



DROIT D'ASILE : LES GENS DE « DUBLIN II »

Rapport d'expérience

Parcours juridiques de demandeurs
d'asile soumis à une réadmission
selon le règlement Dublin II



LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

[...]

considérant ce qui suit :

Une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté.

Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « Dublin II »

La faiblesse du taux de transferts de demandeurs d'asile effectués par rapport à celui des transferts acceptés nuit considérablement à l'efficacité du système. Les États membres expliquent ce phénomène notamment par le fait que les demandeurs d'asile disparaissent souvent après la notification d'une décision de transfert. Il ressort des statistiques que certains États membres transfèrent entre eux un nombre équivalent de demandeurs d'asile. La possibilité pour les États membres de mettre en place des mécanismes visant à limiter le nombre de transferts pourrait réduire la charge de travail et les frais de fonctionnement des services chargés de leur exécution. Cette possibilité pourrait également permettre d'éviter les mouvements secondaires consécutifs aux transferts. La Commission examinera la possibilité de permettre aux États membres de conclure des accords bilatéraux concernant l'«annulation» de l'échange du même nombre de demandeurs d'asile dans certains cas précis.

Rapport de la Commission au Parlement européen
et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, 6 juin 2007



DROIT D'ASILE : LES GENS DE « DUBLIN II »

Parcours juridiques de demandeurs d'asile soumis à une réadmission selon le règlement Dublin II

Décembre 2008
© Copyright Cimade / Comité Tchétchénie

Cimade
64, rue Clisson
75013 Paris
France

Publication réalisée par :
Antoine Decourcelle et Pascale Chaudot, Annabella Orange, Martin Rosselot

Remerciements :
Sophie Baylac, Véronique Laurens, Gérard Sadik et Médecins sans frontières

Maquette : Romain Perrot
Impression : Expressions II
Photographies, illustrations : Cimade, FautDireCquiEst.



SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Avant propos | 6 |
| 1. Introduction : principes et historique | 9 |
| 1.1 De « Schengen » à « Dublin » | 10 |
| 1.2 De « Dublin » à « Dublin II », en passant par « Eurodac » | 11 |
| 1.3 Déroulement d'une procédure de réadmission « Dublin » | 13 |
| 2. Application concrète en 2006 et 2007 : l'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR | 17 |
| 2.1 Des demandeurs d'asile traités comme de la marchandise | 18 |
| 2.2 La clandestinité comme échappatoire | 22 |
| 2.3 Détournement de procédure institutionnalisée | 24 |
| 2.4 L'errance des demandeurs | 25 |





| | | |
|----------------|--|-----------|
| 3. | Dublin : une « usine à gaz » | 27 |
| 3.1 | La charrue avant les bœufs | 28 |
| 3.2 | Disparités dans le traitement des demandes d’asile | 29 |
| 3.2.1 | L’exemple de la Pologne | 29 |
| 3.2.2 | L’exemple de la Grèce | 31 |
| 3.3 | Des mécanismes complexes et inefficaces | 34 |
| 3.3.1 | Complexité juridique du règlement | 34 |
| 3.3.2 | Dublin inefficace ? | 36 |
| 3.3.3 | Les failles d’« Eurodac » : comment les Etats détournent leur propres règles | 39 |
| | | |
| 4. | Conclusions et recommandations | 41 |
| 4.1 | Vers Dublin III ? | 42 |
| 4.2 | Recommandations | 43 |
| | | |
| Annexes | | 45 |
| | Glossaire | 46 |
| | Bibliographie | 48 |
| | Livres | 48 |
| | Rapports d’organisations non gouvernementales | 48 |
| | Documents institutionnels | 48 |
| | Sites internet | 49 |

Avant-propos

Le statut de réfugié

A la fin de l'année 2007, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés recensait 31 millions de réfugiés et demandeurs d'asile à travers la planète. Le droit d'asile est la faculté millénaire que les Etats ont d'accueillir sur leur territoire ces réfugiés. Depuis 1951, il existe une convention internationale, signée par 139 pays qui définit le statut à accorder à ces personnes. Ce texte est l'aboutissement au lendemain de la seconde guerre mondiale d'un processus qui a démarré au début du siècle, à la suite des mouvements massifs de population dus aux massacres d'Arméniens en Turquie et à la révolution bolchévique en Russie, et qui s'est poursuivi au cours des années vingt et trente en raison de la montée du fascisme. La Convention de Genève comporte une quarantaine d'articles qui définissent les droits à garantir aux réfugiés pour les pays qui les accueillent : droits civils, droits sociaux, droit à l'éducation, liberté de circulation, accès à la nationalité, protection contre le refoulement, immunité pénale pour ceux qui entrent irrégulièrement, etc.

En principe, personne n'est contre l'accueil des victimes de persécutions. Pourtant depuis le milieu des années 80, le droit d'asile subit une " crise " qui n'en finit plus. Le statut de réfugié, défini par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, qui fondait les bases de ce droit se retrouve relégué aux archives de l'histoire. De ce fait, en France, seule une infime minorité - entre 20% et 7% - des demandeurs obtiennent désormais le statut de réfugié et donc la garantie de pouvoir rester de manière stable sur le territoire. Un dispositif administratif et juridique impressionnant s'est progressivement mis en place pour arriver à cette situation. La stratégie consiste ainsi à dresser en série une multitude d'obstacles tout le long du parcours du demandeur d'asile - du pays d'origine jusqu'à la décision finale de rejet - de façon à sélectionner, trier, écrémer, filtrer le plus petit nombre possible de personnes qui arriveront finalement à obtenir le si convoité statut de réfugié.

Les gens de l'ombre

Outre les difficultés administratives pour être reconnus réfugiés et avoir ainsi droit à la protection de l'Etat, les demandeurs d'asile vivent une longue attente, sans droit au travail, sans droit à l'apprentissage du français, sans activité sociale, relégués dans la « zone d'ombre » des primo-arrivants : gens de l'ombre, car un tiers d'entre eux relèvent d'une procédure d'exception telle que celle décrite dans le présent rapport ; gens de l'ombre maintenus à l'écart d'une vie sociale normale, sans possibilité de communiquer dans la langue du pays où ils vivent.

C'est pour sortir de l'ombre, afin que les demandeurs d'asile puissent vivre la situation d'attente dans la dignité, que nous avons mis en œuvre le projet **FORMATION, ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS** (projet FAAR).



Avant-propos

Le projet FAAR (Formation, Accueil des demandeurs d'Asile et Réfugiés)

Ce projet consistait en un accompagnement global proposé aux demandeurs d'asile : apprentissage du français, préparation à la formation professionnelle, suivi juridique de leur demande d'asile, suivi social.

Ce projet a été mis en œuvre par la Cimade et ses partenaires franciliens de septembre 2005 à novembre 2007. Il a été réalisé dans le cadre du Programme d'Initiative Communautaire EQUAL, programme co-financé par le Fonds Social Européen, qui visait à favoriser l'égalité des chances des publics défavorisés en Europe au regard de l'accès à l'emploi.

Les partenaires franciliens de la Cimade étaient :

- sur le plan opérationnel : le Centre d'Action Social Protestant (CASP), le Comité Tchétchénie, le GRETA paramédical et social, l'AFPA ;
- sur le plan institutionnel : la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de Paris (Dass), la Mairie de Paris.

Ce projet a aussi fait l'objet d'un partenariat européen (intitulé *Exchanges*) avec deux autres projets similaires visant l'accueil, l'accompagnement et la formation des demandeurs d'asile et des réfugiés à Londres (projet EASI, porté par Islington Training Network – ITN) et à Budapest (projet ESELY, porté par Menedek)¹.

Les trois projets du partenariat *Exchanges* ont accordé une place importante à la formation linguistique. Au cœur du projet FAAR, la formation linguistique a été l'activité pivot du projet pour les demandeurs d'asile. Ceci, malgré l'interdiction qui est faite aux demandeurs d'asile d'accéder à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil au niveau de la législation en vigueur en France, en Angleterre et en Hongrie. On peut même dire que l'accent mis sur la formation linguistique dans les trois projets partenaires est le reflet de cette interdiction.

Parmi ces personnes délibérément marginalisées par les pouvoirs publics, nous avons souhaité accorder une place à part entière aux plus exclus d'entre eux en intégrant les demandeurs d'asile en démêlé avec les procédures de réadmission vers les autres Etats européens dans le cadre du règlement Dublin II.

¹ Pour une présentation complète du projet FAAR, consulter le rapport d'expérience : *Chemins d'espoir – Parcours de formation de demandeurs d'asile et de réfugiés en Ile-de-France*, Paris, Cimade, 2008. Disponible sur www.lacimade.org.



1. INTRODUCTION : PRINCIPES ET HISTORIQUE

1. Introduction : principes et historique

1.1 De « Schengen » à « Dublin »

A partir du milieu des années 80, les Etats de l'Union européenne envisagent la disparition de leurs frontières intérieures et l'instauration d'une relative liberté de circulation. Mais ce principe de libre-circulation s'accompagne inévitablement de craintes de déplacements incontrôlés de populations indésirables : délinquants, étrangers irréguliers, réfugiés, Pour ces derniers, la crainte se transforme en une véritable angoisse de voir se développer des mouvements de demandeurs d'asile profitant de la disparition des frontières pour tenter leur chance dans chacun des pays traversés jusqu'à obtenir satisfaction. Cette peur du phénomène d'"*asylum shopping*" n'est sans doute pas complètement irrationnelle, cependant, ce qui laisse perplexe, c'est l'ampleur de l'énergie déployée pour lutter contre cette phobie, et l'absurdité des mécanismes conçus pour y faire face.

Les différentes dispositions adoptées par les Etats depuis les années 90 ont donc eu pour objectif de rendre la demande d'asile unique à l'intérieur de l'espace européen : une seule demande déposée par personne, dans un seul pays. A ce principe s'ajoutent des critères qui doivent aboutir à déterminer quel est l'Etat responsable de la demande d'asile. Cela signifie que le pays où est examinée cette demande d'asile n'est pas celui qui aura été choisi par le réfugié à son arrivée, mais celui qui sera désigné responsable à partir de normes juridiques. Ces normes complexes ont été modifiées à plusieurs reprises, mais correspondent toujours au principe selon lequel l'Etat de rattachement d'un demandeur d'asile est celui avec lequel des liens ont été instaurés : liens familiaux — la notion de famille s'appliquant au sens le plus strict (parents + enfants mineurs), liens administratifs (délivrance d'un visa, d'un titre de séjour), ou simple passage par un premier pays européen. Finalement, la dernière priorité lorsque aucune des attaches précédentes n'existe est le critère du choix personnel du réfugié. Apparaît ici une certaine déshumanisation des demandeurs d'asile dont les déplacements doivent être contrôlés et encadrés au mépris des liens familiaux — au sens large, amicaux, affectifs, culturels, linguistiques, qu'ils peuvent avoir avec tel ou tel pays.

De surcroît, ces critères ignorent totalement les différences de traitement des demandes d'asile dans les pays européens. Se trouve ici un des nœuds du problème. Certes, l'Union européenne affiche des efforts d'harmonisation de leurs droits et de leurs conditions d'accueil, mais des différences énormes subsistent entre les différents pays. A titre d'exemple, en 2007, le taux de reconnaissance en première instance pour les demandeurs d'asile irakiens variait de 85% en Allemagne ou 82 % en Suède à 13% au Royaume-Uni, 0% en Grèce et en Slovénie. Dans ces conditions, l'imposition du pays d'accueil aux réfugiés, conduits à des différences de traitements de la demande d'asile inacceptables. Ce mécanisme serait en partie cohérent si les conditions d'accueil et les « chances » d'obtention d'une protection étaient identiques, ce qui est encore loin d'être le cas.

Le premier de ces textes à être entré en application le 26 mars 1995 est la convention d'application de l'accord de Schengen. Cette convention consacre en premier lieu le principe de l'ouverture des frontières de sept pays de l'Union européenne : Allemagne, France, Belgique, Pays Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal. Se retrouvent dans ce texte les inquiétudes évoquées plus haut, liées à l'instauration d'une forme de liberté de circulation, si bien que le contenu de cette convention est essentiellement tourné vers



Principes et historique

la coopération policière entre les Etats et l'instauration de systèmes de surveillances. C'est ainsi qu'est mis en œuvre le SIS (Système d'information Schengen), premier fichier européen centralisé. Mais la convention contient également un chapitre — le chapitre VII — concernant la répartition des demandes d'asile. Le contenu de ce chapitre est en réalité la transposition d'une autre convention, signée à Dublin le 15 juin 1990, mais pas encore appliquée à cette époque. Cette dernière entre finalement en application le 30 septembre 1997. Elle porte uniquement sur la *détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membre des Communautés européennes*. Elle concerne tous les pays membres de l'Europe, dont les 7 premiers pays Schengen.

C'est ainsi que le principe de responsabilité unique de l'examen d'une demande d'asile fait ses premiers pas. Mais, très rapidement, les gouvernements se rendent compte que l'efficacité de ce processus est extrêmement limitée. Un rapport d'évaluation de la Commission européenne sur les années 1998-1999 dévoile ainsi une véritable usine à gaz : dans l'ensemble des pays européens sur ces deux années, 655 204 demandes d'asile ont été déposées ; 39 521 demandes de re-prise en charge ont été présentées par les États ; 27 588 ont été acceptées ; et finalement 10 998 transferts ont été effectivement réalisés, soit un taux jugé dérisoire de 1,7% par rapport au nombre total de demandes d'asile. La Commission reconnaît l'échec de cette procédure par rapport aux objectifs affichés, en ajoutant avec une pointe de regret que la convention de Dublin n'a pas modifié le niveau des demandes d'asile dans l'Union européenne, sous entendu qu'il y aurait encore trop de demandeurs d'asile. Malgré ce constat sévère, les fonctionnaires de l'Union européenne ne se découragent pas pour autant et s'attèlent à la rédaction d'un nouveau texte reprenant les principes de base de la convention de Dublin.

1.2 De « Dublin » à « Dublin II », en passant par « Eurodac »

Le 25 février 2003, est paru au *Journal officiel* de l'Union européenne, le règlement (CE) n°343/2003 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 membre par un ressortissant d'un pays tiers* », surnommé plus simplement règlement Dublin II. Il est entré en application pour les demandes d'asile présentées depuis septembre 2003.

Entre temps, un autre instrument entre en application le 15 janvier 2003, démultipliant l'efficacité du système Dublin. Il s'agit du règlement (CE) N° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, dit Eurodac. Plus qu'un texte juridique, Eurodac est avant tout le premier fichier biométrique à échelle internationale, recueillant les empreintes dactyloscopiques (digitales) des dix doigts de certaines catégories d'étrangers. Ce fichier a pour objectif d'améliorer le dispositif de détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile présenté dans un des Etats membres. Jusqu'à son adoption, cette détermination se heurtait à la difficulté de détecter les déplacements internes des réfugiés au sein de l'espace européen. Comment savoir, par exemple, si Monsieur et Madame X ont déjà déposé une demande d'asile dans un des Etats membres, si ceux-ci ne sont pas très coopératifs et s'ils dissimulent les documents permettant de repérer leur parcours. Le Système d'information Schengen (SIS) n'était qu'une réponse partielle à ce problème puisqu'il ne contenait que les données nominatives des étrangers ayant

Principes et historique

PREFECTURE DE POLICE

DEMANDE D'ASILE / REGLEMENT (CE) n° 343/2003 du Conseil
du 18 février 2003

NR P 1

30M NO 6A00
CHEZ FTBA BP 383
75018 PARIS

CONVOCATION

développée dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable du traitement de sa demande d'asile (article 10-1, de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile).

LE PRESENT DOCUMENT NE VAUT PAS AUTORISATION DE SEJOUR

Le porteur de ce titre doit se présenter au Centre Asile - 218, rue d'Aubervilliers à Paris 19ème (Métro : Porte de la Chapelle ou Crimée) à la date du :

Apporter 2 photographies au RDV

| | | | | |
|-------------------------------------|--|--|--|--|
| Détermination de l'Etat responsable | | | | |
| Saisine de l'Etat responsable | | | | |
| Procédure de transfert | | | | |

NOM : TC

PRENOM : P

NE(E) LE : /1977 A M

DOCUMENT : DUF. : VALABLE DU

N NATIONAL : 7503

N DOSSIER : 108AUBEROC

SEXE : M
AU

NATIONALITE : BIÉLORUSSE

Signature et cachet de l'autorité

Paris, le 07 JUN 2005

Convocation de la préfecture renouvelée pendant la procédure de réadmission



Principes et historique

notamment fait l'objet d'une mesure d'éloignement dans l'un des Etats signataires de l'accord de Schengen. Il suffisait alors de modifier, même légèrement, son identité pour pouvoir échapper au contrôle du SIS. La mise en fiche et la centralisation informatique des empreintes digitales est donc une réponse quasi infaillible à ce problème.

Le système Eurodac vise à recenser, centraliser et comparer les empreintes digitales de trois catégories d'étrangers — y compris les mineurs de 14 ans : les demandeurs d'asile (catégorie 1), les étrangers interpellés lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (catégorie 2), les étrangers se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre (catégorie 3)¹. Pour ce faire, une unité centrale est installée à Bruxelles et dispose d'un système de reconnaissance des empreintes digitales. Il devient désormais totalement impossible à un étranger repéré et fiché par un des Etats membres d'engager une demande d'asile dans un autre pays de l'Union ; à moins de se mutiler volontairement les doigts pour essayer de brouiller ses empreintes, pratique qui s'est malheureusement développée chez certains exilés.

1.3 Déroulement d'une procédure de réadmission « Dublin »

Pour une meilleure compréhension des critiques que nous émettons dans la suite de ce rapport, il est nécessaire de se pencher sur le fonctionnement concret de cette procédure « Dublin ». En France, le processus de reprise en charge d'un demandeur d'asile par un autre Etat européen se déroule de la façon suivante, sous réserve de pratiques départementales parfois variables.

1^{ère} étape

L'intéressé se présente à la préfecture de son lieu de domicile pour enregistrer sa demande d'asile. Cette dernière décide sur la base de preuves (signalement dans le fichier Eurodac par exemple) ou d'indices de saisir un autre Etat de l'Union pour lui demander de le prendre en charge. En lieu et place de l'autorisation provisoire de séjour et du formulaire de demande d'asile pour l'OFPRA², la préfecture lui remet une convocation portant la mention : "*Règlement (CE) n° 343/2003 du conseil du 18 février 2003*". Il devient donc totalement impossible d'accéder à l'OFPRA pour l'examen de sa demande d'asile. En règle générale, la convocation de la préfecture est fixée pour une période de 15 jours renouvelables. Cela signifie que, tant que la préfecture n'aura pas reçu la réponse des autorités sollicitées, cette convocation sera prolongée. Etant donné les délais imposés par le règlement Dublin II, cette convocation ne devrait cependant pas dépasser les deux mois.

1 Pour eux la procédure n'implique qu'une simple comparaison pour vérifier, si la personne est connue d'une autorité quelconque, sans enregistrement dans la base de donnée.
2 Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides : établissement public national chargé d'examiner le fondement des demandes d'asile présentées en France.

Principes et historique

2^{ème} étape – en cas de réponse négative de l'Etat requis

La personne intègre alors le processus normal de demande d'asile avec remise d'une autorisation provisoire de séjour et du formulaire OFPRA.

3^{ème} étape – en cas de réponse positive (explicite ou implicite) de l'Etat requis

Au cours de l'une des convocations à la préfecture, la personne se voit notifier une décision lui refusant l'examen de sa demande d'asile par la France ainsi qu'une décision procédant à sa réadmission. Il lui est également remis un laissez-passer lui permettant de se rendre dans le pays désigné responsable.

4^{ème} étape

Juste après cette notification - en règle générale, cela se déroule instantanément – la personne se fait interpellé et placé dans un centre de rétention en attendant de pouvoir effectuer son transfert vers le pays responsable. Cette pratique de l'interpellation est pratiquée dans 86% des cas. Dans les autres situations, les intéressés sont simplement invités à se rendre par leur propre moyen dans le pays responsable.

5^{ème} étape

Le transfert est effectué extrêmement rapidement. En général, la préfecture s'est occupée de réserver une place d'avion dès la réception de la réponse positive des autorités responsables. Lorsque le requérant est interpellé, le voyage a donc déjà été programmé. Le séjour en centre de rétention ne dure en général pas plus de 12 ou 24h. Le départ en avion s'effectue en principe tôt le matin afin que les autorités responsables puissent récupérer le demandeur d'asile dans la journée³.

Les exemples suivants concernant des demandeurs d'asile suivis par le Comité Tchétchénie ou la Cimade s'insèrent dans ce type de processus.

Cette procédure type est le résultat de nos observations dans les principales préfectures d'Ile de France. Pour une approche plus approfondie des pratiques préfectorales en la matière il est possible de consulter le rapport réalisé par la Cimade en juin 2007 : « Main basse sur l'asile, le droit d'asile (mal)traité par les préfets », p 15, disponible à l'adresse : <http://www.lacimade.org/publications/4>



Principes et
historique

07 JUN 2005

ok pour réadmission

OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS ET DES REFUGIES ETRANGERS

Préfecture de Police
Centre de Réception des Etrangers
218, rue d'Aupervilliers
75019 Paris

Service traité d
Bureau 431 Dortmund
Adresse : Huckarder Straße 91
44147 Dortmund
Adresse postale : Boite Postale 100643
44000 Dortmund
Tél. (0231) 9058-0
Fax (0231) 9058 199

Le 27. 06. 2005

Vos Références : N° de dossier 7503663426-3420
Nos Références : 516044-169

Procédure selon les Accords de Dublin
Votre demande de réadmission
Pièce jointe : Modalités de remise

| | |
|--|--|
| Nom, Prénom (sexe) | |
| 1. C. P. (masculin) | |
| 2. C. H. (féminin) | |
| Date et lieu de naissance, Nationalité : | |
| 1. v. 1977/ Minsk/ Biélorusse | |
| 2. v. 1978/ Minsk/ Biélorusse | |
| ALIAS | |
| Nom/ Prénom : | |
| 1. T. P. | |
| 2. C. A. | |
| 3. P. A. | |
| Date et lieu de naissance, Nationalité | |
| 1. v. 1977/ Minsk/ Biélorusse | |
| 2. v. 1978/ Minsk/ Biélorusse | |
| 3. v. 1971/ Minsk/ Biélorusse | |

Mesdames, Messieurs,

Nous donnons suite à votre demande de réadmission du 20. 06. 2005, conformément à l'article 6, alinéa 1e de l'Ordonnance CE n° 343/2003

Les personnes susmentionnées sont prises en charge par la République Fédérale d'Allemagne.

En ce qui concerne les modalités de prise en charge, je vous prie de bien vouloir faire attention à l'annexe ci-jointe.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Par délégation
Signé : Freitag

Page 1 de 1

*29 JUN 2005
Ave. de la République
Paris 13^e arrondissement*

07/10 2004 PAGE 07/10 06/10/2005 23/06/2005 15:11 5000/90/00

Accord de prise en charge par l'Allemagne adressé à la France

noté
→ RW 2/6/05


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Direction des Libertés Publiques
et des Affaires Juridiques
Sous Direction des Etrangers
et de la Circulation Transfrontière
Cellule Eurodac France
Tel : 01 40 07 64 49
Fax : 01 49 27 48 48
Aff. suivie par : P. SOLER
N. RONOT
Réf. 2005-26
http://dipaj.mi/eurodac_entree.htm

Paris,
26 MAI 2005

Le Ministre de l'Intérieur
de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

à
Monsieur le Préfet de Police de Paris
Direction de la Police Générale
-10^{ème} Bureau-
- Service des Etrangers -

Objet : Identification d'une personne connue du fichier EURODAC.
Pays concernés : L'Allemagne et l'Islande

J'ai l'honneur de vous faire connaître que les recherches entreprises sur le fichier européen EURODAC à partir du relevé décadoctylnaire établi le 24 mai 2005 par vos services, sous le numéro AGDREF : 7503... ont donné un résultat positif.

En effet, il ressort d'un examen méthodique que les empreintes digitales saisies à cette occasion sont identiques à celles relevées :

- Le 24 septembre 2003 par les autorités allemandes sous le numéro : DE1030924ZIR
- Le 2 novembre 2004 par les autorités islandaises sous le numéro : IS111350...

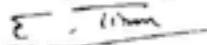
En l'occurrence, il est possible d'affirmer que toutes les empreintes concernées et analysées lors de la validation des présentes recherches ont été produites par une seule et même personne.

En ce qui concerne le dossier français, les données « alphanumériques » s'y rapportant, sont reproduites comme il suit :

AGDREF : 7503...
Nom : T... Eponse : SNC Prénom : A...
Née le : .../1978

Ci-joint une copie écran du ou des « Hit(s) » relevé(s).
Une photocopie de la ou des fiche(s) dactyloscopique(s) « Candidato(s) ».
Une photocopie de la fiche dite « demandeur »

Pour le ministre et par délégation,
pour le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques,
l'administrateur civil
chef de bureau du droit du séjour,
du droit d'asile et des questions migratoires


Bertrand TISON

ADRESSE POSTALE : PLACE DE LAUNAY 75000 PARIS CEDEX 06 - STANDARD 01.49.27.48.27 - 01.46.07.60.00
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Résultat de la comparaison des empreintes digitales dans le fichier EURODAC



2. APPLICATION CONCRÈTE EN 2006 ET 2007 : L'EXEMPLE DES DEMANDEURS D'ASILE DU PROJET FAAR

2. Application concrète en 2006 et 2007 : l'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

2.1 Des demandeurs d'asile traités comme de la marchandise

Le Comité Tchétchénie intervient depuis le déclenchement du second conflit tchéchène, en octobre 1999, afin de convaincre la population et les décideurs de lutter contre la guerre et de venir en aide aux réfugiés. En 2003, suite à la fermeture forcée des camps de déplacés tchéchènes en Ingouchie et à la persistance des affrontements et des violations des droits de l'homme sur le terrain, de très nombreux Tchétchènes arrivent en France pour déposer des demandes d'asile. C'est précisément dans ce contexte tendu que les premiers cas de personnes confrontées à l'application du règlement européen dit « Dublin II » sont enregistrés. Le tout premier date de l'automne 2003 et concernait une famille arrivée en France en juin 2003, après un passage par l'Autriche. Ainsi, le Comité Tchétchénie, par la force des choses, s'est trouvé témoin de l'application souvent violente et erronée du règlement dit Dublin II sur le territoire français.

Dès 2004, une majorité des bénéficiaires de l'accueil du Comité Tchétchénie est concernée par l'application du règlement européen Dublin II, à un moment ou à un autre de la procédure d'asile. Pour les Tchétchènes, qui empruntent majoritairement la voie terrestre en fuyant leur pays et la Fédération de Russie, des pays signataires de la convention de Dublin comme la Pologne, la Slovaquie, la Tchéquie¹, l'Autriche ou l'Allemagne sont les premiers pays européens traversés. Or, dans de nombreux cas, l'intention des demandeurs d'asile n'est pas de rester dans ces Etats. Ils essaient souvent de les contourner ou de les traverser clandestinement mais très peu y arrivent. La plupart du temps, ils sont arrêtés et contraints de déposer une demande d'asile. Dans le cas contraire, ils sont reconduits à la frontière qu'ils viennent de franchir. Beaucoup de gens considèrent la Pologne comme peu sûre, trop proche de la Russie. Par ailleurs, très peu y obtiennent le statut de réfugié politique (voir p 29 : l'exemple de la Pologne). Enfin, les Tchétchènes jugent les capacités d'accueil de ce pays insuffisantes. Concernant les autres Etats cités, les Tchétchènes craignent de ne pas obtenir le statut – comme en Allemagne où certains *Länder* n'accordent pas aisément l'asile politique – ou souhaitent rejoindre des membres de leur famille dans d'autres pays comme la France ou la Belgique.

Parmi les personnes ayant bénéficié du suivi juridique et social du Comité Tchétchénie dans le cadre du projet FAAR, de septembre 2005 à novembre 2008, 6 sur 15 ont été placées à un moment de leur parcours d'asile sous convocation de la préfecture en vue de la détermination du pays responsable de leur demande d'asile. Par ailleurs, le second volet de participation du Comité Tchétchénie au projet FAAR consistait à favoriser le développement du Centre culturel franco-tchéchène, association créée en 2005 pour promouvoir la culture tchéchène : il a été frappant de constater que la majorité des participants aux activités culturelles était concernée par le règlement européen.

Le Comité Tchétchénie a donc recueilli les témoignages des bénéficiaires sur l'application du règlement Dublin ainsi que sur les conséquences de cette application sur la vie des personnes.

1 Ces trois pays sont entrés dans l'Union Européenne en mai 2004.



L'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

A de nombreuses reprises, les demandeurs d'asile ont fait l'objet de traitements abusifs, voire violents, de la part des autorités préfectorales et de la police : dissimulation délibérée d'information aux intéressés, convocations pièges, brutalité des arrestations et des transferts, non prise en compte des « attaches » familiales en France. L'expérience d'un des bénéficiaires du Comité Tchétchénie illustre l'ensemble de ces phénomènes.

Dans ce cas précis, une préfecture a commis une erreur d'application du règlement en refusant la responsabilité d'une demande d'asile alors qu'elle n'en avait plus le droit, fait que reconnaîtra plus tard la justice française ; elle a induit ce demandeur d'asile en erreur sur l'objectif précis d'une convocation dans les locaux de la préfecture ; elle a usé de brutalité dans l'arrestation de cette personne en vue de la placer sous contrôle judiciaire en vue de sa réadmission en Pologne ; enfin, elle a ignoré les attaches familiales directes du demandeur d'asile en France.

Ali B. (né en 1979) est originaire de Tchétchénie. Pendant les deux guerres qui ravagent son pays de 1994 à 1996, puis de nouveau à partir de 1999, Ali et sa famille résident en Sibérie et échappent aux violences à grande échelle. En août 2004, sa famille rentre en Tchétchénie pour venir en aide à un oncle qui a été blessé au combat. Ali B. est interpellé, il subit des sévices dont il refusera de parler par la suite ; sa famille dira plus tard, qu'il n'a plus jamais été le même, qu'il était « hébété ». Il quitte son pays avec les siens en octobre 2004. En Pologne, il demande l'asile qui, après une longue procédure, lui est refusé en mars 2006. Le même mois, Ali B. part pour la France où il dépose une demande d'asile à la préfecture du Calvados. Il se présente plusieurs fois aux convocations de la Préfecture mais il a peur d'être interpellé, renvoyé en Pologne, puis en Biélorussie ou en Russie.

Ali B. prend alors conseil auprès d'une avocate qui contacte la préfecture, et explique la situation. **Il obtient une convocation « en vue de déposer une demande d'asile »**. Mais, ce qu'Ali B. ignore à cette époque, c'est que la Préfecture a demandé à la Pologne de le reprendre en charge et que ce pays a accepté. **Il est interpellé de façon très brutale.**

Témoignage de Ali B. sur ces conditions d'interpellation

« J'ai donné ma convocation pour déposer une demande d'asile à l'employée de la préfecture. Elle m'a dit d'aller m'asseoir et d'attendre. Elle avait l'air ravi. J'ai attendu. Petit à petit cela m'a semblé suspect. J'ai vu arriver des policiers en civil. J'ai compris que quelque chose n'allait pas. Il fallait absolument que je rentre à Paris, ma mère m'attendait. Je me suis enfui. Alors, une longue course poursuite a commencé. Il y avait des sirènes de tous les côtés. J'ai couru tant que j'ai pu. J'ai été arrêté par les marécages. Quand les policiers m'ont rattrapé, ils étaient furieux... » Lors de l'audience au tribunal, le lendemain, les proches d'Ali remarqueront que son tee-shirt est taché de sang. Plusieurs mois après, il confie avoir été frappé au visage : *« -J'ai reçu un coup violent et j'ai saigné. Comme j'étais essoufflé et que je pissais le sang, je m'étouffais... »*

Ali B. est renvoyé en Pologne le 1^{er} février 2007. Sa nouvelle demande d'asile sur le territoire polonais est rejetée. Alors qu'il se trouve encore en Pologne, il gagne en appel au tribunal administratif de Caen (mai 2007) qui constate que **« l'autorité préfectorale n'a saisi les autorités polonaises d'une demande de prise en charge de l'intéressé que le 5 décembre 2006, soit au-delà du délai de trois mois fixé par l'article 17 précité du règlement du 18 février ; que dès lors, la France doit être regardée comme l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile dont il s'agit »**. La décision par laquelle le préfet du Calvados a refusé d'admettre Ali B. est annulée et il est enjoint à la même autorité de l'admettre au séjour dans un délai de 15 jours. Ali B. revient en France par ses propres moyens (décembre 2007). **Il obtient le statut de réfugié au mois de mai 2008 soit près de quatre ans après avoir fui son pays.**

L'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

Extrait d'une pétition de la FNARS diffusée en septembre 2008, concernant les arrestations de demandeurs d'asile « dublinés » dans les foyers du Sud-Ouest de la France.

Nous tenions par la présente à attirer votre attention sur les nouvelles pratiques de la Préfecture et les interpellations qu'elle n'hésite plus à faire, accompagnée de la PAF. Ces arrestations ont lieu directement dans les structures sociales. Nous avons tristement assisté, impuissants, à deux exemples durant le mois de septembre au sein du Gîte de l'Ecluse :

Le 03/09/08

Deux policiers, un agent de la Préfecture et une interprète se sont présentés au service d'accueil de jour pour femmes. Dans le même temps, la directrice du gîte a reçu un appel de la Préfecture pour la prévenir de l'intervention qui se préparait. L'équipe du gîte a demandé aux personnes entrées dans l'accueil pour femmes de quitter les lieux, ce qu'ils ont fait. Ils sont ensuite rentrés dans le gîte par l'entrée principale et une personne de l'équipe les a accompagné jusqu'au bureau de la Directrice. Après un court entretien, ils ont souhaité se présenter à l'appartement d'une des familles hébergées, famille monoparentale constituée d'une femme et de ses trois enfants. La mère de famille leur a ouvert, le représentant de la Préfecture lui a signifié alors la décision administrative de repartir en Pologne. Ils ont ensuite demandé à la famille de les suivre pour les amener directement au centre de rétention administrative de Cornebarrieu en pressant les enfants de se chauffer, en tapotant l'épaule de la mère et en lui précisant que ça ne servait à rien de pleurer. Devant le gîte, un fourgon et une petite voiture les attendaient. Une personne de la PAF (police aux frontières) a alors proposé que la mère et les enfants soient séparés dans les véhicules. Devant la réaction de la mère et de l'équipe du gîte, la personne de la PAF a répondu que ça ne servait à rien de s'énerver et que cette solution permettrait au moins de parler avec Mme par le biais de la traductrice. Un des policiers a alors proposé de laisser sa place afin que la traductrice puisse monter dans le fourgon avec la famille. Dès le lendemain matin, la famille était reconduite en Pologne. Contrairement à ce qui nous avait été dit et précisé à la famille, aucun représentant de la Cimade n'a pu la rencontrer avant son départ.

Le 23/09/08

Deux équipes de police accompagnées de personnel de la Préfecture sont intervenues simultanément sur les deux structures de l'association Espoir (Gîte de l'Ecluse et Centre de Fages). Une fois encore, les directeurs d'établissements reçoivent un appel de la Préfecture pour les informer de ces interventions en leur demandant fermement de bien vouloir coopérer. Comme ils n'étaient pas munis de commission rogatoire, la directrice du gîte de l'Ecluse ne leur a pas ouvert. La personne de la Préfecture, au téléphone avec la directrice, l'informe que cela « risque de lui coûter cher ». Elle ne s'exécute pas. Finalement la police interpelle le couple censé être interpellé dans l'autre structure de l'association, sur le trottoir devant l'Ecluse. Cette arrestation se fait avec beaucoup de violences. En effet, la femme (sourde et muette) est tirée très violemment par plusieurs agents de police vers leur véhicule, les agents de police empêchant pendant ce temps les personnes de l'équipe de sortir du gîte. La police, habillée en civil et utilisant une voiture banalisée, a conduit le couple au C.R.A et dès le lendemain matin, ils ont été renvoyés en Pologne.



L'exemple des
demandeurs
d'asile du
projet FAAR

L'application du règlement dit Dublin II ajoute dans tous les cas de figure des difficultés supplémentaires au parcours ordinaire du demandeur d'asile :

- elle multiplie l'incertitude du demandeur qui ne sait pas si et quand sa demande sera examinée dans le pays où il le souhaite ;
- elle conduit parfois les migrants à la clandestinité ou à l'errance forcée ; elle les prive souvent des droits sociaux dus aux demandeurs d'asile, le temps de la procédure de détermination de l'Etat responsable ;
- elle les expose à la peur ou à la réalité de tentatives de transfert forcé ;
- elle les pousse à se sentir rejetés par les autorités des pays où ils demandent l'asile.

Les peurs et les violences qui se produisent alors peuvent entrer en résonance avec les traumatismes qui ont été à l'origine de l'exil et de la recherche de protection à l'étranger.

Le rapport d'activité 2007-2008 du Centre d'Ecoute et de Soins de **Médecins Sans Frontières** révèle qu'une situation sociale difficile due à la migration peut redoubler les atteintes psychiques antérieures et empêcher l'amélioration de l'état mental d'un patient. Il met en cause l'impact de l'isolement social, des relations difficiles aux autorités administratives, du déracinement, de la peur du retour. Il est frappant de constater que les témoignages recueillis pour illustrer ce phénomène sont souvent ceux de personnes placées sous convocation Dublin par les préfectures. Ci-dessous, nous citons plusieurs passages de ce rapport (p. 22 et suivantes).

Une relation aux autorités administratives en écho aux persécutions subies.

Les relations avec les différentes autorités administratives, dont les patients ne saisissent pas toujours les mandats et fonctions, sont sources de tensions, de dévalorisation, voire d'abus.

Ainsi, les rendez-vous en Préfecture, où les dublinés et certains déboutés risquent l'interpellation par les forces de l'ordre et l'expulsion, sont souvent sources d'angoisses très fortes, rappelant les événements subis au pays (arrestations, interrogatoires, etc).

M, Tchétchène Dubliné. A son rendez-vous à la préfecture, il est arrêté. Sa femme, enceinte de 7 mois, ressort libre. Placé en centre de rétention, il apprend qu'il va être réadmis en Pologne au petit matin. Refusant d'embarquer, il sera réintégré au centre de rétention avant d'être finalement libéré 4 jours plus tard.

Lors de sa consultation suivante, il se montre très angoissé, abattu, déprimé :

« J'ai cru que je m'en sortirais pas et que je ne reverrai pas ma femme de sitôt. Quand ils me disaient : signez et tout se passera bien, je repensais aux arrestations aux pays où on te disait :

« si tu signes, tu t'en sortiras bien ».

« Ca y est, j'ai compris. J'avais un pressentiment mais cette fois ci j'en suis sûr. A la préfecture, la prochaine fois, ils vont m'attraper et me fusiller ».

Tchétchène, Dubliné ; femme et deux enfants en prison en Allemagne.

[...]

L'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

Etre nulle part.

Les patients ont souvent l'impression d'être nulle part, de ne pouvoir réellement se poser.

Ils évoquent fréquemment le fait d'être partis de leur pays, en guerre ou en proie aux violences, sans être pour autant arrivés vraiment ailleurs. Cette impossibilité d'avoir un lieu, un ancrage, d'où se projeter et rebondir, est peu propice au travail de deuil et de rémission, et est source d'angoisses nouvelles.

Il en va ainsi de certains patients qui errent parfois depuis plusieurs années en Europe et ont l'impression d'être en permanence en transit, n'ayant pu être entendus par une autorité chargée de déterminer l'octroi du statut de réfugié, ce qu'ils vivent avec amertume et colère.

« La guerre continue toujours pour moi, tant que je n'ai pas les papiers, tant que je vis dans une maison sans eau ni électricité, je suis encore dans la guerre, ce n'est pas une vie normale. Toutes les journées se ressemblent, je perds la notion du temps, je ne sais pas si c'est arrivé il y quinze jours ou il y trois mois. »

Tché Tchène, vit dans un squat, en attente d'une convocation à la CNDA.

2.2 La clandestinité comme échappatoire

Très vite, les demandeurs d'asile ont saisi que le règlement Dublin était appliqué et que de nombreuses personnes ne peuvent pas choisir le pays où déposer leur demande d'asile. Par conséquent, les personnes tentent d'échapper au règlement par plusieurs moyens. Néanmoins, il faut remarquer que les bénéficiaires du projet FAAR, comme beaucoup d'autres migrants forcés, ne choisissent pas de vivre clandestinement en France. Il s'agit de personnes qui ont décidé de faire reconnaître leur statut de réfugié. Les stratégies qu'elles choisissent pour échapper au règlement Dublin implique donc de demander l'asile dans une préfecture.

Certaines déposent leur demande sous un nom d'emprunt. Elles cherchent à cacher leur identité, de manière à pouvoir déposer malgré tout une demande d'asile. On pourrait définir cela comme une demande d'asile clandestine. Elles ignorent probablement la mise en application d'Eurodac, la base de données contenant les empreintes de tout individu ayant enregistré une demande d'asile dans un Etat signataire du règlement Dublin. Toutes ces personnes connaissent de graves problèmes par la suite. Cela est dû au fait que les préfectures considèrent alors leur demande comme abusive, voire mensongère. Parfois, les structures d'accueil associatives elles-mêmes suspectent les personnes de mentir systématiquement. Dans de nombreux cas, en outre, pour bénéficier d'hébergement en structures d'accueil, les demandeurs d'asile déclarent aux associations qu'ils n'ont pas demandé l'asile dans un autre pays européen. Quand par la suite preuve est faite que ce n'est pas exact, les personnes se trouvent en situation délicate face à ceux-là mêmes qui sont censés les soutenir dans leur procédure d'asile.

Une autre stratégie consiste à fuir la préfecture qui a reconnu les empreintes du demandeur et requis l'Etat jugé responsable. Cela se produit relativement souvent. Les rumeurs qui circulent dans les communautés encouragent ce genre de pratiques. Elles colportent souvent les bonnes ou mauvaises réputations des préfectures qui, il est vrai, n'appliquent pas toutes le règlement Dublin de la même manière.



L'exemple des
demandeurs
d'asile du
projet FAAR

Enfin, d'autres demandeurs d'asile, après avoir donné leurs empreintes, craignaient d'être arrêtés et transférés de force dans l'Etat requis par la France. En conséquence, ils ne se présentent plus aux convocations de la préfecture. Ils exploitent ainsi une forme de faille contenue dans le règlement Dublin. Le transfert physique du demandeur d'asile doit intervenir dans un délai de 6 mois après la décision positive de l'Etat requis. Passé ce délai, la personne, si elle n'a pas tenté de se soustraire à la procédure de réadmission, peut estimer que l'Etat où elle réside est responsable de sa demande d'asile.

Plusieurs bénéficiaires du projet FAAR se sont sentis contraints d'utiliser ces procédés pour demander l'asile sur le territoire français.

La vie de Magomed A. bascule en 1994 quand commence la première guerre russo-tchéchène ; il s'engage alors dans la résistance. Au cours du second conflit, il choisit de ne pas participer aux combats, par contre, il apporte son aide de façon ponctuelle et occasionnelle en nourriture, en argent et en médicaments. Il vit plusieurs années dans la crainte. Enfin, au cours de l'année 2004, il est arrêté pour avoir aidé un jeune homme blessé. Il est interrogé, torturé au point de ne pas penser s'en sortir vivant. C'est à la suite de cette interpellation qu'il décide de fuir son pays. En janvier 2005, Magomed, son épouse et leurs quatre enfants quittent l'Ingouchie. Ils arrivent en Pologne. Dès qu'ils en ont l'occasion, à la mi-janvier 2005, ils viennent en voiture jusqu'à Paris. Leurs proches les rencontrent et les emmènent au Mans où ils sont domiciliés.

La famille a utilisé deux moyens de demander clandestinement l'asile en France : à leur arrivée en France en janvier 2005, ils ont caché leur identité, puis, constatant l'échec de cette stratégie, ils ont demandé l'asile, sous leur vrai nom, dans une autre préfecture. Malgré ces stratégies, et en réalité à cause de ces stratégies, les autorités préfectorales ont jugé abusives leur demande d'asile et les ont placés en procédure prioritaire. La famille a alors payé cher son changement de domicile. Faute de recevoir le courrier à temps, elle n'a pas reçu dans les délais une convocation extrêmement importante à l'OFPRA et n'a pu défendre sa demande d'asile oralement. Elle a reçu une décision négative le jour même où elle était convoquée. Par la suite, accaparée par la procédure lancée afin d'obtenir une nouvelle convocation, elle n'a pas pris le temps nécessaire pour rédiger son recours contre la décision négative au regard de l'asile, qui a été rejetée sans audience par la Commission des Recours des Réfugiés en décembre 2006. Enfin, la famille a reçu un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, qu'elle n'a pu contester. En 2008, elle tente de demander un réexamen. Magomed, sa femme et leurs quatre enfants survivent en région parisienne dans la plus grande précarité.

« Nous avons attendu un peu à cause de « Dublin ». Nous avons très peur d'être renvoyé en Pologne si on apprenait ici que nous venions de là-bas. Nous avons paniqué. Nous avons changé de nom. En effet, je ne m'étais pas senti en sécurité en Pologne. Beaucoup de gens ont été arrêtés dans ce pays et emmenés. Je pense que là-bas, c'est dangereux aussi. Nous sommes allés à la Préfecture en mars 2005. (...) Nous avons eu des problèmes à cause de notre passage en Pologne. Pour mon épouse, ils se sont rendu compte tout de suite, moi, on a pris mes empreintes huit fois ! Nous n'avons pas eu d'hôtel. La préfecture nous a dit qu'il n'y avait rien pour nous. Des compatriotes nous ont hébergés. C'était dur. Le 1^{er} juillet 2005, nous avons été « mis sous Dublin ». Nous avons reçu un courrier selon lequel nous devons nous rendre en Pologne car elle acceptait de nous reprendre. En août 2005, nous sommes venus en région parisienne. A la mi août 2005, nous nous sommes présentés à la préfecture du Val de Marne. Nous avons fait notre nouvelle demande d'asile sous notre véritable identité. »

Le 24 juillet 2006, le Préfet du Val de Marne refuse à la famille l'admission provisoire au séjour en vue de demander l'asile. Elle est placée en procédure prioritaire car la demande d'asile est jugée abusive.

« ... Nous comptions nous expliquer lors de l'entretien OFPRA. Mais, il n'a pas eu lieu. Nous devons aller à l'O.F.P.R.A. le lundi 25 septembre 2006. Mais on a eu la convocation que le mardi 26 septembre 2006. »

2.3 Détournement de procédure institutionnalisée

Le Comité Tchétchénie intervient principalement en région parisienne. Ses bénéficiaires habitent dans la capitale ou dans ses environs. Selon leur domiciliation, ces personnes dépendent, pour leur droit au séjour, des préfectures de Paris, de Seine Saint-Denis, du Val de Marne, ou des Hauts de Seine. Il a été constaté que les pratiques en matière d'application du règlement européen divergent sensiblement d'une préfecture à l'autre. La préfecture de Paris se distingue particulièrement par le fait qu'elle ne procède pas à la réadmission forcée des familles de demandeurs d'asile tchétchènes.

L'absence de places suffisantes pour les familles dans les centres de rétention de la région parisienne a-t-elle dicté ce choix ? Dans un contexte francilien de forte mobilisation, notamment autour du réseau éducation sans frontière, la préfecture craint-elle de perdre trop d'énergie à contrer les pétitions, les rassemblements et autres manifestations d'opposition ? Quoi qu'il en soit, le fait est que les familles avec enfants ne sont pas interpellées en vue de leur réadmission.

Après avoir reçu l'acceptation de l'Etat requis, la préfecture notifie aux intéressés qu'elle refuse l'examen de leur demande d'asile en France. Les fonctionnaires ont cependant pris l'habitude de signifier aux demandeurs qu'ils ne risquent pas l'expulsion et qu'ils doivent se représenter en préfecture une fois le délai réglementaire de transfert dépassé. De fait, comme expliqué précédemment, le règlement Dublin stipule que le transfert physique du demandeur d'asile doit intervenir dans un délai de 6 mois après la décision positive de l'Etat requis. Passé ce délai, la personne, si elle n'a pas tenté de se soustraire à la procédure de réadmission, peut estimer que l'Etat où elle réside est responsable de sa demande d'asile.

Ainsi, la préfecture de police de Paris a organisé, de manière systématique et institutionnalisée, une pratique de contournement partiel du règlement Dublin. Elle encourage les personnes à utiliser les clauses du texte officiel, en vue d'éviter les arrestations de familles avec enfants. Observons néanmoins qu'elle ne va pas jusqu'au bout de cette logique, en jugeant, après le délai de 6 mois, que les demandes d'asile des personnes concernées sont abusives. Elle traite alors ces demandes en procédure prioritaire, c'est-à-dire en acceptant leur examen par l'OFPRA, tout en privant les gens d'autorisation provisoire de séjour et des droits qui y sont afférents.

Témoignage d'un membre du Comité Tchétchénie ayant accompagné plusieurs familles en préfecture pour traduction, à la demande des autorités préfectorales

Pendant plus de deux ans, j'ai accompagné des demandeurs d'asile tchétchènes en préfecture de police. A de nombreuses reprises il s'agissait de familles avec enfants qui étaient convoquées en vue de leur réadmission vers l'état responsable de l'examen de leur demande d'asile. Les premières fois, je craignais très fortement d'assister à l'interpellation des personnes que j'accompagnais. Puis, j'ai été très surpris de constater à chaque fois que les fonctionnaires de la préfecture ne procédaient pas à des arrestations, comme ils auraient pu le faire et comme ils le faisaient avec les personnes seules ou les couples sans enfants. La première fois, j'ai d'abord dû traduire que la France refusait de délivrer une autorisation de séjour à la famille, en raison de la réponse positive de la Pologne à la demande de prise en charge de l'examen de leur demande d'asile. A ce moment, les parents ont commencé à regarder de tous les côtés avec inquiétude. Mais ensuite, la fonctionnaire qui nous recevait au guichet, constatant notre inquiétude, a précisé qu'il n'y aurait pas d'arrestation. La famille devait se rendre en Pologne par ses propres moyens. « Et puis vous savez, au bout de six mois ils repasseront et ils pourront à nouveau demander l'asile. On n'expulse pas les familles. Ce ne sont pas des criminels. Pour qu'on expulse les gens, il faut vraiment qu'ils aient fait quelque chose de mal. » Ensuite, la fonctionnaire a souvent souri aux enfants, d'un air attendri.



L'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

Il a également été ponctuellement observé dans d'autres préfectures des pratiques similaires. Les agents se trouvent parfois tellement désarçonnés par la complexité et la lourdeur des réadmissions qu'ils se contentent de notifier le refus d'examiner la demande d'asile en France en invitant les requérants à partir d'eux-mêmes dans le pays responsable, sans autre document. Pourtant, sans le laissez-passer prévu par le règlement, ceux-ci s'exposeraient à de très sérieux problèmes s'ils essayaient de voyager et de franchir les frontières sans autorisation officielle.

2.4 L'errance des demandeurs

En réalité, dans la plupart des préfectures françaises, les familles comme les personnes sans enfants qui sont l'objet d'une décision de réadmission sont les victimes de tentatives de transferts forcés. Dans la plupart des cas, ces tentatives échouent, car les procédures à suivre par les autorités sont complexes, ce qui permet souvent de les contester en justice. Mais même dans les cas où ces transferts ont effectivement lieu, on constate qu'ils ne dissuadent pas les demandeurs d'asile de revenir dans le pays où ils souhaitent résider. Bien souvent, cela conduit à l'errance de personnes qui, seules ou en famille, se heurtent plusieurs fois de suite à l'application du règlement Dublin II, pendant des années, dans des allers et retours absurdes et épuisants entre plusieurs pays européens.

Zelimkhan T. (né en 1983) a grandi en Russie où il vivait avec son père. Souvent inquiété par les autorités fédérales russes, à plusieurs reprises, il est interpellé et roué de coups. Il rentre en Tchétchénie en 2003. Son père est interpellé un an plus tard, et il est lui-même interpellé lors d'une opération de « nettoyage », puis détenu et maltraité (2005). Suite à cette interpellation, sa famille décide de l'envoyer en Europe pour le mettre à l'abri. Entre temps, son père a disparu et sa mère est décédée. Il tente de venir en France où se trouvent ses tantes. Il est arrêté en Pologne et il est envoyé à Lesznowola (un camp fermé) où il passe deux semaines. Il rejoint la France (mars 2006). Il est interpellé à la préfecture (été 2006), renvoyé en Pologne. Il revient en France (automne 2006). Il se cache et attend puis se présente à la préfecture de Créteil sous une fausse identité (mai 2007) puis sous sa véritable identité (avril 2008).

« Je suis arrivé à Paris en mars 2006 puis j'ai été renvoyé en Pologne au cours de l'été 2006. J'ai obtenu une sorte de « séjour toléré » mais j'avais été condamné à une peine de prison avec sursis pour avoir franchi illégalement le territoire polonais. Cependant, je ne me sentais pas plus en sécurité dans ce pays que lors de mon premier séjour. Quand j'ai dû quitter le camp, je ne savais où vivre. Je n'avais nulle part où aller. Au mois d'octobre 2006, je suis revenu auprès de mes tantes en France. J'ai attendu, puis, en mai 2007, je me suis présenté en Préfecture de Créteil. J'ai eu peur, j'ai donné une fausse identité. Par la suite, j'ai paniqué à l'idée d'une interpellation ; je ne me suis donc pas présenté à ma dernière convocation. J'avais fui vers l'Europe à la recherche d'une protection parce que je courais un grave danger dans mon pays. Les autorités polonaises n'ont semble-t-il pas été en mesure de m'offrir cette protection. Un renvoi en Pologne me mettrait en péril puisque les autorités polonaises risquent de me condamner à une peine de prison ferme et de me renvoyer vers la Biélorussie. Enfin, je suis très jeune, j'ai 22 ans et une séparation avec mes tantes qui sont ma seule famille en Europe représenteraient une épreuve traumatisante de plus. Malgré la précarité de ma situation, je désire vivement rester en France où je suis revenu, il y a maintenant un an. Je souhaite me construire un avenir. Dans cette perspective, j'ai suivi des cours de français à la Cimade. »

Zelimkhan T. vient d'obtenir son dossier OFPRA (novembre 2008) et peut enfin demander l'asile en France après avoir été renvoyé en Pologne à deux reprises. Il est en procédure prioritaire et n'a aucun revenu.

L'exemple des demandeurs d'asile du projet FAAR

« Moi, je voudrais témoigner et je voudrais bien qu'on écrive mon nom car ce qui m'est arrivé toutes ces dernières années, cela m'est vraiment arrivé à moi, mais à force de passer du temps enfermé, j'ai perdu la notion du temps (...) J'ai passé cinq ans dans les centres de rétention administrative européens. »

Saïd K., jeune homme tchéchène (né en 1980), isolé. Vivait dans la clandestinité dans son pays depuis 2001. Au cours de l'année 2003, il s'échappe en vue de trouver refuge en France.

« Je suis parti de Naltchik [Russie] en avion pour Istanbul où j'espérais obtenir un visa pour la France. Mais, au consulat de France, j'ai appris que c'était impossible et que je ne pourrais obtenir ce document pour la France qu'à Moscou. J'ai passé deux mois en Turquie (...) Puis, j'ai pris un bateau pour Odessa, où on m'a arrêté à la frontière et mis en prison pendant un mois. Quand j'ai été relâché, on m'a donné 3 jours pour quitter le territoire. Je suis parti en train pour Kiev, puis de Kiev à Minsk, de Minsk à Brest et de Brest à Terespol, en Pologne (...)

A Terespol, les gardes frontières ont pris mes empreintes. C'était au cours de l'année 2003 ou 2004. Six mois plus tard, j'ai obtenu une sorte d'autorisation de séjour toléré, le "Pobyt".

Je voulais toujours aller en France. J'ai tenté de le faire au cours de l'hiver 2004.

La police allemande m'a attrapé. Elle m'a dit que l'Allemagne allait me donner l'asile. En fait, elle m'a mis en prison à Hof pendant un mois. Les prisonniers étaient ensemble : des étrangers qui allaient être rapatriés et des Allemands, des criminels. Un matin, elle m'a mis des menottes, raccompagné à la frontière et remis aux autorités polonaises. Les Polonais m'ont emprisonné dans un centre de rétention à Cezsine (il n'y avait que des étrangers). Au bout d'un mois, j'ai été relâché et on m'a dit d'aller à Varsovie.

L'année 2005 est arrivée. J'ai réussi à venir en France. J'ai demandé l'asile à Orléans. J'y suis resté pendant trois mois. Un jour, j'ai été interpellé à la préfecture. Le lendemain, j'étais dans l'avion pour la Pologne sans avoir pu prévenir qui que ce soit, ni faire quoi que ce soit. Là, je me suis retrouvé à nouveau en prison pendant un mois, à Varsovie. Les Polonais me provoquaient. Ils menaçaient de me renvoyer en Russie.

En 2006, je suis parti pour la Belgique. J'ai pensé que si j'obtenais le statut de réfugié en Belgique, je pourrais rendre visite à mon oncle, en France. En Belgique, au début, j'ai essayé de cacher que j'avais été en Pologne, puis j'ai décidé de quand même donner mes empreintes et les Belges m'ont enfermé pendant deux semaines, puis mis dans l'avion pour la Pologne. Les Belges ne m'ont pas rendu mon permis de conduire, ni la copie de mon acte de naissance.

J'ai refait un mois de prison à Varsovie dans des conditions difficiles.

Dès que j'ai pu, je suis reparti avec toujours le même objectif : rejoindre mon oncle en France. Les Allemands m'ont attrapé à Rostock. Ils m'ont enfermé pendant trois mois. Ils m'ont donné un billet pour la Pologne. Je ne voulais pas aller en Pologne. Je ne voulais pas être enfermé de nouveau. Je suis parti à Bremen, puis à Osnabrück où on m'a arrêté. Ils m'ont raccompagné en Pologne en voiture et j'ai passé trois mois et demi à Cezsine.

À ce moment là, à Cezsine, il y avait un régime sévère parce qu'il y avait eu une évasion. Il y avait des révoltes, des conflits entre les différentes nationalités, des provocations, des humiliations. On nous empêchait d'aller aux toilettes. Quand des personnes se rebellaient, n'importe qui pouvait être frappé, au hasard. J'ai ainsi reçu des coups de matraque. Enfin, je suis arrivé en France au mois d'octobre 2007. ... »

« Déjà, ils ne parvenaient pas à prendre mes empreintes. L'appareil me mettait dans un état de grand stress, je ne le supportais pas à cause de ce qui m'était arrivé avant. J'étais très angoissé et je suis beaucoup. Ensuite, le service asile a voulu vérifier mon parcours (...) ils ont eu pitié de moi. Ils m'ont autorisé à demander l'asile. »

« J'étais convaincu que compte tenu de mon histoire familiale, l'OFPRA. m'accorderait le statut de réfugié. Je pensais aussi que l'Office tiendrait compte des difficultés que j'avais rencontrées en Europe. Elles ne sont évidemment pas la cause de ma demande d'asile mais elles expliquent mes troubles de mémoire et ma gêne à me concentrer. J'ai des difficultés à situer un événement dans le temps. Tout est un peu mélangé dans ma tête ! »



3. DUBLIN : UNE « USINE À GAZ »

Dublin : une
« usine à gaz »

3. Dublin : une « usine à gaz »

3.1 La charrue avant les bœufs

Les fondations du dispositif « Dublin » sont irrémédiablement bancales. Il n'est possible d'envisager une mécanique comme celle-ci que dans une Europe qui serait totalement uniforme dans ses conditions d'accueil, ses garanties de procédure et ses critères d'attribution d'une protection aux demandeurs d'asile. Autrement dit, dans une logique d'équité, on ne peut imposer par la contrainte le pays où un demandeur d'asile devra faire examiner sa demande si ses « chances » d'obtenir un statut ne sont pas encore équivalentes dans les différents Etats. Pourtant le processus « d'européanisation » de l'asile s'est déroulé exactement dans le sens inverse de cette logique.

Comme nous l'avons vu en introduction, c'est la convention d'application des accords de Schengen qui a inauguré le principe des critères de responsabilité des Etats membres dans l'examen des demandes d'asile. Cette convention est entrée concrètement en application en mars 1995. Puis, la convention de Dublin proprement dite est mise en œuvre à partir de septembre 1997. A cette époque, l'Union européenne est encore bien loin d'envisager des normes communes en matière de protection des réfugiés puisque ce n'est qu'en octobre 1999, au cours du sommet de Tampere que les Etats se lancent dans une politique volontariste dans ce domaine. Ce cheminement aboutira quelques années plus tard à la publication de trois directives importantes fixant des normes minimales — c'est-à-dire une sorte de plancher commun interdisant les pratiques moins favorables à l'égard des demandeurs d'asile, mais autorisant toutes initiatives plus favorables :

- le 27 janvier 2003, directive fixant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, évoquant principalement les conditions sociales ; les dispositions de cette directive devaient être transposées en droit interne de chaque Etat avant le 6 février 2005 ;
- le 29 avril 2004, directive dite « qualification » concernant les critères d'attribution d'une protection en application de la convention de Genève ou d'une forme de protection subsidiaire ; transposable en droit interne avant le 10 octobre 2006 ;
- le 1^{er} décembre 2005, directive fixant des normes minimales de procédure d'examen des demandes d'asile, transposable en partie avant le 1^{er} décembre 2007.

Ces textes ne sont encore que des normes minimales qui laissent encore beaucoup de marge de manœuvres aux différents Etats européens. Cette tentative d'harmonisation aura d'ailleurs pour effet pervers une tendance à l'alignement vers le bas des législations, conservant malgré tout des disparités fondamentales dans les conditions d'accueil et d'examen des demandes d'asile entre les pays. A partir de juin 2007, la Commission européenne envisage l'étape suivante en publiant un livre vert sur le « futur régime d'asile européen commun ». L'idée de tendre vers une procédure d'asile unique est également reprise lors de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. La création d'un bureau d'appui européen est alors décidée pour guider les différentes administrations dans leurs critères d'attribution d'une protection, dans le cadre du pacte européen sur l'immigration signé le 16 octobre 2008 par les 27 pays membres.

Cependant, pendant le déroulement de ces travaux, d'autres mécanismes progressent et se mettent en place beaucoup plus rapidement. En 2003, le règlement Eurodac et le règlement Dublin II viennent renforcer le contrôle sur les déplacements des demandeurs d'asile ; soit bien avant les effets des directives sur les normes minimales. Ne parlons même pas de l'hypothétique régime d'asile commun qui ne verra probablement pas le jour avant 2012.

En conséquence, les Etats ont délibérément choisi de mettre en place un dispositif coercitif imposant un pays d'accueil aux demandeurs d'asile, alors qu'ils savaient pertinemment que les conditions sont très loin d'être équivalentes puisqu'elles justifient la mise en place de règles sévères



Dublin : une
« usine à gaz »

d'harmonisation. Se trouve ici, une contradiction fondamentale, un défaut de fabrication, qui ne peut que faire échouer le dispositif « Dublin ». Si l'on fait abstraction des mille autres raisons qui déterminent le choix d'un exilé dans son pays d'accueil (attaches familiales, amicales, culturelles, linguistiques), ce dispositif aurait pu trouver une logique seulement après l'achèvement intégral de la mise en place de ce fameux régime unique européen. Il n'aurait alors plus été inéquitable de faire sa demande d'asile dans un pays plutôt qu'un autre.

3.2 Disparités dans le traitement des demandes d'asile

3.2.1 L'exemple de la Pologne

Dans le cadre du projet FAAR, les associations partenaires ont eu à connaître de nombreuses situations de demandeurs d'asile d'origine tchétchène, faisant l'objet d'une procédure de réadmission vers la Pologne contre leur gré. La situation des réfugiés dans ce pays illustre le décalage des conditions d'accueil avec la France.

Ces dernières années, la Pologne a connu des arrivées importantes de demandeurs d'asile en provenance de la Fédération de Russie, essentiellement originaires de Tchétchénie (90% des demandeurs d'asile). Considérée essentiellement comme un pays de transit, pour ces demandeurs d'asile, la Pologne a été le point de départ d'un important mouvement secondaire vers les pays situés plus à l'Ouest.

Le pays a dû faire un effort important en matière de surveillance de ses frontières extérieures en vue de son entrée, le 1^{er} mai 2004, dans l'Union européenne et, le 31 décembre 2007, dans l'espace Schengen. Afin d'endosser ce nouveau rôle de garde frontière de l'Europe, le gouvernement a dû également modifier plusieurs fois la législation sur les étrangers, dont la dernière réforme est entrée en vigueur le 29 mai 2008.

La détention des étrangers et demandeurs d'asile est autorisée et pratiquée dans des situations plus fréquentes qu'en France. Pour ce faire, deux catégories de centre de détention sont prévues :

Les « centres gardés pour étrangers » (*Garded center for Aliens*) permettent de détenir des demandeurs d'asile afin de vérifier leur identité ou pour prévenir les abus de procédure et, bien sûr, en cas de menace à l'ordre public et à la sécurité de la nation.

Jusqu'en 2008, il n'existait qu'un seul centre de ce type : le centre de Lezslowola, d'une capacité d'accueil de 132 places pouvant détenir des familles. Les autorités ont récemment construit quatre nouveaux centres d'une capacité moyenne de 140 places. La construction de ces centres a été financée en partie par le Fonds européen pour les réfugiés (FER).

Les « centres de déportations » (*Deportation Arrest*) sont plutôt conçus dans le but de l'expulsion. Il est également possible d'y maintenir des étrangers qui ne respecteraient pas les règles en vigueur dans les *garded center*. En pratique, les étrangers en situation irrégulière sont indifféremment détenus dans des centres de déportations ou dans des centres gardés pour étrangers.

Pour chacun de ces centres, la décision de placement doit être prise par une Cour de justice, pour une période de trente à soixante jours. Au cas où une demande d'asile est déposée par un étranger placé en centre de rétention, la cour de justice peut prolonger sa détention de quarante-dix jours renouvelables. La durée maximale de la détention des étrangers est de douze mois.

Les demandeurs d'asile renvoyés en application du règlement Dublin II sont fréquemment détenus – au moins pendant un à deux mois à leur arrivée, et de trois mois en trois mois – pour une durée pouvant atteindre une année. C'est très souvent le cas des hommes seuls – mais les

Dublin : une « usine à gaz »

familles — qui sont normalement renvoyées dans les centres ouverts — peuvent également être détenues. Aujourd'hui, l'ouverture de quatre nouveaux centres gardés pour étrangers permettra de détenir un nombre plus important de demandeurs d'asile.

Par ailleurs, le franchissement illégal des frontières étant considéré par la loi comme une infraction, les personnes qui ont tenté de franchir les frontières alors qu'elles avaient formulé une demande d'asile peuvent être poursuivies et condamnées à des peines de prisons pouvant aller jusqu'à une année.

Les centres de détention polonais ne connaissent pas les mêmes conditions d'intervention extérieure qu'en France. Des visites ponctuelles sont organisées par les associations polonaises *Halina Niec Human Rights Association* et *Helsinki Foundation for Human Rights* mais, du fait d'un manque de moyens, ces associations ne peuvent effectuer que des visites ponctuelles sans couvrir tous les centres. Le reste du temps, les détenus peuvent théoriquement joindre un avocat par téléphone, mais le problème de l'accès au téléphone des personnes qui ne peuvent s'acheter une carte reste une question en suspens.

La différence de traitement des demandeurs d'asile dans ces deux pays se traduit également dans les statistiques d'octroi d'une protection. Pour élaborer le tableau ci-dessous, nous avons fait le choix de mettre en exergue le traitement des demandes d'asile des réfugiés tchétchènes. Les statistiques françaises ne distinguent pas l'origine « ethnique » des ressortissants russes, mais nous savons de source sûre que ceux-ci sont en quasi-totalité d'origine tchétchène. Il en est de même des demandeurs d'asile en Pologne qui sont composés à 90% de ressortissants russes, eux-mêmes en quasi totalité d'origine tchétchène.

| | | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------|---|-------|-------|--------|
| Pologne | nombre global de demandes d'asile (90% de russes) | 6 860 | 4 430 | 10 047 |
| | taux d'accord statut de réfugié | 7,5% | 11,7% | 3,0% |
| | taux d'accord séjour toléré (Pobyt tolerowany) | 41,5% | 56,8% | 59,2% |
| France | nombre de demandeurs d'asile russes | 1 980 | 1 550 | 2 001 |
| | taux d'accord statut de réfugié russes | 45,7% | 28,0% | 34,7% |
| | taux d'accord protection subsidiaire russes | 1,6% | 2,0% | 2,2% |

Source UNHCR – *Refugee statistics 2005-2007 et rapports d'activité OFPRA 2005, 2006, 2007*

L'analyse de ce tableau montre que la Pologne a une appréciation très différente du conflit en Tchétchénie par rapport à la France, au regard des critères d'attribution d'une protection. Pour l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), ces réfugiés relèvent majoritairement des critères de la Convention de Genève de 1951, alors que les autorités polonaises ont fait le choix de marginaliser cet instrument international au profit d'une forme d'asile plus précaire. La différence de traitement ne réside pas tant dans le taux d'accord global (statut de réfugié + autre protection), puisque la Pologne est même un peu plus généreuse que la France en additionnant les deux statuts, mais dans la qualité de l'asile accordé.

En Pologne, la plupart des demandeurs d'asile se voyaient donc accorder jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 2008 un « séjour toléré » (*Pobyt tolerowany*), valable 1 an, qui ne leur donnait



Dublin : une « usine à gaz »

pas la possibilité d'accéder aux programmes d'intégration accordés aux réfugiés. A l'inverse, le statut de réfugié accordé en France permet de bénéficier d'une carte de résident, équivalent à un séjour permanent, et autorisant à accéder à tous les droits sociaux et économiques des nationaux. La loi polonaise de 2008 devrait corriger les carences du « séjour toléré » en le transformant en « protection complémentaire » permettant plus facilement d'accéder à des programmes d'intégration. Les personnes qui avaient obtenu le permis de séjour toléré voient ce statut automatiquement transformé en protection complémentaire – mais ne pouvaient faire une demande d'accès aux programmes d'intégration que jusqu'au 29 août 2008. En pratique, les associations sont inquiètes – tant en ce qui concerne la réalité de l'accès pratique à ces programmes d'intégration qu'en ce qui concerne la situation des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin qui seront renvoyés en Pologne après cette date et ne pourront donc pas avoir accès à ces programmes d'intégration car ils n'en auront pas formulé la demande dans les délais requis.

Bref moratoire des réadmissions vers la Pologne

Le 10 juillet 2007, le ministre de l'immigration français prononce un discours devant les préfets demandant la suspension provisoire des réadmissions de tchéchènes vers la Pologne. Une fois n'est pas coutume, le gouvernement semble tenir compte des alertes en provenance du tissu associatif. Pendant près de six mois, les réfugiés tchéchènes ont été protégés des renvois vers la Pologne et ont été autorisés à déposer des demandes d'asile devant l'OFPRA, à l'exception de quelques rares bavures effectuées par des préfectures mal informées.

Retournement de situation, le 19 décembre 2007, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur adressait aux préfets par messagerie électronique l'instruction de mettre fin à ce moratoire. Malgré les allégations contraires du ministre, la condition des demandeurs d'asile en Pologne n'avait pas changé d'un iota par rapport au début du moratoire au mois de juillet. Quelle était la raison de ce revirement soudain ? Le 21 décembre, la Pologne intégrait l'espace Schengen comme de nombreux autres pays (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie). La suppression des contrôles frontaliers faisait de nouveau émerger la crainte de perdre le contrôle de la situation, alimentée par cette peur irrationnelle de déplacements massifs internes en provenance de l'Est de l'Europe.

3.2.2 L'exemple de la Grèce

Plaque tournante historique pour de nombreux exilés venant d'Asie, la Grèce est désormais confrontée à la difficile gestion des demandes d'asile. Il y a encore quelques années, les migrants ne faisaient que transiter par ce pays avant de continuer leur route vers le Nord-Ouest de l'Europe. Au même titre que la Pologne, le pays est désormais pressé par l'Union européenne de prendre à son compte l'examen de ces demandes, plutôt que de laisser filer ces exilés vers des territoires aux traditions d'asile plus ancrées. En une décennie, le nombre de demandeurs d'asile est passé de 1 640 en 1996 à 25 115 en 2007¹.

Cependant, bien que ce pays soit membre de l'Union européenne et soit signataire à ce titre de nombreux instruments de protection des Droits de l'Homme, son application de la convention de Genève apparaît très virtuelle. En 2007, sur 25 113 étrangers ayant déposé une première demande d'asile en Grèce, seuls 8 — soit 0,04 % — se sont vu attribuer en première instance le statut de réfugié, et 138 (2,05 %) en appel.

1 Sources Eurostat, UNHCR.

Dublin : une « usine à gaz »

De nombreux rapports ont pointé les dysfonctionnements du système d'asile dans ce pays². Il apparaît que le recours à la détention est régulièrement pratiqué à l'encontre des demandeurs d'asile et que les conditions de cette détention sont calamiteuses (voir le témoignage « choses vues à Pagani »). La Grèce souffre également de carences importantes concernant les méthodes d'examen des demandes d'asile. Les témoignages d'absence d'interprètes lors des auditions sur le fondement de la demande d'asile reviennent fréquemment, de même que la pénurie de personnel formé et les délais d'attente extrêmement longs. Les dispositifs d'accueil et d'hébergement pour les demandeurs d'asile sont eux quasiment inexistantes et ne comportent que 640 places.³

L'ineffectivité du droit d'asile semble d'autant plus flagrante en ce qui concerne les personnes transférées en application du règlement Dublin II. Malgré les garanties récentes apportées par les autorités helléniques, les « dublinés » seraient systématiquement détenus à leur arrivée et ne pourraient pas réintroduire de demande d'asile. Pour ce motif, le 31 janvier 2008, la Commission européenne a entamé une procédure contre l'État grec devant la Cour de justice pour non respect du Règlement Dublin II en raison du manque de garanties juridiques concernant l'examen sur le fond des réfugiés réadmis.

En outre, dans une décision rendue le 19 avril 2007, la Cour européenne de justice a conclu que la Grèce n'avait pas mis en œuvre la Directive du Conseil de l'union 2003/9/EC du 27 janvier 2003, qui définit un certain nombre de normes minimales concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. La Directive vise à leur garantir des conditions de vie satisfaisantes sur le plan sanitaire et social qui permettent d'assurer leur propre subsistance.

La Norvège et la Finlande ont décidé de suspendre provisoirement les réadmissions vers ce pays en raison de ce contexte. La Suède et l'Allemagne ont cessé d'y renvoyer des mineurs non accompagnés. Malgré cela, dans un courrier adressé à l'association France Terre d'Asile, le ministre français de l'immigration maintenait sa volonté de poursuivre les transferts de demandeurs d'asile vers ce pays.

Choses vues à Pagani sur l'île de Lesbos.

En 2003, 1 000 personnes étaient arrivées à Lesbos ; en 2007, ils étaient 6 000 et pour les huit premiers mois de 2008, 10 000 personnes sont arrivées. Si les radeaux pneumatiques s'échouent le plus souvent près de l'aéroport au sud de l'île, il arrive régulièrement que certains accostent plus au nord.

Ce n'est pas un temple à Dionysos que nous allons visiter mais le centre de Pagani. Ancien hangar pour matériau de constructions, il est le centre d'« accueil » des migrants qui arrivent sur cette île toute proche de la côte d'Asie Mineure, jadis grecque, aujourd'hui turque.

- 2 1. Amnesty International: "Greece: Out of the spotlight: The rights of foreigners and minorities still a grey area" (index AI : EUR 25/016/2005); 5 octobre 2005.
 2. Parlement européen: « Rapport de la délégation de la commission LIBE sur la visite en Grèce » ; 2 juillet 2007.
 3. UNHCR : « Le retour en Grèce des demandeurs d'asile dont la demande a été « interrompu » ; juillet 2007.
 4. Parlement européen, rapport STEPS « Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres, Rapport de visite en Grèce » ; REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181, 10 décembre 2007.
 5. Pro Asyl : « Petition to the German Federal Parliament to stop deportations of refugees to Greece » ; 21 février 2008.
 6. UNHCR: "UNHCR Position on the return of asylum seekers to Greece under the Dublin regulation" ; 15 avril 2008.
 7. NOAS, Norwegian Helsinki committee, Greek Helsinki Monitor: "A gamble with the right to asylum in Europe, Greek asylum policy and the Dublin II Regulation" ; 9 avril 2008.
 8. Amnesty International: "Demande aux Etats membres de l'Union européenne de cesser de transférer des demandeurs d'asile vers la Grèce dans le cadre de la procédure Dublin II » ; avril 2008.
- 3 Forum réfugiés ; fiche pays Grèce ; avril 2008.



Dublin : une
« usine à gaz »



Un groupe de manifestants nous attend : au cri de « no border, no nation, no deportation », ils sont une dizaine à exiger la fermeture du lieu.

Puis on voit à travers des grilles bleues, les bras qui dépassent et appellent à l'aide.

Trois grandes pièces grillagées. A l'intérieur de chacune, 85 hommes Afghans, Palestiniens, Somaliens. Enfermés toute la journée dans un cloaque infâme. Il fait frais en cette fin d'été grec et des personnes dorment à même le sol de béton. En émane une forte odeur qui me rappelle celle de lieux d'enfermement improvisés de la zone d'attente de Roissy comme la salle de transit de l'aérogare 2A où en 2001-2003, quatre-vingt personnes vivaient entassées. La plupart y sont depuis plusieurs jours parfois depuis un mois. Ils ne comprennent pas pourquoi ils sont ici. Les hommes sont séparés des femmes et des enfants.

Je monte au deuxième niveau du centre : un homme sri Lankais est à l'isolement dans un petit bungalow car porteur d'une maladie contagieuse. Le hangar des femmes et des petits enfants est le seul ouvert. Il y a des lits avec sommier mais ils ne sont pas assez nombreux et des matelas sont posés à même le sol en béton. C'est la fin de l'été mais les personnes se plaignent du froid et du manque de couches.

Dernière geôle, celle des mineurs. Il y en a cent vingt-cinq. Certains sont là depuis trente-cinq jours car pour les libérer, la police a besoin d'une autorisation du procureur qui désigne un tuteur. Un jeune Afghan nous décrit son souhait de partir en Norvège et me demande ce que je peux faire pour lui. Tous les mineurs se mettent à crier : FREEDOM ! FREEDOM !

Dublin : une « usine à gaz »

Ces conditions inhumaines de détention sont légales puisque la plupart font l'objet d'un arrêté d'expulsion. Cependant, les autorités grecques savent qu'elles ne pourront pas l'exécuter. L'un des objectifs de la rétention est donc l'identification notamment par le relevé des empreintes pour EURODAC et toujours dans la catégorie 2 de cette base de données (franchissement irrégulier des frontières extérieures). Personne ne demande l'asile car le taux de reconnaissance en Grèce est de 0,4% (11,3% avec la commission d'appel composé du ministère de l'intérieur et du HCR) et tous préfèrent partir vers un autre pays.

Le « centre » de Pagani est durable puisque si la décision de construire un centre moderne comme dans d'autres îles comme Samos ou Chios, est prise, il faudra deux ans pour qu'il ouvre.

Quelques heures plus tard, nous allons revoir une partie des mineurs dans le centre d'accueil pour mineurs d'Agiassos. Ce centre situé à flanc de montagne à 30km de Mitylène est un ancien sanatorium. Il dépend du ministère de la Santé. Il a ouvert fin juillet 2008 mais a déjà vu défiler près de quatre cent mineurs. En effet, la plupart d'entre eux, à peine arrivés dans le centre, convoyés par la police, repartent, l'ordre de quitter le territoire grec en poche, vers Mytilène pour prendre le premier bateau vers le Pirée et Athènes où ils vont tenter de survivre avant d'aller à Patras pour gagner l'Italie, la France, l'Allemagne, la Norvège.

Cimade, septembre 2008

3.3 Des mécanismes complexes et inefficaces

3.3.1 Complexité juridique du règlement

A l'évidence le « *règlement (CE) 343/2003 du conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers* » n'est pas un instrument juridique d'une simplicité infantile et rares sont les personnes qui en maîtrisent toutes les subtilités.

Dublin II est à la fois un catalogue de situations administratives différentes qui déterminent, par ordre de priorité, l'Etat qui sera responsable de l'examen de la demande d'asile présentée par un réfugié et, en même temps, un enchaînement assez complexe de procédures de communication entre Etats pour effectuer la réadmission du dit réfugié.

Dans un premier temps il faut donc cerner la hiérarchie des critères de responsabilité énumérés par neuf articles décrivant des situations familiales ou administratives, par ordre décroissant de priorité. Par exemple, l'article 8 prévoyant la responsabilité de l'Etat dans lequel se trouve déjà un membre de la famille du demandeur d'asile nouvellement arrivé prime sur l'article 9 prévoyant la responsabilité de l'Etat ayant délivré un visa. Si cet exemple est relativement logique certains de ces critères peuvent laisser perplexe, tel cet article 14 qui prévoit quand les membres d'une même famille relèvent de pays différents « *est responsable l'État membre que les critères désignent comme responsable de l'examen de la demande du plus âgé d'entre eux* ».

D'autres paraissent clairement absurdes et inapplicables tel l'article 10 qui prévoit notamment que « *Lorsqu'il est établi, sur la base de preuves ou d'indices, [...] que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile* ». Cette règle correspond à la volonté de « sanctionner » les pays qui ne seraient pas assez vigilants dans la surveillance de leurs frontières extérieures à l'Europe, mais induit un déséquilibre majeur vis-à-vis des pays situés à l'Est ou au Sud. Elle est finalement en grande partie inapplicable, car comment prouver une entrée irrégulière ?

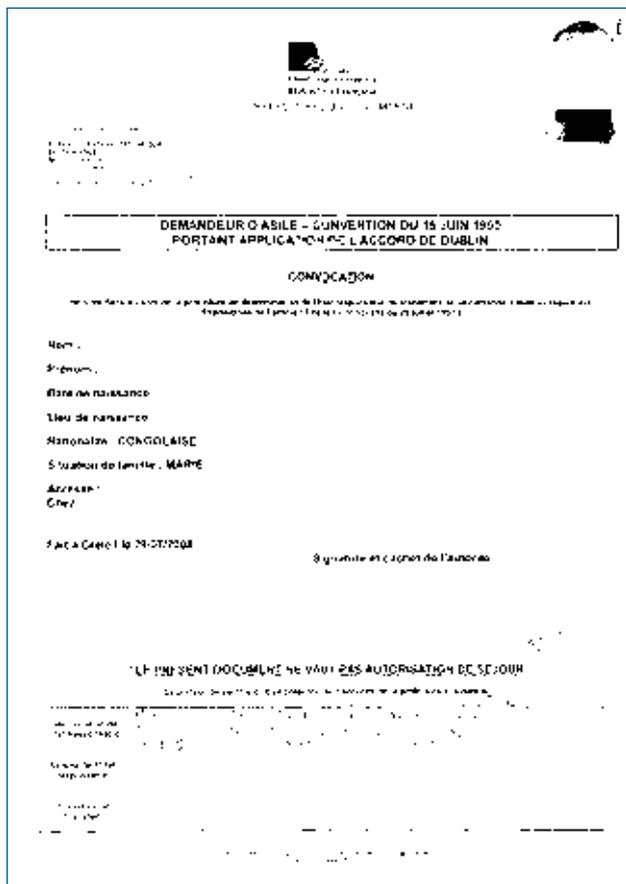


Dublin : une « usine à gaz »

Une seconde partie du règlement Dublin II est consacré à la mécanique qui permet aux autorités respectives d'effectuer des requêtes « au fin de prise en charge », encadrées par des délais de saisine, des délais de réponse, des délais de transfert, chacune de ces étapes pouvant subir des déclinaisons et des délais différents selon les situations administratives individuelles (voir tableau ci-contre).

| Critères et délais d'application du règlement CE 343/2003 du 18 février 2003 | | | | |
|--|---------------------------|----------------------------|--|------------------------------|
| | Critères de détermination | délaï de saisine de l'Etat | délaï de réponse ou d'accord implicite de l'Etat saisi | délaï de transfert |
| Prise en charge | Articles 5 à 15 | 3 mois (art 17;1°) | 2 mois (art. 18;1°) | 6 à 18 mois (art. 19) |
| Reprise en charge simple | Articles 16, c,d,e | sans délaï | 1 mois (art.20;1°;b,c) | 6 à 18 mois (art. 20) |
| Reprise en charge Eurodac | Articles 16, c,d,e | sans délaï | 2 semaines (art.20;1°;b,c) | 6 à 18 mois (art. 20) |

Un des pièges redoutables de ce règlement réside également dans la subtile différence introduite entre les notions de « prise en charge » et de « re-prise en charge ». La première vise les réadmissions simples lorsque l'étranger concerné n'a jamais fait de demande d'asile dans aucun pays d'Europe. La seconde concerne les réadmissions de personnes déjà signalées comme demandeur d'asile dans l'un des pays de l'Union. Selon ces situations, les conditions de la procédure peuvent radicalement changer. Par exemple, la hiérarchie des critères évoquée plus haut ne s'applique pas aux re-prises en charge... En général, personne ne fait la différence entre ces deux concepts et l'administration mélange allégrement les mécanismes de ces deux types de réadmission.



Face à la complexité de Dublin II, les préfetures qui sont chargées de l'appliquer sur le terrain sont totalement démunies. Un autre règlement du Conseil européen du 2 septembre 2003 concernant les modalités pratiques d'application de Dublin II n'apporte guère d'éclaircissement à ce magma juridique. L'administration centrale ne les aide pas non plus beaucoup dans ce domaine. A notre connaissance, le ministère de l'Intérieur ne leur a adressé qu'une seule circulaire en décembre 2003, soit 4 mois après l'entrée en application du règlement. Il aurait d'ailleurs pu s'en dispenser car il ne s'agit que d'une synthèse indigente du règlement lui-même, contenant quelques erreurs d'interprétation juridique. Autre indice significatif de ces carences juridiques, la plupart des préfetures continuent de faire référence à des textes périmés dans la documentation qu'elles remettent aux demandeurs d'asile, tel que la défunte convention de Dublin de 1990, obsolète depuis cinq ans. Si l'administration se perd dans le maquis juridique qu'elle a elle même créé, qu'en est-il des demandeurs d'asile ?

Cette complexité juridique constitue un facteur aggravant de l'inefficience de l'ensemble du système Dublin.

Dublin : une
« usine à gaz »

3.3.2 Dublin inefficace ?

Jargon « Dublinesque »

- « Etat requérant » : Etat souhaitant effectuer la réadmission d'un demandeur d'asile à destination d'un autre Etat européen.
- « saisine » : demande de réadmission d'un demandeur d'asile effectuée par l'Etat requérant à destination d'un autre Etat de l'Union européenne.
- « accord explicite » : réponse positive envoyée par l'Etat saisi à l'Etat requérant.
- « accord implicite » : absence de réponse dans le délai imparti (de 2 mois à 15 jours selon les cas) équivaut à une réponse positive de l'Etat saisi.
- « transferts libres » : la personne est invitée à se rendre elle-même dans l'Etat responsable de sa demande d'asile en lui délivrant un laissez-passer lui permettant de franchir régulièrement les frontières.
- « transferts sous contrôle » : la personne est conduite à l'avion, encadrée par la police, en étant parfois passé par un centre de rétention.
- « transfert sous escorte » : la personne est encadrée par la police tout au long du réacheminement jusqu'à la remise à l'Etat responsable.

Paradoxalement, les démonstrations les plus évidentes des difficultés d'application du règlement Dublin II proviennent de ses partisans les plus farouches. Le 6 juin 2007, la Commission européenne publiait un rapport d'évaluation à destination du Parlement et du Conseil fournissant de nombreuses données sur la période septembre 2003 (entrée en application de Dublin II) – décembre 2005⁴.

Cette première approche globale permet de constater que 55 300 requêtes aux fins de prise en charge ou reprise en charge ont été effectuées sur cette période. Comparées avec les 589 499 demandes d'asile déposées au même moment dans l'ensemble des pays de l'Union, cela signifie que 11,5% d'entre elles sont potentiellement visées par l'application du règlement. Ce premier chiffre soulève déjà une interrogation : est-il nécessaire d'appliquer un dispositif de répartition comme Dublin pour seulement 1/10^{ème} d'une population ?

Si l'on poursuit l'analyse des chiffres de la Commission, le doute ne peut que prospérer. Sur ces 55 300 requêtes, 40 180 ont été acceptées par l'Etat saisi, soit 72%. Mais le nombre de transferts effectivement réalisés n'est que de 16 842. Ce qui signifie que plus de la moitié des transferts acceptés par les deux parties échouent dans des conditions obscures. Que deviennent ces 23 338 demandeurs d'asile dont le transfert n'a pas été effectué ? De nouveau, la comparaison s'impose avec les 589 499 demandeurs d'asile arrivés en Europe pendant la période étudiée et l'on calcule que seulement 2,8% d'entre eux ont subi une procédure de réadmission. Du point de vue des gouvernements, cette lecture statistique devrait suffire à douter de l'intérêt de ce dispositif de partage des responsabilités.

De surcroît, ce rapport européen souffrait d'une lacune importante en ce qui nous concerne car pour la période couverte par l'étude, la France n'a pas été en mesure de fournir de statistiques sur l'application du règlement. En 2007, la Cimade a demandé à plusieurs reprises au ministère de l'Intérieur la communication de ces chiffres, que nous savions disponibles, sans succès. Nous avons alors dû saisir la commission d'accès aux documents administratifs qui a levé l'obstacle à la transmission des statistiques demandées concernant les années 2005-2006.

Le tableau et la carte ci-après présentent le nombre de transferts demandés par la France aux autres pays, les réponses obtenues (positives ou négatives), l'effectivité de ces transferts par rapport aux demandes envoyées et par rapport aux réponses positives obtenues.

4 Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, COM(2007) 299 final, 6 juin 2007.



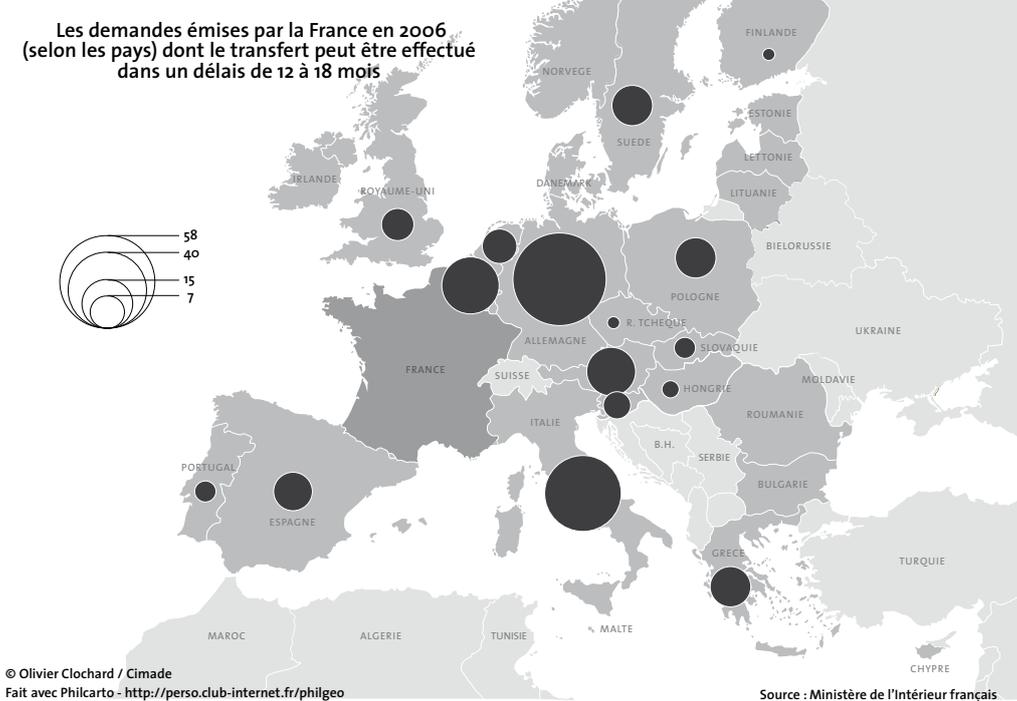
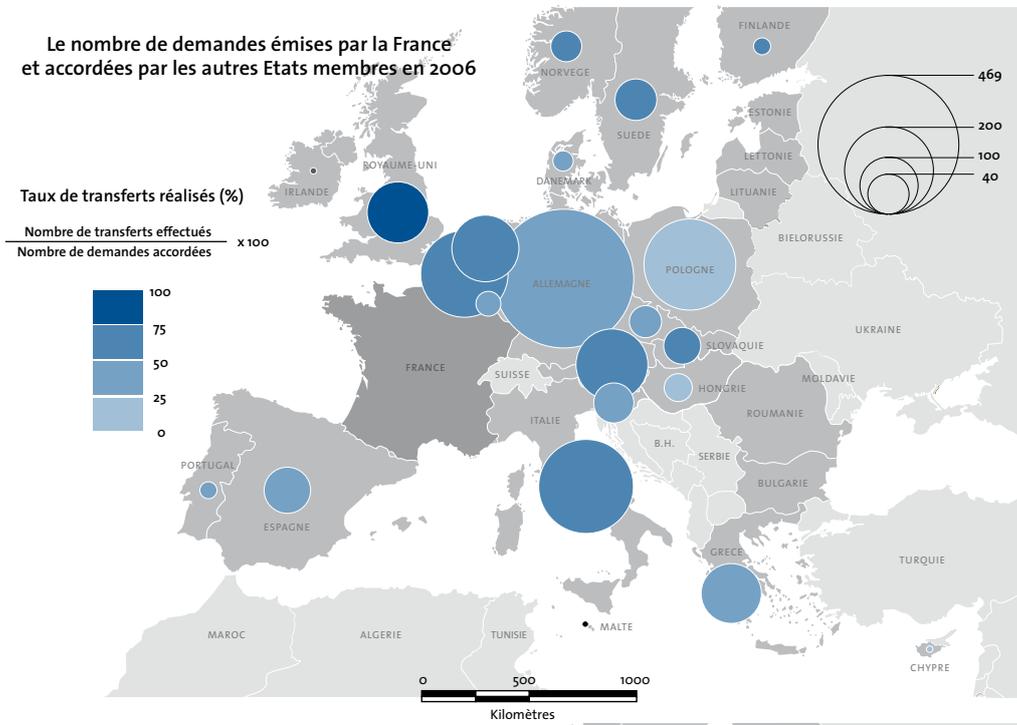
Dublin : une
« usine à gaz »

| 2006 | | | | | | | | | |
|---|----------------------|---------------------|-------------|-------------|----------------------|---|---------------|------------------------|------------------------|
| Pays destinataire de la saisine effectuée par la France | Accord du pays saisi | Rejet de la saisine | en instance | total | transferts effectifs | Délai supplémentaire de réponse demandé | taux d'accord | % transfert sur accord | %transfert sur saisine |
| Allemagne | 469 | 166 | 18 | 653 | 222 | 58 | 73,86% | 47,33% | 34,0% |
| Italie | 215 | 43 | 24 | 282 | 124 | 39 | 83,33% | 57,67% | 44,0% |
| Belgique | 183 | 81 | 10 | 274 | 92 | 22 | 69,32% | 50,27% | 33,6% |
| Autriche | 124 | 131 | 7 | 262 | 76 | 16 | 48,63% | 61,29% | 29,0% |
| Pologne | 202 | 15 | 14 | 231 | 26 | 11 | 93,09% | 12,87% | 11,3% |
| GB | 91 | 120 | 6 | 217 | 72 | 7 | 43,13% | 79,12% | 33,2% |
| Pays Bas | 108 | 44 | 5 | 157 | 70 | 8 | 71,05% | 64,81% | 44,6% |
| Grèce | 87 | 22 | 8 | 117 | 40 | 11 | 79,82% | 45,98% | 34,2% |
| Suède | 42 | 45 | 3 | 90 | 28 | 11 | 48,28% | 66,67% | 31,1% |
| Espagne | 52 | 11 | 8 | 71 | 24 | 10 | 82,54% | 46,15% | 33,8% |
| Slovaquie | 33 | 35 | 3 | 71 | 19 | 3 | 48,53% | 57,58% | 26,8% |
| Slovénie | 39 | 7 | | 46 | 11 | 5 | 84,78% | 28,21% | 23,9% |
| Norvège | 23 | 16 | 2 | 41 | 13 | 0 | 58,97% | 56,52% | 31,7% |
| Hongrie | 19 | 17 | | 36 | 3 | 2 | 52,78% | 15,79% | 8,3% |
| Tchéquie | 25 | 6 | 2 | 33 | 11 | 1 | 80,65% | 44,00% | 33,3% |
| Luxembourg | 15 | 6 | 5 | 26 | 6 | 0 | 71,43% | 40,00% | 23,1% |
| Finlande | 7 | 7 | 0 | 14 | 4 | 1 | 50,00% | 57,14% | 28,6% |
| Danemark | 10 | | | 10 | 3 | | 100,00% | 30,00% | 30,0% |
| Portugal | 7 | 2 | | 9 | 3 | 3 | 77,78% | 42,86% | 33,3% |
| chypre | 1 | 2 | 1 | 4 | 0 | 0 | 33,33% | | 0,0% |
| malte | 1 | | 1 | 2 | 1 | 0 | 100,00% | 100,00% | 50,0% |
| Irlande | 1 | | | 1 | 1 | | 100,00% | 100,00% | 100,0% |
| Islande | | | | | | | | | |
| Lituanie | | | | | | | | | |
| total | 1754 | 776 | 117 | 2647 | 849 | 208 | 69,33% | 48,40% | 32,1% |

Ces données font tout d'abord apparaître que seul 32% des procédures initiées par la France aboutissent à un transfert effectif. Ainsi sur les 2 647 saisines, seules 849 se concrétisent par un départ réel. Si on effectue la comparaison avec le seul nombre de réponses positives obtenues suite à des saisines de la France, le rapport est à peine meilleur, soit environ 50%. Les autorités sont donc incapables de mener jusqu'à leur terme la moitié des procédures pour lesquelles il existe pourtant un accord de l'Etat sollicité. Si on regarde le détail par département, on observe que les chiffres de la région parisienne sont particulièrement mauvais : 7% de transferts effectifs à Paris, 18% en Seine-Saint-Denis.

Autres chiffres intéressants : la majorité des transferts réalisés ont lieu sous contrôle (520), ensuite sous escorte (205), et, en dernier ressort, libres (118). Cela signifie que dans 86% des cas, les préfetures choisissent d'utiliser la manière forte pour transférer les demandeurs d'asile au lieu de leur proposer un départ volontaire. Pourtant, la Commission européenne préconise l'utilisation de mesures privatives de libertés qu'en dernier recours. Certes, ces préconisations sont bien hypocrites puisqu'elle ajoute qu'il est « nécessaire de trouver les moyens d'améliorer l'efficacité des transferts ». Cette position peut se résumer à résoudre la quadrature du cercle : comment déplacer des individus vers une zone géographique où ils n'ont pas envie de se rendre, sans les priver à un moment ou un autre de leur liberté ? Un des nœuds du problème de Dublin se situe ici, puisque l'échec des transferts est principalement le résultat de la « mauvaise volonté » des intéressés à se plier à une mesure arbitraire qui les privent de leur choix du pays d'accueil. Il faudrait des moyens policiers démesurés pour améliorer l'effectivité des transferts. Heureusement, les Etats européens n'ont pas encore franchi le pas.

Dublin : une « usine à gaz »



Enfin, le détail par pays de destination fait apparaître, pour l'année 2006, une prépondérance des saisines de la France à destination de l'Allemagne (653), l'Italie (282), la Belgique (274), l'Autriche (262), la Pologne (231). Pour ce dernier, le taux de transfert effectif de 11,3% est bien inférieur à la moyenne, signe d'une difficulté particulière vis-à-vis de ce pays. La comparaison des données de l'année 2007 fournies par la Pologne fait d'ailleurs apparaître que pour 33 transferts effectués de France vers la Pologne, 22 personnes ont effectués le chemin inverse. Ceci fait donc apparaître un « solde » positif de seulement 11 demandeurs d'asile entre les deux pays. Encore une fois la question de l'opportunité du mécanisme Dublin mérite d'être sérieusement posée au regard de l'insignifiance de ces chiffres. Cette logique de « solde » quasi nul entre deux pays



Dublin : une « usine à gaz »

appliquant le règlement Dublin, fait imaginer à la Commission un système qui permettrait la remise des compteurs à zéro de manière à limiter les frais de transferts. On entre alors dans une dérive quelques peu déshumanisante, reflétant parfaitement la logique de Dublin : « Le pays A doit renvoyer X demandeurs d'asile au pays B. Or, ce dernier doit effectuer un nombre équivalent de transfert vers A. Donc on annule tout et les deux pays sont quittes ».

Pour appuyer ce raisonnement, le rapport de la Commission semble montrer finalement que la majorité des transferts sont réalisés entre les pays du noyau occidental de l'Europe (Allemagne, Pays bas, Autriche) et une minorité à destination des pays de l'Est et du Sud qui sont pourtant censés jouer le rôle de gardiens des frontières extérieures de l'espace Schengen. Ce phénomène se confirme au regard des transferts réalisés par la France, principalement à destination de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique de l'Autriche, alors qu'au contraire peu de réadmission sont effectuées vers Chypre, Malte ou les pays de l'Est (voir tableau des transferts réalisés par la France). Il en découle cet autre constat que fait la Commission : dans la plupart des pays, les transferts n'ont pas fait évoluer de plus de 5% le nombre de demandeurs d'asile. En d'autres termes, le mécanisme Dublin n'a quasiment aucune influence sur le nombre de demandes d'asile à examiner dans la majorité des pays.

Il demeure cependant quelques exceptions à ce phénomène qui pointe une autre incohérence majeure du règlement. Malgré la faiblesse relative des transferts vers les pays frontaliers, quelques-uns d'entre eux subissent toutefois une majoration importante du nombre total de demandeurs d'asile pris en charge en raison des transferts : Pologne (+20%), Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Portugal (+10%). Pour ces pays, les arrivées induites par les procédures de réadmission ont un impact proportionnel loin d'être négligeable. Inversement, les réadmissions permettent de diminuer de 20% le nombre de demandeurs d'asile en Islande, et au Luxembourg. Voici donc encore une grande réussite du règlement Dublin II qui a pour effet d'alléger les pays les plus prospères au niveau social et économique et d'augmenter le nombre de réfugiés dans les pays les moins aisés. C'est peut-être cela le principe de solidarité à l'europeenne ? Malgré ces constats accablants, la Commission n'hésite pas à conclure que « d'une manière générale, les objectifs du système de Dublin ont largement été réalisés ».

3-3.3 Les failles d'« Eurodac » : comment les Etats détournent leur propres règles

Le fiasco de Dublin II ne s'arrête pas là. Le problème des demandes d'asile multiples déposées dans plusieurs pays européens par une même personne est toujours d'actualité, alors que l'objectif primordial de la combinaison Dublin-Eurodac était de dissuader l'*asylum-shopping*. Pire, depuis l'entrée en application d'Eurodac les demandes multiples sont chaque année en augmentation ! Les raisons de ce phénomène ne sont pas très bien connues. Il est probable que des demandes d'asile soient comptabilisées deux fois lorsqu'une personne réintroduit une demande après une procédure de réadmission dans le premier d'accueil. De même, il est légitime d'introduire une seconde demande d'asile pour poursuivre la procédure après un transfert réalisé pour motif familial. Certaines premières demandes d'asile ont également été déposées de manière contrainte dans un premier pays européen traversé pour éviter un refoulement après un contrôle de police. Enfin, des demandes multiples sont également la conséquence de décisions négatives dans un pays où le taux d'admission pour les personnes de certaines nationalités est particulièrement bas. L'absurdité administrative joue également un rôle : par exemple, les autorités autrichiennes auraient permis en 2005 à un groupe de réfugiés tchéco-slovaques arrivant à la frontière de déposer leur demandes d'asile, avant finalement de les refouler vers la République tchèque sans rendre de décision sur leur dossier⁵. Le fait est que, en 2006, 17% des demandeurs d'asile présents en Europe avaient déjà déposé au moins une fois une demande dans un autre pays, ce qui constitue la proportion la plus importante jamais atteinte depuis la mise en œuvre d'Eurodac.

5 ECRE : « Sharing responsibility for refugee protection in Europe : Dublin reconsidered » ; mars 2008.

Dublin : une « usine à gaz »

Une dernière dérive mérite d'être signalée. Dublin II repose sur une confiance mutuelle entre les Etats, indispensable au bon fonctionnement du système. Sans cette conscience, chaque pays essaierait de se décharger du maximum de demandeurs d'asile sur ses voisins en multipliant les procédures intempestives. Pourtant, ce climat de confiance relative cache en réalité une hypocrisie concernant l'utilisation de la base de données Eurodac. Il paraît évident que de nombreux Etats ne jouent pas le jeu en « omettant » d'enregistrer sur le fichier, les personnes interpellées en situation irrégulière à leur frontière (catégorie 2 du fichier). Ainsi une fois relâchés, les étrangers pourront continuer leur voyage et déposer une demande d'asile dans n'importe quel autre pays sans que ce premier pays n'ait à assumer la responsabilité de l'examen de la demande. Et hop, ni vu, ni connu !

Les Etats sont relativement honnêtes dans l'enregistrement des empreintes des demandeurs d'asile (catégorie 1 du fichier), car il serait délicat pour eux de les dissimuler de leurs statistiques. En revanche, le phénomène de « fraude » est massif concernant le recensement des entrées irrégulières. Le dernier rapport d'activité annuel de l'unité centrale d'Eurodac publié pour l'année 2006 est éloquent⁶. Tout d'abord, il est pointé que seulement 41 312 nouvelles personnes ont été enregistrées au titre de la catégorie 2 par l'ensemble des pays européens ; ce qui est déjà en total décalage par rapport aux flux d'arrivées d'étrangers en Europe qui se chiffrent plutôt en centaines de milliers chaque année. Ensuite, il est remarqué que seuls trois pays enregistrent un nombre significatif d'entrées irrégulières : Italie (17 953), Espagne (17 595) et Grèce (3 984). Cela dit, les données de ces pays semblent bien faibles au regard de leur position géographique aux portes sud de l'Europe. Mais pour les vingt quatre autres pays, c'est encore plus caricatural car ils n'enregistrent quasiment aucune entrée irrégulière sur la base Eurodac. A croire qu'ils ne connaîtraient aucun flux migratoire !

Si l'on examine la situation de la France, seules vingt-deux personnes ont été enregistrées en catégorie 2 ce qui est dérisoire comparé aux 16 400 étrangers placés en zone d'attente aux frontières françaises en 2006. L'implantation d'une borne Eurodac à Roissy prévue depuis 2003 par le ministère de l'Intérieur pour scanner les empreintes dactyloscopiques des demandeurs d'asile se présentant à la frontière n'est toujours pas opérationnelle. Cette inadvertance a pu aussi être observée par la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) dans la région de Calais et sur le littoral de la Manche. Les migrants en transit vers l'Angleterre y sont régulièrement contrôlés par la police aux frontières et même leurs empreintes scannées, sans que par la suite ils ne rencontrent de difficultés à demander l'asile en Grande-Bretagne⁷.

Il semble bien que les Etats ne soient pas tous très respectueux des règles qu'ils se sont fixées. Certains, ferment délibérément les yeux sur des étrangers qui ne font que transiter par leur territoire pour ne pas avoir à les reprendre en charge dans le cadre d'une demande d'asile ultérieure. Car le respect scrupuleux des règles de saisine des empreintes digitales serait lui-même porteur de déséquilibres ingérables. Par exemple, la Grèce se trouve actuellement dans la position d'être la voie d'accès privilégiée à l'Europe et les autorités ont comptabilisé 80 000 entrées entre janvier et septembre 2008. Dans la logique du système Dublin, si ces personnes, qui se sont en partie disséminées à travers l'Union, étaient toutes réadmissées vers la Grèce pour y faire examiner leur demande d'asile, les autorités helléniques seraient totalement débordées. Dès lors, le dispositif ne parvient à fonctionner — tant bien que mal — que parce que les Etats le contournent. Dublin est une machine qui ne peut tourner que grâce à ses dysfonctionnements. Son utilisation normale ne peut conduire qu'à un étouffement et une embolie du système.

6 Commission européenne : « annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit in 2006 » ; 11/09/2007.

7 CFDA : « La loi des Jungles ; la situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord » ; rapport d'observation mai-juillet 2008 ; disponible sur le site : <http://cfda.rezo.net/>



4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4. Conclusions et recommandations

4.1 Vers Dublin III ?

Du point de vue des Etats et des institutions européennes, les objectifs du règlement Dublin II ont tous échoués :

- le système n'est pas parvenu à limiter les demandes d'asile multiples ;
- la responsabilité des Etats dans l'examen des demandes d'asile ne parvient pas à être déterminée de manière fiable ;
- les décisions de réadmission ne sont pas effectives dans une majorité de cas ;
- la base de donnée Eurodac n'est pas complétée de manière très scrupuleuse ;
- la faible proportion de réadmissions réalisées suffit malgré tout à déséquilibrer certains pays situés sur les frontières extérieures de l'Europe.

Surtout, la persistance à vouloir appliquer ce système, coûte que coûte, génère de graves atteintes au droit d'asile :

- par l'impossibilité de déposer une demande d'asile dans le pays de son choix ;
- par l'imposition de procédures de réadmission opaques, privant de droits les personnes concernées ;
- par la rupture des attaches culturelles, amicales, familiales que peuvent avoir les réfugiés et par la négation de leur humanité ;
- par le renvoi vers des pays européens aux formes d'asile très dégradées ;
- par l'utilisation de méthodes policières coercitives pour gérer des flux de populations comme on gère des flux de marchandises ;
- et par la multiplication du phénomène des réfugiés en « orbite » renvoyés d'un pays à l'autre sans parvenir à déposer leur demande d'asile.

Consciente de certains de ces dysfonctionnements, la Commission européenne lance une réforme du dispositif pour le début de l'année 2009. Un premier document publié le 17 juin 2008, annonçant les pistes de réformes envisagées, commence par une autosatisfaction quelque peu décalée : « *L'évaluation a confirmé que les objectifs du système, notamment la mise en place d'un mécanisme clair et viable pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont dans une large mesure été réalisés. Lors de la consultation, les États membres se sont déclarés favorables au maintien du système actuel, tout en reconnaissant que certains aspects devaient être améliorés.* » On croit rêver !

Le 2 décembre la Commission rend public des amendements, proposés aux autres institutions européennes, qui ne risquent effectivement pas de bouleverser la philosophie de Dublin II :

- clarification des critères familiaux et humanitaires ;
- création d'un droit au recours effectif contre les décisions de transfert ;
- modification des délais de communication entre Etats ;
- amélioration de la base de données Eurodac.

La seule véritable innovation proposée consiste à instaurer un mécanisme de suspension des transferts « dans des cas limités » lorsque des Etats se trouvent débordés ou lorsqu'ils ne peuvent assurer un niveau de protection suffisant aux demandeurs d'asile.



Conclusions et recommandations

Les modifications envisagées paraissent bien insuffisantes pour résoudre les problèmes structurels de fonctionnement de Dublin II, car l'analyse qui est faite de la situation refuse de toucher aux fondations du système en se contentant de trouver des explications superficielles : problèmes de compréhension des critères, problème de délais, Eurodac pas assez efficace. Le problème n'est pas là. Il réside dans le fait que l'on ne peut pas gérer des populations de réfugiés comme l'on déplace des pions sur un échiquier. Pour parvenir à cet objectif — quelque peu totalitaire — de contrôle absolu des demandeurs d'asile, il faudrait déployer des moyens policiers incompatibles avec les valeurs démocratiques affichées par l'Europe.

4.2 Recommandations

Les Etats doivent revenir à la raison en instaurant un principe simple : celui de la liberté de choix du pays d'asile.

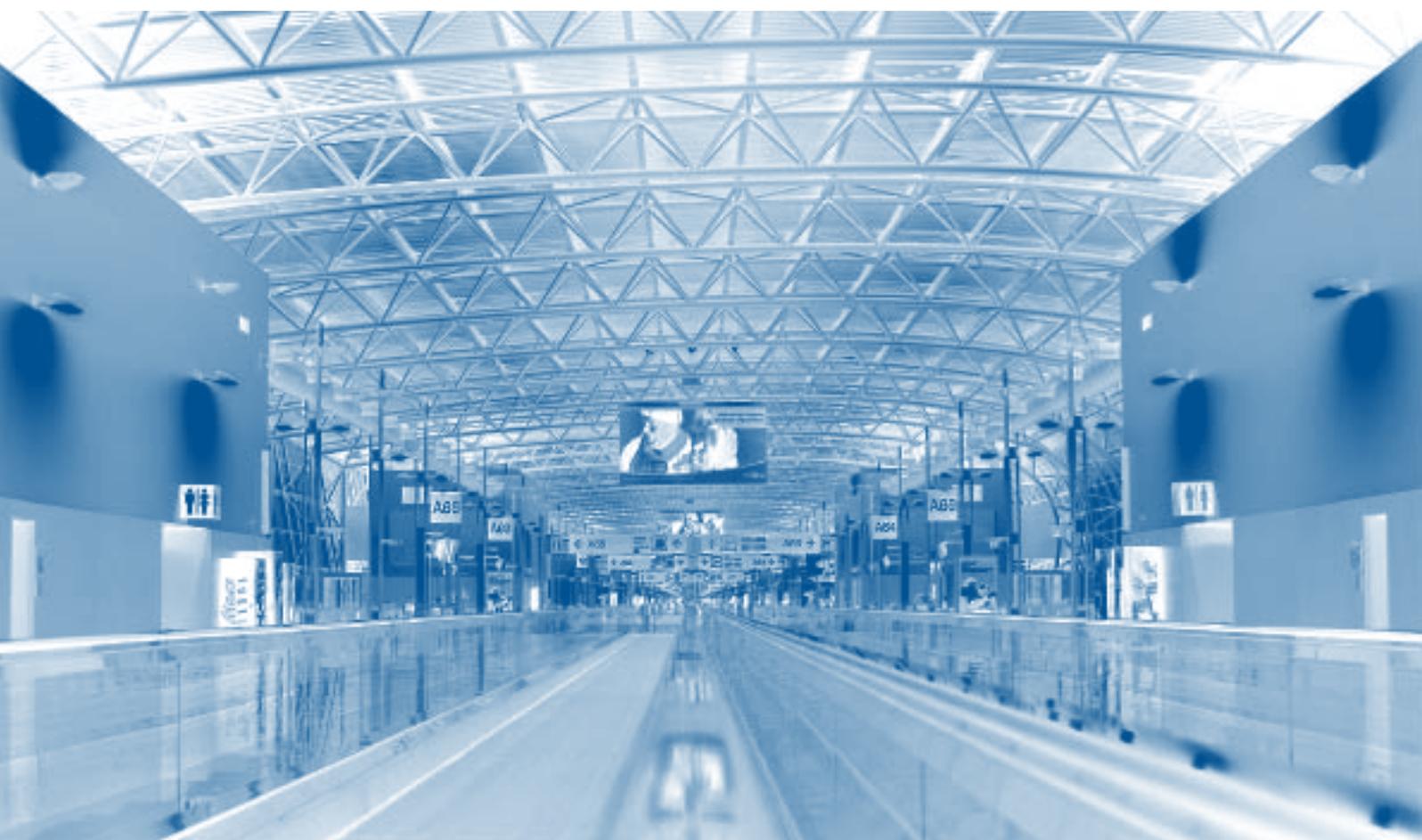
A ce titre, nous ne pouvons que souscrire aux recommandations de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), émises en octobre 2008¹.

La CFDA demande que le système de détermination de l'État membre responsable soit réformé afin que la demande d'asile soit traitée dans le pays où elle a été déposée et qu'un mécanisme efficace de répartition des charges soit créé pour venir en aide aux États membres recevant le plus grand nombre de demandeurs d'asile.

En attendant une refonte du système instauré par le règlement Dublin II, la CFDA demande :

- que les personnes placées sous procédure dite Dublin II aient accès aux mêmes conditions d'accueil que les autres demandeurs d'asile, en conformité avec la directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ;
- que la clause humanitaire prévue par l'article 15-1 du règlement selon laquelle « *tout État membre peut, même s'il n'est pas responsable en application des critères définis par le présent règlement, rapprocher des membres d'une même famille, ainsi que d'autres parents à charge pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels (...)* » soit plus largement appliquée ;
- que le règlement ne soit pas appliqué aux mineurs isolés, sauf si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- que les personnes placées sous procédure Dublin bénéficient d'un droit de recours suspensif contre les décisions de transfert.

¹ CFDA : « Bâtir une Europe de l'asile : à quel prix ? », octobre 2008 ; disponible à l'adresse : <http://cfda.rezo.net/>





ANNEXES



GLOSSAIRE BIBLIOGRAPHIE

Glossaire

Accord explicite : réponse positive envoyée par l'Etat saisi à l'Etat requérant.

Accord implicite : absence de réponse dans le délai imparti (de 2 mois à 15 jours selon les cas) équivaut à une réponse positive de l'Etat saisi.

Accord de Schengen : accord européen de libre circulation des ressortissants des pays signataires et de suppression des contrôles frontaliers. Il comporte surtout de nombreux articles sur le renforcement de la coopération policière ou sur l'instauration du premier fichier européen, le SIS (système d'information Schengen), qui recense de nombreux étrangers.

Borne EURODAC : appareil servant à scanner et numériser les empreintes dactyloscopiques, il est installé dans les préfectures recevant le plus de demandeurs d'asile

CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile fournissant logement, assistance sociale et administrative

CAFDA : coordination d'accueil des familles demandeuses d'asile

CFDA : coordination française pour le droit d'asile

Commission européenne : instance exécutive de l'union européenne

Conseil européen : réunion des gouvernements de l'union européenne

Parlement européen : institution communautaire représentant les peuples des Etats membres de l'Union européenne par l'intermédiaire de 785 députés élus.

Convention de Dublin : premier texte européen sur la détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile

Empreintes dactyloscopiques : empreintes digitales des 10 doigts, relevées selon la technique des empreintes roulées

Etat requérant : Etat souhaitant effectuer la réadmission d'un demandeur d'asile à destination d'un autre Etat européen.

EURODAC : fichier européen des empreintes dactyloscopiques des demandeurs d'asile et étrangers interpellés aux frontières.



Annexes

Laissez-passer : document nécessaire à la réadmission d'un demandeur d'asile vers le pays ayant accepté sa prise en charge ou sa reprise en charge. Il prend la forme d'une attestation écrite qui reconnaît l'identité de la personne et autorise son entrée dans le pays de renvoi.

OFPPA (Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides) établissement public national chargé d'examiner le fondement des demandes d'asile présentées en France.

Prise en charge : procédure de réadmission d'un primo demandeur d'asile

Procédure prioritaire : processus permettant à la préfecture estimant qu'une demande d'asile est « abusive » ou « dilatoire » de priver l'intéressé de son autorisation provisoire de séjour et des droits sociaux accordés habituellement (hébergement en CADA et allocation financière). Cette procédure d'exception permet également de renvoyer un demandeur si l'OFPPA rejette son dossier, sans attendre le résultat d'un éventuel recours.

Règlement 343/2003, dit « Dublin II » : instrument juridique européen ayant force de loi, faisant suite à la défunte convention de Dublin

Reprise en charge : procédure de réadmission d'un demandeur d'asile déjà signalé par un autre pays européen

Reprise en charge : procédure de réadmission d'un demandeur d'asile ayant déjà déposé une demande dans un autre pays

Saisine : demande de réadmission d'un demandeur d'asile effectuée par l'Etat requérant à destination d'un autre Etat de l'Union européenne.

SIS : système d'information Schengen, fichier de police européen qui recense « étrangers indésirables », délinquants, voitures volées, faux papiers, ...

Transferts libres : la personne est invitée à se rendre elle-même dans l'Etat responsable de sa demande d'asile en lui délivrant un laissez-passer lui permettant de franchir régulièrement les frontières.

Transferts sous contrôle : la personne est conduite à l'avion, encadrée par la police, en étant parfois passé par un centre de rétention.

Transfert sous escorte : la personne est encadrée par la police tout au long du réacheminement jusqu'à la remise à l'Etat responsable.

Bibliographie

Livres :

- « Votre voisin n'a pas de papier ; parole d'étrangers », Cimade Ile de France, Edition La Fabrique, avril 2006

Rapports d'organisations non gouvernementales :

- **Cimade** en juin 2007 : « Main basse sur l'asile, le droit d'asile (mal)traité par les préfets »
- **CFDA** : « La loi des Jungles ; la situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord » ; rapport d'observation mai-juillet 2008
- **Amnesty International**: « Demande aux Etats membres de l'Union européenne de cesser de transférer des demandeurs d'asile vers la Grèce dans le cadre de la procédure Dublin II » ; avril 2008.
- **Amnesty International**: « Greece: Out of the spotlight: The rights of foreigners and minorities still a grey area » (index AI : EUR 25/016/2005); 5 octobre 2005.
- **NOAS**, Norwegian Helsinki committee, Greek Helsinki Monitor: « A gamble with the right to asylum in Europe, Greek asylum policy and the Dublin II Regulation »; 9 avril 2008.
- **Forum réfugiés** ; fiche pays Grèce ; avril 2008
- **ECRE** : « Sharing responsibility for refugee protection in Europe : Dublin reconsidered » ; mars 2008
- **Pro Asyl** : « Petition to the German Federal Parliament to stop deportations of refugees to Greece »; 21 février 2008.
- **Médecins Sans Frontières** : rapport d'activité 2007-2008 du Centre d'Ecoute et de Soins de Paris

Documents institutionnels :

- **Parlement européen** : « Rapport de la délégation de la commission LIBE sur la visite en Grèce » ; 2 juillet 2007
- **Parlement européen**, rapport STEPS « Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres, Rapport de visite en Grèce » ; REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181, 10 décembre 2007.
- **Commission européenne**, « rapport au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin », COM(2007) 299 final, 6 juin 2007.
- **Commission européenne** : « annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit in 2006 »; 11/09/2007.
- **Commission européenne**, « Plan d'action en matière d'asile ; une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union », COM(2008) 360 final, 17 juin 2008
- **UNHCR** : « Le retour en Grèce des demandeurs d'asile dont la demande a été « interrompu » ; juillet 2007.
- **UNHCR**: « UNHCR Position on the return of asylum seekers to Greece under the Dublin regulation »; 15 avril 2008.



Annexes Publications projet FAAR / partenariat Exchanges (programme Equal)

Projet FAAR

- **Cimade / Bonnet-Chehli N.** (2007), *Droit d'asile : visages de l'attente*, documentaire DVD, Paris, Cimade.
- **Cimade** (2008), *Chemins d'espoir – Parcours de formation de demandeurs d'asile et de réfugiés en Ile-de-France*, Paris, Cimade.
- **Cimade** (2008), *Apprendre le français, vivre dans la cité – Démarche, activités et supports pour la formation au français de demandeurs d'asile et de réfugiés en Ile-de-France*, Paris, Cimade.

Publications transnationales (en anglais)

- **Cimade** (éd°) (2007), *Empowering asylum seekers to integrate in Europe – a transnational report based on experiences in Hungary, France and England*, Cimade, Paris.
- **Islington Training Network** (éd°) (2007), *Asylum seekers and volunteering in Europe – a transnational report based on experiences in Hungary, France and England*, ITN, London.
- **Menedek** (éd°) (2007), *Situations of asylum seekers in France, Hungary and the UK, a baseline survey*, Menedek, Budapest.

Sites internet

<http://www.cimade.org/minisites/europe>

Positions de la Cimade sur la politique européenne de l'asile

http://www.cimade.org/poles/defense-des-droits/rubriques/2-droit-d-asile-?page_id=462

Dublin II, des cartes pour comprendre

http://www.forumrefugies.org/FR05-fiche_pays_grece.pdf

A télécharger la fiche d'information sur l'exercice du droit d'asile en Grèce

<http://cfda.rezo.net/>

Coordination française pour le droit d'asile. A télécharger la note « Bâtir une Europe de l'asile » : à quel prix ? » et le rapport « La loi des Jungles »

http://www.ecre.org/topics/dublin_ii

Conseil européen pour les réfugiés et les exilés. A lire rapport et position sur Dublin II

<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

Recherche de documentation officielle européenne : rapports, règlements, etc.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=CELEX:32003R0343:FR:HTML>

Règlement « Dublin II »

L'évaluation a confirmé que les objectifs du système, notamment la mise en place d'un mécanisme clair et viable pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont dans une large mesure été réalisés. Lors de la consultation, les États membres se sont déclarés favorables au maintien du système actuel, tout en reconnaissant que certains aspects devaient être améliorés.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 17 juin 2008

Il est nécessaire, aux fins de l'application de la convention de Dublin, d'établir l'identité des demandeurs d'asile et des personnes appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de la Communauté. Aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, et notamment de son article 10, paragraphe 1, points c) et e), il est également souhaitable que tout État membre puisse vérifier si un étranger se trouvant illégalement sur son territoire a présenté une demande d'asile dans un autre État membre.

[...]

Les empreintes digitales constituent un élément important aux fins de l'établissement de l'identité exacte de ces personnes. Il est nécessaire de créer un système de comparaison de leurs données dactyloscopiques.

[...]

Il est également nécessaire que les États membres relèvent sans tarder les empreintes digitales de chaque demandeur d'asile et de chaque étranger appréhendé à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure d'un État membre dans la mesure où il a au moins 14 ans.

Règlement (CE) n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, concernant la création du système EURODAC

Ce rapport est disponible à la Cimade
ou téléchargeable sur: www.lacimade.org

Cimade
64, rue Clisson - 75013 Paris
Tél : 01 44 18 60 50
Fax : 01 45 56 08 59
formation@cimade.org

faa
Formation Accueil
demandeurs d'Asile et Réfugiés

la Cimade
L'humanité passe par l'autre