

Rapport d'activité de l'atelier

DUBLIN : LES DEUX CÔTÉS DU MIROIR

Genève, 22-23 mai 2019

Organisé par le Service social international-Suisse avec le soutien du Canton de Vaud et hébergé par foraus



Service social international – Suisse
Internationaler Sozialdienst – Schweiz
Servizio Sociale Internazionale – Svizzera
International Social Service – Switzerland



foraus

Forum Aussenpolitik
Forum de politique étrangère
Swiss Forum on Foreign Policy

CONTEXTE

Depuis 2015, le SSI Suisse a mis en place, en collaboration et avec le soutien du Canton de Vaud, un service d'orientation, d'information et d'accompagnement à l'intention de personnes ayant reçu une décision de transfert vers un autre Etat européen en application du Règlement UE n. 604/2013 (dit Dublin III) ou autres accords bilatéraux de réadmission.

En novembre 2015, un atelier réunissant des autorités et des membres des sociétés civiles suisse et italienne a permis d'approfondir la connaissance mutuelle et de repenser la gestion des transferts entre ces deux pays. Grâce aux leçons apprises lors de cet événement, le SSI a souhaité élargir l'analyse et l'échange à d'autres pays européens, en organisant cet atelier. Une place prédominante a été donnée à la France car, si la situation des migrants dans l'Hexagone est moins décriée qu'en Italie ou en Grèce, elle n'en est pas moins dramatique.

L'atelier aspire également à mettre en évidence le fait que dans la plupart des pays - avec des motivations bien différentes - les autorités et la société civile se concentrent sur les personnes devant quitter le pays en application au règlement Dublin (les « dublinés-OUT »). Beaucoup moins d'attention est en revanche portée sur les personnes qui arrivent dans le pays (les « dublinés-IN »), alors qu'au final il s'agit des mêmes personnes (les « dublinés » OUT d'un pays sont les « dublinés »-IN de l'autre).

Faute d'une véritable politique européenne commune, solidaire et effective dans la gestion

des mouvements migratoires, chaque pays espère pouvoir réduire l'impact des flux sur son territoire notamment par le biais d'une utilisation partielle et partielle du Règlement Dublin III.

Il en découle des mouvements secondaires de migrants et de requérants d'asile espérant trouver un pays plus adapté à leurs besoins.

En application du règlement Dublin III ou autres accords de réadmission, plusieurs dizaines de milliers de personnes sont concernées chaque année et soumises à une procédure rigide. Les besoins individuels sont traités de façon essentiellement administrative, sans l'accompagnement social nécessaire, chaque Etat accomplissant son rôle jusqu'à la limite de ses frontières. Le règlement Dublin n'exclut cependant pas d'individualiser la prise en charge pour en assurer une meilleure continuité, mais celle-ci est très peu appliquée par les Etats concernés.

Toute tentative de réforme du règlement s'est jusqu'à présent heurtée à l'opposition de plusieurs pays de l'Union européenne et la situation ne semble pas prête de changer. Pour cette raison, il est important pour les acteurs concernés de se concentrer sur les possibilités d'une meilleure application de la version actuelle en attendant un nouveau règlement (Dublin IV).

Dans ce contexte, cet atelier ambitionne de mener une réflexion et de proposer des solutions en vue de développer la collaboration transnationale et renforcer la communication entre les différents acteurs européens impliqués dans ces procédures.

SYNTHESE

L'atelier «Dublin : les deux côtés du miroir» a réuni une quarantaine de professionnels et bénévoles actifs dans le domaine de l'asile et, en particulier, dans l'accompagnement de demandeurs d'asile concernés par l'application du règlement Dublin III.

L'histoire, la situation actuelle et les perspectives de réforme du règlement ont été décortiquées par le Prof. Maiani, spécialiste de droit européen à l'Université de Lausanne. Une attention particulière a été portée sur la disproportion entre les moyens employés et la réelle efficacité de l'application. Depuis l'entrée en vigueur du règlement Dublin, environ 96% des demandeurs d'asile voient leur demande examinée par le pays de leur choix et seul un quart des personnes faisant l'objet d'une décision de non entrée en matière Dublin sont effectivement transférées. Les procédures liées au règlement Dublin se remplissent de recours en justice, mises en détention administrative, interruptions de parcours d'intégration professionnelle et scolaire, problématiques de santé qui s'amplifient. Une situation que le Prof. Maiani traduit par la formule « tout ça pour ça ».

Les marges de manœuvre permises par la version en vigueur actuellement ont été énumérées, pour rappeler que les autorités ont toujours la possibilité de prendre une décision en accord avec la volonté des personnes et ne sont pratiquement jamais contraintes de renvoyer une personne vers un autre pays.

La version actuelle du règlement fait l'unanimité des critiques. Toutefois, les deux propositions de réforme, avancées respectivement par la Commission européenne (COM (2016) 270) et par le Parlement européen (Rapport Wijkstroem), tout en ayant une approche très différente au niveau des droits humains, présentent les mêmes difficultés d'application et risquent de multiplier les décisions de transfert, ce qui amènera à multiplier l'inefficacité actuelle.

L'application concrète du règlement a été analysée à travers la présentation de l'activité du Service social international Suisse (SSI). En particulier, les participants ont été amenés à réfléchir à la condition d'une personne qui doit être transférée vers un autre pays (« dubliné –OUT») et de cette même personne une fois arrivée dans le pays de transfert (« dubliné –IN»). Cette duplicité est souvent négligée, au point que dans certains pays – notamment en France – le débat fait rage sur les décisions « Dublin-OUT », alors que des milliers de personnes arrivent sur le territoire national et sont laissées sans aucune prise en charge.

La situation dans les pays représentés à l'atelier (Suisse, France, Italie, Espagne, Allemagne et Grèce) a été illustrée, avec un focus sur les spécificités des « dublinés-IN » et les enjeux les concernant. En ce qui concerne la France, la situation souvent difficile, voire catastrophique, avec une insistance, de la part des autorités, à envoyer les personnes vers des villes déjà surchargées comme Nice ou Toulouse et, plus en général, à garder des procédures administratives rigides et inefficaces en temps de tension, a été soulevée. En Italie également, la prise en charge institutionnelle est défailante depuis toujours, mais la prise de conscience de la part de la société civile a permis de créer des solutions alternatives, comme celle proposée par *Diaconia Valdese*

et le projet « Ponti », et ceci avec l'accord, parfois tacite ou explicite des autorités. En Espagne, en revanche, les choses se passent plutôt bien, grâce à une marche à suivre claire et au fait que la presque totalité des transferts se fait dans même lieu (Madrid).

Afin d'améliorer la pratique, en attendant une réforme satisfaisante qui ne semble pas prête à voir le jour, les intervenants et les participants ont suggéré un ensemble de mesures :

- Une action en justice qui soit pragmatique et bien ciblée (*strategic litigation*) et qui puisse faire évoluer la jurisprudence et ne plus permettre aux Etats « de jouer au plus malin » ;
- La mise en lien entre acteurs de la migration au niveau transnational, pour avoir une connaissance de base des systèmes des pays les plus concernés ;
- Par le biais de ce réseau d'acteurs, faire circuler les informations les plus importantes d'un dossier, celles qui souvent se perdent dans les méandres de la bureaucratie internationale.

Les bases pour la création de ce réseau existent déjà, notamment l'organisation ECRE, présente à l'atelier, qui coordonne une centaine d'organisations actives dans le domaine de l'asile et de la migration.

Le SSI souligne l'importance de l'approche individualisée : une situation réglée de manière heureuse ne doit pas servir de faire-valoir à d'autres cas semblables et inversement.

Nombre de participants ont fait remarqué que, si l'approche individualisée prônée par le SSI est absolument nécessaire et peut se révéler indispensable à résoudre des situations complexes, le transfert de personnes hautement vulnérables devrait être évité, compte tenu de la grande marge de manœuvre dont disposent les Etats.

L'ensemble des participants a souligné l'importance de l'approche transnationale à la thématique et la pertinence d'occasions de rencontre comme cet atelier. Le SSI se propose donc de reconduire l'évènement en 2020 et la réflexion sera rapidement entamée sur le sujet autour duquel organiser le prochain rendez-vous.

LES INTERVENANTS

- **Olivier Geissler**, directeur, *Service social international-Suisse*
- **Steve Maucci**, chef du Service de la population, *SPOP*, Canton Vaud
- **Stefan Egli**, politologue, Foraus
- **Francesco Maiani**, Professeur associé de droit européen, Université de Lausanne
- **Isabella Celli**, spécialiste en migration, *Service social international –Suisse*
- **Valerio Prato**, spécialiste en migration, *Service social international –Suisse*
- **Elysabeth Marque**, *La Cimade 06*, Nice, France
- **Christelle Bouali**, directrice secteur, *Association ALC*, Nice, France
- **Raquel Antón García**, coordinatrice, *Cruz Roja española*, Espagne
- **Iliana Prudencio**, assistante sociale, *CEAR*, Espagne
- **Ilaria Sommaruga**, conseillère juridique, *Diaconia Valdese*, Italie
- **Daniel Neuhausler**, chef de service asile, Office cantonal de la population et des migrations OCPM, Canton de Genève, Suisse
- **J, A.W.**, ancien diplomate, demandeur d’asile sous procédure Dublin en Suisse
- **Marina Kanta**, juriste, *Solidarity Now*, Grèce
- **Melanie Kössler**, juriste, *Internationaler Sozialdienst Deutschland*, Allemagne
- **Jean-Vincent Rieder**, chef de la division asile, Service de la Population SPOP, Canton de Vaud
- **Sami Boubakeur**, directeur territorial de Lyon, *Office Français de l’immigration et de l’intégration*, OFII, France
- **Marina Zouzou**, responsable du pôle Dublin à la direction territoriale de Lyon OFII, France
- **Margarite Zoeteweij**, juriste, Organisation suisse d’aide aux réfugiés, OSAR, Berne

1. PREMIÈRE JOURNÉE 22 MAI 2019



1.1. REMARQUES INTRODUCTIVES

Je souhaite la bienvenue aux participants et je rappelle les thèmes et les objectifs de cet atelier : **la recherche d'une pratique commune et d'un accompagnement adéquat pour les personnes transférées selon le cadre légal actuel.**

Olivier Geissler
Directeur du SSI-Suisse



Ici, il ne sera pas question de débattre de la pertinence du règlement Dublin (RD), chacun a son opinion à ce sujet. Le but de la rencontre est d'échanger sur une meilleure pratique dans la préparation et l'exécution des transferts, pour qu'ils incluent la dimension de l'accompagnement social et respectent à tout moment la dignité des personnes.

Des invitations ont été adressées aux autorités, mais n'ont pas abouti. Dès lors, nous allons nous concentrer sur la pratique.

La collaboration avec le SSI-Suisse remonte à 2015, à un moment où le Conseil d'Etat [exécutif] du canton de Vaud se trouva en fâcheuse posture. En effet, l'autorité cantonale faisait face à un dilemme : d'un côté, la pression de l'autorité fédérale à exécuter des renvois sur le bienfondé desquels le Canton n'avait pas son mot à dire ; de l'autre côté, une motion du Grand Conseil [législatif] cantonal appelant à suspendre les transferts « Dublin ».

Stève Maucci
Chef du Service de la population
Etat de Vaud



Ne pouvant donner suite à ce genre de requêtes, car les décisions sur la procédure d'asile relèvent de la responsabilité de la Confédération et le Canton est uniquement responsable de l'exécution du transfert, le Conseil d'Etat a quand même reconnu qu'il était important que l'arrivée en Italie (comme dans tout pays de destination) se fasse avec une préparation et un accompagnement adéquats.

« La collaboration avec le SSI a permis au Canton de Vaud de réaliser cette action »

La collaboration avec le SSI-Suisse a permis au Canton de Vaud de réaliser cette action et aujourd'hui un appartement à Turin, dont le loyer est payé par le Canton via le SSI, est à disposition si nécessaire pour les migrants transférés en Italie.

Foraus est un think-tank de réflexion sur la politique étrangère de la Suisse et sur les ponts qui peuvent se créer entre la science et la politique.

Stefan Egli
Foraus



Foraus a publié en 2016 une étude sur le règlement Dublin III qui en mettait en évidence les dysfonctionnements, tout en proposant des solutions réalistes pour sortir de l'impasse. *Foraus* a aussi présenté une interpellation au Conseil fédéral [ndr. Pouvoir exécutif en Suisse], qui n'a pas abouti. C'est pour cette raison que l'intérêt à trouver des bonnes pratiques est d'autant plus fort.

Lien étude :
https://www.researchgate.net/publication/321915814_Prisoners_of_the_Dublin_Dilemma_How_to_reform_the_Common_European_Asylum_System

1.2. LE SYSTÈME DUBLIN : SON DEVENIR, SES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT¹

Prof. Francesco Maiani, Université de Lausanne

Fonction de base

La fonction première du règlement Dublin (RD) est de déterminer quel Etat membre (EM) est responsable de l'examen d'une demande d'asile.

La deuxième fonction consiste à la mise en œuvre de cette responsabilité. A savoir :

1) l'EM responsable doit examiner la demande d'asile et effectuer d'autres tâches qui ne sont pas détaillées dans le règlement en soi :

- Accueillir le demandeur avant que sa demande ne soit examinée et si la demande est rejetée se charger de l'exécution du renvoi.
- En cas d'acceptation de la demande, fournir à long terme une protection à l'intéressé sur son territoire. Il n'y a pas de politique de libre circulation des réfugiés en Europe, donc une fois que l'EM a octroyé le statut de réfugié à une personne, cette personne restera à priori dans cet EM.

La mise en œuvre de cette responsabilité passe également par des procédures de reprise en charge : ex. si une personne a déjà fait une demande d'asile (DDA) dans un autre EM et qu'elle l'a soit retirée, soit elle est en cours ou elle a été rejetée. L'EM dans lequel le demandeur d'asile (DA) se trouve peut faire valoir la responsabilité de l'autre EM et transférer cette personne dans cet EM à priori sans examiner la demande d'asile et sans se poser trop de questions sur ce qu'il adviendra de cette personne dans l'EM responsable.

Dublin III a clarifié le fait que l'on ne peut pas *dubliner* une personne titulaire d'une protection internationale vers un autre EM. Ces personnes seront transférées en application d'accords bilatéraux entre les différents EM et ce sans les délais prévus pour les « dublinés »

L'on ne peut pas parler de Dublin sans évoquer les éléments discrétionnaires que prévoit le RD. Une **erreur de perception** consiste à dire que le RD oblige un EM à transférer une personne vers l'autre EM compétent. Ce n'est jamais le cas. Du point de vue du droit européen, **l'Etat à qui une DDA est présentée peut toujours en assurer la responsabilité**, il n'y a donc pas d'obligation de faire valoir la responsabilité d'un autre EM.

Autre élément important sur le papier, mais sans aucun impact dans la pratique : la clause humanitaire qui permet aux EM de se mettre d'accord pour déroger à l'ordre des compétences du RD pour des raisons familiales. Le nombre de cas d'activation de la clause humanitaire se compte sur les doigts de la main par année dans tout l'espace Dublin (32 Etats).

Dernier point à souligner : **le préambule du RD fournit le cadre pour sa bonne application**. En droit européen, le préambule est un élément clé des textes de loi européen. En lisant le préambule, cela semble être le paradis des droits de l'homme. La famille est la considération primordiale ; l'intérêt de l'enfant également ; les clauses doivent être appliquées généreusement dans un esprit

d'humanité. **Malheureusement, cela ne correspond pas (encore) à la réalité du terrain.**

Graphique

Pour pouvoir parler sérieusement du RD, il faut avoir une perspective sur une plus longue période, alors que dans le débat public seules les dernières statistiques sont prises en considération. Le RD a été appliqué sous une forme ou une autre depuis 1995, nous avons donc 24 ans d'expérience. Si nous prenons les statistiques des 10 dernières années, on constate que globalement le nombre des cas d'application du règlement Dublin est très bas. Déjà le nombre annuel de requêtes de prise ou reprise en charge est relativement bas par rapport au nombre total des demandes d'asile, même si cela varie d'un Etat à l'autre. L'European Council on Refugees and Exilees (ECRE) nous informe qu'en 2018, en France et en Allemagne, une demande d'asile sur trois a donné lieu à une requête Dublin. Ceci représente un chiffre record, mais c'est très en deçà de ce qu'on pourrait s'attendre en lisant le RD. La lecture du RD donne en effet l'impression que chaque demande d'asile fait l'objet d'une procédure Dublin et que dans la plupart des cas la personne ne se trouve pas dans l'EM responsable. Ensuite, un grand nombre de requêtes Dublin sont acceptées, mais sur le total des demandes acceptées, uniquement un quart des transferts est exécuté en moyenne en Europe. Cela peut fluctuer d'un Etat à l'autre, et attendre un tiers mais jamais plus. L'impact de l'application du RD est donc moindre d'un point de vue statistique, car la **vaste majorité des demandes d'asile sont examinées dans l'Etat où elles sont présentées, soit plus de 96%**. A noter : le nombre total des demandes d'asile a augmenté de manière spectaculaire pendant 2015-2016 et par conséquent l'activité Dublin a augmenté. Toutefois, les pourcentages et les proportions sont restés les mêmes.

La Suisse a traditionnellement profité plus de Dublin que d'autres pays avec un taux plus élevé d'exécution de transferts, mais le pourcentage reste bas en chiffre absolu.

Soulignons donc aussi l'aspect « gaspillage » : Et si on investissait l'argent et les ressources humaines absorbés par Dublin pour rendre plus dignes et plus efficaces les procédures d'asile en Europe ? Dernier point à souligner : la grande majorité des transferts sont des reprises en charge (take back). Par conséquent, la vaste majorité de ces transferts ne sont pas effectués sur la base des critères. Les seuls transferts qui mettent en œuvre les critères sont ceux de prise en charge. Comme mécanisme de reprise en charge et de mécanisme pour éviter des demandes multiples, Dublin fonctionne plus ou moins. Comme mécanisme de distribution des responsabilités sur la base de critères prédéterminés, pas.

Quel est donc effectivement l'effet distributif du RD ? Si donc on veut parler de la présence des demandeurs d'asile comme de quelque chose de négatif (ce qui est souvent le cas dans le débat public), les pays « gagnants » sont ceux qui arrivent à transférer le plus et les « perdants » ceux qui en reçoivent le plus.

On parle toujours de la « pauvre » Italie, de la Grèce, de l'Espagne, mais en 2016, le pays qui a eu de loin le pire « bilan Dublin », c'était l'Allemagne, suite au nombre très élevé de demandes d'asile reçues en 2015. Et contrairement à ce qu'on pourrait penser, le grand gagnant en 2017 c'est la Grèce, car elle ne peut plus recevoir de « dublinés » IN, suite à l'arrêt CEDH « MSS », et en même temps a appris à utiliser le critère du regroupement familial dans le RD.

Naturellement, certains « perdants » sont ceux à qui on s'attend, comme l'Italie. Mais il est quand même important de souligner que les statistiques d'Eurostat disent qu'il y a eu relativement peu de transferts et qu'il s'agit essentiellement de reprises en charge. Le flux le plus significatif de prise en charge en 2016 concernait, comme il a été dit, les

¹ Transcription effectuée par le SSI Suisse

transferts familiaux de la Grèce à l'Allemagne. Puisque les transferts familiaux sont tous consensuels, les Etats se sont accordés, le DA est également d'accord, on s'attendrait à un taux d'exécution d'environ 100%. Toutefois, les transferts familiaux Grèce- Allemagne ne dépassent pas le 60% des acceptations. Pourquoi? C'est le HCR qui a donné la réponse dans un rapport récent : l'administration grecque demande aux DA de payer le billet de leur propre poche, ce qui est explicitement interdit par le RD, mais c'est néanmoins la pratique administrative qui s'est installée!
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/dublin>

Problèmes qualitatifs

Personne n'est mieux placé que le SSI Suisse pour savoir que les DA sont la plupart du temps désemparés face à Dublin. Autre point attristant est à quel point les décideurs politiques (gouvernements nationaux, Parlement UE, Commission européenne) ont des perceptions faussées: on a l'impression d'un DA qui sait tout, qui serait au fait de la dernière petite modification de la loi sur l'asile. « On change l'alinéa « x » ou « y » parce que cela va envoyer un signal et vous allez voir que les DA vont tous partir ailleurs » La plupart des DA ne savent pas ce qu'est Dublin jusqu'au moment où ils s'y sont confrontés, et ils ne comprennent pas pourquoi, s'ils ont toute leur famille élargie dans le pays et qu'on leur a déjà promis un travail, ils doivent rester dans un centre à Lampedusa. Ceci est un des problèmes principaux du système de Dublin au niveau pratique.

Au niveau suisse, en lisant la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF), l'impression est qu'une portion significative du contentieux en matière d'asile concerne Dublin. Ce qui est absurde, alors que **Dublin devrait être une petite parenthèse placée**

avant le début du grand jeu qu'est la procédure d'asile,

Si l'on passe à la perspective des Etats, l'un des grands débats sur Dublin concerne la solidarité. On dit que le système de Dublin désavantage de façon injuste certains pays : ceux placés aux frontières sud et est de l'espace Schengen. Ce qui est parfaitement vrai en théorie, mais pas entièrement précis dans la pratique, comme on l'a vu avant. Dans la pratique, en fait, ce que Dublin a fait pendant plusieurs années a été de décourager les identifications à la frontière. C'est un autre paradoxe, car Dublin naît comme un système pour garantir un meilleur contrôle migratoire et au contraire a donné lieu à des flux de personnes non identifiées en Europe. La route des Balkans en a été la manifestation suprême.

Avec la mise en place des *hotspots* et la pression politique sur les pays situés aux frontières extérieures, le phénomène est en baisse et l'effet principal de l'application de Dublin n'est pas de redistribuer les responsabilités, mais de congeler les responsabilités là où elles tombent.

D'après l'Infographie du Parlement UE sur le nombre de demandes d'asile par année, on remarque que le nombre de pays concernés par la problématique de l'asile est très petit : **il y a 7-8 EM qui regroupent l'essentiel de toutes les demandes présentées en Europe** et les autres EM ne reçoivent pas de transferts Dublin, parce qu'ils ne sont ni pays d'entrée ni pays de destination souhaitée. De fait, Dublin cristallise la concentration des demandes auprès des pays de la première demande, qui peuvent être soit le pays où la première demande a été déposée fortuitement contre la volonté du demandeur soit le pays où le demandeur voulait aller.

Vu à quel point la mise en œuvre pratique de Dublin est insatisfaisant pour les EM qui s'attendaient à en tirer des grands avantages (p. ex. l'Allemagne mais aussi la Suisse), on assiste par ailleurs ces dernières années à une nouvelle tendance: auparavant

l'on disait que c'était les demandeurs qui contournaient Dublin, maintenant on voit que ce sont les EM qui le font. Repensez à Chiasso [ndr. frontière sud italo-suisse] : c'était le moment où les autorités suisses ont dit : *on en a un peu marre de faire des procédures Dublin répétées, de personnes que l'on transfère en Italie et qui reviennent chez nous. On va faire ce que font les français à Ventimiglia : push back, on les renvoie en Italie sans aucune formalité.* Idem, les Autrichiens et les Italiens jouent au même jeu au Brenner à une moindre échelle. Ventimiglia continue depuis des années: la France a été autorisée à réintroduire des contrôles aux frontières pour des raisons d'anti-terrorisme et ils les appliquent comme contrôle systématique sur les personnes avec à la clé un renvoi sommaire de toute les personnes qui entrent sans papier depuis l'Italie.

Une forme légèrement plus civilisée de *push back*, sont les arrangements administratifs que l'Allemagne a fait avec plusieurs pays européens. Lorsqu'une personne sans document ayant déjà demandé l'asile, par ex. en Grèce, se retrouve à la frontière entre l'Autriche et l'Allemagne, une procédure super accélérée de renvoi vers la Grèce est activée. Et là on se rend compte que **Dublin n'est pas la pire chose qui puisse arriver à une personne, il y a pire** : ce genre de pratiques et d'arrangements. Car toutes les garanties procédurales prévues par Dublin – droit de recours ; critères familiaux ; clauses humanitaires, etc – sont complètement court-circuitées. Et l'on a assisté au **paradoxe de plusieurs ONG dont ECRE, qui invoquent une vraie application de Dublin**, ce qui est plutôt désemparant pour les vétérans du sujet, habitués à entendre les ONG se prononcer contre Dublin !

Perspectives de développement

Au plus haut de la crise, la **Commission européenne** a présenté une proposition de réforme du RD, appelé Dublin IV : on garde le même système et les personnes qui effectuant des mouvements secondaires, on

va les punir : on va les exclure du système d'accueil et une fois qu'elles seront renvoyées vers le pays responsable il y aura des conséquences sur leur procédure, jusqu'au point que si pendant leur absence la demande a été classée, elle ne peut pas être rouverte. C'est ironique, car ce sont exactement les pratiques pour lesquelles la Commission avait porté la Grèce en justice invoquant une violation du droit de demander l'asile. Maintenant, c'est la Commission elle-même qui le propose. Ensuite, la Commission a proposé d'introduire une procédure de « filtre » dans le pays de la première demande. Ce pays, va devoir examiner si les clauses de pays tiers ou d'origine surs s'appliquent et dans ces cas Dublin n'est plus applicable : on préfère renvoyer la personne vers cet autre pays tiers. La conséquence pratique de cela est que l'Etat de la 1^{ère} demande va devenir l'Etat responsable par défaut dans la vaste majorité des cas, car il n'y aura pas le temps de faire toutes ces procédures avant de présenter la demande dans les délais. Ou alors, l'Etat de la 1^{ère} demande les fera de manière très cavalière, ce qui n'est pas exactement ce que la Commission prône. Selling point pour convaincre les Etats qui réclament plus de solidarité : on introduit un mécanisme correcteur qui va prétendument corriger les déséquilibres les plus graves. Critique exprimée à juste titre par Tino Hruschka [ndr. Senior Researcher at Max-Planck-Institute for Social Law and Social Policy] : « it's administratively unworkable ». Cela ne va pas fonctionner. En gros la Commission a proposé un *statu quo* avec un **déséquilibre plus accentué au détriment des Etats de 1^{ère} demande** et toute une série de dispositions extrêmement problématiques du point de vue des droits de l'homme.

Le **Parlement européen** pour sa part s'est nettement distancé de la proposition de la Commission et sa base de négociation est fondée sur le rapport Wijkstroem, du nom de la rapporteuse. Le rapport rejette complètement l'approche fondée sur les sanctions de la Commission et dit : nous

² À ce sujet, voir commentaires de Marina Kanta.

devons faire en sorte que les demandeurs jouent le jeu et que les Etats jouent le jeu aussi. Et j'ai été très content de cela, car très modestement c'était le point sur lequel j'avais insisté lorsque le Parlement m'avait demandé de faire un rapport sur la réforme de Dublin. Le rapport Wijkstroem prévoit des critères fondés uniquement sur des liens réels, donc les critères familiaux élargis, pas de critère d'entrée irrégulière.

Le problème toutefois est que lorsqu'aucun de ces critères ne s'applique, il y a automatiquement transfert vers un EM « peu chargé » : on fait une liste avec les quatre EM moins chargés – que sais-je : Lituanie, Estonie, Hongrie et Bulgarie – et le demandeur peut choisir entre ces quatre. L'idée de donner le choix est révolutionnaire, c'est contraire au mantra « No choice ». Mais de là à ce que cela puisse donner des alternatives attractives aux demandeurs et qu'ils jouent le jeu cela est moins certain. on peut prévoir que dans la plupart des cas le demandeur est transféré vers un pays qu'il n'a peut-être même jamais traversé et avec lequel il n'a aucun lien, contre sa volonté. Ce qui est problématique d'un point de vue des standards du HCR qui disent qu'ils devraient exister un lien avec la personne et le pays en question. Surtout, cela rend le système proposé moins fonctionnel

et réaliste que l'actuel, car cela porterait une augmentation exponentielle du nombre des transferts à effectuer de manière coercitive. Or la question est : si aujourd'hui nous ne sommes même pas capables d'effectuer tous les transferts prévus, qui nous dit que nous allons être capables d'effectuer

un nombre dix fois plus élevé de transferts ? D'où proviendront les capacités ?

Notez que tout ce qui précède est largement théorique, parce que la réforme du RD est actuellement au freezer et nul ne

sait ce que la Commission va proposer de nouveau pour sortir de l'impasse.

A mon sens, il faudrait renoncer temporairement à la réforme de Dublin, car il n'y a aucune chance que cela nous donne un meilleur système que celui que nous avons actuellement. Actuellement, tout est bloqué. Donc : ne réformons pas Dublin, laissons la Cour de justice continuer son œuvre ; la Cour de justice a fait des dégâts épouvantables dans une phase de sa jurisprudence (ex. arrêt *Abdullahi* 2013), mais depuis *Ghezalbash* elle est en train de réajuster le tir.

Les deux derniers arrêts, à certains égards discutables il est vrai, développent des points intéressants. *Javo* aborde la grande problématique des renvois vers l'Italie en cas de risque de destitution ; *HDR* concerne la question de la protection de la famille dans les procédures de *take back*. La jurisprudence est en train graduellement de s'approcher des promesses du Préambule.

Si l'Europe a des ressources politiques à investir, elles doivent être investies pour améliorer les conditions cadres dans lesquelles Dublin opère. Il est inacceptable qu'il y ait des pays qui mettent en œuvre des politiques de privation (*starvation policy*) dans les zones de transit. Il est inacceptable qu'il y ait des pays avec des systèmes d'accueil qui ne garantissent pas des conditions d'accueil humaines pendant la durée de la procédure : le vrai problème est là, pas dans le RD. Il faut investir dans la mise en œuvre des standards qui existent déjà. Il faut arrêter avec la fiction que nous avons déjà un système de solidarité en Europe : nous n'en avons pas. Le

transfert de fonds par rapport aux dépenses sur le terrain faites par les Etats concernés est encore absolument insignifiant. Il est vrai, dans le cas de la Grèce qui était en pleine crise, l'Europe est arrivée à financer

jusqu'à 50%. Mais globalement, c'est un peu comme si l'on disait au Valais [ndr. canton suisse frontalier avec l'Italie et la France] de payer les contrôles aux frontières. Là, il y a une incitation à faire tout le possible pour que les demandeurs aillent ailleurs, il faut que cela s'arrête. Il faut que les coûts relatifs à l'asile soient financés au niveau européen. Dernière chose : il faudrait que l'on appelle finalement à réaliser la promesse de « statuts valables dans toute l'Union » qui est inscrite au Traité. Si Dublin nous a dit que l'Italie était le pays responsable, d'accord –

à condition qu'il y ait des bonnes procédures d'asile et conditions d'accueil. Toutefois, après un temps à définir (2 ans ?) le réfugié doit pouvoir aller rejoindre sa famille au Pays-Bas ou accepter l'offre de travail qui lui a été faite dans le Nord de l'Europe. Sans cela, il y aura toujours une résistance par rapport à l'application de Dublin. Si on arrive à faire tout cela, il n'est pas sûr qu'il sera nécessaire de réformer Dublin.

Remarque d'Olivier Geissler

Premièrement, nous constatons un grand écart entre le préambule du RD et la réalité. Deuxièmement, nous relevons ce que le Professeur Maiani a soulevé : les EM disposent d'une grande marge de manœuvre, notamment en activant la clause de souveraineté. Enfin, nous soulignons le besoin et le manque d'harmonisation des standards de prise en charge, ce qui conditionne fortement la pratique.

1.2.1. PRESENTATION DU PROJET SSI « DUBLINO »

Isabella Celli, Valerio Prato, spécialistes en migration, SSI Suisse

Le projet « Dublino » se concrétise en 2015, après quelques années de réflexion, grâce au soutien du Canton de Vaud. D'abord concentré uniquement sur les transferts vers l'Italie, il s'est progressivement étendu aux autres pays européens.

L'intervention du SSI est née du constat que le droit à l'information sur la procédure (expliqué dans l'art. 24 du préambule du RD) n'était pas toujours respecté, ou du moins que les personnes concernées ne comprenaient pas toujours ce qui leur arrivait.

Le projet consiste, une fois la décision NEM Dublin ou de réadmission entrée en force, à informer et orienter les personnes ayant reçu une telle décision. En leur offrant un soutien individualisé, avec une attention particulière envers les cas vulnérables (familles, jeunes adultes, personnes avec problèmes de santé). Un ou plusieurs entretiens sont organisés, afin de comprendre le parcours migratoire et les possibilités de (ré)insertion dans le pays de compétence. En cas de système d'accueil défaillant, des solutions alternatives de prises en charge sont recherchées et pour les plus vulnérables un accompagnement physique est effectué jusqu'à destination. Un budget peut être alloué pour couvrir des éventuels frais d'hébergement ou pour élaborer des partenariats fixes comme avec la *Diaconia Valdese* en Italie.

Les années d'expérience dans le domaine, ont permis au SSI de constater que la situation est très nuancée, également au sein d'un même Etat, les transferts se soldant parfois par aucune prise en charge de la part de l'Etat récepteur et compétent. En France, la situation est très difficile, voire catastrophique. Les degrés de vulnérabilité sont constamment revus à la hausse. La société civile, très active, doit pallier tant bien que mal aux manquements de l'Etat français.

En Espagne, l'arrivée et le début de la prise en charge sont centralisés (principalement à l'aéroport de Madrid, rarement dans celui de Barcelone) et gérés par la Croix-Rouge espagnole. On assiste généralement à un bon mécanisme d'insertion ou de réinsertion pour les « dublinés » (hormis entre 2017-2018 pour la réinsertion).

En Italie, un retard systémique dans la mise en œuvre des politiques d'asile a été constaté, auquel s'ajoute depuis 2018 un ultérieur frein de la part du nouveau gouvernement. Il existe de grandes disparités entre les régions et/ou les associations chargées de la gestion des centres d'accueil. De plus, l'évolution constante des différentes procédures peuvent rendre l'arrivée des « dublinés » à la frontière chaotique.

En 4 ans d'activité, le SSI a reçu environ 400 signalements, rencontré environ 150 personnes et accompagné une cinquantaine de transferts.

Cette expérience a permis de tirer un certain nombre de constats.

Premièrement, nous avons identifié une caractéristique spécifique aux « dublinés », c'est-à-dire d'être, ou de se sentir, victime d'une double peine. Ils sont à la fois rejetés par le pays qu'ils avaient choisi et abandonnés à leur sort dans le pays vers lequel ils ont été transférés.

Ensuite, nous avons remarqué, chez les « dublinés » et auprès de ceux qui les entourent, des perceptions assez erronées et biaisées sur la situation générale dans le pays d'attribution : l'Italie serait « débordée », donc pas en mesure d'accueillir dignement les requérants, alors que le taux de requérant par habitant a toujours été plus élevé en Suisse ou en Allemagne qu'en Italie. La réalité des difficultés concrètes de prise en charge

dans certains pays, couplées de la peur des demandeurs et des préjugés réciproques entre nations, peut distordre la perspective d'un transfert et entraîner toute sorte de comportements allant de l'auto-lésionisme aux tentatives de suicide.

Enfin, au fur et à mesure que l'activité de terrain avançait, nous nous sommes rendus compte que le règlement Dublin – censé uniquement déterminer le pays compétent à traiter une demande d'asile – est devenu un instrument de politique migratoire. En particulier, un certain nombre de faits qui ne sont mentionnés nulle part dans le RD, l'ont rendu aussi crucial, notamment :

1. Le manque de voies légales pour la migration économique, ce qui pousse beaucoup de migrants à demander l'asile, comme unique moyen d'être en situation régulière.
2. L'impossibilité à demander l'asile dans des ambassades, ce qui oblige les réfugiés à venir jusqu'au frontières externes de l'Union Européenne pour pouvoir demander l'asile.
3. Les taux très inégaux de protection entre un Etat et l'autre pour les citoyens du même pays d'origine, ce qui fait que les requérants ne sont pas neutres par rapport au choix du pays.
4. La grande difficulté à changer de pays, après avoir obtenu un titre de séjour dans le pays qui a traité la demande.

Comme l'a déjà dit M. Maiani, la solution de ces questions se trouve peut-être plus dans une évolution de la jurisprudence que dans une réforme radicale du règlement Dublin.

QUESTIONS ET REPONSES

Diane Barraud, aumônière et pasteure, Point d'Appui, Lausanne

Question

Où se fait la jurisprudence ? Etant donné que les services juridiques renoncent fréquemment à faire recours les estimant voués à l'échec, à défaut à quelles instances européennes pourraient-ils s'adresser ?

Réponse

Francesco Maiani

La jurisprudence est une affaire de la Cour européenne. La Suisse n'est pas connectée à la Cour Européenne de justice. La Cour européenne des droits de l'homme peut être sollicitée par la Suisse. Quel impact pour la Suisse? la CEDH a dit qu'on ne pouvait pas renvoyer des gens en Grèce alors que c'était inhumain. Elle a quand même été utile pour cela. La Suisse doit pratiquer Dublin de façon homogène. La jurisprudence a des effets sur le TAF. La jurisprudence européenne est souvent plus avancée que la jurisprudence suisse. La CE ne gagne pas les recours sur la Suisse.

Question du public

Question

Quid de l'évolution du droit en matière de règlement Dublin pour les regroupements familiaux avec des enfants majeurs ?

Réponse

Francesco Maiani

Peut-on espérer une amélioration ? Laissons la jurisprudence faire son travail. Il faut davantage de bon sens dans la pratique Dublin. Certaines administrations doivent remplir des quotas et donc finissent par avoir des pratiques qui n'ont plus de sens. Rien n'oblige ces transferts. Le « Dublin 3 » est le meilleur et celui qui envoie le plus de messages aux administrations pour qu'elles l'appliquent avec davantage de bon sens. La jurisprudence fera son travail et se chargera graduellement à améliorer les pratiques. Cela prendra du temps. Ces arrêts font la jurisprudence et grâce aux avocats, aux juges, les choses changeront sur le terrain.

Antoine Nzongola, juriste, Association Foyer Notre dame, SPADA de Strasbourg

Question

Êtes-vous prêts à engager des démarches avec la société civile pour convaincre les autres états membres à ratifier cette convention ?

Réponse

Francesco Maiani

L'enjeu n'est pas la ratification car ils sont déjà tous membres de la convention. L'enjeu est l'adhésion de l'Union européenne à la Cour européenne des droits de l'homme.

Pascale de France, journaliste

Question

Est-ce qu'il y a eu plusieurs cas ou des appartements comme à Turin ont été utilisés ?

Réponse

Steve Maucci

L'appartement a été prévu pour 6 mois renouvelables. Il n'est pas toujours utilisé, car on observe une diminution des renvois. On pourrait étendre ce principe à tous les pays comme la France, mais les contraintes financières sont nombreuses, de plus, il faut des contacts sur place. Il a fallu trois mois en Italie pour avoir un hébergement comparativement à celui auquel les DA ont accès dès le premier jour en Suisse. Le programme que le SSI a présenté au canton n'est pas encore la base dans tous les cantons, ce qui est regrettable car lorsqu'il y a des renvois, cela reviendrait moins cher que les renvois forcés. Il faudrait que cela devienne une aide au retour classique.

1.3. LES CONDITIONS D'ACCUEIL A L'ARRIVEE DANS QUATRE PAYS EUROPEENS

Ce panel réunit des professionnels actifs dans l'orientation et l'accueil des demandeurs d'asile, notamment les personnes transférées sous l'angle du règlement Dublin et se concentre sur les conditions d'arrivée et de prise en charge des « dublinés » IN. L'objectif étant de mettre en évidence l'existence et la spécificité des « dublinés IN » versus les « dublinés OUT » et mettre en lumière les dysfonctionnements lors des transferts tout en recherchant des solutions alternatives.

Le panel sera divisé en deux parties : la première consacrée à l'arrivée à l'aéroport et la deuxième à ce qu'il se passe une fois sorti de ce lieu.

1.3.1. Que se passe-t-il concrètement à l'arrivée d'un « dubliné », soit à sa descente d'avion, soit après le franchissement d'une frontière terrestre ?

FRANCE : Elisabeth Marque, la Cimade 06, Nice

À l'aéroport de Nice, la police aux frontières donne aux personnes qui arrivent un laissez-passer leur indiquant qu'elles doivent s'adresser à la préfecture, pour ce faire elles doivent se rendre préalablement à la SPADA, (Structure de premier accueil pour demandeurs d'asile) pour s'enregistrer. Mais les demandeurs d'asile ne reçoivent pas d'information sur comment s'y rendre ni d'aide financière, sauf quand la Cimade est prévenue de leur arrivée.

Selon la loi, le rendez-vous à la préfecture auprès du Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) doit avoir lieu dans les trois jours qui suivent l'arrivée (10 en cas de forte affluence), mais dans la réalité plusieurs semaines passent sans que les personnes concernées ne reçoivent de l'aide.

ESPAGNE : Raquel Antón García, Croix-Rouge espagnole, Madrid

La Croix Rouge espagnole gère un guichet d'orientation à l'aéroport de Madrid-Barajas et également dans celui de Barcelone.

A son arrivée, tout « dubliné » sera adressé par la police - après les vérifications d'usage - à la Croix-Rouge espagnole. Cette dernière recherche le demandeur d'asile dans leur base de données, mène un entretien avec eux au sujet de leur santé, de leur situation familiale et financière, et s'enquiert des raisons de leur venue. En fonction des résultats des entretiens, les personnes seront adressées dans tel ou tel endroit selon leur besoin et leur degré de vulnérabilité.

ITALIE : Ilaria Sommaruga, Diaconia Valdese, Milan

La Diaconia Valdese gère différents projets dans le système d'accueil et organise également des couloirs humanitaires depuis les pays d'origine, afin d'éviter que les réfugiés mettent leur vie en péril en traversant la mer Méditerranée.

Cette ONG a ouvert un réseau de « Community centers », lieux communautaires présents dans sept villes en Italie. Depuis l'été 2017, la Diaconia Valdese œuvre en soutien aux « dublinés-IN » avec le projet « Ponti », principalement à Milan.

À l'arrivée à l'aéroport de Milan-Malpensa, le demandeur d'asile « dubliné-IN » est réceptionné par la police aux frontières. À l'aéroport, il existe un guichet d'orientation coordonné par la préfecture, qui est censé donner des informations mais dont le fonctionnement laisse à désirer. Dans la plupart des cas, il n'y a pas d'interprètes ni de travailleurs sociaux et les heures d'ouverture peuvent changer sans préavis.

Les demandeurs d'asile doivent se rendre à la Questura [ndr. Préfecture de police] de compétence dans les 3 jours suivant leur arrivée à l'aéroport, ce qui peut être compliqué s'il faut se rendre de Milan jusqu'en Sicile. En général, le guichet à l'aéroport leur fournit le billet de train pour le voyage.

Si le « dubliné » veut déposer une demande d'asile, il doit aller à Varese – chef-lieu de province de l'aéroport de Milan-Malpensa – mais si le bureau est fermé, il doit attendre jusqu'au lendemain... dans la rue, sans propositions d'hébergement, avant d'obtenir un premier rendez-vous pour pouvoir déposer cette demande d'asile et cela peut même prendre 10 jours.

Le projet « Ponti » cherche à établir des bonnes pratiques dans le système Dublin et offre un service d'assistance juridique aux « dublinés », en collaborant notamment avec la France, la Suisse, l'Allemagne et d'autres pays européens.

Comprendre rapidement la situation juridique du demandeur d'asile dès son arrivée est primordiale.

Dans l'analyse du système actuel, une série de points critiques ont été identifiés : le manque de communication, la difficulté à établir un calendrier (on ne sait pas combien de temps cela prendra pour (re)demandeur l'asile) et l'impact de ces retards sur les requérants, qui deviennent anxieux et nécessitent de soutien psychologique.

Bonnes pratiques :

Existence d'un protocole international avec le SSI. Ce dernier envoi des informations concernant le « dubliné » à la Diaconia Valdese pour que celle-ci vérifie dans le système où la personne doit se rendre et cherche un hébergement pour les premiers jours et s'occupe également des aspects sociaux.

SUISSE : Daniel Neuhausler, Office cantonal de la population et des migrations, Genève

[ndr. La grande majorité des « dublinés » IN en Suisse sont des reprises en charge]

En cas d'arrivée d'une personne à l'aéroport de Genève en application du règlement Dublin, les gardes-frontières accompagnent l'intéressé jusqu'au bus et lui remettent un ticket. S'il est attribué à un autre canton, ils l'accompagnent dans le canton d'attribution.

Le canton va enregistrer son retour. Le DA est hébergé et reçoit l'aide d'urgence [ndr. Aide sociale de subsistance]. S'il s'agit d'un cas médical lourd, alors le canton responsable vient chercher la personne à l'aéroport.

TEMOIGNAGE DUBLIN SUISSE - FRANCE

M. A-W., demandeur d'asile yéménite en procédure « Dublin » vers la France

J. A. W., yéménite, a travaillé en tant que diplomate à Genève entre 2012 et 2014 et ensuite dans d'autres pays d'où il a obtenu un visa Schengen touristique auprès de l'ambassade de France. A la fin des quatre années en poste à l'étranger, Monsieur A.-W. et sa famille auraient dû rentrer au Yémen, mais la guerre a éclaté au Yémen et l'aéroport a été fermé. La situation ne s'améliorant pas, la famille a décidé de retourner en Suisse et y déposer. Cependant, ils ont été placés en procédure Dublin France en raison du visa Schengen délivré par des autorités diplomatiques françaises.

Après quelques mois, la décision Dublin a été exécutée et la famille a été transférée sur Lyon. Une fois à l'aéroport de Lyon : ils sont restés dans un couloir avec les enfants pendant des heures. La police aux frontières leur a simplement donné une copie du laissez-passer suisse et leur a ordonné de retourner en Suisse ! La famille restera pendant 3 jours coincée à l'aéroport de Lyon, sans aucune prise en charge et sans ressources. Que faire ? On leur dit d'appeler le 115 [ndr. numéro d'appel d'urgence pour les sans-abri], mais étant donné qu'ils ne sont pas encore enregistrés, ils ne peuvent rien faire. Il retourne à l'aéroport. Finalement la famille sort de l'aéroport et rejoint en autostop Annemasse [ndr. Ville frontière franco-suisse). A nouveau en Suisse, ils redéposent une demande d'asile que l'instance compétente refuse. On leur donne des billets de train pour la frontière française. En novembre, ils se rendent auprès de l'association chargée d'enregistrer les demandeurs d'asile à Lyon, le Forum Réfugiés COSI et obtiennent un rendez-vous en préfecture pour 04 janvier 2018, soit 2 mois plus tard. Au vu de la situation, sans ressources, ils dorment deux jours à la gare à Lyon avant de retourner en Suisse. Une fois à Genève, ils se sont adressés à la Croix-Rouge genevoise, les enfants ont été scolarisés. Un recours contre la décision de transfert vers la France a été introduit et rejeté. Une nouvelle préfecture leur a été attribuée : le Haut-Rhin. Les enfants vont finir l'école en juillet et après il n'y a aucune garantie d'être au moins logés en France.

Y a-t-il un moyen d'aller en France de manière digne avec des enfants ?

1.3.2. Que se passe-t-il concrètement une fois sortis de l'aéroport ou après le franchissement d'une frontière terrestre ?

FRANCE : Christelle Bouali, Association ALC, Nice

L'association ALC est active à Nice et dans le département des Alpes Maritimes. Elle propose une série d'activités en faveur des personnes désavantagées. En particulier, en ce qui concerne les demandeurs d'asile, elle gère, dans des appartements en ville de Nice 292 places pour l'accueil de 70 familles, ainsi qu'un centre d'hébergement d'urgence de 55 places pour l'accueil de 15 familles, plus spécifiquement dédié aux familles en attente de transfert « Dublin » vers un autre pays européen. Aucun hébergement n'est prévu entre l'arrivée et le rendez-vous auprès du Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) situé à la préfecture. Ce rendez-vous s'obtient par le biais des Structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA), il s'agit ici du premier lieu où devra se rendre le « dubliné » après le franchissement de la frontière. Plusieurs jours voire semaines peuvent s'écouler avant le passage en GUDA et même à ce moment-là, aucune offre d'hébergement n'est garantie. Quelques associations prennent le relais, mais les demandeurs d'asile ne sont pas toujours au courant de cela à leur arrivée.

Pour ce qui est des personnes qui arrivent à Nice suite à un transfert « Dublin-IN », un cas emblématique a eu lieu le 29 janvier 2019, avec l'arrivée de 22 hommes isolés et d'un couple en provenance d'Allemagne.

L'association ALC a été informée seulement quelques heures avant l'arrivée et a dû mobiliser rapidement toutes ses ressources pour assurer un accueil digne (un hébergement, l'accès aux soins et un aide pour les premières démarches), en absence de réponse de la SPADA, entité responsable de l'orientation et de l'accueil des requérants d'asile.

ESPAGNE : Iliana Prudencio, CEAR, Madrid

CEAR est une association qui s'occupe d'accompagnement social, d'hébergement et de soutien psychologique aux demandeurs d'asile. En 2018, CEAR a porté assistance à plus de 30'000 demandeurs d'asile.

CEAR gère le Centre Mejida Lequerica. Il s'agit de l'un des hébergements où peuvent être envoyés les « dublinés » (take back) après leur passage dans les bureaux de la Croix-Rouge à l'aéroport. Ils devront ensuite se rendre auprès des services pour passer un entretien et être à nouveau attribué à une région et reprendre le cours de leur procédure. L'accueil temporaire des demandeurs dure jusqu'à 30 jours avant le transfert dans d'autres centres, dans une autre province.

Ce centre s'occupe également de soutenir les résidents dans leurs démarches au niveau juridique, sanitaire, psychologique et professionnel.

Le système de prise en charge des demandeurs d'asile en Espagne est constituée de **3 phases** :

Une 1^{ère} phase de 6 mois « accueil », pendant laquelle les demandeurs reçoivent nourriture, hébergement – en général dans des appartements diffus - et des cours de langue espagnole. À la fin de cette phase, une évaluation préliminaire est faite.

Une 2^{ème} phase également de 6 mois « intégration » : accompagnement des personnes afin de promouvoir leur autonomie et indépendance avec une partie des services de la première phase, hébergement, suivi socio-administratif.

Une 3^{ème} phase « autonomie » de 6 mois : assistance plus light et ponctuelle dans certains domaines.

Tout se passe dans la même région. La prise en charge a une durée de 18 mois – trois fois 6 mois -, mais peut être prolongée de 3 mois pour un maximum de 21 mois en cas de vulnérabilité. Les trois phases ont lieu dans la même région et sont gérées par la même ONG. Le DA ne peut pas choisir la région où il désire s'installer, c'est les autorités centrales qui décident de l'attribution.

Les autorités espagnoles sous-traitent la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile à un certain nombre d'ONG travaillant dans le domaine de la migration.

1.4. REGROUPEMENT FAMILIAL SOUS DUBLIN III

Illustrer une application possible du RD par le premier critère de détermination. Difficultés rencontrées et points de vue d'un pays de départ (Grèce) et d'un pays récepteur (Allemagne)

GRECE : Marina Kanta, Solidarity Now, Athènes

Solidarity Now est une ONG grecque créée en 2013 sous l'impulsion de l'Open Society Foundation. Elle soutient socialement et juridiquement les personnes en détresse vivant en Grèce. Près de 100.000 personnes ont à ce jour bénéficié de l'activité de Solidarity Now.

La Grèce est depuis des nombreuses années la porte d'entrée en Europe pour des dizaines de milliers de personnes venant d'Asie et d'Afrique. L'application du Règlement Dublin y est centrale.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a publié en arrêt en 2011 (M.S.S. contre Belgique et Grèce) interdisant les transferts vers la Grèce à

cause des mauvaises conditions d'accueil. Depuis 2016, les EM essaient de les réactiver, mais actuellement la quasi-totalité des demandes de prise ou reprise en charge sont refusées de la part de l'autorité grecque, à cause du manque de structures d'hébergement.

En revanche, on a assisté ces dernières années à une application intense du RD dans le sens inverse, c'est-à-dire des transferts de la Grèce vers des autres pays européens. Il s'agit avant tout de regroupements familiaux selon les critères énoncés aux articles 8-11 du RD.

Afin que cette application « positive » du

RD, qui va dans le sens du souhait des personnes concernées, soit efficace, il est nécessaire de respecter un calendrier très strict : la demande de prise en charge doit être adressée par les autorités grecques à l'autre pays au maximum trois mois après la demande d'asile. Pour ce faire, le requérant (qui se trouve en Grèce et qui veut rejoindre un membre de sa famille) doit obtenir un grand nombre de documents et les transmettre aux autorités :

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a publié en arrêt en 2011 (M.S.S. contre Belgique et Grèce) interdisant les transferts vers la Grèce à cause des mauvaises conditions d'accueil

la lettre de consentement de la part du membre de la famille, des documents prouvant le statut légal des personnes résidant dans le pays de destination, la preuve du lien de parenté, et tout cela doit être traduit en anglais.

La rigidité de ces critères et de la manière des autorités de les accepter peut poser problème et empêcher l'acceptation de la demande de prise en charge (p.ex. les messages WhatsApp et les captures d'écran sont souvent refusées comme moyen de preuve).

Une fois les documents récoltés et le transfert approuvé, le voyage est organisé et est à la charge du pays de départ. Le prof. Maiani a évoqué un blocage dû au fait que la Grèce n'aurait pas payé les billets d'avion. Cette situation a effectivement duré quelques mois, mais maintenant la Grèce s'acquitte régulièrement des billets d'avion.

ALLEMAGNE : Melania Koessler, Internationaler Sozialdienst

L'Internationaler Sozialdienst (ISD) est le correspondant du SSI en Allemagne et il est particulièrement actif, en collaboration avec l'Unité Dublin allemande, sur la thématique des regroupements familiaux, en particulier en ce qui concerne les mineurs non accompagnés se trouvant principalement en Grèce.

Du point de vue de l'Allemagne, pays qui reçoit la plupart des transferts « Dublin » pour regroupement familial, le constat est le même qu'en Grèce : la preuve du lien familial, les délais pour produire la documentation requise et les différentes échéances peuvent poser problème dans l'application du RD. Pour pallier à ces difficultés, la solution envisagée en Allemagne est une collaboration étroite entre différents acteurs institutionnels et de la société civile, afin de maximiser la plus-value de chacun. Le SSI Allemagne participe à cette coopération avec les autorités centrales et locales de protection de la jeunesse, l'Unité Dublin, l'HCR et la Croix-Rouge.

2. DEUXIEME JOURNEE 23 MAI 2019



2.1 ATELIERS THEMATIQUES

TRANSMISSION DU DOSSIER MÉDICAL

Les décisions Dublin peuvent avoir toute sorte d'impacts sur les demandeurs d'asile : bagage traumatique lié à leur parcours ; incompréhension ; colère, sentiment d'injustice, frustration, troubles du sommeil, angoisses, peurs.

Différentes réponses peuvent être apportées : expliquer les enjeux ; écouter ; médication ; hospitalisation ; explication sur les possibilités de recours ; fournir des informations sur le système de santé et de prise en charge dans le pays de destination et prendre contact avec les professionnels.

Quant à la continuité des soins, une rupture des soins est constatée. Le dossier médical devant être la plupart du temps traduit, ceci peut ralentir la transmission. Transmission qui se fait uniquement via les unités Dublin des pays concernés. Parfois la destination exacte est inconnue, il est donc difficile d'anticiper et de préparer l'arrivée en amont.

Réponses possibles :

- Accompagnement individualisé
- Communication entre les acteurs du terrain et pas uniquement entre les unités Dublin
- Créer un lien avec les personnes qui accompagnent la personne dans le 2^{ème} pays.
- La personne concernée doit avoir son propre dossier médical traduit avec elle.
- Courrier du médecin qui a suivi la personne, doit s'écrire en anglais
- Créer un outil (fiche) à utiliser

LA QUESTION DE L'HÉBERGEMENT DES « DUBLINÉS » ET DES SOLUTIONS ALTERNATIVES À ORGANISER QUAND LA PRISE EN CHARGE ÉTATIQUE EST DÉFAILLANTE

Le problème est avant tout politique. Premièrement, il faut avoir la volonté de préparer les gens qui doivent retourner et de les informer sur les possibilités et les réseaux à contacter sur place. Proposition de créer un site avec les informations sur les lieux d'accueil alternatifs, sur la procédure à suivre, les personnes ou organisations à contacter qui peuvent aider sur place. Il y a un tel site en Espagne qui contient toutes les informations.

En FRANCE, il y a une volonté d'héberger les gens, mais l'état veut tout contrôler. C'est le Ministère de l'intérieur qui attribue les DA à une région et chaque grande région a SON système d'accueil. Mais il n'y a pas de raisons de traiter différemment un DA « français » et un DA « dubliné ». Les deux doivent attendre leur rendez-vous pour avoir accès aux structures. Les réseaux alternatifs sont très saturés et souvent pas ouverts aux personnes particulièrement vulnérables telles que les familles avec enfants.

-> La mise en lien des réseaux alternatifs suisses avec les réseaux alternatifs français apporte quelque chose uniquement s'il y a une possibilité réelle de loger les gens.

-> Il faudrait soutenir les réseaux alternatifs et créer plus de places et notamment des places pour les personnes vulnérables. Ce serait au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) de financer de telles places comme il l'a fait en Hongrie.

-> Il faudrait négocier avec les municipalités qui ont les gens dans leurs rues. Mais au niveau de Nice par exemple, il n'y a rien à faire.

En ITALIE, l'Etat central n'a pas volonté de loger les gens. Certaines communes ont commencé à prendre les choses en main parce qu'elles ne veulent plus voir les gens dans leurs rues. Mais il y a aussi le problème de l'information par le SEM (Secrétariat d'état aux migrations) qui ne met pas à jour le liste des personnes qui sont réellement transférées. Lorsqu'ils annoncent systématiquement l'arrivée d'une trentaine de personnes et seulement cinq n'arrivent

réellement, les autorités italiennes n'ont plus envie de réserver des places pour des gens qui se soustraient au renvoi.

Le SEM doit leur envoyer une liste ajournée afin que les autorités italiennes puissent déjà commencer leur travail de recherche de places et d'attribution avant l'arrivée des personnes.

En ESPAGNE, il y a une volonté claire de ne pas laisser les DA à la rue et la bonne pratique du GUICHET UNIQUE à l'aéroport de Madrid, où on reçoit toutes les informations et où on dispatche les gens. Seulement les personnes qui demandent un transfert ailleurs qu'à Madrid, sont envoyées ailleurs. Sinon, tout le monde arrive à Madrid. S'il n'y a pas de places dans les structures ordinaires, toute le monde est accueilli pour de sûr dans la structure d'urgence de la ville de Madrid, d'où ils sont ensuite dispatchés vers les structures ordinaires.

On ne peut plus parler de confiance mutuelle, mais on doit parler de responsabilité.

TROUVER DES PISTES POUR SORTIR DE L'IMPASSE AUTOUR DU RÈGLEMENT DUBLIN

Premièrement, il faut maintenir le dialogue avec les autorités de la part des personnes qui travaillent dans le domaine.

Bonne pratique : la stratégie entreprise par la Grèce en matière de regroupement familial.

Strategic litigation : très utilisée au Royaume Uni. Le soutien juridique doit être bien connecté entre les différents pays afin d'appliquer la jurisprudence récente et les bons arguments.

Il y a aussi un certain cynisme en essayant de contourner le regroupement familial en attribuant des statuts précaires comme l'admission provisoire [ndr. Autorisation de séjour provisoire attribuée en Suisse aux personnes ne pouvant pas bénéficier du statut de réfugié, une sorte de protection subsidiaire – inexistante en Suisse – mais avec moins de droits]. A un moment, il faut mettre en avant un élément économique parce que les problèmes liés au non-regroupement sont tellement importants que l'intégration économique subit des retards.

Discussion autour du statut de réfugié et l'impossibilité de s'installer dans un autre EM que celui qui l'a délivré. Il faudrait autoriser la circulation des réfugiés statutaires et harmoniser les taux de reconnaissance au sein de l'UE afin d'éviter des mouvements secondaires pré-procédural.

2.2 LES CONDITIONS D'ACCUEIL EN GRECE ET LA SITUATION DES PERSONNES TRANSFEREES VERS CE PAYS

GRECE : Marina Kanta, Solidarity Now, Athènes

Huit ans après l'arrêt de la CEDH *M.S.S. contre Belgique et Grèce* les structures d'hébergement pour requérants d'asile restent en deçà des standards aussi bien dans les îles qu'à Athènes. Des problèmes de surpeuplement, de manque de services de base, de violence généralisée à l'intérieur des centres ont été signalés à maintes reprises.

Les personnes qui reçoivent un titre de protection doivent assez rapidement devenir indépendants, dans un pays où le contexte socio-économique est chroniquement mauvais.

Les personnes qui sont transférées vers la Grèce depuis un autre pays européen, car elles disposent d'un titre de séjour grec, se retrouvent dans ce contexte et sont exposées à des risques très élevées de se trouver dans la précarité la plus totale.

2.3 EVOLUTION RECENTE DES LEGISLATIONS ET DES PRATIQUES NATIONALES ET LEURS IMPACTS SUR LES PROCEDURES DUBLIN

SUISSE: Jean-Vincent Rieder, Service de la population, Etat de Vaud

La procédure d'asile en Suisse est essentiellement fédérale. Ce sont donc les autorités fédérales qui prononcent les décisions d'octroi de l'asile ou de renvoi et ce sont également les autorités judiciaires fédérales qui s'occupent des recours. Ensuite, les cantons sont chargés de l'exécution de ces décisions, mais n'ont pas de voix au chapitre et ne seraient remettre en question une décision prise par les autorités fédérales. A partir du 1^{er} mars 2019, la procédure d'asile a subi quelques modifications au sens ou la Confédération, afin d'accélérer les procédures d'asile, a mis en place une restructuration, en créant 6 régions en Suisse avec des centres d'accueil et de procédure, un par région et un ou plusieurs centres de départ.

Cela signifie que maintenant la procédure d'asile se passe dans un Centre fédéral et

elle est limitée à 140 jours. Si les personnes restent plus longtemps, soit parce qu'elles ont obtenu l'asile ou une décision qui leur permet de rester en Suisse à titre provisoire, soit parce que la procédure prend plus de temps, soit parce qu'elles n'ont pas été renvoyées dans les délais, elles sont attribuées aux cantons.

Au niveau des personnes qui relèvent des accords de Dublin, ce qui change c'est que ces personnes ne sont plus attribuées aux cantons, ce qui était le cas par le passé. Actuellement, ils doivent être transférés depuis les centres fédéraux. Le transfert devrait normalement se faire beaucoup plus rapidement. Les cantons ne sont plus concernés par le transfert des « dublinés », hormis ceux où sont situés les Centres fédéraux de départ.

ITALIE : Ilaria Sommaruga, Diaconia Valdese, Milan

La situation en Italie a sensiblement changé après les élections de mars 2018 et l'arrivée au gouvernement de la Ligue du Nord, dont le leader, Matteo Salvini, est devenu Ministre de l'Intérieur³.

Le nouveau gouvernement a supprimé la mesure de la protection humanitaire, qui permettait de garantir un statut légal à des personnes qui ne répondaient pas aux critères pour obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

Cette décision a eu et aura comme conséquence de faire plonger dans l'illégalité plusieurs dizaines de milliers de personnes, étant donné que les titulaires de protection humanitaire ne pourront plus renouveler leur titre de séjour.

L'autre changement introduit par le nouveau gouvernement est une réduction substantielle des moyens octroyés au système d'accueil. L'accès au système SPRAR (rebaptisé SIPROIMI), auparavant possible pour les requérants d'asile, est désormais réservé aux titulaires de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et aux mineurs non accompagnés. Les requérants d'asile sont logés dans des structures de bas seuil, avec un financement très réduit : concrètement seulement le gîte et le couvert sont assurés, sans aucune mesure pour l'intégration et l'inclusion des requérants.

³ La situation politique en Italie a sensiblement évolué depuis la tenue de l'atelier. M. Salvini n'est plus ministre de l'Intérieur et sa remplaçante, Mme Luciana Lamorgese, tient un discours beaucoup plus nuancé sur les thématiques migratoires. En octobre 2020, les mesures introduites par M. Salvini ont été remplacées par une nouvelle loi qui règle les enjeux migratoires avec des critères beaucoup plus inclusifs.

FRANCE : Sami Boubakeur, Office français de l'intégration et de l'immigration, Direction territoriale de Lyon

FRANCE : Marina Zouzou, Office français de l'intégration et de l'immigration, Direction territoriale de Lyon, Unité Dublin

Novembre 2020 : M. BOUBAKEUR n'a pas souhaité que son intervention et celle de sa collègue soient publiées dans le détail, car jugées peu pertinentes au regard du contexte migratoire et sanitaire actuel ainsi de l'évolution de l'état du droit et de la jurisprudence.

Nous publierons donc uniquement un résumé très succinct de leurs interventions.

M. Sami BOUBAKEUR a évoqué les origines, missions et l'évolution de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il a également souligné le tournant qu'a pris l'OFII en 2015 lorsqu'il est devenu l'organisme octroyant les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile, notamment l'hébergement et le versement d'allocations et ce après une évaluation de leur vulnérabilité. M. BOUBAKEUR a fait état de l'engorgement des dispositifs d'accueil, notamment en raison des mouvements secondaires et du nombre élevé de demandes d'asile provenant de familles. Ceci provoque un manque de fluidité au niveau du parc immobilier et une carence de places pour les ayant-droit.

Mme Marina ZOUZOU a évoqué la régionalisation de la procédure Dublin à compter de décembre 2018. Lyon devient alors responsable pour toute la région Rhône-Alpes Auvergne. Les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile au niveau de l'hébergement le sont également pour les personnes en procédure Dublin, car une grande partie des places d'hébergement sont prévues pour des familles, alors que les « dublinés » sont essentiellement des personnes isolées.

QUESTIONS ET REPONSES

[Valerio Prato, spécialiste en migration, SSI Suisse](#)

Question

Combien de centres de départ y a-t-il au total, autrement dit combien de cantons continuent d'une manière ou d'une autre à être concernés ?

Réponse

Jean-Vincent Rieder: Nous avons six régions avec normalement à terme deux à trois centres de départ planifiés à long terme une quinzaine de centres de départ. Il faut savoir que ce sont des petits centres pouvant accueillir 200-à 250 personnes. Nous avons également des centres qui sont planifiés, mais pas encore construits. Par ex. pour la Suisse romande, trois centres de départ sont planifiés et actuellement il n'y en a que deux à Chevrolles dans le Canton de Fribourg et à Vallorbe dans le Canton de Vaud, un 3^{ème} est prévu au Grand-Saconnex dans le Canton de Genève. Le Centre d'accueil pour la région romande se trouve à Boudry dans le Canton de Neuchâtel.

Denise Graf: Peut-être encore un ajout : les centres de départ sont des centres sans activités procédurales et ce sont aussi des centres d'attente. Les personnes qui entrent en procédure Dublin après leur 2^{ème} entretiens sont tout de suite transférées dans le centre de départ à Chevrolles ou à Vallorbe.

Margarite Zoetewij: Il faut souligner la difficulté d'accès aux centres souvent isolés et la pression sur les représentants légaux en raison des courts délais.

[Dominique Vonié, juriste, Association Foyer Notre-Dame, Strasbourg :](#)

Question

Quelle est la durée possible de séjour dans ces centres et si toutes les mesures procédurales sont épuisées ou il y a encore des possibilités de contester une décision une fois que l'on est dans ce centre ?

Réponse

Jean-Vincent Rieder. Les personnes se trouvant dans des centres fédéraux ne peuvent pas rester plus de 140 jours. Selon les dernières statistiques, les personnes reçoivent une décision après environ 60 jours. Pour les personnes dont on voit que la procédure d'examen est beaucoup plus longue, ces personnes sont quand même attribuées à un Canton. Normalement, cela devrait être un 40%, actuellement c'est 20% des personnes qui se présentent en Suisse sont attribuées à un Canton et feront l'objet d'une procédure étendue, par ex. des personnes provenant de Syrie, de pays où il est difficile d'obtenir des données. Actuellement, la loi prévoit un délai de 5 jours pour faire un recours, elle donne également un délai pour une réponse à un recours.

S'il est constaté qu'une personne va faire l'objet d'une procédure étendue, elle ne va pas rester 140 jours dans un Centre fédéral, mais va être attribuée dans le mois à un Canton. Pour des personnes ayant reçu une décision de transfert/renvoi et pour qui les autorités n'arrivent pas à effectuer son renvoi dans les 140 jours, la personne va être attribuée également à un canton et c'est le Canton en question qui sera chargée de poursuivre les démarches en vue de l'exécution de son renvoi.

[Elysaabeth Marque, la Cimade 06](#)

Question

Au sujet de la régionalisation des pôles Dublin, ne venant pas de la même région, est-ce que chez vous en Auvergne-Rhône Alpes, les billets de transport de personnes par exemple se trouvant à Clermont-Ferrand et doivent se rendre à Lyon pour le premier renouvellement de leur attestation, leurs billets sont-ils pris en charge chez vous ?

Réponse

Sami Boubakeur :

Le pôle régional Dublin est encadré par une circulaire juridique, ils ont laissé à chaque région l'établissement des modalités de leur choix. Notre pôle régional Dublin est assez singulier, car la personne passera au GUDA de Clermont-Ferrand ou de Grenoble et nous allons l'orienter directement vers la plateforme d'accueil de Lyon ou dans le département limitrophe dans le cadre de l'orientation directive de l'OFII. C'est à ce titre, vers l'orientation vers une SPADA que nous allons prendre en charge son billet de train. Au moment du passage au GUDA de Clermont, nous allons les orienter tout de suite vers une plateforme.

Marina Zouzou

Pour compléter, nous avons également la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a exigé que c'était les services de l'Etat qui prennent en charge les billets de train. C'est encadré par la jurisprudence, donc la région PACA devrait également y être soumise. Il semblerait que cette jurisprudence soit née d'un contentieux à Marseille.

[Elysaabeth Marque, la Cimade 06](#)

Question

Est-ce que dans votre région il arrive que comme à Nice les personnes reçoivent leur allocation puis tout d'un coup celle-ci s'arrête, il n'y a plus de versement ? Cela peut arriver à des personnes sous procédure Dublin, mais aussi à des personnes sous procédure normale. Quand ces personnes se rendent à l'OFII et on leur dit qu'il faut qu'ils interrogent Paris et de réessayer de repasser le mois suivant. Vu qu'il n'y a plus d'argent, il faut aller au tribunal pour demander quelque chose.

Réponse

Sami Boubakeur :

Chaque mois, 40 millions d'euros sont versés par l'OFII à l'ensemble des demandeurs d'asile qu'ils soient France ou Dublin. Cela représente 500 millions d'euros par an, c'est le budget alloué et il était de 150 millions en 2015 quand l'OFII a commencé à verser ces allocations. Il y a à peu près 100 000 milles allocataires en France et 10 000 sur la région Auvergne-Rhône-Alpes. Nous avons moins de 3% de problématique de versement sur notre région. Egalement à la CAF et à Pôle Emploi, ils ont également un taux de problème très bas. La particularité de l'OFII est que ce service est géré par la centrale qui est à la fois l'émetteur et le payeur de l'allocation.

Les hébergeurs comme Forum Réfugiés ou Adoma nous préviennent quand une personne abandonne son lieu d'hébergement, suite à cela nous procédons à une fin de prise en charge. Il y a aussi la décision OFPRA ou de la Cour d'appel la CNDA qui nous est transmise automatiquement. Il y a également la fuite qui nous est transmise. Il y a donc énormément d'éléments qui permettent de dire si tel mois à terme échu la personne peut ou ne peut pas bénéficier de l'allocation. Je rajouterai une autre contrainte qui est informatique, encore une fois 100'000 allocataires, il y a des problématiques car nous sommes sur des systèmes informatiques hyper connectés, il peut y avoir des erreurs de saisie, etc. IL y a des fois des interruptions de versement pour des raisons qui relèvent de l'administration.

Nous connaissons les risques et les effets que cela peut avoir sur des personnes qui n'ont rien d'autre pour vivre. Par ex. sur Lyon quelqu'un qui ne perçoit pas l'ADA (allocations pour demandeurs d'asile) au début de sa procédure, mais qui a déjà une convocation à l'OPFRA on va lui prendre en charge le billet de train. Je sais que dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, ils ont des fonds de secours en attendant que l'ADA soit versée. Néanmoins, le système ADA est très instable puisqu'il émane d'information qui sont collectées par différents acteurs.

[Dominique Vonié, juriste, Association Foyer Notre-Dame, Strasbourg](#)

Question

Vous avez fait un exposé brillant et positif, je travaille en France. Il me semble qu'en faisant le vœu de suivre les recommandations de monsieur Macron, vous omettez quelque chose de très important, c'est la dernière loi sur l'asile qui durcit les conditions notamment pour les cas Dublin. On sait par exemple que pour un recours contre une assignation à résidence cela doit être fait dans les 48h ce qui est quasiment impossible, que les avocats sont souvent commis d'urgence, les tribunaux aujourd'hui sont plutôt desservis par des avocats qui peuvent faire partie du marché public. C'est également le cas pour les décisions de recours de transfert avec un délai de 7 jours. Faire un exposé de la théorie, c'est très bien, omettre de dire la vérité sur le durcissement aujourd'hui qui a aussi un impact au quotidien dans les prises en charge, je suis un opérateur, c'est dommage de ne pas le mentionner.

Réponse

[Sami Boubakeur](#)

Mon exposé s'est fait sous le prisme des conditions matérielles d'accueil et pas des mesures coercitives ou des mesures d'assignation à résidence qui peuvent être prises par la préfecture. Quelqu'un assigné à résidence aujourd'hui il n'y a aucune différence pour nous, il sera éligible à un hébergement et bénéficiera d'une allocation pour demandeurs d'asile. Là où, c'est ma vision de praticien, on gère au quotidien des situations où je peux garantir que mes agents font preuve de discernement notamment sur l'évaluation de la vulnérabilité, c'est très important dans les décisions si on retire ou maintient les conditions matérielles d'accueil. On a parlé d'un décret qui n'est pas encore sorti sur la modulabilité de l'allocation pour demandeur d'asile si la personne est auditionnée au centre de rétention. Nous l'attendons et dès qu'elle sera applicable nous la mettrons en œuvre. Tant qu'une décision ou que la personne n'est pas réadmise aujourd'hui, elle bénéficie pleinement des conditions matérielles d'accueil que nous versons.

[Marina Zouzou](#)

Elle en bénéficie du moment où elle n'est pas déclarée en fuite par les services de la préfecture. Toutefois, cela relève de la compétence de la préfecture et non pas de l'OFII qui lui est compétent uniquement pour tirer les effets des décisions des services préfectoraux. Tant que nous n'avons pas l'information que la personne est en fuite, les conditions matérielles d'accueil sont maintenues. Nous avons également un regard dans le cadre de la vulnérabilité, mais s'agissant des délais des recours pour l'assignation à résidence ou du durcissement de la loi en la matière cela relève uniquement des compétences des services de l'Etat et non pas de l'OFII qui est un opérateur et qui gère uniquement les conditions matérielles d'accueil.

[Diane Barraud, pasteur médiateur, Point d'Appui Lausanne](#)

Question

Si j'ai bien compris votre exposé. L'OFII a la responsabilité entre autre d'héberger les personnes dans des dispositifs officiels, est-ce que vous êtes un acteur dans la structure socio-politique française qui pourrait faire levier pour régler le problème lancinant du manque de places

d'accueil et au fond la mise en conformité des conditions d'accueil avec les directives européennes ?

Réponse

[Sami Boubakeur](#)

En tant que chargé du pilotage du dispositif national d'accueil, c'est vrai que nous sommes en mission sur la question des flux, des droits que l'on octroie à l'hébergement. Nous savons exactement combien on héberge et combien on verse. Nous sommes à ce titre plutôt lanceur d'alerte auprès du ministère, par exemple quand on a sur notre parc de 90 000 places près de 20 000 migrants qui n'ont plus vocation à y demeurer. Ce comptage est effectué chaque mois, on informe les préfets et également le ministère sur les niveaux de personne qui se maintiennent dans nos hébergements qui dépassent certains seuils très inquiétants et qui embolissent en quelque sorte notre système. Au-delà, nous n'avons pas de compétence juridique pour faire sortir ces personnes des hébergements cela relève de la compétence du préfet ou des services de l'Etat voire même aux hébergeurs de procéder à des référés pour procéder à la sortie. Nous essayons pour les personnes réfugiées de faire le lien avec les logements sociaux et les services de l'emploi pour faciliter leur sortie. Mon objectif au quotidien et qui est primordial est la fluidité de notre dispositif. Que les personnes déboutées sortent tout comme les réfugiés, mais si elles ne sortent pas je dois en alerter le préfet qui en alerte le ministre, mais notre rôle s'arrête là. Un des leviers que nous essayons de mettre en place sur Lyon est des campagnes pour l'aide au retour volontaire auprès des déboutés. L'année dernière nous avons eu près de 80% des personnes bénéficiaires de l'aide au retour était des personnes déboutées ou qui s'étaient désistées en cours de procédure.

Nos leviers sont faibles, mais nous avons une vision très précise qui nous permet d'alerter les préfets ou le ministre qui après doit consacrer les moyens pour essayer de rendre le système plus fluide et plus rationnel.

[Isabella Celli, spécialiste en migration, SSI Suisse](#)

Question

Savez-vous selon quels critères le Ministère de l'Intérieur attribue les « dublinés » IN à telle ou telle préfecture ? Nous avons beaucoup de cas où les personnes sont transférées dans des préfectures qui sont déjà surchargées au niveau de l'accueil, comme Nice par exemple ?

Réponse

[Marina Zouzou](#)

Nous n'avons pas de visibilité là-dessus, les services de la préfecture auraient forcément mieux répondu que nous. Tout ce que je peux dire sur certaines régions qui sont surchargées, c'est que la loi asile entrée en vigueur le 10.09.2018 prévoit une répartition plus équitable des flux des demandes d'asile sur le territoire. Nous avons des régions comme l'Ile-de-France qui croulent et qui ont un parc pas du tout adapté au flux qu'elles enregistrent. Toutefois, ce schéma de répartition ne concerne pas les personnes sous procédure Dublin en France. En ce qui concerne les personnes Dublin en Suisse et qui sont effectivement transférées en France, je ne sais pas dans quelle mesure le Ministère définit la préfecture d'attribution s'il y a une clé de répartition à ce niveau-là.

2.4 CONCLUSION

Margarite Zoetewij, juriste, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, OSAR

Cet atelier nous a donné l'opportunité de réfléchir à comment interpréter le règlement Dublin III et à comment le mettre correctement en œuvre. Les différents acteurs ont donné leur point de vue, ce qui a permis d'enrichir la connaissance générale.

Le prof. Maiani a souligné que, tout en étant un instrument défectueux, le règlement Dublin III n'est pas prêt d'être réformé et que nous devons essayer de le faire fonctionner au mieux. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de faire évoluer la jurisprudence par le biais d'un travail de *strategic litigation*, et de rencontres comme celle-ci.

En parallèle, il faut saluer un projet comme celui du SSI, qui prépare les personnes avec une décision de transfert en les mettant en contact avec des partenaires dans le pays de retour. Cependant, l'OSAR estime que les personnes vulnérables ne doivent pas être transférées et que les pays doivent faire un ample usage des articles 17 et 18.

En conclusion, il est extrêmement important de créer et alimenter un réseau de praticiens qui puissent partager les informations et les bonnes pratiques. La plateforme ECRE fait déjà ce travail et pourrait être le « focal point » autour duquel développer une activité finalisée à atteindre des objectifs précis, notamment un mécanisme qui puisse, en cas de transfert mal réalisé, rendre les Etats responsables devant la Cour internationale de justice. Autrement dit, remplacer le concept de confiance mutuelle (*mutual trust*) avec celui de responsabilité partagée (*joint liability*).

LES STRUCTURES REPRÉSENTÉES

- [Service de la population \(SPOP\), Etat de Vaud, Lausanne, Suisse](#)

Au cœur d'enjeux de société importants, le Service de la population (SPOP) est chargé de la mise en œuvre des législations fédérales et cantonales en matière de migrations (étrangers et asile), de la délivrance de l'ensemble des prestations de l'état civil, de la gestion des demandes de naturalisation, du traitement des demandes de documents d'identité, de la promotion de l'intégration des étrangers et de la prévention du racisme, de la surveillance des contrôles des habitants et bureaux des étrangers des communes.

<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-leconomie-de-linnovation-et-du-sport-deis/service-de-la-population-spop/>

- [Foraus, Zurich et Genève, Suisse](#)

Le think tank foraus prône une politique étrangère constructive et un dialogue informé : indépendant, scientifique, pertinent. Avec notre plateforme, nous offrons aux jeunes talents un accès sans restriction au débat afin que leurs idées soient prises en compte en politique étrangère – en dehors du cadre traditionnel des partis politiques. foraus publie des recommandations scientifiquement fondées – sous forme de documents de réflexion, de brèves analyses et de blogs – et organise des débats de haut niveau dans le but de concevoir des solutions innovantes pour la politique étrangère.

www.foraus.ch

- [Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Centre de droit comparé, européen et international \(CDCEI\)](#)

- [Cimade 06, Nice, France](#)

Depuis 80 ans, La Cimade a adapté son action aux enjeux de l'époque. À partir de la fin des années 70, La Cimade s'implique de plus en plus en réaction aux projets de loi réduisant les droits des immigrés.

<https://www.lacimade.org/>

- [Cruz-Roja espanola, Madrid, Espagne](#)

- [Diaconia Valdese, Milan, Italie](#)

La Diaconia Valdese est un organisme ecclésiastique à but non lucratif qui met en lien et coordonne les activités sociales et gère les structures d'assistance et d'accueil de l'Église vaudoise.

Elle s'adresse à tous et à toutes sans discrimination de sexe, d'appartenance, de culture ou de croyance religieuse et gère ses services en s'inspirant des principes de transparence, de qualité et d'efficacité des interventions, sans aucune imposition confessionnelle. Elle offre un accueil, un soutien, une éducation et une formation aux mineurs et aux jeunes, tant Italiens qu'étrangers, par le biais d'activités de jour et de structures résidentielles.

<https://www.diaconiavaldese.org/index.php>

- [Office cantonal de la population et des migrations \(OCPM\), République et Canton de Genève, Suisse](#)

L'office cantonal de la population et des migrations a pour tâche principale la tenue à jour du registre des habitants ainsi que du registre des étrangers. Il traite en outre les dossiers des personnes relevant de l'asile attribuées au canton de Genève et veille à la bonne exécution des décisions de renvoi prononcées par les autorités compétentes.

<https://www.ge.ch/organisation/office-cantonal-population-migrations-ocpm>

- [Association Agir pour le lien social et la citoyenneté, ALC, Nice, France](#)

ALC est une association reconnue d'utilité publique. Depuis 1958, elle agit pour - et avec - les personnes confrontées à des difficultés sociales, en voie d'exclusion ou exclues. L'émergence de nouveaux besoins et la détresse de publics très divers l'ont conduite à prendre de multiples initiatives, dans la fidélité à ses valeurs humanistes.

<http://www.association-alc.net/>

- [Comision espanola de ayuda a refugiados CEAR](#)

Depuis 1979, la Commission espagnole d'aide aux réfugiés travaille pour les réfugiés, les apatrides et les migrants en situation de vulnérabilité afin que leurs droits soient reconnus et respectés.

www.cear.es

- [Solidarity Now, Grèce](#)

SolidarityNow est une organisation non gouvernementale qui s'engage à améliorer la vie de personnes vulnérables afin qu'elles puissent affronter l'avenir dignement avec de meilleures perspectives.

<https://www.solidaritynow.org/en/>

- [International Sozialdienst, ISD, Berlin, Allemagne](#)

Branche allemande du Service social international.

<https://www.issger.de/de/startseite/startseite.html>

- [Office français pour de l'immigration et l'intégration, OFII, direction territoriale de Lyon, France](#)

Créé en 2009, l'OFII est désormais le seul opérateur de l'Etat en charge de l'intégration des migrants durant les 5 premières années de leur séjour en France.

L'OFII a en outre pour missions la gestion des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, celle des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, ainsi que la lutte contre le travail illégal. Dans ce cadre, il travaille avec tous les acteurs institutionnels en France et à l'étranger, préfectures, postes diplomatiques et consulaires, afin d'apporter la meilleure offre de service aux publics migrants et aux employeurs d'étrangers en situation régulière.

<http://www.ofii.fr/>

- [Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne et Lausanne, Suisse](#)

L'OSAR est l'organisation faitière des organisations de défense des réfugiés. Elle s'engage pour que la Suisse respecte le droit garanti par la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, à savoir le droit à la protection contre les persécutions. L'OSAR contribue à ce que les demandeurs d'asile bénéficient d'une procédure équitable et à ce que les réfugiés reconnus obtiennent une véritable chance de participer à la vie économique, sociale et culturelle de notre pays.

<https://www.osar.ch/>

- [Agora, Genève, Suisse](#)

La mission de l'AGORA est d'accueillir et d'accompagner les requérants d'asile, sans distinction de religion et sans prosélytisme, soit à l'aéroport, soit dans les différents foyers d'hébergement, soit dans les établissements de détention administrative. En offrant essentiellement une présence, une écoute, un soutien pour aider ces personnes, qui ont fui leur pays et dont l'avenir est plus qu'incertain, à donner un sens à leur vie présente.

<https://agora-asile.ch/>

- [Appartenances, Suisse romande](#)

L'association Appartenances intervient dans les domaines de la prévention et la promotion de la santé, les soins, la formation et l'intégration. Ses équipes pluridisciplinaires de professionnel-le-s qualifié-e-s répondent de manière transversale aux divers besoins psychologiques et sociaux de personnes et de familles migrantes en difficulté.

<https://www.appartenances.ch/>

- **Centre Ambulatoire de Psychiatrie et Psychothérapie Intégrée (CAPPi), Genève, Suisse**

Les centres ambulatoires de psychiatrie et de psychothérapie intégrés (CAPPi) s'adressent à toute personne adulte (18-65 ans) souffrant de troubles psychiques, d'apparition récente ou présents depuis un certain temps.

Ils ont pour but de garantir un accès facile à des soins individualisés, adaptés à la trajectoire de vie du patient, dans un travail de réseau avec différents interlocuteurs des domaines médical, social et administratif.

www.hug-ge.ch/psychiatrie-generale/prise-charge-ambulatoire

- **Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), Unité Psy&Migrants, Lausanne, Suisse**

L'Unité Psy&Migrants veut faciliter l'accès aux soins psychiatriques aux personnes issues de l'immigration. Elle tient compte de leurs particularités linguistiques, culturelles et sociales. Elle est composée d'un psychiatre, de deux psychologues, d'une assistante sociale et d'un sociolinguiste.

<https://www.chuv.ch/fr/fiches-psy/unite-psymigrants/>

- **Conseil en vue du retour, bureau cantonal d'aide au retour, Etat de Vaud, Lausanne, Suisse**

Le bureau vaudois de Conseil en vue du retour (CVR) a pour mission d'aider les personnes étrangères qui doivent ou veulent rentrer dans leur pays d'origine et de les renseigner sur les possibilités d'obtenir une aide au retour.

<https://www.vd.ch/themes/population/population-etrangere/conseil-en-vue-du-retour-bureau-cantonal-daide-au-retour/>

- **Eglise évangélique réformée du canton de Vaud (EERV)**

L'EERV s'engage aux côtés des réfugiés de multiples manières et souvent en partenariat avec les catholiques. Si, au niveau cantonal, un conseil œcuménique (COER) gère le Point d'appui (lieu dévolu à l'accueil et au soutien des migrants à Lausanne) et l'aumônerie du CEP (centre d'enregistrement à Vallorbe), beaucoup des Régions de l'EERV ont des projets spécifiques à découvrir sur leur page.

<https://eerv.ch/>

- **European Council on Refugees and Exiles, ECRE, Bruxelles, Belgique**

ECRE est une alliance de 106 ONG réparties dans 40 pays européens. La mission d'ECRE est de protéger et de faire progresser les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres personnes déplacées de force en Europe

<https://www.asylumineurope.org/>

- **Forum Réfugiés COSI, Lyon, France**

Forum réfugiés-Cosi est une association sans but lucratif œuvrant pour l'accueil des réfugiés, la défense du droit d'asile et la promotion de l'état de droit, issue de la fusion en mai 2012, des associations Forum réfugiés et Cosi – promouvoir et défendre les droits.

<https://www.forumrefugies.org/>

- **Association Foyer Notre Dame, Strasbourg, France**

Accueillir, Héberger, Accompagner

Depuis 1923, au service des plus fragiles. L'Association Foyer Notre Dame est aujourd'hui en charge de 12 établissements, services et dispositifs

Le Pôle Asile-Réfugiés est quant à lui positionné sur toute la chaîne de la demande d'asile, du premier accueil jusqu'à l'accompagnement des réfugiés statutaires ou des personnes régularisées.

<https://www.foyernotredame.org/>

- **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

- **JADE : juristes pour l'accès aux droits des étrangers**

La mission JADE est composée de juristes spécialisées en droit des étrangers et vient à l'appui des travailleurs sociaux exerçant au sein des structures d'hébergement gérées par le Samusocial de Paris.

Les travailleurs sociaux prennent contact avec l'équipe juridique pour toute question ayant trait au droit des étrangers. Les juristes évaluent la situation des personnes étrangères hébergées, les rencontrent au besoin et mettent en place un suivi administratif et juridique adapté à chaque situation.

- **Point d'Appui, Lausanne, Suisse**

Un accueil convivial au cœur de la Cité

Le Point d'Appui, espace multiculturel des deux Eglises reconnues du canton de Vaud, l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique, a ouvert ses portes le premier février 2003. Toute personne issue de la migration, ainsi que des personnes suisses intéressées y sont les bienvenues.

http://www.eglise migrationvd.com/wpweb/?page_id=113

- **Samu Social 75**

Le Samusocial de Paris développe aujourd'hui un ensemble d'actions de lutte contre la grande exclusion : écoute et orientation par le 115 de Paris, hébergement en centres d'hébergement d'urgence (CHU), accueil de jour, soins en Lits Halte Soins Santé (LHSS) et Lit d'Aide Médicalisé (LAM), accompagnement social, etc.

Parmi les grands principes qui fondent notre action figurent l'inconditionnalité, le respect de l'anonymat et le libre choix des personnes d'accepter ou non l'aide proposée.

<https://www.samusocial.paris/>

- **Service d'aide au retour (SAR) Croix-Rouge genevoise, Genève, Suisse**

Pionnier dans le domaine du retour volontaire depuis 1986, le Service d'aide au retour répond aux demandes de personnes séjournant à Genève, qui relèvent du domaine de l'asile ou sans statut légal, et qui souhaitent retourner et se réinstaller définitivement dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers pour lequel elles disposent d'un permis de résidence valable avec un projet de vie construit.

<https://www.croix-rouge-ge.ch/nos-activites/personnes-migrantes/service-daide-au-retour>

- **SOS Méditerranée Suisse**

SOS MEDITERRANEE est une association citoyenne pour le sauvetage des personnes en détresse en mer Méditerranée. De février 2016 à décembre 2018, nous avons prêté assistance à 29'523 personnes avec l'Aquarius. Depuis juillet 2019, nous sommes de retour en mer avec un nouveau bateau, Ocean Viking, pour continuer à sauver des vies. La branche suisse a été créée en août 2017.

<https://sosmediterranee.ch/>

- **Université de Neuchâtel**

Institut de sociologie de la Faculté des lettres et sciences humaines

www.unine.ch