



Le courrier de l'asile - bimestriel

ZOOM SUR...

Dublin II : entre précarité juridique et fragilité sociale

A Nice, à Paris, en Moselle, dans le Pas-de-Calais, et partout ailleurs en France, de nombreux demandeurs d'asile sont placés sous procédure dite « Dublin », synonyme de précarité juridique et sociale.

Il convient de préciser que ces personnes sont avant tout des demandeurs d'asile. Craignant des persécutions dans leur pays d'origine, elles ont sollicité une protection internationale en France. Mais l'examen de leur demande d'asile est mis entre parenthèses le temps d'une procédure à la durée variable et incertaine visant à les faire prendre en charge par un autre Etat membre de l'Union européenne.

Une situation juridique précaire

Trois séries d'observations portant sur l'application du règlement Dublin peuvent être formulées. La première est d'ordre juridique. La mise en œuvre de la procédure Dublin peut se solder par le transfert d'un demandeur d'asile vers un pays de l'Union au système d'asile déficient. Ceci n'est pas un cas d'école et a été dénoncé par de nombreux acteurs, des ONG¹ au Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe en passant par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et la Cour européenne des droits de l'homme. Représentant un risque d'atteinte au droit constitutionnel à solliciter l'asile, la procédure « Dublin » devrait être accompagnée d'une protection juridique, d'autant que la possibilité offerte par la clause de souveraineté² reste sous utilisée. Or, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin ont bien souvent un accès limité à un recours effectif. Le placement sous procédure Dublin ne faisant généralement l'objet d'aucune décision administrative, aucun recours ne peut être introduit en amont. Il faut alors attendre la notification de l'arrêté de transfert, qui arrive en fin de procédure, pour pouvoir introduire un recours en urgence. Toutefois, ce recours n'étant pas suspensif, de nombreuses réadmissions sont exécutées

avant l'examen du recours. Comme le préconise la Commission européenne³, la suspension du transfert jusqu'à ce qu'un juge statue sur le recours introduit apparaît indispensable au respect du droit à un recours effectif.

Le droit à des conditions d'accueil décentes non respecté

La seconde observation est d'ordre social. Le Conseil d'Etat a reconnu le droit aux personnes placées sous procédure Dublin à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes⁴. Pourtant, dans les faits, c'est un sentiment d'insuffisance et de précarité qui domine. Contrairement à la plupart des autres demandeurs d'asile, ces personnes ne bénéficient pas de l'allocation temporaire d'attente. Ils n'ont par ailleurs pas accès au dispositif national d'accueil. Leur unique espoir d'échapper à la rue repose sur une admission en hébergement d'urgence. Or leur situation administrative les place bien souvent, de fait, en bas d'une liste d'attente déjà saturée... quand les conventions avec l'Etat dans le département ne les en excluent pas expressément. De ce fait, un important contentieux s'est développé depuis 2009. Le juge administratif enjoint les préfets à indiquer un lieu d'hébergement aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui en sont dépourvus. A Paris, cela concerne plus d'une centaine de demandeurs d'asile depuis fin 2009. Ce phénomène symbolise la crise d'une politique de l'accueil qui abandonne au juge le soin de régler une question qui relève pourtant de la compétence du politique. Elle ne manque pas, par ailleurs, de créer une certaine confusion vis-à-vis des autres demandeurs d'asile qui attendent une place d'hébergement depuis plusieurs mois. La création d'un dispositif adapté aux besoins de ce public améliorerait leur prise en charge et redonnerait une certaine cohérence au schéma d'accueil.

La précarité des demandeurs d'asile sous procédure Dublin se constate également en matière de santé. En effet, bien que ces demandeurs d'asile ne soient pas en situation irrégulière, la « Convocation Dublin » n'a toujours pas été ajoutée à la liste officielle des documents ouvrant droits à la CMU (couverture maladie universelle)⁵.

Beaucoup de précarité, peu de résultats

La troisième remarque relève de l'efficacité. L'objectif poursuivi, celui d'une meilleure répartition des demandes d'asile en Europe, est censé justifier la forte précarité juridique et sociale engendrée. Or, l'efficacité d'une telle logique est plus que jamais mise en question par la réalité des chiffres. En France, au moins 4041 personnes ont été placées sous procédure Dublin en 2008, soit 8,6% des demandeurs d'asile. Seuls 29,6% des transferts acceptés ont été réellement exécutés. En termes d'objectifs poursuivis, l'influence réelle du règlement Dublin sur le niveau de la demande d'asile totale de notre pays, ne serait que de 0,3%⁶.

Au final, le règlement Dublin du 18 février 2003 génère beaucoup de précarité pour peu de résultats. Certes c'est au niveau européen que sa cohérence doit être discutée. Mais la question de l'accueil des demandeurs d'asile sous procédure Dublin ou celle de leur droit à un recours effectif, relèvent de la compétence de chaque Etat membre. Les pouvoirs publics devraient se saisir rapidement de ces questions sous peine de voir le règlement Dublin devenir l'angle mort du droit d'asile.

¹ Médecins sans Frontières, Amnesty International, *Human Rights Watch*...

² La clause de souveraineté laisse la possibilité à chaque Etat membre de se déclarer responsable d'une demande d'asile, notamment lorsqu'un transfert comporte un risque d'atteinte au droit d'asile.

³ Proposition de la Commission européenne de refonte du règlement 343/2003/CE, 03/12/2008.

⁴ CE, Ord. n° 332631, 20/10/2009.

⁵ Article D.115-1 du Code de la sécurité sociale.

⁶ En 2008, 789 transferts sortants pour 917 transferts entrants, soit une différence de 127 demandeurs d'asile.

Les chiffres parlent

81,2% : C'est le taux des décisions de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui ont fait l'objet d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile en 2009. La Cour a enregistré l'année dernière 25040 recours, soit une augmentation de près de 16% par rapport à l'année 2008.

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Les circulaires du 8/04/2010 et du 7/07/2010 détaillent la mise en œuvre des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) prévue pour le 15 septembre 2010. Le SIAO est une mise en réseau des dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées. Ce service centralisera, au niveau départemental, toutes les demandes, besoins et attributions de places d'hébergement et d'insertion. Si les dispositifs « asile » au sens large ne devraient pas être directement concernés par cette mise en réseau, les SIAO devront définir avec eux des modalités de coopération.

Un an après la publication de la loi «Hôpital, patients, santé et territoires» du 22/07/2009 qui introduisait la procédure d'appel à projet des établissements sociaux et médico-sociaux, le décret d'application est finalement paru le 26/07/2010. En plus de définir la composition de la commission de sélection d'appel à projet qui remplace le comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSM), le décret précise les règles et les étapes de la procédure : calendrier d'appel à projet, avis d'appel à projet, cahier des charges, candidature, instruction, sélection, autorisation...

Par décision du 28/07/2010, le Tribunal administratif de Paris suspend l'exécution d'une décision préfectorale de renvoi vers la Hongrie prise sur le fondement du règlement Dublin. Le tribunal, se fondant sur les conditions de rétention déjà subies par le demandeur d'asile en Hongrie, estime que sa réadmission serait de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Il rappelle la faculté des autorités françaises d'examiner une demande d'asile qui relève normalement d'un

autre Etat lorsque ce dernier méconnaît les règles ou principes que le droit international et interne garantit aux demandeurs d'asile.

Le Conseil d'Etat, dans une ordonnance du 5/07/2010, précise les conditions de refus d'admission au séjour et placement en procédure prioritaire du fait de **l'illisibilité des empreintes digitales** du demandeur d'asile. S'il avait déjà indiqué que l'altération non volontaire des empreintes ne pouvait justifier de telles mesures, il précise que la preuve incombe au demandeur d'asile qui doit en outre s'être prévalu de cette circonstance auprès de l'autorité préfectorale. Un arrêt du tribunal administratif de Melun du 16/07/2010 vient faire application de cette jurisprudence : ces conditions étant en l'espèce réunies, il estime que le refus d'APS portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.

Dans un jugement rendu le 1^{er}/07/2010, le tribunal administratif de Nantes considère que le refus d'admission au séjour au titre de l'asile n'est pas une décision pouvant être assortie d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). L'article L.511-1 I du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que le préfet peut assortir d'une OQTF uniquement les décisions suivantes : refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour et retrait d'un titre de séjour, d'un récépissé, d'une carte de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour. Cette décision vient sanctionner une pratique qui se développe dans certaines préfectures.

Dans une décision du 3/06/2010, la Cour européenne des droits de l'Homme demande aux Pays-Bas, en application

de l'article 39 de la Convention, de suspendre le renvoi d'un ressortissant somalien vers la Grèce. La Cour prend ces mesures provisoires en se fondant sur le risque de renvoi du requérant en Somalie sans examen rigoureux de sa demande d'asile par les autorités grecques ainsi que sur la situation actuelle en Somalie et sur le fait que la Cour a été saisie d'un nombre important d'affaires similaires. Cette décision s'inscrit dans la jurisprudence constante de la Cour qui sanctionne régulièrement la Grèce en raison notamment des carences systémiques de la procédure d'asile.

Une nouvelle fois, le Conseil d'Etat annule la décision du conseil d'administration de l'Ofpra du 20/11/2009 fixant la liste des pays d'origine sûrs. Doivent être retirées de cette liste : les Républiques d'Arménie, de Turquie, de Madagascar ainsi que la République du Mali pour les femmes seulement « compte tenu de la fréquence des pratiques d'excision dont sont victimes les ressortissantes maliennes ». Le Conseil d'Etat introduit ainsi pour la première fois une notion de genre pour évaluer le caractère dit sûr d'un pays.

Le Ministère de l'immigration tire les conséquences de cet arrêt dans une circulaire du 30/07/2010. La procédure prioritaire d'examen ne doit plus être mise en œuvre à l'égard des ressortissants des pays concernés (pour le Mali, exclusivement les femmes). Pour ceux dont la demande est en cours d'examen, un récépissé doit leur être délivré et une offre de prise en charge en CADA leur être faite. Cependant, aucune réponse n'est apportée concernant l'admission au séjour des hommes maliens qui présenteraient une demande d'asile au nom de leur fille. La circulaire n'envisage pas non plus la situation des couples où la femme serait admise au séjour mais pas son mari et les conséquences sur leur admission en CADA.

LA PAROLE À...

Maurizio BUSATTI,
Directeur de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) France

Fort de vos nombreuses expériences acquises en Afrique et en Europe de l’Est depuis près de 15 ans, vous êtes le nouveau directeur de l’OIM France. En quoi cette mission est-elle différente des autres postes que vous avez occupé à l’OIM et quelles sont vos attentes concernant votre mission en France ?

Pendant de nombreuses années, j’ai travaillé dans des pays sources d’immigration. Mes nouvelles missions à l’OIM France me permettent d’aborder la question des migrations du point de vue d’un des principaux pays d’accueil riche d’histoire et de traditions. Mon but est avant tout de bien comprendre le contexte dans lequel s’inscrivent les politiques migratoires française et européenne et de m’inspirer de leur richesse et de leur complexité pour porter les projets de l’OIM. Il faut garder à l’esprit qu’en tant qu’agence intergouvernementale, l’OIM ne se substitue pas à ses membres mais les soutient pour la compréhension et la gestion des migrations. En ce sens, l’OIM s’engage pour développer et étendre des partenariats avec les institutions publiques et la société civile et travaille également avec les migrants pour dispenser un service efficace et efficient. L’action de l’OIM se concentre principalement sur quatre axes : l’amélioration de la situation des migrants, en particulier les plus vulnérables ; une meilleure compréhension des flux migratoires actuels et futurs ; le développement du savoir-faire des opérateurs des différents volets migratoires ; un appui au dialogue entre la France et les pays d’origine des migrants, en particulier sur les questions de lutte contre la pauvreté et de codéveloppement qui ne sont pas sans conséquence sur les dynamiques migratoires.

L’Organisation internationale pour les migrations est connue pour ses actions dans les pays d’origine des migrants. Quelles sont les spécificités des actions menées par l’OIM en France ?

L'EUROPE DE L'ASILE

A quoi sert Eurodac ?

Le système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d’asile âgés de plus de 14 ans applicable dans l’Union européenne, en Islande, en Norvège et en Suisse est peu connu. Il est pourtant « *un élément essentiel du régime d’asile européen commun* » selon Cecilia Malmström, la Commissaire chargée des affaires intérieures. En effet, Eurodac, dont les activités ont débuté en 2003¹, permet de faciliter l’application du règlement Dublin II² en contribuant à déterminer rapidement l’Etat membre responsable de l’examen d’une demande d’asile. Ainsi, par simple envoi d’empreintes à l’unité centrale à Bruxelles, les autorités nationales peuvent savoir si un demandeur d’asile a déjà déposé une demande ailleurs ou s’il a franchi irrégulièrement les frontières extérieures d’un autre Etat membre. Outre cet aspect opérationnel, Eurodac fournit également des renseignements essentiels sur l’asile en Europe.

Une indication des migrations secondaires en Europe

En 2009 , 236 936 empreintes de demandeurs d’asile ont été transmises à l’unité centrale. Cette augmentation de 8 % par rapport à 2008 correspond logiquement à l’augmentation de la demande d’asile dans l’Union européenne. A l’inverse, le nombre d’empreintes d’étrangers appréhendés lors du franchissement irrégulier d’une frontière extérieure (31 071 transmissions) a spectaculairement chuté de 50 % par rapport à l’année précédente où elles avaient augmenté de 62,3 %. Ces données correspondent aux chiffres collectés par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur les arrivées irrégulières sur les côtes italiennes, grecques et maltaises³. A titre d’exemple, le nombre d’empreintes relevées par l’Italie passent de 32 052 en 2008 à 7 300 en 2009. La baisse est moins frappante en Grèce qui, par ailleurs, a introduit 60 % des données de personnes appréhendées aux frontières. Enfin, les Etats européens ont transmis les données de 75 919 personnes appréhendées pour séjour irrégulier sur leur territoire. Bien que l’envoi de ces données ne soit pas obligatoire, le rapport souligne l’utilisation de plus en plus fréquente (+12,7 %) de cette option par les Etats membres, en particulier l’Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège. Le croisement des données transmises à Eurodac apporte des informations instructives sur l’itinéraire des migrants en Europe. Ainsi, plus de 2 000 demandeurs d’asile en France avait déjà introduit une demande de protection en Pologne. De même, 65,2 % des personnes appréhendées à une frontière extérieure partent demander l’asile dans un autre pays de l’Union. C’est le cas des personnes appréhendées à la frontière grecque qui ont massivement sollicité la protection de la Norvège, du Royaume-Uni et de l’Allemagne.

La France étant un pays de destination et de transit majeur pour les migrants, l’OIM développe des actions d’information sur les réalités migratoires en France et en Europe afin que les migrants en situation irrégulière prennent conscience des risques encourus. Par ailleurs, nos efforts doivent porter vers la compréhension exhaustive des dynamiques migratoires afin de prévenir les migrations subies et toutes les formes d’exploitation, notamment la traite des êtres humains. Finalement, il s’agit aussi pour l’OIM France d’appuyer et de favoriser le dialogue avec les pays d’origine afin de forger un partenariat basé sur un agenda commun et de conjuguer les efforts de développement en mettant en valeur le savoir-faire et le capital humain des migrants.

Quels sont les projets majeurs portés par l’OIM pour les années 2010-2011 en France ?

En 2010, l’OIM coopère avec le ministère et le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR) pour la réinstallation de réfugiés en France en assistant les bénéficiaires de ces programmes dans la préparation et l’organisation de leur voyage vers la France. L’OIM accompagne également les réfugiés en transit à l’aéroport Roissy-Charles de Gaulle et bénéficiant de programme de réinstallation dans un pays tiers tels que les Etats-Unis, le Canada, l’Australie ou les pays scandinaves. Deux projets majeurs traitent la question des migrations irrégulières. Le « *Projet Calais global* » vise à informer et à développer le dialogue de terrain à destination des migrants irréguliers bloqués dans le Calais sur les réalités migratoires au Royaume-Uni, sur les dangers d’un passage illégal et sur le programme d’aide au retour volontaire. Le programme ARER (Appui au retour et à la réinstallation) soutient de nombreux bénéficiaires de l’aide au retour dans la mise en place de projets individuels de réinsertion dans treize pays d’origine. L’OIM lutte également contre la traite des être humains et organisera à l’automne 2010 avec le HCR une conférence de sensibilisation à destination des pouvoirs publics, des forces de l’ordre, des personnels de justice et des associations de la région Nord-Pas-de-Calais.

De même, près de 87 % des personnes appréhendées sur les côtes italiennes ont continué leur route en Europe. L’exode concerne également les personnes qui ont demandé l’asile en Italie puisqu’un nombre important d’entre elles s’est retrouvé en situation irrégulière en Norvège, en Allemagne et en France. En moyenne, 25 % des personnes appréhendées sur le territoire de l’Union avaient déjà demandé l’asile dans un autre Etat.

Au final, l’information qui symbolise le plus l’Europe de l’asile concerne le nombre de demandes d’asile multiples. En effet, 23,3 % des demandeurs d’asile avaient déjà introduit une ou plusieurs demandes antérieurement. Ils n’étaient que 17,5 % dans cette situation en 2008 et 16 % en 2007. Même si ce chiffre doit être relativisé par l’importance des demandes ultérieures au sein d’un même Etat membre⁴ et l’existence de mobilités « *forcées* » dans le cadre de Dublin⁵, il ne révèle pas moins une tendance tangible et, indirectement, l’échec de dix ans d’harmonisation du droit d’asile en Europe.

Un détournement sécuritaire

Les Etats membres ont, eux aussi, compris qu’Eurodac constituait davantage qu’un outil au service du règlement Dublin II. Preuve en est la transmission de plus en plus fréquente des données sur les personnes en séjour irrégulier. Par ailleurs, le 10 septembre 2009, la Commission européenne a présenté, sous la pression de certains Etats membres, une proposition en vue d’accorder aux services répressifs des Etats membres et à Europol la possibilité d’accéder à Eurodac aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves. En d’autres termes, les objectifs d’Eurodac sont progressivement détournés pour des finalités sécuritaires et policières. Une évolution qui fait craindre au HCR un risque de stigmatisation des demandeurs d’asile en induisant l’existence d’un lien entre des personnes fuyant des persécutions et les menaces sécuritaires pesant sur l’Union européenne.

¹ Le système Eurodac a toutefois été créé par le règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000.

² Règlement (CE) 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 l’un des Etats membres par un ressortissant d’un pays tiers.

³ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les activités de l’unité centrale d’EURODAC en 2009*, COM(2010)415 final, 2 août 2010.

⁴ www.unhcr.org

⁵ 38,8 % des demandes multiples correspondent à des demandes introduites dans le même Etat membre que les précédentes demandes.

⁶ Certains Etats enregistrent à nouveau les empreintes digitales de demandeurs qui leur sont transférés dans le cadre de Dublin. La Commission européenne a proposé l’interdiction de cette pratique.

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

Un colloque sur les violences liées au genre est organisé par Médecins du monde le lundi 11 octobre 2010 à la Bibliothèque nationale de France à Paris. « *Au-delà du constat : des réponses pour lutter contre les violences liées au genre* » : à travers des réflexions juridiques, médicales et sociologiques, et des expériences positives d’acteurs de terrain, la rencontre mettra en lumière les stratégies d’actions possibles. www.medecinsdumonde.org/colloqueVLG

L’Assemblée générale du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), qui rassemble 69 associations européennes dans 29 pays, aura lieu du **13 au 15 octobre** prochains. Cette rencontre se tiendra à Budapest, en préparation de la présidence hongroise de l’Union européenne, avec notamment l’intervention de Sandor Pinter, ministre de l’Intérieur hongrois. www.ecre.org

« Quelle protection européenne pour les mineurs isolés étrangers ? » France terre d’asile organise, en partenariat avec le Conseil de l’Europe et l’association Themis, un colloque sur les mineurs isolés étrangers le **20 octobre** à Strasbourg. Lors de cet évènement, les conclusions d’une étude comparative sur l’accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans plusieurs pays de l’Union européenne seront présentées. Ces résultats donneront lieu à un débat sur la prise en compte de cette problématique à l’échelle européenne en présence d’experts, de professionnels de terrain et de responsables politiques impliqués dans ce domaine. www.france-terre-asile.org

Les cinq associations présentes dans les centres de rétention administrative dénoncent unanimement le projet de loi sur l’immigration. Reçus le **2 septembre** dernier par le ministre de l’Immigration, l’ASSFAM, la Cimade, Forum réfugiés, France terre d’asile et l’Ordre de Malte dénoncent la précarisation juridique et sociale des étrangers contenue dans ce projet de loi et dans les amendements annoncés.

A l’initiative des organisations syndicales, associations et partis politiques, sous l’unique bannière « **Contre la xénophobie et la politique du pilori** », après les signatures de près de 60 000 personnes de l’Appel citoyen, 140 manifestations ont eu lieu **samedi 4 septembre**. Elles ont rassemblé 100 000 personnes partout en France mais aussi devant les ambassades de France à Barcelone, Bruxelles, Londres, Bucarest, Rome, Vienne, etc. Les initiateurs de ces rassemblements, parmi lesquels France terre d’asile, appellent à la poursuite des actions. Pour signer l’appel citoyen, rendez-vous sur le site <http://nonalapolitiquedupilori.org/>

L’outil pédagogique « Au-delà des chiffres », réalisé par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l’Organisation internationale des migrations (OIM) et financé par la Commission européenne, à destination des collégiens et des lycéens, est téléchargeable gratuitement sur le site de France terre d’asile, dans la rubrique « *outils de sensibilisation* ». Les témoignages vidéo ont pour objectif d’encourager les débats sur le thème des migrations et de l’asile. Des exercices sont proposés en fonction de l’âge des élèves. N’hésitez pas à contacter Sophie Bilong (sbilong@france-terre-asile.org) pour organiser des séances de sensibilisation dans les établissements de votre région.

Le Courrier de l’asile
Directeur de publication :
Jacques Ribs
Rédacteur en chef : Pierre Henry
Rédacteur en chef adjoint et secrétaire de rédaction :
Véronique Lay
Comité de rédaction :
Sophie Bilong, Emilie Dumez-Hamelin, Christophe Harrison, Nadia Sebtaoui, Matthieu Tardis
Maquette : Julien Riou
Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n° 65091
France terre d’asile : 01.53.04.39.99
www.france-terre-asile.org