



Le renvoi de demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne doit cesser !

Forum réfugiés réitère la demande faite en 2007 aux Etats membres de ne pas renvoyer les demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne et d'appliquer la clause de souveraineté¹ prévue par le règlement de Dublin afin d'examiner les demandes d'asile de ces derniers.

En France, à l'issue de l'appel fait par Forum réfugiés, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le placement sous procédure Dublin des demandeurs d'asile tchétchènes avait été suspendu au cours du second semestre 2007. Or depuis la fin du mois de décembre 2007, cette suspension a été levée et les préfectures appliquent de nouveau la procédure de réadmission pour les Tchétchènes ayant transité par la Pologne.

Or, la Pologne ne présente pas plus aujourd'hui qu'en juillet 2007, les garanties nécessaires en termes d'examen de la demande d'asile, d'octroi de la protection, d'accueil digne. Et le principe de non-refoulement n'est pas totalement respecté.

Ce document présente les arguments qui justifient la nécessité de ne pas recommencer à renvoyer les demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne.

¹ Article 3.1 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

La Pologne est une des principales portes d'entrée en Europe des demandeurs d'asile en provenance de Russie, via l'Ukraine ou la Biélorussie. Si l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne a permis d'améliorer sensiblement la politique d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile tchéchènes en Pologne continue à poser de nombreux problèmes :

- **Le taux de reconnaissance du statut de réfugié demeure très bas (alors que le taux est plutôt élevé en France pour cette nationalité) ;**
- **La Pologne place en détention les demandeurs d'asile lors des reprises en charge, et leur demande est alors considérée comme manifestement infondée ;**
- **Les conditions d'accueil sont difficiles, l'hébergement, l'accès au soin et la scolarisation des enfants n'étant pas garantis ;**
- **En vertu des accords de réadmission de la Pologne, notamment avec l'Ukraine, il existe un risque réel que des Tchétchènes en reprise Dublin, soient renvoyés vers ce pays, et de là, vers la Russie (risque de mise en œuvre des accords de réadmission en cascade).**

Contexte :

En Pologne, les ressortissants de Russie (originaires, en grande majorité, de Tchétchénie) représentaient 81% des demandeurs d'asile en 2003 et 95 % en 2005².

Le 21 décembre 2007, le pays a rejoint l'espace Schengen³. En lien avec cet élargissement, les arrivées de Tchétchènes ont fortement augmenté dans le pays au second semestre 2007. Selon le HCR, au cours des 11 premiers mois de 2007, il y a eu 4 931 nouvelles demandes d'asile en Pologne, dont 70%, ont été déposées après le mois de juin. Alors que la moyenne mensuelle des nouvelles demandes pendant la première moitié de cette année était de 250, les chiffres ont atteint 1 148 en novembre.

L'augmentation des demandes d'asile tchéchènes en Pologne s'explique par un phénomène d'anticipation : craignant une fermeture de la frontière extérieure de l'espace (et notamment de la frontière entre la Pologne et l'Ukraine), les demandeurs d'asile en transit en Ukraine ont tenté à tout prix d'entrer en Pologne avant le 21 décembre. Parallèlement, l'augmentation des demandes d'asile dans d'autres pays européens, et notamment la France et l'Autriche, illustre les faux espoirs d'exilés qui espéraient circuler librement à l'intérieur de l'espace, une fois celui-ci ouvert, et déposer leur demande d'asile où ils le souhaitaient. Ce qui, en vertu du règlement Dublin, n'est pas possible. De ce fait, les procédures de réadmission des demandeurs d'asile entre la France ou l'Autriche et la Pologne risquent fortement d'augmenter début 2008.

² Source : UNHCR.

³ Ainsi que 8 autres pays

a) Mises en détention

La « loi de protection des étrangers » adoptée par le parlement polonais le 13 juin 2003 et entrée en vigueur le 19 septembre 2003, prévoit la mise en détention, pour une période allant de 1 mois à 12 mois, de tout demandeur d'asile adulte entré sur le territoire sans document valide. Cela vaut pour les personnes prises⁴ ou reprises en charge dans le cadre du règlement Dublin II, et en particulier les hommes isolés qui sont presque toujours mis en détention dès leur retour à Varsovie.

b) Application du règlement Dublin II

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

- la procédure d'asile n'est pas achevée : la procédure reprend normalement dès le retour du demandeur ;
- la procédure a été close : la personne doit faire une nouvelle demande d'asile. Or, dans ce cas de figure, les autorités tendent à considérer ces demandes comme manifestement infondées⁵. La procédure est alors accélérée et les demandeurs sont privés de plusieurs garanties procédurales importantes (recours suspensifs, entretiens).

c) Un faible niveau de protection

Sur plus de 7280 décisions prises en 2006 (dont plus de 90% pour des ressortissants tchéchènes)

- 420 demandeurs se sont vus accorder le statut de réfugié, soit **un taux d'accord de 5,7%** ;
- 2045 autres se sont vus accorder un « séjour toléré » – soit **un taux d'accord de 28%** ;
- 4815 demandes ont été rejetées ou abandonnées.

Nombre de demandes d'asile en Pologne et taux d'accord⁶

	2002		2003		2004		2005		2006	
Nb décisions	5 415		7 750		5 895		8 840		7 280	
Réponses positives	255		245		1 130		2 140		2 465	
Dont statut	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre
	255	0	220	25	305	825	310	1830	420	2045
Taux d'accord	4,7%		2,8%	0,3%	5,1%	14%	3,5%	20,7%	5,7%	28%

⁴ Les prises en charge concernent les personnes renvoyées depuis un Etat membre vers un autre Etat membre sans qu'elles n'aient fait une demande dans ce premier Etat membre. Lorsqu'elles ont fait une demande d'asile dans le premier Etat membre vers lequel elles sont renvoyées, on parle de reprise en charge.

⁵ ECRE, *Summary report on the application of the Dublin II regulation in Europe*, mars 2006.

⁶ Source : Eurostat

Nombre de demandes d'asile russes et taux d'accord

	2002		2003		2004		2005		2006	
Demandes russes	2 480		6 180		4 605		8 075		6 610	
Dont statut	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre	conventionnel	autre
Réponses positives	205	0	185	20	265	730	285	1770	385	2010
Taux d'accord	8,2%		2,9%	0,3%	5,7%	15,8%	3,5%	22%	5,8%	30%

Le taux de reconnaissance au titre de la Convention de Genève est très bas. La plupart des accords le sont au titre du « séjour toléré » (85% des cas pour les Tchétchènes), qui ne peut se substituer à une mesure de protection internationale, telle que la Convention de Genève.

En France, le taux d'obtention du statut pour les demandeurs tchétchènes est élevé. A l'OFPRA, 17,6% des ressortissants russes ont reçu une réponse positive en 2006. A la Commission des Recours, le taux d'annulation a été de 32,74 %⁷.

La jurisprudence polonaise considère que les Tchétchènes qui se sont enregistrés officiellement sur le territoire de Russie (obligatoire mais difficile et dangereux pour les Tchétchènes avant leur départ) ne courent pas de risque de persécutions. Ainsi, les ressortissants tchétchènes peuvent se voir refuser le statut de réfugiés en vertu des possibilités d'« asile interne » (cette jurisprudence conduit également à la délivrance du statut de « toléré »).

Le statut de « séjour toléré » est particulièrement discriminatoire, dans la mesure où il ne précise pas la période pendant laquelle la protection court et peut être annulé à tout moment. L'UNHCR considère que ce statut constitue la « pire protection » pour les réfugiés. De même, les réfugiés qui bénéficient de ce statut de « séjour toléré », n'ont pas accès aux droits économiques et sociaux et aux minimums garantis par la directive Accueil⁸.

⁷ Forum Réfugiés, *L'asile en France et en Europe, Etats des lieux 2007 – Il faut renouer avec l'impératif de la protection*, juillet 2007.

⁸ Directive 2003/9/CE du Conseil, du 27.01.03, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

d) Des conditions d'accueil en deçà des normes minimales européennes

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans ce pays sont telles que les Tchétchènes évitent de plus en plus de rentrer dans le système d'asile polonais, provoquant une diminution « artificielle » du nombre de demandes en Pologne.

Le pays est doté de 20 structures d'accueil des demandeurs d'asile (4000 places). Les capacités d'accueil ne permettent pas de faire face aux milliers de demandes que la Pologne enregistre chaque année. L'accompagnement social et le suivi juridique et administratif ne sont pas systématiques et les pratiques diffèrent d'un centre à l'autre.

Les demandeurs qui sont hébergés bénéficient d'une prise en charge médicale si besoin, de rations alimentaires voire d'un peu d'argent de poche dans certains centres. Mais la plupart ne reçoivent pas d'assistance financière.

La scolarisation n'est pas systématique pour les enfants du fait de l'éloignement des centres d'accueil ou de l'absence de classe passerelle et de cours de langue.

La prise en charge des problèmes psychologiques est très limitée. Les structures de prise en charge des personnes victimes de traumatismes sont inexistantes alors même que les Tchétchènes sont particulièrement concernés par ces affections. ECRE, sur la base d'une série d'entretiens en Pologne, a détaillé les impacts négatifs de cette absence de prise en charge sur les capacités des Tchétchènes à constituer une demande d'asile complète et de qualité.

En ce qui concerne l'intégration des réfugiés, le statut de « toléré » dont bénéficient plus de 85%⁹ des demandeurs tchétchènes ne leur donne pas droit aux programmes d'intégration (notamment les cours de langue gratuits) et restreint l'accès à l'assistance sociale. Les bénéficiaires ne reçoivent en effet que 14 euros par mois et ne peuvent prétendre à un hébergement.

Selon le HCR, « *même si ce statut donne droit à un permis de travail, trouver un emploi est extrêmement difficile dans ce pays qui connaît un taux de chômage de 18 %. En réalité, beaucoup de bénéficiaires de ce statut se retrouvent sans abri et sans emploi. Certains décident de recommencer une procédure d'asile, seulement pour pouvoir demeurer dans les centres, alors que d'autres tentent d'aller plus loin à l'ouest* ».

⁹ Source : UNHCR.

e) Les risques de renvoi vers d'autres pays et vers la Russie

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

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

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

Les risques d'une réadmission vers l'Ukraine

Le retour vers l'Ukraine est très problématique. En octobre 2006, le comité des droits de l'homme des Nations unies a émis un rapport sur les droits de l'homme en Ukraine. Si des avancées ont été relevées, de nombreux points noirs ont été soulignés, concernant notamment le traitement réservé aux migrants¹⁰. Parmi les entraves les plus graves, sont à signaler : entraves à la dépose d'une demande d'asile, mauvaises conditions de détention des étrangers en situation irrégulière, non respect du principe de non-refoulement, absence d'assistance administrative et juridique, et taux de reconnaissance du statut de réfugiés très faible.

Plus précisément, si aucun accord de réadmission avec la Russie n'est encore entré en vigueur, il existe par contre, un accord tacite avec ce pays pour la réadmission des clandestins tchéchènes, avant même qu'ils aient pu demander l'asile. Selon le HCR, en 2005, des dizaines de Tchétchènes détenus dans la région de Zakarpattya ont été mis de force dans des trains et reconduits à la frontière russe. Il semble que ces pratiques se poursuivent. L'Ukraine bafoue donc le principe de non-refoulement, alors que le pays est signataire de la Convention de Genève.

¹⁰ Source : Human rights watch, Amnesty International, US department of state country, UNHCR.

f) Vers une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Le 6 juillet 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a, en application de l'article 39 du Règlement de la Cour, demandé à la France de suspendre la procédure de réadmission vers la Pologne d'un demandeur d'asile tchéchène (Monsieur K.). La requête est toujours en cours d'examen. Pour faire obstacle à cette mesure de réadmission, Monsieur K. avait déposé une requête de demande de mesures provisoires devant la Cour européenne des droits de l'homme, au motif que la prise ou la reprise en charge par la Pologne viole la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans son argumentaire, elle mettait en avant les éléments suivants :

- La Pologne ne dispose d'aucune structure spécialisée pour la prise en charge des traumatismes liés aux persécutions subies ; l'accompagnement psychologique et social des demandeurs d'asile est embryonnaire ;
- La procédure d'asile ne garantit pas un examen impartial et approfondi des demandes tchéchènes ;
- Les hommes réadmis en Pologne sont placés en centre de rétention pour une durée minimal de un mois (pouvant s'étendre jusqu'à 12 mois) ;
- Les conditions d'accueil des familles qui demandent l'asile ne sont pas conformes à la directive Accueil, et la scolarisation des enfants n'est pas automatique ;
- Il existe un risque de réadmission des requérants à partir de la Pologne vers un pays tiers, comme l'Ukraine ou la Biélorussie, et, par effet de cascade, vers la Russie.

Dans une décision plus récente, rendue en urgence le 9 janvier 2008, la Cour européenne a par ailleurs indiqué au gouvernement français qu'il était souhaitable, en application de l'article 39 de son Règlement, de ne pas renvoyer vers l'Ukraine un demandeur d'asile tchéchène non admis sur le territoire français et maintenu en zone d'attente¹¹. Cette nouvelle décision témoigne de la réalité des risques encourus par les demandeurs d'asile d'origine tchéchène en cas d'expulsion vers l'Ukraine, et donc vers la Pologne puisque cet Etat renvoie vers l'Ukraine. Cette nouvelle décision démontre surtout la nécessité pour la France de replacer au premier plan la Convention de Genève et la Convention européenne des droits de l'homme.

¹¹ Requête n°1136/08, M. O. contre France

Conclusion

Forum réfugiés se joint aux recommandations du Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR) et d'ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés), et demande à la France de poursuivre l'application de la clause de souveraineté en vertu du règlement Dublin II, afin que les demandeurs d'asile tchétchènes ne soient pas renvoyés vers la Pologne.

Sources :

- Entretiens avec la représentation d'ECRE en Pologne et l'Helsinki Committee en Pologne
- ECRE, *Guidelines on the treatment of Chechen internally displaced persons (IDPs), asylum seekers and refugees in Europe*, mis à jour en mars 2007.
- ECRE, *A Game of Russian roulette? Chechen refugees and the Dublin Regulation*, 21 Mars 2007.
- ECRE, *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, mars 2006.
- UNHCR, Augmentation du nombre de demandeurs d'asile, alors que la Pologne a rejoint l'espace Schengen, 21 décembre 2007.
- UNHCR, *The Dublin II Regulation, a UNHCR Discussion Paper*, avril 2006.
- UNHCR, *Pour les Tchétchènes, la Pologne n'est pas assez à l'Occident*, 5 décembre 2005.
- Barbara Esser, Barbara Gladysch, Benita Suwelack, *The situation of Chechen asylum seekers and refugees in Poland and effects of the EU Dublin II Regulation*, février 2005.
- Amnesty International, *Rapport annuel*, avril 2007
- Human Rights Watch, *On the margins –Ukraine : rights violation against migrants and asylum seekers at the new eastern border of the European union*, novembre 2005.
- US department of state, *Country report on human rights practices*, 2006.
- Parlement européen, *Detention center report*, décembre 2007.