

Le «système» Dublin

 Novembre 2009

**CIRÉ**

Table des matières

Introduction	3
Le système de Dublin et son application par la Belgique	4
Détention systématique des « cas Dublin »	4
Situations des mineurs et des mineurs étrangers non accompagnés (MENA)	6
Clause de souveraineté et clause humanitaire – non application aux transferts vers la Grèce	6
Conclusions	8



Introduction

Le CIRÉ se rallie à la volonté d'uniformisation des législations des États membres de l'Union européenne en matière d'asile et salue le souhait de créer un régime d'asile commun. Un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile entre États n'est cependant envisageable que si les États appliquent leurs normes communes d'une manière équivalente, et que les droits des demandeurs d'asile ne connaissent pas de variation conséquente en fonction de l'État qui examine leur demande. Le CIRÉ constate que les étapes franchies dans l'uniformisation des législations des États membres de l'Union sont contestables. La pratique au sein des États signataires de la réglementation Dublin mais également entre les États membres montre en effet des dysfonctionnements dans l'application du système de Dublin notamment. Elle laisse à penser que les principes ayant conduit à l'adoption de ce système (répartition entre les États de la charge des demandeurs d'asile et lutte contre l'asile-shopping) ne sont aujourd'hui plus adaptés à la réalité de terrain: risque de défaut de protection, risque de refoulement.

Afin d'illustrer son propos, le CIRÉ reviendra, dans la présente analyse, essentiellement sur la pratique belge. Pour ce qui concerne l'approche européenne de la création du système de Dublin et son application par les États signataires, le CIRÉ se rallie aux constats et recommandations formulés par ECRE¹ et le UNHCR².

Le CIRÉ se réfère notamment aux problèmes liés à la charge des demandeurs d'asile après application de la réglementation Dublin qui pèse sur les nouveaux États signataires dont le territoire constitue souvent une des portes d'entrée dans le territoire de l'Union européenne. En mars 2008, ECRE relevait en effet qu'en 2005, tous les nouveaux États membres sauf l'Estonie déclaraient plus de transferts « entrants » suite à l'application de cette réglementation que de transferts « sortants ». A contrario, les États ne possédant pas de frontière extérieure de l'Union déclaraient plus de transferts « sortants » que de transferts « entrants ». Cette situation n'a malheureusement pas que des conséquences sur la gestion par les États des

demandes d'asile dont ils ont la charge. En effet, les transferts suite à l'application de la réglementation Dublin conduisent trop souvent à une absence de réel examen de la demande d'asile et du besoin de protection³.

Le CIRÉ déplore également comme ECRE les écarts importants existant entre les États dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en procédures et dans la reconnaissance d'un besoin de protection (allant de 80% de reconnaissance dans certains États à quasiment 0% dans d'autres).

Pour le surplus, et notamment la situation générale des demandeurs d'asile sujets à un transfert vers la Grèce, le CIRÉ se réfère intégralement aux sources précitées.

1 «Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered», European Council on Refugees and Exiles (ECRE), march 2008; «Spotlight on Greece – EU asylum lottery under fire», Ecre Press Release, 3 april 2008.

2 «UNHCR Position on the return of asylum-seekers to Greece under the 'Dublin Regulation'», UNHCR, 15 april 2008.

3 «Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered», ECRE, march 2008.

Le système de Dublin et son application par la Belgique

En Belgique, l'Office des étrangers est chargé de vérifier la compétence de la Belgique à l'égard d'une demande d'asile introduite sur son territoire. Selon les dernières données communiquées par l'Office des étrangers, 17 % des demandes d'asile introduites en Belgique sont concernées par le système de Dublin. Le nombre de demandeurs d'asile en Belgique s'élevant pour l'année 2007 à 11.115, on peut estimer que 2.000 personnes sont concernées par la réglementation Dublin.

La loi du 15 décembre 1980 règle en Belgique l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette loi a fait l'objet d'une profonde modification suite à l'adoption de deux lois le 15 septembre 2006. Les dispositions relatives à l'application de la réglementation Dublin ont été révisées. Le CIRÉ relève essentiellement trois champs d'application problématiques de cette réglementation en Belgique: la détention systématique des « cas Dublin », la situation de mineurs étrangers accompagnés ou pas, et le manque de souplesse dans l'application des clause humanitaire et de souveraineté.

Détention systématique des « cas Dublin »

L'article 51/5 de la loi belge du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité de maintenir les demandeurs d'asile en centre fermé durant la phase de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. La détention peut être prolongée lorsque le traitement d'une demande de prise ou de reprise en charge est particulièrement complexe. Enfin, le demandeur d'asile peut également être détenu en vue de son transfert vers l'État responsable.

En Belgique, les demandeurs d'asile peuvent donc faire l'objet d'une détention dès l'introduction de leur demande d'asile jusqu'à la détermination de l'État responsable et leur transfert effectif. Dans les faits, quasiment tous les demandeurs d'asile concernés par une éventuelle application du système Dublin sont détenus même s'il n'y a aucune certitude sur la reprise par un autre État membre et donc aucune certitude quant à la nécessité de les éloigner. La détention est très souvent ordonnée en cas de « hit Eurodac » (c'est-à-dire lorsque le système Eurodac repère, via la comparaison des empreintes digitales,

que le demandeur d'asile a déjà séjourné ou transité dans un autre État membre). À titre d'exemple, selon les chiffres fournis par l'Office des étrangers lors d'une réunion du 11 mars 2008, au mois de février 2008, 59 personnes ont été placées en détention dans le cadre de la procédure Dublin : 51 dès l'introduction de leur demande d'asile suite à un « hit Eurodac », et 8 suite à la délivrance d'une décision par laquelle la Belgique se déclare incompétente (annexe 26 quater). À titre de comparaison, 75 décisions ont été prises au cours de ce même mois dans le cadre de la procédure Dublin. Cela signifie que près de 79% des demandeurs d'asile Dublin font l'objet de détention.

Les autorités belges justifient une telle pratique par la nécessité de transférer effectivement les demandeurs d'asile vers l'État responsable. Elles auraient en effet constaté que « des étrangers disparaissent souvent en cours de procédure ». Les autorités précisent en aval de la modification législative précitée que « n'importe quel étranger ne sera pas détenu : il s'agit des étrangers pour lesquels il est sûr à 100 % qu'un autre État membre est responsable du traitement de leur demande d'asile ». La détention ne devait concerner que les étrangers qui disposent de documents d'entrée périmés ou des étrangers qui ne disposent pas des documents d'entrée nécessaires et qui, d'après leurs propres dires ou au vu de la présence de leurs empreintes digitales dans le système Eurodac, ont séjourné dans un autre pays Dublin ». La détention quasi systématique des « cas Dublin » semble malheureusement contredire les engagements des autorités belges.

La possibilité de prolonger la durée de détention lorsque le traitement de la requête est particulièrement complexe pose également question. En effet, la complexité du dossier indique que son traitement pourrait prendre plus de temps d'une part, et que la nécessité de transférer le demandeur n'est pas encore établie d'autre part. Il apparaît dès lors moins raisonnable que les demandeurs d'asile concernés puissent être détenus pour une période plus longue...

Malgré les critiques émises par plusieurs organisations non gouvernementales dont le CIRÉ⁴, l'Office

4 « Projets de loi en matière d'asile et d'immigration - Observations des ONG », par l'ADDE, le CIRÉ, la Ligue des droits de l'Homme, le MRAX, la Plate-forme de vigilance pour les réfugiés et sans-papiers et le SIREAS, Mai 2006, consultable en ligne: <http://www.cire.irisnet.be/ressources/rapports/note-ong.pdf>

des étrangers n'envisage toujours pas d'alternative moins coercitive à cette détention systématique. Avant la réforme de la loi du 15 décembre 1980, la détention des demandeurs d'asile ayant introduit leur demande sur le territoire n'était possible que lorsque le besoin de protection avait été écarté et à la condition que la détention soit jugée nécessaire pour garantir l'éloignement effectif du territoire. La modification apportée à la législation belge laisse apparaître la volonté du gouvernement de ne plus limiter la détention à la période nécessaire pour garantir un éloignement effectif du territoire mais, autant que possible, de garder le demandeur d'asile en détention pendant toute la durée de la procédure.

Dans un récent rapport, la Commission européenne signale que selon la directive accueil, la détention des demandeurs d'asile doit demeurer une exception et ne peut en aucun cas être automatique.⁵ Le CIRÉ regrette que la Belgique refuse d'appliquer cette directive aux centres fermés, ce que la Commission européenne lui reproche d'ailleurs dans le rapport précité. Considérant que certains États, dont la Belgique, ne disposent pas de procédure d'identification et ne déterminent dès lors pas les besoins particuliers des personnes, la Commission estime alors que « des problèmes graves pourraient subvenir dans les États membres qui n'interdisent pas le placement en détention des demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers ».

La pratique des autorités belges dans le cadre de l'application du système de Dublin n'est pas exempte de critiques: les demandeurs d'asile sont régulièrement convoqués à l'Office des étrangers le temps que l'administration détermine quel est l'État responsable de l'examen de la demande. Les convocations ne permettent pas aux intéressés de savoir si une décision a été prise les concernant et il arrive fréquemment que ceux-ci fassent le déplacement jusqu'à l'Office des étrangers sans raison. Dans ces cas, la convocation des intéressés n'a pour unique objectif que de permettre d'avoir les intéressés « sous la main » dans le cas où une décision de prise ou de reprise en charge était intervenue. Lorsque la responsabilité d'un autre État est enfin déterminée, l'Office des étrangers convoque une nouvelle fois le demandeur d'asile (parfois après sept à huit convocations !), le cas échéant avec sa famille, pour lui communiquer la décision. Lorsqu'il se présente à la convocation, le demandeur d'asile se voit notifier la décision de prise ou de reprise en charge, est arrêté et placé en détention.

Dans le cas de familles composées de parents et d'enfants, il est fréquemment arrivé que les parents

laissent les enfants à l'école et se rendent seuls à la dernière convocation, ignorant qu'une décision avait été prise et qu'ils allaient être arrêtés. Face à ces situations, les autorités belges ont adopté une pratique courante consistant à détenir le père de famille et à « inviter » la mère à aller chercher les enfants et à rejoindre le père en centre fermé. La détention du père de famille est alors utilisée comme moyen de persuasion à l'égard du reste de la famille. Des expulsions ont ainsi été effectuées sans que la famille ne soit au complet, entraînant ainsi un traumatisme évident pour chacun de ses membres.

Bien souvent l'administration ne laisse pas de possibilité au demandeur d'asile de s'exécuter volontairement. Il n'est pas rare que des demandeurs d'asile soient disposés à donner suite à leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile, mais ceux-ci font malgré tout l'objet d'une détention par l'Office des étrangers.

Les autorités belges placent automatiquement en détention les étrangers qui se présentent à ses frontières sans être porteurs des documents requis. Cette pratique est d'autant plus préoccupante lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile.

Il a en effet été constaté qu'en ce qui concerne les demandeurs d'asile à la frontière qui font l'objet d'une demande de reprise Dublin, l'Office des étrangers les détient sur base de l'article 74/5 (demandeurs d'asile à la frontière) et non sur base de l'article 51/5 (Situation Dublin). Il ne fait pourtant pas de doute que l'article 51/5 s'applique bien aux cas frontière puisqu'il commence avec ces mots : « Dès que l'étranger introduit une demande d'asile à la frontière ». Le problème réside dans le fait que l'article 51/5 est plus favorable que l'article 74/5 puisque celui-ci prévoit un délai de détention de deux mois, tandis que la durée de détention normale dans l'article 51/5 est d'un mois. De plus l'article 51/5 ne permet la détention que dans certains cas bien spécifiques (al. 2,1° à 3°) et pas dans tous les cas. Ainsi, lorsque le règlement Dublin s'applique sur base du regroupement avec un membre de famille réfugié ou demandeur d'asile dans un autre État membre, la détention n'est pas autorisée pendant la phase de détermination de l'État responsable. La plupart des décisions de détention des demandeurs d'asile en situation Dublin se trouvant à la frontière sont donc manifestement illégales. En effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme : « lorsqu'il s'agit d'une priva-

5 COM(2007) 745 final Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres; 26/11/2007.

tion de liberté, il est particulièrement important de satisfaire au principe général de la sécurité juridique. Par conséquent, il est essentiel que les conditions de la privation de liberté en vertu du droit interne soient clairement définies et que la loi elle-même soit prévisible dans son application, de façon à remplir le critère de « légalité » fixé par la Convention, qui exige que toute loi soit suffisamment précise pour éviter tout risque d'arbitraire. »⁶

Situations des mineurs et des mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Les mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non, ne sont pas forcément épargnés dans l'application de la réglementation Dublin en Belgique.

Précisons tout d'abord que depuis le début de l'année 2008, une très grande majorité des enfants détenus avec leurs parents dans les centres fermés, le sont en vertu de la possibilité laissée à l'administration de détenir les demandeurs d'asile en situation Dublin. On ne peut ici encore que déplorer la pratique belge de détention quasi systématique des cas Dublin, surtout lorsque des mineurs sont concernés⁷.

Ajoutons que si le système Dublin prévoit un critère clair de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile introduite par un MENA (critère du premier État dans lequel la demande d'asile a été introduite, sans distinction du point d'entrée dans le territoire des États membres), la pratique montre que les zones d'ombres sont pourtant nombreuses.

Ainsi, jusqu'à la création à la fin de l'année 2006 d'un centre semi-ouvert destiné à accueillir ce public, les MENA faisaient, comme les adultes, l'objet d'une détention pendant la procédure Dublin et étaient parfois maintenus en détention jusqu'à leur transfert effectif. Aujourd'hui, exception faite des cas dans lesquels l'Office des étrangers conteste la minorité, les MENA ne sont en principe plus détenus dans le cadre du système Dublin.

D'autres problèmes sont néanmoins apparus. L'un concerne l'examen pratiqué pour vérifier la minorité d'un demandeur d'asile. Les tests réalisés par les autorités belges dans ce cadre font l'objet de

nombreuses critiques et sont contestables à plus d'un titre. Il importe pourtant de déterminer avec certitude mais souplesse si le demandeur est mineur, le système de Dublin s'appliquant de manière plus favorable aux MENA. Le droit belge prévoit également des dispositions particulières aux MENA, notamment la désignation d'un tuteur chargé de représenter les intérêts de son pupille. À défaut d'être reconnu comme mineur, l'intéressé sera privé de toutes les dispositions de la réglementation Dublin et de l'arsenal législatif belge sensées le protéger.

Un autre problème est celui de l'appréciation peu souple de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'application plus que limitée de la clause de souveraineté. La réglementation Dublin détermine restrictivement la notion de « membres de la famille ». Les fratries en sont exclues et deux frères ayant introduit des demandes d'asile dans des États différents ne peuvent être réunis dans le même État. L'examen de leurs demandes d'asile reposant parfois sur un récit d'asile commun justifierait pourtant qu'un seul État se charge de l'examen des deux demandes. À défaut d'une modification de la réglementation Dublin sur ce point, une application souple par les autorités belges de la clause de souveraineté devrait aisément permettre de répondre à ces situations préoccupantes, surtout lorsqu'un mineur étranger non accompagné est concerné. Il n'en est malheureusement rien.

Clause de souveraineté et clause humanitaire – non application aux transferts vers la Grèce

Comme il a déjà été indiqué précédemment, les autorités belges ne font qu'une application limitée des clauses humanitaire et de souveraineté. De nombreux cas font écho de demandeurs d'asile invoquant en vain la présence d'un membre de la famille en Belgique pour éviter un transfert vers un autre État en application de la réglementation Dublin.

La situation particulière des transferts vers la Grèce illustre ce manque de souplesse dans le chef des autorités belges. Rappelons que la Cour de justice a constaté depuis le 19 avril 2007, le manquement de la Grèce dans la transposition de la directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. En effet, le système d'accueil grec ne dispose que de 740 places d'hébergement et la plupart des demandeurs d'asile dorment dans la rue. De même, aucune mesure n'est prise pour les personnes vulnérables : victimes de torture, mineurs isolés, femmes enceintes ou personnes handicapées. La Grèce fait d'ailleurs l'objet d'une plainte de la Commission européenne devant la Cour de justice des communautés européennes concernant l'application du règlement

6 AFFAIRE RIAD ET IDIAB c. Belgique (Requêtes nos 29787/03 et 29810/03) du 24 janvier 2008, n°72. En outre, comme le rappelle la Cour dans l'arrêt MUBILANZILA MAYEKA ET KANIKI MITUNGA c. Belgique (Requête no 13178/03) du 12 octobre 2006, « La liste des exceptions au droit à la liberté figurant à l'article 5 § 1 revêt un caractère exhaustif et seule une interprétation étroite cadre avec le but de cette disposition » (n° 96).

7 Voir à ce sujet la position du CIRÉ sur l'enfermement des enfants en centres fermés: <http://www.cire.irisnet.be/ressources/presse/2008-01-11.html>

Dublin II (plainte 2006/2217, selon la classification de la Commission). Malgré ce contexte, les autorités belges ne font que peu de cas des demandeurs d'asile soumis à un transfert vers la Grèce.

Jusqu'il y a peu, les autorités belges admettaient certains des problèmes soulevés à l'encontre de la Grèce, mais considéraient que la solution n'était pas à prendre au niveau national par la Belgique, mais au niveau européen. La Belgique appliquait donc strictement la réglementation Dublin et transférait les demandeurs d'asile vers la Grèce, sans s'assurer que leur demande d'asile allait effectivement y être examinée. Dans la plupart des cas, la responsabilité de la Grèce découlait de son absence de réponse à la demande de prise ou de reprise en charge formulée par la Belgique. Récemment, les instructions ont été modifiées: à défaut d'une confirmation écrite de la Grèce sur l'examen de la demande d'asile, les autorités belges ne transfèrent plus les demandeurs d'asile vers la Grèce sous la contrainte. Ils sont simplement « libérés » de centre fermé et invités à quitter le territoire pour se rendre volontairement en Grèce ! Alors que le UNHCR appelle à une application large de la clause de souveraineté en raison d'un risque réel de refoulement de la part des autorités grecques, et qu'une partie des cours et tribunaux belges condamnent tout renvoi vers la Grèce⁸, la Belgique persiste à ne pas prendre cette situation en compte. Soulignons que les demandeurs d'asile qui se voient ainsi libérés avec une invitation à se présenter auprès des autorités grecques n'ont plus de droit au séjour ni à l'accueil en Belgique sans qu'ils puissent exercer un recours suspensif contre la décision de compétence de la Grèce. Compte tenu des manquements actuels de la Grèce, il y a fort à parier que les demandeurs d'asile ainsi rejetés par le système belge ne se rendent jamais en Grèce et ne voient jamais leur demande d'asile examinée.

8 Ordonnance du Tribunal de première instance de Bruxelles en référé du 3 décembre 2007, arrêt du Conseil du contentieux des étrangers du 19 octobre 2007.

Conclusions

À la lumière des critiques formulées par le UNHCR et ECRE d'une part, et de l'application de la réglementation Dublin par les autorités belges d'autre part, le CIRÉ appelle à une profonde réflexion sur l'application actuelle du système Dublin. Si les objectifs ayant présidé à son adoption sont clairs et compréhensibles, la discordance existant toujours aujourd'hui entre les États signataires au niveau des conditions d'accueil et des garanties doit conduire le Parlement européen à réfléchir à un autre système de répartition des demandeurs d'asile entre les États.

Un tel système devrait empêcher toute détention des demandeurs d'asile pendant la détermination de l'État responsable de l'examen de leur demande. Il devrait interdire aux États de recourir à la détention dès lors que le transfert du demandeur n'est pas encore indiqué.

Il devrait permettre à des demandeurs d'asile déjà vulnérables de bénéficier du soutien de membres de la famille. Il devrait faciliter la réunion de membres de famille dispersés dans plusieurs États, au delà des conjoints et des enfants mineurs, déjà visés par le système de Dublin.

Un tel système devrait veiller à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant avant la stricte application d'un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile entre États.

Un tel système devrait poursuivre l'objectif premier de s'assurer que toute demande de protection soit effectivement examinée avant de défendre les objectifs secondaires de répartition de la charge des demandeurs d'asile entre États et de lutte contre l'asile shopping.

Enfin, un tel système ne devrait être mis en place qu'à la condition d'une réelle équivalence dans l'examen des demandes d'asile et des reconnaissances des besoins de protection entre États signataires.

Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallone FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles

- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles
t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33
cire@cire.irisnet.be | www.cire.be
Le CIRÉ est un service d'éducation permanente reconnu par la Communauté française

