

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
--------------------	---

CADRE GÉNÉRAL	4
---------------------	---

le règlement Dublin, les enjeux européens et les objectifs du projet

CHAPITRE 1	5
------------------	---

Règlement Dublin : le contexte général

I. Présentation générale	5
---------------------------------------	---

I.1. Contenu du règlement Dublin : principes, critères et mécanismes	5
---	---

I.1.1. Les deux mécanismes de détermination de l'Etat responsable : la prise en charge et la reprise en charge	5
---	---

I.1.2. Les critères de détermination de l'Etat responsable	6
--	---

I.1.3. Des délais de procédure différents suivant le mécanisme	8
--	---

I.1.4. Les modalités de transfert du demandeur d'asile	10
--	----

II. Bilan de l'application : constat européen	11
--	----

II.1. L'information des demandeurs d'asile sous Dublin	11
---	----

II.2. Application des clauses de souveraineté et humanitaire	12
---	----

II.3. Droits et conditions d'accueil des demandeurs d'asile	12
--	----

II.4. Les pratiques en matière de détention des demandeurs d'asile sous Dublin	12
---	----

II.5. Droit à un recours effectif contre les décisions de transfert	15
--	----

II.6. Accès à la demande d'asile suite à un transfert	16
--	----

III. La révision du règlement Dublin	19
---	----

III.1. Contexte : défaillance du système Dublin	19
--	----

III.2. Etat d'avancement des négociations	20
--	----

III.2.1. Des discussions pour le moins laborieuses	20
--	----

III.2.2. L'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce : un catalyseur des discussions	22
--	----

CHAPITRE 2	25
------------------	----

Le projet transnational Dublin

I. Pourquoi ce projet ?	25
--------------------------------------	----

II. Présentation générale du projet	25
--	----

RAPPORTS

NATIONAUX 30

des organisations partenaires sur la mise en oeuvre du projet

Autriche (Asyl in Not)	31
Belgique (Flemish Refugee Action)	37
France (Forum réfugiés et France terre d'asile)	43
Hongrie (Comité Helsinki Hongrois)	53
Irlande (Conseil irlandais pour les réfugiés)	62
Italie (Conseil italien pour les réfugiés)	68
Pologne (Fondation Helsinki pour les droits de l'homme)	73
Roumanie (Service jésuite pour les réfugiés)	81
Espagne (Commission espagnole d'aide aux réfugiés)	84
Suisse (Organisation suisse d'aide aux réfugiés)	89

CONCLUSION ET

RECOMMANDATIONS

GÉNÉRALES 94

ANNEXES 99

1 / Présentation des organisations partenaires	100
2 / La fiche individuelle de suivi (formulaire automatique/disponible en anglais uniquement)	108
3 / Autorisation à signer par le demandeur d'asile (disponible en anglais uniquement)	116
4 / Sélection de documents relatifs au règlement Dublin et à son application	117

Avertissement méthodologique

On utilise généralement le terme de « rétention » pour traiter de la détention pour des motifs administratifs, en dehors des procédures pénales. Au vue de la variété des procédures utilisées au niveau européen en matière de détention des étrangers en attente d'un renvoi vers leur pays d'origine, nous avons préféré utiliser le mot « détention » qui renvoi à la privation de liberté pour des motifs plus larges.

INTRODUCTION

Dans le cadre de la construction d'un espace européen commun en matière d'asile, les Etats ont souhaité mettre fin au système de l'asylum shopping et des demandeurs d'asile sur orbite. L'"asylum shopping" concerne les personnes qui, ayant été déboutées de leur demande de protection dans un Etat membre de l'espace européen, déposent une ou plusieurs autres demandes dans un autre Etat de l'Union. A l'inverse les demandeurs d'asile "sur orbite" sont des personnes pour lesquelles aucun Etat de l'espace européen ne s'estime compétent pour traiter leur demande de protection.

Dans cette perspective, le règlement Dublin II¹, adopté le 18 février 2003, est destiné à déterminer dans les plus brefs délais l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Des règles précises érigées dans le cadre communautaire servent de base à la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile introduite sur le territoire de l'Union européenne.

Le règlement Dublin II fonctionne sur la base d'une présomption qui est que le niveau de protection est le même ou plus ou moins similaire dans tous les Etats membres. Alors qu'en réalité, il existe de grandes divergences entre les Etats de l'avis des ONG mais aussi du Parlement européen, de la Commission européenne et des Etats membres. Le règlement Dublin, dans son application, se révèle injuste pour les demandeurs d'asile mais aussi pour les Etats eux-mêmes.

Le règlement est critiqué du fait notamment :

- Des conséquences des transferts des demandeurs d'asile qui ne tiennent que rarement compte des liens familiaux, sociaux ou culturels des demandeurs d'asile avec le pays dans lequel ils ont demandé l'asile avant leur renvoi.
- La non-prise en compte par le Règlement des fortes différences qui perdurent entre les systèmes d'asile européens (taux de reconnaissance, système d'accueil, système d'intégration, etc.).
- La non-prise en compte par le Règlement du niveau de la demande d'asile dans les Etats membres.
- L'utilisation quasi systématique de la rétention/détention pour la mise en œuvre des transferts
- La non prise en considération des besoins spécifiques des personnes vulnérables (mineurs isolés, personnes présentant des problèmes de santé)
- Les risques de violation des droits fondamentaux en cas de réadmission :

Partant de toutes ces considérations, Forum réfugiés et des ONG européennes, ont souhaité coopérer dans le cadre du projet transnational Dublin afin de renforcer la capacité des ONG à informer et accompagner les demandeurs d'asile sous procédure Dublin et d'en écarter ou limiter, pour eux, les impacts négatifs.

1 - Règlement Dublin (dit Dublin II) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers

CADRE GENERAL

Le règlement Dublin, les enjeux européens et les objectifs du projet

CHAPITRE 1

Règlement Dublin : le contexte général

I. Présentation générale

Le règlement Dublin (dit Dublin II) s'est inscrit tout au long de son élaboration et lors de son adoption en 2003 dans le processus en cours, au plan communautaire, d'harmonisation européenne du traitement des demandes d'asile tant au niveau des conditions d'accueil, que des procédures d'asile mais également de définition du contenu de chacune des protections possibles. Il sera parmi les premiers textes d'harmonisation de l'asile à être adopté. Cette rapidité dans le processus d'adoption s'explique par la moindre difficulté des Etats à s'accorder sur des mécanismes techniques de régulation des flux plutôt que sur des définitions communes de protection des réfugiés. La nature même du texte démontre à l'évidence le choix de l'efficacité sur cette question. Il s'agit en effet d'un règlement communautaire qui est directement applicable dans chacun des Etats membres sans avoir à le transposer dans la législation nationale.

L'implantation progressive au sein de l'Union européenne d'une base de données communautaire qui mutualise les empreintes digitales des personnes ayant transité ou séjourné dans un autre Etat membre², a donné au système Dublin une nouvelle envergure. Le règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, prévoit l'enregistrement dans un fichier central des empreintes digitales de trois catégories d'étrangers : les demandeurs d'asile, les personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure de l'UE et celles séjournant irrégulièrement sur le territoire de l'UE. Cet outil informatique facilite considérablement la preuve du passage et/ou du séjour des demandeurs d'asile dans un autre Etat membre de l'Union. Il est entré en vigueur le 15 janvier 2003.

I.1. Contenu du règlement Dublin : principes, critères et mécanismes

Le règlement Dublin est entré en vigueur le 17 mars 2003 et ne s'applique qu'aux demandes d'asile introduites à partir du 1^{er} septembre 2003. Le 2 septembre 2003, la Commission européenne a publié un règlement d'application qui vient préciser certains aspects pratiques du règlement Dublin.

Le règlement Dublin s'applique aux 27 Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Danemark où Dublin I continue de s'appliquer dans l'attente de la conclusion d'un accord avec l'Union européenne. La Norvège et l'Islande sont concernées par Dublin II. En 2008, la Suisse a aussi intégré le système Dublin.

I.1.1. Les deux mécanismes de détermination de l'Etat responsable : la prise en charge et la reprise en charge

Dublin II envisage deux catégories de situations régies chacune par un mécanisme propre. La différence entre les deux réside dans le dépôt ou non d'une première demande d'asile avant l'arrivée sur le territoire d'un deuxième Etat membre. C'est la "trace" du passage du demandeur d'asile dans un premier Etat membre de l'UE qui déclenche la procédure de détermination de l'Etat responsable. Ces deux mécanismes, s'ils conduisent tous deux au transfert du demandeur d'asile d'un Etat vers un autre, se différencient par les délais qu'ils imposent dans la conduite de la procédure.

■ Le mécanisme de prise en charge

Il s'applique aux demandeurs d'asile qui ont transité ou séjourné dans un Etat membre de l'Union Européenne sans déposer de demande d'asile et qui rejoignent un autre Etat pour y demander l'asile.

■ Le mécanisme de reprise en charge

Il concerne les demandeurs d'asile ayant déposé une première demande dans un Etat membre puis une nouvelle demande dans un autre Etat. La première demande d'asile peut être en cours de traitement, les personnes peuvent déjà en avoir été déboutées, s'en s'être désistées ou l'avoir abandonnée.

2 - Référence au système Eurodac (CE) n°2725/2000 date d'application : 28/02/2003

Le règlement prévoit en son article 3-2 qu'un Etat peut toujours examiner une demande d'asile quand bien même il n'en serait pas responsable au sens du règlement (clause de souveraineté).

I.1.2. Les critères de détermination de l'Etat responsable

La responsabilité d'un Etat est établie en fonction de l'intensité du lien entre le demandeur d'asile et un Etat. Au total, ce sont onze critères qui sont répartis en quatre grandes catégories de liens (familiaux, administratifs, matériels et de fait). En plus

de ces catégories, le règlement prévoit une série de situations humanitaires à prendre en compte.

Chaque critère de détermination de l'Etat responsable n'a vocation à s'appliquer que si le critère qui le précède dans le règlement est inopérant dans la situation en question. C'est le principe de l'application hiérarchique des critères du règlement (article 5). L'ultime critère retenu en cas d'échec des précédents est celui du lieu de dépôt de la demande d'asile (article 13).

Dans tous les cas, c'est la situation qui existait au jour où le demandeur d'asile a présenté pour la première fois sa demande auprès d'un Etat membre qui doit être prise en compte (article 5-2).

Les liens familiaux de la personne

CRITÈRES	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE	REMARQUES
Mineur non-accompagné	6	Etat dans lequel se trouve légalement un membre de la famille de ce mineur	Ce rapprochement familial doit être dans l'intérêt du mineur.
		Etat dans lequel ce mineur dépose sa demande d'asile s'il n'a pas de famille dans un autre Etat de l'Union européenne	
	15 § 3³	Etat dans lequel se trouve un membre de la famille de ce mineur autre que ses parents ou son tuteur légal ⁴	Ce rapprochement familial doit être dans l'intérêt du mineur. Le dépassement des délais de prise en charge dans le cadre des recherches nécessaires ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure de détermination.
Liens familiaux avec un/des réfugié(s)	7	Etat dans lequel sont présents le/les membres de famille réfugiés	Le consentement des intéressés pour ce rapprochement doit être recueilli par écrit ⁵ .
Liens familiaux avec un/des demandeur(s) d'asile	8	Etat dans lequel le/les membres de famille sont en cours de demande d'asile	La demande d'asile ne doit pas déjà avoir fait l'objet d'une décision sur le fond. Le consentement des intéressés doit être recueilli par écrit ⁶ .
Respect de l'unité de famille en cas de dépôts simultanés ou successifs de demandes d'asile	14	Etat responsable du plus grand nombre de demandes d'asile, à défaut Etat responsable du plus âgé des demandeurs	Ce critère doit permettre de régler les situations où l'application stricte des critères de détermination conduirait à séparer les membres d'une même famille. Les dépôts doivent être suffisamment rapprochés dans le temps pour que cet article s'applique.
Motifs familiaux et/ou culturels	15⁷	L'Etat peut décider d'être responsable indépendamment des critères établis	Le consentement des personnes doit être recueilli par écrit ⁸ .

3 - L'article 15 du règlement Dublin II n'est pas contraignant pour les Etats. Il ne constitue qu'une possibilité qui leur est offerte.

4 - Article 12 du règlement d'application de la Commission européenne.

5 - Article 17 du règlement Dublin II

6 - Idem.

7 - L'article 15 du règlement Dublin II n'est pas contraignant pour les Etats. Il ne constitue qu'une possibilité qui leur est offerte.

8 - Article 17 du règlement Dublin II

Les liens administratifs et matériels : l'entrée et le séjour de la personne

CRITÈRES	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE	REMARQUES
Titre de séjour / visa en cours de validité	9	Etat de délivrance du document	S'il y a plusieurs titres de séjour ou visas, sera responsable l'Etat qui a délivré le document dont la validité est la plus longue ou l'échéance la plus lointaine.
			L'Etat reste responsable même si le document qu'il a délivré l'a été sur la base d'une identité falsifiée.
			Si le document est obtenu par fraude, l'Etat auquel se rattache le document n'est pas responsable si la fraude est postérieure à la délivrance du document.
Titre de séjour périmé depuis moins de deux ans	9	Etat de délivrance du document	La personne ne doit pas avoir quitté le territoire des Etats membres depuis la délivrance du titre de séjour concerné.
Visa périmé depuis moins de six mois			Le visa doit avoir permis l'entrée effec- tive sur le territoire d'un Etat Membre.
Titre de séjour périmé depuis plus de deux ans	9	Etat dans lequel la demande est introduite	La personne ne doit pas avoir quitté le territoire des Etats membres depuis la délivrance du titre de séjour concerné.
Visa périmé depuis plus de six mois			Le visa doit avoir permis l'entrée effec- tive sur le territoire d'un Etat Membre.
Entrée irrégulière et/ou séjour irrégulier d'au moins cinq mois	10-1	Etat sur le territoire duquel l'entrée s'est faite, ou sur lequel a séjourné le de- mandeur	La responsabilité de l'Etat concerné s'éteint 12 mois après le franchisse- ment de la frontière. La réalité de l'entrée doit être étayée par des preuves ou indices ⁹ .
Retour dans le pays d'origine entre le sé- jour dans l'Etat mem- bre requis et celui dans l'Etat requérant	16§3	Etat sur le territoire duquel la dernière demande d'asile est déposée	La responsabilité de l'Etat concerné n'est retenue que si : - le demandeur d'asile a quitté volontairement le territoire des Etats membres pendant une durée d'au moins 3 mois - il ne possède pas de titre de séjour valide dans cet Etat membre concerné ou sans conditions de délais si: - l'Etat requis a pris et effectivement mis en œuvre, suite au rejet ou au re- trait de la demande d'asile, les dispo- sitions nécessaires pour que le demandeur d'asile se rende dans son pays d'origine.

*9 - La liste de ces preuves
et indices est établie
dans les Annexes
du règlement d'application
de la Commission.*

Cas particuliers des situations de dépendance

Attention : les situations contenues dans ce tableau ne sont que des possibilités de dérogation au règlement laissées à la discrétion des Etats

CRITÈRES	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE	REMARQUES
Grossesse / enfant nouveau né	15§2	Les Etats laissent normalement les membres concernés de la famille ensemble ou effectuent les démarches nécessaires pour les rapprocher	La situation de dépendance peut concerner soit le demandeur d'asile lui-même, soit l'un des membres de la famille du demandeur d'asile ¹⁰ .
Maladie grave Handicap grave Vieillesse Motifs familiaux et/ou culturels			<p>Les liens familiaux devaient exister dans le pays d'origine (donc <i>a priori</i> tout membre de la famille).</p> <p>La nécessité et l'opportunité du rapprochement s'apprécient au regard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la situation familiale dans le pays - des causes de la séparation - de l'état des différentes procédures en cours (en matière d'asile ou de droit des étrangers) - de la capacité du demandeur d'asile ou du membre de la famille à apporter effectivement l'assistance nécessaire <p>Le choix de l'Etat et la date du transfert sont fonctions de la capacité de la personne dépendante à se déplacer.</p> <p>La preuve s'effectue par tous moyens.</p>

I.1.3. Des délais de procédure différents suivant le mécanisme

Lorsqu'à la suite de l'introduction d'une demande d'asile, un Etat membre présume que le traitement de cette demande pourrait relever de la responsabilité d'un autre Etat, des délais viennent se mettre en place pour encadrer leur relation. Trois catégories de délais sont prévues : - Le délai de saisine de l'Etat requis par l'Etat requérant ; - Le délai de réponse de l'Etat requis ; - Le délai de transfert du demandeur d'asile.

Ces délais varient selon que le demandeur d'asile relève d'un des deux mécanismes prévus par le règlement Dublin : la prise en charge ou la reprise en charge.

Ces délais étant contraignants, si l'Etat auquel ils s'imposent ne les respecte pas, il devient automatiquement responsable du traitement de la demande d'asile.

¹⁰ - Articles 11 § 1, 2 et 3 du règlement d'application de la Commission européenne.

■ Le délai de saisine de l'Etat requis par l'Etat requérant.

Saisine de l'Etat responsable

	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE
Prise en charge	art.17-1	La requête doit être envoyée au plus tard dans les trois mois qui suivent l'introduction de la demande d'asile.
	art.17-1 al.2	A défaut de respecter ce délai, l'Etat sur le territoire duquel la demande d'asile a été déposée est responsable de son examen.
Reprise en charge	art. 20	Cet article ne faisant mention d'aucun délai, l'Etat n'est donc contraint par aucun délai pour envoyer sa requête de reprise en charge.

■ Le délai de saisine de l'Etat requis par l'Etat requérant.

Réponse positive ou absence de réponse de l'Etat requis

	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE
Prise en charge	a. 18-1	L'Etat requis doit répondre dans un délai de deux mois à compter de la réception de la requête ou, en cas d'urgence déclarée par l'Etat requérant, dans un délai pouvant varier d'une semaine à un mois ¹¹ Le défaut de réponse dans ce délai vaut acceptation .
Reprise en charge	a. 20-1-b	L'Etat requis doit répondre dans un délai de deux semaines si la requête est fondée sur des données obtenues via EURODAC. Si les données proviennent d'autres sources, l'Etat requis dispose d'un mois pour répondre. Dans les deux cas, le défaut de réponse dans les délais équivaut à une acceptation .

Réponse négative de l'Etat requis

	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE
Prise en charge et reprise en charge	a.18-5 a. 5 ¹²	Le refus de l'Etat requis doit être précisément motivé. L'Etat requérant peut solliciter un réexamen de la situation dans les trois semaines suivant la réception de la réponse négative. L'Etat requis doit alors se prononcer sur cette demande de réexamen dans un délai de 2 semaines. <i>Dans cette procédure de réexamen, les délais de réponse (deux mois, un mois ou une semaine) ne recommencent pas à courir.</i>

¹¹ - Article 17-2 alinéa 1 - L'urgence peut être déclarée lorsque la demande d'asile introduite fait suite à un refus de séjour, à un séjour irrégulier, à la prise d'une mesure d'éloignement ou à une mise en détention

¹² - Article 5 du règlement d'application de la Commission européenne

■ **Le délai de transfert de la personne de l'Etat requérant à l'Etat requis.**

	ARTICLE	ETAT RESPONSABLE
Prise en charge Reprise en charge	a.19-4	<p>Le délai de transfert court à compter de la réponse explicite ou implicite de l'Etat requis.</p> <p>Le délai de principe est de 6 mois.</p> <p>Si le demandeur d'asile est en prison, ce délai est porté à 12 mois.</p> <p>Si le demandeur a pris la fuite, ce délai est porté à 18 mois.</p> <p>En cas d'absence de transfert dans ces délais, l'Etat requérant devient responsable du traitement de la demande d'asile.</p>

I.1.4. Les modalités de transfert du demandeur d'asile

Le règlement Dublin et son règlement d'application¹³ précisent les modalités de transfert du demandeur d'asile qui s'imposent à l'Etat requérant qu'il s'agisse de la prise ou de la reprise en charge.

Dès la décision – implicite ou explicite – de prise en charge ou de reprise en charge, le demandeur d'asile se voit notifier la décision de ne pas voir sa demande d'asile examinée par l'Etat sur le territoire duquel il se trouve, ainsi que l'obligation d'être transféré vers l'Etat responsable (a.19 § 1 et 2¹⁴).

Cette décision, en plus d'être motivée, doit indiquer les délais dans lesquels le transfert doit s'effectuer. Le transfert peut être "volontaire" ou "contraint" :

- si le transfert est "volontaire", une date limite de transfert doit être fixée au demandeur d'asile.
- si le transfert est "contraint", deux modalités d'exécution coexistent :
 - le « départ contrôlé » qui consiste en un accompagnement du demandeur d'asile par un agent de l'Etat jusqu'à l'embarquement
 - le transfert « sous escorte » caractérisé par l'accompagnement du demandeur d'asile par un agent de l'Etat jusqu'à la remise effective aux autorités.

Dans tous les cas, l'Etat requérant a l'obligation de restituer au demandeur d'asile tous ses documents. A défaut, il doit les confier aux membres de l'escorte, ou en tout état de cause, les transmettre par d'autres voies appropriées aux autorités de l'Etat requis.

■ **Les recours contre la décision de transfert**

La décision de transfert est susceptible d'un recours qui ne suspend pas l'exécution du transfert. Le règlement prévoit néanmoins que ce recours peut être suspensif de l'exécution du transfert lorsque les tribunaux le décident au cas par cas et dans le cadre de la législation nationale (article 19-2).

*13 - Article 7
du règlement d'application
de la Commission
européenne
n° 1560/2003*

14 - Règlement Dublin II

II. Bilan de l'application : constat européen

II.1. L'information des demandeurs d'asile sous Dublin

L'accès à l'information pour les demandeurs d'asile, soumis à la procédure Dublin, est l'une des difficultés majeures observées au niveau national. Bien souvent cette information n'existe pas. Elle n'est délivrée ni à l'écrit ni à l'oral. (Pologne, France, etc). Si cette information est accessible, elle est bien souvent insuffisante.

Pour exemple, en Italie, les demandeurs d'asile ne reçoivent qu'une information sommaire sur la procédure Dublin et parfois ils ne reçoivent aucune information. De manière générale, ils obtiennent des renseignements des personnes qui ont déjà fait l'expérience de Dublin. En Belgique, dès leur arrivée et l'enregistrement de leur demande d'asile, les demandeurs d'asile reçoivent une brochure d'information de l'Office des étrangers ainsi que du bureau du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Ces brochures contiennent un minimum d'informations sur le règlement Dublin. Par ailleurs quand cette information est délivrée, elle n'est généralement donnée que par écrit, ou ne l'est pas toujours dans une langue comprise par le demandeur d'asile ou d'une manière compréhensible pour les demandeurs d'asile qui sont parfois analphabètes. A cela s'ajoute le faible recours à des interprètes pour l'information des demandeurs d'asile. Cette information n'est généralement donnée que par écrit.

Il est fréquent que des informations obligatoires au regard de l'article 3.4 du règlement ne soient pas délivrées et notamment : la nature de la requête (prise ou reprise en charge), les dates de saisine et de réponse de l'État saisi, les délais du règlement Dublin, les effets du règlement Dublin, les différentes étapes de la procédure Dublin, ou les possibilités de recours. De même des informations non obligatoires mais qui semblent toutefois indispensables, telles que leurs droits en tant que demandeur d'asile placé sous procédure Dublin, ne leur sont pas communiquées (hébergement, accompagnement social, aide juridique, accès à des soins de santé).

Par ailleurs, ils reçoivent, de manière générale, peu d'informations sur leur éventuel pays de renvoi (système d'asile, conditions d'accueil). Ceci s'explique par la difficulté pour les associations et les autorités de recueillir des informations sur la législation, les procédures et les pratiques des différents pays. La connaissance de l'application légale est parcellaire et n'est pas compilée de manière à rendre l'information accessible.

De nombreux pays européens n'ont pas endossé leur devoir d'information auprès des demandeurs d'asile. Certains pays font toutefois exception. En Belgique, le Commissariat Général pour les Réfugiés et les Apatrides a édité une brochure, en 2009, à l'adresse des demandeurs d'asiles. En Irlande, les autorités ont édité une brochure d'information sur le processus d'asile qui inclut des informations sur le règlement de Dublin. Cette brochure est disponible dans 24 langues. En France, le guide du demandeur d'asile a été élaboré par le ministère de l'immigration et l'association Forum réfugiés (édité depuis 2005, il est mis à jour tous les quatre ans).

En Pologne, les demandeurs d'asile reçoivent des informations basiques sur la procédure d'asile au début de leur propre procédure. L'information est sous forme écrite. Après réception d'une décision positive, des informations écrites sur de nouvelles mesures à entreprendre - une demande d'aide sociale pour l'intégration - est fournie. Aussi, l'accès à l'information dans un langage compris par les étrangers sur les procédures d'appel est garanti. Le demandeur d'asile, n'étant pas soutenu par les autorités, doit trouver par lui-même les informations plus détaillées sur les règlements et les lois polonaises en matière de protection internationale en Pologne. Notre expérience montre que les informations fournies par les autorités ne sont pas suffisantes. Les demandeurs d'asile recherchent souvent l'information du côté des ONG.

Face au défaut d'information et à l'absence d'initiative des autorités en ce domaine, des ONG ont élaboré des brochures d'information à destination des demandeurs d'asile. C'est le cas notamment du Hungarian Helsinki Committee qui a édité avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés une brochure, traduite en dix langues, d'information sur la procédure d'asile et de manière plus succincte sur la procédure Dublin en Hongrie destinée aux demandeurs d'asile. Ces brochures décrivent la procédure de façon plus claire. De plus, Les avocats du HHC qui se rendent régulièrement en centres d'hébergement et de rétention fournissent des informations aux demandeurs d'asile concernés par la procédure Dublin.

En définitive et malgré les informations reçues, nous avons pu observer que très peu de demandeurs d'asile sont au fait de la procédure même s'ils comprennent que le pays dans lequel ils se trouvent, souhaite les renvoyer vers un autre pays européen. Il n'est pas rare qu'ils ne comprennent pas les raisons qui poussent les autorités à les renvoyer.

II.2. Application des clauses de souveraineté et humanitaire

Les clauses de souveraineté et humanitaire sont rarement utilisées. Quand elles le sont, il s'agit généralement de réunir des familles ou de protéger des personnes qui ont des problèmes de santé. En Irlande, ces clauses sont très peu appliquées dès lors que la législation même prévoit, qu'en appel des décisions de transfert, le tribunal ne peut juger que selon la hiérarchie des critères. La seule possibilité est alors de faire appel auprès du ministre et de lui demander qu'il applique la clause de souveraineté, ce qu'il fait très rarement.

II.3 Droits et conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Dans la plupart des pays européens, les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin ont les mêmes droits que les autres demandeurs d'asile. Certains Etats toutefois appliquent des mesures distinctes à ces demandeurs d'asile.

En France, le demandeur d'asile placé sous convocation Dublin, n'étant pas admis au séjour, est privé des principales mesures d'aides prévues pour les demandeurs d'asile. Il ne peut prétendre à l'Allocation Temporaire d'Attente¹⁵ et ne peut être admissible en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). Les CADA sont des structures spécialisées qui offrent aux demandeurs d'asile un hébergement ainsi qu'un accompagnement social, administratif et juridique et médical. Mais dans une **décision du 20 octobre 2009**, le Conseil d'Etat a considéré que les demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin entraient dans le champ de la directive « Accueil » et, qu'à ce titre, les autorités préfectorales devaient couvrir au minimum leurs besoins fondamentaux. Suite à cette jurisprudence, le **Ministère de l'Immigration a publié une circulaire le 18/12/2009** demandant aux préfets de veiller à prendre en charge dans le dispositif d'hébergement d'urgence les demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin II jusqu'à la notification de la décision de remise à l'Etat responsable.

Si en théorie, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin ont les mêmes droits que les autres demandeurs d'asile, en pratiques, notamment en termes d'hébergement, ils sont confrontés aux mêmes difficultés que rencontrent les systèmes d'asile actuellement. Par exemple, sur la question de l'hébergement, si on prend l'exemple de la Belgique, on compte 23 344 places d'hébergement sur l'ensemble du territoire. La moitié des places sont dans des petites structures (hébergement individuel). On trouve les places restantes dans les grands centres d'hébergement (centres collectifs)

gérés par la Croix-Rouge et le gouvernement. La Belgique est confrontée à une crise de l'asile. Depuis 2009, plus de 7 000 personnes ne bénéficient pas d'une place d'hébergement, phénomène auquel les demandeurs d'asile sous Dublin n'ont pas échappé. Depuis septembre 2009, plus de 3 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence ont été créées mais un nombre encore relativement important de personnes n'ont toujours pas de places.

En Pologne, le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile sans abris est estimé à 2 000.

En Autriche, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin se voient limités dans leur liberté de mouvement depuis une nouvelle législation entrée en vigueur en 2010. Ils se voient remettre une carte verte avec laquelle ils ne sont pas autorisés à quitter le district. Parfois ils enfreignent cette interdiction, pour notamment se rendre dans les bureaux de l'organisation qui les conseille. Or en cas de violation de cette interdiction, ils encourrent une amende de 5 000 euros, et de 10 000 euros en cas de récidive. En cas de nouvelle violation, une peine de prison est alors prévue.

II.4. Les pratiques en matière de détention des demandeurs d'asile sous Dublin

Les législations nationales européennes prévoient que la détention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin est possible dès lorsqu'il y a une présomption de risques de fuite ou pour l'exécution d'une réadmission. On constate de manière générale que les pratiques de détention des demandeurs d'asile par le pays qui doit transférer sont fréquentes mais non systématiques (Autriche) voir quasi systématiques dans certains pays (Hongrie). Parfois, cette détention peut avoir lieu dès le début de la procédure alors que l'Etat requis n'a pas encore répondu et qu'aucune décision de réadmission n'a été prise. La détention des demandeurs d'asile sous Dublin peut avoir lieu suite à leur transfert dans le pays responsable de l'examen de leur demande d'asile alors même qu'ils souhaitent demander l'asile, comme cela peut parfois être le cas en Roumanie si la procédure de demande d'asile présentée dans ce pays s'est achevée alors qu'ils étaient en fuite. Ils sont détenus même s'ils demandent d'accéder à une nouvelle procédure d'asile jusqu'à ce que le RIO ou le tribunal leur accordent l'accès au territoire.

A l'opposé, un pays comme l'Espagne ne pratique pas la détention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin, ni à leur arrivée lors que ceux-ci sont transférés vers l'Espagne ni en vue d'exécuter un transfert dans un autre pays européen. Il est important à ce stade de préciser que l'Espagne n'exécute jamais de force les décisions de

15 - Allocation journalière prévu par la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres et l'article L. 5423-8 du Code du Travail.

réadmission. Si le demandeur d'asile ne quitte pas l'Espagne dans les 15 jours à compter de la notification de la décision de transfert, ils pourront rester sur le territoire espagnol. L'Espagne ne les expulsera pas mais ils seront en situation irrégulière jusqu'à l'écoulement du délai de 6 mois, ou en cas de prolongement de 18 mois, dont dispose l'Espagne pour procéder au transfert du demandeur d'asile dans le pays responsable. A l'expiration de ce délai, l'Espagne devient alors responsable de l'examen de la demande d'asile.

En Autriche, la détention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin n'est pas systématique au regard de la législation autrichienne relative aux étrangers (Fremdenpolizeigesetz FPG). Selon l'ancienne législation (paragraphe § 76/1 FPG), un étranger peut être arrêté si cela est nécessaire pour assurer une procédure d'expulsion du territoire, une interdiction de séjour ou pour assurer une réadmission. La loi stipulait « qu'une arrestation a lieu lorsqu'elle est nécessaire » ce qui impliquait qu'il devait y avoir des raisons précises pour lesquelles une personne était arrêtée. Une personne en règle sur le territoire autrichien pouvait être arrêtée lorsqu'en raison de certaines circonstances, les autorités suspectaient la personne de vouloir se soustraire à la procédure d'asile. Cette loi est aujourd'hui enterrée. Entre 2005 et 2008, les autorités ont arrêté presque tous les demandeurs d'asile sous procédure de Dublin. Après des milliers d'appels contre ces pratiques de détention, la Cour Constitutionnelle et la Cour Administrative ont jugé ces arrestations illégales.

Le Ministère de l'Intérieur a alors ajouté en 2010 un nouveau paragraphe entérinant une fois de plus la détention des demandeurs d'asile au début de la procédure de Dublin. Ainsi le nouveau paragraphe § 76/2a FPG atteste que les autorités **peuvent arrêter** une personne si :

- Elles décident d'une expulsion du territoire. Même si la décision n'est pas encore prise, elle peut quand même être exécutée.
- Le demandeur d'asile a été informé que les autorités ont rejeté sa demande pour des raisons propres à la procédure de Dublin et pour ne pas avoir respecté l'ordre de restriction du territoire (chaque demandeur d'asile dans le cadre de sa procédure doit rester dans le pays dans lequel il a déposé sa première demande d'asile).
- Si le demandeur d'asile n'a pas respecté par deux fois sa notification de présence (chaque demandeur d'asile dont la procédure d'admission est en cours et qui ne vit pas en centre d'hébergement doit se présenter au commissariat chaque 24 ou 48 heures).
- Lorsque cela se révèle nécessaire pour assurer la procédure d'asile ou la réadmission d'une personne.

Cette nouvelle formulation des motifs de détention se révèle finalement similaire à la précédente. La détention n'est légale que pour des raisons précises relatives à la personne et à ses actes.

Les autorités ont une toute autre lecture et attestent que l'intérêt de la loi l'emporte sur les droits humains de toute personne.

■ Conditions de détention

Les conditions dans les centres de rétention varient d'un centre à un autre et d'un pays à un autre. Pour certains, comme dans les centres d'expulsion en Pologne, les étrangers sont soumis à un régime de détention stricte. Ils n'ont accès à aucune activité récréative ou formatrice, sont enfermés dans leur cellule toute la journée, l'accès au téléphone est très limité de même que l'accès aux soins, à un accompagnement, social, juridique et psychologique. On retrouve des conditions de détention aussi strictes en Hongrie, par exemple au centre de Nyírbátor dont les conditions de détention sont les mêmes que celles des prisons de haute sécurité.

En Autriche, les conditions de détention y sont difficiles. Le nombre de personnes qui font une grève de la faim pour protester contre les conditions de leur détention est élevé. Selon les statistiques environ un retenu sur trois fait une grève de la faim.

■ Moment du placement en centre de détention

Le placement en centre de rétention peut avoir lieu à deux moments différents, avant le transfert en vue de l'exécution du transfert et/ou à l'arrivée dans le pays responsable vers lequel le demandeur est transféré.

La Pologne et la Hongrie sont principalement des pays vers lesquels les demandeurs d'asile sont réadmis.

En Pologne, les demandeurs d'asile peuvent être placés en centre de détention à leur arrivée. En effet, le fait de traverser la frontière illégalement ou de tenter de le faire constitue un motif de placement en détention. Le départ de Pologne du demandeur d'asile entraîne l'abandon de sa procédure. S'il est à nouveau transféré vers la Pologne, il devra alors demander la réouverture de son dossier.

La Hongrie a adopté depuis 2010 une politique d'enfermement systématique des personnes sous Dublin. Contrairement à la Section 49 (5) de la loi sur l'Asile, les demandeurs d'asile étaient aujourd'hui détenus de facto à Békéscsaba durant toute la procédure Dublin, celle-ci pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois. Certains demandeurs d'asile sont détenus dans les prisons pour étrangers durant la phase d'admissibilité de leur demande (parfois même après).

La période de détention maximum à la police aux frontières est de 12 mois. Si les autorités en charge de l'immigration décident de placer le demandeur d'asile sous procédure Dublin, la procédure d'admissibilité est suspendue jusqu'à l'issue de la procédure Dublin.

En cas d'infraction mineure (passage de frontière illégal ou séjour en situation irrégulière), les demandeurs d'asile peuvent être détenus et soumis à un traitement très sévère appliqué d'ordinaire pour les crimes les plus sérieux.

A noter que la situation en Hongrie a suscité des inquiétudes au cours des derniers mois. Alors qu'il n'y avait que 4 centres de détention, les autorités ont ouverts, courant de l'été 2010, 11 nouveaux centres de détention. Elles ont ainsi triplé la capacité de rétention. Il semblerait que depuis lors ces centres de détention temporaire ont été fermés mais toutefois la capacité des 4 anciens centres va être augmentée.

En Belgique et en France, la détention en vue de l'exécution d'un transfert est possible, elle est communément utilisée mais pas systématique.

En France, seuls les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'un arrêté de réadmission sur la base de l'article L.531-3 du CESEDA peuvent être placés en rétention. L'arrêté de réadmission est toujours postérieur à la détermination de l'Etat responsable. La durée maximale de rétention en France est actuellement de 32 jours mais la transposition de la directive retour est susceptible d'entraîner un allongement de la durée maximale de rétention à 45 jours.

L'Italie n'applique pas ou peu la rétention administrative des personnes sous Dublin. Selon la loi, les demandeurs d'asile sont placés en rétention que lorsqu'ils font l'objet d'un ordre d'expulsion ou qu'ils refusent de s'y soumettre.

En Autriche, les pratiques de détention changent régulièrement et souvent des mesures sont prises contre certaines nationalités. Par exemple, depuis octobre 2009, des mesures ont été prises contre les Afghans – un certain nombre d'entre eux sont arrêtés lorsqu'ils demandent l'asile et la plupart le sont lorsqu'ils reçoivent la notification de la décision négative (et sont plus ou moins menacés de six mois de prison pour les dissuader de faire appel de la décision). Entre 2008 et 2010, si le demandeur d'asile vivait dans un centre d'hébergement, il n'était arrêté au maximum qu'une nuit et était ensuite expulsé immédiatement. Sa détention n'était prolongée d'une ou deux semaines que s'il refusait d'être expulsé.

En 2010, les pratiques de détention ont changé. Toute personne seule s'étant rendue dans plus d'un pays et accusée de ne pas avoir dit toute la vérité sur son itinéraire ou sur ses données personnelles est susceptible d'être arrêtée et parfois même à l'étape initiale de la procédure de demande d'asile. Les personnes revenues en Au-

triche après en avoir été expulsées, celles qui s'y trouvent depuis plusieurs jours sans avoir demandé l'asile, les personnes qui ne se sont pas présentées d'elles même aux autorités et qui ont fait l'objet d'un contrôle de routine (qui ont beaucoup augmenté durant les 6 derniers mois) encourent un risque très élevé d'arrestation.

En Février 2010, plusieurs personnes ont été arrêtées lors de leur entretien au Bureau Fédéral chargé de l'asile ou suite à la notification de la décision négative.

■ Durée de l'enfermement

La durée de l'enfermement varie considérablement de 32 jours en France à 6 mois en Roumanie, voir un an en Hongrie. En Pologne, la durée de détention peut être de 30 à 60 jours. Cette période peut être prolongée si le demandeur d'asile reçoit une décision pendant sa détention stipulant que le statut de réfugié, la protection subsidiaire et le permis de séjour toléré lui sont refusés et qu'il doit quitter le pays (avis d'expulsion). La période de détention peut également être prolongée si le demandeur d'asile reçoit un avis d'expulsion avant de quitter le territoire polonais.

En France, le transfert étant généralement organisé avant l'interpellation, le séjour en rétention est en moyenne relativement court. En général, le vol de transfert est prévu dès le lendemain du placement en rétention. Il n'est pas rare que les familles soient placées en rétention dans la matinée avant d'être transférées dans l'après-midi ou le lendemain. Cela pose notamment des difficultés en termes de garanties de recours contre la décision de transfert puisque les demandeurs d'asile n'ont parfois pas le temps de s'entretenir avec le service d'assistance juridique. Lorsque c'est le cas, la formation d'un recours n'est parfois pas possible par manque de temps. Ils n'ont souvent aucun document mis à part la décision de transfert. Il est alors impossible de vérifier la régularité de la procédure notamment le respect des délais fixés par le règlement.

En Autriche, la durée de détention est de deux mois selon la nouvelle législation à compter du moment où la personne a reçu une décision négative à sa demande d'asile. La loi indique clairement que les autorités doivent faire en sorte que la durée de détention soit la moins longue possible. Le texte énonce les cas dans lesquels la détention peut-être allongée au-delà de la période de deux mois :

- Si l'étranger ne peut pas être expulsé parce que la procédure n'est pas finie, la détention peut alors durer six mois.
- Si l'identité et la nationalité du demandeur d'asile ne sont pas identifiées ou les autorités n'ont pas les certificats nécessaires pour pouvoir le ramener chez lui ou si l'étranger s'oppose à une expulsion, la détention peut être prolongée de

dix mois dans une période de deux ans. L'étranger peut alors être détenu pour 6 mois puis il doit être libéré avant de pouvoir être détenu pour une nouvelle période de 4 mois.

Une nouvelle législation en cours de discussion prévoit un allongement de cette durée à 18 mois au lieu des 10 mois en vigueur actuellement.

II.5. Droit à un recours effectif contre les décisions de transfert

■ Effet non suspensif de l'appel

Un problème majeur réside dans l'effet non suspensif de l'appel. Les demandeurs d'asile sont ainsi trop souvent transférés sans avoir eu le temps de former un recours ou même d'attendre la décision. Les droits juridiques des demandeurs ne sont pas protégés. En Hongrie, le réexamen de la décision de transfert ordonnée dans le cadre de la procédure de Dublin n'a pas d'effet suspensif sur le transfert et ne permet aucune comparution personnelle devant la Cour.

En conséquence, ce réexamen ne porte que sur les procédures et les formalités juridiques. Les délais sont très courts et les demandeurs d'asile ne disposent que de 3 jours pour soumettre leur requête auprès de la Cour.

Rares sont les pays de l'Union Européenne qui accordent un effet suspensif à l'appel contre une décision de transfert. Toutefois, on peut citer, à titre d'exception la Pologne, qui accorde un effet suspensif à l'appel.

■ Effectivité du recours

Au-delà de l'effet non suspensif de l'appel, des problèmes très concrets se posent pour ce qui est de faire valoir les droits des demandeurs sous le coup d'une mesure de réadmission. En Irlande, le droit d'asile est le seul domaine du droit où il n'y a pas de précédent alors même que le droit anglais et anglo-saxon plus généralement est lié au principe du précédent judiciaire. La jurisprudence sur le droit d'asile n'est pas publique. Les avocats n'ont pas accès à la jurisprudence, seul le demandeur d'asile peut se voir accorder, au cas par cas, l'accès à la base de données de la jurisprudence, cette autorisation n'étant valable que pour l'affaire en question.

La pratique montre par exemple qu'au Danemark, il est impossible de modifier une décision de transfert Dublin. S'il existe formellement une procédure d'appel des décisions de transfert, il est toutefois difficile en pratique d'obtenir effectivement une annulation de cette décision. Partant de l'expérience du Danish Refugee Council, cette organisation a fait plus d'une centaine de recours contre des décisions de transfert sans toutefois obtenir aucune annulation.

Par ailleurs, dans certains, cas il peut être difficile pour le demandeur d'asile de faire valoir leur droit à un recours contre les décisions de transfert.

■ Accès à une assistance juridique ou conseils des ONGS

De manière générale, les demandeurs d'asile ont accès à une assistance juridique par le biais des ONG ou de l'aide juridictionnelle. Mais ce droit n'est pas garanti avec la même intensité dans les différents pays. Les Conditions de détention, la faiblesse du tissu associatif ou des dispositifs d'aide juridictionnelle sont autant de facteurs qui impactent sur la qualité de l'assistance juridique des demandeurs d'asile qui se trouvent en centres de rétention.

En Pologne, le retenu a le droit au téléphone, au courrier et d'être personnellement en contact avec le représentant du Haut Commissariat pour les Réfugiés de l'ONU, avec les organisations qui traitent des problématiques sur les réfugiés et avec des organisations qui proposent une aide juridique. Ceux qui vivent dans les centres dits d'expulsion disent souvent que leur droit de communiquer avec les ONG a été limité.

En France, les retenus bénéficient des mêmes droits que les autres étrangers retenus: droit à un interprète, à un médecin, à un avocat, à contacter leur famille et à l'assistance juridique.

En Hongrie, l'avocat a accès au dossier et peut rencontrer le demandeur d'asile même quand celui-ci est en détention. Au niveau national, il existe un dispositif permettant aux personnes dans le besoin de bénéficier d'une assistance juridique gratuite payée par l'Etat. Cependant ce dispositif ne s'applique pas aux demandeurs d'asile. Les honoraires juridiques pris en charge par l'Etat sont très bas. Actuellement, l'assistance et la représentation juridique dans le cadre des demandes d'asile nécessitent des connaissances spécifiques et la maîtrise de langues qui ne sont pas encore très développées chez les avocats hongrois. Les coûts de traduction et d'interprétariat ne sont pas couverts par l'aide gratuite proposée par l'Etat d'où la recherche indispensable de financements extérieurs. Actuellement, Hungarian Helsinki Committee, ONG partenaire de ce projet, assure l'assistance et la représentation juridique des demandeurs d'asile (y compris ceux relevant de la procédure Dublin). Cette activité est financée par le Fond Européen pour les Réfugiés.

En Suisse, les conseillers juridiques ne visitent pas régulièrement les centres de rétention et ne sont pas informés de l'arrivée de demandeurs d'asile nouvellement retenus. Par ailleurs, les demandeurs d'asile ne reçoivent pas toujours une information complète sur la possibilité qu'ils ont de contacter un conseiller juridique, également le dé-

lai bref de 5 jours pour faire appel rend difficile cette prise de contact. Les demandeurs d'asile détenus peuvent être représentés par des avocats payés par l'Etat. Cependant ces avocats s'occupent seulement des questions liées à la détention et non à la demande d'asile. On trouve une indication de ces difficultés dans les statistiques actuelles qui montrent que le pourcentage de recours est beaucoup plus faible dans les cas Dublin que pour les décisions sur les demandes d'asile. En 2010 sur 66% de décisions négatives pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin, seulement 3,4% ont fait appel de cette décision contre un pourcentage de 42% d'appel suite à une décision d'irrecevabilité ne concernant pas Dublin*.

II.6. Accès à la demande d'asile suite à un transfert

L'accès à la procédure suite à un transfert ne semble pas poser de problème. Généralement les demandeurs d'asile qui ont fait l'objet d'un transfert accèdent à une procédure d'asile normale et non accélérée et reprennent leur procédure au stade où ils l'ont laissée. Des difficultés peuvent toutefois survenir pour les demandeurs d'asile qui ont déjà reçu une décision négative. En Autriche, on observe des obstacles lorsque le demandeur d'asile a déjà reçu une réponse négative. Dans ce cas de figure, le demandeur d'asile peut déposer une seconde demande mais cela n'a pas d'effet suspensif sur une expulsion et il est probable qu'il soit conduit en centre de rétention. Il pourra donc être renvoyé dans son pays d'origine alors même que sa procédure de demande d'asile se poursuit.

Il n'y a d'effet suspensif que si la situation du pays d'origine et non celle de la personne a changé. Ainsi, la seule raison pour laquelle une personne peut ne pas être expulsée lors de sa 2^{de} ou 3^{ème} demande peut être le fait que le pays soit en état de guerre et non le fait de disposer de nouvelles raisons de demander l'asile comme par exemple être un militant politique actif dans un pays étranger (ce qui dans les faits constitue une violation de la Convention de Genève).

Quoiqu'il en soit, le parcours administratif auquel sera confronté le demandeur d'asile, ne sera pas le même bien évidemment d'un pays à un autre. L'harmonisation des systèmes d'asile peine à se réaliser.

Les différences portent, au-delà des conditions d'accueil et de la question de la détention des demandeurs d'asile, sur le déroulement de la procédure d'asile en tant que telle. Elles concernent la durée de la procédure et le taux de reconnaissance de la protection et du type de statut de protection qui est accordée.

En Autriche, il est difficile pour un demandeur d'asile de se voir accorder une protection. Dans

certain cas, (en général les décisions négatives), la décision est déjà prise avant le premier entretien et le demandeur d'asile en est informé en entretien. Dans d'autres cas, le demandeur d'asile peut attendre des mois et parfois même des années avant d'avoir son premier entretien et donc sa décision. Parfois, la décision et l'ensemble de la procédure est bouclée en quelques mois quand pour des cas extrêmes, cela peut prendre jusqu'à 10 ans. Une procédure d'asile peut prendre fréquemment de 5 à 6 ans.

En Hongrie, au contraire, les délais de traitement des demandes d'asile sont relativement courts. Le délai de traitement est généralement de 60 jours et peut être prolongé de 30 jours selon la loi. Le Bureau de l'Immigration rend habituellement une décision dans un délai de 45 à 90 jours. De manière générale, la procédure d'asile se déroule dans les délais et cela se révèle très satisfaisant. Cependant, les appels devant juridictions prennent plus de temps. Légalement, la Cour dispose de 60 jours pour rendre sa décision mais en pratique la procédure d'appel peut prendre plusieurs mois.

En Irlande, le taux de reconnaissance de statut de réfugié est très bas (1,3% en première instance). Pour ce qui est de la protection subsidiaire, 75% des demandes sont dans l'attente d'une décision. Pour les 25% des personnes qui ont reçu une décision, seule 23% ont eu une décision positive. En dehors de ces deux formes de protection, les personnes peuvent obtenir une autorisation de séjour « leave to remain », la durée du séjour autorisée varie de 6 mois, à un an ou plus. Cependant, le droit à la réunification familiale ne leur est pas accordé de manière automatique. En pratique, les autorités irlandaises incitent les personnes qui demandent la protection subsidiaire à accepter l'autorisation de séjour. Une forme de pression est exercée sur les demandeurs qui, s'ils refusent, voient leur dossier redescendre au bas de la pile.

Pour le détail des taux de reconnaissance par pays, se référer aux tableaux ci-après.

* Département fédéral de justice et police (DFJP). Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, Mars 2011, p. 17, <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

Décisions relatives aux demandes d'asile en 2009

	DÉCISIONS *			DÉCISIONS POSITIVES **				
	TOTAL	PREMIÈRE INSTANCE	DÉCISIONS DÉFINITIVES EN APPEL	TOTAL	PREMIÈRE INSTANCE		DÉCISIONS DÉFINITIVES EN APPEL	
					NOMBRE	TAUX DE RECONNAISSANCE (%)	NOMBRE	TAUX DE RECONNAISSANCE (%)
UE 27	317 505	228 610	88 895	78 820	61 750	27,0	17 075	19,2
Belgique	21 700	14 365	7 335	3 190	2 910	20,2	280	3,8
Bulgarie	695	645	50	2 80	270	41,7	10	21,6
Rép. tchèque	950	530	415	125	100	18,8	25	6,0
Danemark	2 095	1 650	440	920	790	47,9	130	29,7
Allemagne	33 505	26 780	6 730	12 055	9 765	36,5	2 295	34,1
Estonie	25	25	0	5	5	17,4	0	-0,0
Irlande	6 580	3 135	3 420	395	125	4,0	270	7,8
Grèce	16 460	14 350	2 105	210	165	1,2	40	2,0
Espagne	6 195	4 480	1 710	380	350	7,8	30	1,8
France	58 840	35 295	19 545	10 415	5 050	14,3	5 365	27,4
Italie	22 875	22 000	875	8 550	8 440	38,4	110	12,5
Chypre	6 515	3 855	2 660	1 210	1 130	29,3	80	3,0
Lettonie	55	40	15	10	10	19,0	5	20,0
Lituanie	195	145	55	45	40	29,4	5	9,3
Luxembourg	670	465	205	140	110	23,6	30	15,3
Hongrie	1 960	1 805	150	395	390	21,5	10	5,3
Malte	3 050	2 575	475	1 690	1 690	66,7	0	0,0
Pays-Bas	17 000	16 355	645	8 120	7 905	48,3	220	33,8
Autriche	26 665	14 815	11 850	4 995	3 220	21,7	1 775	15,0
Pologne	6 680	6 580	100	2 615	2 525	38,4	95	92,1
Portugal	95	95	0	50	50	51,1	0	-
Roumanie	1 210	540	670	210	115	20,8	95	14,2
Slovénie	200	130	70	20	20	15,2	0	0,0
Slovaquie	355	315	35	195	180	56,2	15	41,7
Finlande	2 715	2 650	60	1010	960	36,2	50	80,6
Suède	39 350	23 930	15 420	9 085	7 095	29,6	1 990	12,9
Royaume-Uni***	44 890	31 040	13 850	12 510	8 350	26,9	4 155	30,0
Islande	60	25	30	5	5	11,5	5	12,5
Norvège	23 180	14 700	8 480	4 935	4 510	30,7	430	5,1
Suisse	19 345	12 695	6 665	6 665	6 025	47,5	640	9,6
Liechtenstein	155	80	75	5	0	2,8	0	2,7

Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche
0 signifie moins de 3

- Aucune décision prise au cours de la période de référence

* Le nombre total de décisions se réfère au nombre de décisions administratives et non au nombre de personnes concernées.

** Le taux de reconnaissance est la part des décisions positives (en première instance ou définitives en appel) dans le nombre total de décisions à un stade donné. Dans ce calcul, c'est le nombre exact de décisions qui a été utilisé et non le chiffre arrondi présenté dans le tableau ci-dessus.

*** Les chiffres des décisions finales en appel sont estimés

Source : Eurostat, « Les Etats membres de l'UE ont accordé la protection à 78 000 demandeurs d'asile en 2009 », 89/2010, 18 juin 2010

Décisions de première instance en 2010

	NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS	DÉCISIONS POSITIVES	DONT/			REJETS
			STATUT DE RÉFUGIÉ	PROTECTION SUBSIDIAIRE	RAISONS HUMANITAIRES	
UE 27	222 105	55 095	27 045	20 400	7 645	167 010
Belgique	16 245	3 510	2 700	805	-	12 740
Bulgarie	515	140	20	120	-	375
Rèp tchèque	500	175	75	75	20	330
Danemark	3 280	1 345	660	520	170	1 935
Allemagne	45 310	10 445	7 755	545	2 145	34 865
Estonie	40	15	10	5	-	25
Irlande	1 600	25	25	5	-	1 575
Grèce	3 455	105	60	20	30	3 350
Espagne	2 785	610	245	350	15	2 175
France	37 620	5 115	4 095	1 020	-	32 505
Italie	11 325	4 305	1 615	1 465	1 225	7 015
Chypre	2 440	425	30	370	25	2 015
Lettonie	50	25	5	20	-	25
Lituanie	190	15	*	15	-	175
Luxembourg	475	70	55	15	-	405
Hongrie	1 040	260	75	115	70	785
Malte	350	210	45	165	15	125
Pays-Bas	17 145	7 565	810	4 010	2 745	9 575
Autriche	13 770	3 445	2 055	1 390	-	10 325
Pologne	4 420	510	80	195	230	3 910
Portugal	130	55	5	50	-	75
Roumanie	425	70	40	30	0	355
Slovénie	115	25	20	*	-	95
Slovaquie	295	90	5	55	30	205
Finlande	4 260	1 595	165	1 240	190	2 665
Suède	27 630	8 495	1 935	5 955	605	19 140
Royaume-Uni	26 690	6 440	4 445	1 850	140	20 250
Liechtenstein	85	*	*	-	0	85
Norvège	15 255	5 300	2 975	1 565	760	9 955
Suisse	18 475	7 815	3 380	1 155	3 280	10 660

- Non applicable

*Une ou deux décisions de première instance

Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche

III. La révision du règlement Dublin II

III.1. Contexte : défaillances du système Dublin

Le manque d'information des personnes intéressées sur le fonctionnement du règlement ; le manque de suivi juridique et matériel des demandeurs d'asile transférés ; l'incapacité des acteurs associatifs et institutionnels à délivrer des informations fiables aux demandeurs d'asile sur leur transfert et le système d'asile dont ils vont dépendre ; l'absence complète d'un système d'identification et de prise en compte effective des besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables sont autant d'illustrations des dys-

fonctionnements observés dans la pratique et des préjudices subis par les demandeurs d'asile sous Dublin.

Les statistiques produites dans la base de données Eurostat montrent que pour l'année 2009 les principaux « bénéficiaires » du système Dublin sont l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas. Le système Dublin a permis la réalisation d'un différentiel important entre les transferts « sortants » et « entrants » à la faveur d'une réduction du poids de l'asile dans ce pays (Cf. tableau ci-dessous). Au contraire les plus fortes augmentations de la demande d'asile du fait de l'application de Dublin sont observées en Italie, en Grèce et en Pologne.

Application du règlement Dublin en Europe (2009)

ETAT	REQUÊTES REÇUES			REQUÊTES ÉMISES			DIFFÉRENCE TRANSFERTS ENTRANTS / TRANSFERTS SORTANTS
	TOTAL DEMANDES REÇUES	DEMANDES REÇUES ACCEPTÉES	TRANS-FERTS ENTRANTS	TOTAL DEMANDES ÉMISES	DEMANDES ÉMISES ACCEPTÉES	TRANS-FERTS SORTANTS	
Belgique	1494	773	:	3289	2133	:	:
Bulgarie	196	144	32	73	36	24	8
Rép. tchèque	581	448	235	298	259	259	-24
Danemark	368	246	:	865	764	:	:
Allemagne	3933	2431	1258	8695	6242	2932	-1674
Estonie	38	33	11	10	6	1	10
Irlande	188	140	85	497	355	243	-158
Grèce	9506	5711	1202	32	17	8	1194
Espagne	1401	1043	451	207	174	14	437
France	2648	1176	820	5349	3430	1010	-190
Italie	7430	3616	1800	1160	680	41	1759
Chypre	60	34	11	12	8	1	10
Lettonie	63	54	21	14	8	6	15
Lituanie	280	222	28	44	17	7	21
Luxembourg	133	87	51	187	146	117	-66
Hongrie	2600	2067	938	606	483	90	848
Malte	1125	1079	473	6	4	3	470
Pays-Bas	942	501	323	3730	3402	1458	-1135
Autriche	2436	1313	742	5464	4632	1504	-762
Pologne	4862	4522	960	114	60	10	950
Portugal	75	54	33	16	14	12	21
Roumanie	478	372	126	102	76	15	111
Slovénie	286	225	52	70	46	26	26
Slovaquie	698	358	232	132	62	39	193
Finlande	229	128	:	1861	963	:	:
Suède	2624	1970	:	4501	3513	1086	:
Royaume-Uni	1062	490	368	2664	2098	995	-627
Islande	2	0	0	19	16	11	-11
Norvège	:	:	:	:	:	:	:
Suisse	605	452	195	6041	4590	1904	-1709
Total	46343	29689	10447	46058	34234	11816	

: = données non disponibles

Source : Eurostat.

Les statistiques pour l'année 2010 étant encore incomplètes, nous avons préféré compiler les données pour l'année 2009.

Le rapport de la Commission européenne sur l'évaluation du système Dublin, publié le 6 juin 2007, avait déjà pointé du doigt l'inefficacité du système. Du 1er janvier 2006 au 30 juin 2007, sur les 183 200 demandes d'asile (déposées dans les États membres appliquant le système de Dublin à cette période), 39 000 requêtes ont été reçues par les États membres au titre de Dublin. 46 700 demandeurs auraient été concernés par une procédure Dublin (soit 25,5% du nombre total de demandes d'asile). Si 59% de ces requêtes ont été acceptées, seules 12 500 personnes auraient été effectivement transférées sur cette période (Etude d'impact de la Commission européenne, SEC (2008) 2962). Ces chiffres permettent de dire que le système Dublin – Eurodac a des conséquences sur un nombre important de demandeurs au sein de l'UE, bien qu'au final, très peu d'entre eux soient effectivement transférés.

Selon une étude de 2009 du réseau académique Odysseus pour le Parlement européen, le nombre de demandes d'asile introduites dans les pays européens sous Règlement Dublin qui font l'objet de demandes de transfert est assez modeste. Dans seulement 12% des cas, les États membres demandent un transfert.

Et, si on regarde le nombre de transferts **effectivement** mis en œuvre, il est encore plus bas, l'étude d'Odysseus cite pour 2008, pour 11 000 demandes de reprise en charge acceptées, seulement 5 400 ont été effectivement transférées, environ 50%.

Pour les demandes de prise en charge, pour 2008 il y en avait 4 000 acceptées, et seules 1 200 personnes ont été effectivement transférées. C'est environ 30% des transferts acceptés qui sont effectués.

Pour finir, l'un des objectifs premiers de la mise en place du Système Dublin qui était d'enrayer les demandes multiples n'a manifestement pas été atteint. Au regard des statistiques fournies dans le rapport annuel publié en 2010 sur « les activités de l'unité Centrale d'Eurodac en 2009 », 23,3 % des demandes d'asile présentées en 2009 étaient des demandes multiples (à savoir qu'il s'agissait d'une deuxième demande au moins). Ce chiffre recouvre toutefois non seulement les cas dans lesquels la personne concernée a demandé l'asile plus d'une fois, mais aussi un certain nombre de cas dans lesquels les empreintes digitales du demandeur ont été enregistrées tant par l'État membre où il a présenté sa demande que par l'État membre finalement chargé de l'examen de celle-ci. La Commission a proposé de remédier à cette incohérence dans sa proposition de modification du règlement EURODAC, adoptée en décembre 2008.

III.2. Etat d'avancement des négociations

III.2.1. Des discussions pour le moins laborieuses

En décembre 2008, s'appuyant entre autres sur les constats de son évaluation de 2007, la Commission européenne a présenté sa proposition de révision du règlement Dublin¹⁶. Deux années se sont écoulées, et force est de constater que les discussions entre les deux co-législateurs restent pour le moins laborieuses.

La proposition de la Commission prévoit notamment :

- **d'élargir le champ d'application** du Règlement aux demandeurs et bénéficiaires de la protection subsidiaire.
- Concernant **l'efficacité du système** :
 - Des délais sont fixés en vue de rendre la procédure plus efficace et plus rapide ;
 - Plusieurs clauses ont été clarifiées, notamment en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles la responsabilité d'un État membre cesse ;
 - Une nouvelle disposition relative au partage des informations pertinentes avant l'exécution des transferts est ajoutée afin notamment de faciliter la coopération entre les États membres au niveau des modalités pratiques des transferts.
- Concernant les **besoins de protection des demandeurs d'asile** :
 - Le Règlement détaille davantage le contenu, la forme et le délai de communication des informations aux demandeurs d'une protection internationale ;
 - Le Règlement prévoit un droit de recours contre les décisions de transfert et oblige les autorités compétentes à décider si l'exécution doit être suspendue ou non et à permettre à l'intéressé de rester sur le territoire en attendant cette décision. De plus, le droit à l'aide judiciaire et/ou la représentation et, si nécessaire, à l'assistance linguistique est clarifié afin de garantir un droit de recours plus effectif ;
 - Une nouvelle disposition, rappelant le principe selon lequel nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale a été ajoutée. En outre, pour prévenir toute rétention arbitraire des demandeurs d'asile soumis à la procédure de Dublin, un nombre limité de motifs de rétention est proposé ;
 - Le droit à un regroupement familial a été élargi notamment pour inclure les membres de la famille qui bénéficient de la protection subsidiaire et qui résident légalement dans un autre État membre et pour rendre obligatoire le regroupement des personnes qui sont à charge ;

16 - 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 par l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou apatride, COM(2008) 820 final/2, 3 décembre 2008.

- La proposition renforce la protection accordée aux mineurs non accompagnés au cours de la procédure de Dublin de façon à mieux protéger leurs intérêts.

• Répondre aux **situations dans lesquelles les capacités d'accueil et les régimes d'asile des Etats membres sont soumis à une pression particulière et où le niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale est insuffisant.**

En cas de pression particulière subie par certains Etats membres disposant de capacités d'accueil et d'absorption limitées, une nouvelle procédure est définie dans le Règlement qui permet la suspension des transferts au titre de Dublin vers l'Etat membre responsable. Cette procédure peut également intervenir lorsqu'on craint qu'à la suite d'un transfert au titre de Dublin, les demandeurs ne bénéficient pas de normes de protection suffisantes dans l'Etat membre responsable, en particulier en matière de conditions d'accueil et d'accès à la procédure de demande d'asile.

Le Parlement européen a adopté, en première lecture, sa position sur la proposition de la Commission en mai 2009¹⁷. Depuis, les élections européennes sont passées par là et le rapporteur néerlandais désigné pour le Parlement, Jeanine Hennis-Plasschaert (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe - ADLE), n'est plus députée européenne. C'est par conséquent désormais un nouveau Parlement européen, issu des élections de juin 2009, ainsi que la nouvelle députée suédoise libérale, Cecilia Wikström, qui ont continué sur ce dossier les discussions avec le Conseil. Succédant comme rapporteur à J. Hennis-Plasschaert, Cecilia Wikström a souhaité obtenir une confirmation de la position du Parlement européen de mai 2009. C'est chose faite depuis le 29 novembre 2010 lors d'une réunion de la Commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE). Une aubaine pour les défenseurs des droits des demandeurs d'asile que le Parlement européen n'ait pas choisi de remettre sur la table des discussions la position adoptée en mai 2009, il n'est pas certain en effet que la nouvelle législature aurait adopté une position aussi favorable que celle de mai 2009.

... des points de discordance toujours aussi tenaces

Au sein du Conseil, les discussions semblent toujours buter sur les mêmes dispositions de la proposition de la Commission, à savoir :

- la définition des membres de la famille afin de renforcer le droit à l'unité familiale ; la rétention afin de mieux encadrer la procédure de placement ;
- l'entretien individuel obligatoire afin de ne plus laisser son organisation à la seule discrétion des Etats ;
- le droit de recours contre les décisions de transfert afin de garantir un droit de recours plus effectif ; et enfin

- le mécanisme de suspension des transferts afin de pallier les pressions particulières ou les niveaux de protection insuffisants dans certains Etats membres.

La position du Conseil n'est pas encore formalisée, mais il semblerait que les garanties procédurales dont pourraient bénéficier les demandeurs d'asile, si l'on en croit la proposition de la Commission, ne feraient pas long feu s'il n'en tenait qu'au Conseil.

C'est sur le mécanisme de suspension des transferts que les positions des deux co-législateurs semblent les plus irréconciliables. Alors que la plupart des membres du Conseil opterait pour une suppression pure et simple du dispositif proposé par la Commission, le Parlement européen, a au contraire, promu dans sa position de mai 2009 des mécanismes contraignants de solidarité ambitieux, estimant le partage équitable des responsabilités comme l'une des pierres angulaires des politiques communes de l'Union européenne. Si l'Assemblée parlementaire soutient donc le mécanisme de suspension temporaire des transferts, elle prévoit surtout l'introduction d'instruments obligatoires pour tous les Etats, à savoir :

1) la constitution d'équipes d'experts nationaux en matière d'asile assistant les Etats membres confrontés à un nombre important de demandeurs d'asile.

2) l'établissement d'un programme de relocalisation¹⁸ visant à permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale d'être accueillis par un autre Etat membre.

Le Parlement européen invite également la Commission européenne à utiliser pleinement les possibilités dont elle dispose en matière de procédures d'infraction dans les cas où le non-respect du droit communautaire perdure.

Les deux co-législateurs campant sur leur position, la balle semble désormais être dans le camp de la Commission qui, selon les déclarations de la commissaire Malmström, travaille, de concert avec la Présidence hongroise, à la recherche d'un compromis. Ainsi, d'après les informations disponibles, on ne parlerait plus de mécanisme de suspension temporaire, mais de « **mécanisme d'urgence** ». Ces initiatives ne se limiteraient pas à une seule modification d'ordre terminologique. Tout d'abord, concernant la nature du dispositif : il s'agirait d'une part d'une mesure de dernier recours envisagée dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée de six mois. D'autre part, concernant les motifs de son déclenchement : le dispositif prévu s'appliquerait uniquement dans les cas où un Etat membre se trouve dans une situation d'urgence particulière.

L'autre possibilité prévue par la Commission de recourir à cette procédure lorsque les normes de protection dans l'Etat membre responsable sont insuffisantes serait supprimée. Enfin, concernant sa mise en route : la Commission ne serait plus seule à initier le déclenchement du dispositif,

17 - Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM(2008)0820 – COD/2008/0243.

18 - Outre le terme « relocalisation », les appellations « réinstallation interne » ou « relocation » en anglais peuvent être utilisées pour désigner le transfert d'un Etat membre à un autre de bénéficiaires d'une protection internationale. Signe d'une solidarité entre Etats membres, la relocalisation a pour l'instant été expérimentée à partir de l'île de Malte vers d'autres Etats, comme la France, l'Allemagne ou l'Irlande par exemple.

le Conseil également aurait son mot à dire, ce qui non seulement alourdirait considérablement la procédure, mais impliquerait également son principal détracteur... Avec ce compromis, on est donc bien loin de la proposition initiale ; le mécanisme ainsi dessiné se présente davantage comme une mesure symbolique qu'un dispositif effectif.

III.2.2. L'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce : un catalyseur des discussions ?

Si la plupart des Etats s'opposent farouchement au mécanisme de suspension des transferts, c'est pourtant sans détour que par l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce le 21 janvier 2011, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) s'est opposée à une application systématique du règlement Dublin, remettant en cause un de ses sacro-saints fondements, la présupposée équivalence des systèmes nationaux au sein de l'Union. La Grande Chambre de la Cour a en effet jugé que le renvoi des demandeurs d'asile vers la Grèce viole les articles 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁹.

Outre ses implications immédiates, l'arrêt de la Cour, en condamnant les transferts Dublin vers la Grèce, donne un éclairage nouveau sur la proposition de la Commission et devrait, espérons-le, non seulement servir de catalyseur aux négociations, mais également promouvoir les principales avancées en matière de renforcement des droits proposées par la Commission.

■ Tout d'abord, sur le droit à l'information des demandeurs et l'obligation d'entretien :

L'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* a confirmé le droit à l'information des demandeurs et la nécessité de prévoir un entretien personnel afin de s'assurer que la détermination de l'Etat membre responsable est appliquée conformément aux obligations des Etats au regard des articles 3 et 13 de la CEDH. La Cour a en effet considéré que le processus d'entretien en Belgique dans le cadre d'une procédure Dublin n'avait pas permis au demandeur d'exposer les motifs pour lesquels il ne devait pas être transféré en Grèce. Cet arrêt pourrait par conséquent soutenir les propositions de la Commission en ce sens.

La Commission précise en effet davantage, à l'article 4 de sa proposition de révision, le contenu, la forme et le délai de communication des informations à fournir aux demandeurs. Elle prévoit notamment l'adoption d'une brochure d'information commune qui sera utilisée dans tous les Etats membres. Mieux informés du règlement de Dublin, de ses modalités d'application et de ses implications, les demandeurs, selon la Commission, com-

prendront mieux la procédure de détermination de la responsabilité et pourront ainsi également mieux faire valoir leurs droits. L'article 5 de la proposition de la Commission introduit aussi l'obligation pour les Etats membres de procéder à un entretien individuel. L'objectif de l'entretien individuel est de « **faciliter la détermination de l'Etat membre responsable, et notamment [de] permettre au demandeur de fournir les informations pertinentes nécessaires à l'identification correcte de cet Etat membre, ainsi [que d'] informer oralement le demandeur sur l'application du présent règlement** »²⁰.

■ Sur le droit à un recours effectif :

En ce qui concerne le grief tiré de l'absence, en droit belge, de recours effectif, la Belgique faisait valoir sur ce point qu'une demande de suspension pouvait être introduite « **en extrême urgence** » devant le Conseil du contentieux des étrangers, ce qui aurait suspendu l'exécution de son éloignement vers la Grèce jusqu'à ce que le Conseil se prononce, c'est-à-dire pendant soixante-douze heures au plus. La Cour a répondu que cette procédure ne répond pas aux critères établis dans sa jurisprudence en matière de recours effectif : lorsqu'une personne allégué que son renvoi l'exposerait à des traitements prohibés par l'article 3 de la CEDH, son grief doit faire l'objet d'un « **contrôle attentif et rigoureux** », et l'organe compétent doit pouvoir « **examiner le contenu du grief** » et offrir le « **redressement approprié** »²⁰.

Avec cet arrêt, la Cour porte donc un coup dur contre le système Dublin dans son ensemble et l'absence actuellement d'un recours systématiquement suspensif contre les décisions de transfert en particulier²¹. Les juges ont ainsi clairement explicité l'approche de la Cour quant au droit à un recours effectif et donné un éclairage nouveau sur ce point dans la proposition de la Commission.

La proposition prévoit de renforcer les garanties juridiques accordées aux demandeurs en prévoyant notamment un droit de recours contre les décisions de transfert. Malgré les objections du Conseil, il sera difficile désormais de ne pas maintenir dans la version finale du règlement révisé l'article 26(4) de la proposition de la Commission selon lequel « **aucun transfert n'est exécuté tant que la juridiction n'a pas statué** ».

L'appréciation de la Cour pourrait toutefois remettre en cause la proposition de la Commission d'un effet suspensif du recours examiné en deux temps : une juridiction compétente statuerait, dans un délai suspensif de sept jours, sur l'effet suspensif du recours au-delà de ces sept jours²². Au-delà du caractère inutilement complexe d'un tel dispositif, la Cour semble mettre à mal son adéquation avec l'article 13 de la CEDH : l'effectivité du recours au sens de l'article 13 de la CEDH requiert, selon les juges, à la fois un « **contrôle attentif et rigoureux** » du « **contenu du grief** » et

19 - COM(2008) 820 final, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, article 5, 3 décembre 2008.

20 - Communiqué de presse du Greffier de la Cour, n°043, « Les autorités belges n'auraient pas dû expulser un demandeur d'asile vers la Grèce, 21.01.2011.

21 - Voir le Communiqué de presse de Forum réfugiés, « Système européen 'Dublin' : renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce viole la Convention européenne des droits de l'homme », 21 janvier 2011.

22 - Voir article 26(3) de la proposition de la Commission (COM(2008) 820 final).

l'effet suspensif du recours.

Dans sa définition du recours effectif, l'arrêt **M.S.S c. Belgique et Grèce** semble également indirectement promouvoir l'article 26(6) de la proposition de la Commission sur la possibilité octroyée au demandeur d'une aide judiciaire et/ou d'une représentation gratuite (lorsque l'intéressé ne peut en assumer le coût). La pratique démontre en effet que dans de nombreux Etats, les demandeurs disposent de très peu de temps pour faire appel de la décision de transfert. A cela s'ajoute la technicité des recours contre les décisions de transfert. Dans ce contexte, et comme vient de le rappeler la Cour, il est indispensable de prévoir une représentation juridique gratuite.

■ Enfin, sur le mécanisme de suspension des transferts :

Comme déjà mentionné, le Conseil s'oppose très vivement au dispositif proposé par la Commission, lequel au contraire a trouvé un écho favorable dans la position du Parlement européen en mai 2010, qui fait de ce mécanisme un instrument de solidarité à long terme.

L'arrêt de la Cour offre, dans ce contexte, un plaidoyer sans détour en faveur des dispositions prévues par la Commission à l'article 31(2) de sa proposition²³. Dans ce second scénario, il est en effet prévu que la Commission peut décider de suspendre tous les transferts de demandeurs vers un Etat membre dans lequel elle juge le niveau de protection insuffisant.

Comme elle avait déjà eu l'occasion de le faire, une décennie plus tôt, dans le cas **T.I. c. Grande Bretagne**²⁴, la Cour rappelle que les autorités compétentes ne doivent pas se contenter de présumer que le requérant soit traité conformément aux garanties consacrées dans la Convention ; elles doivent vérifier comment, en pratique, les autorités dans le pays de transfert appliquent leur législation en matière d'asile. Si, dans le cas de la Grèce, la Cour a certes estimé dans une autre affaire en décembre 2008²⁵ que le renvoi d'un demandeur d'asile n'y emportait pas la violation de la Convention, elle rappelle avec force que depuis lors, de nombreux rapports ont fait état des difficultés pratiques que pose l'application du système Dublin en Grèce. La Cour empêche donc les Etats de se réfugier derrière une application systématique du règlement Dublin et met à mal son présupposé de départ de l'équivalence des systèmes nationaux d'asile au sein de l'Union.

23 - Extraits de l'article 31 (COM(2008) 820 final) :
Paragraphe 1 : « Lorsqu'un Etat membre est confronté à une situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur ses capacités d'accueil, son système d'asile ou ses infrastructures, et lorsque le transfert vers cet Etat membre de demandeurs d'une protection internationale en application du présent règlement risquerait d'accroître cette charge, cet Etat membre peut demander la suspension de ces transferts ».
Paragraphe 2 : « Lorsqu'elle considère qu'en raison de la situation dans laquelle se trouve un Etat membre, celui-ci risque de ne pas pouvoir assurer un niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale conforme à la législation communautaire, notamment la directive [accueil] et la directive [procédure], la Commission peut, conformément à la procédure prévue au paragraphe 4, décider de suspendre tous les transferts de demandeurs devant être exécutés vers l'Etat membre concerné en application du présent règlement ».

24 - CEDH, T.I. c. Royaume-Uni, requête n° 43844/98, 7 mars 2000.

25 - CEDH, K.R.S. c. Royaume-Uni, requête n° 32733/08, 2 décembre 2008.

CHAPITRE 2

Le projet transnational Dublin

Ce projet vise à assurer une meilleure information et un meilleur suivi des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Pour ce faire, un réseau d'associations européennes spécialisées et des outils d'information et de suivi ont été mis en place. Ce projet espère ainsi garantir une continuité dans l'accompagnement et le suivi juridique, social et médical des demandeurs d'asile transférés au titre du règlement Dublin.

Le projet a été réalisé sur une période de 18 mois : il a débuté le 1^{er} décembre 2009 et s'achèvera le 31 mai 2011.

Il a reçu un financement au titre des actions communautaires du Fonds européen pour les réfugiés pour l'année 2008.

I. Pourquoi ce projet ?

L'idée même et la nécessité de mettre en place un tel projet partent de constats simples :

- **Le manque d'informations et de suivi** quant au processus de transferts au titre du règlement Dublin empêche les demandeurs d'asile de bénéficier d'une assistance juridique et matérielle continue et entraîne souvent une interruption de l'accompagnement social et médical auquel ces derniers ont droit.
- Le manque général d'informations et une certaine opacité dans le fonctionnement du système Dublin rendent **la tâche des associations, qui viennent en aide aux demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin, très difficile au quotidien**. A l'heure actuelle, elles sont en effet dans **l'incapacité de délivrer, de manière systématique, des informations fiables et complètes aux demandeurs d'asile, ainsi qu'aux autorités**.
- Il existe, de manière générale, **peu de documents exhaustifs, à jour et accessibles en plusieurs langues sur le système de Dublin** ou bien encore sur les différentes procédures dans les Etats membres en matière de prise ou de reprise en charge en application du règlement Dublin.
- Le système Dublin a des **conséquences importantes sur un nombre élevé de demandeurs d'asile** (en termes de garanties procédurales et de conditions d'accueil notamment), bien qu'au final, très peu d'entre eux soient effectivement transférés. **La faible proportion des transferts effectifs** s'explique, en partie, par le manque d'informations délivrées aux demandeurs d'asile sur le système Dublin et les difficultés liées à l'accès à la procédure et à l'accueil dans l'Etat de renvoi.
- Les besoins spécifiques des **demandeurs d'asile vulnérables** ne sont pas pris en compte lors des procédures de prise ou de reprise en charge.

II. Présentation générale du projet

■ Les objectifs

Le projet comprend deux missions clairement identifiées, spécifiques et interdépendantes :

1) La première mission est de renforcer la capacité des associations à informer les demandeurs d'asile sur le déroulement d'une prise en charge ou d'une reprise en charge par les Etats membres en application du règlement de Dublin. Ce projet vise en effet à mettre à disposition des demandeurs d'asile des livrets d'information sur les systèmes d'asile nationaux, ainsi que des diagnostics individuels sur leur situation dans l'Etat de renvoi.

2) Le second objectif est d'assurer une continuité du suivi juridique, social et matériel du demandeur d'asile. De fait, le transfert sous Dublin entraîne souvent une interruption de l'accompagnement juridique, social et médical auquel les demandeurs ont droit. Pour les demandeurs d'asile vulnérables, cette interruption est lourde de conséquences. Le projet vise à réduire la durée de cette interruption par la **création d'un réseau d'associations de suivi et d'assistance des demandeurs d'asile**.

■ Qui sont les participants* ?

Outre Forum réfugiés, 9 associations européennes sont associées à ce projet, comme partenaires, parmi lesquelles :

- **Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)** (Espagne)
- **Italian Concil for Refugees (CIR)** (Italie)
- **France terre d'asile (FTDA)** (France)
- **Helsinki Foundation for Human Right (HFHR)** (Pologne)
- **Hungarian Helsinki Committee (HHC)** (Hongrie)
- **Irish Refugee Council (IRC)** (Irlande)
- **Jesuit Refugee Service - Romania (JRS - Roumanie)** (Roumanie)
- **Asyl in Not** (Autriche)
- **Flemish Refugee Action** (Belgique)



Si elles ne peuvent prétendre bénéficier du cofinancement par le Fonds européen pour les réfugiés, trois associations, à savoir l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (Suisse) et le Conseil danois pour les réfugiés (Danemark), le Conseil néerlandais pour les réfugiés (Pays-Bas) participeront également à ce projet.

Par conséquent, le nombre total d'Etats membres concernés par le projet s'élève à 12.

■ Présentation des outils développés

Les brochures d'information sur les systèmes d'asile nationaux et l'application du règlement Dublin

Ce projet a permis de produire une collection de livrets d'information relatifs aux différents systèmes d'asile des Etats membres dans lesquels sont implantées les organisations membres du réseau. Ce livret présente le système d'asile, no-

* Voir la présentation des organisations partenaires en annexe

tamment la procédure de demande d'asile et les droits des demandeurs d'asile en termes d'assistance matérielle et juridique, ainsi que les acteurs nationaux, dans le contexte d'un transfert Dublin. Ces livrets existent en 6 langues : anglais, français, arabe, russe, farsi et somalien. Pour certaines et lorsque cela s'avérait nécessaire, elles ont été traduites dans la brochure nationale a été traduite dans la langue nationale (par exemple en polonais). Ces livrets sont mis à la disposition de tous, notamment via le site internet dédié au projet, afin que le plus grand nombre d'acteurs assurant un suivi des demandeurs d'asile sous procédure Dublin puissent en bénéficier et les diffuser aux demandeurs.

■ La fiche individuelle de suivi du demandeur d'asile sous procédure Dublin.

Une fiche individuelle d'information et de suivi des demandeurs d'asile a été élaborée. Cette fiche permet de faire un point sur la situation légale, sociale et médicale du demandeur d'asile et de sa famille. Lorsque la situation du demandeur d'asile le rendra nécessaire (vulnérabilité et risque d'abandon de procédure notamment), cette fiche sera transmise au membre du réseau dans l'Etat de renvoi potentiel afin que ce dernier puisse, sur la base de ces informations, évaluer la situation à laquelle devra faire face le demandeur d'asile si la procédure de transfert est menée à son terme. Ce diagnostic se concentrera sur les questions d'accès à la procédure et d'assistance matérielle, notamment de logement et de rétention. Ce diagnostic sera présenté au demandeur d'asile.

Cette fiche de suivi permet également aux membres du réseau de s'informer immédiatement sur les situations des demandeurs d'asile transférés sous Dublin. Le demandeur d'asile est informé, avant son transfert, de la possibilité d'un suivi transnational par la communication de la fiche individuelle de suivi. Si le demandeur d'asile le souhaite, sa fiche est transférée et il est mis en possession des coordonnées de l'association du membre de réseau dans le pays de renvoi. Cette information se fait lorsque la situation du demandeur le nécessite et si ce dernier le souhaite. Cette information permet à l'organisation partenaire dans l'Etat de renvoi de bénéficier d'une information complète sur la situation légale, sociale et médicale du demandeur d'asile transféré avant que ce dernier ne soit effectivement transféré. Ces informations lui permettent d'anticiper l'arrivée du demandeur d'asile et permettent de ne pas dupliquer le processus de suivi dont la première étape aura déjà été faite dans le pays de transfert.

Après son transfert, le demandeur d'asile pourra bénéficier d'un entretien d'évaluation et d'orientation avec le membre du réseau qui aura reçu sa fiche individuelle de suivi. Cet entretien permettra de valider l'information contenue dans la fiche de

suivi, d'évaluer la situation du demandeur et de lui fournir l'information nécessaire sur les démarches qu'il doit entreprendre afin de reprendre une procédure d'asile et bénéficier le plus rapidement possible d'un suivi juridique et d'une assistance matérielle.

Les membres du réseau ont transmis mensuellement un rapport d'observation au coordinateur afin de rendre compte de leurs activités de suivi des demandeurs d'asile et de mise en œuvre des outils.

La question de la confidentialité des données transmises a été longuement discutée entre les partenaires.

Il est vrai que les fiches individuelles de suivi contiennent des informations personnelles sur la situation du demandeur d'asile et de sa famille. Il faut être extrêmement vigilant à ce que ces informations ne circulent qu'auprès des personnes autorisées qui assurent directement le suivi des demandeurs d'asile sous Dublin. Afin de garantir cet anonymat, nous avons décidé d'encadrer l'utilisation et la transmission des fiches individuelles.

Tout d'abord, une clause de confidentialité figure en première page de la fiche individuelle de suivi. Elle concerne toute personne qui est amenée à manipuler ce dossier. Par ailleurs, cette fiche individuelle de suivi est au format Word protégé par un mot de passe. Ce mot de passe n'est communiqué qu'aux partenaires qui ont signé un accord de partenariat avec le coordinateur. Cet accord de partenariat, signé par les représentants légaux, vaut contrat entre les parties et contient une clause de confidentialité. La clause de confidentialité prévoit expressément que la fiche individuelle de suivi ne peut être communiquée qu'entre la personne qui assure le suivi dans le pays de transfert et son collègue dans le pays responsable et pour finir Forum réfugiés, en tant que coordinateur du projet. Le respect de la confidentialité relève de la responsabilité des organisations partenaires signataires de la déclaration de partenariat. Par ailleurs, la fiche individuelle de suivi n'est transmise au partenaire qu'après accord du demandeur d'asile. Une autorisation est signée par le demandeur. Cette autorisation rappelle dans quel cadre cette autorisation est donnée et quel est l'objectif de la transmission du dossier.

Les outils développés dans le cadre de la mise en œuvre du projet ainsi que le rapport final sont mis à disposition sur le site internet du [http //www.dublin-project.eu](http://www.dublin-project.eu). Egalement, une base de données offre un accès à de nombreux documents relatifs au règlement Dublin et à son application.

■ Un échéancier en 4 temps

Le projet prévoit quatre temps distincts : une phase préliminaire, une phase de test, une phase de mise en œuvre et une phase de diffusion.

Phase préliminaire de mise en place (décembre 2009 – mars 2010) :

Elle prévoit :

- La mise en place du réseau (échanges d'informations, stratégie et calendrier de mise en œuvre du projet) ;
- La conception de modèles pour la rédaction des livrets d'information, des fiches individuelles et des rapports de suivi ;
- L'élaboration des livrets et des outils d'information et de suivi transnational (comprenant également leur traduction en français, en anglais, en arabe et en russe et si possible, dans la langue des membres du réseau).

Cette première phase s'est achevée par l'organisation, en mars 2010 à Lyon (France), d'une première réunion de travail, réunissant l'ensemble des participants ; il s'agissait d'une part, de valider les différents outils et leur traduction et d'autre part, de mettre en place une stratégie commune pour leur mise en œuvre et leur diffusion.

Phase de test (mars 2010 – juin 2010) :

Dans cette phase expérimentale, il est prévu :

- La diffusion des livrets d'information aux associations et administrations nationales et européennes ;
- L'utilisation et diffusion des fiches individuelles de suivi ;
- La conduite d'entretiens d'évaluation et d'orientation ;
- La rédaction des rapports mensuels de suivi ;
- Le développement du site Internet.

Afin de permettre la réalisation de ces objectifs, plusieurs réunions et déplacements sont organisés au niveau national ou plus largement, au niveau du réseau :

- Des réunions d'information et de coordination organisées au niveau national (cf. 5 réunions de travail par partenaire) ;
- Des déplacements nationaux pour les partenaires roumains, autrichiens, hongrois et polonais dans les centres de détention et d'accueil éloignés des centres urbains ;
- Une seconde réunion de travail à Vienne (Autriche) en juin 2010, regroupant tous les partenaires : il s'agissait de faire un bilan d'étape du projet (cf. présentation d'un rapport intermédiaire) et, sur la base de l'expérience de chaque partenaire, d'amender, si nécessaire, les outils d'information et de suivi, ainsi que les procédures d'utilisation.

Phase de mise en œuvre

(juin 2010 – avril 2011) :

Une fois les outils testés et révisés, ils ont été, au cours de cette période, mis en œuvre de manière systématique. La procédure comprend : l'utilisation et la diffusion des livrets d'information ; l'établissement de fiches individuelles et leur communication ; la conduite d'entretiens d'information et d'évaluation. Le suivi du projet est assuré via la rédaction de rapports mensuels rédigés par chaque partenaire et diffusés par le coordinateur. La phase de mise en œuvre prévoit également le développement et l'animation, par le coordinateur, du site Internet.

Phase de diffusion (mai 2011) :

Une conférence finale sera organisée à Bruxelles en mai 2011. Au-delà des parties prenantes du projet, cette conférence réunira d'autres intervenants essentiels dans l'accompagnement et la défense des demandeurs d'asile, au niveau national et européen. Elle aura pour objectif principal de faire le bilan du projet, notamment sur les outils d'information et de suivi et les procédures d'utilisation. Sur la base des rapports mensuels réalisés par les membres du réseau, un rapport final présentera les différents outils développés et utilisés au cours du projet et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux. La conférence sera également l'occasion de formuler des recommandations en vue de la mise en place d'un suivi transnational systématique des demandeurs d'asile sous procédure Dublin.

Le site Internet assure une communication sur l'ensemble des outils mis en œuvre lors du projet et ses réalisations. Par ailleurs, tous les documents relatifs au projet seront communiqués aux institutions européennes et aux administrations nationales compétentes, ainsi qu'au sein du réseau du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et des réseaux nationaux d'associations spécialisées.

■ Pour quels résultats ?

Une réponse à des besoins quotidiens : améliorer le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile sous procédure Dublin

Le développement de ce projet vise à répondre aux problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile relevant de la procédure de Dublin et les associations qui les accompagnent au quotidien dans leurs démarches. Le projet permettra aux associations de disposer d'un véritable réseau d'expertise et de savoir-faire au niveau européen, de mettre en place des outils d'information et de suivi et d'établir des procédures de suivi efficaces.

Le projet entend ainsi permettre la continuité de l'accompagnement juridique, social et médical

des demandeurs d'asile sous Dublin. Délivrer aux demandeurs d'asile une information fiable et complète sur le système d'asile du pays vers lequel ils sont transférés contribuera à réduire la part d'incertitudes et d'angoisses que suscite généralement le processus de transfert sous Dublin. Une meilleure information et un meilleur suivi permettront de réduire les abandons de procédure, qui précipitent les demandeurs d'asile dans la clandestinité.

A moyen et long terme, une méthode à transposer au niveau européen

A moyen et long terme, le but de ce projet est de s'inscrire dans la réflexion développée au niveau européen sur l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'asile, notamment les plus vulnérables, dans le cadre de transferts au titre du règlement Dublin. Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a en effet présenté sa proposition de refonte du règlement Dublin. Un de ses principaux amendements consiste en un meilleur échange d'informations entre Etats membres et avec les demandeurs d'asile ; il est prévu notamment une brochure d'information commune à destination des demandeurs d'asile (article 4 de la proposition) et un entretien personnel avec les demandeurs (article 5 de la proposition) sur le règlement Dublin et ses enjeux. Dans ce contexte, il apparaît clairement que les procédures et les outils, développés et mis en œuvre au cours du projet, peuvent constituer un précédent intéressant et utile pour la Commission européenne, les Etats membres ou bien encore le Bureau européen d'appui.



RAPPORTS NATIONAUX

**des partenaires
sur la mise en œuvre
du projet**



Organisation : **Asyl In Not**

I. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin – Observations sur le terrain et développements récents

Le droit d'asile est régi par l'Asylgesetz (AsylG, loi sur le droit d'asile), entrée en vigueur en 2005 et réformée plusieurs fois depuis. L'AsylG se réfère directement au Règlement Dublin et prévoit une procédure d'admission spéciale supplémentaire pour les personnes soumises à la procédure Dublin.

Après la demande d'asile, le Bundesasylamt (Office fédéral pour l'asile) doit informer le demandeur d'asile dans un délai de 20 jours de son intention de rejeter la demande en vertu du Règlement Dublin. Des entretiens (après consultation juridique et en présence d'un avocat, lequel est employé par le ministère de l'Intérieur) et s'il y a lieu, des examens médicaux, doivent avoir lieu.

Le Bundesasylamt peut rejeter la demande en application du Règlement Dublin et expulser la personne vers l'État membre responsable. Le demandeur d'asile a le droit de faire appel de cette décision dans les sept jours qui suivent. L'Asylgerichtshof (Cour du droit d'asile) statue sur l'appel et a le pouvoir de suspendre les effets de la décision d'expulsion dans un délai de sept jours. Si l'effet suspensif n'est pas accordé, le demandeur d'asile peut être expulsé sans décision finale de la cour du droit d'asile.

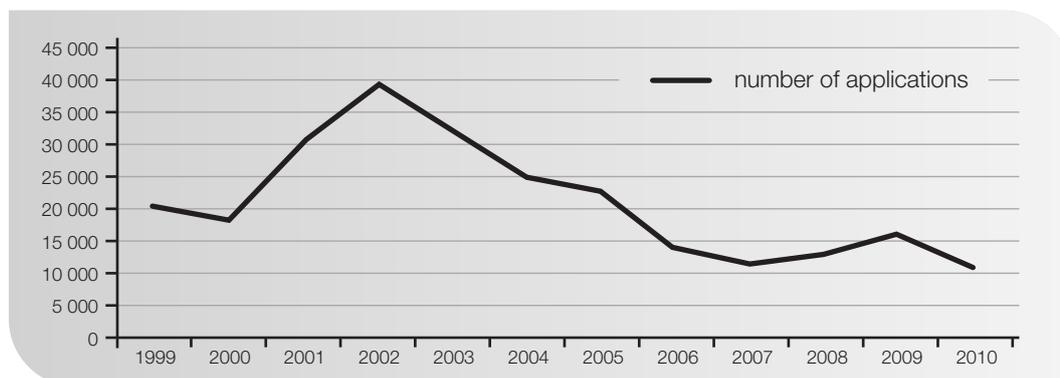
Si la demande d'asile est une demande consécutive, ce qui est le cas lorsqu'une personne demande l'asile et n'a pas été expulsée depuis sa dernière demande ou lorsqu'une personne a été expulsée, mais redemande l'asile dans les 18 mois qui suivent sa dernière demande rejetée, la demande d'asile n'a pas d'effet suspensif. Cela si-

gnifie que le demandeur d'asile risque d'être éloigné du territoire sans avoir subi d'entretien correct et sans disposer d'une décision qu'il pourrait ensuite contester.

La pratique consistant à détenir les demandeurs d'asile varie énormément ; elle est régie par la Fremdenpolizeigesetz (FPG, loi sur la police des étrangers) promulguée en 2005 et réformée plusieurs fois depuis. Il est possible d'emmener la personne dans un centre de détention (Schubhaft) dès le début de la procédure Dublin, si l'on soupçonne que le demandeur d'asile ne coopérera pas et se soustraira à la procédure. Il est également possible de détenir une personne lorsque le Bundesasylamt a rendu une décision négative à son égard. Pendant toute la durée de la procédure Dublin ou à l'issue de celle-ci, le demandeur d'asile peut aussi être arrêté, afin que son expulsion soit garantie.

La décision de détention dépend principalement du comportement de la personne par le passé, par exemple, si elle est passée par beaucoup d'autres États appliquant le Règlement Dublin, si elle a indiqué les mêmes informations personnelles dans les différents États, s'il s'agit d'une demande consécutive, s'il s'agit d'une famille ou d'une personne seule et si elle dit la vérité sur ses voyages vers l'Autriche. En pratique, le traitement est inégal entre les différents groupes ethniques. Il est possible de déposer un recours contre cette détention auprès de l'Unabhängiger Verwaltungssenat (UVS, tribunal administratif indépendant), qui est tenu de se prononcer dans un délai de sept jours.

Le nombre de demandes d'asile diminue de manière significative depuis 2002. Il est passé de 39 000 à 11 012 en 2010. Cette tendance semble se poursuivre en 2011. Pour plus de détails, voir le graphique ci-dessous :



2. Évaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

Étant donné que le projet nécessite beaucoup de tâches administratives, l'interlocuteur d'Asyl in Not a installé dans son bureau quelques outils pour faciliter autant que possible la gestion des outils du projet. Il s'agit notamment d'un registre de suivi, dans lequel chaque fiche de suivi doit comporter le nom, le code et la date de renseignement et de transmission, ainsi que le statut du demandeur et de la fiche de suivi.

Asyl in Not remplit la fiche de suivi pour chaque demandeur susceptible d'être expulsé vers un autre État appliquant le Règlement Dublin. La plupart des demandeurs viennent d'eux-mêmes au bureau chercher de l'aide. Parfois, l'interlocuteur d'Asyl in Not se rend dans un centre de détention pour prendre contact avec eux.

L'interlocuteur d'Asyl in Not a également constitué un réseau avec une ONG qui s'occupe des demandeurs d'asile et des réfugiés sur le plan psychologique et utilise les fiches de suivi lorsque cela semble nécessaire.

Dans la pratique, il n'a pas été difficile de convaincre les demandeurs de participer au projet, dès lors qu'ils y voyaient un avantage, par exemple une

aide en cas d'expulsion. Le plus important était d'expliquer que le renseignement de la fiche de suivi n'aurait pas d'influence sur la procédure d'asile en soi. En général, plus la procédure d'asile en Autriche était ardue, plus les demandeurs étaient désireux de participer au projet.

Bien que la plupart des gens aient accepté de participer, ils passaient souvent dans un autre pays, ne prenaient pas contact avec l'organisation partenaire correspondante et ne revenaient pas en Autriche dans de brefs délais. De plus, les organisations partenaires correspondantes avaient des difficultés à retrouver les demandeurs et à les joindre.

La page d'accueil a été l'outil le plus important d'Asyl in Not pour diffuser la brochure auprès des autres ONG s'occupant des demandeurs d'asile en Autriche et les informer du projet.

Cependant, la mise en œuvre du projet a également posé des problèmes, d'une part, à cause d'un manque de coopération des autorités du centre d'accueil de Traiskirchen et d'autre part, à cause de l'organisation des centres de détention, considérés comme des prisons normales. Bien qu'Asyl in Not ait pu rencontrer les demandeurs dans un centre de détention, il a été plus difficile d'identifier d'autres cas potentiels pour le projet, du fait de l'impossibilité d'établir un contact avec les détenus.

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	26 (avec fiches de suivi) [05.04.2011] Environ 10 cas avec d'autres demandes, pour lesquelles nous avons transmis les coordonnées de l'organisation partenaire correspondante (« <i>Mon ami est en France et a besoin d'aide, pouvez-vous m'aider ?</i> »)
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	3

3. Analyse de l'application du Règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Les sujets les plus importants pour nos demandeurs d'asile étaient :

- les relations familiales ;
- les problèmes de santé ;
- l'insécurité d'un pays en particulier ;
- l'intégration.

La plupart des demandeurs d'asile d'Asyl in Not sont venus en Autriche parce que des membres de leur famille y vivaient déjà en tant que réfugiés, ou demandeurs d'asile, ou sous protection subsidiaire. Ces proches ne sont pas seulement des parents lointains, mais aussi des enfants, des frères et sœurs avec qui ils ont longtemps vécu sous le même toit, voire des enfants mineurs et des conjoints, dans le cas où le statut d'un membre de la famille a été décidé après la première demande d'asile en Europe.

Dans ces cas-là, il est clair que l'unité de la famille n'était pas respectée, sauf si la famille s'était constituée avant que les demandeurs d'asile ne quittent leur pays d'origine, mais même alors, ces personnes ont dû prouver l'existence de leur vie de famille. Les demandes au titre de l'article 15 du Règlement Dublin II après une première expulsion vers le pays responsable ont été traitées très lentement et souvent refusées, même lorsque le demandeur d'asile avait un enfant mineur en Autriche ayant le statut de réfugié.

Asyl in Not a également remarqué que dans un cas, des mineurs rejoignant leurs proches en Autriche ont été expulsés, et dans un autre cas, renvoyés chez leur mère en Pologne, d'après les autorités autrichiennes, mais en fait les mères de ces enfants ne se trouvaient plus en Pologne depuis plusieurs mois. Les mineurs en avaient informé les autorités pendant leurs procédures d'asile, mais apparemment, personne ne les a cru ou n'a vérifié leurs dires.

M. K., 22 ans, originaire de Tchétchénie, s'est mariée en 2006, deux mois avant que son mari ne soit contraint de quitter son pays d'origine. Il est réfugié en Autriche depuis un certain temps, maintenant. Pendant sa propre procédure, il a déclaré qu'il était marié, mais il a malheureusement donné le « nom privé » de son épouse, Maryam, qui diffère totalement de son « nom d'état civil », un phénomène courant en Tchétchénie. Il n'était donc pas certain que Madinat soit la personne dont son mari avait parlé lors de sa procédure d'asile. Après deux entretiens, la demande de Madinat a été acceptée, parce que le couple a réussi à convaincre le Bundesasylamt qu'il était précédemment marié.

K. T. est arrivée en Autriche en 2008 la première fois parce qu'elle avait épousé un réfugié. Elle est tombée enceinte, puis a perdu

son bébé. Elle a été déboutée de sa demande d'asile et expulsée en Pologne, où elle est restée en prison quelques mois.

Au total, elle a demandé l'asile en Autriche deux fois et a finalement accouché d'un fils en Autriche. Le Bundesasylamt a d'abord voulu refuser la demande d'asile de son fils en application du Règlement Dublin et l'a expulsé avec sa mère en Pologne, mais notre recours a abouti. Conformément à l'art. 7 du Règlement Dublin, la demande d'asile a été accordée à Khedi et à son fils.

M. I., E. L. et leurs deux enfants, âgés d'un an et de trois ans, la plus âgée étant atteinte d'un grave handicap mental et physique, ont failli être séparés par une décision du Bundesasylamt, parce que le dossier de M. I. dépendait de la Pologne, tandis que Mme L. et de leurs enfants dépendaient de la République tchèque. L'Asylgerichtshof a défini cette séparation comme une violation de l'article 8 de la CEDH et a fait droit au recours.

Les autorités autrichiennes ont tout de même essayé de prouver qu'il ne s'agissait pas d'une famille et ont demandé un test ADN. Les demandeurs d'asile ont accepté, mais dans un premier temps, ils n'ont pas pu payer la facture nécessaire à la réception des résultats. Le Bundesasylamt a donc décidé d'expulser la femme et les enfants en République tchèque et le mari en Pologne. Nous avons fait appel. Mme L. et ses enfants ont été renvoyés en République tchèque. Un ami de la famille s'est finalement arrangé pour collecter l'argent nécessaire, l'Asylgerichtshof a accordé l'effet suspensif au recours et la femme et les enfants ont pu revenir. Pour finir, l'Asylgerichtshof a fait droit au recours, la famille a pu engager une seconde procédure et le bien-fondé de sa demande est en cours d'examen.

Le deuxième groupe de demandeurs d'asile le plus important se composait des personnes ne recevant pas de traitement médical dans l'État responsable, en général la Pologne. Nous avons constaté que les prestations médicales générales n'étaient pas mauvaises en Pologne, mais dans des cas particuliers très graves, les soins médicaux n'ont pas été prodigués, ce qui a entraîné une très forte dégradation de la santé des personnes. Toutes sont arrivées en Autriche dans un état de santé extrêmement précaire.

P. E. est venue en Autriche pour la première fois en 2009 avec son fils de 17 ans, pour y rejoindre son fils adoptif, réfugié, parce qu'elle craint de mourir et veut laisser son fils cadet entre de bonnes mains. Elle souffre d'un cancer et a déjà subi une opération (hystérectomie), mais sans chimiothérapie en parallèle. Le cancer n'a donc pas disparu.

Lorsqu'elle est arrivée en Autriche, la chimiothérapie a été commencée rapidement, car

son état de santé était très inquiétant. Pourtant, les autorités autrichiennes (le Bundesasylamt et l'Asylgerichtshof) n'y ont pas vu une violation des articles 2 et 3 de la CEDH, parce qu'en Pologne, son traitement aurait été poursuivi. Début octobre 2010, Petimat a donc été renvoyée en Pologne. Elle s'est immédiatement rendue chez un médecin à Dembak, lui a montré les documents médicaux autrichiens indiquant son état médical exact et le traitement qu'elle devait recevoir. Le médecin lui a répondu que « ces documents en allemand » ne l'intéressaient pas. Il n'a montré aucun intérêt lorsqu'elle lui a dit qu'elle avait un cancer et qu'elle avait besoin d'une chimiothérapie ; il a même refusé de transmettre son dossier à un hôpital. Il lui a dit qu'il ne pouvait pas faire cela. Une fois, elle a eu une grave crise de convulsions et a perdu connaissance. Lorsque son fils est allé chercher de l'aide, on lui a donné des vitamines « Centrum », en lui disant que sa mère souffrait seulement de mauvaise circulation. Elle est finalement retournée en Autriche, où les médecins ont découvert qu'elle avait développé des métastases dans les poumons pendant son séjour de deux mois en Pologne. Après son retour en Autriche, sa demande d'asile a été acceptée, parce qu'il a été prouvé que l'aggravation de son état de santé était due à un manque de soins médicaux.

T. M. est séropositive et a déposé une deuxième demande d'asile en Autriche. Elle est arrivée en Autriche via la Pologne et a déposé sa demande en octobre 2008. Elle voulait vivre en Autriche parce qu'elle y a des proches. L'Autriche a rejeté sa demande et l'a renvoyée en Pologne. Là, elle et ses enfants ont été placés dans un centre de détention, où ses médicaments lui ont été confisqués. Son état de santé n'a cessé de se dégrader. La poursuite de son traitement médical lui a été explicitement refusée au motif qu'elle était « déjà morte ». Elle est donc revenue en Autriche où elle a fait une nouvelle demande d'asile.

Les médecins autrichiens ont diagnostiqué une forte aggravation de sa maladie. Le Bundesasylamt a cependant rejeté sa demande et l'a de nouveau expulsée en Pologne. L'Asylgerichtshof a fait droit à l'appel de Mme M., soulignant qu'elle ne pouvait être renvoyée en Pologne que s'il était garanti qu'elle y recevrait le traitement nécessaire. À deux autres reprises, le Bundesasylamt n'a pas suivi la décision de l'Asylgerichtshof et a expulsé Mme M. en Pologne. Pour finir, après plus d'un an de procédures de Dublin, Mme M. a pu entamer une procédure d'examen du bien-fondé de sa demande.

Par ailleurs, nous avons eu le cas d'un bébé souffrant de problèmes pulmonaires, qui a été maintenu en centre de détention pendant trois mois sans aucun traitement. En revenant en Autriche et en voyant que leurs chances étaient très minces, la famille est allée dans un autre pays.

Des demandeurs d'asile ont également signalé qu'ils venaient en Autriche parce qu'ils ne recevaient pas de traitement médical en Pologne. Nous avons par exemple eu le cas d'un homme qui a déclaré n'avoir reçu en Pologne que du sirop pour la toux. Lorsqu'il est arrivé en Autriche, il a immédiatement été admis à l'hôpital parce qu'il avait la tuberculose. Dans un autre cas, une femme enceinte de huit mois, accompagnée de ses trois enfants mineurs et de son mari, n'a reçu ni prestations médicales ni logement. La famille est alors repartie. Un autre dossier concernait un homme souffrant d'une hernie. Malgré ses douleurs intenses, il n'avait pas été opéré en Pologne, car l'opération était trop chère.

Par ailleurs, certains demandeurs d'asile ont déclaré qu'ils avaient toujours reçu le traitement nécessaire en Pologne, mais manifestement, il reste encore beaucoup de cas graves dans lesquels le traitement n'est pas garanti.

Le troisième groupe de demandeurs d'asile était celui des personnes qui ne se sentaient pas en sécurité dans l'État responsable. Cela allait des personnes ayant entendu dire que la Pologne n'était pas un État sûr à celles qui ont été menacées, mais pas attaquées.

Des cas plus graves sont à signaler. Dans l'un de nos dossiers, le mari d'une femme a été tué en Pologne, manifestement pour des raisons politiques, et la famille a été menacée plusieurs fois. Après une longue procédure, cette femme et ses enfants ont été acceptés en Autriche.

L. K. et sa famille (son mari R., deux enfants de son premier mariage, trois enfants de son second mariage) viennent de Tchétchénie. Ils ont quitté leur pays fin 2007 parce que R. et son frère A., ainsi que sa famille (qui ont quitté pays en le même temps) avaient de gros problèmes politiques. En Tchétchénie, ils vivaient tous ensemble.

En 2008, les deux familles sont arrivées ensemble en Autriche et ont déposé une demande d'asile. Comme ils étaient passés par la Pologne, toutes les demandes ont été refusées. R., L. et leur famille ont été expulsés, alors qu'A., et leurs cinq enfants ont été autorisés à rester.

L. et R. ont poursuivi leur procédure d'asile en Pologne, mais la famille était sans cesse menacée par « les personnes avec qui R. se battait auparavant. Quand ils ont changé de camp, ils ont voulu qu'il change de camp avec eux. » En réalité, R. était persécuté par le gouvernement tchéchène en Pologne.

R. a rapidement quitté le logement et a commencé à vivre avec ses amis. Il ne voyait pratiquement jamais sa famille, et toujours la nuit. Il a dit à sa femme de dire à tout le monde qu'ils étaient divorcés et qu'il s'était remarié, mais cela n'a pas arrangé la situation. Un jour, des hommes sont venus chez L., dans sa chambre et l'ont menacée pour qu'elle révèle

où se trouvait son mari. Après cet incident, la famille a été déménagée. Un peu plus tard, le fils de L., qui avait 17 ans, à l'époque, a été menacé dans la rue.

En 2009, ils ont donc décidé qu'ils n'étaient pas en sécurité en Pologne. L. et ses cinq enfants sont partis en Suède. La Suède n'estimait pas que la Pologne soit un pays dangereux pour la famille. Elle a rejeté leurs demandes et ils sont retournés en Pologne.

L. et son fils aîné ont été menacés à plusieurs reprises, c'est pourquoi L. et ses enfants (sauf son fils aîné) sont retournés en Autriche en juillet. En août, le fils aîné a rejoint la famille. Deux jours plus tard, R. a été tué et son corps mutilé a été retrouvé près de la gare ferroviaire de Varsovie.

Les autorités autrichiennes ont lancé une procédure Dublin et finalement, expulsé la famille en Pologne. Les raisons invoquées étaient qu'une expulsion n'est pas une violation des articles 2 et 3 et de la CEDH et que la Pologne est un État sûr. Nous avons fait appel de cette décision en soulignant que la Pologne n'est pas un endroit sûr pour cette famille et que cette famille ne peut être expulsée parce que cela va à l'encontre des articles 2 et 3 et de la CEDH. De plus, la famille de L. a besoin du soutien d'A. et de sa famille, dans cette situation extrêmement difficile.

L'Asylgerichtshof a fait droit au recours et à peine quelques semaines plus tard, la famille a reçu le statut de réfugié.

Dans un autre dossier, une jeune fille de douze ans a failli être violée en Pologne et la mère a décidé de quitter le pays avec ses enfants. Asyl In Not n'a pas obtenu gain de cause.

Le quatrième et dernier groupe de réfugiés au titre du Règlement Dublin était celui des personnes qui avaient fui un État membre et n'étaient manifestement pas en mesure de demander l'asile ou ne le souhaitaient pas, bien que cette procédure donne aux demandeurs d'asile accès aux services sociaux nécessaires. Ce groupe se composait principalement de personnes venant de Grèce.

M. S. est venu en Autriche pour la première fois, via la Grèce, en octobre 2008. Sa demande d'asile a été refusée en octobre 2009. En décembre 2009, il a déposé une deuxième demande, qui a elle aussi été rejetée, en février 2010. Il a été renvoyé en Grèce en février 2009. En Grèce, il est resté dans un centre de détention pendant une semaine. Après sa libération, il a eu des problèmes et s'est rendu en Macédoine, où il a séjourné jusqu'en juin 2010, date à laquelle il est reparti en Autriche et a déposé une troisième demande d'asile. Il a passé un petit entretien, principalement sur son trajet jusqu'en Autriche. Il a ensuite été emmené dans un centre de détention ; notre recours à ce sujet n'a rien donné.

En juillet 2010, il a été renvoyé en Grèce une fois de plus. Jusqu'alors, il n'avait jamais été interrogé en détail sur son séjour en Macédoine de février à juin 2010, ce qui était important au regard de l'article 14-3 du Règlement Dublin. Après son expulsion, nous avons reçu une autre décision de rejet, que nous avons contestée. L'Asylgerichtshof a finalement fait droit à mon recours, a accepté que M. S. entame la procédure et a ordonné des investigations supplémentaires dans ce dossier. Il a été difficile de retrouver M. S., mais nous avons réussi à le joindre en Grèce et nous sommes battus pendant presque six mois pour le ramener en Autriche légalement, parce que les autorités autrichiennes (le Bundesasylamt comme l'ambassade) ne s'estimaient pas tenues de lui permettre de revenir. Finalement, avec l'aide du HCR, M. S. a pu revenir.

Une seconde procédure Dublin auprès de la Grèce, lancée immédiatement après son arrivée, n'a pas abouti à son expulsion.

Dans quelques très rares cas, l'intégration était la raison pour laquelle les demandeurs voulaient rester en Autriche. Cela ne concernait que les personnes dépendant du droit d'asile antérieur au 30 juin 2008, qui vivaient en Autriche depuis quelques années, jusqu'à ce que le tribunal administratif rejette leur demande en raison du Règlement Dublin II, alors que les demandes d'asile avaient un effet suspensif depuis des années et que les familles se trouvaient en Autriche de manière légale. Cette situation était particulièrement difficile pour les familles dont les enfants allaient à l'école, étaient bien intégrés et se retrouvaient expulsés dans un pays avec lequel ils n'avaient aucun lien.

Mon expérience au quotidien auprès des demandeurs d'asile pour les procédures de Dublin et l'échange d'informations avec les organisations autrichiennes partenaires m'a permis d'identifier les pratiques générales suivantes :

■ groupes vulnérables

Les mineurs non accompagnés passent habituellement des examens physiques (caractéristiques sexuelles, examen dentaire et radiographie du poignet). Ces méthodes sont très controversées, parce qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des variations de développement physique en fonction des origines ethniques. Un avocat est désigné comme représentant légal des mineurs non accompagnés.

Les mères célibataires ne sont pas reconnues comme étant un groupe vulnérable dans la procédure Dublin.

Les victimes de tortures ne sont pas reconnues comme étant un groupe vulnérable dans la procédure Dublin. Ce n'est que si un grave traumatisme entraîne une violation des articles 2 ou 3 de la CEDH en cas d'expulsion que la personne ne sera pas expulsée, ce qui est très rarement reconnu.

■ unité de la famille et clause humanitaire

Comme les exemples ci-dessus le montrent, l'unité de la famille est souvent rompue. Les familles fondées après la première demande dans un État membre sont rarement incluses au titre de l'article 7 du Règlement Dublin. Même les familles fondées avant leur entrée en Europe ont souvent des problèmes pour être reconnues.

■ pratiques de détention

Tous les centres de détention sont de vieilles prisons, qui fonctionnent toutes de la même façon : les détenus restent dans leur cellule toute la journée, sauf pendant la promenade, une demi-heure par jour. Les conditions d'emprisonnement seraient pires que dans les autres prisons.

Les pratiques de détention sont très différentes et semblent varier en fonction de la nationalité du demandeur d'asile. Les personnes originaires d'Afghanistan ou d'Afrique en général sont plus facilement emprisonnées que les personnes originaires de la Fédération de Russie. Les hommes sont habituellement plus susceptibles d'être incarcérés. Les enfants et les familles sont également emprisonnés, au moins une nuit avant leur expulsion.

L'incarcération d'une personne dépend de son histoire et de son comportement : est-elle passée par beaucoup de pays de l'UE ? a-t-elle fourni des informations personnelles cohérentes ? s'est-elle précédemment cachée pour échapper à une expulsion ?

Il existe des phases pendant lesquelles davantage de personnes sont incarcérées. Quand les ONG déposent plus de recours contre la détention, le nombre d'incarcérations diminue. Les lois concernant la détention des demandeurs d'asile sont très fréquemment durcies et entraînent une augmentation du nombre de personnes en détention. Le tribunal administratif assouplit habituellement ces lois, afin qu'elles se conforment à la constitution.

■ transferts

La police vient chercher les demandeurs d'asile chez eux, habituellement au milieu de la nuit, pour être sûre que toute la famille est présente. Les policiers portent une arme et sont en uniforme, sauf si des enfants sont concernés par l'expulsion. Un interprète accompagne la police.

Selon le cas, le demandeur d'asile passe plus ou moins de temps en prison avant d'être expulsé vers l'État responsable. Dans la plupart des cas, même avec les familles, le demandeur d'asile doit passer au moins une nuit en détention. Pendant cette période, ont lieu par exemple des examens médicaux, qui doivent vérifier que la personne peut être transférée.

Les transferts se font en autocar, avion ou automobile, cette dernière solution étant employée pour de courtes distances, par exemple vers la Slovaquie ou la République tchèque. L'heure du transfert est programmée de manière à ce que le demandeur d'asile arrive le matin dans l'État responsable.

Les papiers d'identité doivent être rendus au demandeur d'asile, mais dans de nombreux cas qui nous ont été signalés, les demandeurs d'asile ont été expulsés sans ces documents.

4. Conclusions et recommandations au niveau national

- La coopération des autorités nationales a été mauvaise, Asyl in Not n'a pas obtenu l'autorisation de visiter le centre de détention et le centre d'accueil lors de la visite du coordinateur du projet en Autriche.
- La clause humanitaire est rarement invoquée et son application devrait être améliorée.
- Dans bon nombre de cas, l'unité de la famille n'est pas maintenue et la situation se détériore en permanence.
- Toutes sortes de mauvaises situations dans un État membre du Règlement Dublin (situation générale, état de santé, menace possible sur la sécurité individuelle) sont soit niées par les autorités, soit déclarées sans rapport, ce qui entraîne souvent la violation des droits de l'homme du demandeur d'asile.
- La jurisprudence sur les dossiers Dublin est incohérente. Des dossiers semblables sont souvent tranchés de manière différente, comme les études de cas ci-dessus le montrent.

Organisation : **Flemish refugee Action** (Vluchtelingewerk Vlaanderen)

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin. Observations sur le terrain et développements récents

1.1. La procédure belge

La législation belge prévoit deux statuts de protection différents : le statut de réfugié, conformément à la Convention de Genève de 1951, et le statut de protection subsidiaire, conformément à la directive européenne Qualification (2004/83/CE).

La loi belge sur les étrangers du 15 décembre 1980 constitue le principal cadre national relatif aux statuts de protection et à la procédure d'asile. En Belgique, les autorités responsables d'examiner une demande de protection sont l'Office des étrangers, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), le Conseil du contentieux des étrangers et le Conseil d'Etat.

Cette partie s'intéresse à la procédure Dublin, pour plus d'informations sur la procédure d'asile, veuillez consulter les brochures d'information.

L'Office des étrangers est l'autorité auprès de laquelle toutes les demandes d'asile sont remplies et déposées.

Le jour de la demande, l'Office des étrangers prend une photo et relève les empreintes digitales du demandeur. Il passera également un test tuberculinique. L'Office des étrangers procédera à un premier entretien avec le demandeur le jour de la demande ou peu après. Le premier entretien, retranscrit dans un rapport, se concentre sur les questions d'identité, de nationalité et d'itinéraire de voyage du demandeur jusqu'en Belgique. Aucun avocat n'est présent lors de l'entretien.

En cas de résultat Eurodac négatif, mais si le demandeur a mentionné dans son premier entretien son passage dans un autre État membre de la Convention de Dublin, l'Office des étrangers peut effectuer un « entretien Dublin » supplémentaire pour obtenir plus d'informations

sur son itinéraire de voyage. Aucun rapport ne sera fait de cet entretien. D'après les déclarations de l'Unité Dublin de l'Office des étrangers, cela devrait bientôt changer et l'entretien Dublin s'effectuera en même temps que le premier entretien.

En cas de résultat Eurodac positif et si l'Office des étrangers est presque sûr que le pays concerné reprendra le demandeur, ce dernier sera immédiatement mis en détention. Ladite détention ne peut dépasser un mois. Cependant, à titre exceptionnel (dossier difficile, par exemple lorsqu'il y a plusieurs résultats Eurodac positifs), la détention peut être prolongée d'un mois. Si le demandeur n'est pas en détention à ce moment-là, il sera appelé à revenir plus tard ou recevra la décision Dublin par courrier.

Lorsque l'Office des étrangers décide finalement qu'un autre pays est responsable du demandeur et que ce pays a accepté de le reprendre (ou n'a pas répondu dans les délais), le demandeur peut soit être détenu pendant un mois afin de procéder à son retour soit recevoir un ordre de quitter le territoire avant une certaine date. Le cas échéant, il peut demander une aide financière auprès de l'Office des étrangers pour organiser son retour.

Les appels interjetés contre les décisions de l'Office des étrangers relatives à la procédure Dublin sont à présenter devant le **Conseil du contentieux des étrangers (CCE)**. Il s'agit d'un appel en annulation qui n'a pas d'effet suspensif. Cela signifie que même après avoir interjeté appel, l'Office des étrangers peut renvoyer le demandeur ou le transférer à un autre pays européen. C'est pourquoi la législation prévoit la possibilité de présenter **une demande de suspension en même temps**. Ladite **demande de suspension** permet de demander à ce que la décision rendue par l'Office des étrangers soit suspendue le temps de la procédure d'appel devant le CCE. Le CCE peut rejeter l'appel ou annuler la décision et renvoyer la demande à l'Office des étrangers pour examen futur.

Dans l'éventualité où l'Office des étrangers déciderait que la Belgique est responsable de l'examen de la demande, celle-ci serait transférée au **Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)** pour examen au fond.

1.2. Accueil

Durant toute la procédure, c'est-à-dire depuis le dépôt de la demande à l'Office des étrangers jusqu'à la clôture définitive de la procédure, toute personne qui demande asile a droit à l'**accueil**. L'accueil est organisé par Fedasil (l'Agence fédérale pour les demandeurs d'asile) et comprend un hébergement dans une structure d'accueil, des repas, un encadrement médical, social et psychologique, mais aussi la possibilité d'avoir accès à certaines formations et programmes de retour volontaire. **C'est uniquement dans cette structure d'accueil que le demandeur pourra bénéficier d'une aide de l'État, si le demandeur décide de ne pas y rester, il ne pourra recevoir de l'État qu'une aide médicale. En principe, les premiers mois de séjour auront lieu dans un centre d'accueil collectif, par la suite les demandeurs peuvent être transférés dans des maisons ou des structures individuelles.**

Une exception notoire au principe d'accueil est faite pour les personnes qui ont interjeté un appel en annulation contre l'ordre de quitter le territoire (par exemple quand la Belgique décide qu'un autre État est responsable en vertu de la Convention de Dublin). L'appel n'étant pas suspensif en soi, l'ordre est toujours exécutoire et le droit à l'accueil prend fin. C'est uniquement lorsque l'appel en annulation est interjeté en même temps qu'une demande de suspension que le droit à l'accueil reste en vigueur, à condition que cette suspension soit retenue. Lorsque l'appel en annulation est retenu, le droit à l'accueil est rétabli.

1.3. Statistiques

En 2010, 19 941 demandes d'asile ont été présentées en Belgique : 19 167 directement à l'Office des étrangers, 304 dans un centre de détention et 470 à la frontière. Sur ce total, 16 532 constituaient une première demande. Les dix premiers pays d'origine sont le Kosovo, l'Iraq, la Russie, l'Afghanistan, la Guinée, la Serbie, la Macédoine, l'Arménie, la République démocratique du Congo et la Syrie. 2 107 demandeurs ont obtenu le statut de réfugié en 2010 et 711 ont obtenu celui de protection subsidiaire.

En 2010, il y avait 3 382 résultats Eurodac positifs, avec en tête des résultats la Pologne (701), la Grèce (447), l'Allemagne (333), l'Italie (246) et les Pays-Bas (242). 2 146 personnes ont finalement été classées « dossier Dublin » sous la responsabilité d'un autre État membre.

926 personnes ont été détenues après accord sur le pays responsable, afin de procéder au retour. 404 personnes ont été détenues en attente d'un accord sur l'État responsable.

2. Évaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

Comme cela a été exposé dans l'introduction, l'ARF n'a que peu de projets pilotes sur lesquels elle travaille directement avec les demandeurs d'asile. Elle fournit principalement des informations et des conseils à ceux travaillant directement avec les demandeurs d'asile tels que ceux qui s'occupent des dossiers, les bénévoles et les avocats. L'ARF dépendait fortement des autres organismes pour rencontrer les demandeurs d'asile en application de la procédure Dublin ainsi que pour remplir les dossiers de suivi individuel à envoyer (via l'ARF) à un des partenaires du projet Dublin.

Plusieurs organismes et partenaires ont été contactés afin de trouver comment faire ce suivi. Parmi eux, des organismes qui visitent les centres de détention où des « dossiers Dublin » sont généralement détenus.

Il a également été envisagé de rechercher les « dossiers Dublin » dans le projet de l'ARF sur les logements individuels pour les demandeurs d'asile, en coopération avec plusieurs organismes partenaires. Cependant, les demandeurs d'asile sont seulement autorisés à postuler pour un logement d'accueil individuel après une durée de 4 mois dans un centre d'accueil collectif. La plupart des demandeurs d'asile sous procédure Dublin reçoivent leur décision alors qu'ils sont encore dans un des centres d'accueil collectifs gérés par Fedasil. Par ailleurs, les demandeurs ayant une décision Dublin et faisant partie du projet de logements individuels étaient principalement des demandeurs d'asile qui avaient également présenté une demande de séjour médical et qui, pour cette raison, ne pouvaient pas être transférés vers l'État membre responsable en vertu de la Convention de Dublin (pour plus d'informations voir ci-dessous).

Une troisième tentative consistait en la publication, dans deux bulletins d'information largement répandus, d'un appel public au sein des organisations membres, parmi les bénévoles et les personnes intéressées par le sujet des réfugiés. Encore une fois, nous n'avons pas reçu de réponse positive.

L'absence de réponse est principalement due au fait que les personnes qui travaillent avec les demandeurs d'asile ont une lourde charge de travail et ne peuvent pas s'occuper du travail supplémentaire que représentent les entretiens avec les demandeurs d'asile du projet Dublin, tout en répondant aux besoins de communication et de rapport de l'ARF.

L'ARF n'a également reçu aucun cas à travers les dossiers de suivi individuel des partenaires à l'étranger. Ce qui veut dire que, là encore, aucun suivi n'a pu être réalisé pour les dossiers individuels.

Pour les raisons susmentionnées, l'ARF n'a pas été en mesure de mettre en place un suivi individuel et ne dispose pas des statistiques produites dans le cadre du projet.

À plusieurs occasions, des références aux organismes partenaires du projet ont été faites, principalement quand les avocats avaient besoin d'informations supplémentaires sur la procédure d'asile ou la situation globale du pays vers lequel leurs clients allaient être transférés. Les travailleurs sociaux des centres d'accueil fermés et leurs visiteurs ont également été informés par l'ARF de l'existence de brochures d'information et du site Internet lors de contacts formels et informels.

L'ARF reçoit souvent des questions à propos de la procédure Dublin à travers le bureau d'aide juridique, ouvert à tous : bénévoles, travailleurs sociaux, avocats, demandeurs d'asile, ... De plus, l'ARF a reçu des questions sur la procédure Dublin directement de la part des demandeurs d'asile qui ont pu découvrir l'ARF par des moyens différents. Dans toutes ces situations, le partenariat du projet et les informations contenues dans les brochures se sont avérées très utiles.

À l'avenir, après la mise en place du projet, ces éléments continueront d'aider l'ARF dans la poursuite d'une aide plus adaptée à ceux appelés à être en contact avec les dossiers Dublin

3. Analyse de la mise en œuvre du Règlement Dublin au niveau national

3.1. MSS c. Belgique et Grèce

Au cours du projet Dublin, la CEDH a statué sur la mise en application du Règlement Dublin à l'égard de la Grèce. Dans cette décision majeure, la CEDH a décidé que les conditions de vie et de détention en Grèce sont en violation de l'article 3 de la CEDH, et que l'absence d'un recours juridique effectif pour les demandeurs d'asile à l'intérieur du pays est en violation de l'article 13 de la CEDH. En ce qui concerne la Belgique, le transfert en Grèce est considéré comme une violation de l'art 3 de la CEDH et la « procédure d'extrême urgence » devant le CCE (dénommé « Cour d'appel des étrangers » dans la décision) a été considérée en violation de l'article 13 de la CEDH.

Ce cas ayant déjà été abordé auparavant, dans la section I, cette partie traitera uniquement des violations de la Belgique et de leurs implications.

Violation de l'article 3 de la CEDH :

Tout d'abord, la Belgique a été reconnue coupable de refoulement indirect, car en renvoyant MSS dans son pays, elle l'a exposé aux risques

découlant des carences de la procédure Dublin en Grèce. Bien qu'il y ait, en théorie, possibilité d'interjeter appel devant la CEDH en Grèce, elle ne représente pas une réelle chance au vu des problèmes que les demandeurs d'asile y rencontrent. Les autorités belges auraient dû savoir qu'il n'existait aucune garantie que la demande d'asile de MSS soit examinée correctement en Grèce. Non seulement la législation grecque aurait dû être examinée mais la façon dont la loi est concrètement appliquée aussi.

De plus, la Belgique a été reconnue coupable de refoulement direct, en exposant, en toute connaissance de cause, MSS aux conditions de vie et de détention en Grèce (qui sont considérées en violation de l'article 3 de la CEDH). La procédure devant l'Office des étrangers n'a laissé aucune chance à MSS de formuler (par exemple dans les questionnaires) les raisons de son objection à son transfert en Grèce. L'argument avancé par l'État belge selon lequel MSS ne les aurait pas informés des raisons de son refus d'un retour en Grèce est par conséquent infondé. Par ailleurs, les autorités belges étaient au courant de la situation en Grèce, mais ont néanmoins appliqué systématiquement le Règlement Dublin pour transférer les personnes en Grèce sans même envisager la possibilité de faire une exception. La cour a jugé les assurances diplomatiques des autorités grecques insuffisantes pour assurer une protection adéquate, compte tenu des sources fiables qui ont signalé la situation en Grèce, et compte tenu du fait qu'elles ont été envoyées par la Grèce uniquement après que MSS a reçu l'ordre de quitter le territoire. Elles ont également été rédigées en termes généraux et ne comportaient aucune garantie concernant le demandeur en personne.

La cour a jugé qu'il incombait aux autorités belges non pas de supposer que MSS serait traité conformément aux normes de la Convention mais, au contraire, de vérifier d'abord comment les autorités grecques faisaient appliquer la loi. Si seulement les autorités belges avaient fait cela, alors elles auraient constaté que les risques auxquels le demandeur été exposé étaient suffisamment réels et personnels pour relever de l'article 3 de la CEDH.

Violation de l'article 13, en liaison avec l'article 3 de la CEDH :

La CEDH a décrété que MSS ne disposait pas d'un recours effectif contre l'ordre d'expulsion. Étant donné que la cour a constaté une violation de l'article 3 de la Belgique pour l'avoir transféré en Grèce, la demande d'application de l'article 13 de la CEDH était défendable.

La cour a conclu que la « procédure d'extrême urgence » empêchait les demandeurs d'établir le caractère défendable de leurs plaintes en vertu de l'article 3 de la CEDH. Le CCE limite son examen à la vérification des preuves concrètes, fournies par la personne concernée, du dommage irréparable que pourrait causer la potentielle

violation présumée de l'article 3 de la CEDH, augmentant ainsi la charge de la preuve au point d'empêcher l'examen au fond des risques présumés de la violation. Les nouvelles pièces apportées par le demandeur n'ont également pas été prises en compte.

La cour a aussi constaté la présence d'obstacles pratiques dans la procédure d'extrême urgence, par exemple l'obligation pour l'avocat de se présenter à l'audience du CCE dans l'heure. Enfin, la cour déclare qu'elle n'arrive pas à comprendre comment, sans que la décision soit suspensive, le CCE pourrait quand même proposer au demandeur un recours adéquat, bien que le CCE ait constaté une violation de l'article 3 de la CEDH.

Jusque là, la décision de la CEDH dans l'affaire MSS a eu les conséquences suivantes en Belgique :

- Depuis le 20 octobre, la Belgique avait déjà cessé les transferts en Grèce en attente d'une décision de la Cour. Depuis la décision de la CEDH, la Belgique a confirmé l'arrêt des envois des demandeurs d'asile en Grèce. Toutes les demandes présentées après cette date et pour lesquelles la Grèce était normalement responsable, sont désormais examinées par la Belgique. Concernant toutes les demandes qui ont été formulées avant cette date, pour lesquelles une décision Dublin a été prise et un ordre de quitter le territoire a été prononcé, les demandeurs pourront à nouveau se présenter à l'Office des étrangers une fois écoulés les six mois de transfert, en vertu de la procédure Dublin. Les demandeurs d'asile à qui la CEDH a octroyé une mesure provisoire verront leur décision Dublin automatiquement rétractée et pourront à nouveau se présenter à l'Office des étrangers pour examen de leur demande par le CGRA.
- Le CCE est en train de modifier le questionnaire actuellement utilisé par les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin. La modification du questionnaire est faite de façon à ce que le demandeur d'asile ait la possibilité d'apporter toute raison de son refus d'être transféré vers l'État membre considéré responsable.
- Dans d'importantes décisions du 17 février 2011, le CCE a été très clair sur l'impact de la décision de l'affaire MSS sur la procédure d'extrême urgence. Le CCE va s'assurer que la charge de la preuve est abaissée à un niveau qui rende possible pour le demandeur d'établir le caractère défendable de la plainte en vertu de l'article 3 de la CEDH (mais aussi d'autres articles de la Convention tels que l'article 8). Pour décider de la « défendabilité » de la plainte du demandeur, le CCE prendra en compte la situation globale du pays ainsi que la situation personnelle du demandeur. Le CCE a confirmé que la procédure d'extrême urgence était suspensive pour une période de cinq jours, durant lesquels l'ap-

pel doit être interjeté, et l'examen au fond effectué par le CCE. Si l'appel est interjeté après la période initiale de cinq jours, l'appel sera suspensif, de la même façon que si le demandeur établit le caractère défendable de la plainte en vertu de l'article 3 de la CEDH. L'appel sera suspensif jusqu'à la décision rendue par le CCE.

3.2. Demandes de séjour pour raison médicale « 9ter » par les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin.

En Belgique, les étrangers peuvent non seulement demander le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, mais ils peuvent également présenter une demande de séjour médical. La demande de séjour médical est fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Il tient en 2 phases : une décision sur l'admissibilité, puis une sur le fond. L'Office des étrangers, département des « Régularisations humanitaires (RH) », est chargé d'examiner les demandes. Lorsqu'un demandeur d'asile dépose une demande de séjour médical avant de recevoir une décision définitive (négative) en matière de procédure d'asile, l'Office des étrangers ne peut pas délivrer un ordre de quitter le territoire avant d'avoir décidé de l'admissibilité de la demande et, dans l'éventualité où la demande est recevable, avant la décision au fond. Par conséquent, si le demandeur d'asile en vertu de la procédure Dublin dépose une demande de séjour médical avant d'avoir reçu la décision Dublin, l'Office des étrangers peut prendre la décision de désigner responsable un autre État membre, mais ne peut pas délivrer un ordre de quitter le territoire avant d'avoir rendu une décision sur la demande de séjour médical. L'Office des étrangers nous a informés de la tentative de coopération entre l'Unité Dublin et le département RH sur ces dossiers afin que les demandeurs d'asile en vertu de la procédure Dublin qui ont déposé une demande de séjour médical ne reçoivent un ordre de quitter le territoire belge qu'une fois qu'ils ont reçu la décision définitive concernant leur demande de séjour médical. Par conséquent, le département RH privilégie l'examen des demandes 9ter déposées par les demandeurs d'asile en vertu de la procédure Dublin.

D'après les déclarations de l'Unité Dublin à l'Office des étrangers, la Belgique reprendra l'examen des demandes d'asile une fois que la demande de séjour médical a été déclarée recevable et que le demandeur est jugé inapte à voyager vers un autre État membre. Au cas où la demande de séjour médical repose sur la situation dans le pays d'origine du demandeur d'asile, les autorités belges contacteront les autorités de l'autre État membre et discuteront du dossier. Nous n'avons pas été en mesure de confirmer les déclarations de l'Unité Dublin en pratique. Ce

que nous avons pu constater est que le département des RH n'est pas souvent capable de prendre une décision dans le délai de 6 mois prévu par la procédure Dublin. Les demandeurs peuvent se présenter eux-mêmes à l'Office des étrangers où leur demande d'asile doit être transférée au CGRA pour examen au fond.

3.3. Demandes de séjour pour raison médicale « 9ter » en liaison avec le droit à l'accueil et la Convention de Dublin

L'ARF a repéré deux problèmes concernant les demandeurs d'asile qui ont également déposé une demande de séjour médical, et dont la demande d'asile est devenue la responsabilité des autorités belges en vertu de la Convention de Dublin après un délai de six mois.

- Les demandeurs d'asile qui ont reçu une décision stipulant que la Belgique n'est pas responsable en vertu du Règlement Dublin pour l'examen des demandes d'asile n'ont pas le droit à l'accueil. L'appel interjeté contre la décision n'est pas automatiquement suspensif et par conséquent la décision Dublin est considérée comme étant la fin de la procédure d'asile en Belgique. La demande de séjour médical ne donne pas droit au prolongement de l'accueil, sauf cas très exceptionnels. Donc, les demandeurs d'asile pour qui la Belgique a décidé de ne pas être responsable en vertu de la procédure Dublin et qui sont en attente du résultat de la demande de séjour médical, sont souvent sans soutien jusqu'à ce que leur demande « 9ter » soit jugée recevable. Lorsque leur demande est jugée recevable, ils peuvent demander une aide financière. Sachant qu'à ce stade, ils ne sont plus dans une structure d'hébergement, ils ne reçoivent plus un suivi adapté concernant leur procédure d'asile. La plupart des demandeurs ne sont pas conscients qu'ils peuvent se représenter eux-mêmes à l'Office des étrangers une fois les six mois écoulés (la plupart des avocats ne sont même pas au courant de la période de six mois et de la date à laquelle cette période expire). Du fait du manque d'informations sur les dispositions du Règlement Dublin, les demandeurs d'asile découvrent parfois leur droit de faire examiner leur demande d'asile en Belgique bien longtemps après. Le fait que leur demande d'asile ne soit examinée qu'après un certain temps a un impact considérable sur leur capacité à raconter leur histoire ou à en faire parvenir des preuves.

Dans les projets de l'ARF pour les logements individuels un cas similaire a été rencontré. Une famille tchèque a été jugée « dossier Dublin » sous la responsabilité de la Pologne. Ils ont reçu un ordre de quitter le territoire pour ces raisons. Toutefois, ils ont par la suite déposé une demande de séjour médicale « 9ter ». Cette demande n'a cependant pas été traitée dans le dé-

lai de six mois prévu par le règlement Dublin pour le transfert et, par conséquent, ce dernier n'a pas été réalisé non plus. C'est la raison pour laquelle la demande d'asile aurait finalement pu être transférée au CGRA pour examen au fond. Toutefois, l'avocat l'ignorait et a manqué d'informer la famille de ses droits. L'ARF a découvert cela un an après. Le dossier de la famille a finalement été transféré au CGRA et ils ont reçu le statut de réfugié quelques mois après.

- Récemment, l'ARF a constaté que lorsque les demandeurs d'asile en vertu de la procédure Dublin se présentent eux-mêmes à l'Office des étrangers pour examen de leur demande d'asile par les autorités belges, l'Office des étrangers considère cela comme une deuxième demande d'asile. Le fait de considérer cela comme une deuxième demande d'asile n'est pas conforme au Règlement Dublin et est particulièrement important pour le droit à l'accueil, sachant que les demandeurs d'asile qui déposent une demande pour la troisième fois n'ont plus droit à l'accueil. L'Office des étrangers a déclaré qu'il était de la responsabilité des demandeurs de voyager vers l'État membre responsable et qu'ils n'avaient pas demandé un séjour prolongé en Belgique (pour attendre le résultat de la demande de séjour médical), et que, par conséquent, la demande était considérée comme la deuxième. Cependant, à d'autres occasions, l'Office des étrangers a déclaré considérer cela comme une première demande (conformément au Règlement Dublin). L'ARF est en contact avec l'Office des étrangers pour éclaircir ce point.

4. Conclusions et recommandations au niveau national

4.1. Conclusions et recommandations sur la mise en place du projet

I. Le projet Dublin a permis à l'ARF d'étudier de plus près la mise en application du Règlement Dublin en Belgique. Malheureusement, comme cela a été dit en introduction, l'Office des étrangers n'est pas très transparent sur la mise en application du Règlement Dublin. Au cours du projet, l'Office des étrangers a émis des réticences à coopérer sur le projet. Vers la fin, l'Office des étrangers a montré un plus grand intérêt. Bien que cet intérêt soit peut-être tardif pour les projets Dublin en cours, l'ARF espère pouvoir garder un contact étroit avec l'Unité Dublin à l'Office des étrangers pour mieux appréhender la future application du Règlement Dublin, notamment concernant les mineurs, les membres de la famille, la clause de souveraineté et la clause humanitaire.

II. La généralisation des brochures dans les différents pays partenaires du projet a été perçue comme un atout et a même été reconnue utile par l'Unité Dublin de l'Office des étrangers et les personnel des centres d'accueil fermés. Malheureusement, cela a mis en évidence que même les autorités belges manquent d'informations sur les procédures d'asile et la situation des demandeurs d'asile dans les autres pays européens. Au vu de la grande nécessité des brochures et de ces informations, il est regrettable qu'il n'ait pourtant pas été possible de diffuser les brochures en version papier et que le temps ait manqué au projet pour mieux promouvoir le site Internet.

III. Du fait des problèmes rencontrés par l'ARF lors de la recherche de dossiers individuels adéquats pour un suivi, et malgré ses efforts, elle n'a pas réussi à finaliser la deuxième phase du projet. L'ARF n'a également pas reçu de dossiers individuels de la part des autres partenaires du projet. Peut-être les futurs projets devraient-ils prendre en compte les restrictions pour les organisations qui ne sont pas suffisamment en contact avec les demandeurs d'asile en vertu du Règlement Dublin, et fournir plus de moyens pour compenser la charge de travail supplémentaire que représente la recherche directe des dossiers individuels ou pour dédommager les organisations partenaires ou les personnes qui peuvent réaliser ce suivi individuel.

4.2. Conclusions et recommandations sur la mise en application du règlement Dublin ;

I. L'ARF recommande aux autorités belges, et en particulier à l'Office des étrangers, de fournir plus d'informations sur la mise en application du Règlement Dublin, notamment concernant les mineurs, les membres de la famille, la clause de souveraineté et la clause humanitaire. L'ARF demande à l'Office des étrangers de produire plus de statistiques annuelles sur la mise en place du Règlement Dublin.

II. Suite à la décision rendue par la CEDH dans l'affaire MSS, l'ARF sait que le Règlement Dublin s'applique systématiquement et que l'Office des étrangers n'envisage quasiment jamais d'y faire exception. L'Office des étrangers devrait prendre en considération la situation des demandeurs d'asile individuels et envisager d'appliquer la clause de souveraineté plus souvent. D'après les déclarations faites par le département Dublin de l'Office des étrangers, la clause est bien appliquée, mais en pratique le nombre de dossiers et les raisons de l'application de la clause ne sont pas très clairs.

III. Il devrait être possible à l'avocat d'être présent durant l'entretien avec l'Office des étrangers concernant l'application du Règlement Dublin ou au moins d'avoir accès au procès verbal de cet entretien.

IV. L'appel interjeté contre la procédure Dublin devrait être envisagé comme faisant partie de la procédure d'asile et devrait être suspensif, donnant ainsi aux demandeurs d'asile le droit à l'accueil et les protégeant d'un transfert avant que leurs demandes ne soient considérées.



Organisations : **Forum réfugiés** **et France terre d'asile**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin. Observations de terrain et développements récents

1.1. Le droit d'asile en France

La procédure d'asile en France est réglementée par le livre 7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). La codification du droit d'asile résulte de la loi du 10 décembre 2003 qui a modifié la loi du 25 juillet 1952. Les dispositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile durant leur procédure ont été intégrées au code de l'action sociale et des familles et ainsi qu'au code du travail.

En matière d'immigration, la France a connu une inflation législative sans précédent entre 2003 et 2007 puisque 4 lois relatives à cette thématique ont été adoptées en l'espace de 5 ans. En avril 2011, une nouvelle loi sur l'immigration était en discussion au Parlement.

L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), établissement public rattaché au ministère de l'Intérieur, est responsable de l'examen des demandes d'asile en première instance. La Cour nationale du droit d'asile (Cnda), juridiction administrative, examine les recours formés contre les décisions de rejet de l'Ofpra. Il existe deux procédures d'asile en France dont l'application est déterminée par l'admission provisoire au séjour en préfecture. La procédure dite normale est appliquée aux demandeurs d'asile admis au séjour tandis que ceux qui ne sont pas admis au séjour sont placés en procédure prioritaire. La procédure prioritaire est moins protectrice en termes d'accès aux droits sociaux et offre moins de garanties d'examen des recours devant la Cnda. Le statut de réfugié et la protection subsidiaire constituent les deux principales formes de protections internationales.

Avec 52 762 demandes enregistrées en 2010, la demande d'asile en France est en augmentation pour la troisième année consécutive et reste le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Néanmoins avec 10 340 protections internationales octroyées (8 305 réfugiés statutaires et 2035 protections subsidiaires), la France est moins généreuse que d'autres Etats mem-

bres comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Il y a eu, par ailleurs, comme en 2009, 70% de premières demandes d'asile. D'autre part, 24% du total des demandes ont été examinées en procédure prioritaire.

1.2. Dispositions législatives relatives au règlement Dublin

En tant que règlement communautaire, le règlement 343/2003 du 18 février 2003 et son règlement d'application 1560/2003 du 2 septembre 2003 font partie intégrante des dispositions réglementant les conditions d'admission au séjour et le droit d'asile en France.

D'autre part, le Ceseda contient des dispositions relatives à l'application du règlement Dublin. L'article L. 741-1 précise que la demande d'asile relevant d'un autre Etat membre en vertu de l'application du règlement Dublin justifie une non admission au séjour. Les articles L. 531-2 et L. 531-3 précisent, quant à eux, les modalités de l'arrêté préfectoral de réadmission vers l'Etat responsable.

La circulaire du 22 avril 2005 portant application de la loi du 10 décembre 2003 détaille dans sa partie « II-1 » les modalités d'application du règlement Dublin : prise d'empreintes Eurodac systématique pour les demandeurs d'asile, remise de « convocation Dublin », requête formulée à l'Etat membre, organisation du transfert.

Il n'existe pas de dispositions législatives relatives à la prise en charge des demandeurs d'asile sous procédure Dublin. Non admis au séjour, ils sont privés des principales mesures d'aides sociales que sont l'accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'allocation temporaire d'attente, qui est de 10,67 euros par jour. Par ailleurs, beaucoup d'entre eux n'ont pas accès à la couverture maladie universelle et doivent attendre 3 mois avant de pouvoir accéder à l'aide médicale d'état (AME). Or depuis 2011, l'AME est payante et génère ainsi de graves conséquences en terme d'accès aux soins pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin ou sous procédure prioritaire qui n'ont aucune aide sociale et n'ont pas le droit de travailler.

Leur situation sociale relève donc de l'extrême précarité, bien qu'en théorie, ils peuvent avoir accès à l'hébergement d'urgence de droit commun.

1.3. Une forte hétérogénéité en pratique

La réglementation relative à l'application du règlement Dublin reste limitée et laisse en pratique une grande marge d'appréciation aux services préfectoraux qui doivent l'appliquer. On observe ainsi une grande disparité d'application selon les préfetures.

Dans un certain nombre de préfeture, les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin se voient remettre une convocation « Dublin ». Ce document évoqué par la circulaire du 22 avril 2005 indique que le demandeur d'asile est sous procédure Dublin. Il contient son identité, sa photo ainsi que la date à laquelle il doit se présenter aux services de la préfeture. Le demandeur d'asile a généralement l'obligation de se rendre tous les 15 jours, parfois tous les mois, à la préfeture. Il prend ainsi connaissance de l'évolution de sa procédure : acceptation de l'Etat requis, refus d'admission au séjour, notification d'un arrêté de réadmission, interpellation pour exécution de la réadmission. Lors de la même convocation, certaines préfetures informent le demandeur d'asile de l'acceptation du pays requis, lui notifie l'arrêté de réadmission et procède à son interpellation en vue du placement en centre de rétention administrative et de l'exécution de la réadmission. D'autres préfetures procèdent par étape, laissant au demandeur d'asile la possibilité de contester la réadmission.

A Paris, les demandeurs d'asile ne se voient plus délivrer de « convocation Dublin » et ne sont plus convoqués tous les 15 jours. Ils sont informés par courrier de la réponse du pays requis avec, le cas échéant, un arrêté de réadmission et un laissez-passer valable un mois afin qu'ils se rendent par leurs propres moyens dans l'Etat responsable. S'ils sont toujours présents sur le territoire après ce délai d'un mois, ils seront convoqués à la préfeture et interpellés pour mettre à exécution la réadmission. Une procédure similaire est également appliquée depuis peu par la région Provence-Alpes-Côte-D'azur.

De fortes disparités sont également observées en matière d'exécutions des réadmissions.

1.4. Evolutions récentes relatives à l'application du règlement Dublin

a) Droits sociaux des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin

En 2009, le juge administratif a reconnu le droit des demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont sous procédure Dublin, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes en se basant sur la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 dite « Accueil ». Face à l'absence de solution d'hébergement, plusieurs centaines de recours ont été déposés devant les tribunaux administratifs qui ont enjoint les préfets d'indiquer aux requérants un lieu

d'hébergement. Tirant les conséquences de cette jurisprudence, le ministre de l'Immigration a rappelé aux préfets l'obligation d'héberger les demandeurs d'asile sous procédure Dublin jusqu'à la notification de leur arrêté de réadmission (Circulaire en date du 18 décembre 2009). Malgré cela, le respect du droit à l'hébergement des demandeurs d'asile sous procédure reste relatif et il est souvent nécessaire de saisir le juge pour obtenir un hébergement. De plus, à Paris, de nombreuses décisions enjoignant le préfet d'indiquer un hébergement ne sont pas exécutées.

b) Conséquences de l'arrêt « MSS/c. Belgique et Grèce » du 21 janvier 2011

Suite à l'audience de l'affaire « MSS/c. Belgique et Grèce », la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH) avait invité, par une lettre du 31 septembre 2010, les Etats membre à freiner l'exécution des réadmissions Dublin vers la Grèce dans l'attente de la décision finale. Elle avait indiqué qu'elle appliquerait l'article 39 de son règlement pour tous cas de réadmission vers la Grèce. Malgré la requête de la CEDH, les autorités françaises ont continué d'interpeller les demandeurs d'asile sous Dublin afin de les réadmettre vers la Grèce. Face à cette pratique, la CEDH a fait application de l'article 39 chaque fois qu'elle a été saisie d'une interpellation en vue de l'exécution d'une réadmission Dublin vers la Grèce.

Par la suite, tirant les conséquences de l'arrêt de la CEDH du 21 janvier 2011, le Ministère de l'Intérieur a informé les associations, par un courrier en date du 28 février 2011, que la France suspendait temporairement les réadmissions Dublin vers la Grèce et qu'elle ferait application de la clause de souveraineté.

Si la suspension des réadmissions vers la Grèce a été rapidement effective, les demandeurs d'asiles concernés, surtout à Paris, ont connu des difficultés afin d'accéder à la procédure d'asile. Néanmoins, en avril 2011, ces difficultés semblaient en passe d'être progressivement résolues.

1.5. Données relatives à l'application du règlement Dublin en France²⁸

L'application du règlement Dublin en France concerne une part croissante des demandeurs d'asile. En effet, le nombre de demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin a augmenté de 81,7% en deux ans, en passant de 2 941 demandeurs d'asile en 2007 à 4 026 en 2008 et 5 349 en 2009. Le nombre de demandeurs d'asile sous Dublin a donc augmenté deux fois plus vite que le nombre de demandes d'asile. En 2009, 13,8% des demandeurs d'asile ont été concernés par l'application du règlement Dublin. En 2010, le chiffre s'est stabilisé avec 5 396 demandeurs sous procédure Dublin, soit seulement 47 de plus par rapport à 2009.

²⁸ - Source : Ministère de l'Intérieur.

En 2010, sur les 5 396 saisines d'un autre Etat, 4345 l'ont été au titre de la reprise en charge soit 81%. Les demandes de prise en charge le sont principalement parce que la personne a franchi les frontières du pays ou s'est vue délivrer un titre de séjour ou un visa.

Le nombre de transfert a augmenté de 35% entre 2008 et 2009, passant de 789 à 1010 transferts. Il est néanmoins proportionnel à l'augmentation du nombre de saisine. Enfin, le taux de transferts exécutés est passé de 44% en 2007 à 29% en 2008 et 2009. En 2010, le nombre de transferts était de 883.

Procédures Dublin II - 2005/2010

ANNÉES	SAISINES	ACCORDS	REFUS	EN INSTANCE	TOTAL DOSSIERS	TRANSFERTS	DÉLAIS PROLONGÉS
2005	2934	2083	617	234	2934	655	
2006	2647	1754	776	117	2647	849	
2007	2 943	1843	849	140	2832	826	280
2008	4026	2641	783	617	4041	789	383
2009	5349	3430	1006	220	4656	1010	462
2010	5 396	3340	1130	2753	7223	883	891

Source Ministère intérieur et Immigration

La Pologne est de loin l'Etat membre le plus sollicité par la France dans le cadre de l'application du règlement Dublin avec 1305 saisines en 2010. Elle est suivie de la Grèce (680), l'Italie (661), l'Allemagne (402) et l'Autriche (328). Néanmoins c'est vers l'Allemagne que le plus de réadmissions Dublin ont été exécutées en 2010 (152), suivi de l'Italie (123) la Pologne (105) et la Belgique (85). La Pologne n'arrive donc qu'en 3ème position avec un taux de transfert effectif de 9,9%.

Procédures Dublin II par la France 2010

	SAISINES	ACCORDS EXPLICITES	ACCORDS IMPLICITES	TOTAL	REJETS	EN EXAMEN	TRANS-FERTS	DÉLAIS PROLONGÉS	TRANSFERTS/ ACCORDS
Allemagne	402	233	22	255	95	114	152	49	59,6%
Autriche	328	109	8	117	174	143	41	17	35,0%
Belgique	264	102	23	125	94	105	85	12	68,0%
Bulgarie	10	8	4	12	2	7		4	0,0%
Chypre	6	1		1	2	2	1		100,0%
Danemark	27	12	4	16	13	17	3	3	18,8%
Espagne	217	139	12	151	35	138	39	64	25,8%
Estonie	2	2				2	1		
Finlande	32	9	3	12	18	8	1	1	8,3%
Grande Bretagne	246	53	15	68	123	95	40	4	58,8%
Grèce	680	2	449	451	16	757	47	140	10,4%
Hongrie	268	145	26	171	82	92	53	61	31,0%
Irlande	20	6		6	9	6	5	1	83,3%
Islande	2	1		1	1				0,0%
Italie	661	154	245	399	107	486	123	122	30,8%
Lettonie	1	1		1		1		1	0,0%
Lituanie	36	18	9	27		28	4	5	14,8%
Luxembourg	20	1		1	11	15	2	1	200,0%
Malte	57	4	31	35	3	36	3	6	8,6%
Norvège	124	46	14	60	42	33	29	24	48,3%
Pays bas	161	70	3	73	65	51	30	10	41,1%
Pologne	1 302	1021	44	1065	44	380	105	302	9,9%
Portugal	15	24		24	2	4	1		4,2%
R.Tcheque	58	37	8	45	9	34	12	4	26,7%
Roumanie	25	15	1	16	4	9	4	1	25,0%
Slovaquie	44	12	5	17	19	19	2	2	11,8%
Slovénie	29	10	4	14	20	19	2	2	14,3%
Suède	142	68	8	76	53	60	30	36	39,5%
Suisse	217	94	5	99	87	92	68	19	68,7%
Total	5 396	2397	943	3340	1130	2753	883	891	26,4%

2. Evaluation de la mise en œuvre du projet par les organisations partenaires

2.1. Forum réfugiés

Forum réfugiés gère une plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile à Lyon ainsi qu'un centre de transit. Les personnes sous Dublin peuvent être accueillies dans ces deux structures. La plateforme est un lieu d'accueil des demandeurs d'asile primo-arrivants, des demandeurs d'asile et réfugiés qui ne sont pas pris en charge dans le Dispositif national d'accueil et des personnes déboutées de leur procédure d'asile. Le centre de transit accueille pour sa part de façon transitoire des personnes de toute nationalité qui manifestent leur intention de demander l'asile, quelle que soit leur procédure, et ce

dans l'attente de leur admission dans l'un des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) de France.

Forum réfugiés conseille également les personnes sous Dublin placées en centres de rétention à Lyon, Marseille et Nice. En effet, depuis janvier 2010, des équipes de Forum réfugiés sont présentes en permanence dans ces centres afin d'assister les demandeurs d'asile.

A l'heure actuelle, il est difficile de donner des statistiques au niveau des centres de rétention. Il n'existe pas de base de données de suivi des demandeurs d'asile sous Dublin. L'activité dans les centres de rétention est trop importante et les urgences sont trop nombreuses pour laisser le temps aux équipes de mettre en place une base de données suffisamment détaillée qui permettrait d'extraire des statistiques précises sur le suivi des personnes sous Dublin.

Les statistiques ci-dessous ne concernent que la plateforme d'accueil et le centre de transit de décembre 2009 à mai 2011 :

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	200
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	200
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	0
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	200
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	1

NB : Pour chaque demandeur d'asile sous procédure, les équipes de la plateforme et du centre de transit procèdent à des entretiens au cours desquels elles remplissent une fiche individuelle de suivi et ce dès le commencement de la procédure Dublin.

Forum réfugiés avait mis en place une fiche individuelle de suivi des demandeurs d'asile sous procédure Dublin avant même que le projet transnational Dublin débute. Cette fiche individuelle de suivi était déjà remplie de manière systématique par la personne de Forum réfugiés en charge du suivi des demandeurs d'asile sous Dublin. Cette fiche a continué d'être remplie au moment de la mise en œuvre de ce projet.

Cette fiche individuelle de suivi a pour objectif de collecter les principales informations sur la situation familiale, son parcours au sein de l'Union européenne, les étapes de la procédure Dublin, les démarches entreprises pour demander l'asile en France ou dans un des pays traversés, sa situation médicale, ses liens familiaux en France et ses attaches avec la France.

Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de conseils personnalisés dans le cadre des perma-

nences juridiques que propose la Maison du réfugié. 80 nouveaux dossiers Dublin (en nombre de personnes adultes) ont été ouverts en 2010. 303 adultes sous procédure Dublin ont bénéficié d'un entretien conseil. Cette activité de conseil permet de répondre aux questions d'ordre juridique, administratif et social, relativement aux divers statuts des demandeurs d'asile.

Une permanence a été consacrée au suivi des personnes placées sous règlement Dublin permettant un diagnostic complet de la situation juridique et une orientation vers un avocat lorsque cela s'avérait nécessaire. Aussi, des moyens humains supplémentaires ont été alloués à la maison du réfugié (renfort interne, recrutement temporaire) permettant de répondre aux besoins supplémentaires. Une personne référente a été recrutée à mi-temps spécifiquement à cette fin pour une durée déterminée et a donc largement contribué à la mise en œuvre du projet transnational Du-

blin à la Maison du réfugié. Ce poste n'a pas pu être maintenue faute de ressources financières. Depuis janvier 2011, l'activité de la permanence Dublin a donc été fortement limitée. Une personne salariée de la Maison du réfugié a toutefois continué d'assurer cette permanence mais seulement une demi-journée toutes les deux semaines. Dans un laps de temps aussi court, il est difficile de mener un entretien approfondi et encore plus de remplir la fiche individuelle de suivi ou de créer de réels contacts avec les partenaires du réseau. La situation est rendue encore plus difficile du fait de l'absence d'interprète lors de l'entretien.

Pour ce qui est de l'accompagnement des demandeurs d'asile sous Dublin qui se trouve au centre de transit, celui-ci est plus approfondi. Les demandeurs d'asile étant hébergés au centre, le personnel ont la possibilité de s'entretenir avec eux longuement, en présence d'un interprète lorsque cela est nécessaire et de manière régulière si besoin.

Alors que le centre de transit n'avait accueilli aucune personne qui se trouvait à leur entrée dans

le centre sous convocation Dublin en 2006-2007-2008, on en compte respectivement 33 et 30 pour les années 2009 et 2010. Pour ce qui est de la situation administrative des hébergés à la sortie du ce centre de transit, le décompte est le suivant : 64 en 2006, 82 en 2007, 99 en 2008, 24 en 2009 et 25 en 2010.

Devant La saturation du DNA dans le Rhône, Forum réfugiés a ouvert à la demande des autorités départementales un dispositif d'hébergement temporaire appelé « SAS Lamartine ». Cette structure ouverte en juin 2010 accueille des demandeurs d'asile sous procédure Dublin et sous procédure prioritaire. Pour l'année 2010, le SAS a accueilli 21 personnes sous convocation Dublin. Sur un total de 30 sorties pour l'année 2010, 17 l'ont été dans le cadre de réadmission Dublin.

Le centre de transit observe en 2010 une légère augmentation de l'accueil du public placé en procédure Dublin par rapport à l'année 2009. Pour rappel, ce public reste inéligible au dispositif national d'accueil.

Etat descriptif des procédures Dublin pour les années 2006-2010

EN NOMBRE DE PERSONNES	2006	2007	2008	2009	2010
Présents au 31/12 sans réponse*	45	9	13	9	9
Admis au séjour pour demander l'asile en France	27	38	40	18	39
Notification de reprise des pays européens responsables de la demande d'asile	15	22	78 (dont 27 départs effectifs)	15	16 (dont 7 départs effectifs)
Disparus/échecs	9	15	28	13	9
Admis à demander l'asile en France en procédure prioritaire	4	4	0	0	0
TOTAL	100	88	159	55	73

* Il s'agit des personnes entrées au centre de transit sous procédure Dublin dans l'année et qui sont au 31/12 dans l'attente d'une réponse

2.2. France terre d'asile

a) Modalités de mise en œuvre :

Au sein de France terre d'asile, 4 structures participent pleinement au projet transnational Dublin. Il s'agit des plates-formes d'accueil pour demandeur d'asile de Créteil, Caen et Rouen ainsi que du « SASA-Kiosque ». Le SASA est la plate-forme d'accueil pour demandeur d'asile isolé de Paris auquel est rattaché le Kiosque pour l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin.

En moyenne, sur l'ensemble de ces structures, France terre d'asile accueille chaque mois 25 nouveaux demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Ils reçoivent en principe tous un entretien individuel au cours duquel un intervenant leur explique les raisons de leur placement sous procédure Dublin et les conséquences de cette situation, notamment en matière d'accès à la procédure d'asile et aux droits sociaux. Un suivi administratif individuel est réalisé suivant les différentes étapes de la procédure Dublin (placement sous procédure Dublin, détermination de l'Etat responsable, procédure de réadmission, prolongation du délai de transfert ou accès à la procédure d'asile en France). **La fiche de suivi individuelle a été définitivement intégrée dans les procédures internes de France terre d'asile le 15 septembre 2010.** Une réunion a été organisée le 7 septembre 2010 avec les services concernés. La fiche de suivi individuelle et le réseau européen qui peut être sollicité en cas de réadmission ont été présentés. **Les modalités d'utilisation des outils développés par le projet ont été précisées dans une note de procédure interne** distribuée le même jour. Cette note était accompa-

gnée d'un tableau récapitulatif regroupant les différentes actions à mettre en œuvre à chaque étape de la procédure Dublin.

La finalité première de la fiche individuelle est d'assurer la continuité de suivi vers un partenaire du réseau européen en cas de réadmission. En premier lieu, elle permet la transmission d'informations facilitant l'identification du demandeur d'asile par le partenaire et la mise en place rapide du suivi le plus adapté. En second lieu, elle matérialise cette continuité, renforçant ainsi son efficacité.

Dès qu'il y a un risque de réadmission (ex : acceptation du pays requis, arrêté de réadmission, convocation avec risque de réadmission) et qu'un partenaire du réseau se trouve dans l'Etat responsable, la possibilité de solliciter le réseau européen et de bénéficier de l'accueil d'un partenaire en cas de réadmission est proposée au demandeur d'asile. S'il accepte, une fiche de suivi est remplie et transmise par email au partenaire en question.

Une prise de contact permet d'organiser les détails pratiques de la réception du demandeur d'asile par le partenaire selon ses capacités. Ainsi, en prévention d'éventuelles réadmissions, JRS en Roumanie nous a indiqué qu'ils seraient en mesure d'accueillir le demandeur d'asile à l'aéroport en cas de problème. En janvier 2011, suite à la transmission d'une fiche de suivi, nous avons convenu avec le CIR que l'association Arciconfraternitat, présente à l'aéroport de Fiumicino à Rome, serait informée des éventuelles réadmissions. De ce fait, Arciconfraternitat peut orienter de l'aéroport vers les bureaux du CIR les demandeurs d'asile participant au projet.

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	170
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	170
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	5
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	110
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	3

b) Analyse des cas de demandeurs d'asile orientés par France terre d'asile.

Jusqu'au mois de janvier 2011, aucune fiche n'a été transmise aux partenaires du projet. Plusieurs paramètres peuvent expliquer cela. Le premier est le faible nombre de réadmission dont ont fait l'objet les demandeurs d'asile suivis par les plates-

formes d'accueil de France terre d'asile. En effet de septembre à fin décembre 2010, seul 5 réadmissions ont été exécutées.

En second lieu, il résulte des retours d'expériences que certains demandeurs d'asile refusaient de participer au projet car ils refusaient

toute idée de réadmission. D'autres avaient besoin d'informations précises sur le déroulement de la réadmission, la procédure d'asile et les conditions d'accueil dans le pays de destination. Or, à cette époque, les brochures d'informations réalisées dans le cadre de ce projet n'étaient pas totalement finalisées et ne pouvaient être distribuées.

La diffusion des brochures d'information à partir de janvier 2011 et leur disponibilité sur le site www.dublin-project.eu semble avoir eu un effet positif sur l'appréhension du projet par les demandeurs d'asile. France terre d'asile constate un lien non négligeable entre information préalable et acceptation du suivi par les demandeurs d'asile.

D'autre part, nous ne pouvons écarter un temps d'appropriation nécessaire des travailleurs sociaux à cet outil. Un travail de soutien régulier des équipes locales par le pilote du projet a donc été nécessaire. La disponibilité des brochures d'information constitue également un facteur positif à ce niveau. Elles représentent pour les intervenants des outils facilitant leur travail d'information auprès des demandeurs d'asile rendant ainsi plus automatique la proposition de participation au projet.

A partir de janvier 2011, plusieurs demandeurs d'asile ont été orientés vers des partenaires.

- Une première orientation via la fiche de suivi a été adressée au CIR en Italie pour une personne qui avait reçu la brochure d'information en anglais et qui a été placée en centre de rétention en vue d'exécuter son arrêté de réadmission vers l'Italie. Les modalités pratiques de son arrivée avaient été vues avec le CIR mais le juge administratif a finalement annulé la décision de réadmission.

- Une seconde orientation a été faite vers le CEAR en Espagne. Il s'agissait d'une personne de nationalité ivoirienne détentrice d'un titre de séjour en Espagne et qui souhaitait faire une demande d'asile en France. Les raisons de son départ d'Espagne étant liées à l'extrême précarité de sa situation notamment l'absence de solution d'hébergement.

Suite à une prise de contact avec le CEAR, monsieur avait obtenu la garantie de bénéficier d'un entretien avec un travailleur social à son retour à Madrid. Il a finalement refusé de retourner en Espagne et a préféré entamer des démarches de demande d'asile en France malgré la forte probabilité d'être placé sous procédure Dublin et le risque de perdre son titre de séjour en Espagne.

- En février 2011, un demandeur d'asile de nationalité afghane faisant l'objet d'un arrêté de réadmission vers le Danemark a accepté de participer au projet. Le Danish refugee council est un partenaire non financé du projet qui a réalisé la brochure

d'information mais ne participe pas à la phase opérationnelle en cas de réadmission vers le Danemark. La brochure d'information lui a été transmise avec les coordonnées des différentes associations. Par ailleurs, le Danish Refugee Council a été informé de son arrivée et a confirmé que le demandeur d'asile pouvait contacter ses juristes en cas de difficultés rencontrées à l'aéroport.

- En avril 2011, la fiche de suivi individuelle d'un demandeur d'asile de nationalité tunisienne a été transmise au CIR en Italie. Ce cas est significatif de l'importance des brochures d'information. En effet, il s'agissait d'un demandeur d'asile assisté par France terre d'asile en centre de rétention. Généralement, les demandeurs d'asile en rétention, au regard de l'urgence de leur situation, refusent de participer au projet et souhaitent seulement être aidé afin de contester la décision de réadmission. Or, dans ce cas, la diffusion de la brochure d'information sur l'Italie a rassuré le demandeur d'asile sur les possibilités de poursuivre sa demande d'asile en Italie.

c) Analyse des cas de Demandeurs d'asile réadmis en France et orientés vers France terre d'asile.

France terre d'asile a reçu 3 orientations par les partenaires du projet : 2 de l'ONG Asyl In Not en Autriche et 1 en provenance d'une association partenaire du Dutch Refugee Council aux Pays-Bas.

- La première orientation a eu lieu en mai 2010 par Asyl In Not en Autriche. La fiche de suivi individuelle a bien été transmise mais le demandeur d'asile, qui se rendait en France par ses propres moyens, ne s'est pas présenté dans les locaux de France terre d'asile. Il n'a pas, sauf erreur de notre part, repris contact avec Asyl In Not.

- En juin 2010, une seconde orientation a été faite. Il s'agissait d'une demandeuse d'asile, de nationalité ivoirienne. Etant orientée par une association qui ne prenait pas directement part au projet, la fiche de suivi individuelle ne nous a pas été transmise. Les informations ont été transmises par téléphone notamment sur l'état de santé de madame. France terre d'asile n'étant pas présent dans le département où madame a déposé sa demande d'asile, nous avons contacté le directeur de la plateforme d'accueil pour demandeur d'asile de son département afin de l'alerter sur son état de santé et son besoin d'hébergement. Nous nous sommes également entretenus directement avec madame et l'avons orienté vers l'hébergement d'urgence, seule solution disponible.

- Une troisième orientation a été adressée en août 2010 par Asyl In Not. Il s'agissait d'un demandeur d'asile de nationalité russe qui a été placé sous procédure Dublin en Autriche et pour lequel la France a été désigné Etat responsable.

Cette personne souhaitait être accompagnée afin d'être réadmis en Autriche car une partie de sa famille était réfugiés statutaires dans ce pays. Se trouvant à Strasbourg, France terre d'asile a contacté la plate-forme d'accueil de Strasbourg qui a retrouvé son dossier. Ils ont fixé un rendez-vous à monsieur afin qu'il examine ensemble les possibilités de réadmission en Autriche.

► **Le nombre d'orientations reçues par France terre d'asile par les partenaires comme le nombre d'orientations faites par France terre d'asile vers d'autres partenaires ne permettent pas de tirer des conclusions définitives. Cette phase du projet, qui répond à un réel besoin, mériterait d'être observée sur une période plus longue afin d'en mesurer tous les effets.**

3. Analyse de l'application du règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Les observations recueillies dans le cadre de la mise en œuvre du projet transnational Dublin a permis d'identifier un certain nombre de problématiques posées par l'application du règlement Dublin en France.

■ Accès à la procédure d'asile des demandeurs d'asile non réadmis dans les délais réglementaires

Le nombre de réadmissions exécutées sur la période par rapport au nombre de demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin est faible. Nous ne disposons pas à l'heure actuelle des chiffres de l'année 2010 au niveau national. Néanmoins, la tendance observée semble s'inscrire dans la continuité des données de 2009 où seulement 20% des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin ont été effectivement réadmis. Si une partie des réadmissions non exécutées relève de la notion de fuite, de nombreux demandeurs d'asile ne relèvent pas de cette situation et devraient voir la France examiner leur demande d'asile conformément au règlement Dublin.

Or, ils rencontrent de grandes difficultés afin d'accéder à la procédure d'asile en France. Il est en effet relativement fréquent que l'accès à la procédure d'asile leur soit refusé lorsqu'ils se présentent au guichet de la préfecture. Ils voient ainsi leur délai de transfert prolongé de fait. Généralement aucune décision écrite de prolongation de délai ne leur est notifiée, au mieux cette prolongation leur est indiquée à l'oral. Il leur est donc difficile de contester cette situation devant le juge administratif. Il en résulte que certaines familles, à Créteil, attendent leur admission provisoire au titre de l'asile depuis plus d'un an.

L'un des objectifs du règlement Dublin était de garantir à chaque demandeur d'asile l'examen de sa demande d'asile par un Etat membre. France terre d'asile constate que les difficultés récurrentes d'accès à la procédure d'asile en France, lorsque la réadmission n'a pas été effectuée dans les délais, sont contraires à cet objectif et éloignent certains demandeurs de la procédure d'asile pendant une durée anormalement longue.

■ Absence de recours effectif contre les mesures de réadmission

A travers l'arrêt « MSS/c. Belgique », la CEDH a constaté que l'exécution d'une mesure de réadmission prise en application du règlement Dublin pouvait constituer une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH). De ce fait, et conformément à l'article 13 de la Convention EDH, les mesures de réadmission Dublin doivent faire l'objet de l'accès à un recours effectif. Le droit à un recours effectif prévoit notamment un recours dont l'effet suspensif est automatique. Or, en France, il n'existe aucun recours suspensif contre les arrêtés de réadmission Dublin. Cette carence juridique a des conséquences graves en matière de garanties juridictionnelles. Des demandeurs d'asile sont injustement réadmis avant qu'un juge n'ait pu statuer sur leur recours. C'est le cas de monsieur « MJ » qui s'est vu notifié un arrêté de réadmission le 2 juin 2010 alors que la France devait être considérée comme Etat responsable suite à l'expiration du délai de transfert. Un recours a été déposé le 4 juin 2010. Le juge administratif s'est prononcé le lendemain en faveur du demandeur d'asile en annulant la décision et en enjoignant le préfet à l'admettre au séjour. Mais il était déjà trop tard puisque l'intéressé avait déjà été réadmis vers la Grèce. Ce risque est d'autant plus grand que certaines **pratiques préfectorales restreignent fortement, voire empêchent, le dépôt d'un recours** contre une décision de réadmission. En effet, dans plusieurs préfectures, il arrive que l'interpellation et le placement en CRA se fassent au même moment que la notification de l'arrêté de réadmission. Pour le demandeur d'asile, il est extrêmement compliqué dans ces conditions de déposer un recours.

Tirant les conséquences de l'arrêt MSS/c. Belgique, les sénateurs avaient introduit, dans le nouveau projet de loi sur l'immigration, un recours suspensif contre les mesures de réadmission Dublin. Malheureusement, cet amendement a été retiré par les députés.

■ Absence de délai de saisine en cas de reprise en charge

L'absence de délai de saisine en matière de requête en fin de reprise en charge de l'Etat supposément responsable de la demande d'asile

peut avoir des conséquences graves sur la durée de la procédure. Cette carence juridique peut rallonger la procédure de détermination de l'Etat responsable et retarder anormalement l'accès à la demande d'asile. En effet, n'étant soumis à aucun délai, la saisine de l'Etat responsable peut prendre plusieurs mois. Si on ne peut pas parler de dérives récurrentes, certaines situations démontrent les méfaits de ce vide juridique. Ainsi, Monsieur A a déposé sa demande d'asile le 17 mars 2009. Il a été placé sous convocation Dublin le 1er juillet 2009. Or la France n'a saisi les autorités italiennes que le 18 décembre 2009 soit 9 mois après le dépôt de sa demande d'asile.

■ Mineurs isolés étrangers

La France ne réadmet pas, en application du règlement Dublin, les mineurs isolés demandeurs d'asile ayant déposé une demande d'asile dans un autre Etat membre avant leur entrée en France. Il s'agit d'une pratique non formalisée mais reconnue par le Ministère de l'Immigration dans un communiqué officiel en 2010. Jusqu'à ce jour, cette pratique est toujours en vigueur. Prenant en compte la vulnérabilité inhérente aux mineurs isolés étrangers afin de ne pas les transférer vers un autre Etat membre, elle constitue une bonne pratique susceptible d'inspirer la refonte du règlement Dublin et d'autres Etats membre.

4. Recommandations sur l'application du règlement Dublin au niveau national

Droit à un recours suspensif : afin de se mettre en conformité avec les obligations résultant de la Convention européenne des droits de l'homme, il est urgent que la France introduise dans sa législation interne un recours suspensif contre les mesures de réadmission Dublin. France terre d'asile déplore le retrait dans le projet de loi sur l'immigration, l'intégration et l'asile d'un amendement allant dans ce sens. Cette nécessaire garantie juridictionnelle serait bénéfique tant pour les demandeurs d'asile que pour l'application du règlement Dublin qui serait moins perçue comme une réglementation « injuste ».

Droits sociaux des demandeurs d'asile et accès aux soins : la circulaire du 18 décembre 2009 est un premier pas vers l'accès à des conditions matérielles d'accueil décentes des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Néanmoins, en pratique, nombre d'entre eux restent sans hébergement. Afin de faire face à cette situation et de se mettre en conformité avec la directive « Accueil » du 27 janvier 2003, France terre d'asile propose la création de dispositifs de prise en charge pour demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Cette prise en charge comprendrait un hébergement ainsi qu'accompagnement administratif, juridique et social adapté aux besoins de ce public, notamment à l'égard de leur situation administrative. Par ailleurs, toujours au regard de la directive « Accueil », les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin devraient avoir accès à l'allocation temporaire d'attente au même titre que les autres demandeurs d'asile.

L'accès aux soins des demandeurs d'asile sous Dublin était précaire, il est devenu critique depuis la récente réforme de l'AME. En fixant un droit d'entrée payant à des personnes n'ayant pas de ressources, ni allocation et ni autorisation de travail, les autorités françaises ont coupé une partie de la population de l'accès aux soins, laissant craindre des conséquences dramatiques en matière de santé. Il est urgent que les autorités françaises remédient à cette situation et offrent aux demandeurs d'asiles sous Dublin un accès aux soins gratuit et effectif. La possibilité d'accéder à la couverture maladie universelle (CMU), comme les autres demandeurs d'asile, semble être la solution la plus appropriée à cette problématique.





Organisation : **Comité Hongrois Helsinki**

1. Le contexte national : la législation sur l'asile et Dublin. Les observations de terrain et les développements récents

L'autorité en charge de l'asile est l'Office de l'immigration et de la nationalité, OIN (bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, BAH), qui dépend du Ministère de l'Intérieur. La procédure d'asile est détaillée dans la loi LXXX de 2007 sur l'asile (ci-après dénommée la loi sur l'asile). Le règlement de Dublin est également mis en œuvre par cette loi. En Hongrie, il n'existe aucune exigence formelle pour demander l'asile. Une demande d'asile est valable aussi bien à l'écrit qu'à l'oral, peu importe la langue utilisée et quelque soit l'autorité auprès de laquelle elle a été présentée. Si le demandeur d'asile soumet sa demande d'asile à une autre autorité que l'OIN, cette dernière a l'obligation d'enregistrer cette demande et de transmettre sans délai le procès-verbal à l'Office de l'immigration et de la nationalité. L'OIN est ensuite obligé d'enclencher la procédure et d'informer le demandeur d'asile sur ses droits et ses obligations au cours de la procédure dans sa langue maternelle ou dans une autre langue qu'il comprend.

La procédure d'asile hongroise comprend deux parties: la procédure d'admission et la procédure au fond. Dans les procédures d'admissibilité, l'OIN examine si :

- La procédure Dublin s'applique,
- Le demandeur d'asile est un ressortissant d'un État membre de l'UE,
- Le demandeur d'asile a déjà été reconnu comme réfugié par un autre pays,
- La procédure des pays tiers sûrs s'applique,
- La requête est manifestement mal fondée,
- Le pays d'origine du demandeur ne peut pas être déterminé parce qu'il/elle agit de mauvaise foi,
- Le requérant n'a pas demandé de protection dans un délai raisonnable, bien qu'il/elle a eu l'occasion de le faire.

Si l'OIN décide que la demande d'asile est «irrecevable», le demandeur d'asile a le droit de faire appel auprès du tribunal régional compétent, dans les trois jours. Si la demande est admise à la procédure au fond, l'OIN se prononce sur le fond de l'affaire et peut soit rejeter la demande soit accorder l'un des statuts de protection suivants: le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou le séjour toléré (un statut de

protection basé sur un risque général, et non pas individualisé, d'atteinte grave dans le pays d'origine). Le demandeur a le droit de faire appel de la décision dans un délai de 15 jours. Le tribunal tiendra une audience et décidera soit de rejeter l'appel, d'annuler la décision de l'OIN et d'ordonner la nouvelle procédure ou d'accorder l'un des statuts de protection.

1.1. Les changements législatifs récents

Le gouvernement a modifié la législation sur l'asile et l'immigration sur plusieurs aspects ; ce nouveau cadre réglementaire est entré en vigueur le 24 décembre 2010. Ces modifications ont revu à la baisse certaines normes essentielles du droit d'asile et de la rétention des étrangers à plusieurs égards:

- les demandes d'asile manifestement mal-fondées peuvent désormais être rejetées dès la phase de la procédure d'admission (résultant en une marge d'appréciation beaucoup plus grande pour les autorités quant au rejet des demandes d'asile sans qu'il n'y ait eu aucune évaluation sur le fond et avec des possibilités limitées de faire appel contre ces décisions);
- la durée maximale de rétention des étrangers est passée de 6 à 12 mois;
- la compétence exclusive de la Cour métropolitaine (organe judiciaire centralisé à Budapest) dans le traitement des appels en matière asile prend fin et cette tâche est déléguée à des tribunaux locaux qui n'ont pas d'expérience ni de compétences professionnelles dans ce domaine;
- la rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin, en vue d'assurer leur expulsion, est désormais prévue par la loi;
- les demandeurs d'asile peuvent être légalement détenus pendant toute la procédure d'asile (aussi bien lors de la phase administrative que judiciaire), résultant en des pratiques de détention quasi-systématique pour la majorité des personnes cherchant une protection internationale;
- les familles avec des enfants peuvent maintenant être placées en rétention pour une période de 30 jours maximum (une durée généralement insuffisante pour exécuter les mesures d'expulsion et qui aboutit donc à des situations de rétention déraisonnable et sans fondement);
- les demandes d'asile successives n'ont plus d'effet suspensif et ne sont plus gratuites, le droit à un hébergement lors d'une nouvelle procédure de demande d'asile est également limité.

Avant même l'adoption de ces modifications législatives, le Comité Helsinki de Hongrie avait remarqué un changement majeur dans la pratique d'une politique de rétention modérée, où la grande majorité des demandeurs d'asile étaient hébergés dans des centres d'accueil ouverts, à une politique très restrictive, où presque tout étranger arrêté en situation irrégulière en Hongrie est détenu, y compris de nombreux demandeurs d'asile. Selon les informations du HHC, l'Office de l'immigration et de la nationalité et la police nationale ont publié une instruction conjointe en mars 2010 ordonnant la détention de tous les migrants en situation irrégulière indépendamment de leur souhait de demander l'asile en Hongrie.

1.2. La procédure de Dublin

La décision de mettre en œuvre ou non la procédure Dublin fait partie de la procédure d'admission. Si la procédure Dublin est démarrée, la procédure d'admission est suspendue jusqu'à ce qu'une décision relative à la détermination du pays responsable de l'examen de la demande d'asile est rendue. Une fois que l'office de l'immigration rend sa décision Dublin, le demandeur d'asile ne peut plus retirer sa demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut faire appel de la décision Dublin dans un délai de 3 jours auprès du tribunal régional compétent en fonction du lieu de son hébergement. Il n'y a pas d'audience personnelle du demandeur et l'appel n'a pas d'effet suspensif. Un demandeur d'asile a le droit de demander au tribunal de suspendre son transfert, cependant cette demande n'a pas d'effet suspensif non plus. Dans sa décision, la Cour a le droit de modifier la décision de l'OIN ou d'ordonner à l'OIN de procéder à une nouvelle procédure si la décision initiale ou la procédure n'était pas conforme avec le Règlement Dublin.

L'OIN applique rarement la clause humanitaire même lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile mineurs non-accompagnés particulièrement vulnérables. En 2010, la Hongrie a été l'un des cinq États membres de l'UE à renvoyer le plus de demandeurs d'asile vers la Grèce, en dépit des décisions rendues par quelques tribunaux nationaux qui ont jugé qu'un transfert vers la Grèce violait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Enfin, après l'arrêt de la CEDH M.S.S. c. la Belgique et la Grèce, le Ministre hongrois de l'Intérieur a annoncé que la Hongrie ne renverrait plus de demandeurs d'asile en Grèce.

1.3. Rétention

La loi ne prévoit pas expressément que tout étranger appréhendé en situation irrégulière (ou même ceux qui se signalent à la police après être entrés irrégulièrement en Hongrie) est traité selon le droit des étrangers, et pourtant la pratique est celle-ci. Avant d'enregistrer la demande d'asile, la police

délivre un arrêté d'expulsion et une interdiction d'entrée sur le territoire à l'étranger (pour une durée comprise entre un et dix ans) sur la base d'un court entretien portant uniquement sur des questions liées à l'immigration et à la traite des êtres humains, mais sans mettre l'accent sur l'asile et les besoins de protection internationale.

Selon la législation hongroise, un ordre d'expulsion ne peut être délivré sans examen du principe de non-refoulement. Toutefois, cet examen n'est en pratique qu'une formalité et est manifestement inefficace. La police, en conformité avec leurs obligations légales, demande souvent à l'Office de l'immigration et de la nationalité (OIN) leur évaluation des informations sur les pays d'origine. L'agent de l'OIN en service donne son avis sur le principe de non-refoulement sur la base du procès-verbal de l'entretien préliminaire avec l'étranger, qui a été réalisé par un agent de police. L'expérience du HHC montre que l'évaluation des informations sur les pays d'origine réalisée par l'OIN et ses conclusions sont souvent trop courtes, et ne fournissent pas suffisamment de temps pour une évaluation exhaustive des circonstances particulières de l'affaire. Par conséquent, les ordres d'expulsion et la privation de liberté sont donc basés sur des informations insuffisantes qui ne tiennent pas compte des besoins de protection éventuelle.

Bien qu'il n'y ait pas de politique écrite précise sur qui doit être retenu ou pas, les observations du HHC montrent qu'une proportion importante des demandeurs d'asile et la plupart des migrants en situation irrégulière sont fréquemment détenus, à l'exception des mineurs isolés et ceux qui viennent de pays que l'OIN juge *prima facie* comme inapproprié pour le retour (peu importe les circonstances particulières de l'affaire) sur la base des motifs de non-refoulement et s'abstient donc de délivrer un ordre d'expulsion (par exemple la Somalie).

La loi stipule que la détention doit cesser immédiatement s'il devient évident qu'un ordre d'expulsion ne peut pas être exécuté. Malheureusement, dans la pratique, cela arrive rarement. Les migrants en situation irrégulière (y compris les demandeurs d'asile) sont généralement détenus pendant la durée maximale. La rétention doit être contrôlée et ne peut être prolongée que par un tribunal local (tous les 30 jours).

Cependant, cela reste une simple formalité. Les tribunaux locaux rendent des décisions fondamentalement identiques dans tous les cas, leur motivation est courte et laconique, de même que font défaut une évaluation correcte des faits et une individualisation de la décision. La longue expérience du HHC montre que - contrairement à la plupart des États européens - la prolongation de la rétention des étrangers est automatique en Hongrie. Au cours de ces dernières années, les tribunaux n'ont dans aucun cas décidé de mettre fin à l'enfermement d'un étranger, en se référant

par exemple à l'impossibilité d'exécuter une mesure d'expulsion, même si la personne s'est vu accorder par la suite l'asile par l'OIN.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il n'y avait aucune base juridique pour retenir des demandeurs d'asile tout au long de la durée procédure Dublin, qui peut durer plusieurs mois. Toutefois, ils étaient de facto détenus à Békéscsaba, dans un centre d'accueil fermé, protégé par des gardes et des barbelés. Selon la nouvelle loi, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin seront retenus si préalablement en vertu du droit des étrangers, ils ont déjà été sous le coup d'un ordre de placement en rétention. S'ils ne sont pas détenus dès le début, la loi sur l'asile permet la détention des demandeurs d'asile pendant 72 heures avant leur transfert dans un autre pays au titre de l'application du règlement Dublin.

Selon la législation hongroise, les mineurs non-accompagnés ne doivent pas être détenus, et devraient être logés dans un centre ouvert. Toutefois, le HHC a été témoin à plusieurs reprises, lors de ses visites de surveillance des centres de rétention, de cas de mineurs non accompagnés détenus dans les centres de rétention pour étrangers. Après avoir vérifié leurs dossiers, il a été noté que le médecin avait évalué leur âge. Plusieurs demandeurs d'asile ont raconté au HHC que le médecin a évalué l'âge en ne regardant que leur torse. Les modalités de détermination de l'âge d'un mineur en Hongrie posent de nombreux problèmes. D'autres groupes vulnérables ne sont pas en général exclus de la détention. Les femmes enceintes, les personnes âgées, handicapées ou mentalement handicapées peuvent être détenues. Pendant leur détention, les besoins spéciaux de ces personnes ne sont pas suffisamment pris en compte. L'aide psychosociale n'est pas encore disponible en centres de rétention en Hongrie.

1.4. Les demandeurs d'asile renvoyés en application de la procédure Dublin en Hongrie

L'autorité qui prend soin des personnes réadmissibles selon la procédure de Dublin est le département de la police pour les étrangers de l'Office de l'immigration et de la nationalité. L'OIN ne considère pas automatiquement les personnes réadmissibles en vertu de Dublin comme des demandeurs d'asile. Selon la pratique, la police commence d'abord une procédure d'immigration (et rend un ordre d'expulsion) et après seulement la demande d'asile est enregistrée par l'OIN. Ceci aboutit à la détention de personnes à des fins d'expulsion qui peut durer pendant toute la durée de la procédure d'asile, mais pour une durée maximale de 12 mois.

Selon la loi sur l'asile telle que récemment modifiée, les demandes d'asile ultérieures n'ont pas d'effet suspensif sur l'exécution de l'expulsion, si

l'autorité hongroise ou le tribunal dans sa dernière décision a décidé que l'interdiction de refolement n'était pas applicable. Ceci s'applique tout particulièrement aux personnes ayant fait l'objet d'une réadmission Dublin, dont les procédures d'asile ont été clôturées ou suspendues lorsqu'ils ont quitté la Hongrie (clôturées sans une décision sur le fond de la demande). Si elles se voient délivrer un ordre d'expulsion lors de leur retour en Hongrie, le fait qu'elles déposent une demande d'asile ne va pas empêcher les autorités de les expulser. Prenant en considération la pratique décrite ci-dessus de délivrance immédiate de l'ordre d'expulsion, il est fort probable que le demandeur d'asile réadmis en Hongrie en vertu de la procédure de Dublin, et qui est originaire d'un pays qui n'est pas considéré comme *prima facie* inadéquat pour le retour, se verra délivrer en tout premier lieu un ordre d'expulsion. Le dépôt d'une nouvelle demande d'asile n'est plus gratuit et les demandeurs d'asile perdent certains droits en matière de logement et d'aide. Cette pratique pose de sérieux problèmes, car elle pourrait aboutir à l'expulsion de demandeurs d'asile qui n'ont jamais eu leur demande d'asile examinée sur le fond.

1.5. Statistiques pour 2009 et 2010

Nombre de demandes d'asile présentées

2009	4 672
2010	2 104

Il peut être déduit de ces statistiques qu'il y a eu une diminution significative des demandes d'asile en 2010. La diminution pourrait s'expliquer par le changement des politiques d'immigration: à savoir le recours croissant à la rétention des étrangers.

Répartition des pays d'origine des demandeurs d'asile (les 6 premiers) :

2009		2010	
Kosovo	1786	Afghanistan	702
Afghanistan	1194	Kosovo	379
Serbie	536	Gaza, Cisjordanie (Palestiniens)	225
Géorgie	116	Géorgie	68
Turquie	114	Serbie	67
Somalie	75	Iran	62

En 2009, l'OIN a reconnu le statut de réfugié à 172 demandeurs d'asile, 62 ont bénéficié de la protection subsidiaire et 155 se sont vu accorder le statut de séjour toléré. En 2010, 74 personnes ont obtenu le statut de réfugié, l'OIN a reconnu la protection subsidiaire à 115 personnes, tandis que 58 personnes ont reçu un statut de séjour to-

léré sur la base du risque de refoulement. En ce qui concerne la nationalité des personnes bénéficiant de la protection internationale au titre de

l'un des trois statuts énoncés ci-dessus, la plupart d'entre eux étaient des Somaliens, Irakiens, Afghans, Palestiniens et Iraniens.

Prise en charge ou reprise en charge reçues par la Hongrie

	2009	2010
Nombre de demandes de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile reçues par la Hongrie	2 481	1 972
réponses positives des autorités hongroises	1 561	1 480
réponses négatives des autorités hongroises	556	445
transferts Dublin vers la Hongrie	934	742

Les pays d'origine les plus fréquents des demandeurs d'asile transférés avec succès à la Hongrie :

Pays de nationalité des demandeurs d'asile	transferts effectués en 2009		transferts effectués en 2010	
Kosovo	409	43,79%	218	29,38%
Serbie	182	19,49%	79	10,65%
Afghanistan	110	11,78%	217	29,25%
Géorgie	40	4,28%	52	7,01%

Les pays les plus fréquents de transfert :

Pays réquerants	transferts effectués en 2009	transferts effectués en 2010
Allemagne	261	198
France	229	100
Autriche	159	194

Prise en charge ou reprise en charge transmises par la Hongrie

	2009	2010
réponses positives	512	391
réponses négatives	53	45
transferts sous Dublin de la Hongrie à l'État responsable	84	117

Les pays responsables les plus fréquents :

l'Etat requis	transferts effectués en 2009		transferts effectués en 2010	
Grèce	16	19,5%	120	67,80%
Roumanie	15	17,86%	20	11,30%
Autriche	13	15,48%	2	1,13%
Pologne	8	9,52%	3	1,69%
Italie	8	9,52%	4	2,26%

Pourcentage des transferts effectivement réalisés par rapport au nombre de transferts demandés :

	2009	2010
demandes entrantes	37,65%	37,63%
demandes sortantes	13,61%	26,23%

2. Évaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	autour de 150, parmi lesquels on compte 50 cas qui ont été représentés devant l'OIN ou les tribunaux
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	6
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	5
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	Autours de 144
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	4

Le faible nombre de cas suivis s'explique du fait que tous les demandeurs d'asile sous procédure Dublin sont détenus et par conséquent ils ne peuvent pas se rendre au bureau du HCC pour demander de l'aide. Bien que les avocats du HHC se rendent dans les centres de rétention une fois par semaine, leur activité principale reste l'assistance juridique. Ils n'ont malheureusement pas le temps de faire des entretiens approfondis avec les demandeurs d'asile afin de remplir la fiche individuelle de suivi élaborée dans le cadre

de ce projet, car ils reçoivent déjà de nombreuses sollicitations de demandeurs d'asile pour des conseils juridiques. Chaque fois que la personne contact en charge du projet à HHC a visité un centre de rétention, elle n'a pas rencontré beaucoup de demandeurs d'asile sous procédure Dublin en attente d'un transfert vers un autre pays de l'UE, mais elle a davantage rencontré ceux qui ont été transférés en Hongrie. Par conséquent, elle n'a pas eu l'occasion de remplir beaucoup de fiches de suivi.

3. Analyse de l'application du règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Grâce aux consultations juridiques réalisées en faveur des demandeurs d'asile au cours de ce projet, le HHC a identifié les problématiques principales suivantes relatives à l'application du règlement Dublin :

3.1. Réadmission vers la Grèce en application de la procédure Dublin

Avant que la CEDH ne rende sa décision dans l'affaire M.S.S., les autorités hongroises renvoyaient les demandeurs d'asile vers la Grèce (120 retours en 2010). Les mineurs n'ont été exemptés de retour que depuis avril 2009.

- Une famille afghane avec ses trois enfants et le frère mineur du mari ont été appréhendés à l'aéroport, en possession de faux passeports. Un des enfants était gravement malade. Les parents et le frère mineur ont été mis en détention provisoire et les trois enfants ont été placés dans des foyers d'accueil. Une fois qu'il a été établi que le frère du mari était bien mineur, il a été libéré, mais les parents sont, quant à eux, restés en garde à vue. Le HCR et le HHC sont intervenus et finalement ils ont été libérés. La famille avait des empreintes enregistrées en Grèce, mais pas le frère mineur.

L'avocat de HHC a fait appel contre la décision de réadmission de la famille en Grèce, en faisant valoir entre autres que par le renvoi de la famille à la Grèce, le frère du mari deviendrait un mineur non-accompagné. La Cour a malheureusement rejeté l'appel et la famille aurait été transférée en Grèce si elle ne s'était pas enfuie.

- Un mineur Afghane est arrivé en Grèce en 2007. Bien qu'il ait demandé l'asile, il n'a pas reçu d'aide sociale ou juridique et il a été forcé de vivre dans la rue dans des conditions inhumaines. Il a été arrêté et détenu à Athènes et ailleurs dans les prisons surpeuplées et sales à plusieurs reprises. La police l'a harcelé et battu à plusieurs reprises. Il a été infecté par l'hépatite B en raison du manque de logements décentes, des conditions d'hygiène et l'assistance médicale, mais n'a reçu aucun traitement médical en Grèce. Fin 2009, le jeune Afghane est arrivé en Hongrie et a demandé l'asile. L'autorité hongroise d'immigration a décidé d'appliquer le règlement de Dublin et a ordonné son retour en Grèce. Le Comité Helsinki hongrois, représentant le mineur, a fait une demande de mesure provisoire à la Cour européenne des Droits de l'Homme aux fins de suspendre le transfert vers la Grèce. La CEDH a accordé la mesure provisoire et l'OIN a décidé de ne pas appliquer le transfert vers la Grèce et d'examiner sa demande d'asile sur le fond.

- Il y a eu plusieurs cas positifs d'appel pour lesquels le tribunal a ordonné que les demandes d'asile soient examinées en Hongrie plutôt qu'en Grèce, en fondant son raisonnement sur le risque de violation de l'article 3 de la CEDH si les demandeurs d'asile étaient réadmis en Grèce. En dépit de ces cas positifs, l'OIN a continué d'envoyer les demandeurs d'asile vers la Grèce, jusqu'au jugement MSS.

3.2. Lacunes dans l'application du règlement Dublin

- Un demandeur d'asile afghane a été transféré en application de la procédure Dublin d'Autriche en Hongrie. Même si la Hongrie avait accepté la responsabilité pour ce demandeur d'asile, les autorités ont enclenché une nouvelle procédure Dublin au motif qu'il avait laissé ses empreintes digitales en Grèce. Il s'est échappé vers l'Autriche, mais, malheureusement, l'appel présenté contre son transfert vers la Hongrie a été rejeté. L'ONG partenaire autrichienne a demandé l'aide du HCR qui a demandé des explications aux autorités hongroises. Les autorités ont répondu que l'Unité Dublin a fait une erreur en commençant une autre procédure Dublin et que la demande du demandeur d'asile allait maintenant faire l'objet d'un examen sur le fond. Mais étant parti en Autriche, son dossier était clôturé. Le demandeur d'asile a décidé de quitter l'UE pour 6 mois, puis il est retourné en Autriche, où sa demande a finalement été admise à la procédure au fond. Ce cas est un bon exemple de collaboration entre le HHC et l'ONG partenaire Asyl in Not, qui a été rendue possible grâce à ce projet.

- Un homme éthiopien est arrivé en Hongrie, mais n'a pas demandé l'asile. La police lui a accordé le statut de séjour toléré, parce que son retour en Éthiopie serait en violation du principe

de non-refoulement. L'homme a ensuite demandé l'asile, mais comme il avait des empreintes digitales en Grèce, les autorités ont commencé la procédure Dublin. L'avocat de HHC a fait un recours, arguant que l'article 9(1) du règlement de Dublin - stipulant que «lorsque le demandeur d'asile est en possession d'un titre de séjour valide, l'État membre qui a délivré le document doit être responsable de l'examen de la demande d'asile» - devrait s'appliquer et que ce critère s'applique hiérarchiquement avant le critère des empreintes digitales prises dans le premier pays européen. Le centre d'accueil Békéscsaba (où il était hébergé) a été fermé pour rénovation et toutes les personnes qui se trouvaient dans ce centre ont reçu un permis de séjour humanitaire et un billet de train pour se rendre à Debrecen dans le camp ouvert pour les réfugiés. Toutefois, ces personnes ne sont jamais arrivées à Debrecen.

3.3. Pas d'effet suspensif des recours contre une décision Dublin

- Un mineur afghane avait laissé ses empreintes au Royaume-Uni. Il a fait appel contre la décision Dublin, en précisant que le Royaume-Uni le renverrait en Afghanistan et qu'il ne pourrait pas aller à l'école là-bas. L'OIN a dit dans sa réponse à l'appel que les questions d'éducation ne sont pas pertinentes, mais ils n'ont pas mentionné que le mineur ne voulait pas retourner au Royaume-Uni parce qu'il avait peur d'être renvoyé en Afghanistan. Comme l'appel n'a pas d'effet suspensif, le mineur a été renvoyé au Royaume-Uni avant que la Cour ne rende sa décision sur le cas. Le HHC a reçu l'information selon laquelle le Royaume-Uni l'a effectivement renvoyé en Afghanistan.

- Une famille afghane a reçu une décision Dublin de transfert vers la Grèce dans les 4 jours. Dans une période aussi courte, il est impossible de penser que la Cour puisse se prononcer sur l'effet suspensif du transfert. De plus, l'avocat de HHC ne pouvait même pas commencer la procédure devant la Cour, puisque l'OIN n'avait pas encore envoyé tous les documents nécessaires. Lorsque l'avocat a demandé à l'OIN d'attendre pour le transfert jusqu'à ce que la Cour se prononce sur l'effet suspensif. L'OIN a répondu que la demande d'effet suspensif n'a pas d'effet suspensif. L'avocat de HHC a essayé d'intervenir auprès de la Cour pour lui demander de rendre sa décision rapidement. Mais comme le juge responsable était en congé, la Cour n'a pas pu accélérer la procédure. Le HCR est finalement intervenu et a demandé à l'OIN d'attendre pour le transfert, en invoquant les arguments liés à la situation en Grèce. L'avocat de HHC a alors été officiellement informé que l'OIN allait attendre pour le transfert jusqu'à ce que la cour rende sa décision.

3.4. Les demandeurs d'asile isolés

- Le HHC a été contacté par plusieurs ONGs en provenance d'autres États membres de l'UE, qui se renseignaient sur la situation des demandeurs d'asile isolés en Hongrie. Apparemment, la plupart des mineurs ont fait valoir qu'ils avaient été détenus et maltraités. Ceci est très controversé car selon la législation hongroise les mineurs ne peuvent être détenus. Toutefois, en pratique, ils peuvent être arrêtés si leur âge réel est contesté par les autorités. Malheureusement, jusqu'à ce que l'examen médical ait lieu, les autorités hongroises n'appliquent pas le bénéfice du doute, et placent en détention le mineur supposé. La procédure d'évaluation d'âge menée en Hongrie est également très problématique. Elle manque de transparence et de méthodes d'évaluation de l'âge professionnelles et adaptées.

- Le HHC a rencontré un demandeur d'asile mineur dans un centre de rétention, réadmis par la Finlande en Hongrie en vertu d'une procédure Dublin. Le mineur était en possession des dossiers attestant de son âge par la Finlande, confirmant qu'il était bien mineur. Mais les autorités hongroises n'ont pas pris en considération ces dossiers. Le mineur a alors été détenu pendant plusieurs mois.

3.5. Les demandeurs d'asile somaliens

Le HHC a remarqué une évolution intéressante en ce qui concerne les demandeurs d'asile somaliens sous procédure Dublin pour lesquels des empreintes digitales ont été relevées en Grèce. À l'époque où la Hongrie procédait encore aux transferts de Somaliens en Grèce, les demandeurs d'asile somaliens ont commencé à retirer leur demande d'asile pour éviter leur transfert vers la Grèce. Bien qu'ils ne soient plus demandeurs d'asile, la Hongrie ne peut pas les renvoyer en Somalie car ce serait une violation du principe de non-refoulement. Ils ont tous obtenu le statut toléré, valable un an. Cependant, ce n'est pas une solution durable et moins de droits leur sont accordés qu'en tant que bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

3.6. longueur des délais sous la procédure Dublin

En moyenne, un demandeur d'asile qui conteste sa décision Dublin reste sous procédure Dublin pendant près de 6 mois. Conformément à la loi, le contrôle judiciaire d'une décision Dublin devrait durer 8 jours, mais le HHC connaît des cas où ce contrôle a duré 5 à 6 mois.

3.7. Éloignement et la détention de personnes retournées sous le Dublin

Presque tous les demandeurs d'asile qui sont renvoyés en Hongrie en vertu de la procédure Dublin sont détenus. Le HHC remet en question la légalité de cette détention. Généralement, le fondement de la détention, conformément à la loi hongroise, est la préparation de l'expulsion (une ordonnance d'expulsion doit être rendue avant la détention). Il est très problématique que la personne qui est renvoyée en vertu de Dublin (et est donc clairement un demandeur d'asile) et veut maintenir sa demande d'asile, se voit d'abord délivré un ordre d'expulsion et seulement après l'OIN enregistre sa demande d'asile.

Un avocat de HHC a fait appel de deux ordonnances d'expulsion de ce genre. Les deux arrêts de la Cour ont été positifs et les ordres d'expulsion ont été annulés. Il est important de noter qu'entre-temps un client a obtenu la protection subsidiaire. Le juge a statué que l'ordonnance d'expulsion était illégale, car elle ne doit pas être rendue avant la fin de la procédure d'asile. La procédure d'expulsion n'aurait même pas dû commencer puisque le client avait un droit de séjour légal en Hongrie. La Cour critique également l'évaluation faite par l'OIN du principe de non-refoulement, doutant de sa qualité, dès lors que dans les deux mois qui ont suivi l'ordre d'expulsion (dans lequel l'avis d'OIN sur la non-applicabilité du principe de non-refoulement est inclus) l'OIN a accordé la protection subsidiaire à la requérante, qui est une forme de protection encore plus élevée que le non-refoulement.

Dans le deuxième cas, le demandeur d'asile a déposé sa troisième demande d'asile, il n'avait donc pas le droit de séjourner dans le pays (pas d'effet suspensif). C'est pourquoi le juge a statué que même si le client est entré légalement dans le pays (avec un laissez-passer Dublin), il n'a pas séjourné légalement dans le pays, et l'OIN avait le droit d'enclencher la procédure d'expulsion. Toutefois, en raison du fait que la procédure d'asile était déjà en cours au moment de la décision d'expulsion, l'OIN aurait dû suspendre la procédure d'expulsion avant de délivrer un arrêté d'expulsion et attendre le résultat de la procédure d'asile, et n'aurait pu rendre une ordonnance d'expulsion que si le client s'était vu refusé l'asile de manière définitive.

Il est maintenant clair que le nombre de fois où la personne demande l'asile importe peu. Il n'y a pas de motif d'expulsion après un transfert Dublin, au cas où le client demande de poursuivre la procédure d'asile. Malheureusement, l'OIN continue d'appliquer cette pratique controversée.

3.8. L'unité de la famille

- Un père de famille avec deux enfants mineurs d'Afghanistan était sous procédure Dublin pour la Grèce. L'avocat de HHC a fait appel de la décision Dublin, mais par la suite le père a découvert que la mère se trouvait en Norvège. Malheureusement, cette situation a été révélée tardivement car entre-temps le tribunal avait déjà rendu sa décision, or il ne peut examiner la légalité de la décision qu'au moment où il rend sa décision. La décision du tribunal était négative et le HHC a demandé au HCR d'intervenir dans cette affaire. Suite à cette intervention, les autorités hongroises ont décidé d'examiner l'affaire au fond et la famille n'a pas été transférée en Grèce. Cependant à l'heure actuelle, la réunification avec leur mère n'est pas possible.

3.9. Risque lié à l'effet non suspensif des demandes d'asile ultérieures des demandeurs d'asile réadmis en application de Dublin

- Le HHC a aidé une femme iranienne avec deux enfants qui est actuellement sous procédure Dublin au Royaume-Uni et celle-ci ne veut pas être renvoyée en Hongrie. HHC a fourni une opinion d'expert sur la situation en Hongrie qui pourraient l'aider à éviter son transfert vers la Hongrie. Les nouveaux amendements apportés à la loi ont supprimé l'effet suspensif de l'exécution de l'expulsion pour les demandes d'asile successives.

Cette femme a déjà demandé l'asile en Hongrie auparavant et sa demande a été abandonnée lorsqu'elle a quitté la Hongrie, par conséquent, si elle était renvoyée en Hongrie, sa demande serait considérée comme une demande successive. La loi prévoit une mesure de sauvegarde: si les autorités ont décidé dans leur dernière décision que le principe de non-refoulement s'applique, l'effet suspensif n'est pas supprimé.

Toutefois, en tenant compte de la pratique selon laquelle presque tous les demandeurs d'asile qui arrivent en Hongrie se voient d'abord délivrer un ordre d'expulsion, il est fort probable que le demandeur d'asile réadmis en vertu de Dublin, en provenance d'un pays qui n'est pas considéré comme *prima facie* inadéquat pour le retour, se verra d'abord délivrer un ordre d'expulsion. Cette pratique pose problème, car elle pourrait aboutir à l'expulsion des demandeurs d'asile qui n'ont jamais eu leur demande d'asile examinée sur le fond.

4. Recommandations au niveau national

Recommandations sur l'application du règlement de Dublin en Hongrie :

- Le respect de l'unité familiale doit être une considération primordiale des autorités d'asile lors de l'application du règlement Dublin. En tant que principe, les membres de la famille ne devraient pas être séparés.
- Les procédures Dublin devrait être menées plus rapidement.
- L'appel dans les cas Dublin devrait avoir un effet suspensif, ou au moins la demande de suspension du transfert devrait avoir un effet suspensif jusqu'à l'évaluation sur le fond de cette demande.
- Les requérants doivent avoir plus de temps pour déposer leur recours contre la décision Dublin.
- Un entretien individuel devrait être assuré pendant la procédure d'appel.
- L'OIN doit suivre les décisions récentes des tribunaux et cesser de délivrer des ordres d'expulsion aux demandeurs d'asile, réadmis en vertu d'une procédure Dublin, qui souhaitent poursuivre leur procédure d'asile en Hongrie. L'OIN devrait procéder à un examen complet des motifs au fond de la demande des demandeurs d'asile.
- Les demandes d'asile ultérieures ne doivent pas être privées de l'effet suspensif si le demandeur n'a jamais vu auparavant sa demande d'asile examinée sur le fond.
- L'OIN doit effectuer une évaluation plus détaillée et individualisée du principe de non-refoulement.
- La politique restrictive actuelle de détention devrait prendre fin et la détention doit être appliquée seulement si d'autres mesures moins restrictives ne peuvent être appliquées de manière effective et "s'il y a un risque important de fuite". Le règlement Dublin ne doit pas être utilisé comme motif de détention après le transfert.
- Les enfants et les personnes vulnérables ne devraient pas être détenus dans les centres de rétention.
- L'évaluation de l'âge devrait être menée correctement, sur une base scientifique approfondie et méthodologique, et le bénéfice du doute doit être appliqué dans le cas des mineurs supposés jusqu'à ce que la détermination de l'âge soit effectuée.
- Les autorités hongroises devraient établir un mécanisme efficace pour l'identification des personnes vulnérables parmi les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Conclusions au niveau national en ce qui concerne la mise en oeuvre du projet

- Il devrait y avoir un système qui permet l'accès aux demandeurs d'asiles à l'aéroport, juste après leur retour en Hongrie en application de la procédure Dublin.
- Le HHC a un accès limité aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin, car en raison de la politique stricte de détention, la plupart d'entre eux sont détenus. Comme mentionné, les avocats de HHC visitent les centres de rétention une fois par semaine, mais leur principale activité est l'assistance juridique et ils n'ont pas la capacité d'effectuer des entretiens approfondis avec les demandeurs d'asile afin de remplir les fiches de suivi. Le reste du personnel de HHC n'est pas suffisant pour assurer régulièrement les visites des centres de rétention afin de mettre en oeuvre ce projet.
- De plus, les conditions pour mener des entretiens avec les demandeurs d'asile sont beaucoup moins pratiques que dans un environnement de bureau. HHC rencontre habituellement les demandeurs d'asile dans les couloirs du centre de rétention, où il y a de nombreux détenus, qui souhaitent aborder avec les personnes de HHC de nombreuses questions, qui ne sont pas nécessairement liées au règlement Dublin et le temps de visite est limité à une seule journée par visite.
- Même si la Hongrie est principalement un pays d'accueil, HHC a reçu relativement peu d'informations sur les demandeurs d'asile renvoyés en Hongrie par les autres ONG de l'UE. Dans plusieurs cas, lorsque nous avons voulu tracer le demandeur d'asile retourné en Hongrie, nous n'avons pas pu trouver son nom dans le registre de l'OIN.



Organisation : **Conseil irlandais pour les réfugiés**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin, observations sur le terrain et développements récents

La loi de 1996 sur les réfugiés (*Refugee Act*, telle que modifiée) et les instruments législatifs européens constituent le cadre législatif principal pour la détermination des demandes d'asile et de protection subsidiaire en Irlande. Toutefois, l'Irlande n'a que récemment tenté de transposer dans le droit national la directive « Procédure », n'a pas transposé la directive « Protection temporaire » et a choisi de ne pas être liée par la directive « Accueil ».

Le nombre de personnes arrivant en Irlande au titre de la protection internationale a diminué au cours des dernières années, passant de 11 500 nouvelles demandes en 2002 à moins de 2 000 en 2010. Les principaux pays sources actuellement sont le Nigéria, qui représente environ 20 % de l'ensemble des demandes, le Pakistan, la Chine et la République démocratique du Congo.

Les demandeurs entrent dans le système à la frontière irlandaise, en se présentant au Bureau national des services d'immigration de la police irlandaise (*Garda National Immigration Bureau, GNIB*), ou sur le territoire en se présentant soit au Service irlandais de naturalisation et d'immigration (*Irish Naturalisation and Immigration Service, INIS*), soit au Bureau du Commissariat chargé des demandes des réfugiés (*Office of the Refugee Applications Commissioner, ORAC*) de Dublin.

L'ORAC est chargé de l'enregistrement initial des demandes individuelles d'asile et des entretiens préliminaires. L'entretien vise à établir si un individu désire faire une demande de statut de réfugié et, le cas échéant, à déterminer les motifs généraux sur lesquels se fonde la demande. À ce stade de la procédure, le dossier du demandeur est transmis à l'Agence d'accueil et d'intégration (*Reception and Integration Agency, RIA*). La RIA est chargée de la planification, de la coordination et de l'organisation des services d'accueil pour les demandeurs d'asile. Après une période initiale au centre d'accueil de Dublin, le demandeur d'asile est transféré par la RIA dans un centre d'hébergement, la plupart de ces centres étant situés hors de Dublin. La majorité des demandeurs res-

tent dans le centre d'hébergement pendant toute la durée de la procédure de demande du statut de réfugié. Ce système est largement dépourvu d'assistance financière mais l'État fournit l'hébergement et la nourriture. Les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler, à aucun moment pendant la procédure d'asile, et reçoivent une allocation de 19,10€ par semaine, et de 9,60€ par enfant. Ce système a fait l'objet de nombreuses critiques ces dernières années, notamment au regard de la durée des séjours des demandeurs dans ces centres d'hébergement en raison des retards dans le traitement des demandes.

Suite à l'entretien préliminaire, le demandeur reçoit un questionnaire détaillé, dans lequel il doit fournir des informations personnelles et biographiques, les informations relatives aux personnes et aux biens avec lesquels il a voyagé et, surtout, les raisons de la demande d'asile. Ce questionnaire doit être complété et renvoyé à l'ORAC dans les deux semaines.

Suite à l'envoi du questionnaire détaillé, le demandeur doit participer à un entretien substantiel, mené par un travailleur social de l'ORAC. Bien que le demandeur ait le droit d'être assisté d'un représentant légal pendant l'entretien, ce droit est rarement exercé. Le questionnaire détaillé et l'entretien substantiel ne sont généralement accompagnés que d'une assistance juridique limitée, voire d'aucune assistance juridique et ce, sans que les demandeurs sachent quelles informations sont requises et/ou quels facteurs supplémentaires seront pris en compte. L'entretien se déroule habituellement sans enregistrement simultané et les notes du travailleur de l'ORAC ne sont mises à la disposition du demandeur qu'en cas de refus de la demande et de recours en appel.

Sur la base des conclusions de l'entretien préliminaire, du questionnaire complété, de l'entretien substantiel et de toute documentation pertinente, l'agent de l'ORAC prépare un rapport sur la demande, qui intégrera une recommandation sur l'octroi ou non du statut de réfugié, ainsi que les raisons motivant cette recommandation. Les recommandations de l'ORAC qui soutiennent la demande d'asile sont transmises au ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Défense²⁹. Le ministre décide ensuite d'accorder ou de refuser le statut de réfugié, conformément à la section 17 de la

²⁹ - Auparavant ministre de la Justice et des Réformes législatives

Loi de 1996 sur les Réfugiés (telle que modifiée). En 2010, sur les 2 192 recommandations faites, seules 24 étaient positives³⁰, ce qui constitue environ 1 % des demandes.

À tout moment de la procédure, l'ORAC peut déterminer si la personne est soumise au règlement Dublin II et décider de la transférer vers un autre État membre de l'UE. Il n'est pas inhabituel pour les demandeurs d'asile de n'apprendre le refus d'octroi pour ces motifs qu'au moment où on vient les chercher pour les transférer.

Au cas où la recommandation sur la demande principale est négative, l'ORAC notifie le demandeur en conséquence. À ce stade de la procédure, les demandeurs ont le droit de faire appel auprès du Tribunal d'appel des réfugiés (*Refugees Appeal Tribunal, RAT*). Le rôle du RAT est d'examiner et de décider du bien-fondé d'un appel des recommandations de l'ORAC et de faire des recommandations au ministre. En 2009, 92 % des décisions en appel du RAT confirmaient la recommandation de l'ORAC³¹. Malheureusement, les recommandations du RAT ne sont pas publiées, ce qui a engendré un manque de transparence tant au niveau de la procédure de demande que de la procédure d'appel.

Les recommandations négatives du RAT sont transmises au ministre, qui demande à l'INIS de délivrer un avis d'arrêté d'expulsion. Dans le cadre du système actuel, cet avis permet au demandeur de faire une demande de « protection subsidiaire » et/ou de s'opposer légalement à l'expulsion (ce qui résulterait, en cas de succès, en l'obtention d'une « autorisation de séjour »), ou d'accepter l'expulsion ou de quitter volontairement le territoire.

Un demandeur n'a pas le droit de faire appel d'une recommandation du RAT. Une décision du RAT peut uniquement faire l'objet d'un recours en révision judiciaire auprès de la Haute Cour, une procédure longue et coûteuse pour le demandeur et pour l'État.

1.2. Enfants séparés demandeurs d'asile

Aux termes de la Loi de 1996 sur les réfugiés (telle que modifiée), les agents d'immigration ou tout autre agent autorisé qui suspecte un enfant d'avoir moins de 18 ans et de n'être sous la garde d'aucune personne doit en informer le Service de santé publique (*Health Service Executive, HSE*). En outre, les dispositions de la Loi de 1991 sur l'accueil des enfants (*Child Care Act*) s'appliquent. Le HSE assume donc toute responsabilité légale pour l'enfant et doit décider s'il est nécessaire de demander un statut de réfugié en son nom.

De 2000 à 2010, 5 952 enfants séparés ont été confiés au HSE, parmi lesquels 2 865 ont été placés dans des institutions. 2 868 enfants ont bé-

néficié d'un regroupement familial, et les autres ont fait l'objet d'une réévaluation de leur âge et ont été considérés comme ayant plus de 18 ans ; ont été envoyés dans un autre État membre au titre du Règlement Dublin II ; étaient en fait accompagnés ; ou ont disparu immédiatement³². La Loi de 1991 sur l'accueil des enfants ne contient aucune disposition particulière pour les enfants séparés, ce qui a engendré l'apparition d'un nombre de vides juridiques au niveau de la protection des enfants séparés qui demandent l'asile en Irlande. Avant 2010, les enfants séparés étaient logés dans des foyers privés avec un nombre limité de travailleurs sociaux. Suite à une révision majeure de la protection des enfants en Irlande, le placement dans ces foyers est désormais abandonné et depuis janvier 2011, les enfants séparés sont généralement hébergés dans des centres résidentiels dans Dublin, pour une période de douze à seize semaines, avant d'être mis sous tutelle. Les enfants séparés se voient également généralement attribuer un assistant social, ce qui n'existait pas auparavant. Toutefois, en dépit de ces améliorations dans la prise en charge des enfants séparés, plusieurs sujets de préoccupation demeurent pour ceux qui travaillent dans ce domaine.

1.3. Application du Règlement Dublin II en Irlande

Le Règlement Dublin II s'applique directement en Irlande, mais a été transposé dans le droit irlandais par la section 22 de la Loi de 1996 sur les Réfugiés (telle que modifiée) et le décret d'application SI 423/2000 de 2003 de la Loi de 1996 sur les Réfugiés (Section 22). Dans le système actuel, une personne introduisant une demande d'asile peut être soumise aux dispositions du Règlement Dublin II qui déterminent s'il revient à l'Irlande de traiter sa demande. L'Unité Dublin au sein de l'ORAC est chargée de la mise en oeuvre du Règlement Dublin II. Ce service est chargé de déterminer si les demandeurs doivent être transférés dans d'autres États membres ou si leurs demandes d'asile doivent être examinées en Irlande. Il traite également les demandes des autres États membres de transférer des demandeurs d'asile en Irlande. Il faut cependant noter que l'Irlande est avant tout un pays de départ et reçoit très peu de transferts des autres États membres.

Dès lors qu'une personne est soumise aux dispositions du Règlement, il lui appartient de faire les demandes nécessaires par écrit si elle souhaite que sa demande soit traitée par l'Irlande. À ce stade, le Commissaire des demandes des réfugiés prendra en compte les informations, demandes et représentations pertinentes faites au nom du demandeur pour décider du transfert ou non. Toutefois, les demandeurs n'ont fréquemment pas conscience d'être soumis au Règlement Dublin II et n'introduisent pas de demandes supplémentaires concernant leur transfert potentiel.

30 - Rapport annuel pour 2011 du Bureau du Commissariat chargé des demandes des réfugiés (2010)

31 - Rapport annuel du Tribunal d'appel des réfugiés pour 2009 (2010).

32 - Arnold et Sarsfield Collins (2011), *Closing a Protection Gap, Dublin : Irish Refugee Council*

En 2009, l'ORAC a effectué 402 déterminations au titre du Règlement Dublin II, ce qui représente 10,3 % du total des cas finalisés par l'ORAC³³. Cela représentait une augmentation de 2 % par rapport à 2008, année au cours de laquelle 385 déterminations au titre du Règlement Dublin II ont été faites, soit 8,4 % du total des cas finalisés par l'ORAC³⁴. Les demandeurs peuvent faire appel des déterminations de l'ORAC au titre du Règlement Dublin II auprès du RAT. Le décret d'application de 2003 de la Loi de 1996 sur les Réfugiés (Section 22) mentionné ci-dessus régit ces appels. Les demandeurs ont quinze jours ouvrés pour introduire un recours en appel et n'ont pas la possibilité d'être entendus. Il faut également noter que le recours en appel n'a aucun effet suspensif sur le transfert du demandeur vers au pays concerné ou l'expulsion du demandeur vers son pays d'origine. Afin de suspendre le transfert, les demandeurs doivent demander un sursis auprès de la Haute Cour.

En pratique, les preuves anecdotiques semblent suggérer que les demandeurs reçoivent simultanément l'avis de détermination et l'ordre de transfert, ce qui limite leur possibilité de contacter leur représentant légal et de déposer un recours en appel. Toutefois, en 2009, 143 recours en appel relatifs à des déterminations au titre du Règlement Dublin II ont été déposés auprès du RAT³⁵. 171 recours en appel ont été jugés, et en fin d'année, 26 recours en appel demeuraient en attente de jugement. En 2008 et en 2009, le RAT a confirmé 100 % des déterminations au titre du Règlement Dublin II³⁶.

Comme précédemment mentionné, un demandeur n'a pas le droit de faire appel d'une décision du RAT. Le seul recours contre ces décisions est la révision judiciaire de la Haute Cour, un processus lent et coûteux pour toutes les parties concernées.

1.4. Développements récents en Irlande

Les élections législatives qui ont eu lieu en février 2011, ont vu la défaite du parti Fianna Fáil, au pouvoir depuis 14 ans. Le nouveau gouvernement est un gouvernement de coalition entre le parti Fine Gael et le parti travailliste. Dès le premier mois de son entrée en fonction, le ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Défense, Alan Shatter, a promis de relancer le débat sur le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection devant le Parlement irlandais (l'Oireachtas). C'est la quatrième version de ce projet de loi, initialement destiné à renforcer la législation existante sur l'immigration et l'asile, ainsi qu'à introduire de nouvelles mesures et à transposer des procédures clés dans la législation, qui n'existent pour l'instant que sous la forme d'instruments statutaires. Si le projet de loi est validé, il aura certainement un impact significatif sur le cadre législatif irlandais en matière d'immigration et d'asile.

2. Evaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

Au début du cycle du projet, l'Irish Refugee Council (Conseil irlandais pour les réfugiés, IRC) a créé un poste de responsable des projets. Le responsable des projets a été chargé du traitement des questions administratives liées au projet, de la coordination avec le responsable financier ainsi que de la gestion des aspects liés aux objectifs du projet, tels que les brochures à destination des pays visés, la publicité du réseau auprès d'autres organisations qui travaillent avec les demandeurs d'asile en Irlande et les entretiens des demandeurs d'asiles soumis au Règlement Dublin II transmis à l'IRC. Ce poste occupe une personne 4 jours par mois et plusieurs personnes s'y sont déjà relayées. Le responsable de projet rend compte de la progression du projet lors de chaque réunion bimensuelle de l'équipe. Ceci a permis de rappeler à tous les membres de l'équipe et à tous les stagiaires que s'ils recevaient des demandes de la part d'un demandeur d'asile soumis au Règlement Dublin II, ce demandeur d'asile devait être dirigé vers le responsable de projet pour un entretien préparatoire et une évaluation des besoins.

Parallèlement à l'accord de partenariat, l'IRC a obtenu plusieurs résultats concrets, notamment la finalisation de la brochure relative aux procédures de demande d'asile en Irlande et la mise en œuvre du Règlement Dublin II en Irlande. L'IRC a également activement recherché le soutien d'organisations irlandaises telles que l'ORAC, le Service juridique pour les réfugiés (*Refugee Legal Services, RLS*), les membres du réseau des praticiens de l'immigration et de l'asile (*Refugee and Immigration Practitioners Network, RIPN*) et les autres ONG locales en contact avec les demandeurs d'asile susceptibles d'être soumis au Règlement Dublin II.

En dépit de ces efforts, l'IRC n'a, à ce jour, reçu aucune demande en provenance d'autres organisations dans le cadre du Réseau transnational de conseil et d'assistance aux demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Tous les demandeurs d'asile qui ont passé l'entretien préparatoire ont approché l'IRC de façon indépendante, généralement en relation avec d'autres aspects de leur cas. Le faible nombre de ces demandes a plusieurs explications. Premièrement, comme souligné ci-dessus, des preuves anecdotiques suggèrent que de nombreux demandeurs reçoivent les avis de détermination et de transfert simultanément, ce qui les empêche d'accéder aux services précités. Les personnes qui se sont vu signifier un ordre de transfert ne se présentent généralement plus auprès de leur représentant légal, et ne sont donc pas référés à l'IRC. Deuxièmement, dans certains cas portés à l'attention de l'IRC, les demandeurs ont été no-

33 - Rapport annuel pour 2009 du Bureau du Commissariat chargé des demandes des réfugiés (2010)

34 - Rapport annuel pour 2008 du Bureau du Commissariat chargé des demandes des réfugiés (2010)

35 - Rapport annuel du tribunal d'appel des réfugiés pour 2009 (2010).

36 - Rapport annuel du Tribunal d'appel des réfugiés pour 2009 (2010).

tifiés d'une décision concernant leur cas. Il est inquiétant de constater que ces demandeurs n'ont toutefois pas été informés des détails de la décision. Il s'est avéré par la suite, lorsqu'ils ont été emmenés par la police (Gardaí), que la décision était liée à une décision de transfert vers un autre État membre au titre du Règlement Dublin II. Finalement, de nombreux demandeurs sont plus préoccupés de remettre en question la décision de transfert vers un autre État membre que d'établir des liens avec une organisation partenaire dans le pays d'accueil.

Sur les quatre demandeurs³⁷ qui ont été identifiés et qui ont passé un entretien auprès de l'IRC à ce jour, 100 % étaient en attente d'un transfert vers le Royaume-Uni. Cela n'est pas inhabituel et suit les tendances actuelles. Il existe un nombre limité de vols directs de l'extérieur de l'Europe vers l'Irlande et tout demandeur qui entre sur le territoire via un port maritime sera d'abord passé par un autre État membre. Dans de nombreux cas, les demandeurs étaient en possession de divers types de visas pour les autres États membres, le plus souvent le Royaume-Uni, ou avaient précédemment fait une demande d'asile dans d'autres juridictions, également au Royaume-Uni. En conséquence, l'absence de partenaire formel au Royaume-Uni ou en Irlande du Nord a constitué un obstacle important pour la mise à disposition d'une aide sérieuse aux personnes soumises au transfert à partir de l'Irlande au titre du Règlement Dublin II.

En outre, étant donné qu'il y a peu de demandes des autres États membres vers l'Irlande, pour inviter les autorités irlandaises à prendre en charge des demandes d'asile, l'IRC n'a reçu aucune demande des autres partenaires du projet. Il n'existe aucune statistique relative au nombre de demandes transmises à l'Irlande au titre du Règlement Dublin II, mais des preuves anecdotiques suggèrent que sur le petit nombre de demandeurs d'asile qui arrivent par cette voie, la grande majorité sont transférés du Royaume-Uni vers l'Irlande.

De nouveau, sans un partenaire au Royaume-Uni pour identifier et évaluer les besoins de ces personnes, l'IRC n'a reçu aucune demande. Les personnes qui ont été identifiées comme ayant été transférées en Irlande au titre du Règlement Dublin II se sont présentées d'elles-mêmes aux bureaux de l'IRC pour demander une assistance ou ont été envoyées par d'autres ONG qui travaillent dans ce secteur en Irlande.

Sans un échantillon plus significatif, il est difficile de dégager des tendances parmi les demandeurs d'asile susceptibles d'être transférés au titre du Règlement Dublin II. Toutefois, sur les quatre personnes interrogées, la plupart n'avaient souvent aucune connaissance des conséquences sur leur demande de protection découlant de la possession d'un simple visa de transit pour le Royaume-Uni, par exemple. Seule une personne sur les quatre interrogées déclarait être heureuse de son transfert vers le R.-U., en raison de liens familiaux.

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	4
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	0
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	0
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	0
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	0

3. Analyse de l'application du règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Comme mentionné ci-dessus, au regard du Règlement Dublin II, l'Irlande est principalement un pays de départ et non un pays d'accueil. Ce fait revêt naturellement une grande importance pour l'analyse des procédures en Irlande. Comme souligné ci-dessus, le Règlement Dublin II s'applique directement et a été transposé dans le

droit national par l'instrument statutaire 423/2003. L'Unité Dublin au sein de l'ORAC est chargée de déterminer si un demandeur est soumis au Règlement et continue à collaborer dans ce but avec différentes autorités à travers l'Europe.

Pendant la durée de ce projet, l'IRC a identifié un certain nombre de problèmes liés à l'application du Règlement Dublin II. Certains de ces thèmes sont propres au contexte irlandais, d'autres trouvent toutefois un écho à travers toute l'UE.

³⁷ - Pays d'origine : Jamaïque (1), Sri Lanka (1), Algérie (1), Afghanistan (1)

3.1. L'accès à l'information

Lorsque les demandeurs font leur première demande d'asile, ils reçoivent une « brochure » d'information qui contient les détails du processus de demande d'asile en Irlande et des diverses lois et réglementations qui gouvernent le système de protection irlandais. Cette brochure contient également des informations sur Dublin II. Le terme de « brochure » est toutefois quelque peu trompeur, ce document étant composé de quarante-trois pages au format A4. Cette « brochure » est disponible en 21 langues³⁸ et compte un chapitre (5 pages) consacré au Règlement Dublin II. Bien que cette « brochure » soit disponible en plusieurs langues, les demandeurs d'asile en contact avec l'Irish Refugee Council ont fréquemment déclaré ne pas comprendre l'information contenue. Cette « brochure » est rédigée dans un langage relativement juridique et technique, et n'est donc pas facilement compréhensible. En outre, tous les pays du monde ne jouissent pas des taux d'alphabétisation élevés constatés en Irlande. Ceci est notamment important dans le cas des demandeurs particulièrement vulnérables, tels que les enfants et les femmes, qui peuvent venir d'un pays où l'éducation des filles et des femmes est peu considérée. Il n'existe également aucune version destinée aux enfants.

Les demandeurs dont la demande a été traitée par l'IRC et qui ont donc été considérés comme transférables au titre du Règlement Dublin II, ont fréquemment déclaré qu'ils ne connaissaient ou ne comprenaient pas la procédure.

Un autre sujet de préoccupation particulière a été les incidents concernant les lettres de l'ORAC informant les demandeurs qu'une décision avait été prise mais n'indiquant pas quelle était cette décision ou n'expliquant pas les raisons motivant cette décision. Il a donc été difficile pour l'IRC de conduire des entretiens préparatoires ou de recueillir suffisamment de données pour obtenir des résultats substantiels, notamment au regard de la façon qu'ont les autorités irlandaises d'introduire des demandes auprès d'autres États membres pour qu'ils « prennent en charge » ou « reprennent en charge » des demandeurs.

Deux jeunes Tamouls du Sri Lanka ont reçu l'aide de l'IRC dans le cadre de leur demande d'asile. Les deux hommes étaient partis du Sri Lanka en passant par Dubaï et le R.-U. pour atteindre l'Irlande. Ils ont tous deux introduit leur demande d'asile en septembre 2010. Tous deux se sont présentés à l'IRC en relation avec leurs demandes d'asile et pour demander une assistance. Les deux hommes ont rencontré des représentants de l'IRC de nombreuses fois. Ils ont alors tous deux reçu une lettre annonçant qu'une décision concernant leur cas avait été prise. La lettre ne précisait toutefois pas quelle était la décision ou quelles étaient les conséquences de cette décision. L'IRC a tenté d'établir quelle était la décision.

Cependant, pendant cette période, un des deux jeunes hommes a été emmené par les autorités et transféré au Royaume-Uni.

Suite au transfert de son ami, le second jeune homme, M. S. s'est présenté à l'IRC dans un état de profond désarroi. Il est par la suite apparu que M. S. devait être également transféré. Nous avons procédé à un entretien préparatoire et, sur la base de notre connaissance interne des ONG et des Centres juridiques au Royaume-Uni, nous lui avons fourni les informations qui pourraient lui être utiles. Depuis, M. S. a été transféré au Royaume-Uni.

3.2. Retours en Grèce

Suite à une récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce au cours de laquelle la Cour a constaté de nombreux manquements dans le système d'asile en Grèce, le gouvernement irlandais a confirmé qu'il cessait tout transfert vers la Grèce au titre de Dublin II.

En pratique, toutefois, les transferts vers la Grèce avaient déjà cessé au cours des derniers mois en raison de nombre de cas portés devant la Haute Cour de l'Irlande. Les demandeurs ne remettent pas en question le fait qu'ils sont arrivés en Europe via la Grèce, mais argumentent que leurs droits de l'homme seraient violés s'ils étaient renvoyés là-bas pour l'examen de leur demande d'asile. Ceci parce que le traitement des demandes d'asile et le système d'assistance en Grèce ont fait l'objet de vives critiques. L'affaire a été portée par la Haute Cour devant la Cour de justice de l'Union européenne. D'autres saisines ont été jointes à l'affaire, qui est en attente de jugement, notamment des cas en cours d'examen au Royaume-Uni. Tous les autres recours devant les tribunaux irlandais contre un transfert vers la Grèce restent en suspens, jusqu'à ce qu'une décision soit prise concernant les cas soumis. Toutefois, nous espérons que la décision historique dans l'affaire M.S.S c. Belgique et Grèce aura de nombreuses conséquences dans ce domaine.

3.3. Enfants séparés demandeurs d'asile

À travers toute l'Union européenne, les États membres ont adopté différentes approches dans le traitement des enfants séparés susceptibles d'être visés par le Règlement Dublin II. Les pays scandinaves, ainsi que la France par exemple, ne transfèrent pas les enfants séparés. L'Irlande, quant à elle, procède au transfert des enfants séparés et, selon le service Statistiques³⁹ du ministère de la Justice, de l'Équité et de la Réforme de la loi, cinq enfants⁴⁰ ont été transférés en 2009. Tous ces enfants ont été transférés vers le Royaume-Uni. Les chiffres de 2010 ne sont malheureusement pas encore disponibles.

38 - La « brochure » de l'ORAC est disponible en albanais, en arabe, en croate, en tchèque, en chinois, en anglais, en farsi, en français, en kurde (sorani), en kurde (kurmanji), en portugais, en punjabi, enroumain, en russe, en serbe, en slovaque, en espagnol, en tamoul, en thaï, en turc et en urdu.

39 - Per comms, 2010

40 - Pays d'origine : Malawi (3 enfants), Zimbabwe (1 enfant), Congo (1 enfant)

L'IRC n'a eu aucun contact avec les enfants séparés soumis au transfert au titre du Règlement Dublin II.

3.4. L'expérience du transfert

Comme souligné précédemment, la majorité des demandeurs visés par le Règlement Dublin II sont transférés de l'Irlande vers le R.-U. Les demandeurs qui sont soumis à un ordre de transfert sont généralement « emmenés » au petit matin par la Gardaí du GNIB. Ils doivent s'habiller et préparer leurs affaires sous la supervision des travailleurs du GNIB. Ils ne sont généralement pas informés de la date ni de l'heure exactes de leur transfert. Cette procédure est similaire à celle employée pour les demandeurs dont la demande d'asile a été rejetée et qui sont soumis à un arrêté d'expulsion. Dans les deux cas, les personnes sont généralement amenées à l'aéroport, où elles sont gardées jusqu'au départ de leur vol dans la journée. Comme le ramassage a généralement lieu aux petites heures, et que les vols peuvent, dans certains cas, ne pas être programmés jusqu'au soir ou jusqu'à la nuit, la journée est longue et stressante. Aucune disposition spécifique n'est prévue pour les enfants. L'IRC n'a normalement pas accès à ces personnes, et ne les contacte pas après leur départ d'Irlande. Toutefois, au cours d'un vol d'expulsion obligé de revenir à l'aéroport pour des raisons techniques en décembre 2010, il a été constaté que les personnes n'étaient pas traitées avec dignité ou respect pendant ce transfert. Les plaintes portaient notamment sur un manque d'intimité en allant aux toilettes, un usage exagéré des restrictions, une insuffisance d'eau et de nourriture, la détention des enfants et l'intimidation par les agents du GNIB. Il faut noter que, comme aucune organisation partenaire n'était disponible pour communiquer avec les personnes transférées de l'Irlande au Royaume-Uni, il est impossible de savoir avec certitude si les autres demandeurs d'asile transférés au sein de l'Europe sont traités de manière aussi choquante.

4. Recommandations au niveau national

Le Règlement Dublin II a été adopté par les autorités Irlandaises et utilisé au maximum pour minimiser le nombre de demandeurs d'asile dont les demandes font l'objet d'un examen en Irlande. Comme souligné ci-dessus, pour des raisons de géographie et de route aérienne, l'Irlande n'est souvent pas le premier pays européen dans lequel entrent les demandeurs d'asile et est donc principalement un pays de départ. La plupart des transferts ont lieu vers le Royaume-Uni, de nouveau pour des raisons géographiques.

Au vu des constatations dans le cadre de ce projet et des preuves anecdotiques, l'IRC émet les

recommandations suivantes concernant l'application du Règlement Dublin II en Irlande :

- L'information doit être présentée de façon claire et compréhensible. Les documents écrits doivent être non seulement disponibles en plusieurs langues, mais le style employé doit être facilement compréhensible et prendre en compte les divers niveaux d'alphabétisation à travers le monde.
- Des informations destinées aux enfants doivent être mises à disposition. L'IRC, en partenariat avec l'UNICEF, a créé une carte sur la procédure de demande d'asile en Irlande destinée aux enfants, mais des supports informatifs supplémentaires relatifs au Règlement Dublin II sont nécessaires.
- Les décisions doivent être communiquées aux demandeurs d'une façon claire et facilement compréhensible. Les demandeurs doivent également être informés des raisons motivant les décisions.
- Les demandeurs doivent avoir la possibilité de consulter des assistants juridiques avant toute tentative de transfert afin de leur assurer la possibilité de faire appel de la décision avant le transfert effectif.
- Les décisions du Tribunal d'appel des réfugiés (RAT) doivent être publiées et rendues publiques comme c'est le cas pour les décisions de la Haute Cour et de la Cour Suprême.
- Il faut s'assurer qu'un appel auprès du RAT a un effet suspensif sur l'ordre de transfert avant de rendre nécessaire le recours à la Haute Cour pour un sursis. Cette mesure permettrait à la fois d'économiser les frais pour toutes les parties concernées et de réduire l'engorgement des tribunaux.
- Les enfants séparés qui demandent l'asile ne devraient pas être transférés, hormis dans le but d'une réunification familiale et uniquement si c'est dans le meilleur intérêt de l'enfant.
- À toutes les étapes de la procédure, les personnes doivent être traitées avec dignité et respect, et ne pas être indûment soumises à la force, la restriction ou la détention.



Organisation : **Conseil italien pour les réfugiés (CIR)**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin. Observations sur le terrain et développements récents

41 - GORIZIA : compétent pour les demandes d'asile situées dans les régions de Frioul-Vénétie-Julienne, de Vénétie, de Trentin-Haut-Adige

MILAN : compétent pour les demandes d'asile présentées dans la région de Lombardie

ROME : compétent pour les demandes d'asile présentées dans les régions de Latium, d'Abruzzes, de Sardaigne, de Toscane, de Marches, d'Ombrie

FOGGIA : compétent pour les demandes d'asile des provinces de Foggia et de Barletta-Andria-Trani

SYRACUSE : compétent pour les demandes d'asile des provinces de Syracuse, de Raguse, de Caltanissetta, de Catane

CROTONE : compétent pour les demandes d'asile présentées dans les régions de Calabre et de Basilicate

TRAPANI : compétent pour les demandes d'asile des provinces d'Agrigente, de Trapani, de Palerme, de Messine, d'Enna

BARI : compétent pour les demandes d'asile des provinces de Foggia et de Barletta-Andria-Trani

CASERTE : compétent pour les demandes d'asile présentées dans les régions de Calabre et de Basilicate

TURIN : compétent pour les demandes d'asile présentées dans les régions de la Vallée d'Aoste, du Piémont, de Ligurie, de Emilie-Romagne

42 - Il est extrêmement important de signaler qu'en cas de renouvellement autorisé, il y a deux issues possibles :

- si la décision a été rendue après la mise en oeuvre du décret 251/2007 (19 janvier 2008), le statut « humanitaire » sera confirmé et le permis de séjour sera renouvelé pour seulement 1 an ;

- si la décision a été rendue avant la mise en oeuvre du décret susmentionné, alors que la notion de « protection subsidiaire » ne faisait pas encore partie de la législation italienne, le statut humanitaire sera automatiquement transformé en « protection humanitaire » et un permis de résidence de 3 ans sera délivré.

1.1. législation sur l'asile en Italie

Les lois en vigueur concernant l'asile en Italie sont :

• L'article 10, alinéa 3, de la Constitution de la République italienne, qui prévoit que « Le ressortissant étranger qui se voit interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne, a droit d'asile sur le territoire de la République, dans les conditions fixées par la loi » et qui donne une définition plus large des personnes concernées par la protection que celle de la Convention de Genève.

• Le décret-loi n° 140 de 2005, entré en vigueur le 19 octobre 2005, mettant en application la Directive 2003/9/CE ou « Directive accueil ».

• Le décret-loi n° 251 de 2007, entré en vigueur le 19 janvier 2008, mettant en application la Directive 2008/83/CE ou « Directive qualification ».

• Le décret-loi n° 25 de 2008, en vigueur depuis le 3 mars 2008, mettant en application la Directive 2005/85/CE du Conseil ou « Directive Procédure » relative aux normes minimales des procédures dans les États membres, pour l'octroi et la révocation du statut de réfugié. Autorités nationales chargées des questions d'asile :

- Commission nationale pour le droit d'asile (département Libertés civiles et immigration / ministère de l'Intérieur)
- 10 commissions territoriales pour la reconnaissance de la protection internationale⁴¹ (département Libertés civiles et immigration / ministère de l'Intérieur)
- Unité Dublin
- Département Libertés civiles et immigration / ministère de l'Intérieur
- Police aux frontières (département Sécurité publique du ministère de l'Intérieur)
- Questura (préfecture de police)

1.2. Procédures d'asile en Italie

Selon le décret Qualification (décret-loi 251/2007), le concept « d'asile » a été remplacé par celui de « protection internationale », mais par souci de simplicité le terme « asile » est encore communément employé. Dès lors qu'un demandeur d'asile potentiel arrive sur le territoire italien, il doit se présenter à la Police aux frontières ou à la préfecture de police afin de demander asile. La procédure comprend plusieurs étapes : un relevé d'empreintes digitales ; un bref entretien (« verbalizzazione ») mené par la Police sur les précédents séjours/transits dans d'autres pays européens et sur les éventuels documents attestant de l'identité et d'un visa (passeport national) ; et enfin, après vérification que le cas relève de la responsabilité italienne en vertu du Règlement Dublin II, communication de la date d'entretien devant la commission territoriale (C.T.) compétente.

La décision revient à la C.T. où la demande d'asile a été présentée (en Italie, il y a 10 commissions territoriales, chacune étant responsable de différentes régions ou de différents districts). Selon la nouvelle législation [décrets-lois Procédure (25/2008) et Qualification (251/2007)] en Italie, il n'y a qu'une seule procédure d'asile possible. Il n'existe pas de procédure accélérée.

Le demandeur d'asile peut obtenir deux types de protection internationale :

- l'asile conventionnel (permis de séjour valable 5 ans) ;
- la protection subsidiaire (permis de séjour valable 3 ans. Pour renouveler un permis de séjour, le bénéficiaire doit en faire la demande auprès de la Questura compétente. La C.T. décide du renouvellement sans nouvel entretien).

Lorsque le statut de réfugié (« asile conventionnel ») et la protection subsidiaire sont refusés, la C.T. peut choisir entre deux issues :

- un rejet réel, sans octroyer aucune forme de protection ;
- un rejet avec recommandation à la Questura de délivrer au demandeur d'asile un permis de séjour « à titre humanitaire ».

Protection humanitaire : le permis de séjour est valable 1 an. Pour le renouveler, le bénéficiaire doit en faire la demande auprès de la Questura compétente. La décision de renouvellement revient à la commission qui statue sans procéder à un autre entretien⁴².

Si la demande d'asile est rejetée ou si le demandeur d'asile n'est pas satisfait du statut octroyé, un appel peut être interjeté. L'appel doit être présenté par un avocat au tribunal civil de la juridiction [si un demandeur d'asile est dans l'impossibilité de régler les frais de justice par manque d'argent ou en cas d'absence de revenu, il peut obtenir l'aide juridique gratuite (patrocinio gratuito) d'un avocat rémunéré par l'État]. Si le demandeur d'asile est libre à l'intérieur du territoire, l'appel doit être interjeté dans un délai de 30 jours, mais s'il réside dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (C.A.R.A.), l'appel doit être interjeté dans les 15 jours (sauf exception). Pour la durée de l'appel, le demandeur d'asile peut obtenir un permis de séjour (sauf s'il est détenu dans un centre de rétention ou logé dans un C.A.R.A. pour des raisons particulières).

1.3. Législation Dublin en Italie

En Italie, les décrets Procédure et Qualification n'ont pas d'impact particulier sur l'application du Règlement Dublin II. Ce qui est prévu pour les demandeurs d'asile est valable pour les « dossiers Dublin ».

Après le relevé d'empreintes digitales à la Questura, les autorités vérifient dans le système que le demandeur d'asile n'est pas allé et/ou n'a pas été fiché dans un autre pays européen. Si ses empreintes digitales y figurent ou si le demandeur d'asile admet être allé dans un autre pays, son dossier sera traité comme un « dossier Dublin » et sera envoyé à l'Unité Dublin qui déterminera le pays responsable d'étudier la demande d'asile.

Un demandeur d'asile est en droit de demander le contrôle juridictionnel d'une décision Dublin dans un délai de 60 jours, devant le tribunal administratif régional (« T.A.R. ») du lieu de notification de la décision. Il n'y a pas d'audience individuelle du demandeur et l'appel n'est pas suspensif. Un demandeur d'asile est en droit de demander au tribunal de suspendre son transfert, même si cette requête n'est pas non plus suspensive.

Suivant la décision prise par les États membres de l'UE (Norvège, Hongrie, France, etc.), après les recommandations d'ECRE et du HCR et surtout après l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce rendu par la CEDH, le ministère de l'Intérieur italien a suspendu « de facto » les transferts en Grèce pour cause de violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Statistiques

Nombre de demandes de protection internationale soumises

2008	30 145
2009	17 670
2010	10 050

Taux de reconnaissance du statut de réfugié

2008	45 % (8 % d'asile conventionnel et 37 % de protection subsidiaire)
2009	33%
2010	Non disponible

Source : ministère de l'Intérieur

■ Pays d'origine des demandeurs d'asile :

En 2008, la majorité était originaire du Nigéria, de Somalie, d'Erythrée, d'Afghanistan, de Côte d'Ivoire et du Ghana. (Source : « Dossier Statistico Immigrazione 2009 – XIX Rapporto Caritas/Migrantes »). En 2009, la majorité était originaire du Nigéria, de Somalie, du Pakistan, du Bangladesh et d'Erythrée. (Source : Dossier Statistico Immigrazione 2010 – XIX Rapporto Caritas/Migrantes »). Les statistiques de 2010 ne sont pas encore disponibles.

■ Demandeurs aidés par le CIR-Rome :

2009 : Sur toute l'année 2009, le CIR-Rome a aidé 1 220 demandeurs (principalement : d'Erythrée, d'Afghanistan, de la République démocratique du Congo, du Nigéria, d'Ethiopie, du Togo, de la Côte d'Ivoire et d'Iran).

2010 : Sur toute l'année 2010, le CIR-Rome a aidé 1 835 demandeurs (principalement d'Erythrée, d'Afghanistan et de la République démocratique du Congo, comme en 2009, puis d'Ethiopie, du Nigéria, du Togo, de la Côte d'Ivoire et d'Iran).

	2009	2010
réfugiés (avec asile conventionnel)	44 %	55 %
demandeurs d'asile	37 %	22 %
protection humanitaire	9 %	8 %
protection subsidiaire	8 %	13 %
autres	2 %	2 %

Statistiques sur le nombre de demandeurs d'asile transférés en Italie

	DEMANDEURS D'ASILE TRANSFÉRÉS EN ITALIE	DEMANDES D'ENTRÉE
2008	1 308	5 676
2009	2 658	10 596
2010	non disponible	non disponible

N.B. : Les données statistiques ci-dessus concernent les années 2008 et 2009, sachant que les statistiques de 2010 ne sont pas encore disponibles.

Statistiques sur le nombre de demandeurs d'asile transférés de l'Italie vers un autre pays responsable

	TRANSFERTS RÉUSSIS D'ITALIE VERS UN AUTRE ÉTAT MEMBRE	DEMANDES DE DÉPART
2008	124	1 895
2009	47	1 377
2010	non disponible	non disponible

N.B. : Les données statistiques ci-dessus concernent les années 2008 et 2009, sachant que les statistiques de 2010 ne sont pas encore disponibles.

2. Évaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	88 (N.B. : La plupart d'entre eux ont été conseillés par nos collègues du CIR aux ports maritimes).
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	35 (N.B. : La plupart d'entre eux ont été conseillés par nos collègues du CIR aux ports maritimes).
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	aucun
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	480 (N.B. : Ce chiffre comprend les demandeurs qui ont reçu des informations à la fois sur l'asile en général et sur la procédure Dublin).
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	2 (de France Terre d'Asile). (N.B. : Les deux cas ont été signalés mais un seul a gagné en appel contre l'Unité Dublin et a été autorisé à rester en France).

Difficultés rencontrées :

Du fait que les bénéficiaires finaux du projet devaient être les demandeurs des autres membres du réseau, il a été décidé d'écrire davantage sur la pratique que sur la théorie et les lois prévues en Italie. En réalité, l'expérience du CIR au bureau d'accueil de Rome a démontré que ce que la loi prévoit n'est pas toujours en accord avec les pratiques concrètes des autorités policières. Ces dernières années, les demandeurs au bureau d'accueil du CIR sont principalement venus demander de l'aide au CIR pour éviter leur transfert vers un pays responsable et cela s'est produit très

souvent pour les « dossiers Dublin » avec une décision de réadmission vers la Grèce. Parfois aussi, nous avons reçu la même demande de la part de « dossiers Dublin » en attente de transfert vers d'autres pays, généralement considérés comme sûrs et jouissant de meilleures conditions de vie qu'en Italie (voir les deux exemples par. 4 page 8). L'une des principales activités prévues par le projet était de transmettre les dossiers de suivi individuel des personnes sous Dublin en attente de transfert, afin de leur garantir une continuité dans l'assistance et le traitement, par la transmission de l'intégralité de leurs informations personnelles et des renseignements utiles au partenaire du réseau

du pays d'accueil. Cela n'a pas été facile, sachant que le bureau principal du CIR n'est généralement pas sollicité par les personnes sous Dublin devant être transférés vers un autre pays européen dans le cadre du Règlement Dublin II. Le même constat peut être fait au niveau national. En effet, l'Italie est plutôt un pays « d'accueil » (en 2009, le nombre de transferts réussis de l'Italie vers un autre État membre était de 47 contre 2 658 transferts d'un autre État membre vers l'Italie). Cela signifie donc que nous travaillons généralement dans l'autre sens : d'autres ONG peuvent signaler au CIR une personne sous Dublin sur le point d'être re-transféré vers l'Italie.

En ce qui concerne les cas devant être transférés à l'étranger, le CIR n'est malheureusement pas mesure de vérifier le fondement de la décision rendue par l'Unité Dublin, l'état de santé du cas « Dublin » et d'en informer le service des frontières ou une ONG du pays d'accueil pour mettre en place une aide plus adaptée à la personne transférée.

Nos collègues du CIR dans les différents ports maritimes et postes frontière ont rencontré la même difficulté : Même s'ils sont autorisés à rencontrer les étrangers à leur arrivée, ils n'ont néanmoins pas beaucoup de temps pour traiter les différents cas présents à bord ou au poste frontière. Très souvent, il est question d'opérations d'urgence : nos collègues s'efforcent d'aller à la rencontre des nouveaux arrivants sur les bateaux et de les informer très brièvement de leur droit à demander une protection internationale en Italie s'ils le souhaitent. Ils accomplissent leur travail dans des conditions peu confortables et ne sont même pas autorisés à s'asseoir dans une salle avec les demandeurs d'asile « potentiels » afin de recueillir leurs informations personnelles et de remplir le dossier de suivi individuel du projet en présence du demandeur sous procédure Dublin (cet outil de 11 pages, dont 6 sont à remplir par un partenaire du pays d'envoi, nécessiterait environ une heure pour être rempli correctement) : au contraire, plus vite ils agissent et conseillent, plus ils sont efficaces pour éviter le rapatriement des étrangers ou leur retour au lieu d'origine.

Par conséquent, si l'on prend en considération uniquement les dossiers de suivi reçus, deux proviennent de France terre d'asile; mais si l'on considère toutes les demandes d'informations et de conseil des « dossiers Dublin » provenant des autres pays européens, le nombre est bien plus élevé. Le plus souvent, les ONG font appel à nous pour obtenir des informations sur les conditions de vie et les lieux d'hébergement en Italie afin que leurs conseillers juridiques et avocats qui souhaitent appuyer l'appel contre le transfert des demandeurs vers l'Italie, puissent utiliser les lacunes du système d'accueil et des conditions de vie en Italie.

Effets positifs :

Compte tenu des résultats de la mise en oeuvre du projet « Dubliners » de 2009/2010, dirigé par le CIR, 5 autres organisations (allemande, grecque, hongroise, espagnole et suédoise) et 4 Unités Dublin (à l'exception de l'unité allemande), la création

des brochures a été extrêmement importante. En fait, d'après le rapport final du projet « Dubliners » : « *Le manque d'informations fournies aux dublinés est certainement l'un des problèmes les plus graves rencontrés lors de la recherche. Il s'avère que les demandeurs d'asile ignorent souvent tout de ce qui va leur arriver, de leurs droits et de la procédure en elle-même. (...)* ».

Le fait d'avoir à disposition des brochures utiles et mises à jour concernant la législation et les pratiques actuelles dans les États européens partenaires a représenté l'un des points forts du projet, qui apporte conseils et réponses aux demandeurs du CIR et d'autres ONG, en Italie comme à l'étranger.

La mini-brochure aide les demandeurs d'asile, mais également les membres de la police. De la même façon, l'Unité Dublin italienne, à cette occasion et comme elle l'avait fait pour les précédents projets du Fonds européen pour les réfugiés (FER), a confirmé l'importance des brochures et des informations mises à disposition et a manifesté beaucoup de sollicitude envers les « dossiers Dublin » vulnérables signalés par les ONG.

3. Analyse de l'application du Règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Le travail quotidien au CIR et les conseils juridiques prodigués aux demandeurs d'asile au cours du projet ont permis au CIR d'identifier les principales questions liées à la mise en application du Règlement Dublin II :

a) demande à l'Unité Dublin italienne concernant l'application de la clause de souveraineté :

lorsque les ONG communiquent à l'Unité Dublin italienne des « dossiers Dublin », dont la responsabilité a déjà été attribuée à un autre pays européen, et qu'elles les qualifient de vulnérables, parfois avec une forte intégration sociale sur le sol italien (connaissance de la langue italienne, études en cours, programme de santé spécifique et efficace nécessaire pour se remettre du traumatisme, etc.) l'Unité Dublin peut alors appliquer la « clause de souveraineté » leur permettant de rester en Italie.

- Le CIR s'occupe actuellement du dossier particulièrement sensible d'une jeune femme pakistanaise qui ne désirait pas être transférée en Suède, même si la responsabilité de son dossier avait déjà été acceptée par l'Unité Dublin suédoise.
- Autre cas : celui d'un citoyen iraquien qui, craignant son rapatriement en Iraq, a tenté de se suicider afin d'éviter son expulsion vers la Suède. En effet, certains pays de l'Europe de l'Ouest (notamment la Suède, la Norvège, le Danemark et le Royaume-Uni) ont récemment expulsé de nombreux Iraquiens vers leur pays d'origine.

Après quelques mois de suspension, l'Unité Dublin italienne a récemment fini par accepter la responsabilité de ces dossiers. Dans les deux cas, le CIR

a demandé à ce que la « clause de souveraineté » soit appliquée et a envoyé une demande de réexamen à l'Unité Dublin.

b) Retour en Grèce en vertu de la procédure Dublin :

Il est important de signaler qu'au niveau national, les appels interjetés contre un transfert en Grèce ont souvent été remportés. Nous pouvons citer quelques cas de jurisprudence sur l'implémentation du Règlement Dublin II, en commençant par le franc succès remporté par un avocat du CIR : Une décision⁴³ rendue par le tribunal administratif régional (« T.A.R. ») de la région des Pouilles à Lecce, établissant la nullité de la décision rendue par l'Unité Dublin concernant le transfert d'un « demandeur » vers la Grèce, désignée comme pays compétent pour l'examen de la demande d'asile et, par conséquent, autorisant la personne à rester en Italie.

Par ailleurs, un autre cas remarquable cité dans le rapport final du « projet Dubliners », page 47 (projet mis en place dans le cadre des actions communautaires du FER 2007) : « *Un autre cas intéressant concerne un demandeur d'asile iraquien, M. A. qui a dû être transféré d'Italie vers la Grèce après une décision rendue par l'Unité Dublin italienne qui considérait la Grèce comme un « pays tiers sûr » et ne trouvait aucune raison d'appliquer l'art. 3.2. Néanmoins, le 16 février 2010, le tribunal administratif régional de Lazio a révoqué la décision de transfert estimant que l'appel du demandeur était justifié (décision n° 2249/10). D'après le tribunal, l'administration italienne aurait dû entreprendre une évaluation plus approfondie de la situation à laquelle les demandeurs d'asile allaient devoir faire face en Grèce. (...) Cette importante décision confirme et renforce l'existence d'une jurisprudence claire stipulant la nécessité de suspendre les transferts vers la Grèce et d'appliquer la clause discrétionnaire en vertu du Règlement Dublin quand, du fait de la situation particulière du pays, le transfert ne garantirait pas le respect des droits fondamentaux du demandeur d'asile.* »

Après la décision rendue par la cour de Strasbourg (Affaire n° 30696/09 MSS c Belgique et Grèce, 21/01/2011), le 17 mars 2011, le CIR a officiellement demandé au ministère de l'Intérieur italien de cesser les transferts vers la Grèce⁴⁴.

c) Suivi des cas vulnérables : Un demandeur d'asile afghan, « dossier Dublin », est arrivé de Norvège via Bruxelles à l'aéroport « Marco Polo » de Venise : il a été identifié par l'Unité Dublin comme un cas particulièrement vulnérable. Le demandeur d'asile a été aidé par la municipalité de Venise et suivi par le service de santé mentale de Marghera. Les opérateurs du CIR n'ont pas pu l'interroger car il était sous calmants. Il a par la suite été accompagné au service psychiatrique de l'hôpital de Mestre.

4. Conclusions et recommandations au niveau national

4.1. Conclusions et recommandations au niveau national afin d'améliorer la mise en place du projet

- fournir des informations complètes et cohérentes dans une langue que les demandeurs d'asile sont sûrs de comprendre : p. ex : en Italie, une traduction en Tigrigna serait utile au vu du nombre de demandeurs d'asile originaires d'Erythrée ;
- améliorer les conditions de travail pour les opérateurs aux frontières, qui disposent rarement des meilleures installations pour aider et mener les entretiens des « dossiers Dublin » ;
- actualiser constamment les brochures créées dans le cadre de ce projet ;
- faciliter la mise en oeuvre des projets, comme celui-ci, en ayant recours à des questionnaires simples et plus courts : trop de bureaucratie est souvent un obstacle au renvoi rapide du dossier au partenaire du pays d'accueil par le partenaire du pays de transfert (p. ex. : le mot de passe de lecture du questionnaire pourrait être supprimé ; la procédure avec les ONG non partenaires devrait être simplifiée, en supprimant la nécessité d'un accord ad hoc officiel avec l'agence principale).

4.2. Conclusions et recommandations sur l'application du Règlement de Dublin II en Italie

Le point faible de l'Italie est probablement le système d'accueil. Un système d'accueil existe mais ne peut pas satisfaire complètement le nombre de demandeurs d'asile (y compris les « dossiers Dublin ») en attente d'hébergement. Le gouvernement italien devrait donc augmenter de façon permanente le nombre de places dans le cadre du système d'accueil national, appelé S.P.R.A.R. [Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Service de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés)], comme cela a été fait après la crise humanitaire nord-africaine et les flux massifs de boat people (dont des demandeurs d'asile) provenant de ces régions.

Par ailleurs, certains États membres d'origine ont toujours tendance à transférer des « dossiers Dublin » sans en avertir les autorités italiennes et, très souvent, cette procédure incorrecte cause de sérieux problèmes au personnel des frontières et aux autorités policières qui doivent faire face à des situations d'urgence. Le pire, c'est que parfois, les pays d'origine n'hésitent pas à fournir des informations incomplètes sur l'état de santé réel des « dossiers Dublin » arrivant en Italie, pour éviter un possible refus de leur prise en charge.

44 - « Le CIR demande au ministère de l'Intérieur italien de suspendre « tout court » les « dossiers Dublin » vers la Grèce, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays européens et récemment, en France. Dans sa décision, la cour de Strasbourg reconnaît que la situation des demandeurs d'asile en Grèce comporte des lacunes tant au niveau des procédures de reconnaissance du statut de réfugié qu'au niveau des conditions d'accueil et de détention. Ces dernières années, cette situation a souvent été dénoncée par plusieurs organismes, y compris le HCR qui, en avril 2008, avait déjà demandé aux États membres de l'UE de ne pas poursuivre les transferts des « dossiers Dublin » vers la Grèce. La cour de Strasbourg, en rendant cette décision, a reconnu la responsabilité de la Grèce pour la violation des art. 3 et 13, mais également de l'art. 3 de la CEDH, et de la Belgique pour avoir procédé au transfert vers la Grèce et exposé le demandeur d'asile, entre autres, au refoulement vers l'Afghanistan, via son transfert en Grèce. Cette décision, la première à reconnaître une violation de la CEDH en référence à un transfert, dans le cadre du Règlement Dublin II, crée d'importantes contraintes en termes d'application du Règlement, puisque tous les États membres, devant opérer un transfert vers la Grèce, mais aussi vers un autre État membre de l'UE, devront désormais vérifier que cette mesure n'expose pas la personne à un risque de violation de la CEDH. En pratique, l'Italie a, par le passé, appliqué la « clause de souveraineté », mais après une évaluation « au cas par cas » longue et coûteuse, qui ne garantit pas toujours un résultat favorable pour le « dossier Dublin ». Le CIR souligne que les tribunaux nationaux appelés à statuer se sont déclarés incompétents pour certains cas auxquels la clause n'a pas été appliquée. »

Organisation : **Fondation Helsinki pour les droits de l'Homme**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin. Observations sur le terrain et développements récents

1.1. Législation sur l'asile

La législation polonaise sur le droit d'asile est régle­mentée par la loi du 13 juin 2003 relative à la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne (Journal of Laws de 2003, n° 128, article 1176). Une loi connexe est la Loi sur les étrangers du 13 juin 2003 (Journal of Laws de 2003, n° 128, it. 1175). La procédure administrative applicable aux réfugiés est quant à elle définie dans le Code de procédure administrative (Journal of Laws de 1960, n° 30, it. 168).

En bref, il existe trois formes de protection possibles pour un étranger demandant l'asile en Pologne⁴⁵, qui sont examinées dans le cadre d'une seule procédure : statut de réfugié (status uchodźcy), protection subsidiaire (ochrona uzupełniająca) et permis de séjour toléré (zgoda na pobyt tolerowany). Les deux premières formes de protection reposent sur la Convention de Genève de 1951 et la directive Qualification, la dernière forme est une forme de protection nationale. Cette dernière est octroyée si l'expulsion d'un étranger : **1)** constituerait une menace pour sa vie, sa liberté et sa sûreté, dès lors que, dans le pays d'origine, il/elle serait soumis(e) à la torture, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pourrait être tenu(e) en esclavage ou contraint(e) au travail forcé ; privé(e) d'un procès équitable ; ou pourrait être condamné(e) sans motifs légaux – au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; **2)** violerait le droit au respect de la vie privée et familiale, au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (art. 8 CEDH) ou violerait les droits de l'enfant définis dans la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU, notamment constituerait une menace pour le développement physique et moral de l'enfant ; **3)** est inapplicable du fait de motifs hors de contrôle de l'autorité exécutant la décision d'expulsion et dépassant le contrôle de l'étranger (l'étranger est considéré comme apatride ou ne possède aucun document et son identité ne peut être confirmée). Les demandes d'asile (demande d'octroi du statut de réfugié) doivent être effectuées via l'agent des gardes-

frontière qui les transmet au responsable du Bureau des étrangers. Lorsqu'une personne décide d'introduire une demande d'asile, son visa d'entrée en Pologne est annulé et son passeport est transmis par le garde-frontière au responsable du Bureau des étrangers. La personne reçoit à la place un document d'identité temporaire (Tymczasowe Zawiadzenie Tożsamosci Cudzoziemca, carte verte), valide pour un mois, prolongé ensuite par le responsable du Bureau des étrangers jusqu'à la fin de la procédure d'asile. Le responsable du Bureau des étrangers examine le cas en tant qu'autorité de première instance. L'étape la plus importante de la procédure est l'audition, au cours de laquelle le demandeur est interrogé sur les raisons pour lesquelles il a quitté son pays d'origine. Pendant cet entretien, le demandeur d'asile a le droit d'être assisté d'un interprète. Les documents et autres preuves peuvent être présentés à toutes les étapes de la procédure (avant, pendant ou après l'audition) avant que les autorités ne prennent une décision. Les autorités prévoient en outre une traduction des documents. Selon la législation, la procédure de première instance ne doit pas excéder six mois. En pratique cependant, la procédure habituelle dure bien plus longtemps. Si la décision n'a pas été notifiée dans les 6 mois, le demandeur peut demander un certificat, qui, avec le document d'identité temporaire, lui permet de travailler légalement en Pologne pour une durée définie. Pendant la procédure et jusqu'à deux mois après avoir reçu la décision finale de la procédure d'asile, le demandeur d'asile a le droit de bénéficier d'une assistance sociale et de soins médicaux. Cette assistance sociale peut être accordée à l'intérieur ou à l'extérieur du camp de réfugiés.

En général, la procédure d'asile a cinq issues possibles :

- le demandeur reçoit le statut de réfugié ;
- le demandeur reçoit la protection subsidiaire ;
- le demandeur reçoit un permis de séjour toléré ;
- la demande est rejetée et la décision est assortie d'un arrêté d'expulsion ;
- la demande est jugée irrecevable et la procédure est abandonnée (par exemple, lors de l'introduction de demandes d'asile successives motivées par les mêmes circonstances).

Les demandeurs d'asile dont la demande est rejetée ou abandonnée ou qui contestent la forme de protection accordée peuvent faire appel de la décision dans les 14 jours de la notification auprès du Conseil pour les réfugiés, par le biais du responsable du Bureau des étrangers.

Une procédure accélérée est également prévue

45 - Il faut noter que « l'asile » dans le droit polonais diffère de « l'asile » dans le droit international. Selon la loi, un étranger peut se voir accorder l'asile en République de Pologne si cela est nécessaire pour sa protection et si c'est dans l'intérêt de la République de Pologne. Cette forme de protection n'est jamais accordée, et fait l'objet de très peu de demandes. Pour les besoins de ce rapport, il faut entendre « asile » dans le cadre du droit international.

au cas où la demande est jugée « manifestement infondée ». La demande est jugée manifestement infondée si un demandeur d'asile invoque pour sa demande des raisons autres que la peur des persécutions ou de blessures physiques, ou vient d'un pays sûr, ou fait une fausse déclaration, dissimule des informations ou des documents, soumet une autre demande sur la base d'autres données personnelles, etc. Une telle demande est examinée dans les 30 jours, aucun entretien n'est obligatoire et un appel dans le cas d'une décision négative doit être introduit dans les 5 jours. Lorsqu'un demandeur d'asile introduit une demande auprès du Conseil pour les réfugiés, celui-ci peut :

- annuler la décision du responsable du Bureau des étrangers et octroyer le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou un permis de séjour toléré ;
- annuler la décision du responsable du Bureau des étrangers et ordonner au responsable du Bureau de réexaminer le cas ;
- confirmer la décision du responsable du Bureau des étrangers.

La décision du Conseil pour les réfugiés est finale dans le cadre de la procédure administrative. Si la demande est rejetée, la personne a 30 jours pour quitter le territoire. Il est toutefois possible de faire appel de la décision du Conseil pour les réfugiés en introduisant une demande dans les 30 jours auprès du tribunal administratif régional de Varsovie. Cette demande en appel n'a pas d'effet suspensif, mais le demandeur d'asile peut demander à la Cour de suspendre l'arrêté d'expulsion jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. La Cour est compétente pour examiner la légalité des actes administratifs. Contre un jugement de la Cour, il est également possible de se pourvoir en cassation auprès de la Cour administrative suprême. Le pourvoi en cassation doit alors être préparé par un juriste professionnel (un avocat).

1.2. Dispositions liées à l'application du Règlement Dublin

Le Règlement Dublin s'applique directement et il n'existe généralement aucune disposition supplémentaire à cet égard. Toutefois, dans le cadre législatif polonais, il est essentiel de mentionner les dispositions de la législation nationale visant la détention des demandeurs d'asile. Ceci parce que les demandeurs d'asile sont souvent placés en détention après avoir été renvoyés vers la Pologne. Aux termes de la loi, la détention d'un demandeur d'asile est uniquement autorisée pour :

- établir son identité ;
- prévenir les abus pendant la procédure de demande du statut de réfugié ;
- empêcher toute atteinte à la sécurité, la santé, la vie ou les biens d'autres personnes ;
- protéger la défense ou la sécurité de l'État ou la sûreté et l'ordre public.

Les demandeurs d'asile peuvent également être détenus lorsqu'ils ont traversé ou tenté de traverser la frontière illégalement, ou sont entrés en Pologne, ou ont séjourné sur le territoire polonais sans autorisation (excepté pour les demandeurs d'asile « arrivant

directement »). Quitter le territoire polonais pendant la procédure de demande de statut de réfugié constitue donc un motif pour le **placement d'un demandeur d'asile en centre de détention** sur base du jugement de la cour pour 30 à 60 jours, une fois qu'il est renvoyé en Pologne. Cette période peut être prolongée si, pendant ce temps, une notification de refus du statut de réfugié, de protection subsidiaire ou de permis de séjour toléré a été notifiée au demandeur, spécifiant qu'il sera expulsé (arrêté d'expulsion). Cette période peut également être prolongée si le demandeur d'asile a été frappé d'un arrêté d'expulsion avant de quitter la Pologne (c'est-à-dire si sa demande a été examinée et rejetée en Pologne avant qu'il n'aille dans un autre État membre).

En outre, si une personne recherchant la protection internationale ne fait pas la demande de statut de réfugié après avoir été renvoyée en Pologne, elle peut se retrouver placée en centre de détention en tant qu'immigrant illégal. Si elle décide d'introduire une demande d'asile, son séjour en centre de détention sera prolongé par la Cour pour 90 jours. Dans tous les cas, la durée maximale de la détention ne peut dépasser une année.

La Pologne procède également communément à la détention des familles avec enfants. Généralement, les enfants en détention n'ont pas accès à l'éducation. À cela s'ajoute la séparation des familles (placement en détention de certains membres de la famille uniquement), une pratique courante. La détention pour traversée illégale de la frontière n'est toutefois pas obligatoire. Cela signifie que le jugement de la cour doit être motivé et expliquer pourquoi la détention s'applique dans ce cas particulier. En pratique pourtant, les motifs invoqués par la Cour sont majoritairement dérisoires, insuffisants et n'apportent aucune justification exacte.

1.3. Statistiques sur les demandes d'asile en Pologne

La Pologne reçoit en premier lieu les demandes d'asile de personnes de nationalité russe (de Tchétchénie principalement). Par rapport à l'année 2009, au cours de laquelle 10 500 demandeurs d'asile avaient introduit une demande de statut de réfugié en Pologne, le nombre de demandeurs d'asile a diminué pour atteindre 6 534 en 2010. La majorité des demandeurs d'asile en 2010 étaient des citoyens de la Fédération de Russie (4 795) et de Géorgie (1 082). Selon les statistiques de l'UDSC (Bureau des réfugiés, l'autorité de première instance dans le cadre de la procédure de demande du statut de réfugié), en 2010, seules 82 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 195 se sont vu accorder la protection subsidiaire et 196 un permis de séjour toléré. Les procédures ont donné lieu à 3 906 décisions négatives et 6 181 cas ont été abandonnés (ce chiffre couvre toutes les décisions d'abandon de procédure, quel qu'en soit le motif – qu'une personne soit partie pour un autre État membre, qu'elle soit volontairement retournée dans son pays d'origine ou qu'elle ait fourni les mêmes informations que dans la demande précédente de statut de réfugié). Il ressort qu'une vaste majorité des décisions n'accordent pas la protection aux demandeurs d'asile demandant le statut de réfugié en Pologne.

1.4. Statistiques sur le Règlement Dublin

Comme mentionné ci-dessus, la Pologne est avant tout un pays d'accueil et non un pays de départ. En 2010, 4 863 demandes ont été transmises à la Pologne pour qu'elle prenne ou reprenne en charge un demandeur d'asile (procédures de retour). La majorité des demandes proviennent de la France, de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Autriche et des Pays-Bas. Suite à ces demandes, 4 602 décisions positives ont été rendues, mais seules 2 131 personnes ont été ef-

fectivement transférées. Ces données montrent clairement une inefficacité des transferts sur la base du Règlement Dublin II. De même, en 2009, sur 4 946 demandes, 4 665 ont donné lieu à des décisions positives de la Pologne de prendre ou reprendre en charge des demandeurs d'asile et seules 1 987 personnes ont été finalement transférées. En 2010, la Pologne a envoyé 107 demandes de prise ou reprise en charge à d'autres pays européens, ce qui a conduit au transfert de 61 personnes. En 2009, la Pologne a fait 121 demandes et a réussi à transférer 87 personnes. Voir les statistiques détaillées ci-dessous :

PROCÉDURES DUBLIN SORTANTES EN 2009			PROCÉDURES DUBLIN SORTANTES EN 2010			
DESTINATION PAYS	CITOYENNETÉ DE LA PERSONNE TRANSFÉRÉE	NOMBRE DE PERSONNES TRANSFÉRÉES	DESTINATION PAYS	CITOYENNETÉ DE LA PERSONNE TRANSFÉRÉE	NOMBRE DE PERSONNES TRANSFÉRÉES	
Allemagne	Azerbaïdjan	1	Allemagne	Liban	3	
	Nigeria	1		Turquie	2	
	Russie	2		Vietnam	3	
	Vietnam	3		Russie	3	
	Liban	2		Népal	1	
	Syrie	1		Pas de citoyenneté	2	
	Cameroun	2	Norvège	Egypte	1	
	Ouzbékistan	1		Iran	1	
	Inde	1		Nigeria / Ghana	1	
Norvège	Irak	2	Suède	Nigeria	1	
	Nigéria	2		Arménie	1	
	RSA / Nigeria	1		Irak	1	
Suède	Soudan	1	Grèce	Palestine	1	
	Nigéria	2		Syrie	1	
	Russie	4		Nigeria	1	
Autriche	Nigeria	17		Irak	1	
	Togo	1		Afganistan	2	
	Maroc	1	Pas de citoyenneté	1		
	Inde	1	Autriche	Nigeria	2	
	Russie	7		Kirghizistan	1	
Espagne	Nigeria	1		Russie	5	
	France	Russie		1	Cameroun	1
		Arménie		1	Géorgie	1
		Sri Lanka	1	Espagne	Nigeria	1
Géorgie		1	France		Russie	2
Hongrie	Vietnam	2		Colombie	1	
	Chine	2		Congo	1	
Italie	Nigeria	4	Portugal	Ghana	1	
Belgique	Palestine	1	Italie	Nigeria	3	
	Russie	14		Algérie	2	
République tchèque	Belarus	1	Belgique	Russie	8	
	Cameroun	1		Bulgarie	Algérie	1
	Ouzbékistan	1	Irak		1	
Slovaquie	Vietnam	1	Hongrie	Irak	1	
Grande-Bretagne	Irak	1	Suisse	Sri Lanka	1	
Roumanie	Russie	1	Finlande	Russie	1	
Total	87		Total	61		

Nombre de demandes faites par la Pologne - 121

Nombre de demandes faites par la Pologne - 107

2. Évaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

La Fondation Helsinki pour les droits de l'Homme (HFHR) a décidé de faire travailler deux personnes contact sur le projet, dont une qui a suivi le projet dès le départ (l'avocat de la HFHR). La division des tâches entre les deux personnes responsables a varié au cours du projet.

Hormis la diffusion d'une brochure sur les procédures d'asile et la mise en œuvre du Règlement Dublin en Pologne, l'activité principale du projet a consisté à interroger les demandeurs d'asile et à compléter les dossiers de suivi sur base de ces entretiens. La majorité des demandeurs d'asile reçus par l'organisation partenaire venaient d'Autriche. Pour ces demandeurs, nous avons habituellement procédé comme suit :

- l'interlocuteur de l'organisation autrichienne impliquée dans le projet (Asyl In Not) nous a informés de la date approximative du transfert et envoyé par e-mail le dossier de suivi du demandeur d'asile avec la première partie complétée ;
- après avoir reçu ces informations, la personne de contact de la HFHR envoyait aux gardes-frontières (au cas où la personne était en détention) et au Bureau de gestion des centres d'hébergement (au cas où la personne n'était pas détenue) une demande d'information concernant le lieu de résidence ;
- les réponses sont généralement parvenues à la HFHR au bout d'un mois. Nous avons contacté le demandeur dès lors que le lieu de résidence était connu. Hormis la finalisation du dossier de suivi, la ou les personnes de contact de la HFHR ont accordé une assistance légale générale au demandeur d'asile, les personnes de contact affectées pour toute la durée du projet étant des juristes, dont la principale activité professionnelle est la fourniture d'une assistance légale gratuite. Les demandeurs d'asile ont été conseillés non seulement concernant le Règlement Dublin, mais également sur la procédure d'asile et les aspects relatifs à l'intégration.

Le projet a impliqué des visites dans les centres de

détention, ce qui, dans certains cas, était essentiel pour que les demandeurs d'asile bénéficient d'une aide juridique. Ces visites ont permis de rencontrer les demandeurs d'asile, la plupart du temps déjà renvoyés en Pologne ou ceux qui avaient tenté de traverser la frontière polonaise, et de clarifier certaines incompréhensions des demandeurs d'asile au sujet de la mise en œuvre du Règlement Dublin. Les demandeurs d'asile ont également reçu des informations générales sur les jours de permanence des avocats de la HFHR, pendant lesquels l'aide juridique était directement fournie dans les bureaux de la Fondation. Les informations portaient principalement sur les critères de détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile, mais également sur la procédure Dublin elle-même, les possibilités de regroupement familial dans d'autres pays et les problèmes de détention. Il est important de souligner que la Pologne est principalement un pays vers lequel les personnes sont renvoyées, ce qui clôt la procédure Dublin (il est impossible de faire appel d'une décision de transfert). C'est pourquoi la plupart des demandeurs d'asile ont surtout reçu oralement l'aide de la HFHR ou les informations pertinentes sur la Procédure Dublin (en centre de détention ou pendant les heures de permanence des juristes). Le cas échéant, l'avocat pouvait également préparer la correspondance officielle concernant les démarches liées au Règlement Dublin, portant principalement sur les regroupements familiaux dans le pays de départ.

Puisqu'il y a eu peu de demandes envoyées de Pologne vers d'autres pays pour prendre la responsabilité des demandes d'asile (voir statistiques jointes), la HFHR n'a orienté aucun demandeur d'asile vers une organisation partenaire.

3. Analyse de l'application du Règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

3.1. Retour en Grèce en vertu de la procédure Dublin

Suite à la décision de la Cour européenne des

Statistiques jusqu'à février 2011

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	223
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	212
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	0
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	332
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	28

droits de l'homme dans l'affaire M.S.S., les autorités polonaises ont officiellement suspendu les transferts vers la Grèce au titre du Règlement Dublin. Avant la décision, 7 demandeurs d'asile avaient été transférés vers la Grèce en 2010, et aucun en 2009.

3.2. Manquements dans l'application du Règlement Dublin

Tout au long du projet, la HFHR a travaillé sur des cas qui ont révélé certains manquements dans l'application du Règlement Dublin par les États membres. L'un des manquements concernait la cessation de responsabilité d'un pays dans l'examen d'une demande d'asile. Les détails d'un cas particulier présentant ce problème sont présentés ci-dessous.

■ Cas 1

Il s'agit du cas d'une femme tchétchène, qui a déposé une demande de statut de réfugié en Pologne le 12 décembre 2007. Le 13 février 2008, elle est volontairement retournée dans son pays d'origine, la Fédération de Russie. Le 23 février 2009, elle est allée directement en Norvège avec ses deux jeunes enfants et elle y a déposé une nouvelle demande de statut de réfugié. Les autorités norvégiennes ont demandé à la Pologne de la reprendre, au titre de l'article 16(1), e) du Règlement Dublin II. La Pologne a accepté la demande le 25 mars 2009, bien que sa responsabilité ait cessé, puisque la femme avait passé plus d'un an dans son pays d'origine. La décision de transfert a été signifiée le 10 juin 2009 et le 22 septembre 2009, la femme était transférée en Pologne. Cette femme souhaitait demeurer en Norvège. Elle connaissait le critère du Règlement Dublin II pour la détermination de l'État responsable, et donc, une fois arrivée en Pologne, elle a demandé au service chargé du Règlement Dublin II d'envoyer une demande en Norvège pour que cette dernière prenne la responsabilité de sa demande d'asile. Le service polonais chargé du Règlement Dublin a envoyé la demande aux autorités norvégiennes le 24 septembre 2009 (deux jours après le transfert de Mme Khedi), ainsi que le 23 octobre 2009 et le 28 octobre 2009. Le 28 octobre 2009, les autorités norvégiennes ont répondu que puisque la Pologne avait accepté la demande, la Pologne était donc l'État membre responsable. Un autre sujet de controverse est le fait que, une fois arrivée en Pologne avec ses enfants, Mme K. ne souhaitait pas demander l'asile, parce qu'elle souhaitait retourner en Norvège. C'est pourquoi le 25 septembre 2009, cette femme a été placée en détention avec ses jeunes enfants en tant qu'immigrée illégale (en raison de l'illégalité de son séjour) pendant 60 jours. Le 24 novembre 2009, elle a demandé le statut de réfugiée alors qu'elle était en détention, ce qui a permis de prolonger son séjour pendant 90 jours supplémentaires. Elle a été libérée le 22 février 2010 en raison de sa mauvaise condition mentale – elle avait essayé de se suicider en prison – et a été hospitalisée. En février 2011, la femme et ses deux enfants se sont vu accorder le statut de réfugiés en Pologne.

3.3. Unité familiale

Puisque la Pologne est essentiellement un pays d'accueil au titre de la procédure Dublin, les cas « Dublin » gérés par la HFHR ont principalement porté sur le regroupement familial dans un autre pays européen et sur les insuffisances dans la protection de l'unité familiale.

L'un des plus grands sujets de préoccupation constatés pendant le traitement des cas particuliers a été la différence entre les issues des procédures d'asile dans les pays européens. Dans certains cas, les demandeurs d'asile ont reçu la protection dans un pays particulier, tandis que des membres de la famille proche se voyaient refuser, bien qu'ils aient tous fait la demande sur la base de circonstances similaires ou identiques. L'une des conséquences est la séparation des familles, en raison des différences dans la politique d'asile, comme dans les deux cas présentés ci-dessous. Par ailleurs, pour les mêmes raisons, les demandeurs d'asile ont continué à faire des demandes de protection internationale dans d'autres pays après que leur demande a été rejetée dans l'un des pays.

Les insuffisances dans la protection de l'unité familiale peuvent résulter d'un manque d'informations pertinentes sur les membres de la famille dans la demande de prise ou de reprise en charge d'un demandeur d'asile. Comme les autorités polonaises nous en ont fait part concernant le second cas présenté ci-dessous, elles ont reçu une demande basée sur des résultats de recherche Eurodac et ont accepté de prendre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile pour, après le transfert, découvrir que le demandeur d'asile en question comptait un membre de sa famille dans le pays de départ.

■ Cas 2

Il s'agit du cas d'une femme tchétchène, Mme K., qui est arrivée en Pologne avec deux jeunes enfants et qui a demandé le statut de réfugié le 28 février 2008. Son mari, M. S. est ensuite allé en Norvège et y a demandé le statut de réfugié. Il a reçu une protection subsidiaire en première instance et son avocat a fait appel de la décision afin que M. S. reçoive le statut de réfugié. Sa femme et ses enfants, après avoir reçu une décision négative assortie d'un arrêté d'expulsion le 10 juin 2006, l'ont rejoint en Norvège.

La Norvège a alors demandé à la Pologne de reprendre la responsabilité, tout en précisant dans sa demande que M. S. s'était vu accorder un permis de séjour pour des motifs humanitaires. La Pologne a accepté la responsabilité. En avril 2010, après avoir été transférés en Pologne, Mme K. et ses enfants ont été placés dans un centre de détention. Mme K. a alors de nouveau introduit une demande de statut de réfugié ; le Bureau de l'immigration n'a, quant à lui, pas accepté de surseoir à la décision d'expulsion précédemment signifiée. Le service polonais chargé de l'application du Rè-

gement Dublin a alors introduit une nouvelle demande auprès des autorités norvégiennes pour qu'elles acceptent la femme et les enfants de M. S., mais la Norvège a refusé d'appliquer les articles 7, 8 ou 15 du Règlement Dublin.

Finalement, en août 2010, M. S. s'est vu octroyer le statut de réfugié en deuxième instance par les autorités norvégiennes. Le service polonais chargé de l'application du Règlement Dublin a de nouveau demandé à la Norvège de prendre en charge Mme K. et ses enfants. La Norvège a de nouveau refusé, arguant qu'aux termes de l'article 5(2), l'État membre responsable conformément aux critères doit être déterminé sur la base de la situation qui existait au moment où le demandeur a introduit sa première demande auprès d'un État membre. La demande de Mme K. avait été introduite pour la première fois le 28 février 2008 en Pologne, et à ce moment-là, M. S. n'avait pas encore fait la demande d'asile en Norvège. La Norvège a également souligné que, le 26 février 2009, elle avait demandé à la Pologne de prendre en charge M. S. au titre de l'article 8, mais qu'il n'avait pas donné son accord pour être réuni avec sa famille en Pologne, en raison de quoi le Règlement Dublin ne pouvait pas s'appliquer au titre du regroupement familial.

Le problème principal était que M. S. avait obtenu la protection subsidiaire, puis le statut de réfugié en Norvège, tandis que Mme K. avait reçu une décision négative assortie d'un arrêté d'expulsion, était en détention et que sa deuxième demande avait été abandonnée parce qu'elle n'avait fourni aucune nouvelle raison à l'appui de cette demande. À ce moment, elle aurait pu être expulsée à tout moment. En outre, il n'était pas non plus possible d'introduire une demande de regroupement familial par le biais de l'ambassade, puisque Mme K. était dans un centre de détention et n'avait aucun permis de résidence en Pologne.

Pour ce dossier, la HFHR a maintenu le contact avec le Comité Helsinki norvégien et a également collaboré avec l'ONG polonaise Foundation Insitute for the Rule of Law à Lublin. Nous avons préparé de nombreux courriers destinés aux autorités de première et de deuxième instances chargées du cas de M. K., en expliquant que la Norvège était de toute façon responsable pour le cas de Mme K. et de ses enfants – une fois que la Pologne avait accepté la responsabilité de l'examen de leurs cas, il revenait toutefois à la Pologne d'assurer l'unité familiale. Selon les autorités norvégiennes, s'il existe un risque fondé de persécution dans le cas de M. S., et que sa femme et ses enfants constituent sa famille proche (c'est-à-dire des membres du même groupe social), il est injustifié de leur refuser une quelconque forme de protection et de leur ordonner de quitter le pays. Selon nous, le cas est significatif non seulement au regard du droit au respect de la vie familiale, mais également de la détention durable d'enfants et du respect accordé à des décisions positives sur la protection internationale octroyée par un autre pays européen.

Après avoir reçu une décision finale sur l'abandon de la deuxième procédure, Mme K. a de nouveau

demandé le statut de réfugié, en demandant de surseoir à l'expulsion vers la Russie. Une demande de mesure intermédiaire a été introduite auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), et dès que le Bureau des étrangers en a pris connaissance, la décision d'expulsion a été suspendue avant que la CEDH n'ait pris une décision à ce sujet. En février 2011, après 10 mois de détention, Mme K. et ses enfants ont obtenu la protection subsidiaire en Pologne suite à la troisième procédure de demande d'asile. De façon assez surprenante, la décision n'a pas été motivée directement par la situation de son mari et par le fait que celui-ci avait obtenu le statut de réfugié en Norvège (ce que les autorités polonaises savaient déjà lors de la deuxième procédure de demande d'asile de Mme K.), mais par d'autres circonstances impliquant la soeur de Mme K.

■ Cas 3

Il s'agit du cas de M. V., transféré d'Autriche vers la Pologne. M. V. avait contracté un mariage musulman en Autriche avec une femme tchétchène, qui avait elle-même reçu le statut de réfugiée. Ils ont un enfant, né en juin 2010. Cela n'a toutefois pas empêché son renvoi vers la Pologne. Selon le service polonais chargé de l'application du Règlement Dublin, l'Autriche n'avait pas mentionné, dans sa demande de transfert, le fait que M. V. avait de la famille en Autriche. La Pologne a donc accepté la demande.

Étant donné que M. et Mme V. n'avaient pas les documents requis pour se marier en Pologne, ils se sont mariés sous le droit civil russe en Tchétchénie par le biais de leurs représentants et en présence de témoins membres de leur famille (avec autorisation spéciale de la Cour à cet effet). L'avocat de la HFHR a demandé au service polonais en charge de l'application du Règlement Dublin d'introduire une demande auprès des autorités autrichiennes pour qu'elles prennent la responsabilité de la demande d'asile. L'article 7 du Règlement souligne que le rapprochement familial doit s'appliquer, que la famille se soit précédemment formée dans le pays d'origine ou non. Toutefois, l'Autriche a refusé de réunir la famille au titre du Règlement Dublin, ainsi qu'au titre de la clause humanitaire.

3.4. Mineurs isolés

La HFHR a travaillé sur plusieurs cas de mineurs afghans non accompagnés, arrivés en Pologne via la Grèce. Avant qu'ils introduisent la demande d'asile, ils ont été considérés comme des immigrants illégaux et placés en détention pendant 90 jours. Le droit polonais permet la détention de mineurs isolés, s'ils séjournent illégalement sur le territoire. S'ils sont demandeurs d'asile, ils doivent être placés dans un foyer pour enfants à Varsovie. Les mineurs afghans ont fait la demande de statut de réfugié lorsqu'ils étaient en détention, et ont été placés dans ce foyer. La Pologne a accepté la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, au titre de l'article 6 du Règlement Dublin.

3.5. Expulsion et détention des immigrants renvoyés au titre du Règlement Dublin

Les dernières données disponibles sur la détention des immigrants renvoyés au titre du Règlement Dublin montrent que, sur 183 demandeurs d'asile transférés vers la Pologne en décembre 2009, 83 ont été placés dans un centre de détention. En janvier 2011, sur 186 personnes transférées, 49 ont été placées en détention et, en février 2011, sur 183 personnes, 51 ont été placées en détention après avoir été transférées en Pologne.

Comme mentionné précédemment, le motif principal de la détention est le plus souvent le franchissement illégal de la frontière. Les demandeurs d'asile concernés seront placés en détention pour un maximum de 60 jours. Cette période peut être prolongée si, pendant ce temps, une notification de refus du statut de réfugié, de protection subsidiaire ou de permis de séjour toléré a été notifiée au demandeur, spécifiant qu'il sera expulsé (arrêté d'expulsion). Sinon, il sera libéré, placé dans un centre ouvert pour réfugiés et devra y attendre la décision le concernant.

La HFHR a ainsi traité de nombreux cas de demandeurs d'asile qui avaient reçu une décision négative assortie d'un arrêté d'expulsion avant qu'ils quittent la Pologne et n'arrivent dans un autre pays européen. Dans de tels cas, à leur retour, ils sont souvent placés en centre de détention en tant qu'immigrants illégaux pendant 90 jours. Généralement, ils décident d'introduire une nouvelle demande. Aux termes de la loi, les demandes successives ne suspendent pas obligatoirement la décision d'expulsion notifiée précédemment. Le responsable du Bureau des réfugiés peut suspendre une telle décision, mais les juristes de la HFHR savent d'expérience que cela n'arrive que très rarement, même lorsque les circonstances le justifient. La demande suivante est souvent jugée irrecevable et la procédure abandonnée, même si le demandeur d'asile a réussi à présenter de nouvelles raisons ou de nouvelles preuves soutenant sa demande d'asile. Comme la grande majorité des cas des demandeurs d'asile rencontrés pendant les visites dans les centres de détention l'ont montré, la Cour continue de prolonger la détention pour 90 jours supplémentaires et ne motive son jugement d'aucune raison spécifique. Assurer l'efficacité des procédures d'expulsion sur la base d'une décision applicable constitue dans ce cas le motif de détention. Cette situation crée la polémique lorsque les demandeurs d'asile croient que leur première demande n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant.

Le franchissement illégal de la frontière est une infraction mineure qui, lorsqu'il s'effectue en recourant à la force, la menace ou en collaboration avec d'autres personnes, devient condamnable au pénal. Les condamnations pour ce type d'infractions commises volontairement privent de la possibilité

d'entrer dans le programme d'intégration. C'est une conséquence supplémentaire pour les personnes renvoyées au titre du Règlement Dublin.

4. Recommandations au niveau national

4.1. Mise en œuvre du projet

■ Problèmes :

Il nous a été difficile, dans le cadre de notre travail, de contacter les demandeurs d'asile arrivant tout juste en Pologne particulièrement lorsqu'ils étaient détenus au centre de rétention des étrangers à l'aéroport. Nous n'étions autorisés à les rencontrer qu'après l'audience et après qu'ils ont été transférés dans un centre de détention précis. A ce moment là, les contacts étaient restreints alors même que les demandeurs d'asile ont le plus besoin de soutien et d'informations. Dans certains cas, l'agent chargé du contrôle aux frontières ne pouvait pas établir un tel contact pour des raisons pratiques.

Le contact avec les demandeurs s'établissait lorsque ces derniers disposaient d'un téléphone portable et qu'ils pouvaient appeler une personne de HFHR. Certains demandeurs d'asile transférés d'Autriche vers la Pologne et dont le dossier avait été obtenu par HFHR réussissaient à retourner en Autriche ou enclenchaient une procédure de retour volontaire dans leurs pays d'origine. C'est la raison pour laquelle certains dossiers n'ont pu être remplis.

S'ils ne parvenaient pas à contacter HFHR, un autre problème d'ordre administratif se posait pour obtenir des informations sur le lieu de résidence des personnes transférées.

Lorsque plusieurs petits groupes de demandeurs d'asile arrivaient progressivement en Pologne en provenance d'Autriche, cela prenait de plus en plus de temps aux agents d'immigration et aux services chargés de l'hébergement des demandeurs d'asile pour nous indiquer leur lieu de résidence. Si nous présentions trop de requêtes, il nous arrivait de ne pas recevoir de réponses. Dans le même temps, les autorités refusaient de nous divulguer les informations par téléphone, rendant notre recherche du lieu de résidence très longue.

■ Avantages :

Le principal intérêt du projet consistait à sensibiliser l'opinion aux problématiques liées au Règlement Dublin et fournir aux demandeurs d'asile l'information nécessaire à la compréhension du Règlement Dublin et des procédures d'asile dans les autres pays européens et ce via des brochures informatives diffusées dans plusieurs langues.

Autre intérêt, il permet d'apporter une assistance juridique et sociale continue aux demandeurs d'asile transférés. En dépit des problèmes mentionnés ci-dessus, nous avons réussi à contacter rapidement de nombreux demandeurs d'asile après qu'ils ont été renvoyés en Pologne. Qu'ils

aient été en détention ou pas, ils ont pu contacter les personnes en charge du projet à HFHR et obtenir les conseils et l'aide dont ils avaient besoin.

Le projet a permis l'échange d'informations sur des cas précis et sur les problématiques générales liées au Règlement Dublin en lien avec les organisations en charge des questions d'asile dans d'autres pays. Cela a été particulièrement utile pour des cas internationaux. La coopération a permis de recevoir des informations juridiques ainsi que sur les pratiques des autres pays en matière d'asile et de regroupement familial. La mise en place de ce réseau a permis d'échanger sur les bonnes et mauvaises pratiques liées à la procédure Dublin.

4.2. Application du règlement Dublin

■ Problèmes :

Le problème principal auquel nous avons été confrontés lors de nos conversations avec les demandeurs d'asile était le manque d'informations quant aux aspects du règlement Dublin. Les demandeurs d'asile renvoyés en Pologne pensaient souvent que leur demande d'asile avait été acceptée par un autre Etat européen (ils étaient logés et obtenaient une assistance sociale et médicale) mais en définitive, c'était la Pologne qui avait demandé leur retour. Dans ces situations, les demandeurs d'asile ne comprenaient pas pourquoi ils n'avaient obtenu aucune forme de protection et pourquoi ils étaient sous le coup d'une expulsion. La seule solution pour prévenir de tels malentendus consiste à informer les demandeurs d'asile de la procédure Dublin et des critères de détermination de l'Etat responsable de leurs demandes d'asile. Ainsi, les demandeurs d'asile sauront pourquoi ils sont renvoyés vers un pays précis et pourquoi ils ne doivent pas se rendre dans un autre pays au risque d'être renvoyés.

Autre problématique importante : dans le cadre de l'application du règlement Dublin, un grand nombre de demandeurs d'asile n'obtiennent pas de protection internationale car ils ont tenté de demander l'asile dans un autre pays avant d'être renvoyés en Pologne où ils étaient vus comme des migrants économiques plutôt que des personnes en recherche de protection internationale.

Un autre problème majeur conduisant à des décisions négatives réside dans le fait que le demandeur d'asile cherche à améliorer son statut économique sans se satisfaire des prestations financières fournies par le premier pays européen dans lequel il est entré.

Autre problème que nous avons rencontré dans l'application du projet : lors des transferts, les pays ne nous faisaient pas parvenir tous les documents nécessaires tels que les passeports ou les dossiers médicaux. Le défaut de passeport

conduit à une prolongation de la procédure de retour volontaire lorsque le demandeur la demande. Lorsque nous avons visité des centres de rétention lors de la phase d'application du projet, nous avons également constaté que la période de détention des demandeurs d'asile était souvent prolongée de plusieurs mois car le pays ayant effectué le transfert tardait à fournir les documents nécessaires à l'organisation d'un retour volontaire. De plus, l'absence de dossier médical ne nous permettait pas de fournir aux demandeurs d'asile un suivi médical de qualité .

4.3. Recommandations au niveau national

Les brochures d'information éditées dans le cadre du projet doivent être largement diffusées. Le site internet est également un outil très utile. Cela permet aux demandeurs d'asile d'obtenir toutes les informations relatives à la procédure Dublin avant qu'ils ne décident de quitter la Pologne pour un autre pays. Pour cette raison, les brochures devraient également être diffusées aux postes-frontières, points d'entrée des demandeurs d'asile en Pologne. Une connaissance totale des conséquences (transfert, détention) aiderait à diminuer le nombre de demandeurs d'asile quittant la Pologne pour demander l'asile dans un autre pays européen.

Il n'est pas nécessaire de légiférer davantage ou d'ajouter de nouvelles dispositions liées à la détention pour établir de nouvelles règles quant à la détention pour franchissement ou tentative de franchissement illégal de frontières.

Le fait d'être concerné par le Règlement Dublin ne devrait pas être une raison suffisante pour qualifier un demandeur d'asile de migrant économique. Le fait de quitter la Pologne sans attendre la décision relative à la demande d'asile est motivé par le désir de se réunir en famille dans un autre pays. Cela ne devrait aucunement constituer une raison pour recevoir une réponse négative à sa demande d'asile.

D'un autre côté, le fait de quitter la Pologne après avoir reçu une réponse négative est souvent motivé par une volonté de demander une protection dans un autre pays et ce en raison du manque de protection existant en Pologne.





Organisation : **Service jésuite pour les réfugiés**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin. Observations de terrain et développement récents

L'Office Roumain pour l'Immigration (ORI) est l'autorité au sein du Ministère de l'Administration et de l'Intérieur en charge d'appliquer la législation relative à l'asile et au droit des étrangers en Roumanie. La procédure Dublin est mise en oeuvre par l'Office Roumain pour l'Immigration et plus précisément par la Direction pour l'Asile et l'Intégration (ORI-DAI) via son service spécialisé : le Département Dublin et EURODAC.

Le Règlement Dublin a été transposé dans la législation nationale en 2006 avant l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne. L'application des dispositions relatives au Règlement Dublin a débuté en 2007. Le Règlement Dublin n'a pas été complètement transposé dans la législation nationale. Même si le Règlement est directement applicable, les juges sont pourtant hésitants à appliquer les dispositions qui n'ont pas été encore transposées. Par ailleurs, les avocats et les demandeurs d'asile ne connaissent pas l'ensemble des dispositions et ne peuvent donc pas se prévaloir de tous les droits prévus par le Règlement. Les autorités nationales disposent ainsi d'une marge de manoeuvre importante pour appliquer les dispositions du Règlement Dublin, notamment les dispositions favorables aux demandeurs d'asile telles que la clause humanitaire.

Dans les premiers temps de l'application du Règlement Dublin, les personnes sous le coup d'une décision de transfert n'étaient pas placées en rétention. Cette pratique a toutefois évolué depuis 2009. Depuis 2009, les personnes en attente d'être transférées vers l'Etat membre responsable sont en effet placées en rétention pour des durées différentes (allant de quelques jours à plusieurs semaines).

En 2009, les transferts « Dublin » vers la Grèce ont été suspendus par la juridiction compétente (au niveau local) dans trois cas. L'Office Roumain pour l'Immigration (Direction pour l'Asile et l'Intégration) n'a pris aucune décision de transfert vers la Grèce, bien qu'aucune position officielle n'ait été adoptée en ce sens. En mars 2011, l'ORI-DAI a publié la position officielle des autorités roumaines, laquelle annonçait la suspension de tous les transferts « Dublin

» vers la Grèce et l'accès à la procédure d'asile en Roumanie pour les demandeurs concernés. Certaines personnes voient en leur absence du territoire roumain leur demande d'asile clôturée, et ce sans qu'ils aient eu la possibilité d'un entretien pour la détermination de leurs besoins de protection. Elle sont considérées de retour en Roumanie comme des migrants irréguliers et placées en rétention en vue de leur éloignement du territoire. Dans ces cas précis, il existe un risque que ces personnes soient renvoyées dans leur pays d'origine sans qu'il y ait eu pourtant d'évaluation de leurs craintes de persécution en cas de retour. Pour convaincre les autorités d'accorder l'accès à une nouvelle procédure, JRS-Roumanie a proposé un accompagnement et des conseils différents suivant les cas : mémoires adressés à l'ORI, activités de plaidoyer, désignation d'avocats pour assurer une représentation juridique au cours de la phase judiciaire de la procédure, demande d'intervention en justice comme tiers partie pour soutenir la position défendue par JRS quant à l'accès effectif à la procédure d'asile.

2. Evaluation de la mise en oeuvre du projet par l'organisation partenaire

JRS-Roumanie a mis en oeuvre le projet via la participation d'un conseiller juridique de JRS Roumanie qui a fourni des services d'assistance juridique dans les centres de rétention et dans le centre ouvert de Pedro Arrupe. L'identification et l'accompagnement des différents cas rencontrés ont été réalisés en collaboration avec des avocats et des ONG intervenant dans le domaine des migrations et de l'asile. Les cas qui ont bénéficié d'une assistance ont été identifiés lors de visites de suivi, en collaboration avec des avocats et les ONG partenaires, et parfois après notification de l'OIR. Les rencontres nationales se sont tenues dans trois lieux principaux : Bucarest, Arad et Timisoara. Ces lieux ont été choisis compte tenu du nombre élevé de cas rencontrés et accompagnés dans ces régions.

Une rencontre avec des avocats, des ONG et le HCR a été organisée à Bucarest afin de les informer du projet et de renforcer la collaboration avec eux sur l'assistance des cas identifiés. De nombreux demandeurs d'asile qui ont traversé la frontière vers la Hongrie et qui ont été ensuite réadmis au titre du règlement Dublin sont passés par Timisoara et envoyés dans un centre ouvert ou un

centre de rétention (comme le centre fermé à Arad). Deux rencontres ont été organisées à Timisoara et Arad. A Timisoara, les participants à la réunion étaient à la fois des juges des tribunaux locaux traitant de cas Dublin et des représentants de l'ORI-DAI (l'ORI-DAI y gère un centre ouvert pour demandeurs d'asile).

A Arad, JRS a organisé une rencontre nationale avec des représentants des tribunaux traitant des

questions relatives à la rétention et aux migrations (Cour d'Appel), un procureur, des représentants de l'ORI afin de les informer de la pratique mise en oeuvre dans le cadre du projet et de promouvoir un accès effectif à la procédure d'asile.

La collaboration avec les partenaires du projet et d'autres ONG d'assistance aux demandeurs d'asile constitue un des résultats les plus positifs et efficaces du projet.

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	43
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	43
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	0
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	43
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	3

3. Analyse de l'application du règlement Dublin au niveau national (Etudes de cas)

Le Règlement Dublin n'a pas été complètement transposé dans la législation nationale. Des modifications législatives de la loi nationale sur l'asile seront nécessaires pour la conformer à l'acquis communautaire et garantir une application exacte du Règlement.

Dans la majorité des cas, JRS-Roumanie a apporté son assistance à des demandeurs d'asile qui ont été transférés en Roumanie et placés en rétention parce que leur procédure d'asile en Roumanie a été close alors qu'ils étaient absents du territoire roumain. Conformément à la législation nationale, les demandeurs d'asile doivent en effet être présents à chaque étape de la procédure administrative et judiciaire ; les demandeurs peuvent ainsi voir leur procédure déclarée close s'ils sont absents du territoire roumain et ne respectent pas les modalités procédurales.

Exemples :

Dans le cas d'un demandeur d'asile afghan, transféré depuis l'Allemagne et placé en rétention une fois arrivé en Roumanie, une demande d'accès à la procédure a été rédigée et soumise à l'ORI. L'ORI a rejeté cette demande et n'a pas non plus autorisé son entrée sur le territoire. Suite au recours soumis par le demandeur, le tribunal local lui a finalement accordé l'accès au territoire jusqu'à la fin de sa procédure d'asile. Un demandeur d'asile afghan, réadmis en Roumanie depuis la Belgique, qui avait moins de 18 ans (conformément à la copie de son certificat de naissance – âge toutefois non

confirmé par une expertise médico-légale du Royaume-Uni), a été placé en rétention, et ce malgré les recommandations du HCR-Roumanie et de JRS. Après six mois en rétention, il a été relâché et hébergé dans un centre ouvert géré par JRS (Pedro Arrupe). Une demande d'accès à une nouvelle procédure d'asile a été soumise à l'ORI qui a par la suite décidé de n'accorder ni l'entrée sur le territoire ni l'accès à la procédure d'asile. Un recours a été déposé dans les délais impartis.

Une exception :

Un demandeur d'asile afghan transféré depuis la Belgique a été placé en rétention puisque sa procédure d'asile en Roumanie a été close, le demandeur n'ayant pas respecté les obligations liées à la procédure en Roumanie. Grâce à l'action conjointe des antennes belge et roumaine de JRS et d'un avocat désigné en Roumanie, le tribunal (Suceava) a toutefois reconsidéré le recours soumis par le demandeur d'asile puisque celui-ci a selon la Cour des raisons fondées justifiant son absence du territoire roumain (il a été placé en rétention en Belgique en attente de son transfert). Il s'est finalement vu octroyer une forme de protection.

Certains critères, comme la clause humanitaire et les liens de famille et de communauté, ne sont pas transposés dans la législation roumaine ; les demandeurs d'asile (et souvent leurs avocats et les juges également) n'ont pas connaissance des dispositions qui peuvent leur être favorables et les autoriser à rejoindre leur famille ou leur communauté.

Exemple :

Un demandeur afghan, transféré depuis la France, a été placé en rétention à son retour parce que sa

procédure d'asile a été close alors qu'il n'était plus en Roumanie. JRS-Roumanie a collaboré avec la Cimade (ONG en France) et son avocat désigné en Roumanie. Cette personne souffrait de stress post-traumatique attesté par des rapports médicaux établis en France et par la psychologue du centre de rétention en Roumanie. Il a finalement été relâché après 30 jours de rétention dans le centre fermé par la voie d'un retour en exception d'inconstitutionnalité, qui a un effet suspensif sur la décision de placement en rétention. Il a été hébergé dans le centre ouvert géré par JRS (Pedro Arrupe) où il a reçu un accompagnement juridique, social et médical. Son séjour étant toléré sur le territoire roumain, il a eu à renouveler son visa chaque mois. A cette occasion, l'ORI l'a retenu et il a été placé en rétention un vendredi tard dans l'après-midi et n'a eu par conséquent aucun moyen de prendre contact avec quelqu'un en vue de contester la décision de placement en rétention. Il a été renvoyé dans son pays d'origine le lundi suivant sans avoir eu accès à un conseil juridique et bénéficié d'un droit au recours effectif. Son frère qui a été reconnu réfugié au Royaume-Uni lui avait envoyé des photographies et des documents pour qu'il puisse rédiger un demande d'ouverture à une nouvelle procédure, mais il était trop tard.

Si au début de l'application du Règlement Dublin, les personnes en attente d'être transférées n'étaient pas placées en rétention dans un centre fermé, la pratique a changé depuis 2009. Ainsi, dans certains cas, les demandeurs (surtout ceux qui s'opposaient au transfert, mais pas seulement) ont été placés en rétention dans un centre fermé afin d'être réadmis dans d'autres pays.

L'effet non suspensif du recours contre une décision de transfert conduit à des situations dans lesquelles les personnes placées en rétention sont transférées alors qu'elles avaient déposé un recours et que ledit recours était encore pendant devant la juridiction compétente. Par ailleurs, le délai pour déposer un recours est de deux jours ; si la personne est placée en rétention dans un centre fermé lorsque la décision de transfert est communiquée, il n'existe donc pas de possibilité d'accéder à un conseil juridique.

Conformément à la législation roumaine, si le transfert est effectué et que la Cour admet le recours et annule la décision de transfert, les modalités pour la réadmission de la personne en Roumanie doivent être organisées par l'ORI.

L'accès effectif à une procédure d'asile n'est pas garanti pour tous les demandeurs d'asile et la pratique tant de l'administration que des cours nationales n'est pas uniforme. Dans certains cas par exemple, le fait qu'il n'y ait pas eu d'entretien pour la détermination des besoins de protection a justifié l'accès à une nouvelle procédure. Dans d'autres cas pourtant similaires, l'accès à une nouvelle procédure a été refusé. Il existe même des cas où sans jamais avoir eu d'entretien ou consulté un

conseil juridique, les personnes ont été transférées d'un Etat à l'autre avant d'être finalement réadmis dans l'Etat dit responsable qui prépare et procède à leur éloignement vers leur pays d'origine.

Exemples :

Un demandeur d'asile afghan réadmis en Roumanie au titre du Règlement Dublin a été placé à son retour en rétention dans un centre fermé car sa procédure d'asile était close. Il a soumis une demande pour accéder à une nouvelle procédure, ce que l'ORI a accepté tenant compte du fait qu'il n'avait pas eu d'entretien pour examiner ses besoins de protection. Il a été mis en liberté et hébergé dans un centre pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

La pratique a été différente dans le cas d'un autre demandeur d'asile afghan réadmis en Roumanie depuis le Danemark et placé en rétention, sa procédure étant close. Il a déposé une demande d'accès à une nouvelle procédure, n'ayant jamais été entendu pour exposer ses craintes de persécution, mais sa requête a été rejetée.

Un demandeur afghan transféré en Roumanie a déclaré être passé par plusieurs pays de l'UE où il aurait été à chaque fois placé en rétention sans jamais avoir été entendu sur les motifs de son départ d'Afghanistan et ses craintes en cas de retour. Après avoir déposé sa demande en Roumanie, il a quitté la Roumanie pour se rendre via la Hongrie en Autriche où il a déposé une demande d'asile. Il a quitté la Roumanie avant d'avoir eu la possibilité d'être entendu en entretien, il n'a pas non plus été entendu en Autriche, sa demande ayant été suspendue en attendant la détermination de l'Etat membre responsable. De retour en Roumanie, sa procédure d'asile était close sans qu'il n'ait finalement eu accès où que ce soit à une procédure juste et efficace. Il a déclaré également avoir traversé la Grèce et la Bulgarie, pays dans lesquels il aurait été emprisonné, avant d'arriver en Roumanie.

4. Recommandations

- Il y a un grand besoin d'information et de conseil juridique pour les demandeurs d'asile avant leur transfert et d'autant plus après avoir été transférés en Roumanie.
- Des sessions d'information et de formation devraient être organisées pour les juges, les avocats et les conseillers juridiques et même pour les officiers de l'Office Roumain de l'Immigration.
- La procédure Dublin a été récemment appliquée en Roumanie (depuis 2007) et le cadre législatif n'est pas toujours en adéquation avec la pratique. Une harmonisation serait nécessaire.



Organisation : **Commission espagnole d'aide aux réfugiés**

1. Contexte national : législation sur l'asile et Dublin – Observations sur le terrain et développements récents

D'après la loi sur l'asile, tout étranger (non citoyen d'un pays de l'UE) peut demander l'asile, conformément au droit espagnol et international. La loi sur l'asile, Loi 12/2009 du 30 octobre, régit le droit d'asile et la protection subsidiaire (Loi 5/1984 du 26 mars sur le droit d'asile et le statut de réfugié, modifiée par la loi 9/1994 du 19 mai) et établit que l'autorité nationale principalement responsable des questions d'asile est l'Office de l'asile et des réfugiés (acronyme OAR en espagnol). Celui-ci dépend de la sous-direction générale de l'asile du ministère de l'Intérieur et est chargé d'enregistrer les demandes d'asile, d'entendre les demandeurs d'asile et de préparer leur dossier devant la « Commission interministérielle » ou Commission de recevabilité. L'OAR adresse également les demandeurs d'asile et les réfugiés aux centres d'accueil des réfugiés (acronyme CAR en espagnol). Si la personne soumet sa demande dans l'une des provinces, la police enregistre le dossier, collecte les informations personnelles et tous documents ou justificatifs que la personne est en mesure de présenter, contacte l'assistance juridique en vue d'un entretien et soumet le dossier à l'autorité centrale chargée de l'asile, l'OAR, pour évaluation.

Les dispositions réglementaires d'application de la loi étant encore en attente d'approbation, la réglementation précédente reste temporairement en vigueur, tant qu'elle ne contredit pas la nouvelle loi (auquel cas, la loi est appliquée directement). Pendant cette période d'ajustement, et en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les institutions et autres parties prenantes doivent s'habituer à la nouvelle loi.

Les différentes formes de protection existant en Espagne sont l'asile conventionnel, la protection subsidiaire et la protection spéciale pour raisons humanitaires.

Le gouvernement espagnol a modifié le contenu de la protection subsidiaire. Avec la nouvelle loi, les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont similaires à ceux du statut de réfugié. Conformément à l'article 4 de la loi, la protection subsidiaire est accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'obtention du statut de réfugié, mais pour lesquelles

les autorités disposent d'éléments suffisants pour considérer que la personne encourt un risque réel d'atteintes graves à sa vie, son intégrité personnelle ou de menaces sérieuses provoquées par un conflit armé ou une violence généralisée. D'après les statistiques publiées par l'Office de l'asile et des réfugiés pour 2010, le nombre de demandeurs d'asile en Espagne s'est élevé à 2 738 ; 2 155 ont déposé leur demande à l'intérieur du territoire ; 300 aux frontières ; 213 dans les CIES (centres de détention pour migrants) et 70 auprès des ambassades espagnoles.

Conformément aux récents changements de législation, les demandes d'asile manifestement infondées peuvent désormais être rejetées dès la phase d'évaluation préliminaire de la procédure d'asile (offrant ainsi aux autorités une marge de manœuvre discrétionnaire significative pour rejeter les demandes d'asile, sans aucune évaluation de leur bien-fondé et avec des possibilités limitées de recours juridique contre de telles décisions). Cela signifie que le nombre de demandes d'asile admises s'est élevé à 2 174, mais que les décisions défavorables de la part de la Commission interministérielle de recevabilité sur l'asile et les réfugiés se sont élevées à 1 816, le statut de réfugié n'étant accordé qu'à 260 demandeurs d'asile, la protection subsidiaire à 351 et un titre de séjour pour raisons humanitaires à seulement 20 personnes.

En 2010, nous avons eu 75 décisions de transfert dans le cadre du Règlement Dublin II.

■ Règlement Dublin

En Espagne, le Règlement Dublin correspond à une procédure de recevabilité. Les fonctionnaires de l'OAR ou de la police interrogent le demandeur d'asile sur son identité et son itinéraire de voyage. Si le demandeur d'asile se trouve sur le territoire, il sera pourvu de documents puis l'admission à la procédure se fera dans le délai de 2 mois. Si l'OAR refuse l'accès à la procédure, le demandeur sera prié de quitter le territoire. S'il ne se conforme pas à la décision, le demandeur d'asile restera de manière illégale sur le territoire, mais ils ne sera donc pas détenu ni renvoyé de force vers son pays. Un demandeur d'asile sous procédure Dublin qui soumet une demande à la frontière sera généralement admis à entrer sur le territoire et ce en raison des délais accélérés. Le demandeur ne sera donc pas détenu, même s'il se trouve à la frontière.

Un demandeur d'asile ne peut pas être détenu tant qu'aucune décision n'a été rendue à son sujet. Ils sont renvoyés dans le premier pays d'Europe dans lequel ils sont arrivés ou autorisés à entrer sur le territoire en attendant la décision concernant leur admissibilité à la procédure.

S'ils se trouvent déjà sur le territoire au moment de la décision de transfert, on leur demandera de quitter le pays. S'ils ne le font pas, ils vivront dans le pays sans permis de résidence ou de travail et la police pourra entamer une procédure d'expulsion, d'une durée de 6 mois jusqu'à la décision finale, qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal. Dans ce cas, ils peuvent être détenus dans un centre de détention des étrangers jusqu'à ce qu'ils puissent être renvoyés dans leur pays (la durée maximale de détention est de deux mois).

La législation espagnole autorise la suspension de la mise en oeuvre de la décision, au cas par cas. La cour d'appel nationale peut décider de suspendre le transfert en attendant qu'une décision contraire au transfert soit prise, dans le cadre d'une procédure d'appel.

Il n'existe pas de dispositions spéciales contre le transfert de personnes vulnérables ou affectées par une maladie psychologique ou physique, mais si la personne a des parents dépendants en Espagne ou est en situation de vulnérabilité, elle est généralement admise à la procédure.

Lorsque le demandeur d'asile est transféré en Espagne (État responsable de l'examen de la demande d'asile) la demande est traitée par l'unité Dublin de l'OAR et la personne est admise à la procédure comme n'importe quel autre demandeur d'asile. Elle n'est pas détenue à son arrivée.

Elle est envoyée vers un centre de réception d'urgence dirigé par la Croix Rouge dès son entrée en Espagne. Elle est ensuite informée de la procédure en Espagne (première demande d'asile ou poursuite de votre procédure d'asile). Elle reçoit une carte de demandeur d'asile (carte jaune) et a accès aux structures d'accueil.

Reprise en charge : la personne n'est pas admise à la procédure d'asile et est invitée à se tourner vers le pays responsable de la demande d'asile. Parfois, on lui donne un billet d'avion. Elle n'est pas détenue, afin de l'inciter à partir, mais entre dans l'illégalité.

Lorsque le demandeur d'asile transféré arrive en Espagne, il est traité, en termes d'accueil, comme tous les autres demandeurs d'asile. La personne n'est pas détenue. L'unité familiale sera retenue comme critère dans le choix de la structure d'hébergement et de la province de séjour.

Les démarches à entreprendre par les demandeurs d'asile dépendent des éléments suivants :

- S'ils ont déjà déposé une demande d'asile dans le pays. La procédure continue comme elle a commencé.
- S'ils n'ont pas encore déposé de demande d'asile dans le pays. La personne décide de déposer une demande ou non. Si elle n'en dépose pas, elle sera soumise au droit général des étrangers. À Madrid, l'information sur la procédure d'asile en Espagne est largement diffusée. Les demandeurs d'asile qui choisissent de déposer une demande sont auditionnés. Le reste de la procédure continue comme pour tout demandeur d'asile.

2. Évaluation de la mise en oeuvre du projet par l'organisation partenaire

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	46
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	46
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	0
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	46
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	0

Deux personnes du CEAR ont travaillé sur le projet. La première, de décembre 2009 à avril 2010, avant son départ, et la deuxième, depuis avril 2010 jusqu'à maintenant.

Outre l'édition de la brochure sur la procédure d'asile et la mise en oeuvre du Règlement Dublin en Espagne, la principale activité du projet a consisté à auditionner les demandeurs d'asile et à réaliser le suivi des dossiers sur cette base. Les juristes des différentes provinces espagnoles ont également participé au suivi des dossiers et ont partagé toutes les informations sur les demandeurs d'asile dans le cadre du Règlement Dublin avec le coordinateur du projet en Espagne.

D'après l'Office de l'asile et des réfugiés en Espagne, nous avons les informations sur les décisions de transfert au départ, mais pas sur les décisions de transfert à l'entrée. La plupart des demandeurs d'asile dans le cadre du Règlement Dublin ne sont pas obligés de repartir vers un autre pays. Ils restent donc en Espagne en tant que migrants illégaux jusqu'à ce qu'ils puissent demander un permis de séjour (après trois ans de résidence continue en Espagne).

Nous avons eu un seul cas, en mars 2011, pour lequel la police nous a demandé si le demandeur d'asile (un Palestinien de Syrie) accepterait la décision de l'Office de l'asile de le renvoyer vers la Norvège, car le billet d'avion coûtait cher et qu'ils ne voulaient pas dépenser cet argent pour rien. Le demandeur d'asile ne voulait pas retourner en Norvège, mais il nous a été difficile de décider si nous devons le dire à la police, car cette personne était hébergée dans un appartement géré par le CEAR, où il était facile de venir le chercher.

3. Analyse de l'application du Règlement Dublin au niveau national

L'Espagne est essentiellement un pays de destination, pas un pays de départ.

- L'Espagne a déjà mis en application la Convention de Dublin, ainsi qu'une évaluation du système mis en place par la Commission européenne, le HCR, ECRE, Amnesty International et d'autres.
- En Espagne, nous n'avons pas trouvé de cas de demandeurs d'asile transférés sans que le droit d'être informé sur la procédure avant d'être renvoyé n'ait été respecté.

DÉTENTION

i. Les demandeurs d'asile transférés vers l'Espagne dans le cadre de la procédure Dublin (depuis des pays comme la Belgique, la France ou la Norvège) ont déclaré qu'ils avaient été détenus dans les pays de départ, même lorsqu'ils souhaitent revenir en Espagne (après la décision de transfert). Par exemple, un demandeur d'asile attendant d'être transféré en Espagne a été détenu pendant plus de deux mois en Belgique après avoir fait part à la police, avant son transfert, de son désir de revenir en Espagne.

ii. Bonnes pratiques : la détention n'est pas utilisée, même pour résoudre le problème de la fuite des demandeurs d'asile soumis à une décision de transfert vers l'Espagne. En Espagne, la détention n'est jamais appliquée, que ce soit avant le transfert ou suite à une réponse négative du pays en question.

UNITÉ FAMILIALE

i. Concernant le concept de « famille » en Espagne, une relation stable en dehors du mariage est reconnue, ce qui constitue une bonne pratique. En Espagne, il suffit de fournir (en l'absence de document juridique) une déclaration officielle du partenaire concerné pour démontrer une relation.

ii. Il n'existe pas de procédure ou de protocole établi pour retrouver les membres d'une famille en Espagne ou dans d'autres pays d'Europe et les autorités ne soutiennent pas les demandeurs d'asile à ce sujet de façon concrète. Parfois, des ONG peuvent aider à retrouver des membres de la famille, mais il ne s'agit pas d'une procédure régulière.

iii. L'Office de l'asile et des réfugiés déclare qu'il contacte immédiatement les autres États membres si un mineur ou d'autres demandeurs d'asile ont indiqué la présence de membres de leur famille en Europe.

CLAUSE DE SOUVERAINETÉ

i. L'Espagne a déclaré que la clause de souveraineté n'était appliquée qu'à de rares occasions, pour les personnes vulnérables ou pour garantir l'unité familiale. En 2009, L'Office de l'asile et des réfugiés (OAR) a appliqué la clause de souveraineté dans le cas d'une femme enceinte, dépendante de son partenaire, avec lequel elle n'était pas mariée. Son partenaire, le père de l'enfant, résidait légalement en Espagne, où il occupait un emploi régulier. Ce cas doit être considéré comme une bonne pratique.

Nous n'avons pas connaissance d'autres cas ; le HCR en Espagne non plus. D'après les informations de l'Office de l'asile et des réfugiés, l'Espagne n'applique pas la clause de souveraineté parce que les demandeurs d'asile ne sont pas renvoyés de force vers d'autres États membres de l'UE, puisque la police a pour mandat de leur notifier la décision de renvoi, mais qu'elle ne peut ni les détenir, ni les obliger à se conformer à cette décision. Dans un tel cas, le demandeur d'asile n'aura pas accès à la protection internationale puisque sa demande d'asile n'est pas admise en application du Règlement Dublin II. Au bout de 6 mois, le délais pouvant être prolongé jusqu'à 18 mois, le demandeur d'asile peut renouveler sa demande en Espagne et le Règlement Dublin II ne peut plus lui être appliqué. Durant cette période, de 6 à 18 mois, le demandeur d'asile sera considéré comme un migrant illégal en Espagne.

CLAUSE HUMANITAIRE

i. En Espagne, cette clause n'a pas été appliquée récemment. Aucun cas n'a rempli les critères adéquats. L'article 15 est appliqué sur la base des critères établis par le Règlement Dublin II.

Dans ces cas-là, l'Office de l'asile et des réfugiés applique les mêmes critères que pour la clause de souveraineté. Le problème reste qu'il n'existe pas de procédure spéciale pour les personnes vulnérables dans le système d'asile en Espagne et que l'application du Règlement Dublin II n'en prévoit pas non plus. Il n'existe pas de critères pour déterminer si un demandeur d'asile doit être considéré comme étant dans une situation de vulnérabilité. Par exemple, l'Espagne accepte de recevoir ou de renvoyer les femmes enceintes.

L'Office de l'asile et des réfugiés explique au CEAR que, lorsqu'ils considèrent que le demandeur d'asile est en situation de vulnérabilité, ils n'entament pas la procédure Dublin.

Selon nos données, notre expérience et les informations fournies par le HCR à Madrid, l'Office de l'asile et des réfugiés applique automatiquement le Règlement Dublin II lorsqu'il enregistre la demande d'asile, puisqu'ils doivent faire passer cette demande dans le « filtre » Dublin (il n'y a pas de demande spécifique pour les cas Dublin, mais dans chaque dossier de demande, il y a des questions spécifiques relatives au Règlement Dublin II, intitulées « Filtre Dublin »). Dans les 8 jours suivant l'enregistrement de la demande, l'Office de l'asile et des réfugiés vérifie les informations auprès d'Eurodac. S'ils appliquent le Règlement Dublin II, la demande n'est pas admise et ils ont 1 mois pour le notifier au demandeur d'asile.

DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

i. MINEURS ISOLÉS. En Espagne, l'Office de l'asile et des réfugiés (OAR) déclare que l'évaluation de l'âge est effectuée par le parquet. En réalité, les pratiques varient en fonction des différentes communautés autonomes, mais la méthode « Greulich et Pyle », les caractéristiques sexuelles et l'examen dentaire sont fréquemment utilisés. Cependant, le refus de se soumettre à un examen médical n'empêche pas les autorités de prendre une décision sur la demande de protection internationale.

1. Mauvaises pratiques : En Espagne, il n'y a pas de procédure particulière pour les personnes vulnérables relevant de Dublin, même si les Unités Dublin affirment qu'elles reçoivent toute l'assistance nécessaire. Selon la nouvelle loi sur l'asile et la protection subsidiaire (Loi 12/2009 du 30 octobre 2009), il y a une règle spécifique pour les mineurs et autres groupes vulnérables, mais aucune procédure particulière n'est incluse pour les personnes vulnérables relevant de Dublin.

2. Selon les informations fournies par l'Office de l'asile et des réfugiés, l'Espagne n'applique pas le Règlement Dublin II aux mineurs. L'Espagne refuse donc toute décision de transfert de la part d'autres membres de l'UE.

TRANSFERTS

i. Mauvaises pratiques :

1. En Espagne, la procédure d'admissibilité est étendue d'un mois pour les cas relevant de Dublin. Cette extension est notifiée au demandeur

mais aucune information n'en explique les raisons. Cela signifie que c'est seulement si le demandeur d'asile est assisté par un avocat ou par une ONG spécialisée qu'il pourra comprendre que l'extension est liée au règlement Dublin.

2. En Espagne, le délai moyen de réalisation d'un transfert une fois la responsabilité prise par un autre État membre est de 3 à 6 mois (avec un minimum d'un mois et un maximum d'un an).

3. Souvent, le pays hôte n'est pas informé du transfert en cours ou ne reçoit pas les détails nécessaires (par exemple, si la personne concernée est un mineur) en temps utile.

4. En Espagne, les demandeurs d'asile arrivent parfois non accompagnés, tandis que d'autres fois, les autorités sont informées du transfert seulement la veille de leur arrivée. Finalement, il n'y a eu que peu de cas de familles transférées avec des enfants non inclus dans la demande de transfert.

ii. Bonnes pratiques :

1. Concernant l'accueil des demandeurs d'asile après leur transfert en Espagne, c'est la Croix Rouge qui accueille les demandeurs d'asile à l'aéroport de Barajas et leur fournit les informations utiles au sujet de la procédure Dublin.

2. En Espagne, une fois prise la décision d'admissibilité, les informations sur les conditions du voyage sont données au demandeur d'asile au cours d'un entretien mené par l'unité de police de l'Office de l'asile chargée du transfert.

3. En Espagne, les demandeurs d'asile qui ont auparavant demandé l'asile de façon normale ont directement accès à la procédure lors du transfert. Si la procédure a été interrompue, elle est relancée, le demandeur reçoit des papiers de demandeur d'asile dès qu'il se présente à l'Office de l'asile. Au contraire, si la procédure est en cours, elle continue et la personne est automatiquement considérée comme demandeur d'asile. Ce n'est donc que dans le cas où la personne n'a pas demandé l'asile ou si sa demande a été rejetée, qu'il n'y a pas d'accès automatique ou facilité à la procédure : néanmoins, la personne a, dans tous les cas, la possibilité de déposer une nouvelle demande dès son arrivée en Espagne.

4. Fournir des laissez-passer aux demandeurs facilite la procédure de reprise en charge après transfert. Les États qui appliquent cette mesure sont l'Espagne, l'Allemagne, la Suède et l'Italie.

DÉLAIS DES PROCÉDURES DE PRISE ET DE REPRISE EN CHARGE

i. Bonnes pratiques :

1. En Espagne, les demandeurs d'asile dont les dossiers ont déclenché la soumission d'une demande de reprise en charge vers un autre État membre disposent de papiers de demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'une réponse positive de l'État membre concerné autorise les autorités espagnoles à rejeter le dossier de la procédure d'admissibilité. Si le rejet n'est pas formalisé avant le délai accordé pour arriver à une

décision sur le niveau d'admissibilité (2 mois), les demandeurs d'asile sont automatiquement admis à la procédure sur le fond et conservent leurs papiers de demandeurs d'asile jusqu'à la fermeture du dossier. Cependant, afin d'éviter les admissions automatiques de ces dossiers en attente d'une réponse de l'État membre demandé, le délai de 2 mois pour la procédure d'admissibilité est prolongé d'un mois : le demandeur en est informé.

2. En fait, une grande partie de la jurisprudence espagnole est fondée sur l'application du principe de « silence positif » en vertu duquel les dossiers sont automatiquement admis à la procédure sur le fond. La jurisprudence se concentre également sur les relations entre les délais nationaux et ceux de Dublin.

■ Études de cas

1.- M. Rami, Syrien, est arrivé en Europe via la Norvège avec un visa espagnol délivré en Syrie. La Norvège l'a envoyé en Espagne malgré des problèmes de santé mentale. En Norvège, il a été emprisonné pendant deux semaines. Une fois en Espagne, il a demandé l'asile mais l'OAR a rejeté sa demande étant donné qu'il l'avait d'abord formulée en Norvège. Du fait qu'il est hébergé dans un appartement géré par le CEAR, la police s'est entretenue avec nos travailleurs sociaux sur place. Ils ont acheté le billet d'avion pour la Norvège mais voulaient savoir s'il prendrait l'avion, pour éviter des dépenses si nous restions à Madrid. Il souhaitait se rendre en Roumanie en bus mais nous lui avons expliqué les problèmes qu'il rencontrerait si la police d'un autre pays de l'UE le trouvait. Il refuse de retourner en Norvège car il pense qu'il sera déporté en Syrie où il est persécuté par les autorités. En ce moment, il vit en Espagne sans aucun permis. Après une période de six mois, il pourra à nouveau demander l'asile si les persécutions continuent en Syrie.

2.- M. Abuh, un Palestinien de Bethléem, Cisjordanie, est arrivé en Espagne directement de Bangkok en 2010. Il ne voulait pas rester en Espagne car deux de ses frères y vivent et qu'ils ne s'entendent pas très bien. Je l'ai aidé lors de sa première audition dans mon bureau et l'ai accompagné pour demander l'asile à l'Office de l'asile et des réfugiés (OAR). L'OAR n'a pas admis sa demande car ils ont appliqué la procédure Dublin pour l'envoyer au Luxembourg, son visa ayant été délivré aux Pays-Bas (Ambassade de Bangkok). Nous avons soumis un rapport d'admission vu que deux de ses frères vivent en Espagne avec leur famille. Ses frères ont la nationalité espagnole depuis plus de 20 ans. Ils ont rejeté l'admission et n'ont pas pris en considération ses liens familiaux en Espagne. Il n'a pas été expulsé.

4. Recommandations au niveau national

CLAUSE HUMANITAIRE

i. L'Espagne n'utilise pas cette clause pour empêcher les transferts vers la Grèce. L'Article 15 doit être appliqué même si le transfert ne s'effectue pas par la force.

DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

1. Il devrait y avoir une procédure à part pour les personnes vulnérables relevant de Dublin, même si les unités Dublin affirment qu'elles reçoivent toute l'assistance nécessaire. Selon la nouvelle loi sur l'asile et la protection subsidiaire (Loi 12/2009 du 30 octobre 2009), il y a une règle spécifique pour les mineurs et autres groupes vulnérables, mais aucune procédure particulière n'est prévue pour les personnes vulnérables relevant de Dublin.

TRANSFERTS

1. En Espagne, la procédure d'admissibilité est prolongée d'un mois pour les cas relevant de Dublin. Cette extension est notifiée au demandeur mais aucune information n'en explique les raisons. Cela signifie que c'est seulement si le demandeur d'asile est assisté par un avocat ou par une ONG spécialisée qu'il pourra comprendre que l'extension est liée à un élément Dublin.

2. L'Espagne devrait garantir une aide juridique aux personnes relevant de Dublin dès leur arrivée, tout comme pour l'assistance sociale.

3. En Espagne, le délai moyen de réalisation d'un transfert une fois la responsabilité prise par un autre État membre est de 3 à 6 mois (avec un minimum d'un mois et un maximum d'un an).

4. Souvent, le pays hôte n'est pas informé du transfert en cours ou ne reçoit pas les détails nécessaires (par exemple, si la personne concernée est un mineur) en temps utile.

5. En Espagne, les demandeurs d'asile arrivent parfois non accompagnés, tandis que d'autres fois, les autorités sont informées du transfert seulement la veille de leur arrivée. Finalement, il n'y a eu que peu de cas de familles transférées avec des enfants non inclus dans la demande d'acceptation.



Organisation : **Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés**

1. Contexte national : lois relatives à l'asile et à la procédure Dublin

La procédure d'asile est réglementée par la loi Suisse sur l'Asile du 16 juin 1998. La détention est réglementée par la Loi Fédérale sur les Etrangers du 16 décembre 2005⁴⁶.

Décision d'irrecevabilité

Selon l'Article 34.al 2 lit.d de la Loi Suisse d'Asile et conformément au règlement Dublin, les Autorités Suisses n'examinent pas généralement le fond de l'affaire si un autre Etat est responsable de la procédure d'asile.

Dans de tels cas, le Bureau Fédéral des Migrations rend une décision d'irrecevabilité. Le demandeur d'asile a le droit d'être entendu sur le transfert prévu dans l'Etat membre responsable (art. 36 para 2 Loi d'Asile)

Appel

Selon l'Article 107a de la loi d'Asile Suisse, un appel formulé contre une décision d'inadmissibilité Dublin n'a pas d'effet suspensif. Cependant, le demandeur d'asile peut demander à bénéficier d'un effet suspensif dans un délai de 5 jours ouvrés. La Cour Fédérale Administrative décide dans un délai de 5 jours si elle accorde ou pas cet effet suspensif. Cela implique que durant cette période, le demandeur d'asile ne peut pas être renvoyé dans un autre Etat membre Dublin. Cette disposition précise est incluse dans la Loi d'Asile édictée le 1^{er} janvier 2011. Elle modifie les conclusions de l'arrêt de principe de la Cour Fédérale d'Administration en février 2010 et les transforme en obligations légales.

Avant février 2010, les demandeurs d'asile étaient généralement transférés vers le pays responsable immédiatement après notification de la décision du Bureau Fédéral des Migrations.

Par conséquent, il était souvent impossible de contacter un bureau de conseil juridique, de présenter un recours et de recevoir une décision de la cour accordant un effet suspensif dans les temps.

Cependant, le 2 février 2010, dans le cas d'un demandeur d'asile afghan représenté par OSAR, la

Cour Fédérale Administrative a rendu un arrêt de principe jugeant cette pratique illégale⁴⁷.

Le tribunal a jugé que le demandeur d'asile doit pouvoir présenter un appel et de demander un effet suspensif et le tribunal doit pouvoir décider si il accorde ou pas d'effet suspensif avant le transfert du demandeur d'asile.

Résumé de l'arrêt de principe de la Cour Fédérale Administrative du 2 février 2010

L'arrêt de principe concerne un appel déposé par OSAR le 15 septembre 2009 pour le cas d'un afghan de 18 ans renvoyé en Grèce après avoir reçu une décision "Dublin" négative de l'Office Fédéral des Migrations (organe de première instance).

Le jour de la notification de la décision, l'avocat a demandé à la Cour d'accorder un effet suspensif à l'appel ainsi que des mesures provisoires pour interrompre immédiatement le renvoi.

Il a été accordé par la Cour le lendemain au motif que l'accès à une procédure d'asile juste en Grèce n'était pas garanti (fait pouvant conduire à un refoulement), que pour la Grèce cela représenterait une contrainte considérable de recevoir des demandeurs d'asile. En conséquence, ceux-ci risqueraient de vivre dans des camps surpeuplés dans des conditions de vie inhumaines, sans assistance sociale et médicale ou ils pourraient se retrouver sans domicile en raison du manque d'hébergement ce qui constituerait une indication bien fondée de violation de l'article 3 CEDH. Le problème résidait dans le fait que le Bureau Fédéral des Migrations expulsait le demandeur d'asile dès la notification de la décision (et durant le délai imparti pour faire appel). Lorsque la Cour Fédérale Administrative a pris connaissance de la situation, elle a ordonné au tribunal de ramener immédiatement le demandeur d'asile. Malheureusement, la personne concernée était introuvable. La Cour a estimé que le demandeur d'asile avait un intérêt légitime dans le jugement rendu par la Cour Suisse et ce malgré le fait qu'il soit à l'étranger car ceci était prévu par le Règlement Dublin (le fait que le client ne puisse plus être contacté montre les difficultés rencontrées dans l'accès à la procédure d'asile en Grèce).

46 - Les deux lois sont disponibles en anglais sur Internet: www.admin.ch/ch/e/rs/1.html.

47 - Cour Fédérale Administrative, décision du 2 février 2010, E-5841/2009, en Allemand, <http://www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=333f883e-a589-4754-bd8e-3a4f8257a868>.

La CFA a jugé inadmissible le fait que le Bureau Fédéral des Migrations notifie la décision par fax à l'avocat alors que la décision était divulguée personnellement au client. Dans ces conditions, ils ne considéraient pas que le délai accordé pour faire appel ait commencé. Toute décision doit être notifiée par courrier recommandé à l'avocat. Il n'y a pas de fondement juridique pour une notification orale au demandeur d'asile qui est représenté par un avocat. La CFA a estimé que la pratique du Bureau Fédéral des Migrations qui consiste à renvoyer les demandeurs d'asile immédiatement après la notification de la décision viole le droit à un recours effectif tel que prévu par la Constitution Suisse (article 29a) et la CEDH (article 13 en combinaison avec l'article 3).

Selon la Loi Suisse sur l'Asile, un appel formulé contre une décision Dublin n'a pas d'effet suspensif. Cependant, un effet suspensif peut être demandé devant la CFA s'il est prouvé qu'il y a eu violation des droits fondamentaux prévus par la CEDH dans le pays responsable au titre du règlement Dublin (article 107a Loi d'Asile Suisse). Selon le jugement, les raisons permettant de demander un effet suspensif sont les suivantes: une crainte fondée de violation des lois de la CEDH, une violation des autres droits fondamentaux tels que prévus dans les conventions internationales, ex: article 3 de la Convention contre la Torture ou article 33 de la Convention sur les réfugiés (risque de refoulement en chaîne).

La CFA ajoute que dans le cadre de cette demande, le demandeur d'asile doit se trouver en Suisse lorsque l'appel et la demande d'effet suspensif sont déposés et jugés par la CFA. Cela ne peut être garanti que si le Bureau Fédéral des Migrations ne délivre pas d'avis d'expulsion immédiate. En conséquence, le Bureau Fédéral des Migrations doit attendre que le demandeur d'asile et/ou son avocat puisse faire appel et que la Cour rende sa décision quant à accorder ou pas un effet suspensif à l'appel. La CFA ne définit pas combien de temps le Bureau Fédéral des Migrations doit attendre avant de renvoyer le demandeur d'asile vers l'Etat Dublin responsable. Ils proposent que ce temps d'attente soit aussi long que le délai accordé aux appels Dublin, ce qui représente 5 jours ouvrés (article 108 de la Loi d'Asile Suisse).

Dans son jugement, la CFA analyse la jurisprudence de la CEDH (Conka, Saadi, TI, Gebremedhin, Kudla, K.R.S), les recommandations du Conseil de l'Europe ainsi que les propositions de la Commission européenne pour procéder à une refonte du règlement Dublin.

Bien que la pratique ait évolué, il arrive souvent que les demandeurs d'asile soient détenus entre la notification de la décision et le transfert. En détention, l'accès au service d'aide juridique peut être très difficile (voir ci-dessous, paragraphe détention).

Art. 3.2 Règlement Dublin

Le 26 janvier 2011, le Bureau Fédéral des Migrations a publiquement annoncé qu'il renonçait en

grande partie à renvoyer les demandeurs d'asile en Grèce et ce avec effet immédiat. Si le demandeur d'asile a la possibilité d'accéder à la procédure d'asile en Grèce et s'il y dispose d'un logement, la procédure Dublin aura bien lieu. Cette décision suit le jugement de la CEDH *MSS c. Belgique et Grèce*. Cependant, le Bureau Fédéral des Migrations n'a pas mentionné la décision dans ses annonces. OSAR s'est réjoui de la décision du Bureau Fédéral des Migrations mais n'y voit pas aucune place pour des exceptions telles que définies par le Bureau Fédéral des Migrations.

Par ailleurs, il n'y a pas de règles générales quant à la manière d'appliquer l'article 3.2. Le Bureau Fédéral des Migrations se montre réticent à dévoiler ses critères d'utilisation de la clause de souveraineté. Pour OSAR, il est problématique que même les personnes vulnérables comme les mineurs non accompagnés ou les familles accompagnées d'enfants en bas âge soient transférés vers des Etats Dublin où les conditions d'accueil sont insuffisantes (ex : Italie et Malte). On estime de manière générale que les autres pays appliquant le règlement Dublin ayant ratifié toutes les Conventions des droits de l'homme respectent leurs obligations. Cela pose particulièrement problème pour les mineurs non accompagnés, que la Suisse ne puisse pas systématiquement et individuellement garantir qu'un hébergement décent sera fourni dans l'Etat membre responsable.

Art. 15 du Règlement Dublin

OSAR n'est pas au fait des critères généraux d'application de la clause humanitaire en Suisse. Dans certains cas, pour déterminer l'Etat responsable, le Bureau Fédéral des Migrations n'a analysé la notion de proches de la famille qu'en se basant sur l'étroite définition de l'Art 2. Lit i du Règlement Dublin. Dans certains cas, la Cour Fédérale Administrative a jugé que les autorités auraient du prendre en considération la présence en Suisse d'autres proches.

Notification

Depuis le 1er janvier 2011, les décisions d'irrecevabilité peuvent être notifiées directement au demandeur d'asile même si celui-ci a un avocat (art. 13 para. 5 Loi d'Asile). La notification doit être faite immédiatement au représentant légal. Pour l'instant, la pratique de cette mesure n'est pas très claire. La notification directe du demandeur d'asile peut être problématique surtout si le demandeur d'asile est en détention et que son représentant légal n'en est pas informé ou ne peut pas être contacté à temps pour discuter et soumettre un recours.

Détention

Jusqu'en 2011, les fondements juridiques réguliers appliqués pour la détention et l'extradition étaient également appliqués au cas Dublin. Au 1^{er}

janvier 2011, des dispositions juridiques précises sur la détention dans les cas Dublin sont entrées en vigueur.

- La détention provisoire jusqu'à 6 mois avant la décision si le demandeur d'asile n'a été passé par un autre Etat partie au règlement Dublin, avoir eu un visa ou un titre de séjour ou avoir déposé une demande d'asile dans un de ces Etats, art.75 para 1 bis de la Loi Fédérale sur les Etrangers(LFE)
- La détention dans l'attente du transfert après une décision d'irrecevabilité jusqu'à 30 jours si la mise en place du transfert est prévue, art 76 para. 1 litera b numéro 6 et para. 2 LFE

De plus, s'il y a d'autres motifs de détention, ils peuvent s'appliquer aux cas Dublin. En pratique, les demandeurs d'asile sont souvent placés en détention entre le moment de la notification de la décision et le transfert. L'accès aux services d'aide juridique peut s'avérer difficile pour les demandeurs d'asile placés en détention. Cela pose problème particulièrement dans les cas où les conditions d'accueil dans l'Etat Dublin responsable sont insuffisantes (ex : Grèce, Italie, Malte) ou s'il existe un risque de refoulement indirect vers le pays d'origine sans que le fond de la demande d'asile n'ait été examiné (ex: Grèce).

Transfert

Il a été fait mention de cas où la réalisation de transferts Dublin par les autorités de police cantonales étaient inappropriés. Les demandeurs d'asile y compris les familles sont expulsés de leur résidence très tôt le matin et encadrés par une équipe de policiers. A ce jour, on ne sait pas si les conditions physiques et mentales de la personne devant être transférée sont suffisamment prises en considération.

Applicabilité directe des dispositions du Règlement Dublin, particulièrement le délai de transfert de 6 mois : Décision de principe de la Cour Fédérale Administrative en date du 29 juin 2010⁴⁸

Dans une décision très longue (44 pages), la Cour a jugé qu'un demandeur d'asile pouvait invoquer directement une disposition du règlement Dublin si cette disposition était directement applicable. Une disposition est directement applicable si elle est suffisamment précise et claire, si elle est destinée à l'application de la loi par les autorités et si elle vise à protéger les droits des demandeurs d'asile.

Selon la Cour, l'art. 19.3 et 19.4 ainsi que l'art. 20.1 d) et 20.2 du Règlement Dublin sont suffisamment clairs et précis et visent à l'application de

la loi par les autorités. De plus, leur but est de protéger les droits du demandeur d'asile particulièrement le droit de voir sa demande d'asile examinée dans un délai raisonnable. Par conséquent, le demandeur d'asile peut invoquer ces dispositions du Règlement Dublin. Si le délai pour le transfert est passé et que le demandeur d'asile se trouve toujours en Suisse, il peut demander à ce que les autorités reconnaissent que la Suisse est devenue le pays en charge de l'examen de la demande d'asile dans le cadre du Règlement Dublin (sauf dans les cas d'abus de droit).

Néanmoins, si la personne a déjà été transférée dans l'autre Etat Dublin malgré la fin du délai de 6 mois et s'il apparaît que l'Etat en question accepte de prendre en charge la demande d'asile, il est possible que l'Etat tienne ses engagements. Dans ce cas précis, l'Italie se considère responsable et ce même si le délai de 6 mois a expiré.

Statistiques⁴⁹

Il y avait un total de 15 567 nouvelles demandes d'asile en Suisse en 2010. On a compte 7 321 cas Dublin parmi lesquels 5 994 transferts et 1 327 prises en charge. Pour les transferts, dans 5 095 cas, le pays membre responsable a accepté de prendre en charge ou de reprendre le demandeur d'asile, 853 pays ont refusé et 2 722 ont été transférées. La majorité des demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ont été transférés en Italie : 2782 transferts, 1368 prises en charge. Autres pays connaissant de nombreux transferts: Autriche, Grèce, Allemagne, France, Pologne et Espagne. Parmi les procédures entrantes, la Suisse a accepté de prendre ou de reprendre en charge 797 cas et en a refusé 514. Au total, 481 personnes ont été transférées en Suisse.

2. Evaluation de la mise en œuvre du projet par l'organisation partenaire

Commentaire général : En tant qu'organisation ombrelle, OSAR ne fournit pas de conseils juridiques individuels et ne prend pas en charge de cas individuels hormis dans des cas exceptionnels. Généralement, OSAR coordonne et soutient ses organisations membres qui fournissent un soutien juridique aux demandeurs d'asile et prennent en charge leurs dossiers.

Il n'y a pas de statistiques disponibles sur le nombre de demandeurs d'asile ayant été assistés par les organisations membres d'OSAR.

Dans de nombreux cas, les informations et les contacts des organisations partenaires étaient fournis aux personnes demandant conseil et ce même s'il n'y avait pas de dossier de suivi dans tous les cas..

48 - Cour Fédérale Administrative, décision du 29 Juin 2010, E-6525/2009, en français, <http://www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=ec43d3b2-5e47-4efe-bbb2-88dabee8bac6>.

49 - Statistiques annuelles sur l'asile de l'Office Fédérale pour les Migration, 2010, p. 18 et 58-63, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/astatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-f.pdf>

CATÉGORIE	NOMBRE
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin aidés par votre organisation	Informations générales et adresses de contact fournies à plusieurs personnes durant nos heures de conseil juridique par téléphone, 2 après-midi par semaine
Demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin ayant bénéficié d'un diagnostic individuel	2 cas renvoyés par des organisations partenaires; 1 cas reçu par le Luxembourg
Demandeurs d'asile dirigés vers un partenaire	Au moins 5 (2 cas renvoyés et 1 cas transféré avec dossier de suivi)
Nombre de demandeurs d'asile qui ont reçu des informations adaptées concernant l'asile et la procédure Dublin et ayant bénéficié d'un entretien d'orientation	Pas de chiffres disponibles. Informations et conseils fournis à de nombreux demandeurs d'asile par nos organisations membres dans le cadre de leur travail quotidien.
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	Informations délivrées à des organisations au Luxembourg en Belgique et en Allemagne portant sur les demandeurs d'asile en cours de transfert vers la Suisse. Un cas visé par la Grèce après le transfert de Suisse, le cas d'un demandeur d'asile en détention en Suisse visé par une organisation partenaire en Belgique et dirigé vers un service de consultation juridique (mais sans suivi de dossier).

3. Analyse de l'application du règlement Dublin au niveau national

Principaux aspects problématiques

- Il est problématique que même les personnes vulnérables comme les mineurs non accompagnés ou les familles avec enfants en bas âge soient transférés dans des Etats parties au règlement Dublin présentant des conditions d'accueil insuffisantes (ex: Italie et Malte). Concernant les mineurs non accompagnés, il est problématique que les autorités suisses ne garantissent pas qu'un hébergement dans des structures adéquates soit fourni dans l'Etat membre responsable. Exemple : une jeune Rom illettrée accompagnée de son jeune enfant qui avait été maltraitée par son mari et sa famille a été transférée en Hongrie alors qu'elle craint d'être maltraitée par la famille de son mari en Hongrie. Les autorités suisses étaient d'avis qu'elle pourrait obtenir une protection en Hongrie.
- Pour les demandeurs d'asile en détention, l'accès au service d'aide juridique peut être difficile. Cela est particulièrement problématique dans les cas où les conditions d'accueil dans le pays Dublin responsable ne sont pas suffisantes (ex. Grèce, Italie, Malte) ou s'il y a un risque de refoulement indirect par l'Etat Dublin vers le pays d'origine sans examen du fond de la demande d'asile (ex. Grèce). A cet égard, le fait que les décisions soient notifiées aux demandeurs d'asile directement et ce même s'ils ont un avocat pose problème. Exemple : en mars 2011, une demandeur d'asile nigérian a reçu sa décision alors qu'il était en détention. Il n'a pas pu

contacter le service d'aide juridique à temps pour faire appel de la décision dans le délai de 5 jours dont il disposait. En conséquence, il a été transféré en Grèce. Cela est particulièrement problématique puisque cela s'est produit après le jugement de la CEDH sur MSS.

4. Conclusions et recommandations au niveau national

Application du projet

■ Avantages :

- Création d'une brochure pour informer les demandeurs d'asile sur l'asile et la procédure Dublin
- Le réseau et les contacts dans les autres pays membres Dublin ont été facilités par le projet
- Possibilité de suivi individuel dans certains cas, surtout pour les personnes vulnérables

■ Lacunes :

- Pour OSAR, la participation au projet Dublin est une expérience pilote puisque c'est le premier projet européen auquel OSAR participe. Jusqu'ici, nous n'avons pris part à aucun projet incluant autant d'acteurs différents.
- Au début du projet, de nombreuses questions étaient ambiguës, ce qui a retardé le processus. La première étape – le développement d'outils pour la diffusion au sein du réseau - a pris énormément de temps.
- OSAR a également rencontré quelques difficultés en tant que partenaire associé. De nombreuses questions demandant une réglementation spéciale, des propositions et une coordination supplémentaire devaient être débattues avec le coor-

48 - Cour Fédérale Administrative, décision du 29 Juin 2010, E-6525/2009, en français, <http://www.bvger.ch/publiws/download?decisionId=ec43d3b2-5e47-4efe-bbb2-88dabee8bae6>.

49 - Statistiques annuelles sur l'asile de l'Office Fédérale pour les Migration, 2010, p. 18 et 58-63, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-f.pdf>.

dinateur. Sur certains aspects, la question des coûts et les dépenses n'était pas claire. Seraient-ils couverts par le Fonds européen pour les réfugiés ou par OSAR ? La production des brochures en a été affectée et ces incertitudes ont causé des retards.

- OSAR ne gérant pas de dossiers individuels, elle doit regrouper autour d'elle un réseau de bureaux d'aide juridique. Ces bureaux sont très intéressés par le projet mais comme dans chaque nouveau système, une attention et une assistance particulière sont nécessaires pour appliquer le projet en Suisse.
- Au lieu de maintenir un nombre limité de partenaires, OSAR aimerait voir plus de partenaires rejoindre le second projet dans d'autres pays (réponse à appel à projets sous FER déposée en décembre 2010). La bonne volonté des autorités suisses à diffuser les brochures dépend de la disponibilité de fiches sur l'ensemble des pays membres.

d'asile, les aides juridiques gratuites financées par l'Etat ne sont que très peu accordées particulièrement pour la procédure de première instance. En conséquence, les demandeurs d'asile dépendent des services des bureaux d'aide juridique gérés par les ONGs. Ces ressources sont limitées et en conséquence le soutien juridique ne peut être accordé à toute personne dans le besoin. Compte tenu des courts délais pour déposer un recours dans le cadre de la procédure Dublin, cela est particulièrement pertinent pour les personnes détenus qui n'ont pratiquement jamais accès aux conseils juridiques. L'Etat Suisse devrait donc prendre plus de responsabilités pour garantir qu'un soutien juridique adéquat soit disponible pour tous les demandeurs d'asile qui ont en besoin.

Application du Règlement Dublin

■ Développements positifs :

La Cour Administrative Fédérale a rendu de nombreuses décisions sur la procédure Dublin qui ont amélioré et clarifié les pratiques suisses.

■ Recommandations pour des améliorations :

- Le BFM devrait s'abstenir de transférer les personnes, surtout les personnes vulnérables, dans les pays où des conditions d'accueil décentes et une procédure d'asile juste et efficace ne sont pas garanties. Dans ces cas, il devrait être fait usage de la clause de souveraineté.
- Le BFM devrait porter plus d'attention aux circonstances dans les cas individuels au lieu de juger qu'il n'y a pas de raisons d'empêcher le transfert vers certains pays. Ils devraient avoir recours plus souvent à la clause de souveraineté et à la clause humanitaire lorsque cela est approprié, e.g. si les membres de la famille sont présents en Suisse. Dans ce contexte, la notion de famille devrait être appliquée plus largement.
- L'opportunité d'un retour volontaire devrait être proposée plus souvent; la mesure de détention ne devrait être appliquée qu'en dernier ressort.
- Pas de transferts en chaîne: La Suisse devrait uniquement demander à l'Etat Dublin responsable (re)prendre un demandeur d'asile. Si le retour dans ce pays n'est pas raisonnable, il sera plus simple pour la Suisse d'appliquer la clause de souveraineté au lieu de demander à un autre Etat par lequel le demandeur d'asile est passé de reprendre celui-ci. Cela va à l'encontre de l'idée selon laquelle, dans le cadre de la procédure Dublin, seul un Etat doit être responsable de la procédure d'asile et que les demandeurs d'asile ne doivent pas être continuellement bousculés.
- Les failles dans le système d'aide juridique sont problématiques : Dans le cadre des demandes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Conclusion

Au regard des objectifs du projet, les résultats attendus ont été atteints : les outils devant être réalisés ont en effet été créés et utilisés (outils disponibles sur le site internet du projet).

Les livrets d'information sur la procédure d'asile (comprenant, entre autres, l'application du règlement Dublin) dans chacun des pays des organisations partenaires ont été traduits en plusieurs langues : arabe, russe, anglais, farsi, somalien et français.

La fiche individuelle de suivi des demandeurs d'asile sous Dublin, élaborée spécifiquement pour le projet, est désormais utilisée de manière systématique par les organisations partenaires pour le suivi des personnes sous Dublin.

Ce projet a donc permis de créer une méthode de travail entre organisations aussi bien à l'échelle européenne qu'au niveau national. Il a créé un système à l'échelle européenne de suivi des demandeurs d'asile permettant d'assurer un accompagnement continu des demandeurs d'asile sous Dublin transférés vers un autre pays européen.

La valeur ajoutée de ce réseau réside dans la simplification de la recherche d'informations à jour sur les systèmes nationaux d'asile, et donc dans la capacité accrue des organisations à mieux répondre aux besoins des demandeurs et à mieux défendre leurs droits. Le réseau a bénéficié des échanges réguliers entre les partenaires sur les législations et pratiques nationales.

Des associations, au niveau européen et national, ont par conséquent manifesté leur intérêt à bénéficier de l'existence de ce réseau pour assurer une prise en charge des personnes transférées. Des accords de partenariat ont été signés avec certaines d'entre-elles, venant ainsi élargir le réseau existant de partenaires, pour n'en citer que quelques unes : Aitima (Grèce), refugee Council Hessen (Allemagne), PIC (Slovénie) et UK Refugee Council (Royaume-Uni).

Cette expansion spontanée du réseau apporte la preuve que les outils développés et la méthode de travail mise en place peuvent être adaptés à tous les pays européens, leur utilisation pouvant être véritablement systématisée.

Quelques constats

Certaines organisations partenaires ont fait part de leur difficulté à identifier les personnes sous Dublin, soit parce qu'elles n'étaient pas informées d'un transfert prochain, soit parce qu'il était difficile d'accéder aux demandeurs d'asile dans les centres de rétention. Il faut noter par exemple que les personnes sous Dublin sont placés en centres de rétention et transférés dans des délais très courts, empêchant ainsi les organisations d'accompagner pleinement les demandeurs. Une fois le transfert effectué, l'accès peut être tout aussi difficile pour les organisations dans les centres de rétention pour des raisons d'autorisation ou de logistique.

Le manque de coopération avec les autorités étatiques a pu également dans certains pays poser problème. Certaines organisations non gouvernementales ont elles aussi manifesté quelques réticences à l'égard du projet, celui-ci étant assimilé à un cautionnement du règlement Dublin. Encore une fois, il est clair, pourtant, que le projet n'entend pas valider le système Dublin ; il vise au contraire, d'une part, à pallier ses dysfonctionnements et son impact négatif pour les demandeurs et, d'autre part, à mieux défendre les droits de ces derniers.

Certaines difficultés pratiques ont également pu être observées s'agissant de l'utilisation de la fiche individuelle de suivi. Par manque de temps et de possibilité d'interprétariat, il a parfois été difficile pour certains partenaires de remplir de manière exhaustive la fiche individuelle de suivi.

Tableau de suivi des demandeurs d'asile - durée du projet

CATÉGORIES	TOTAL (CHIFFRES COMMUNIQUÉS PAR LES PARTENAIRES POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET)
Demandeurs d'asile sous procédure Dublin assistés par les organisations partenaires	924
Demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui ont bénéficié d'un diagnostic individuel	717
Demandeurs d'asile orientés vers une organisation partenaire	45
Demandeurs d'asile qui ont reçu une information ap- propriée sur la procédure d'asile et le système Dublin et qui ont bénéficié d'un entretien d'orientation	1 355
Demandeurs d'asile envoyés par un partenaire	44

Recommandations en vue d'améliorer la mise en œuvre du projet

Grâce à ce projet, un véritable réseau européen, qui plus est en expansion, a été mise en place afin d'assurer une prise en charge adaptée des personnes sous procédure Dublin et un suivi effectif et efficace des personnes transférées. Ce projet, comprenant déjà un nombre important de partenaires, apporte la preuve que l'utilisation des outils est adaptée à tous les pays européens et leur utilisation pourrait ainsi être véritablement systématisée à l'échelle de tous les pays européens.

1. Une courte brochure d'information expliquant le déroulement du projet et ses buts peut convaincre un demandeur d'asile de prendre part au projet en autorisant l'utilisation de la fiche individuelle de suivi et de sa transmission à l'organisation partenaire en cas de transfert. La fiche de suivi permet une meilleure liaison entre l'association et le demandeur et lui donne accès à une information plus détaillée sur les procédures. Cela aide également le demandeur à s'orienter vers une ONG digne de confiance soit dans l'Etat responsable de sa demande ou dans toute autre Etat vers lequel il pourrait être renvoyé.

2. Pour une plus grande efficacité dans l'utilisation des brochures, il pourrait être envisagé de séparer les brochures pays en deux. Une brochure « Vous êtes sous Dublin en pays X » qui correspond à la partie 1 de la brochure actuelle et une brochure « Vous êtes réadmis en pays X » correspondant aux parties 2 et 3 de la brochure actuelle. Cette séparation permettrait de rendre l'information plus lisible en ne communiquant au demandeur d'asile que les données en lien direct avec sa situation.

3. L'extension des brochures pays à d'autres Etats membres notamment ceux accueillant ou réadmettant un nombre non négligeable de demandeurs d'asile sous Dublin (Royaume-Uni, Allemagne) permettrait de répondre à plus de cas de figures. La traduction de ces brochures d'information dans d'autres langues permettrait également d'informer un nombre de demandeurs d'asile plus important. Aujourd'hui, la brochure existe en six langues. La promotion de ces brochures doit être la plus large possible, notamment dans les points d'entrée des pays (aéroport, port, gare...). Les informations des brochures pays doivent être régulièrement mises à jour.

4. La mise en place du réseau de conseil et d'assistance des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin favorise une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile en cas de réad-

mission. Il offre également une garantie aux demandeurs d'asile en matière d'accès à la procédure dans l'Etat responsable. Par nature, l'efficacité d'un réseau dépend de son étendue et de sa densité ; cela vaut aussi bien au niveau européen qu'au niveau national. Au niveau européen, il serait donc nécessaire d'étendre le réseau à de nouveaux Etats membres. Au niveau national, le réseau pourrait s'élargir afin d'inclure le plus grand nombre de structures d'accueil en lien avec l'accompagnement des demandeurs.



Recommandations sur le règlement Dublin et son application

1. Repenser la hiérarchie des critères d'application du règlement est une priorité. Le système Dublin est injuste dans la mesure où il faisait peser de par ses critères une charge supplémentaire sur les Etats aux frontières extérieures de l'Union européenne. Il est nécessaire de sortir d'une lecture purement administrative du règlement et privilégier les liens de quelque type que ce soit (familiaux, linguistiques, culturelles etc) qui rattache le demandeur à un Etat.

2. Respect par les Etats du principe de l'unité de famille, sans limiter la définition des membres de la famille à ceux déjà présents dans le pays d'origine. Retenir une définition plus large des membres de la famille de manière à respecter le droit de chacun à la vie familiale. Le principe de l'unité de famille repose sur toutes les situations dans lesquelles un demandeur peut être considéré comme dépendant (dépendance émotionnelle et matérielle).

3. Mettre en place des mécanismes d'identification effectif reposant sur des critères communs, lesquels permettraient non seulement d'identifier ces demandeurs et de prévoir en conséquence une réponse adaptée. Une meilleure prise en compte des besoins particuliers de certains demandeurs d'asile dont la vulnérabilité n'est pas compatible avec les conditions de transfert et les difficultés liées à l'application même du règlement.

4. Assurer une information complète dans une langue que le demandeur d'asile comprend. Un accès à l'information sur le fonctionnement, les implications du règlement et leurs droits. Cette information devra aussi inclure des informations sur le pays de transfert. De plus, les demandeurs d'asiles doivent être informés des raisonnements qui motivent les décisions des Etats sur leur procédures et ceci pour une meilleure compréhension de leur situation.

5. Améliorer la coordination et l'échange d'information sur les cas Dublin et les systèmes nationaux d'asile entre les Etats afin de mieux anticiper les transferts (assistance adéquate à l'arrivée dans le pays responsable) et d'assurer la continuité du suivi juridique, social et médical des demandeurs. Lorsque le transfert a lieu, les Etats doivent communiquer les documents relatifs aux demandeurs d'asile (passeports, documents médicaux etc..) aux autorités dans l'Etat de transfert.

6. Le recours à la rétention doit être une mesure de dernier ressort. Des mesures alternatives non privatives de liberté devraient être privilégiées. La pratique a en effet démontré que la notion de fuite est interprétée abusivement par les Etats.

L'organisation de retours volontaires devrait être favorisée. En aucun cas, les mineurs et personnes vulnérables ne devraient être placés en rétention.

7. Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin doivent être considérés comme des demandeurs d'asile à part entière et ainsi bénéficier des mêmes conditions d'accueil (prestations sociales, médicales, hébergement etc.) que les autres demandeurs d'asile. Ce qui inclut également la présence d'un avocat à l'audition faite par les autorités ou du moins à rapport écrit de l'audition à lui remettre.

8. Conformément au jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire MSS/c. Belgique et Grèce, l'application du règlement Dublin ne devrait en aucun cas être systématique. Les conditions dans l'Etat de transfert devrait être pris en considération par l'Etat de renvoi avant toute décision de transfert. Un mécanisme de suspension des transferts devrait être prévu dans le cas où le niveau de protection accordée aux demandeurs n'est pas suffisant et/ou une arrivée importante de demandeurs d'asile dans un Etat mettrait à mal son système d'accueil et de protection.

9. Assurer un recours effectif contre les décisions de transfert. Ce recours effectif inclut l'effet suspensif systématique et doit être considéré comme faisant partie de la procédure d'asile. De plus, afin de faire valoir leurs droits, les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'une assistance juridique gratuite.

10. Un entretien individuel devrait être obligatoirement organisé par les autorités lorsque la procédure Dublin est mise en œuvre, afin d'informer le demandeur d'asile sur la procédure et ses conséquences et que le demandeur puisse faire valoir une situation qui l'empêcherait d'être réadmis dans un autre pays européen. Par ailleurs, les conflits entre les délais de procédure sous Dublin et ceux appliqués par l'Etat membre devrait être résolu dans chacun des cas d'une manière favorable pour le demandeur.

11. Appliquer plus largement la clause humanitaire prévue à l'article 15.1 du règlement Dublin.

12. L'accès aux soins gratuit et effectif, la possibilité d'accéder à la couverture maladie universelle et ce dans toutes les phases de la procédure et dans tous les Etats-membres.

13. Que le règlement ne soit pas appliqué aux mineurs isolés et que leur transfert soit autorisé uniquement dans le but d'une réunification familiale et seulement dans le meilleur intérêt de l'enfant.

14. L'accès effectif à une procédure d'asile doit être garanti pour tous les demandeurs d'asile. L'application du règlement Dublin ne doit pas faire obstacle au droit d'asile.



ANNEXES

Présentation des organisations partenaires et pertinence du projet pour les organisations

Asyl in Not **AUTRICHE**

Asyl in Not se bat pour la sauvegarde des droits humains fondamentaux et pour la défense du droit d'asile. Il mène à la fois un travail juridique et politique. Les principales actions menées dans le cadre de l'assistance juridique sont :

- actions en justice contre les décisions négatives
- préparation et soutien pour les entretiens et les procès auprès de la cour du droit d'asile
- actions en justice et visites dans les cas de détention et d'arrestation par la police aux frontières
- Obtention de suivis en psychothérapie
- Aide au logement
- Consultations pour les demandeurs d'asile dont le dossier est refusé ou rejeté
- Soutien juridique aux demandeurs d'asile devenus réfugiés

Les lois relatives à l'asile évoluent constamment et compliquent davantage la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elles ont pour conséquence de rendre l'assistance juridique de plus en plus compliquée et en font un sujet de préoccupation complexe. C'est uniquement par le biais d'un entretien individuel et qualifié que les réfugiés peuvent espérer avoir gain de cause.

Asyl in Not assure environ 3000 consultations juridiques et mène entre 600 et 700 actions en justice. L'équipe est petite mais efficace. 50 à 70 procédures ont reçu une réponse positive; le demandeur se voit accorder l'asile politique ou un autre statut en Autriche.

Depuis l'adoption du Règlement Dublin, Asyl in Not lutte contre cette violation de la Convention de Genève car ce règlement implique pour bon nombre de réfugiés un non respect des droits auxquels ils peuvent prétendre.

Les pratiques en Autriche ne semblent pas respecter les principes des droits de l'homme, particulièrement ceux prévus aux articles 2, 3 et 8 de la CEDH, ainsi que le règlement Dublin lui-même, comme par exemple dans le cas de l'unité des familles. Ainsi, pour Asyl in Not, le projet, d'un point de vue politique, constituait une chance de souligner les pratiques inhumaines des autorités autrichiennes dans leur application du règlement Dublin et un espoir d'améliorer la situation générale des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin.

En ce qui concerne le travail effectué pour les demandeurs, ce projet constituait une chance d'améliorer la situation des personnes qui étaient transférées dans le pays responsable en application du règlement Dublin. D'un côté, les demandeurs savaient qu'une autre ONG les prendrait en charge – ils étaient donc moins effrayés à l'idée d'être renvoyés; et de l'autre, les conditions générales d'accueil et l'assistance juridique dans les cas de renvoi se sont améliorées.

Finalement, la mise en réseau des ONGs s'est révélée très utile particulièrement en ce qui concerne l'échange juridique, cela a aidé dans le travail quotidien en faveur des demandeurs.

Flemish Refugee Action **BELGIQUE**

Flemish Refugee Action ("Vluchtelingenwerk Vlaanderen" - FRA) est une organisation non gouvernementale indépendante qui défend les droits et intérêts des réfugiés et des demandeurs d'asile. FRA travaille avec 40 organisations membres et peut compter sur le soutien de nombreux bénévoles. Son but principal est de sensibiliser sur la situation des réfugiés et sur leurs besoins de protection.

La Convention sur les Réfugiés, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Convention Européenne des droits de l'homme sont ses principes directeurs. En pratique, ce travail tient sur 4 piliers : influencer l'opinion publique, exercer une pression sur les décideurs politiques, soutenir quiconque assistant les réfugiés (professionnels et bénévoles) et encourager la coopération entre ces organisations et les bénévoles.

Aidée par ses membres et ses associations, l'organisation oeuvre à modifier les connaissances, les sentiments, les attitudes et opinions du public flamand envers les réfugiés.

Via des campagnes média, des actions créatives et des articles dans la presse, FRA oeuvre à informer un large public sur les problématiques de l'asile. FRA défend les droits et les intérêts des réfugiés en étant quotidiennement en contact avec des décideurs politiques belges et ce au niveau national, flamand, européen et local. FRA suit strictement la politique du gouvernement et n'hésite pas à formuler lorsque c'est nécessaire sa position ainsi que des propositions pour une amélioration

et un changement de politique. Ceci est possible par le biais d'un travail de lobbying, par le biais des médias et des actions.

FRA fournit également des informations de qualité, des formations, des publications et un support technique à toute personne qui, professionnellement ou bénévolement, travaille, assiste ou conseille les demandeurs d'asile et les réfugiés. Par l'intermédiaire de ses projets, l'organisation développe des méthodes de travail innovantes pour les assistants sociaux et gouvernements. Les projets de FRA couvrent différentes étapes de la demande d'asile : assistance sociale et juridique dès l'arrivée et tout au long de la procédure, hébergement, intégration et retour. Enfin, FRA mobilise des organisations et des personnes pour coopérer et améliorer la qualité de l'assistance fournie aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Le projet Dublin a permis à FRA de se concentrer sur une étape différente à savoir l'arrivée du demandeur d'asile et sa demande de protection. L'application du règlement Dublin a toujours soulevé de nombreuses questions, ce sentiment est partagé par d'autres ONGs belges et par les partenaires du projet Dublin. Ce projet a contribué à ce que le partage d'informations soit plus structuré et a permis de découvrir de nouveaux moyens d'aider les réfugiés.

Pour l'opinion publique et politique, le partage d'informations entre les partenaires du projet constitue une source importante permettant de détecter et de signaler certains problèmes. Le projet a également permis, dans une certaine mesure, à FRA de consulter les officiels belges concernés et d'avoir de plus amples clarifications quant à l'application du règlement Dublin. Pour le travail d'assistance réalisé par les professionnels et les bénévoles, les fiches d'information sur la procédure d'asile et l'application du règlement Dublin sont une source d'information qui n'était pas aussi facile à trouver auparavant. Selon FRA, les outils utilisés pour le suivi des cas individuels pourraient devenir incontournables pour l'assistance de chaque demandeur pour lequel le règlement Dublin s'applique.

Conseil irlandais pour les réfugiés IRLANDE

Créé en 1992, le Irish Refugee Council/ Conseil irlandais pour les réfugiés (IRC) est la plus ancienne ONG oeuvrant pour les réfugiés et les migrants en Irlande. L'organisation est la plus reconnue et la plus crédible dans le domaine de l'asile en Irlande. Elle fait preuve d'expertise et d'engagement particulièrement en ce qui concerne les mineurs non-accompagnés, les prestations pour les demandeurs d'asile et la politique d'asile. Les sujets privilégiés par IRC sont devenus des causes d'inquiétude et de préoccupation aussi bien au niveau des ONG que de l'Etat. En effet, IRC a joué un rôle fondamental dans les changements importants réalisés dans tous ses domaines d'activité pour les milliers

de personnes suivant une procédure d'asile. La majeure partie du travail d'IRC se concentre sur le plaidoyer et le renforcement des compétences. Cette dernière activité est particulièrement destinée aux fonctionnaires et autre personnel clé de la politique de l'asile ou du terrain, les praticiens du droit des réfugiés et les ONGs spécialisées dans ce domaine. Les activités de plaidoyer d'IRC se concentrent sur plusieurs groupes distincts mais en même temps interdépendants : les fonctionnaires, les hommes politiques, les médias et le grand public. IRC ne traite qu'un nombre limité de dossiers. Ceux-ci leur sont apportés par des personnes à différentes étapes de leur demande d'asile ainsi que par des personnes ayant des problèmes liés au système d'assistance et d'hébergement (connus sous le nom de prestations directes). De plus, nous avons une équipe spécialisée dans le suivi des enfants, dans la communication et la jurisprudence européenne sur l'asile.

Irish Refugee Council et le Réseau Transnational d'Assistance pour les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin

Depuis son entrée en vigueur, le règlement Dublin II est devenu un instrument significatif du système d'asile en Irlande. La position géographique de l'Irlande – une île située à la bordure occidentale de l'Europe – fait que le pays est très rarement le premier pays européen atteint par les personnes recherchant une protection. Par conséquent, de nombreux demandeurs d'asile ont en leur possession un visa d'un autre pays européen ou peuvent dans certains cas avoir demandé l'asile dans un autre Etat membre et être sujet à un transfert dans le cadre du règlement Dublin II. Ainsi, dans le cadre de la procédure Dublin, le réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin a le potentiel pour être un réseau utile pour assurer une continuité dans l'aide apportée aux demandeurs d'asile transférés d'Irlande vers un autre Etat membre européen.

Conseil Italien pour les Réfugiés (CIR)

ITALIE

Le Conseil Italien pour les Réfugiés (CIR) est une association humanitaire, indépendante, sans but lucratif fondée en 1990 sous le patronat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR). CIR oeuvre pour améliorer et coordonner les actions de défense des réfugiés et des demandeurs d'asile en Italie, particulièrement en faveur des personnes vulnérables telles que les femmes, les victimes de violence de genre, les mineurs nonaccompagnés et les victimes de torture. Parmi ses membres, le CIR compte d'importantes associations et organisations humanitaires, les trois principaux syndicats italiens et des instituts de recherche nationaux et internationaux. CIR est membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE) ainsi

que du Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme. (REMDH). CIR a entrepris des actions intensives de lobbying auprès du Parlement et du Gouvernement en vue de faire adopter une loi nationale complète sur l'asile.

Son bureau principal se trouve à Rome. L'organisation conduit de nombreux projets, financés par la Commission européenne, le Gouvernement Italien et le secteur privé, en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés à toutes les étapes de la procédure d'asile ainsi que l'intégration sur le territoire italien. CIR coordonne également d'autres bureaux dans différentes villes d'Italie particulièrement aux frontières névralgiques. Le projet Dublin est particulièrement important dans le contexte Italien. L'Italie est un Etat membre disposant de nombreuses frontières d'entrées officielles et est ainsi un des pays les plus affectés par l'arrivée de boat people. L'Italie étant un pays d'accueil, de nombreux cas sont référés au CIR; en conséquence ce projet est significatif car il offre l'opportunité d'être informé et de surveiller le phénomène au niveau européen également.

Forum réfugiés

FRANCE

Forum réfugiés est une association de loi 1901 sans but lucratif oeuvrant pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Basée à Lyon, elle a été créée en 1982 à l'initiative de plusieurs associations (Secours Catholique, SSAE, Cimade, Entraide protestante, Centre Pierre Valdo, Sonacotra) qui ont choisi de lui donner un mandat spécifique : la protection des réfugiés.

Forum réfugiés est un acteur reconnu dans le domaine de l'asile et reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Hébergement des demandeurs d'asile en centres d'accueil

L'association gère le fonctionnement d'un Centre de transit, de deux Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) de 440 et 140 places situés dans le Rhône, l'Allier et le Puy-de-Dôme, d'un Centre provisoire d'hébergement (CPH) et d'un Centre d'accueil spécifique (CADA-IR) pour réfugiés statutaires. Elle est à ce titre en charge du suivi de 843 personnes en continu et assure 310 000 nuitées d'accueil par an. Les demandeurs d'asile admis dans nos centres d'accueil bénéficient d'un soutien juridique et d'un suivi social tout au long de leur procédure.

La plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

A Lyon, Forum réfugiés rassemble en un seul lieu la *Maison du réfugié* l'ensemble des services aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans le souci de simplifier leurs démarches.

Ceux-ci peuvent y trouver une assistance à tous les stades de la procédure (accueil et domiciliation,

accompagnement juridique pour les personnes ne résidant pas en centre d'accueil). Depuis le 22 février 2011, Forum réfugiés gère également une plate-forme d'accueil à Nice.

Insertion des réfugiés statutaires

a. En 2002, Forum réfugiés a lancé le programme Accelair qui vise à améliorer les conditions et la capacité d'insertion des réfugiés statutaires. Le programme les assiste dans l'accès et le maintien dans l'emploi et le logement. Le programme arrive au terme de sa huitième année de fonctionnement en ayant depuis peu dépassé le seuil des 4 000 personnes relogées sur le département du Rhône.

Santé

En 2007, Forum réfugiés s'est associé à Parcours d'Exil dans la mise en oeuvre d'un projet européen, intitulé ESSOR (Elargissement et renforcement des Structures de Soins à Paris et en Région). Dans le cadre de ce projet s'est créé le premier centre de soins en Rhône-Alpes, spécialisé dans la prise en charge de personnes victimes de torture et de traumatismes liés à l'exil.

Centres de rétention administrative

Depuis le 1er janvier 2010, Forum réfugiés intervient dans les centres de rétention administrative de Lyon, Marseille et Nice. L'association exerce la mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits des personnes retenues. Une présence auprès des retenus est assurée 6 jours sur 7 et une ligne téléphonique ouverte 24 heures sur 24 est dédiée aux urgences en dehors des heures d'ouverture.

Droit et expertise

Forum réfugiés défend l'effectivité du droit d'asile par une veille réglementaire active, par l'engagement d'actions contentieuses et par la participation à des travaux de recherche. Les questions européennes liées à l'asile, la réglementation au niveau national, les problématiques sanitaires et sociales, le logement et l'emploi font l'objet d'une veille constante par des groupes de travail constitués de salariés de différents services.

Actions de Forum réfugiés auprès des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin

A Lyon l'association gère le fonctionnement d'une plateforme d'accueil et un centre de transit. Les personnes sous Dublin sont accueillies et suivies à la Maison du réfugié et au centre de transit.

Confrontées à de nombreuses difficultés dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, Forum réfugiés a été à l'initiative du projet transnational Dublin. Ce projet devait apporter aux chargés de mission asile et juristes de l'association des outils pour mieux conseiller les demandeurs d'asile et un réseau d'ONG européennes sur lesquelles ils pouvaient s'appuyer. Ce projet s'inscrit ainsi dans la volonté de l'association à renforcer sa capacité dans la prise en charge des demandeurs d'asile sous procédure Dublin.

France terre d'asile

FRANCE

Association loi 1901 reconnue de bienfaisance, France terre d'asile est une organisation laïque et indépendante. Depuis 1971, France terre d'asile a principalement pour but le maintien et le développement d'une des plus anciennes traditions françaises, celle de l'asile, et de garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes. En 2007, France terre d'asile a élargi son champ d'action en modifiant ses statuts. Pour l'association, il s'agit d'aider toutes les personnes en situation de migration de droit, en particulier celles répondant aux définitions de « réfugié » et « d'apatride » précisées par les conventions de Genève du 28 juillet 1951 complétées par l'article premier du protocole de New-York du 31 janvier 1967 et par la convention de New-York du 30 août 1961, ainsi que les personnes ne bénéficiant pas du statut légal de réfugié et d'apatride.

Actions de France terre d'asile auprès des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin : France terre d'asile accompagne des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin à différents stades de la procédure.

a) Plate-forme d'accueil pour demandeur d'asile : Cet accompagnement se manifeste en premier lieu à travers notre action en **plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile qui constitue la principale structure d'aide aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin, ces derniers n'ayant pas accès aux Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.**

France terre d'asile est gestionnaire de 4 plates-formes d'accueil à Paris, Créteil, Rouen et Caen. Celles de Paris et Créteil sont deux des plus grandes plates-formes du territoire avec respectivement 10 000 et 4 000 demandeurs d'asile.

Comme pour les demandeurs d'asile en procédure normale, France terre d'asile fournit une domiciliation administrative ainsi qu'un accompagnement juridique et social aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin. Le demandeur d'asile est suivi depuis la mise sous procédure Dublin jusqu'à son interpellation pour exécution de la mesure de réadmission. D'autre part, les plates-formes d'accueil sont susceptibles de recevoir des demandeurs d'asile réadmis en France par un autre Etat membre.

b) Action en centre de rétention administrative : Depuis décembre 2009, France terre d'asile est également présente dans 4 centres de rétention administrative à Calais, Rouen, Plaisir et Palaiseau. Elle exerce une mission d'information et d'assistance juridique auprès des personnes retenues. Dans ce cadre, nos équipes accompagnent un certain nombre de demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui ont été placés en rétention en vue de l'exécution d'une mesure de réadmission. Une aide peut leur être apportée

dans l'introduction d'un recours contre la mesure de réadmission dont ils font l'objet.

Projet transnational Dublin : une action qui s'inscrit dans une volonté d'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'asile sous procédure Dublin.

Depuis plusieurs années, France terre d'asile est préoccupée par la situation des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. L'application du règlement entraîne de nombreuses difficultés de nature à fragiliser l'accès au droit d'asile. France terre d'asile alerte donc régulièrement les pouvoirs publics et l'opinion sur cette question. Ces difficultés obligent également les associations de défense du droit d'asile à réfléchir sur l'amélioration constante de l'accompagnement apporté à ce public. Or si l'accompagnement apparaît fondamental au regard de la précarité subie, la complexité de la procédure Dublin, son hétérogénéité d'application et ses différences notoires avec la procédure d'asile classique rendent cette tâche exigeante pour les professionnels du droit d'asile. De surcroît, les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin sont suivis par les plates-formes d'accueil qui sont souvent saturées et ne peuvent offrir à tous les demandeurs d'asile le même accompagnement qu'en Centre d'accueil pour demandeur d'asile. Face à ce constat, notre association a fait de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'asile sous procédure Dublin l'une de ses priorités. En ce sens, en 2008, France terre d'asile a ouvert avec l'association Emmaüs une structure d'accueil dédiée aux demandeurs d'asile non admis au séjour (procédure Dublin ou procédure prioritaire) à Paris. France terre d'asile assure le suivi administratif et juridique des demandeurs d'asile et Emmaüs gère l'accompagnement social. L'intérêt et la participation de France terre d'asile au projet transnational Dublin s'inscrit dans cette même logique. La question du manque d'information des demandeurs d'asile sous procédure Dublin et de leur suivi en cas de transfert représentent des problématiques concrètes pour notre association. En cherchant d'une part à renforcer la capacité des associations à informer et d'autre part à assurer une continuité du suivi juridique, social et matériel du demandeur d'asile à travers la création d'un réseau européen d'associations, la mise en place de ce projet est de nature à améliorer la qualité de l'accompagnement de ce public en France.

Le Comité Helsinki Hongrois (HHC)

HONGRIE

Le Comité Hongrois Helsinki est une ONG créée en 1989. Elle contrôle l'application des droits de l'homme en Hongrie, défend les victimes d'atteintes aux droits de l'homme et informe le public de ces violations. Le HHC s'attache à ce que la législation nationale respecte l'application des normes relatives aux droits de l'homme. Le HHC

promeut l'éducation et la formation dans les domaines relevant de ses prérogatives en Hongrie et à l'étranger. Les principales actions du HHC portent sur la non discrimination, la protection des droits des demandeurs d'asile et des étrangers en recherche d'une protection internationale ainsi que le contrôle du respect des droits de l'homme par les autorités et le système judiciaire.

Il porte un intérêt particulier à l'accès à la justice, aux conditions de détention et l'application effective du droit à la défense et à l'égalité devant la loi. Des experts du HHC forment régulièrement les équipes gouvernementales ainsi que les ONGs sur des questions très diverses portant sur les droits de l'homme dans plusieurs pays européens. Le HHC – en sa qualité de partenaire du HCR depuis 1998 – coordonne un réseau national d'associations qui fournissent une assistance juridique gratuite aux demandeurs d'asile en Hongrie. Un avocat du HHC est présent en permanence au camp de réfugiés de Debrecen (l'unique centre d'accueil ouvert dans le pays). Outre l'assistance juridique fournie aux demandeurs d'asile au tribunal, les avocats du HHC se rendent dans les centres de rétention toutes les semaines et effectue des contrôles à la frontière avec l'Ukraine et la Serbie. Le HHC commente régulièrement les projets de lois en matière d'asile et d'immigration et effectue un lobbying continu en faveur de normes plus élevées en matière de protection internationale.

Le projet Dublin est particulièrement important dans le contexte hongrois puisque le pays est membre de l'Union Européenne et dispose d'une longue frontière Schengen qui se trouve être le premier point d'entrée en Europe pour beaucoup de demandeurs d'asile. Le fait d'être membre du réseau Dublin, réseau créé dans le cadre de ce projet, permet au HHC de s'engager activement dans l'échange d'informations sur les procédures d'asile et les pratiques dans d'autres pays membres européens. Il permet également au HHC de fournir une assistance plus efficace aux demandeurs d'asile placés sous la procédure Dublin.

Le HHC est régulièrement contacté par plusieurs ONGs de différents pays qui recherchent des informations sur les pratiques d'asile en Hongrie pour pouvoir conseiller leurs clients en attente de transfert vers la Hongrie. Le projet nous a également permis de créer une nouvelle brochure sur la procédure d'asile, ce qui était très opportun compte tenu du fait que la précédente brochure devait être actualisée en raison des récents changements dans la législation et la pratique.

Le réseau créé dans le cadre du projet s'est révélé être un soutien précieux pour le travail quotidien du comité puisqu'il a permis de faciliter l'échange d'information sur les événements et les informations relatives à Dublin et de partager des conseils juridiques et des opinions sur l'application du Règlement Dublin.

Enfin, le projet a permis de réaliser de nombreuses visites dans les centres de rétention du pays, ce qui s'est révélé essentiel car la majorité des demandeurs d'asile sont détenus aujourd'hui (ce qui appelle à un changement de politique).

La Fondation Helsinki pour les Droits de l'Homme (HFHR)

POLOGNE

La Fondation Helsinki pour les Droits de l'Homme, basée à Varsovie, a été créée en 1989. Elle est une des organisations non gouvernementales les plus expérimentées dans le domaine des droits de l'homme en Europe centrale et de l'Est.

Le programme d'aide juridique pour les réfugiés et les migrants a été créé en 1992. L'activité principale du programme est de fournir une assistance juridique gratuite directe aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux personnes ayant obtenu d'autres formes de protection et immigrants et de porter des affaires en justice.

Les activités du programme incluent également des activités de surveillance et de recherche. Les avocats travaillant pour le programme préparent des avis d'expert sur les instruments législatifs et assurent des formations sur les problématiques liées à l'asile. Leur travail inclut la rédaction de recours et de courriers officiels, la représentation juridique aux différentes étapes de la procédure administrative, les interventions dans les cas individuels et de faire appel auprès de la Cour administrative Régionale et la Cour suprême dans les cas pouvant faire jurisprudence.

Le projet « Réseau Transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin » est de la plus haute importance pour la Fondation. Comme mentionné plus haut, les avocats travaillant pour le programme d'assistance juridique pour les réfugiés et les migrants offrent une assistance juridique directe gratuite aux étrangers depuis 1992. Jusqu'à présent, le plus important groupe d'étrangers est celui des demandeurs d'asile. La majorité des activités du Programme ont toujours concerné les demandeurs d'asile et son but principal était d'assurer une meilleure protection des droits de ces personnes. Le projet Dublin complète d'autres projets internationaux et d'autres actions dans lesquels la Fondation était engagée.

Il est essentiel de souligner que la Pologne est fortement affectée par le Règlement Dublin.

Selon les statistiques du Bureau des étrangers, depuis le début de l'année 2011 jusqu'à la mi-mars 2011, il y a eu 845 demandes adressées à la Pologne pour prendre en charge l'examen de la demande d'asile, 805 décisions positives ont été rendues et 335 personnes ont été transférées. La Pologne est un pays responsable pour la prise en charge des demandeurs d'asile venant de l'Est et ayant atteint un autre pays européen via la Pologne.

Comme le prouve l'expérience des demandeurs d'asile du programme, la majorité des demandeurs d'asile n'ont pas conscience qu'ils ne peuvent pas se déplacer librement en Europe et n'ont

aucune information sur les motifs pour lesquels ils sont transférés dans un autre Etat européen. La brochure d'information à destination des demandeurs d'asile s'est révélée très utile dans notre travail quotidien. Traduite en plusieurs langues, elle nous a permis d'informer les demandeurs d'asile sur les principaux aspects du Règlement Dublin avant qu'ils se décident à quitter la Pologne.

En conclusion, ce projet est un projet pertinent pour la Fondation car il implique de renforcer la protection des droits des demandeurs d'asile, ce qui constitue le but principal recherché par le Programme d'Assistance juridique aux Réfugiés et aux Migrants. Il permet également de contrôler et d'évaluer l'application du Règlement Dublin qui affecte fortement la Pologne et clarifier les fausses idées reçues répandues parmi les demandeurs d'asile sur les principaux aspects du Règlement.

Service jésuite pour les réfugiés (JRS) ROUMANIE

Jesuit Refugee Service Romania (JRS) est une organisation non gouvernementale humanitaire indépendante financée par des particuliers et des fondations du monde entier. Elle fait partie de JRS International, dont le siège se trouve à Rome et JRS Europe, dont le Bureau Régional se trouve à Bruxelles. JRS Romania a été créée à Bucarest en 1996, en réponse au nombre croissant de réfugiés et aux besoins auxquels ils étaient confrontés.

La Mission de JRS est d'accompagner, de servir et de défendre les droits des réfugiés, des migrants forcés et des demandeurs d'asile et de les représenter depuis leur arrivée en Roumanie jusqu'à leur installation définitive. Cette mission inclut toutes les personnes chassées de chez elles en raison de conflits, de désastre humanitaire ou de violations des droits de l'homme.

La priorité de JRS est de prêter une attention particulière aux personnes qui ont des besoins urgents, qui sont sans surveillance ou simplement oubliées, on les appelle généralement "les personnes démunies". En dépit des obstacles que nous rencontrons dans notre travail avec cette catégorie de personnes, d'un point de vue social, juridique et financier, JRS considère que les personnes dans le dénuement méritent notre attention, privées comme elles peuvent l'être de leurs droits fondamentaux, sociaux et souvent de l'assistance d'ONG.

Le dénuement décrit une situation d'absence totale de moyens de satisfaire les besoins de base tels que le logement, la nourriture, la santé ou l'éducation. C'est la conséquence d'une politique du gouvernement qui empêche les groupes de migrants de jouir de leurs droits fondamentaux, de recevoir une assistance gouvernementale et limite leur accès à une quelconque aide. De la même

manière, cela les prive de toute opportunité d'améliorer leur situation dans un future proche, résultant dans un déni persistant de la dignité de la personne. JRS se concentre sur les migrants forcés et les personnes retenues en centres de rétention, la plupart du temps des demandeurs d'asile dont le dossier a été refusé.

Migrant forcé : Un migrant forcé est une personne qui vit dans un pays sans avoir la nationalité du pays et qui ne peut pas retourner dans son pays d'origine en toute sécurité et dignité et ce pour des raisons de persécution politique ou autres violations des droits de l'homme, en raison du danger pour sa vie ou sa santé, en l'absence de documents d'identité ou de possibilités de transport. Les migrants qui ont demandé l'asile et qui ont eu une décision négative reçoivent un ordre de quitter le territoire roumain. Cependant, pour des raisons objectives, la majorité d'entre eux ne peut pas retourner dans le pays d'origine et ils demandent alors une tolérance de leur séjour et introduisent une nouvelle demande d'asile. Ceux qui ne font pas de nouvelle demande deviennent des clandestins et sont arrêtés lorsqu'ils sont contrôlés. Un permis de séjour temporaire n'est pas accordé à chaque personne qui demande une tolérance de séjour. Dans ce contexte, JRS Roumanie oeuvre pour s'assurer que les migrants qui ont vu leur demande refusée puissent accéder aux besoins sociaux tels que l'hébergement, que les personnes à la recherche de protection ou forcées de repartir puissent bénéficier de conseils gratuits et que leurs voix puissent être entendues.

Ainsi, JRS Roumanie est la seule ONG impliquée dans l'aide au logement, l'assistance sociale et juridique des personnes démunies – déboutées (détenus ou présents sur le territoire roumain).

JRS Roumanie conduit actuellement les activités suivantes :

- Assistance juridique et sociale dans les centres de rétention publics et au centre Pedro Arrupe Centre pour les retenus et les réfugiés démunis
- Délivrance d'informations sur le pays de renvoi aux avocats, juges et pas uniquement dans les cas des personnes retenues et des réfugiés démunis.
- Représentation juridique et recherche sur la détention et la dénuement
- Fournir un logement temporaire au Centre Pedro Arrupe pour les réfugiés démunis
- Assistance sociale et conseil aux réfugiés démunis
- Assistance médicale et aide d'urgence pour les réfugiés démunis
- Activités culturelles et loisirs pour les réfugiés démunis et les personnes retenues (y compris l'accès à Internet)
- Cours de formation pour les réfugiés démunis (leçons de roumain, cours d'informatique etc.)
- Assistance pour l'intégration des réfugiés installés et des personnes ayant obtenu une forme de protection.

Pertinence du projet avec les activités de JRS

Les demandeurs d'asile dont le dossier est en cours d'examen dans le cadre de la procédure Dublin et qui sont dans l'attente d'un transfert dans un autre pays sont maintenus en rétention de manière à garantir le transfert. Les anciens demandeurs d'asile dont la procédure d'asile a pris fin en Roumanie lorsqu'ils se sont enfuis et qui ont été renvoyés en Roumanie sous la procédure Dublin, sont placés en rétention. La plupart des cas bénéficiant de l'assistance de JRS Romania dans le cadre de ce projet concernaient des étrangers détenus en centres de rétention et dont la procédure d'asile a été interrompue lorsqu'ils ont quitté le territoire. Lorsqu'ils étaient placés en rétention pour être renvoyés et qu'ils n'avaient pas les moyens d'engager un avocat, l'assistance de JRS était la seule assistance gratuite disponible.

Commission espagnole d'aide aux réfugiés (CEAR)

ESPAGNE

CEAR est né au moment de la transition vers la démocratie, mais est véritablement devenue opérationnel en 1973. Les activités de CEAR visaient à défendre et aider les personnes venant du Chili, d'Argentine et d'Uruguay qui ont été forcées à quitter leur pays après l'instauration de dictatures ; et aussi à encourager l'adoption de lois pour consolider le droit d'asile qui n'étaient pas à l'époque réglementé en Espagne.

En 1978, l'Espagne devient partie à la Convention de Genève, au protocole de New York sur le Statut de Réfugié et aux accords internationaux sur le sujet. En 1979, CEAR est créé. En mai de cette année, le premier règlement concernant l'asile est pris dans un décret réglementant les conditions des réfugiés en Espagne, ce règlement est très court et n'a pas de réel contenu. Durant ses premières années, CEAR a survécu grâce aux efforts de ses membres et au soutien international d'organisations telles que le HCR, Amnesty International et WUS (World University Service).

En 1983, CEAR entre dans le budget général de l'Espagne pour la première fois par le biais d'accords conclus avec l'Administration Publique. CEAR est en charge de gérer différents programmes gouvernementaux d'aide aux demandeurs d'asile et les réfugiés ainsi que pour les personnes ayant obtenu une protection. En 1984, CEAR a accompli un important travail (des propositions ont été transmises avec la coopération du HCR) lors de l'adoption de la première loi sur l'asile, chose qui a été mentionné dans la description des objectifs de la loi. A cette même date, CEAR s'est structuré d'une manière similaire à l'organisation existante aujourd'hui.

Depuis sa création, le travail de CEAR a consisté à défendre le droit d'asile. C'était son but initial et ça l'est toujours aujourd'hui. Cette protection im-

plique tout d'abord pour les demandeurs d'asile d'acquérir un statut juridique stable et de se voir reconnaître des droits sociaux.

Une des caractéristiques essentielles de CEAR depuis sa création est sa pluralité. Depuis toujours, CEAR souhaite représenter toutes les organisations sociales qui jugent que le droit d'asile est un droit fondamental dans toutes les démocraties.

Les objectifs de CEAR sont essentiellement ceux de la Convention de Genève de 1954 et du Protocole de New York ainsi que ceux des divers accords internationaux pour la protection des droits de l'homme complétés par les ordonnances juridiques espagnoles.

Concernant les réfugiés, le premier pas pour rétablir leurs droits et garantir leur dignité d'être humain est de reconnaître la nécessité d'une protection internationale et d'un statut juridique.

Pertinence du projet avec CEAR

L'Espagne est un des premiers points d'entrée en Europe pour les demandeurs d'asile. Le fait que le règlement Dublin II pose problème en ce qu'il laisse souvent les différentes législations nationales gérer les questions d'asile, soulève la pertinence de ce projet pour CEAR dans le but d'informer les demandeurs d'asile placés sous la procédure Dublin sur le système d'asile en Espagne, de garantir l'accès à la procédure, des conditions d'accueil décentes, une aide financière, des services d'assistance et garantir une protection aux demandeurs d'asile. Nous estimons que tant que les effets négatifs du Règlement Dublin II n'auront pas disparu, les associations des pays concernés peuvent être très utiles pour assurer un échange d'information concernant la situation spécifique des demandeurs d'asile vulnérables transférés en application de la procédure Dublin, et ce dans le but de garantir une assistance et un suivi continu de ces personnes entre le pays de transfert et le pays d'accueil. Le site internet créé dans le cadre de ce projet est un outil très important pour créer un réseau de points de contact nationaux en charge du suivi des demandeurs d'asile sous Dublin transféré et pour développer l'information et un suivi des dossiers.

L'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR)

SUISSE

L'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés créée en 1936 est une organisation non gouvernementale qui est politiquement et religieusement indépendante et agit en tant que structure fédératrice pour toutes les organisations suisses de soutien oeuvrant en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ses organisations membres sont Caritas (Org. d'Aide Catholique), HEKS (Org. d'Aide Evangelique.), SAH (Aide au travail), VSJF

(Org. d'Aide Juive) et Amnesty International, Section Suisse. L'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés est engagée dans la protection et les droits des réfugiés en Suisse, elle plaide pour des procédures plus justes de détermination du statut de réfugié, l'intégration des réfugiés et un retour dans des conditions sûres et dignes.

Le service de protection coordonne environ 40 bureaux d'aide juridique au service des demandeurs d'asile dans tout le pays. La section juridique fournit des informations, des conseils et un soutien aux avocats via des formations et des informations sur les bonnes pratiques. Ils rédigent des documents analytiques sur différents thèmes juridiques et problématiques liées à l'asile et défendent les questions liées à l'asile auprès des autorités et des acteurs publics et politiques. Ils coordonnent également la présence d'observateurs neutres qui participent aux audiences en matière d'asile. L'unité d'analyse sur les pays d'origine fait des recherches sur les demandes individuelles, publie des rapports pays ainsi que des documents thématiques et de plaidoyer dans le but d'encourager la prise de décision juste et objective pour les demandeurs d'asile en Suisse.

Pertinence du Projet Transnational Dublin pour OSAR

Depuis son entrée vigueur en Suisse en décembre 2008, le Règlement Dublin est devenu un facteur significatif dans la pratique suisse en matière d'asile. Compte tenu de la localisation géographique du pays, un grand nombre de demandeurs d'asile reçoivent une décision négative car ils sont passés par un autre pays européen avant d'arriver à la frontière suisse.

En conséquence, les questions découlant de l'application du règlement Dublin sont devenues très importantes pour nos organisations membres qui mettent à disposition des demandeurs d'asile des bureaux de conseil juridique situés près des centres d'accueil et dans différents cantons. En tant que structure fédératrice, le rôle d'OSAR est de fournir à ces bureaux de conseil juridique des informations pertinentes. Afin de réunir les informations et l'expertise nécessaire sur la situation dans d'autres Etats membres Dublin, ainsi que des informations sur le règlement Dublin, il est essentiel pour OSAR d'échanger avec les autres ONGs en Europe. C'est d'autant plus vrai du fait que la Suisse ne fait partie du système Dublin que depuis peu. De plus, le partage de jurisprudence et d'arguments juridiques est très utile pour le travail juridique d'OSAR concernant l'application du Règlement Dublin au niveau national. Le réseau d'ONGs, mis en place par le projet transnational Dublin a permis un échange transnational plus actif sur les questions d'ordre juridique portant sur le règlement Dublin, sur les problèmes pratiques et sur les cas individuels. Les informations et les contacts obtenus via ce projet ont été très utiles pour le travail quotidien d'OSAR.

En outre, les brochures informatives s'avèrent être un outil très utile dans le cadre du travail consultatif quotidien des conseillers juridiques de nos organisations membres ainsi que pour l'équipe juridique d'OSAR lorsqu'elle est consultée sur des cas Dublin. Si le conseiller juridique considère qu'un soutien continu des demandeurs d'asile - en particulier les personnes vulnérables - est nécessaire, le dossier de suivi individuel peut être un moyen utile de communiquer les éléments les plus importants directement au partenaire dans le pays de destination.

La fiche individuelle de suivi

(formulaire automatique / disponible en anglais uniquement)

EUROPEAN REFUGEE FUND

Project JLS/2008/ERFX/CA/1021

**Transnational advisory and assistance network for asylum seekers
under a Dublin process**



Follow-up file

**Asylum seeker under the Dublin regulation
(and accompanying family members)**

Confidentiality requirement

This file contains confidential information which is intended only for use by the individual and organizations named in this file. You are hereby notified that any disclosure, copying, distribution of this file is strictly prohibited.

As an exception, this file shall be disclosed and transmitted by email to the coordinator, Forum réfugiés, who is in charge of centralizing this file within the project implementation framework. The same confidentiality requirement applies to the coordinator. Nevertheless, the coordinator may use the data contained in this file in order to produce analytical reports, articles and statements provided that the coordinator does not disclose personal information such as the name and surname of asylum seekers and family members.

FOR THE ADMINISTRATION OF THE CASE

File Reference: transferring country code Organization acronym file number

Referees

In the transferring state:

Member State:

Name and address of the organization assisting the asylum seeker:

Name/Surname (project worker involved in the case within this organization): /

Email:

Phone:

In the responsible state:

Member State:

Name and address of the organization assisting the asylum seeker:

Name/Surname (project worker involved in the case within this organization): /

Email:

Phone:

Was this file filled out during an interview with the asylum seeker?

Yes Date:

No

During the interview(s), was the asylum seeker assisted by an interpreter?

Yes 0 No 0

Language used during the interview:

PERSONAL DATA OF THE ASYLUM SEEKER

Mother tongue:

Other languages (if appropriate specify the level of understanding for each language):

1.

2.

3.

IDENTIFICATION OF THE ASYLUM SEEKER

NAME/Surname: /

Gender:

Date of birth:

Place of birth:

Nationality:

Ethnic origin:

Religion:

Place of usual residence (specify if it is different from the country of origin):

Registration/recognition by refugee agency:

Any further information:

MEDICAL INFORMATION

Does he/she have immediate medical needs? Yes No

Details and current medication⁵⁰ :

Doctor's details:

50 - Does he/she suffer from any medical problems? If so, what is the medical problem? Has he/she received medical treatment for this problem? Does he/she require ongoing treatment for this medical condition? Has he/she received a medical report on his/her condition? Is there a copy available? Has he/she received medical assistance in the transferring and or responsible state? Any information about vaccines etc...

INFORMATION ON HUMANITARIAN ASPECTS

Any specific vulnerability⁵¹ :

51 - For example (age (minor or elderly), disabled people, pregnant women, single parents with minor children, persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence) which may prevent the transfer or require the presence of a family member either in the requiring state or in the required state.

SPECIAL LINK WITH (fill in the name of a country): language, history...

ACCOMPANYING FAMILY MEMBERS

Name and surname	Family link	Location	Immigration status ⁵²	Dependent on ASE	Education
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█

Any further information: █

OTHER FAMILY MEMBERS IN EUROPE

Name and surname	Family link	Location	Immigration status ⁵³	Dependent on ASE	Education
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█
█ / █	█	█	█	█	█

Any further information: █

OTHER RELEVANT INFORMATION:

52 - For example, in a procedure, refugee status, subsidiary protection, naturalized, illegal migrant

53 - For example, in a procedure, refugee status, subsidiary protection, naturalized, illegal migrant

II. Administrative situation of the asylum seeker in (Fill in the name of your country)

Status of asylum application

5. Place and Date of arrival

6. Formal date of asylum application to the competent authority:

Dublin procedure steps

7. Starting date of the Dublin procedure:

8. Obligation to report to the authorities:

9. Date of the request to take charge or take back:

10. Date of acceptance of the transfer by the required state:

11. Date of the notification of the transfer decision:

12. At the time of the decision of transfer, was he/she detained or imprisoned? Yes No

Any further information:

13. At the time of the decision of transfer, was he/she with his/her family? Yes No

Any further information:

14. Did he/she contest/appeal the announcement /decision of transfer? Yes No

Any further information:

15. Place and date when the transfer will take place (if known).

Information on the Dublin procedure

16. The information on the Dublin procedure was provided:

in written form

orally

17. When was the information given:

18. The information was provided in what language:

19. Did he/she understand the information: Yes No

20. Did the information include:

How the Dublin system works

The deadlines and effects foreseen

The responsible Member State for examining their claim

21. Did the asylum seeker receive appropriate information about the decision of transfer?

The grounds for the decision

Announcement of the decision of transfer

Information about the date of the transfer

Compliance with the deadline of transfer

22. Any other relevant information:

PART II. Responsible state: Follow-up

Dates and locations of the interviews:

I. Conditions of transfer

23. Method of the transfer:

Voluntary

Forced

24. How did he/she travel?

By himself/herself

Under escort

25. Did the authorities take his/her official documents?

Yes Which authority:

No

26. Was he/she allowed to bring personal property?

27. His/her experiences during the transfer:

II. Conditions of reception of the asylum seeker in (Fill in the name of your country)

28. First person or organization met upon arrival in the responsible state:

29. Was he/she detained?

Yes Where and how long?

No

30. Was he/she in contact with an NGO?

Yes Which one:

No

31. Any further information

III. Administrative follow-up

32. Did he/she apply for asylum?

Yes when

No

Details of application/reactivation:

33. Was the asylum application examined under a prioritized or accelerated procedure?

Yes If so, on what grounds:

No

34. What is the final decision on the asylum application?

Protection granted

refugee status

subsidiary protection

protection on humanitarian grounds

Others

Explain:

Not granted

Explain:

IV. Social, medical, psychological support (for the asylum seeker awaiting a pending claim)

35. Accommodation (type & location):

36. Are his or her social rights guaranteed in practice? Yes No

Any further information:

37. Practical difficulties in obtaining social benefits:

38. Does he/she benefit from medical and psychological care services if required?

Yes No

Any further information:

39. Does he/she have any comments about the services provided?

40. Does he/she have work or/and attend a (professional) training session?

Yes specify

No

41. Do his/her children have access to school? Yes No

Any further information:

COMMENTS:

By the partner organization in the transferring state:

By the partner organization in the responsible state:

Autorisation à signer par le demandeur d'asile

(Disponible en anglais uniquement)



FONDS EUROPÉEN
POUR LES RÉFUGIÉS



Project JLS/2008/ERFX/CA/1021

Transnational advisory and assistance network for asylum seekers under a Dublin process

Authorization to use personal data

I,, declare that the information contained in the follow-up form referencehas been provided by me. I understand the purpose of this form and I accept it to be transmitted toand to the project coordinator Forum réfugiés.

Place:

Date:

Signature:

Context:

Your personal data are used in the context of the Transnational Dublin project "Transnational network for counseling and assisting asylum seekers under a Dublin process", financed by the European Refugee Fund and coordinated by Forum réfugiés in partnership with 12 NGOs around Europe.

The objective of this project is to ensure continuity in the legal, social and practical support provided to asylum seekers being transferred to another member state according to the European Union Dublin regulation.

The individual follow-up form shall enable NGOs assisting the asylum seekers under a Dublin process to assess the legal, social and medical situation of an individual asylum seeker and his/her family. Using the information provided by the network member in the transferring state, the network member in the receiving state will be able to evaluate the asylum seeker's situation and prepare his/her arrival, thus avoiding any break in the legal, medical and social care.

Conditions:

The personal data are given on a confidential basis and are intended only for the use of the asylum seeker, Forum réfugiés and organizations assisting the asylum seeker in both the receiving and the transferring state.

Sélection de documents relatifs au règlement Dublin et à son application

Systeme Dublin

Règlement (CE) no 343/2003 du Conseil, 18 févr. 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers : JOUE no L 50, 25 févr.2003

Règlement (CE) no 1560/2003 du Conseil, 2 sept. 2003, portant modalités d'application du règlement (CE) no 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers : JOUE no L 222, 5 sept.2003

Règlement EURODAC n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

Documents Généraux

"Dublin cases" fact sheet, ECHR, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/26C5B519-9186-47C1-AB9B-F16299924AE4/0/FICHES_Dublin_Cases_EN.pdf

Comments on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation, ECRE, 29 April 2009 http://www.ecre.org/files/ECRE_Response_to_Recast_Dublin_Regulation_2009.pdf

Reflection note on the evaluation of the Dublin system and on the Dublin III proposal, March 2009, <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/PE410.690.pdf>

UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Dublin Regulation, 18 March 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c0ca922.html>

Meijers Committee, Note on the proposals to amend the Dublin Regulation, COM(2008) 820 final of 3.12.2008 and the Reception Conditions Directive, COM(2008) 815, 18 March 2009 <http://www.state-watch.org/news/2009/mar/eu0dublin-reception-meijers-cttee.pdf>

Proposal for a recast of Dublin Regulation, 3 December 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:EN:PDF>

Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, ECRE, March 2008, http://www.asyl.at/fakten_1/ECRE_Dublin_Reconsidered_Mar2008.pdf

Dublin mechanism obstacle to future European Asylum System, ECRE, 31 March 2008, <http://www.ecre.org/files/Dublin%20mechanism%20obstacle%20to%20EAS.pdf>

Report on the evaluation of the Dublin system , 6 June 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/227>

The Dublin Regulation: Twenty Voices - Twenty Reasons for Change, ECRE, 20 March 2007, http://www.ecre.org/files/Dublin_20_voices.pdf

La situation en Grèce

European Committee for the Prevention of Torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) **report on the visit to Greece** 17 November 2010

UNHCR **Submission for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Greece** November 2010

UN Special Rapporteur on Torture **preliminary findings on his mission to Greece** 20 October 2010

UNHCR **oral intervention at the European Court of Human Rights Hearing of the case M.S.S. v. Belgium and Greece** 1 September 2010

Amnesty International, **Greece: Irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions** July 2010

European Court of Human Rights, **A.A. v. Greece, Application No. 12186/08** 22 July 2010

Greek Council for Refugees **The bad practices of the asylum process as recorded in a fax from GCR to the competent authorities of the Greek state** July 2010

Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, **Third Party Intervention, M.S.S. v. Belgium and Greece** 31 May 2010

Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg **Third Party Intervention, Ali & Ors v the Netherlands and Greece** 10 March 2010

Amnesty International, **The Dublin II Trap, transfers of asylum-seekers to Greece** March 2010

UNHCR **submission in the case of Ali & Ors v the Netherlands and Greece** February 2010

UNHCR **Observations on Greece as a country of asylum** December 2009

Greek non-governmental organizations **Report to the European Commission by Greek NGOs on infringement of EC Directive on minimum standards for granting and withdrawing refugee status** 16 November 2009

Dutch Council for Refugees et al **Joint complaint to the Commission concerning failure to comply with community law: Failing Member State: Greece** 10 November 2009

Human Rights Watch **no Refuge: Migrants in Greece** 1 November 2009

NOAS, Norwegian Helsinki Committee & AITIMA **Out the Back Door: The Dublin II egulation and illegal deportations from Greece** October 2009

European Court of Human Rights **S.D. v. Greece, Application No. 53541/07** 11 June 2009

Austrian Red Cross & Caritas Austria **The situation of persons returned by Austria to Greece under the Dublin Regulation** May 2009

The Greek Council for Refugees **The Dublin Dilemma in Greece – “Burden shifting” and putting asylum seekers at risk** 15 February 2009

Human Rights Watch **Left to Survive: Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece** December 2008

Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg **report following his visit to Greece**, 8-10 December 2008 December 2008

Human Rights Watch **Stuck in a Revolving Door: Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union** November 2008

ProAsyl **“The situation in Greece is out of control”** October 2008

NOAS, Norwegian Helsinki Committee & Greek Helsinki Monitor **A gamble with the right to asylum in Europe - Greek asylum policy and the Dublin II Regulation** April 2008

UNHCR **Position On The Return Of Asylum-Seekers To Greece Under The "Dublin Regulation"** April 2008

UNHCR **Unaccompanied minors seeking asylum in Greece** April 2008

ECRE **Spotlight on Greece - EU asylum lottery under fire** April 2008

Council of Europe **Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)** February 2008

ProAsyl **The truth might be bitter, but it must be told - The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard** October 2007

EU Parliament **Report from the LIBE Committee Delegation on the Visit to Greece (Samos and Athens)** July 2007

