



## Le système d'asile en Pologne

**En 2008, la situation des demandeurs d'asile en Pologne s'est améliorée.**

- La protection subsidiaire (PS) a été introduite au deuxième semestre 2008 et est largement utilisée pour les demandeurs d'asile tchétchènes qui recevaient auparavant un statut humanitaire peu avantageux. Les bénéficiaires de la PS ont les mêmes droits que les réfugiés, notamment en ce qui concerne l'accès à un programme d'intégration même s'ils ne bénéficient toujours pas d'un titre de voyage (passeport).

- La baisse de la demande d'asile a permis un désengorgement du système d'accueil. En mai 2009, quasiment toutes les personnes en droit de bénéficier d'une place en centre d'accueil en bénéficiaient.

- Cette baisse du nombre de demandes, alliée à la progressive amélioration du fonctionnement du système, entraîne un meilleur accès à de nombreux services auxquels les demandeurs sont en droit de bénéficier (scolarisation, santé, assistance juridique...), notamment pour ceux qui sont logés et accompagnés en centre d'accueil.

**Toutefois, des préoccupations demeurent.**

- D'une manière générale, les conditions d'accueil demeurent moins favorables qu'en France et les progrès restent fragiles car ils dépendent encore beaucoup du niveau de la demande et des renvois Dublin.

- Ensuite, les demandeurs d'asile qui sont transférés vers la Pologne dans le cadre de Dublin peuvent être placés en détention, notamment s'ils avaient précédemment enregistré une demande d'asile, parfois pour des périodes très longues (jusqu'à 10 mois). Dans ces cas là, l'accès au système de santé et à une assistance est difficile et l'accès à l'éducation n'est pas assuré pour les enfants.

- Pour ceux qui ne peuvent bénéficier d'un hébergement en centre d'accueil, notamment les demandeurs placés en procédures accélérées (nouvelle demande par exemple), l'accès à la santé, à l'éducation ou à une assistance juridique n'est pas toujours assuré ou est très difficile.

- La Pologne compte une importante communauté tchétchène qui est fortement marquée par le contexte de violence que connaît leur région d'origine. Si aucun assassinat ou enlèvement n'a jusqu'alors été documenté comme ce fut le cas en Autriche par exemple, des cas de violences et de racket ont été signalés. De fait, la sécurité de certains ressortissants tchétchènes, notamment de ceux qui bénéficieraient d'une attention médiatique ou qui engageraient des actions politiques ou juridiques à l'encontre du régime actuellement en place en Tchétchénie, pourrait être menacée.

**Pour toutes ces raisons, Forum réfugiés estime que :**

- les personnes vulnérables ne doivent pas être transférées à destination de la Pologne car ces personnes sont susceptibles de ne pas bénéficier de l'accompagnement indispensable (médical, social et juridique) auquel ils ont droit. De fait, la non-disponibilité de cet accompagnement est susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur la situation des personnes (maladies graves non traitées, problèmes psychologiques ou sociaux non traités, pas d'assistance juridique à des personnes ayant des craintes légitimes mais ne parvenant pas, par eux-mêmes, à déposer une demande d'asile...).

- les autorités françaises doivent être attentives à la situation particulière que peuvent connaître certaines familles ou demandeurs d'asile en matière médicale, sociale ou psychologique et évaluer ces besoins au regard du manque d'expérience et de la



faiblesse des moyens actuellement alloués au suivi et à l'assistance des demandeurs d'asile en Pologne. Des carences et manquements existent toujours dans de nombreux domaines du système d'asile polonais malgré les améliorations constatées et, de ce fait, les personnes ayant des besoins particuliers ne doivent pas être transférées.

- d'une manière générale, la France doit surveiller le niveau de la demande d'asile régulièrement en Pologne. Toute augmentation pourrait remettre en cause les progrès enregistrés et changer l'appréciation qu'il y aurait à faire sur les dossiers individuels.

## Statistiques sur la demande d'asile et la protection <sup>1</sup>

### La demande d'asile

#### Nombre de personnes ayant déposé une demande d'asile en Pologne

2004 : 8 080

2005 : 6 860

2006 : 4 430

2007 : 10 047

2008 : 7 200 (8515 selon Eurostat)

#### Nombre de demandes d'asile russes ou tchétchènes

Parmi les 10 048 personnes ayant déposé une demande d'asile en Pologne en 2007, 8415 étaient originaires de Tchétchénie (83,7%).

Sur les 8515 demandes d'asile déposées en 2008, 7760 l'ont été par des ressortissants russes selon Eurostat (91,1%).

#### Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile<sup>2</sup>

En Pologne, les ressortissants de Russie (originaires, en grande majorité, de Tchétchénie) représentaient 81% des demandeurs d'asile en 2003, 95 % en 2005.

En 2007, 83,7% des demandeurs d'asile étaient originaires de Tchétchénie.

Entre 2004 et 2007, les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile sont l'Ukraine, La Biélorussie, la Russie, l'Arménie et le Vietnam.<sup>3</sup>

#### Diminution du flux d'arrivées de demandeurs d'asile<sup>4</sup>

Après l'augmentation des statistiques des arrivées, allant de 335 en juillet 2007 à 1 148 en novembre 2007 et 2 275 en décembre 2007, le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Pologne, la plupart depuis la Tchétchénie ou l'Ingouchie en Fédération de Russie, a baissé à une moyenne de 300 par mois depuis le début de l'année 2008, selon les chiffres du gouvernement.

### La Protection

		Premières demandes	Statuts de	Autres formes de	Rejets	Fermés	Total décisions
--	--	--------------------	------------	------------------	--------	--------	-----------------

<sup>1</sup> Source : Office polonais des étrangers sauf mention contraire.

<sup>2</sup> Délégation de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures concernant sa visite en Pologne, avril 2008

<sup>3</sup> Délégation de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures concernant sa visite en Pologne, avril 2008

<sup>4</sup> Source : HCR, avril 2008

			réfugié	protection			
Première instance	2007 <sup>5</sup>	10 047	148	2 875	1 835	1 314	6 172
	2008 <sup>6</sup>	8515	185	2585	1 475	-	-
Appel	2007 <sup>7</sup>	3 201	64	44	513	149	770

#### Reconnaissance en première instance du statut de réfugié en Pologne

2006 : 423

2007 : 148

2008 : 185

#### Reconnaissance en première instance d'une autre forme de protection (protection subsidiaire et permis de séjour toléré)

2006 : 2048

2007 : 2875

2008 : 2586

Le taux de reconnaissance en première instance du statut de réfugié a considérablement diminué en 2007 passant de près de 6% en 2006 à moins de 1,5% en 2007.

## La procédure de demande d'asile

La procédure de demande d'asile polonaise répond dans l'ensemble aux standards posés par la législation européenne.

### Historique

La Pologne a ratifié la Convention de Genève et le Protocole de New York relatifs au statut de réfugié en 1991<sup>8</sup>. Elle a instauré une procédure d'examen des demandes d'asile en 1997. La Pologne a adhéré à l'Union européenne en mai 2004 et a rejoint l'espace Schengen le 21 décembre 2007.

### Base juridique

La procédure de demande d'asile est encadrée en Pologne par la loi du 13 juin 2003 sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne (entrée en vigueur le 19 septembre 2003) ainsi que par une nouvelle loi, adoptée en avril 2008 et entrée en vigueur le 29 mai 2008, qui est venue transposer la Directive européenne Qualification<sup>9</sup> de 2004 dans le droit interne polonais. Désormais, les demandeurs d'asile sont susceptibles de bénéficier de deux formes de protection : le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

### Compétence

<sup>5</sup> Source : UNHCR

<sup>6</sup> Source : Eurostat

<sup>7</sup> Sources : UNHCR

<sup>8</sup> Date d'adhésion: 27 septembre 1991. Date d'entrée en vigueur: 26 décembre 1991

<sup>9</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts

Le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration est responsable des politiques de migration et des questions relatives aux réfugiés. C'est l'Office polonais des étrangers qui est responsable de l'examen des demandes d'asile. Le Conseil des réfugiés est l'instance compétente pour l'examen des recours contre les décisions de l'Office.

### **La Procédure d'examen des demandes d'asile.**

#### **• Instruction de la demande**

La demande d'asile est transmise au responsable de l'Office des étrangers par l'intermédiaire :

- soit du chef de la police des frontières responsable de la ville de Varsovie pour les ressortissants étrangers vivant en Pologne
- soit des chefs des différentes unités de police des frontières pour les ressortissants étrangers entrant sur le territoire de la Pologne.

Une fois la demande enregistrée par l'Office des étrangers, trois possibilités sont envisageable :

- Procédure normale
- Procédure accélérée : lorsque l'Office estime que la demande est manifestement infondée
- Procédure Dublin : lorsque la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat membre de l'Union européenne

#### **• La décision de première instance**

La décision d'octroi ou de refus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire doit être rendue dans un délai maximal de six mois à compter du dépôt de la demande. La décision de refus du statut de réfugié ou de protection subsidiaire en cas de demande manifestement infondée doit être rendue dans un délai de 30 jours au maximum après la date de dépôt de la demande.

#### **• Le recours**

La décision de l'Office d'octroi ou de refus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire peut être contestée auprès du Conseil des réfugiés dans un délai de 14 jours à compter de la notification de la décision. Le Conseil des réfugiés doit statuer dans le mois qui suit le dépôt du recours du demandeur. Si la demande a été jugée manifestement infondée par l'Office, le délai de recours est réduit à 3 jours.

## Les transferts Dublin

En 2007, Forum réfugiés, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR), ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), avait obtenu de la part du ministère de l'Immigration la suspension du placement sous procédure Dublin des demandeurs d'asile tchétchènes et leur transfert vers la Pologne. En effet, la Pologne ne présentait pas les garanties nécessaires en termes d'examen de la demande d'asile, d'octroi de la protection, d'accueil digne. De plus, le principe de non-refoulement n'était pas totalement respecté. Cependant, le moratoire du ministère de l'Immigration, a finalement été levé fin 2007 suite à l'entrée de la Pologne dans l'espace Schengen. Cette position a été validée par le Conseil d'Etat<sup>10</sup>.

Cependant, la Pologne doit faire face à un grand nombre de transferts en comparaison avec ses capacités d'accueil et le niveau de sa demande et le niveau des transferts sous Dublin pourrait avoir un impact conséquent sur le système d'asile.

D'une manière générale, si sa procédure en cas de transfert reste respectueuse des standards européens, il faut noter que certains demandeurs d'asile, partis pendant la procédure, ne peuvent la réintégrer et doivent, de ce fait, redéposer une demande avec les conséquences que ce changement de statut implique (notamment la mise en procédure accélérée et la privation de droits sociaux).

### Statistiques

Les demandeurs d'asile transférés sous Dublin équivalaient à 17,6% de la demande d'asile totale en 2006. Les demandeurs d'asile renvoyés sous Dublin auraient pu représenter 48,8% des demandes déposées en Pologne si tous les transferts demandés par les autres Etats membres avaient été menés à bien. Il s'agit du plus haut taux en Europe.

Année	Impact réel <sup>11</sup>		Impact potentiel <sup>12</sup>	
	Nombre d'entrées moins nombre de sorties	Transferts Dublin par rapport à la demande totale <sup>13</sup>	Nombre d'entrées moins nombre de sorties	Transferts Dublin par rapport à la demande totale
2006	742	17,56%	2062	48,80%

<sup>10</sup> CE, ord, 6 mars 2008, 313915, MIIINC c/ Dociev : « les autorités polonaises paraissent, en l'état de l'instruction, offrir des garanties qui assurent aux demandeurs d'asile, qui ne sont nullement privés de leur liberté, la possibilité de demeurer dans cet Etat le temps que leur demande d'asile soit examinée et qui font obstacle, lorsque la qualité de réfugié ou une autre forme de protection leur est reconnue, à un refoulement vers leur pays d'origine, même via un Etat tiers »

<sup>11</sup> Nombre de transferts réellement effectués.

<sup>12</sup> Nombre de requêtes acceptées par l'Etat membre. L'impact potentiel correspond à l'hypothèse où 100% des requêtes acceptées ont entraîné un transfert de demandeur d'asile. La moyenne européenne est à 52,28%.

<sup>13</sup> Il s'agit du nombre de demandeurs d'asile arrivés dans le pays suite à un transfert Dublin rapporté au nombre total de demandes d'asile déposées dans ce même pays.

Après un niveau de transfert record en 2007, le HCR a noté à partir de janvier 2008, une réduction du nombre des demandeurs d'asile renvoyés vers la Pologne en vertu du règlement Dublin II<sup>14</sup>. La Pologne est pourtant souvent le pays par lequel le plus grand nombre de demandeurs d'asile, notamment tchétchènes, pénètrent sur le territoire de l'Union européenne<sup>15</sup> du fait notamment de sa position géographique et de l'étendue de ces frontières avec des pays tiers.

## **B. Procédure**

La loi du 13 juin 2003 prévoit la mise en détention, pour une période allant de 1 mois à 12 mois, de tout demandeur d'asile adulte entré sur le territoire sans document valide. Cela vaut pour les personnes prises ou reprises en charge dans le cadre du règlement Dublin II, et en particulier les hommes isolés qui sont presque toujours mis en détention dès leur retour à Varsovie.

Les demandeurs d'asile pris ou repris en charge ont accès à la procédure d'asile. Cependant, en cas de reprise en charge (la personne a déposé une demande d'asile en Pologne avant de partir vers un autre Etat membre), il existe deux cas de figures :

- la procédure d'asile n'est pas achevée : la procédure reprend normalement dès le retour du demandeur ;
- la procédure a été close : la personne doit faire une nouvelle demande d'asile. Or, dans ce cas de figure, les autorités tendent à considérer ces demandes comme manifestement infondées. La procédure est alors accélérée et les demandeurs sont privés de plusieurs garanties procédurales importantes (recours suspensifs, entretiens).

## **Droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile**

L'assistance juridique, l'accès aux soins et à l'éducation restent très préoccupant. Sur les autres points la situation s'est sensiblement améliorée, du fait notamment de la diminution du niveau de la demande d'asile.

### **Hébergement et assistance sociale**

L'assistance sociale fournie aux demandeurs d'asile peut revêtir la forme :

- soit d'un placement dans un centre d'accueil au cours duquel une aide financière mensuelle minimale est versée au demandeur d'asile
- soit du versement d'une aide financière plus élevée permettant au demandeur d'asile de séjourner ailleurs sur le territoire national.

Il faut différencier les centres d'accueil (ouverts) des centres de détention (fermés) qui peuvent héberger des demandeurs d'asile. La majorité des demandeurs d'asile en Pologne se trouvent dans des centres d'accueil ouverts.

Cependant, lorsqu'une personne dépose une demande d'asile lors du contrôle à la frontière, elle peut être placée dans un centre de détention si elle n'est pas autorisée à entrer en Pologne ou si elle entre de manière irrégulière en Pologne. Il existe deux types de centres de détention : les centres surveillés pour ressortissants étrangers (5 centres dotés de 713 places) et les centres d'arrêt en vue de l'expulsion (14 centres dotés de 383 places).

---

<sup>14</sup> Source : HCR, avril 2008

<sup>15</sup> Selon le règlement de Dublin, le fait de pénétrer sur le territoire européen par un Etat fait de celui-ci l'Etat compétent pour examiner la demande d'asile.

Le pays est doté de 20 centres d'accueil de demandeurs d'asile (4548 places). Au 30 avril 2009, 3887 personnes résidaient dans ces centres et 1900 autres recevaient une assistance financière afin de se loger. Ces centres sont gérés par le BOO (Bureau chargé de l'organisation des centres pour ressortissants étrangers) sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Le BOO gère ses propres centres ainsi que des centres loués à des sociétés privées.

L'accompagnement social et le suivi juridique et administratif ne sont pas systématiques et les pratiques diffèrent d'un centre à l'autre.

Les demandeurs d'asile ont le droit à une assistance sociale pendant la durée de la procédure et ce jusqu'à 14 jours suivant la décision finale.

Cette assistance fournie aux demandeurs d'asile tout au long de la procédure comprend :

- le placement dans les centres
- les repas (pension complète à la cantine)
- des tickets de transport en commun
- une aide financière mensuelle pour l'achat d'articles de toilette et en tant qu' « argent de poche »
- les vêtements et les chaussures
- des cours de polonais
- l'accès aux écoles publiques, au matériel et aux livres scolaires ainsi que la prise en charge des frais occasionnés par l'enseignement scolaire
- des soins médicaux dans les centres ou un traitement médical à l'extérieur des centres
- une aide financière couvrant les dépenses d'un demandeur d'asile séjournant seul sur le territoire polonais en dehors d'un centre pour des raisons dues à son état de santé ou à sa sécurité personnelle

L'assistance sociale actuellement fournie aux étrangers placés en centres d'accueil est insuffisante selon les ONG locales. Le nombre de travailleurs sociaux au sein des centres d'accueil doit être augmenté. Une grande part du travail d'assistance sociale des demandeurs d'asile repose dès lors sur les ONG. Or les ONG concernées, financées pour la plupart par le Fonds Européen des Réfugiés (FER), rencontrent de grandes difficultés pour trouver des cofinancements.

## **Droit au travail**

La loi de 2003 ne donnait un droit au travail aux demandeurs d'asile qu'après une période de un an. Les demandeurs devaient préalablement faire la demande d'un permis de travail. Cette procédure a été simplifiée par une ordonnance adoptée fin 2007.

## **Assistance juridique**

L'accès à l'information et à l'aide juridique est insuffisant et très peu répandue<sup>16</sup>.

Il n'existe pas de système public d'aide juridique sauf en ce qui concerne la procédure auprès d'un Tribunal. L'assistance juridique est assurée par les ONG or, très peu de juristes (autour de 20 sur tout le pays) assurent cette assistance. Les associations polonaises ne bénéficient pas de financements leur permettant de développer une action dans les différents centres d'hébergement ou de détention.

---

<sup>16</sup> Source : Helsinki Committee en Pologne.

Moins de 10 juristes fournissent une assistance juridique dans les centres de détention et l'accès à cette assistance pour les résidents des centres d'accueil se limite à certaines zones de résidence du fait de la distance importante qui sépare certains centres des ONG. Selon le HCR, le gouvernement essaye de mettre en place un système d'aide juridique publique.

D'une manière générale, le suivi des personnes dans les centres est moins problématique que celui des personnes hors centre. Ces dernières doivent avoir recours à un avocat ou doivent se rendre auprès des associations assurant ces missions. Dans les deux cas, les associations locales relèvent que les demandeurs d'asile manquent de moyens financiers pour le faire.

### Prise en charge médicale

La prise en charge médicale, financée par l'Office des étrangers qui a signé un contrat avec le Fonds National de Santé, demeure insuffisante aussi bien dans les centres de détention que les centres d'accueil, notamment en matière de traitement des troubles psychologiques ou du sida. Un médecin généraliste et une infirmière sont normalement présents dans chaque centre d'accueil. Des spécialistes peuvent être consultés à l'Hôpital du Ministère de l'Intérieur à Varsovie et ailleurs dans des hôpitaux locaux.

Cependant, en pratique, il semble que les médecins ne soient pas toujours présents dans les centres d'accueil ou de détention. Rappelons que les centres d'accueil et de détention sont éloignés des centres urbains. Des problèmes de compréhension (linguistique ou culturelle) demeurent. Il n'existe d'ailleurs pas de personnel et de structures spécialisés dans le domaine des traumatismes psychologiques et des séquelles de tortures, malgré les besoins importants de la population tchétchène.

Les personnes qui ne sont pas hébergées en centres doivent s'y rendre pour bénéficier de soins car elles ne peuvent pas systématiquement, à moins de payer la consultation, consulter un médecin généraliste en dehors du système spécifique mis en place pour les demandeurs d'asile. Il peut en résulter des difficultés si les demandeurs vivent loin des centres d'accueil.

### Education

#### Centres de détention

Les étrangers mineurs non accompagnés âgés de moins de 17 ans ne peuvent pas être placés dans des centres de détention. Ils sont accueillis dans des centres pour mineurs où ils ont de bonnes conditions de vie et un accès à l'éducation.

Les mineurs qui sont avec leur famille peuvent être placés en détention aux côtés de leur famille. Ils n'ont alors pas accès à l'éducation.

#### Centres d'accueil

Selon le HCR, tous les enfants des centres d'accueil ont accès à une éducation (dans les écoles primaires et secondaires). Cependant, il n'existe aucun dispositif d'aide à l'intégration des enfants étrangers dans le système d'éducation polonais. Même si les enfants de réfugiés sont majoritairement scolarisés, de nombreuses barrières (racisme, langues, absence de multiculturalisme...) compliquent l'intégration au sein des structures.

## Aide au retour

Une assistance au rapatriement volontaire à partir de la Pologne est proposée aux demandeurs d'asile qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine. En 2007, 745 demandeurs d'asile ont décidé de retourner dans leur pays<sup>17</sup>.

## La communauté tchétchène en Pologne

Si la Pologne a sensiblement amélioré ses conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la question de la sécurité des ressortissants tchétchènes continue cependant à poser problème.

D'une part, pour les demandeurs d'asile qui auraient été liés pendant la guerre à l'actuel président Ramzan Kadyrov ou qui dénonceraient les pratiques de torture et d'enrôlement forcé, il existe un risque, difficilement évaluable, de persécutions en Pologne. En effet, dans plusieurs pays d'Europe centrale, des demandeurs d'asile tchétchènes ont été victimes d'attaques perpétrées par des envoyés spéciaux du président Kadyrov. Plusieurs assassinats en Autriche et Pologne ainsi que des enlèvements en Pologne ont été documentés.

Selon un article récent du journal *Le Monde* datant de janvier 2009, il existerait un « programme de traque et de rapatriement forcé vers la Russie de Tchétchènes réfugiés en Europe, doublé d'une entreprise d'élimination physique de plusieurs centaines de personnes »<sup>18</sup>.

Par ailleurs, la présence en nombre de Tchétchènes en Pologne, crée des situations de tension assez importantes, notamment entre individus n'ayant pas combattu aux mêmes côtés pendant la guerre. Ceux qui sont soupçonnés à tort ou à raison d'être liés ou d'avoir été liés à l'actuel pouvoir tchétchène peuvent également craindre des représailles de la part d'autres membres de la communauté.

Le Jesuit refugee service (JRS) a ainsi fait part de plusieurs cas de fuite de réfugiés tchétchènes, depuis la Pologne vers la Belgique et l'Autriche, à la suite de violences, racket et intimidations subis en Pologne<sup>19</sup>.

## Intégration des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire

Une nouvelle loi entrée en vigueur le 29 mai 2008 est venue élargir l'accès au programme d'intégration, prévu pour les réfugiés statutaires, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Auparavant, un « permis de séjour toléré », mis en place en 2003, était délivré au demandeur d'asile qui ne répondait pas aux critères du statut de réfugié mais dont le retour dans son pays d'origine était jugé impossible du fait de craintes qui pesaient sur sa vie et sa sécurité en cas de retour ou pour des raisons indépendantes de la volonté de l'entité chargée d'exécuter la décision. Les détenteurs de permis de séjour toléré, qui constituait la « pire protection » pour les réfugiés selon le HCR, n'avaient pas accès au programme d'intégration individuelle (aide financière et cours de langue) proposé aux réfugiés statutaires. A présent, les personnes qui se voient octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire peuvent bénéficier au même titre que les réfugiés statutaires

---

<sup>17</sup> Statistiques OIM 2007

<sup>18</sup> *Le Monde*, *Tchéchénie : enquête sur un crime d'Etat*, 22 janvier 2009.

<sup>19</sup> JRS, Dublin II: A summary of JRS experiences in Europe, octobre 2008.

de ce programme d'intégration. La situation difficile du marché de l'emploi en Pologne pose cependant de grandes difficultés aux réfugiés.

## Politique migratoire en Pologne

Les pays membres de l'Union européenne ont de plus en plus recours aux accords de réadmission, car ils facilitent le retour des migrants et des demandeurs d'asile. Si en théorie, ces accords de réadmission ne doivent toucher que les sans-papiers ou les déboutés, dans la pratique, certains demandeurs d'asile entrés irrégulièrement dans un Etat sont parfois réadmis avant même d'avoir pu déposer une demande d'asile ou avant même que celle-ci n'ait été examinée sur le fond (en violation avec la Convention de Genève).

La Pologne a signé un accord de réadmission avec l'Ukraine en 1993. Cet accord stipule que la Pologne peut renvoyer en Ukraine, des Ukrainiens ou des ressortissants de pays tiers qui auraient traversé illégalement la frontière entre les deux pays, et qui seraient donc en situation de clandestinité en Pologne. Il n'y a pas encore d'accord de réadmission avec la Russie et la Biélorussie.

Compte tenu de cet accord de réadmission, les demandeurs d'asile tchéchènes déboutés risquent d'être renvoyés vers l'Ukraine, alors même qu'ils auraient pu obtenir le statut de réfugié en France ou dans d'autres pays européens.

Il faudra sûrement faire un peu de recherche sur ce sujet aussi dans le sens où il influe sur le système d'asile.

## La réforme du système Dublin - Eurodac Fiche d'information

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publiques deux propositions d'amendement des règlements de Dublin et Eurodac. Ces textes renforcent considérablement la protection dont bénéficient les demandeurs d'asile sans toutefois remettre en cause la philosophie générale du système.

**Afin que le Système Dublin - Eurodac ne vienne pas rajouter aux difficultés que connaissent certains Etats membres du fait d'arrivées importantes, la Commission a prévu, dans sa réforme du règlement de Dublin, un nouvel article qui permettrait, sur décision de la Commission, une suspension pour six mois des transferts vers des Etats membres soumis à des « pressions particulières » ou ceux qui n'assurent pas un niveau de protection adéquat des demandeurs. Cette décision serait reconductible une fois. Une disposition qui vise la Pologne.**

Dans le cadre de l'évaluation du Système Dublin-Eurodac<sup>20</sup>, la Commission européenne avait soulevé des divergences d'interprétation entre les Etats membres. La Commission avait également relevé que l'application du critère de l'unité de famille était soumise à une exigence de preuve difficilement atteignable qui conduisait concrètement à séparer les membres des familles. Enfin, la Commission avait indiqué que la faiblesse du nombre de transferts effectifs des demandeurs d'asile par rapport au nombre de requêtes acceptées encourageait les Etats membres à développer les mesures privatives de liberté à l'égard des personnes faisant l'objet d'une décision de transfert. Cependant, la Commission n'avait pas abordé des points importants, soulevés à plusieurs reprises par les associations, à savoir les conséquences humaines de ce règlement sur les demandeurs d'asile et le coût financier du système<sup>21</sup>.

### La proposition d'amendement du règlement de Dublin

La Commission entend le modifier afin d'améliorer l'efficacité du système et de renforcer les droits des demandeurs. La proposition<sup>22</sup> a également pour objectif de répondre aux situations dans lesquelles les systèmes d'asile des États membres sont soumis à une pression particulière ou lorsque la protection des demandeurs d'asile n'est pas assurée par un Etat membre.

La Commission propose notamment dans sa réforme :

#### Obligation d'information

Une brochure d'information commune serait éditée au niveau européen et distribuée à tous les demandeurs d'asile lors du dépôt de leur demande. Un entretien obligatoire sera instauré avec le demandeur afin, d'une part, de permettre aux autorités de réunir toutes les informations nécessaires pour déterminer l'État membre responsable et, d'autre part, d'informer oralement le demandeur sur l'application du règlement.

<sup>20</sup> Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système Dublin, 6 juin 2007.

<sup>21</sup> Voir notamment ECRE, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe : Dublin Reconsidered, mars 2008.

<sup>22</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 3 décembre 2008.

## Recours suspensif contre une décision de transfert

La Commission ne prévoit pas de délai précis pour déposer ce recours mais indique seulement qu'il doit s'agir d'un « délai raisonnable ». L'Etat membre devra alors examiner, dès que possible et dans un délai n'excédant pas sept jours ouvrables, si le recours est fondé. En cas de réponse positive, l'effet suspensif du recours sera maintenu jusqu'à ce qu'une décision sur le fond soit prise.

## Rétention

La Commission souhaite limiter et encadrer le recours à la rétention des personnes placées sous procédure Dublin, indiquant que cette mesure doit être prise lorsqu'elle s'avère strictement nécessaire et après un examen individuel de chaque cas. La rétention ne peut avoir lieu que lorsque la décision de transfert a été prise. La Commission ne fixe cependant pas de délai maximum de rétention, renvoyant à la notion floue de « délai raisonnable ». La Commission ajoute que les mineurs ne doivent pas être retenus sauf s'il s'avère que le placement en rétention est décidé « dans leur meilleur intérêt ». Quant aux mineurs non-accompagnés, ils peuvent être détenus.

## Mécanismes de suspension

Enfin, la Commission prévoit de mettre en place des mécanismes de suspension des transferts si l'Etat membre responsable de la demande fait face à des arrivées importantes de demandeurs d'asile qui constituent un fardeau exceptionnel pour ses capacités d'accueil, son système d'asile et ses infrastructures. Si la Commission considère par ailleurs que le système d'asile d'un Etat membre n'est pas conforme aux normes européennes en matière de protection internationale, elle peut s'autosaisir et décider que les transferts doivent être suspendus. De même, un Etat membre préoccupé par la situation dans un autre Etat membre peut saisir la Commission pour demander une suspension des transferts vers cet Etat. La décision de suspension de la Commission est valable pour un délai maximum de six mois, renouvelable une fois. La Commission propose également de nombreux amendements visant à préserver l'unité des familles (nouvelle définition des membres de la famille, protection des mineurs) et à protéger les mineurs non-accompagnés.

La Parlement européen a fait un accueil favorable à la proposition de réforme, proposant le renforcement de certaines garanties procédurales introduites par la Commission. L'accueil par les Etats membres a été moins enthousiaste et certains ont déjà fait savoir que la proposition de la Commission n'était pas acceptable. Le processus d'adoption pourrait donc être long, d'autant plus que les élections législatives de juin 2009 vont encore ralentir le processus.

## La proposition d'amendement du Règlement EURODAC

Estimant que la formulation actuelle de ce règlement laisse une marge de manœuvre trop importante aux Etats membres et est une source d'insécurité juridique, la Commission européenne propose de le réformer afin, d'une part, de faciliter l'application du règlement de Dublin et, d'autre part, de mieux protéger les données personnelles. La réforme prévoit en outre que les données relatives aux réfugiés soient utilisables lors des recherches afin que ces derniers ne puissent aller demander l'asile dans un Etat membre de l'UE lorsqu'il en bénéficie déjà dans un autre.