



# Rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne





European Asylum Support Office

# Rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-95079-93-9

doi:10.2847/90173

© Bureau européen d'appui en matière d'asile, 2013

Ni l'EASO ni aucune personne agissant en son nom ne peut être tenu responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Printed in Italy*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

# Table de matières

<b>Synthèse</b> .....	7
Les demandes de protection internationale dans l'Union européenne .....	7
Principales évolutions en 2012 .....	8
Le fonctionnement du RAEC .....	9
<b>1. Introduction</b> .....	13
<b>2. Les demandes de protection internationale dans l'Union européenne</b> .....	15
2.1. Aperçu des principaux pays d'origine et de transit .....	15
2.2. Demandes de protection internationale dans l'Union européenne .....	18
2.3. Décisions en matière d'asile .....	24
2.3.1. L'utilisation des régimes de protection .....	25
2.3.2. Les taux de reconnaissance .....	28
2.3.3. Les décisions de deuxième instance et d'instances supérieures .....	29
2.4. Réponses des États membres aux différents flux .....	31
2.4.1. L'Afghanistan .....	31
2.4.2. La Syrie .....	32
2.4.3. Les Balkans occidentaux .....	36
<b>3. Principales évolutions en 2012</b> .....	41
3.1. Évolutions importantes au niveau de l'Union européenne dans le domaine de l'asile .....	41
3.1.1. Sur le plan législatif: achèvement du RAEC .....	41
3.1.2. La jurisprudence .....	42
3.1.3. Coopération pratique: le renforcement du Bureau européen d'appui en matière d'asile .....	44
3.1.4. Le Fonds européen pour les réfugiés .....	45
3.2. Évolutions importantes au niveau national .....	46
3.2.1. Difficultés rencontrées par les systèmes d'asile nationaux .....	46
3.2.1.1. Grèce .....	46
3.2.1.2. Luxembourg .....	47
3.2.1.3. Suède .....	48
3.2.1.4. Italie .....	48
3.2.1.5. Malte/transfert à l'intérieur de l'Union européenne .....	49
3.2.1.6. Autres/Planification des mesures d'urgence .....	50
3.2.2. Changements institutionnels .....	50
3.2.3. Jurisprudence nationale importante .....	52
3.2.4. Principales modifications législatives dans les États membres .....	55
3.2.5. Principaux changements d'orientation liés à l'intégrité, à l'efficacité et à la qualité .....	56
3.2.5.1. Intégrité .....	56
3.2.5.2. Efficacité .....	59
3.2.5.3. Qualité .....	61
3.2.6. Aide aux pays tiers .....	63
3.2.6.1. Réinstallation .....	63
3.2.6.2. Renforcement des capacités dans les pays tiers .....	67
<b>4. Le fonctionnement du RAEC</b> .....	69
4.1. Accès à la procédure d'asile .....	69
4.2. Accès à la représentation par avocat et aux services d'interprétation .....	71
4.3. La procédure de Dublin .....	73
4.4. Les procédures accélérées .....	76
4.5. L'accueil des demandeurs de protection internationale et des groupes vulnérables, y compris la politique de rétention .....	76
4.6. Les décisions de première instance .....	81

4.7.	Les décisions de deuxième instance .....	84
4.8.	Disponibilité et utilisation des COI .....	85
4.9.	Groupes vulnérables .....	88
4.10.	Retour .....	92
<b>5.</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>95</b>
<b>Annexes</b>	.....	<b>97</b>
A.	Liste des abréviations .....	97
B.	Liste des figures et sources .....	100
C.	Statistiques .....	101

# Synthèse

Le rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne donne une vue d'ensemble complète des demandes de protection internationale présentées dans l'Union européenne et de la façon dont les États membres y ont répondu, mais aussi des évolutions importantes réalisées en matière d'asile aux niveaux européen et national et du fonctionnement des principaux aspects du régime d'asile européen commun (RAEC).

## Les demandes de protection internationale dans l'Union européenne

On a dénombré au total 335 365 demandes de protection internationale dans l'Union européenne en 2012, soit une hausse de 11 % par rapport aux 303 105 demandes reçues en 2011. Parmi ces demandes, 260 575 étaient de «nouvelles» demandes, soit une hausse de 1 % par rapport aux 256 945 demandes enregistrées en 2011) <sup>(1)</sup>, ce qui signifie que la hausse enregistrée résultait essentiellement d'une augmentation du renouvellement des demandes (celles présentées par des personnes ayant déjà introduit une demande de protection internationale dans l'Union européenne). Si l'Afghanistan reste le premier pays d'origine en termes de nombre total de demandes introduites, la hausse la plus significative a été enregistrée dans le nombre de demandeurs provenant de Syrie (qui est aussi le premier pays d'origine si l'on prend seulement les nouveaux demandeurs en considération). D'une manière générale, la majorité des demandes de protection internationale dans l'Union européenne (plus de 53 000) sont venues des six pays des Balkans occidentaux considérés dans leur ensemble. Les demandeurs originaires de la Fédération de Russie, du Pakistan, de Somalie, d'Iran et de Géorgie se sont eux aussi multipliés en 2012.

On a observé une hausse de 9 % environ des décisions rendues en première instance par rapport à l'année précédente (260 425), et le taux de protection global en première instance est passé à 28 % (71 700 décisions positives d'octroi d'un statut de protection internationale ou nationale). Les taux de reconnaissance les plus élevés ont été observés pour les citoyens originaires de Syrie, d'Érythrée, du Mali et de Somalie. Environ la moitié de l'ensemble des décisions de première instance ont fait l'objet d'un recours et parmi ces recours, 19 % ont débouché sur l'octroi d'un statut de protection ou sur une révision de la décision de première instance. Les taux de reconnaissance en première instance et par des instances supérieures ont toutefois varié considérablement d'un État membre à l'autre, ce qui peut s'expliquer par les différences de pratique dans l'application du régime juridique choisi, mais aussi par la nature des demandes individuelles et le pays d'origine des demandeurs. En ce qui concerne l'application des différents régimes de protection, les décisions positives rendues en vertu de la Convention de Genève ont représenté 14 % de l'ensemble des décisions de première instance, tandis que la part liée au régime de la protection subsidiaire est passée à 11 %; le recours aux régimes nationaux de protection humanitaire était quant à lui en baisse. L'écart-type entre l'application par les États membres du régime de protection subsidiaire est plus important que pour l'application de la Convention de Genève, ce qui pourrait indiquer que les divergences sont moins nombreuses dans l'interprétation des critères d'octroi du statut de réfugié que pour les critères d'application de la protection subsidiaire.

L'analyse des trois principaux flux de demandeurs de protection internationale à destination de l'Union européenne fait apparaître les différences considérables qu'il peut y avoir dans les types de demandes présentées et dans la façon dont elles sont traitées. L'Afghanistan fait partie des cinq premiers pays d'origine depuis quelques années et les citoyens afghans ont présenté des demandes dans un grand nombre d'États membres. Le nombre élevé des demandes de mineurs non accompagnés originaires d'Afghanistan est particulièrement inquiétant. L'EASO a publié deux rapports relatifs aux informations sur les pays d'origine (COI) et organisé une conférence multidisciplinaire en 2012.

Le nombre de dossiers déposés par les Syriens a augmenté de 206 % et les Syriens ont été, pour la première fois, le plus grand groupe de demandeurs de protection internationale dans l'Union européenne en 2012. Les

<sup>(1)</sup> Ces chiffres ne prennent pas en considération AT, HU, IT et PT. Le nouveau demandeur est un demandeur qui n'a encore jamais introduit de demande de protection internationale dans le pays de destination.

principaux pays de destination sont l'Allemagne et la Suède. L'analyse indique que les décisions prises en ce qui concerne les demandes syriennes ont généralement correspondu à l'évolution négative de la situation en Syrie, les taux d'octroi du statut conféré par la Convention de Genève et du statut conféré par la protection subsidiaire ayant changé de direction après une période de «gel», parallèlement à une hausse significative du taux d'acceptation. En 2012 et début 2013, l'EASO a organisé trois ateliers de coopération pratique consécutifs sur la Syrie.

Le nombre des demandes de protection internationale émanant des pays des Balkans occidentaux a considérablement augmenté en 2012 (+50 % par rapport à 2011) et a atteint des niveaux particulièrement élevés en Allemagne, en Suède et au Luxembourg. Les demandes déposées par les ressortissants de Serbie, de l'ARYM, d'Albanie, du Monténégro, du Kosovo et de Bosnie-Herzégovine ont représenté 16 % de l'ensemble des demandes de protection internationale introduites dans l'Union européenne, et cela malgré un taux de refus d'environ 96 %. La grande majorité des demandes introduites par des citoyens de ces pays sont considérées comme manifestement infondées par les États membres, et plusieurs d'entre eux ont ajouté (certains) des pays exemptés de visa dans les Balkans occidentaux à leur liste de pays d'origine sûrs; le nombre de demandes continue cependant d'augmenter. Les États membres les plus touchés ont pris des mesures pour réduire les délais de traitement et limiter les facteurs d'attraction. La question de la migration en provenance des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa a également été abordée au niveau de l'Union européenne par le biais du mécanisme de suivi du processus de libéralisation du régime des visas. Début 2013, l'EASO a organisé un atelier de coopération pratique sur les Balkans occidentaux et le Bureau va préparer une analyse comparative des facteurs de répulsion et d'attraction (informations sur les pays d'origine) et des pratiques des États membres en ce qui concerne ces flux.

## Principales évolutions en 2012

Parmi les évolutions importantes en matière d'asile réalisées au niveau de l'Union européenne, figurent notamment des changements législatifs, une nouvelle jurisprudence, la poursuite du développement de l'EASO, et des projets importants dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

L'année 2012 a plus particulièrement été une année décisive dans le processus d'adoption du nouveau paquet «asile», avec la révision des instruments juridiques qui composent l'acquis européen en matière d'asile. Après l'adoption en 2011 de la directive révisée relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, un accord politique a été conclu en 2012 sur la refonte du règlement de Dublin et de la directive relative aux conditions d'accueil. Un accord politique a été trouvé en mars 2013 sur la directive relative aux procédures d'asile et le règlement Eurodac. Au niveau européen, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considérablement évolué en ce qui concerne l'interprétation et l'application de l'acquis communautaire existant en matière d'asile. La jurisprudence européenne a également eu une influence sur la préparation du paquet «asile» de deuxième génération.

La coopération pratique dans le domaine de l'asile s'est considérablement renforcée en 2012, notamment grâce à l'augmentation de la capacité opérationnelle, de l'activité et de l'influence de l'EASO. Tout au long de l'année, l'EASO a également travaillé en étroite collaboration avec la Commission européenne et les agences responsables de la justice et des affaires intérieures, et le Bureau a continué de promouvoir la coopération et la concertation avec le HCR, les membres des cours et tribunaux et la société civile.

En 2012, le FER a continué de jouer un rôle essentiel, en permettant aux États membres de faire face aux lacunes dans leurs systèmes d'asile, de réaliser des projets pilotes, de partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques, et d'améliorer l'application de l'acquis communautaire en matière d'asile dans divers domaines.

Au niveau national, en 2012, plusieurs États membres ont apporté des changements majeurs dans leurs systèmes d'asile, dont certains étaient censés répondre à des pressions comme le nombre élevé des demandes, la capacité limitée de traitement des demandes, certaines lacunes systémiques, ou une combinaison de ces facteurs, notamment. Parmi les États membres qui ont été mis à rude épreuve en 2012, quatre ont officiellement demandé l'aide de l'EASO (la Grèce, le Luxembourg, la Suède et l'Italie) et deux ont déjà obtenu une aide en 2012. En Grèce, l'EASO a facilité la mise en place de nouveaux organes administratifs responsables de l'enregistrement des demandes de protection internationale, de la détermination du statut, de l'accueil, et des recours. L'aide offerte au Luxembourg a consisté à former les décideurs de première instance. Certains États membres sont venus en aide à Malte en 2012 en relogant des bénéficiaires de la protection internationale, soit dans le contexte du

projet pilote européen de transfert à l'intérieur de l'Union européenne (Eurema), soit sur une base bilatérale. Conformément aux conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» de mars 2012, l'EASO a réalisé une mission d'enquête sur le transfert à l'intérieur de l'Union européenne dans le cadre de l'évaluation d'Eurema qu'effectuera la Commission européenne en 2014. L'enquête a montré qu'il est possible d'examiner et de développer l'instrument de transfert à l'intérieur de l'Union européenne à l'avenir.

Parmi les autres évolutions nationales en 2012, il y a eu des changements institutionnels et des remaniements dans les administrations responsables de l'asile, de même que quelques changements législatifs majeurs. La jurisprudence nationale importante mise en avant dans le rapport concerne, entre autres, les minorités/groupes sociaux particuliers, l'interprétation de l'article 15 de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, l'interprétation de la «vie familiale», ainsi que des questions de procédure relatives à la recevabilité et à l'évaluation des preuves.

Des changements ont également été apportés dans les politiques des États membres en matière d'intégrité, d'efficacité et de qualité. Parmi les mesures prises en 2012 pour lutter contre les abus dans le domaine de l'asile et préserver l'intégrité du système de protection internationale, figurent notamment la détermination de l'identité des demandeurs de protection internationale, la gestion des facteurs d'attraction, les mesures dissuasives concernant les renouvellements de demandes (infondés) et l'application du concept de pays sûr. Afin d'améliorer l'efficacité des systèmes d'asile nationaux, plusieurs États membres ont appliqué des mesures (nouvelles méthodes de travail, amélioration de la coordination et renforcement des effectifs) visant à réduire les délais de traitement des demandes et, partant, le nombre des dossiers en suspens. Dans plusieurs États membres, le traitement de certains cas (spécifiques) a été considéré comme prioritaire ou accéléré, et certains États membres ont eu recours à des solutions informatiques en vue d'améliorer leur efficacité. Un grand nombre d'États membres se sont lancés dans des projets axés sur la qualité en 2012, souvent liés aux initiatives du HCR en la matière. L'EASO a lui aussi démarré ses activités liées à la qualité avec le lancement d'une matrice Qualité.

Enfin, des progrès importants ont été réalisés en matière d'aide aux pays tiers: tandis que les pays de réinstallation traditionnels ont maintenu leur quota de réinstallation en 2012, plusieurs nouveaux pays ont également lancé des projets et des programmes de réinstallation. En 2012, le programme européen commun de réinstallation a été adopté; il définit les catégories de réinstallation et les priorités européennes spécifiques en la matière. L'EASO a organisé un premier séminaire sur la politique européenne de réinstallation. Un certain nombre d'activités de renforcement des capacités dans les pays tiers ont été réalisées par les États membres, en 2012, dans le contexte de programmes de protection régionaux ou sur une base bilatérale.

## Le fonctionnement du RAEC

En 2012, des progrès ont été réalisés en matière d'accès aux procédures d'asile et d'informations pour les demandeurs. Des demandeurs potentiels auraient toutefois aussi été renvoyés dans le pays tiers dont ils provenaient sans garantie de *non-refoulement* ou auraient eu des difficultés à faire enregistrer leur demande en raison, entre autres, des politiques de rétention.

Dans l'Union européenne, l'accès à la représentation juridique fait toujours l'objet d'approches différentes, qui sont liées au stade de la procédure d'asile, au type de procédure, ou à la vulnérabilité du demandeur. Bien que plusieurs projets aient été mis en œuvre, en 2012, en vue d'offrir une assistance juridique et d'en améliorer la qualité, l'assistance juridique gratuite souffre d'un manque de ressources dans plusieurs États membres. Des problèmes ont également été observés en ce qui concerne la disponibilité d'interprètes qualifiés dans certains États membres.

En 2012, plusieurs États membres ont fait plus souvent appel au système de Dublin, en privilégiant un meilleur échange d'informations. La suspension des transferts au titre du système de Dublin à destination de la Grèce a été maintenue à la suite des arrêts rendus par la CEDH et de la CJUE, mais la clause de souveraineté<sup>(2)</sup> a également été appliquée dans certains cas pour le transfert de personnes vulnérables vers d'autres États membres. En 2012,

(<sup>2</sup>) Selon l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin II (la clause dite «de souveraineté»), «chaque État membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement». Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FR:PDF>), consulté le 27 mai 2013.

des questions ont été soulevées concernant l'absence d'accès aux recours judiciaires provisoires contre les transferts Dublin dans certains États membres.

Afin de réduire les délais de traitement, les États membres traitent certains cas (considérés, pour la plupart, comme manifestement infondés) dans le cadre de procédures accélérées. Dans un arrêt, la CEDH a toutefois fait observer que des mesures de sauvegarde essentielles faisaient encore défaut, en particulier lorsque le demandeur est en rétention.

En 2012, bien que plusieurs États membres aient pris des mesures pour augmenter leur capacité d'accueil et la qualité de l'accueil, des problèmes subsistaient parfois (centres d'accueil surpeuplés et/ou de mauvaise qualité et séjours trop longs dans les centres d'accueil). Les États membres continuent à appliquer des politiques différentes en matière d'accès au marché de l'emploi pour les demandeurs d'asile. Les allocations d'accueil ont été réduites ou modifiées dans certains États membres, par exemple en passant d'allocations pécuniaires à des allocations en nature. Un certain nombre d'initiatives positives prises dans plusieurs États membres en vue de mieux répondre aux besoins particuliers des groupes vulnérables méritent que l'on s'y intéresse. Certains États membres ont pris des mesures pour revoir leur système de rétention et/ou pour limiter le recours à la rétention pour les demandeurs d'une protection internationale. Le recours fréquent à la rétention reste toutefois problématique dans certains États membres. Conscients que la rétention d'enfants doit être considérée comme une option de dernier recours, certains États membres ont aboli la rétention des (familles avec des) enfants ou prévoient de le faire, ou, du moins, de limiter l'impact de la rétention sur les enfants.

En ce qui concerne les décisions de première instance, la volonté de réduire les délais de traitement est une tendance manifeste. S'agissant des auditions individuelles, l'évaluation de la crédibilité et le processus décisionnel, de nouveaux projets positifs ont été réalisés et des orientations ont été définies. L'année 2012 a été marquée par une multiplication des programmes de formation destinés aux agents responsables du traitement des demandes d'asile grâce, surtout, aux activités de l'EASO dans le domaine de la formation. En 2012, l'EASO a présenté sa stratégie de formation et a continué à développer les modules de son programme de formation. Dans certains États membres, des mesures ont été prises en deuxième instance aussi afin de réduire les délais de traitement et de réduire le nombre des dossiers en suspens. En 2012, l'EASO a commencé à se lancer dans un processus de consultation avec les membres des cours et tribunaux à l'échelle de l'Union européenne en vue d'entamer une réflexion sur la façon dont l'EASO peut venir en aide aux organes décisionnaires judiciaires et quasi-judiciaires et sur leur rôle dans la mise en œuvre du RAEC, par exemple en facilitant le développement professionnel.

En 2012, plusieurs États membres ont renforcé leur capacité à effectuer des recherches liées aux COI ou, lorsqu'ils manquaient d'expérience en la matière, ont commencé à développer cette capacité. Les unités COI ont renforcé leur souci de la clientèle et se sont lancées dans des activités de coopération. Les COI liées aux informations médicales ont gagné de l'importance. En 2012, l'EASO a commencé, avec l'aide des États membres, à participer à des activités de COI à l'échelle de l'Union européenne, comme le développement du portail sur les COI, la publication d'une méthodologie et de rapports sur les COI, l'organisation d'ateliers de coopération pratique et la définition d'une approche européenne en matière de réseau COI.

L'identification de la vulnérabilité des demandeurs d'une protection internationale a fait l'objet de plusieurs projets et mesures dans les administrations des États membres responsables de l'asile. En ce qui concerne les demandes émanant de mineurs non accompagnés, des mesures axées sur la qualité ont été prises. En 2012, l'EASO a organisé des consultations sur les mineurs non accompagnés et une série de réunions d'experts, portant notamment sur l'évaluation de l'âge et la recherche des familles. Les États membres ont également réalisé un certain nombre de projets visant à mieux faire connaître les questions de genre, au nombre desquels des formations et des lignes directrices. Malgré des évolutions positives, l'identification et l'évaluation des cas liés au genre, à l'identité de genre et à l'orientation sexuelle restent sources de préoccupation. Grâce aux activités de la société civile, plusieurs études ont été publiées en 2012 sur ce thème.

Enfin, en ce qui concerne le retour, on observe une évolution marquée vers la promotion de l'option du retour volontaire dès la procédure d'asile, ainsi que d'une approche intégrée.

Avec l'adoption imminente du nouveau paquet «asile», l'Union européenne va franchir une nouvelle étape importante en vue de la mise en œuvre effective et cohérente du RAEC. Cependant, même si la nouvelle législation s'attaquera à bon nombre des incertitudes et des problèmes d'interprétation rencontrés par les États, il est évident que la mise en œuvre pratique du nouvel acquis sera difficile et qu'une coordination par l'EASO, aux

niveaux pratique et opérationnel, serait une bonne chose pour assurer la plus grande uniformité possible dans l'interprétation et l'harmonisation de la mise en œuvre pratique.

L'EASO va par conséquent poursuivre ses activités dans les domaines de la formation, de la qualité, des COI et du système d'alerte précoce et de préparation, ainsi que son soutien technique et opérationnel, afin de faciliter le plus possible l'amélioration et l'harmonisation des règles du RAEC. Il est évident que le soutien pratique, opérationnel et le renforcement continu du système, de fond en comble, est la seule manière d'assurer la mise en œuvre effective à l'échelle de l'Union européenne de pratiques de qualité harmonisées.



# 1. Introduction

Après avoir consulté les États membres, la Commission, le HCR et la société civile à propos du premier rapport annuel sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne, l'EASO a développé une nouvelle méthode de rédaction du rapport annuel, qui le distingue clairement du rapport d'activité annuel de l'EASO, lequel porte sur les activités de l'agence. Cette méthode, de même qu'une table des matières provisoire, a été examinée et acceptée par le conseil d'administration de l'EASO en février 2013.

Depuis 2012, le rapport annuel de l'EASO entend donner une vue d'ensemble complète de la situation de l'asile dans l'Union européenne, en examinant les flux de demandeurs de protection internationale dans l'Union européenne, les évolutions importantes dans la politique et la jurisprudence européennes/nationales (l'acquis et son interprétation), et le fonctionnement pratique du RAEC. Le rapport entend offrir des sources d'information indépendantes et faciliter l'identification des domaines où des améliorations s'imposent (et, dès lors, sur lesquels l'EASO et d'autres acteurs de premier plan doivent se concentrer), conformément à son objectif déclaré d'amélioration de la qualité, de la cohérence et de l'efficacité du RAEC. Le rapport ne prétend pas être exhaustif. Les exemples de bonnes pratiques ou les préoccupations propres aux États mentionnés dans le rapport ne servent qu'à illustrer certains aspects du RAEC.

Le rapport tient dûment compte des informations qui peuvent déjà être obtenues auprès d'un vaste ensemble de sources. Pour ce rapport, l'EASO a reçu des informations des États membres, d'institutions de l'Union européenne, de la société civile, d'organisations internationales et de travaux de recherche universitaire. Le HCR a apporté une contribution particulière à ce rapport (ci-après la «contribution du HCR»), conformément au rôle qui lui est imparti en vertu de l'article 35 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, rôle qui figure dans les traités européens et dans les instruments de l'acquis communautaire en matière d'asile.

Afin d'éviter tout double emploi avec le rapport annuel sur l'immigration et l'asile, la Commission européenne a été régulièrement consultée durant le processus de rédaction du rapport annuel sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne et a activement contribué aux chapitres ayant un rapport avec sa mission. Les informations ont été obtenues grâce aux réponses données à un questionnaire préparé dans le cadre de la rédaction du rapport annuel du réseau européen des migrations (ci-après, le «questionnaire du REM»). Afin de compléter les informations ainsi obtenues, l'EASO a également demandé des informations complémentaires aux États membres par le biais d'une matrice portant sur le rapport annuel. Le cas échéant, des précisions ont été demandées de part et d'autre <sup>(3)</sup>.

Enfin, les informations reçues de la part de la société civile à l'occasion du forum consultatif de novembre 2012 ont été prises en considération dans la révision de la méthode de rédaction du rapport annuel. En février 2013, l'EASO a également invité les organisations de la société civile (OSC), dans le cadre du forum consultatif, à donner des informations sur les éventuelles activités menées par la société civile en 2012 ayant une signification pour le RAEC. Les contributions pertinentes ont également été intégrées dans le présent rapport.

Le rapport annuel de l'EASO couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre inclus, mais il s'intéresse aussi aux développements importants survenus durant l'année où le rapport a été rédigé.

---

<sup>(3)</sup> La version définitive du présent rapport a été adoptée par le conseil d'administration de l'EASO. Les informations sur les pratiques des États figurant dans les notes de bas de page qui ne renvoient pas à une source déterminée (comme la matrice portant sur le rapport annuel ou le questionnaire du REM) proviennent de documents de travail internes et ont été approuvées ultérieurement par l'État membre concerné.



## 2. Les demandes de protection internationale dans l'Union européenne

Une grande partie des demandes de protection internationale introduites dans l'Union européenne en 2012 ont été, comme l'année précédente, liées aux détériorations de la sécurité dans des régions quelquefois lointaines du globe. Si la guerre civile en Syrie a mobilisé la plus grande partie de l'attention du public, des conflits nouveaux ou en cours, allant de guerres civiles à des campagnes terroristes, ainsi que des situations de persécution des minorités par des régimes répressifs ont poussé de nombreuses personnes à quitter leur pays et certaines d'entre elles à demander l'asile dans l'Union européenne. Un grand nombre de demandeurs originaires de régions ne connaissant aucun conflit ont en outre continué à arriver dans l'Union européenne.

On a dénombré au total 335 365 demandes de protection internationale dans l'Union européenne en 2012, soit une hausse de 11 % par rapport aux 303 105 demandes reçues en 2011. Parmi ces demandes, 260 575 étaient de «nouvelles» demandes (soit une hausse de 1 % par rapport aux 256 945 demandes enregistrées en 2011) <sup>(4)</sup>, ce qui signifie que la hausse enregistrée résultait essentiellement d'une augmentation du renouvellement des demandes (celles présentées par des personnes ayant déjà introduit une demande de protection internationale dans l'Union européenne). <sup>(5)</sup> Bon nombre de ces demandes ont été présentées en Allemagne (77 660, +46 %), en France <sup>(6)</sup> (61 455, +7 %), en Suède (43 945, +48 %), en Belgique (28 285, -12 %) et au Royaume-Uni (28 260, +7 %). La Pologne (10 753, +56 %) n'avait jamais enregistré autant de demandes depuis le début des statistiques Eurostat. Le nombre des demandes introduites dans d'autres États, comme Malte (2 080), le Luxembourg (2 055) et Chypre (1 635), a également été considérable par rapport à leur population.

Si l'*Afghanistan* reste le premier pays d'origine en termes de nombre total de demandeurs, l'augmentation significative du nombre des demandeurs originaires de *Syrie* a fait de ce pays la première source de nouvelles demandes en 2012. Les demandes de protection internationale en grande partie infondées émanant de ressortissants de plusieurs pays des *Balkans occidentaux*, ont toutefois représenté, considérées dans leur ensemble, la proportion la plus importante du nombre total des demandes d'asile présentées dans l'Union européenne.

### 2.1. Aperçu des principaux pays d'origine et de transit

#### Afghanistan

L'*Afghanistan* est resté le premier pays d'origine en termes de nombre total de demandeurs de protection internationale dans l'Union européenne, avec 28 005 personnes ayant introduit ou réintroduit une demande en 2012 (un chiffre quasiment identique à celui enregistré en 2011 [28 015 demandeurs afghans]). Les problèmes de sécurité dans le pays ont continué d'affecter une grande partie de la population (avec des variations régionales), et les perspectives de retour forcé des réfugiés afghans résidant en Iran et au Pakistan ont renforcé les tensions et constituent un facteur d'impulsion pour certains citoyens de ce pays <sup>(7)</sup>. Cependant, même si plus de 400 000 Afghans ont été déplacés dans leur propre pays (PDI) <sup>(8)</sup>, la situation s'est suffisamment améliorée dans un certain nombre de régions pour permettre au HCR d'aider plus de 60 000 réfugiés afghans à effectuer un

<sup>(4)</sup> Ces chiffres ne prennent pas en considération AT, HU, IT et PT. Le nouveau demandeur est un demandeur qui n'a encore jamais introduit de demande de protection internationale dans le pays de destination.

<sup>(5)</sup> Sauf indication contraire, les données statistiques sont extraites d'Eurostat. Les données d'Eurostat se basent sur le nombre de «demandeurs». Un même demandeur peut toutefois introduire plusieurs demandes, par exemple, lorsque la situation dans son pays d'origine entraîne une évolution du fondement de sa demande. Les 37 540 demandes ultérieures constituent la différence de 13 % entre le nombre «total» de demandeurs et le nombre de «nouveaux» demandeurs (hors Autriche, Portugal et Italie, qui n'ont pas transmis de données relatives aux demandes ultérieures à Eurostat). Les nombres totaux donnent une estimation de la charge de travail pour les systèmes d'asile nationaux, tandis que le nombre des nouveaux demandeurs indique le nombre des personnes ayant demandé une protection internationale dans l'Union européenne.

<sup>(6)</sup> Notons qu'une différence s'observe entre les données Eurostat utilisées dans le présent rapport et les chiffres donnés dans le rapport annuel 2012 de l'OFPPA (France), qui faisaient état de 61 468 demandes en 2012, soit une hausse de 7,2 % par rapport à 2011. Voir OFPPA, *Rapport d'Activité 2012*, avril 2013, ([http://www.ofpra.gouv.fr/?dtd\\_id=10&xmld\\_id=2679](http://www.ofpra.gouv.fr/?dtd_id=10&xmld_id=2679)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(7)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, n° 2, avril-juin 2012 (FRAN\_Q2), ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(8)</sup> HCR, *Profil d'opérations 2013 – Afghanistan*, (<http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d727.html>), consulté le 25 février 2013.

rapatriement volontaire à partir du Pakistan <sup>(9)</sup>. Le gouvernement du Pakistan a prolongé de six mois la résidence légale des réfugiés afghans enregistrés, un délai qui a expiré à la fin du mois de juin 2013 <sup>(10)</sup>.

## Syrie

La guerre civile en *Syrie* a été la principale cause des déplacements forcés en 2012. Selon le HCR, au 15 janvier 2013, 638 286 réfugiés syriens étaient enregistrés ou en attente de l'être au Liban, en Jordanie, en Turquie et en Afrique du Nord, un nombre qui a presque décuplé par rapport à mai 2012. Ce nombre s'est toutefois envolé depuis mai 2013, les agences humanitaires estimant à plus de 1,5 million le nombre des réfugiés syriens accueillis dans ces pays <sup>(11)</sup>. En 2012, les demandeurs syriens dans l'Union européenne (24 110) n'ont représenté qu'une petite partie de ce volume impressionnant, même si leur nombre a tout de même été en hausse de 206 % par rapport à 2011 (7 885). Le nombre des demandes émanant de ressortissants syriens a augmenté très rapidement entre l'été et novembre 2012, après quoi il a considérablement baissé pour revenir aux niveaux observés à la mi-juillet (environ 2 750 par mois). Cela s'explique essentiellement par le fait qu'une partie considérable des demandes a été faite par des ressortissants syriens déjà présents dans l'Union européenne qui ont décidé de présenter leur demande sur place compte tenu de l'aggravation de la situation dans leur pays qui les empêche de rentrer. Lorsque ces personnes ont eu terminé d'introduire leurs demandes de protection, le nombre des demandes a baissé car il ne restait alors que les demandes des Syriens qui arrivaient effectivement en Europe en provenance directe de Syrie ou d'un pays de transit et qui traversaient la frontière extérieure de l'Union européenne. Leur nombre a baissé sous l'effet de la fermeture des ambassades en Syrie et des possibilités nettement moins nombreuses. Les personnes désirant fuir le pays devaient donc obtenir des documents légitimes pour se rendre dans l'Union européenne <sup>(12)</sup>.

## Balkans occidentaux

Même s'ils ne figurent pas tous dans le top 5 des pays d'émigration vers l'Union européenne, *l'Albanie* et les États nés de la dissolution de l'ancienne Yougoslavie (*Bosnie-Herzégovine*, *ARYM*, *Kosovo*, *Monténégro*, *Serbie*), globalement appelés «*Balkans occidentaux*», sont à l'origine du flux le plus massif de demandes de protection internationale dans l'Union européenne, avec plus de 53 000 demandeurs – une hausse de 50 % par rapport à 2011. L'afflux de demandeurs originaires des pays des Balkans occidentaux a continué d'augmenter de façon constante depuis qu'Eurostat a commencé à recueillir des données – avant la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens de ces pays et malgré un taux de refus supérieur à 95 %. La proportion de demandes émanant de citoyens des Balkans occidentaux a représenté entre 10 et 20 % des demandes d'asile dans les États membres d'Europe au cours de chacune des cinq dernières années.

## Fédération de Russie

La *Fédération de Russie* est restée l'une des principales sources de demandes de protection internationale dans l'Union européenne, avec 24 280 demandeurs en 2012, mais l'augmentation a été de 32 % par rapport à l'année précédente (18 330 en 2011). La situation en Tchétchénie et dans d'autres républiques du Caucase explique en grande partie cet afflux, mais cette question doit encore être examinée dans son ensemble au niveau européen.

<sup>(9)</sup> En octobre 2012. Voir: HCR, *Profil d'opérations 2013 – Pakistan*, (<http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d733.html>), consulté le 25 février 2013.

<sup>(10)</sup> Gouvernement du Pakistan, service de presse (*Press Information Department*), «Prime Minister Extends Tripartite Agreement on Repatriation of Afghan Refugees by Six Months» (Le Premier ministre prolonge de six mois l'accord tripartite sur le rapatriement des réfugiés afghans), communiqué de presse n° 125, 12 décembre 2012, (<http://www.pid.gov.pk/press12-12-2012.htm>), consulté le 27 mars 2013.

<sup>(11)</sup> Le 22 mai 2013, selon le portail interagence de partage de l'information des Nations unies «Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie», il y avait 1 329 357 réfugiés syriens enregistrés dans la région, et 227 777 personnes en attente d'enregistrement. Voir <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [consulté le 2013-05-23].

<sup>(12)</sup> Selon les informations données par les États membres lors de la réunion de coopération pratique de l'EASO sur la Syrie de mars 2013.

## Pakistan

Les citoyens du *Pakistan* ont été plus nombreux à demander une protection internationale dans l'Union européenne en 2012 (19 695, contre 15 700 en 2011, +25 %), ce qui en fait le quatrième flux à destination de l'Europe. Les troubles politiques et religieux, les attentats terroristes et les opérations de l'État visant à rétablir l'ordre dans certaines régions ont créé une situation fragile sur le plan sécuritaire, qui s'avère l'une des principales raisons à l'origine des demandes de protection internationale. En octobre 2012, on comptait plus de 750 000 PDI au Pakistan <sup>(13)</sup>.

## Iran

Le nombre de citoyens iraniens qui ont demandé une protection internationale dans les États membres de l'Union européenne en 2012 a augmenté en 2012 (13 585, contre 11 865 en 2011, soit une hausse de 14 %). Bon nombre de demandes se fondent sur un problème de persécution politique (restrictions à la liberté d'opinion, de religion, d'expression et de manifestation) ou sur la situation des minorités religieuses ou des questions de genre. Les demandeurs iraniens se concentrent depuis quelques années dans un nombre relativement restreint d'États membres, qui abritent, pour la plupart, d'importantes populations de la diaspora.

## Iraq

Si la sécurité en général s'est légèrement améliorée en *Iraq*, ce qui peut expliquer la baisse du nombre des demandes, qui est passé de 15 170 en 2011 à 13 175 en 2012 (-13 %), le pays a été touché par plusieurs vagues d'attentats terroristes et de bombardements, visant essentiellement la communauté chiite, qui se sont déroulés sur fond de violence et de violations quotidiennes des droits de l'homme. Le niveau de violence <sup>(14)</sup> est resté tel, dans plusieurs régions, que beaucoup d'États membres ont accordé, dans des proportions variables toutefois (voir 2.3), une protection internationale à des citoyens iraqiens.

## Mali

La conquête du Nord du *Mali*, des frontières *algérienne* et *libyenne* au fleuve Niger, au printemps 2012 par des rebelles touaregs et des mouvements djihadistes s'est traduite par le déplacement de milliers de personnes à l'intérieur des frontières et de réfugiés à l'étranger. Le 1<sup>er</sup> novembre 2012, le HCR dénombrait 203 843 personnes déplacées et 208 306 réfugiés dans les pays voisins (*Algérie, Burkina-Faso, Mauritanie, Niger*) <sup>(15)</sup>. Une partie limitée de cet afflux est arrivée dans l'Union européenne pour demander à bénéficier de la protection internationale, pour beaucoup en traversant la Méditerranée dans des conditions très peu sûres <sup>(16)</sup>.

## Transit

La *Turquie* est l'un des principaux pays de transit pour les ressortissants des pays tiers qui cherchent à pénétrer dans l'Union européenne, comme en témoigne le nombre élevé de franchissements irréguliers des frontières entre la Turquie et la Grèce <sup>(17)</sup>, ces personnes empruntant ensuite la route maritime de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux. Elles sont originaires du Moyen-Orient (*Iraq, Iran*) et de pays d'Asie plus lointains (*Afghanistan, Pakistan, Bangladesh*), et dans une moindre mesure d'Afrique du Nord (*Algérie*) et d'Afrique subsaharienne (Corne de l'Afrique, Afrique occidentale). Les autres pays par lesquels transitent des flux variés

<sup>(13)</sup> HCR, *Profil d'opérations 2013 – Pakistan*, (<http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d733.html>), consulté le 25 février 2013.

<sup>(14)</sup> Voir, par exemple, *Iraqi Body Count*, «Iraqi deaths from violence in 2012» (Iraqiens ayant perdu la vie à la suite d'actes de violence en 2012), première publication le 1<sup>er</sup> janvier 2013, (<http://www.iraqbodycount.org/analysis/numbers/2012/>), consulté le 5 mars 2013, alors qu'on pouvait lire: «This page was last updated on 4 March 2013 and includes data to 30 December 2012» (cette page a été mise à jour pour la dernière fois le 4 mars 2013 et comprend des données allant jusqu'au 30 décembre 2012).

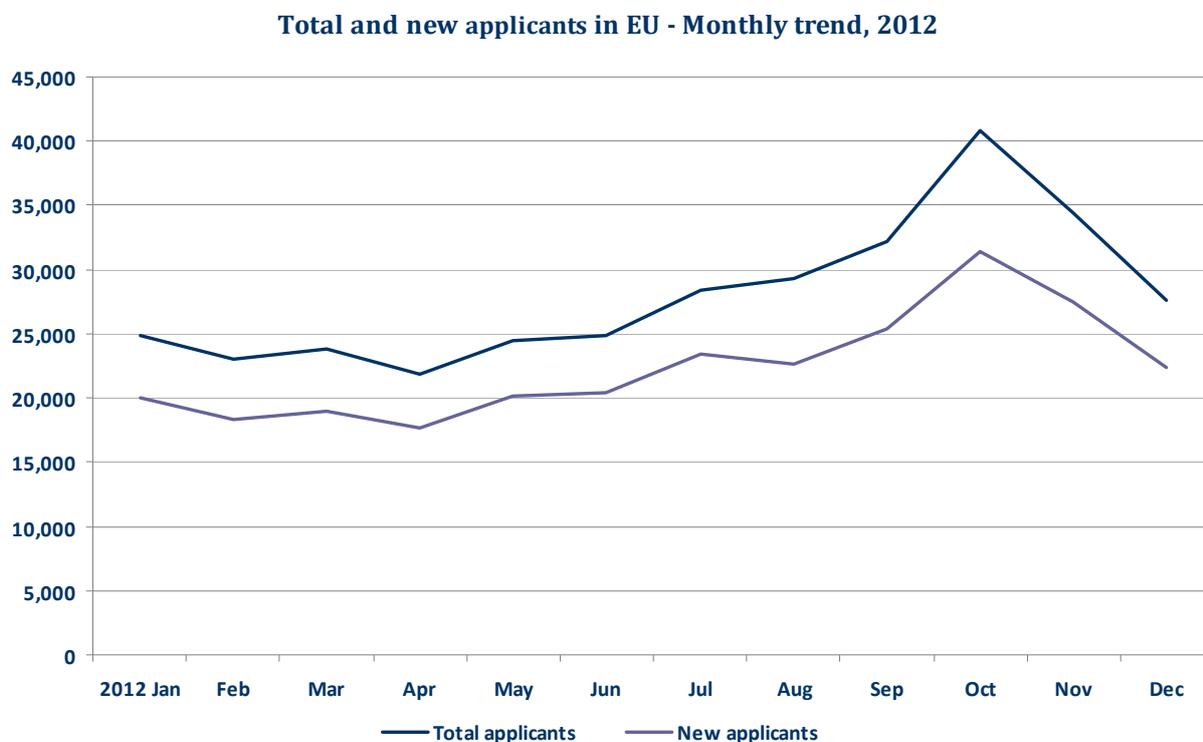
<sup>(15)</sup> HCR, *Mali Situation Update*, n° 12, 1<sup>er</sup> novembre 2012, (<http://www.unhcr.org/50a35d509.html>), consulté le 25 février 2013.

<sup>(16)</sup> Voir Frontex, *Annual Risk Analysis 2012*, ([http://frontex.europa.eu/assets/Attachment\\_Featured/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(17)</sup> Voir Frontex, *FRAN Quarterly*, n° 1, janvier-mars 2012, et *FRAN Quarterly*, n° 2, avril-juin 2012, ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2012.pdf)) et [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)), consultés le 27 mai 2013.

importants de ressortissants des pays tiers pour venir en Europe sont la *Libye*, le *Maroc* et la *Tunisie*, au Sud, et la *Russie*, à l'Est.

## 2.2. Demandes de protection internationale dans l'Union européenne <sup>(18)</sup>



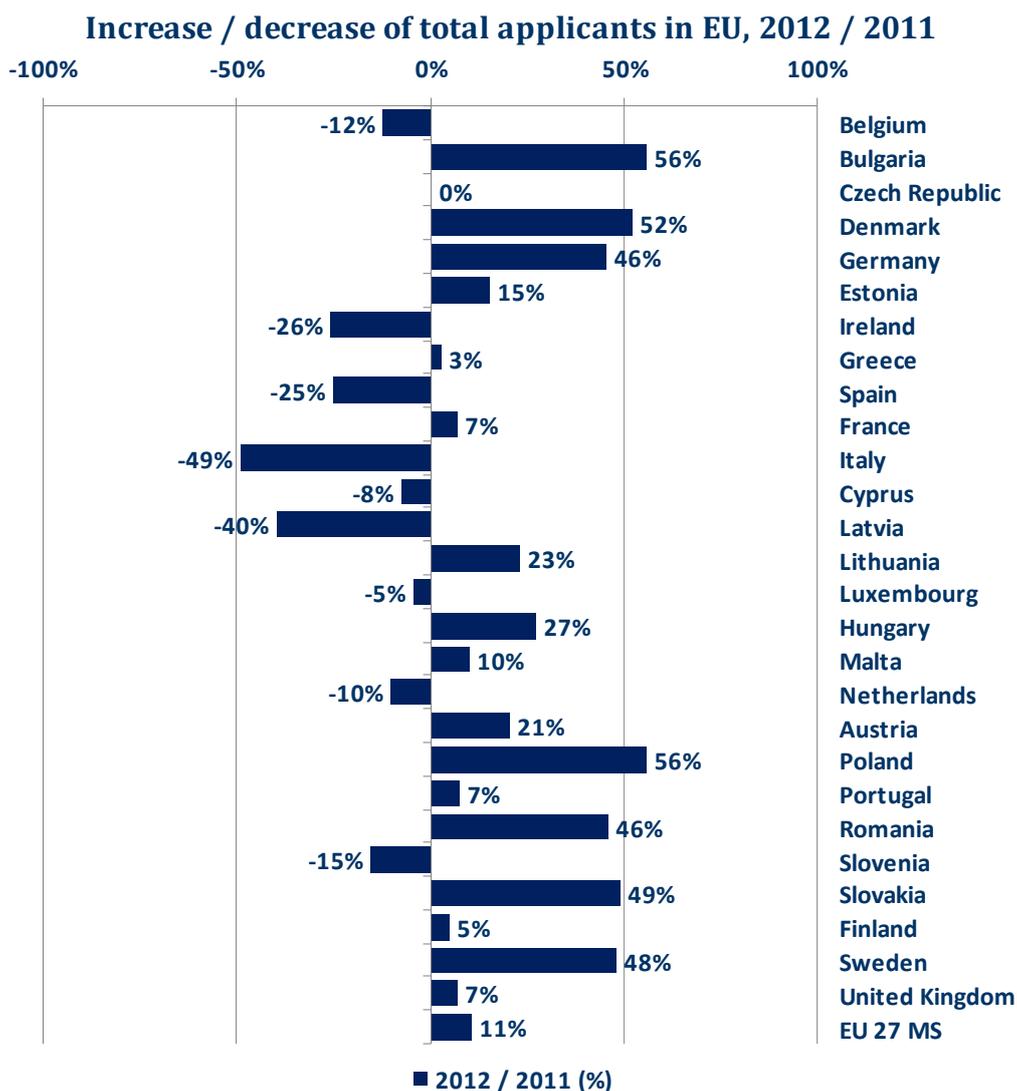
**Figure 1: Évolution mensuelle du nombre total de demandeurs et des nouveaux demandeurs pour 2012;**  
**Source: Eurostat Consulté le 13.05.2013. Nouveaux demandeurs: aucune donnée pour AT, HU; pour IT, données d'août; pour PT, de juil. <sup>(19)</sup>.**

Comme l'indique le tableau, le nombre des demandes de protection internationale dans les 27 États membres de l'Union européenne a commencé à augmenter en avril et a été au plus haut en octobre 2012; la plupart des demandes ont été enregistrées au cours des mois de septembre, octobre et novembre, avant de revenir rapidement à des niveaux plus faibles. Cette hausse considérable suivie d'une baisse en octobre s'explique principalement par l'augmentation très marquée du nombre de demandes émanant de citoyens syriens et des Balkans occidentaux, un nombre qui a ensuite baissé compte tenu des demandes présentées sur place par les Syriens résidant déjà dans l'Union européenne et des mesures spéciales mises en place par les États membres pour accélérer le traitement des demandes des citoyens des Balkans occidentaux.

La tendance générale observée au niveau de l'Union européenne n'a toutefois pas été ressentie de manière uniforme à l'échelle des États membres. Elle était caractérisée par des tendances contradictoires, avec des nombres en hausse dans certains États membres et en baisse dans d'autres.

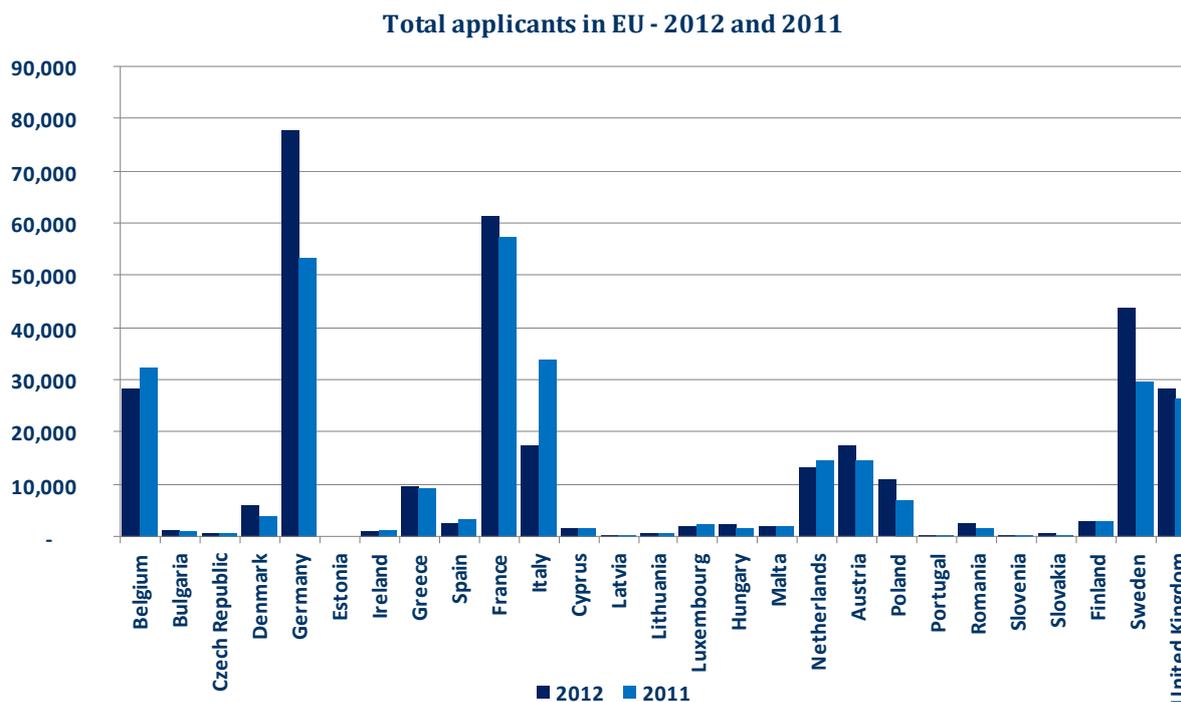
<sup>(18)</sup> Les graphiques bleus concernent les *demandes de protection internationale*. Les graphiques rouges concernent les *décisions*.

<sup>(19)</sup> Voir Annexe C1 pour de plus amples informations.



**Figure 2: Augmentation/baisse du nombre total de demandeurs en 2012 pour chaque État membre;**  
**Source: Eurostat Consulté le 21.05.2013**

Par rapport à 2011, le nombre total de demandeurs de protection internationale a augmenté dans les pays suivants: PL 56 %, BG 56 %, DK 52 %, SK 49 %, SE 48 %, DE 46 %, RO 46 %, HU 27 %, LT 23 %, AT 21 %, EE 15 %, MT 10 %, PT 7 %, UK 7 %, FR 7 %, FI 5 %, EL 3 %, et baissé dans les pays suivants: IT-49 %, LV -40 %, IE -26 %, ES -25 %, SI -15 %, BE -12 %, NL -10 %, CY -8 %, LU -5 %.



**Figure 3: Comparaison 2011/2012 – Nombre total de demandeurs pour chaque État membre;**  
**Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013**

Le nombre des demandes ultérieures (ou demandes renouvelées) présentées par des personnes ayant déjà introduit une ou plusieurs demandes (des demandes qui sont représentées par la différence entre les lignes bleu foncé et bleu clair dans la Figure 1) a augmenté d'environ 39 % en 2012 (passant de 27 025 demandes en 2011 à 37 540), et est passé de 9 % du total en 2011 à 13 % en 2012 <sup>(20)</sup>. Ces demandes ultérieures émanent généralement de ressortissants des pays tiers (RPT) qui résident déjà depuis un certain temps sur le territoire des États membres, alors que les nouveaux demandeurs sont un meilleur indicateur (même s'il n'est pas parfait) de l'ampleur des demandes émanant des nouveaux arrivants <sup>(21)</sup>.

Sur les 77 660 demandeurs recensés en Allemagne, 13 130, soit 20 %, ont introduit une demande ultérieure, une augmentation de 73 % par rapport à 2011 (7 605).

Les demandes ultérieures ont également été un phénomène non négligeable dans les pays suivants:

- Belgique: 9 830 demandeurs sur 28 285 (près de 35 % du total, une hausse de 47 % par rapport à 2011 (6 690, près de 21 %), tandis que le nombre des nouveaux demandeurs a baissé de 28 % (18 445, contre 25 580 en 2011);
- France: 7 175, 12 % du total (61 455); en 2011, 5 195, 9 % du total (57 335); augmentation du nombre de demandes ultérieures de 38 %, tandis que les nouvelles demandes ont augmenté de 4 %;
- Pays-Bas: 3 435 sur 13 100 (26 % du total, une hausse de 13 % par rapport à 2011 (3 035, 21 % du total), tandis que le nombre des nouvelles demandes a baissé de 16 % (9 665, contre 11 565 en 2011).

<sup>(20)</sup> Ce calcul n'est qu'une estimation, l'Autriche, la Hongrie, le Portugal et l'Italie n'ayant pas transmis de données relatives aux «nouveaux» demandeurs à Eurostat en 2012. Aux fins de l'estimation, les chiffres relatifs au «nombre total de demandeurs» pour ces pays sont considérés comme équivalant au nombre des nouveaux demandeurs afin d'obtenir une estimation approximative de la proportion de demandes ultérieures (demandes renouvelées).

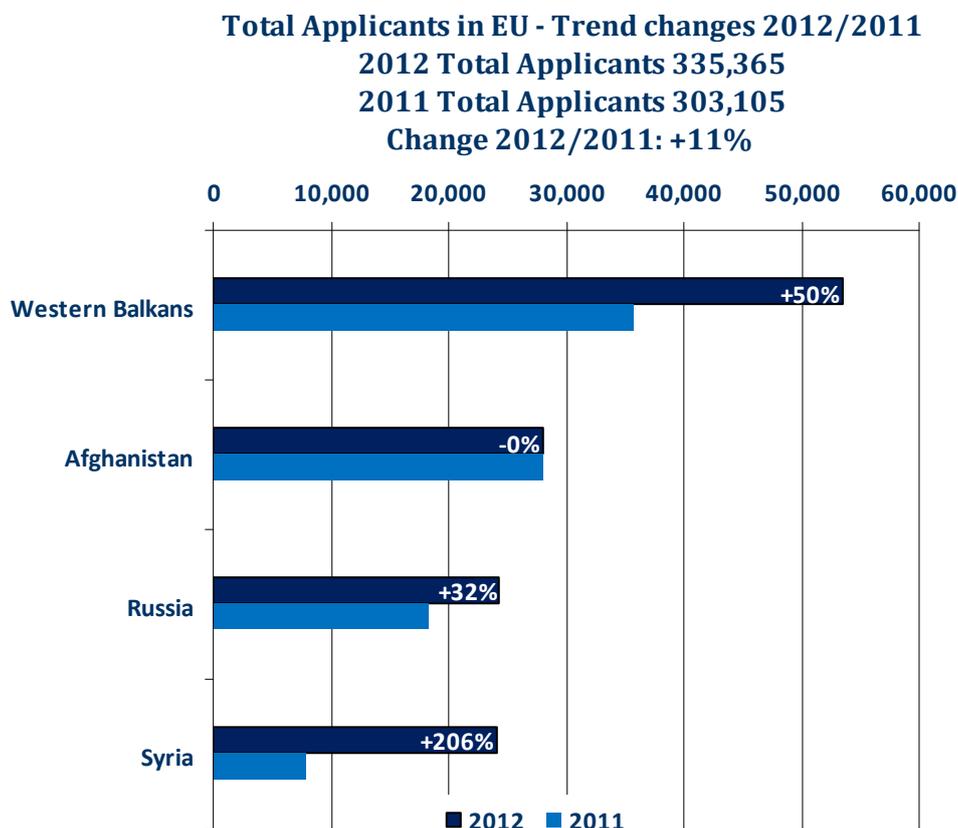
<sup>(21)</sup> Il convient de noter que le nombre de «nouveaux» demandeurs n'est pas forcément directement proportionnel au nombre des personnes franchissant les frontières de l'Union européenne pour la première fois. L'exemple de la Syrie montre qu'un grand nombre de demandes de protection internationale peut être introduit sur place (c'est-à-dire par des personnes qui résident déjà dans l'Union européenne ou qui y séjournent ou y étudient, et qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays par peur de la persécution). Les demandeurs ultérieurs ne sont pas non plus forcément tous des personnes se trouvant déjà dans l'Union européenne. Les demandes ultérieures peuvent aussi être introduites par des personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée quelques années plus tôt, mais qui sont depuis lors rentrées dans leur pays d'origine (ou ailleurs en dehors de l'Union européenne) et qui sont ensuite revenues dans l'Union européenne pour introduire une nouvelle demande, par exemple lorsque la situation dans leur pays d'origine a évolué entre-temps.

Une tendance inverse a toutefois été observée dans d'autres États membres:

- Pologne: 1 770 sur 10 755 demandeurs ont déposé une demande ultérieure, soit moins qu'en 2011 (1 920 sur 6 905), tandis que le nombre des nouvelles demandes a augmenté de 56 % (8 985 en 2012 contre 4 985 en 2011) <sup>(22)</sup>;
- Royaume-Uni: 850 sur 28 260, une baisse par rapport à 2011 (995 sur 26 450)
- Luxembourg: 55 sur 2 055, moins que l'année précédente (235 sur 2 155)

Par rapport à 2011, le nombre total de demandes ultérieures de protection internationale a augmenté dans les pays suivants: RO (260 %) , LV (200 %), CY (80 %), DE (72 %), IE (50 %), BE (4 %), FR (+38 %), NL (+13 %), et baissé dans les pays suivants: LU (-77 %), ES (-53 %), BG (-16 %), SI (-18 %), UK(-15 %), CZ (-11 %), PL (-8 %). DE (35 %) et FR (19 %) représentaient plus de 54 % des demandes ultérieures dans l'UE-27. La majorité des demandes ultérieures émanaient des Balkans occidentaux.

Si l'on considère le nombre total des demandes <sup>(23)</sup>, l'*Afghanistan* (28 005) est le premier pays d'origine, suivi de la Russie (24 280) et de la Syrie (24 110). En ce qui concerne les nouvelles demandes uniquement, la *Syrie* reste toutefois le principal pays d'origine (20 430), devant l'*Afghanistan* (19 600) et la *Russie* (17 405) <sup>(24)</sup>; seuls les cinq pays des *Balkans occidentaux* cumulés sont à l'origine d'un nombre plus important de ressortissants de pays tiers demandant une protection internationale.



**Figure 4: Comparaison 2011/2012 – Nationalités/pays des demandeurs;**  
**Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013**

Le tableau ci-dessus présente l'évolution des quatre principaux groupes de demandeurs de protection internationale au niveau de l'Union européenne entre 2011 et 2012. Il convient également de noter que la *Serbie* se classe à elle seule en cinquième position, tant en ce qui concerne le nombre total des demandeurs (19 060, +36 %) que le nombre des nouveaux demandeurs (16 540, +29 %).

<sup>(22)</sup> Selon les statistiques nationales, les chiffres sont les suivants: 1 576 sur 10 753 demandeurs, soit moins qu'en 2011 (1 930 sur 6 915), alors que le nombre des nouveaux demandeurs a augmenté de 56 %: 9 177 en 2012, contre 4 985 en 2011.

<sup>(23)</sup> Pour des données complètes, voir Annexes C3 et C4.

<sup>(24)</sup> Rappelons que les données relatives au nombre de «nouveaux» demandeurs ne comprennent pas celles de AT, HU, PT, IT.

Le nombre des demandes de protection internationale émanant des divers pays d'origine peut être réparti de manière très inégale sur le territoire de l'Union européenne. Certains flux se concentrent dans un nombre très limité d'États membres, tandis que d'autres se retrouvent à des niveaux inférieurs dans plusieurs États membres. Par exemple, les demandeurs originaires des pays des *Balkans occidentaux*, en général, et de *Serbie*, en particulier, ont tendance à se concentrer dans un nombre limité d'États membres (Allemagne, Suède et France). En Allemagne et en France, le nombre des demandeurs originaires des Balkans occidentaux a connu une forte hausse en 2012. La Suède a enregistré une hausse de 20 %. En Belgique, ce nombre a baissé par rapport au niveau très élevé enregistré en 2011. Au Luxembourg, une légère augmentation seulement a été observée par rapport à 2011, le nombre des demandeurs émanant des pays des Balkans occidentaux étant encore très élevé.

L'*Afghanistan*, en revanche, a été l'un des cinq premiers pays d'origine dans quatorze États membres en 2012, et la *Syrie* dans dix-sept. Tandis que la majorité des demandes de protection internationale émanant de Syriens ont été présentées en Suède et en Allemagne, les États membres situés le long de l'axe de migration à la frontière sud-est ont eux aussi enregistré des afflux considérables (sur le plan national) de Syriens (Bulgarie, 436; Grèce, 275; Roumanie, 256). Malte incarne l'axe méditerranéen central, avec 147 demandes (n° 3). La *Syrie* est aussi devenue le pays d'origine numéro un en Espagne (255).

La présence d'une diaspora dans un État membre peut aussi influencer le choix du pays dans lequel la demande est introduite. Par exemple, pour les pays situés dans la *Corne de l'Afrique*, et notamment la *Somalie*, les demandes de protection internationale sont concentrées dans quelques États membres seulement, dans le Nord de l'Europe (Suède, Danemark, Finlande et Pays-Bas), en Europe centrale (Slovaquie, Hongrie) et dans la région méditerranéenne (Malte, Italie).

Il faut aussi rappeler qu'il peut arriver que des flux moins importants globalement au niveau de l'Union européenne (c'est-à-dire qui ne font pas partie des cinq premiers pays d'origine dans l'UE) soient considérables dans certains États membres:

## Géorgie

Avec 10 850 demandeurs au total (+53 %), dont 9 715 sont des nouveaux demandeurs (+61 %), la *Géorgie* est passée de la 13<sup>e</sup> à la 9<sup>e</sup> place au niveau de l'Union européenne. Les demandeurs géorgiens se retrouvent dans toute une série d'États membres. La Géorgie fait partie des cinq premiers pays d'origine dans les États membres situés à la frontière orientale de l'Union européenne (elle se classe en 1<sup>re</sup> position en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, en 2<sup>e</sup> position en Pologne (3 235), en 3<sup>e</sup> position en Slovaquie (55) et en Grèce (895), en 8<sup>e</sup> position en France (2 680), en 12<sup>e</sup> position en Allemagne (1 430) et en 13<sup>e</sup> position en Suède (750)), et les Géorgiens sont également présents dans plusieurs autres États membres.

## RD Congo

Avec 8 285 demandes en 2012 (+32 % par rapport à 2011), dont 7 380 nouvelles demandes, la *RD Congo* arrive en première position en France (5 645); les autres États membres de destination sont la Belgique (1 590), l'Allemagne (270) et le Royaume-Uni (245).

## Nigeria

En 2012, le Nigeria est passé de la 8<sup>e</sup> à la 14<sup>e</sup> place au niveau européen, avec au total 7 450 demandes, une baisse de 35 % par rapport à 2011 (11 470). Il convient de noter que si le nombre des nouvelles demandes s'est réduit de près de moitié (5 005 contre 10 630 en 2011), le nombre des demandes ultérieures a augmenté de 17 %, passant de 320 à 375. Le *Nigeria* est le premier pays d'origine en Irlande (162), le 4<sup>e</sup> au Royaume-Uni (1 455), le 2<sup>e</sup> en Italie (1 615) derrière le Pakistan, le 2<sup>e</sup> en Espagne (205) derrière la Syrie, et le 17<sup>e</sup> en France (1 070). Les Nigériens ont également présenté des demandes en Allemagne (965), en Suède (505), en Autriche (400), en Grèce (265), en Belgique (215), aux Pays-Bas (145), au Danemark (110), en Finlande (100), à Malte (70), en Roumanie (35) et au Portugal (30). L'une des caractéristiques de l'afflux nigérian est la proportion considérable de demandeurs de

sexe féminin, un phénomène qui s'explique sans doute par le fait que le Nigeria est un pays d'origine important en matière de traite des êtres humains.

## Sri Lanka

Pendant le long conflit armé qui a ensanglanté le pays il y a quelques années, le *Sri Lanka* a été à l'origine d'un afflux considérable de demandeurs, qui a concerné un grand nombre d'États membres. Le pays est passé de la 12<sup>e</sup> à la 15<sup>e</sup> position en 2012, avec 7 330 demandeurs (-1 %). Il se classe cependant toujours en 3<sup>e</sup> position en France (3 985) et au Royaume-Uni (2 160).

## Bangladesh

Le nombre total des demandeurs originaires du *Bangladesh* s'est réduit de près d'un tiers, passant de 8 290 demandes en 2011 à 6 290 en 2012. Si les nouvelles demandes ont baissé de 41 %, le nombre des demandes ultérieures a quasiment doublé, passant de 665 à 1 040. Les demandeurs originaires du Bangladesh se concentrent en France (1 885), en Grèce (1 005), où ils se classent en 2<sup>e</sup> position derrière le Pakistan, et au Royaume-Uni (1 175). L'ajout du Bangladesh sur la liste des pays d'origine sûrs en France a entraîné une baisse considérable de l'afflux (plus d'informations sur les pays d'origine sûrs dans la partie 3.2.5.1). Les données rassemblées par Frontex dans le cadre d'auditions réalisées avec des ressortissants du Bangladesh tandis qu'ils franchissaient la frontière séparant la Turquie de la Grèce indiquent que plusieurs d'entre eux viennent en réalité de pays de la péninsule arabique, qu'ils ont quittés une fois leur contrat de travail arrivé à échéance <sup>(25)</sup>.

## Côte d'Ivoire

Le nombre des demandeurs originaires de *Côte d'Ivoire* avait connu une hausse de 200 % en 2011 (5 365 demandes) en raison des troubles provoqués au lendemain de l'élection présidentielle et de l'arrestation de l'ancien Président Laurent Gbagbo. En 2012, la tendance s'est inversée et le nombre des demandeurs s'est réduit de 51 % (2 645). La plupart des Ivoiriens ont introduit leur demande en France (1 030), en Italie (630), en Belgique (255), en Grèce (245) et en Espagne (105).

## Mali

Paradoxalement, compte tenu des déplacements considérables de personnes provoqués par la conquête du Nord du *Mali* par des groupes fondamentalistes, au niveau de l'Union européenne, le nombre des nouvelles demandes est passé de 3 535 à 1 540 (-56 %), montrant ainsi que seule une infime fraction des personnes déplacées par la guerre se sont donc effectivement rendues dans l'UE. Traditionnellement, les citoyens du *Mali* ont tendance à émigrer vers la France pour y trouver du travail, un petit nombre d'entre eux sollicitant une protection internationale, souvent pour des raisons liées à la mutilation génitale des femmes (MGF) ou au mariage forcé. Un afflux considérable de Maliens (1 001) a été observé en Italie en 2011 <sup>(26)</sup>, et 785 ont introduit une demande en 2012. En Espagne, les autorités ont relevé une forte augmentation du nombre de demandes de Maliens en décembre 2012 (+82,35 %) par rapport à novembre. La France a enregistré 965 nouvelles demandes émanant de Maliens en 2012, avec une hausse de 45 % au cours du second semestre de l'année. Certains demandeurs maliens ont aussi emprunté l'axe plus long menant à la frontière sud-est de l'Union européenne et ont présenté leur demande en Bulgarie <sup>(27)</sup>.

<sup>(25)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, n° 2, avril-juin 2012, p. 22, ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(26)</sup> HCR, *Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés 2011, Panorama statistique des demandes d'asile déposées en Europe et dans certains pays non européens*, 27 mars 2012, (<http://www.unhcr.fr/4f3928b29.html>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(27)</sup> La Bulgarie a observé une nouvelle tendance dans les profils des demandeurs de protection internationale. Un bon nombre des demandeurs de protection internationale en Bulgarie sont désormais originaires d'Algérie, du Mali et du Maroc. (Matrice portant sur le rapport annuel)

## 2.3. Décisions en matière d'asile

Deux facteurs doivent être analysés séparément lorsqu'on considère la question des décisions en matière d'asile:

1. Le type de statut octroyé par les États membres compte tenu de chaque cas [statut conféré par la Convention de Genève (CG) ou par la protection subsidiaire (PS), qui sont des formes de protection internationale régies par le droit européen, et la protection humanitaire (PH), qui s'appuie sur le droit national], et
2. Le taux de reconnaissance des demandes («taux de décisions positives»).

En 2012, l'UE-27 a rendu 260 425 décisions de première instance, soit 10 % de plus que le total annuel pour 2011 (environ 238 000). Le nombre le plus élevé de décisions a été enregistré dans les pays suivants: FR (59 830) et DE (58 765); puis SE (31 570), BE (24 640), UK (21 890), AT (15 905) et IT (13 650).

First instance - Total decisions and positive decision rates in EU, 2012

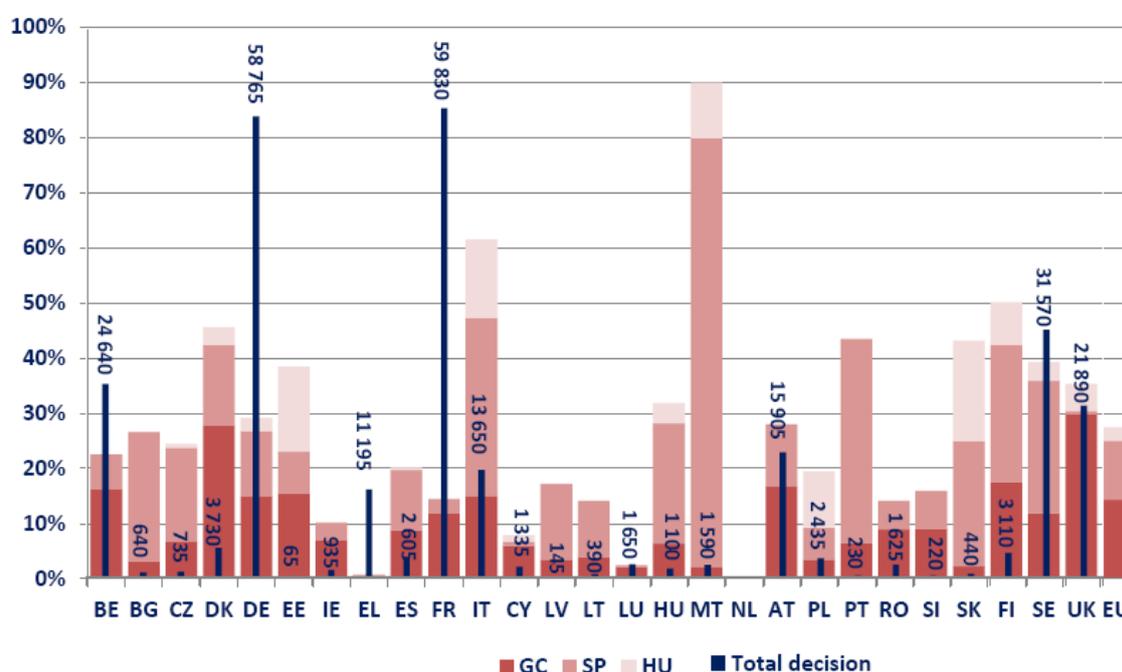


Figure 5: Nombre total de décisions en 2012 et taux de décisions positives; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013. Aucune donnée pour les NL en raison du passage à un nouveau système d'information

GC – Convention de Genève;  
 SP – Protection subsidiaire;  
 HU – Humanitaire <sup>(28)</sup>

Le graphique ci-dessus présente le nombre des décisions rendues par les États membres, le taux de reconnaissance, et le type de protection accordée.

L'ampleur de la reconnaissance des demandes présentées varie en fonction de l'État membre et du pays d'origine: cela peut s'expliquer par les méthodes différentes utilisées par les États membres pour évaluer les demandes ou par leurs politiques variables, mais aussi par la nature des demandes présentées. Même si les États membres appliquaient tous des méthodes absolument identiques à un même flux, le taux de reconnaissance varierait encore en fonction du type de demande présentée par les citoyens d'un même pays d'origine, chaque demande devant être examinée individuellement. L'exemple le plus évident de cas où ce type de situation peut se présenter est lorsque des citoyens d'origine ethnique ou de religion différentes, qui proviennent d'un même pays, demandent une protection internationale dans des États membres différents. Par exemple, comme nous le verrons de manière plus détaillée plus loin, un État membre peut recevoir plus de demandes d'Afghans appartenant à une minorité victime de persécution (ou originaires d'une région d'Afghanistan reconnue comme dangereuse),

<sup>(28)</sup> Dans le cas de l'Estonie, les données humanitaires concernent les membres de la famille dans la procédure d'asile uniquement.

tandis qu'un autre peut recevoir presque la totalité des demandes émanant de l'ethnie majoritaire, originaire d'une partie relativement sûre du pays.

Dans cette optique, le tableau qui présente les taux de décisions positives a) fait apparaître l'absence de corrélation entre le taux de reconnaissance et les nombres absolus de demandes (total des demandeurs) et b) peut faciliter l'identification de problèmes potentiels dans le traitement de certains flux.

Par exemple, le taux le plus élevé (et de loin) de décisions positives rendues par un État membre de l'Union européenne en 2012 a été enregistré à Malte (90 %), qui a été submergée de demandes de protection internationale émanant de citoyens originaires de Somalie, d'Érythrée et de Syrie, qui ont été obligés de fuir leur pays d'origine en raison de la crainte justifiée de subir des persécutions ou d'autres violations graves des droits de l'homme. Même si le nombre absolu des décisions (1 590) reste limité dans le contexte européen, il a été très élevé pour Malte compte tenu de sa faible population. Le taux de reconnaissance pour l'Allemagne (29 %), par exemple, correspondait à peu près à la «moyenne» des États membres de l'UE-27 (28 %), mais une très grande partie des flux traités par le pays présentait des caractéristiques extrêmement variables [Syrie et pays des Balkans occidentaux (en particulier la Serbie)]. Il convient donc de faire preuve d'une extrême prudence lorsqu'on additionne les taux de reconnaissance pour des flux *différents*. Les afflux différents peuvent présenter des caractéristiques très dissemblables. Le taux de reconnaissance des demandes émanant de Syriens en 2012 a dépassé les 95 %, alors que celui pour les demandes émanant de ressortissants des pays des Balkans occidentaux était de 5 % environ (soit négatif à 95 %). Dans le premier cas, les taux ont été très élevés pour la raison évidente que les États membres ont considéré que compte tenu de la situation d'urgence en Syrie, une protection devait être accordée dans presque tous les cas aux citoyens syriens (au moyen, cependant, d'instruments juridiques différents). Dans le second cas, les États membres concernés par l'afflux en provenance des Balkans occidentaux n'ont, en général, pas accordé de protection, estimant que ces demandes étaient en très grande majorité infondées. En additionnant les deux taux de reconnaissance, on obtiendrait une reconnaissance d'environ 50 %, un chiffre qui masque les caractéristiques très différentes des deux flux.

Des taux de reconnaissance très faibles *peuvent* être le signe de problèmes dans l'application de l'acquis communautaire en matière d'asile, mais ce n'est pas une garantie. Une analyse approfondie des cas traités dans les États membres confrontés à cette situation (allant jusqu'à l'analyse des cas individuels) s'imposerait pour parvenir à cette conclusion avec certitude. Au Luxembourg, par exemple, le taux de reconnaissance très faible doit être considéré dans le contexte de l'afflux très important de demandeurs originaires des pays des Balkans occidentaux, qui étaient à l'origine de la grande majorité des demandes de protection internationale. Presque toutes ces demandes sont jugées manifestement infondées.

Les approches utilisées et les obstacles rencontrés par les États membres dans l'application de l'acquis communautaire lorsqu'ils traitent des afflux très différents sont expliqués de façon détaillée dans la deuxième partie du rapport.

### 2.3.1. L'utilisation des régimes de protection

Lors de l'octroi de la protection, l'autorité responsable de la détermination du statut dans les États membres choisit le régime de protection sur la base d'un examen individuel de la demande, de la situation dans le pays d'origine du demandeur, et du profil de celui-ci.

L'analyse des chiffres généraux est instructive: dans les États membres de l'UE-27, la proportion de décisions positives fondée sur la Convention de Genève (CG) et la protection subsidiaire (PS) a augmenté en 2012: les décisions positives rendues sur la base du régime lié à la CG sont passées à 14 % (contre 12 % en 2011) de l'ensemble des décisions rendues en première instance, tandis que le pourcentage des décisions prises en application de la PS est passé à 11 % (contre 8 % en 2011); le recours aux régimes nationaux de protection humanitaire (PH) a diminué: le recours à la PH a chuté de moitié: le taux global a été de 2 % (contre 4 % en 2011).

First Instance Decision Overview in EU, 2012 - 2011					
	2012		2011		2012/2011 Decisions
	Decisions	Rate (%)	Decisions	Rate (%)	
Geneva Convention Status <i>standard deviation</i>	37 335	14% 7%	29 035	12% 7%	29%
Subsidiary Protection <i>standard deviation</i>	27 960	11% 16%	19 975	8% 13%	40%
Temporary Protection	-	-	-	-	
Humanitarian Protection <i>standard deviation</i>	6 415	2% 6%	10 550	4% 5%	-39%
Total Positive Decisions	71 700	28%	59 560	25%	20%
Rejected Decision <i>standard deviation</i>	188 715	72% 19%	178 420	75% 16%	6%
<b>Total Decisions</b>	<b>260 425</b>		<b>237 980</b>		<b>9%</b>

Tableau 1: Aperçu des décisions de première instance dans l'UE 2011-2012;  
Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013

Les chiffres relatifs à l'écart-type entre les États membres dans le cadre du recours à la CG et à la PS indiquent que la variation dans l'utilisation des régimes par les États membres est nettement moins considérable pour la CG que pour la PS. C'est sans doute le signe que les divergences sont moins nombreuses dans l'interprétation des critères s'appliquant au statut de réfugié que pour ceux qui s'appliquent aux demandes de protection subsidiaire. Cette analyse est confirmée, dans une certaine mesure, lorsqu'on observe les dix premiers pays d'origine pour lesquels les États membres utilisent chacun des types de régime.

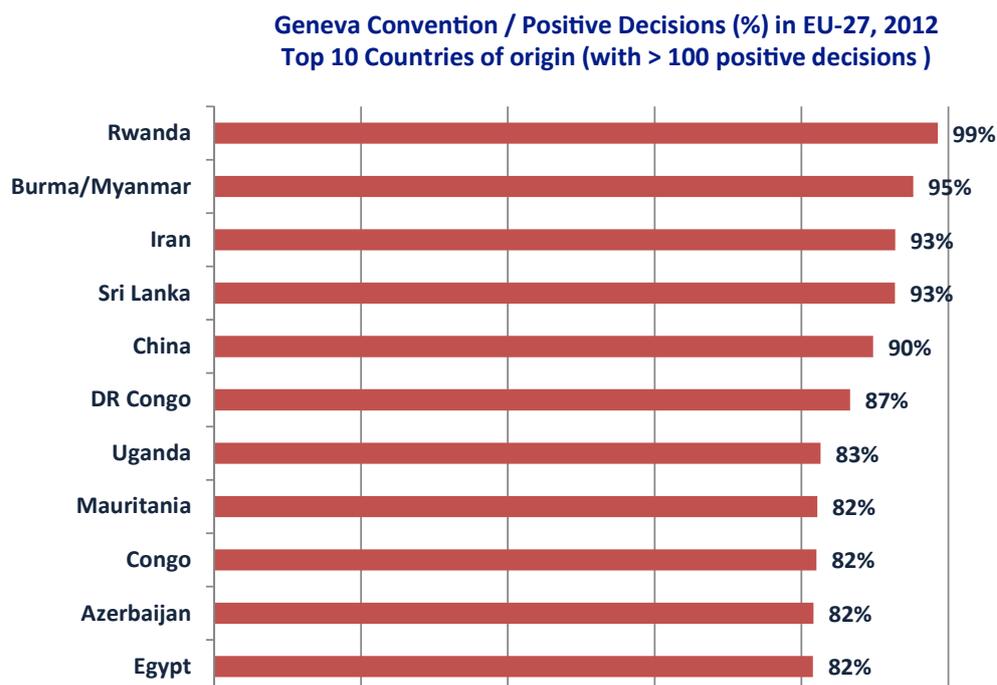
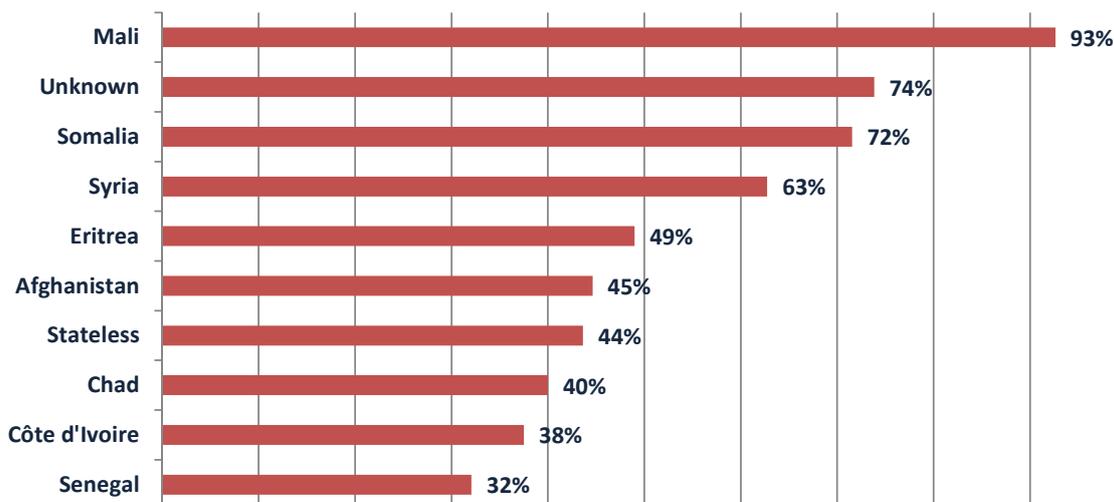


Figure 6: Nombre total de décisions s'appuyant sur la Convention de Genève/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013

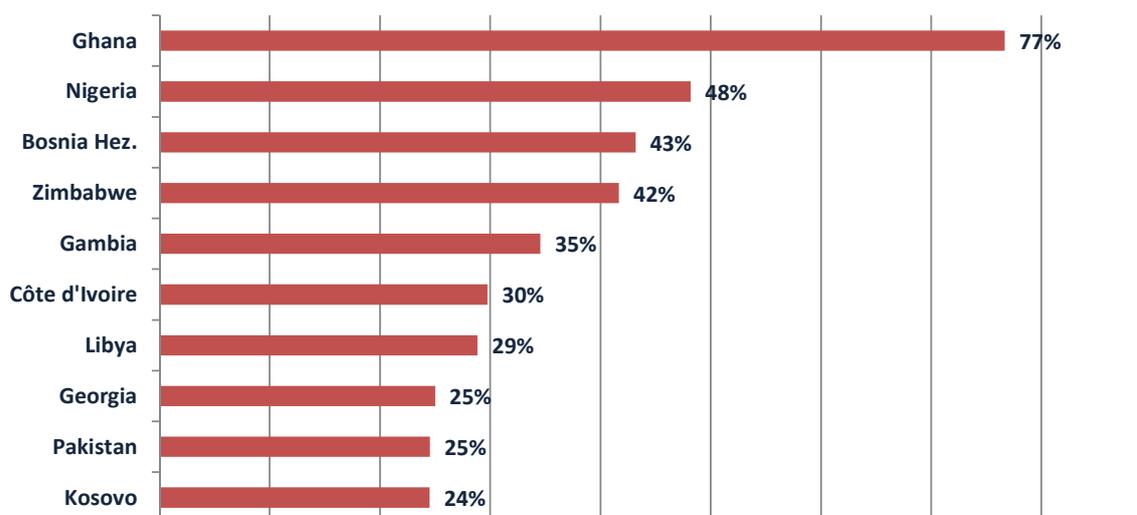
**Subsidiary Protection/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012  
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**



**Figure 7: Nombre total de décisions liées à la protection subsidiaire/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013**

Les diagrammes en barres ci-dessus montrent que les États membres de l'Union européenne s'appuient essentiellement sur la Convention de Genève dans les situations «classiques» de persécution individuelle par un régime puissant, alors qu'ils recourent surtout à la protection subsidiaire dans les situations d'incertitude ou de violence généralisée. Les critères qui déterminent le recours à la protection humanitaire (de même que l'hétérogénéité des régimes de PH nationaux) ne permettent pas de tirer des conclusions, même approximatives, sur son utilisation. Il faudrait, pour ce faire, effectuer une analyse plus détaillée, qui tienne compte aussi des différentes approches dans la communication des décisions à Eurostat, étant donné que, dans certains États membres, ces décisions sont prises en dehors du cadre de la procédure d'asile.

**Humanitarian Status/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012  
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**



**Figure 8: Nombre total de décisions liées au statut humanitaire/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013**

### 2.3.2. Les taux de reconnaissance

Le taux de reconnaissance global (qui inclut les décisions liées à la CG, à la PS et à la PH) des différentes formes de protection dans l'UE est passé à 28 % *en première instance* en 2012 contre 25 % en 2011, mais derrière ce chiffre apparemment homogène se cachent toute une série de pratiques différentes appliquées aux divers afflux. Cela s'observe clairement lorsqu'on examine les taux de reconnaissance pour les dix premiers afflux (en nombres absolus) dans l'Union européenne en 2012.

#### Recognition rate in EU-27 Top 10 Countries of origin

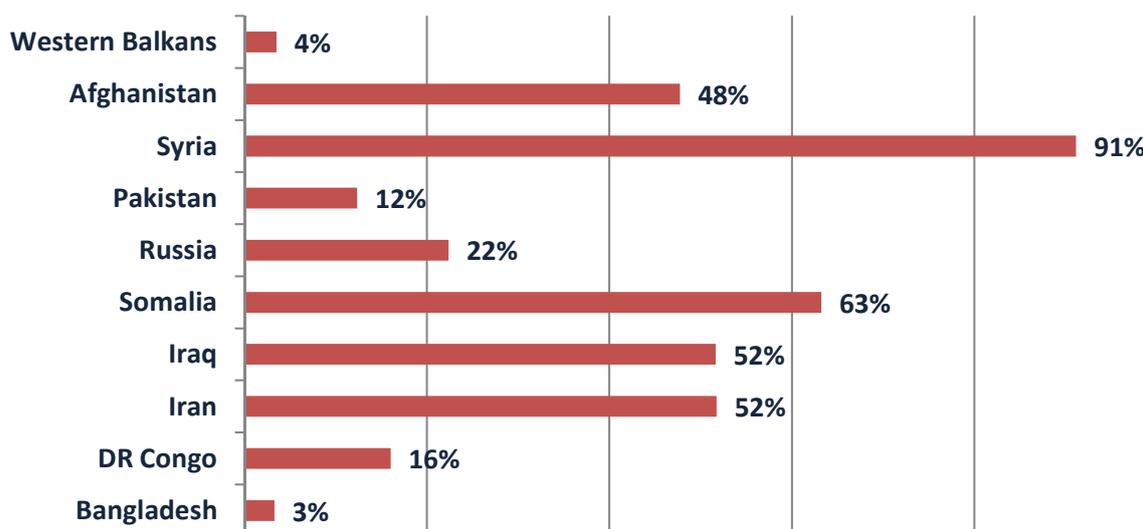


Figure 9: Taux de reconnaissance total dans l'UE-27 Dix premiers pays d'origine; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013

Sans tenir compte des nombres absolus, les taux de reconnaissance les plus élevés enregistrés dans les États membres de l'Union européenne ont concerné les pays d'origine suivants:

#### Recognition rate in EU -27, 2012 Top 10 Countries of origin (countries of origin with a total of decision >100)

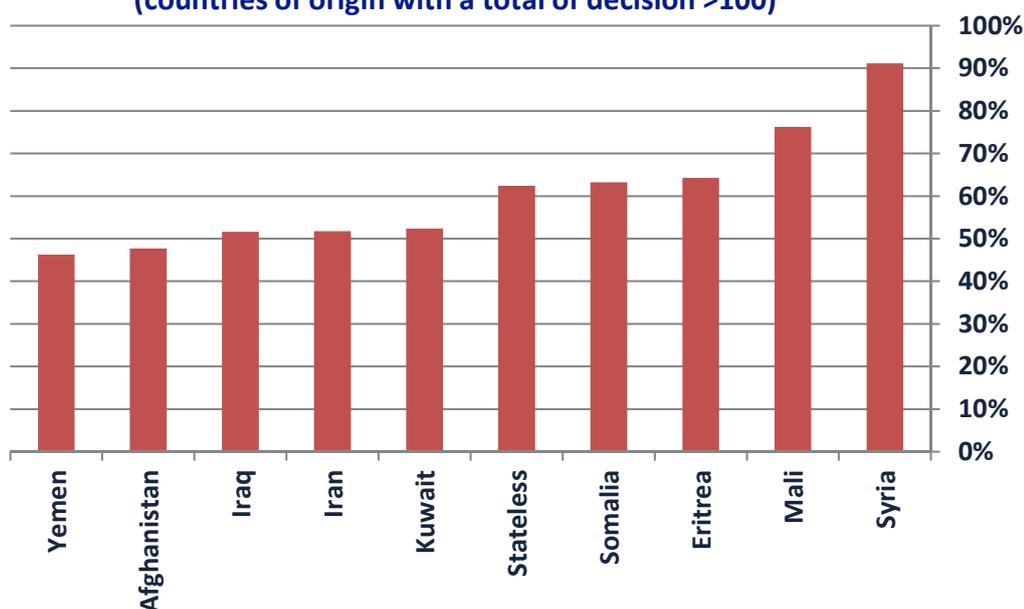
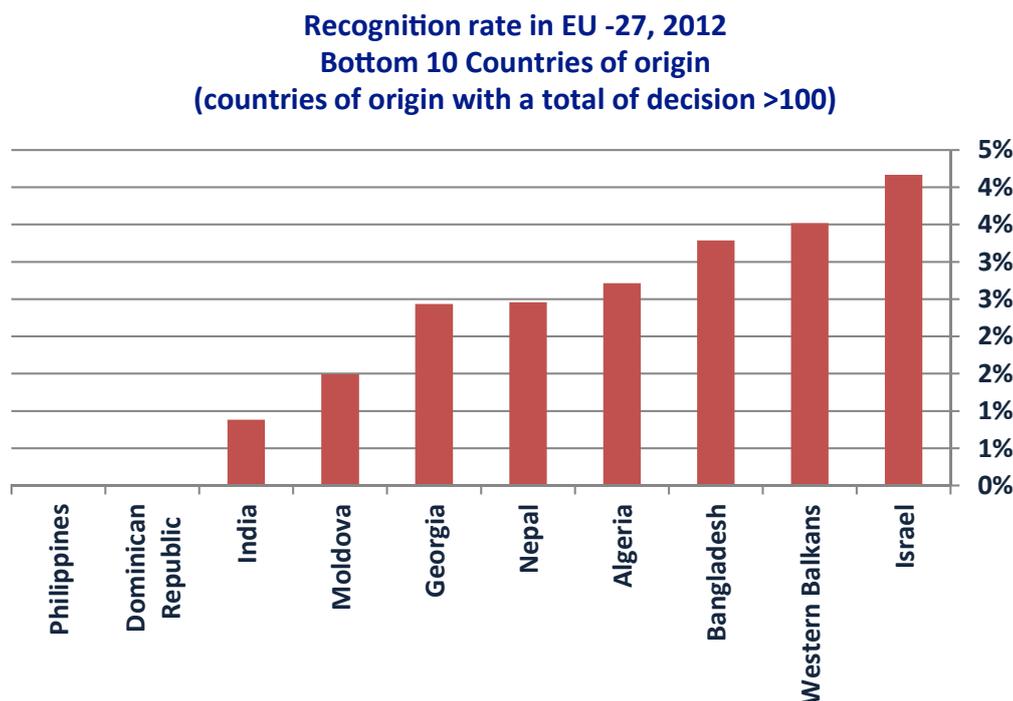


Figure 10: Taux de reconnaissance total dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (pays d'origine avec un nombre total de décisions >100); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013

En revanche, les taux de reconnaissance les plus faibles ont été observés pour les pays suivants:



**Figure 11: Taux de reconnaissance dans l'UE-27, 2012-Dix derniers pays d'origine (pays d'origine avec un nombre total de décisions >100); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013**

Une autre relation doit encore être analysée: celle entre le taux de reconnaissance et le type de statut octroyé. Encore une fois, aucune conclusion simple ne peut être tirée. Pour reprendre l'exemple de Malte (cf. la figure présentant le nombre total de décisions positives au début du point 2.3), près de 100 % des décisions positives rendues en matière de protection relèvent du régime de la protection subsidiaire. Dans le cas du Royaume-Uni (qui présente un taux global de reconnaissance de 35 %, mais qui a fait face à des afflux très diversifiés), en revanche, près de 100 % des décisions positives en matière de protection relèvent du régime de la Convention de Genève.

### 2.3.3. Les décisions de deuxième instance et d'instances supérieures

Il convient, pour terminer, de prendre en considération les décisions prises en deuxième instance ou par des instances supérieures, à savoir les recours introduits contre les décisions de première instance <sup>(29)</sup>. Les seules données dont on dispose pour ces décisions sont rassemblées dans le cadre de l'indicateur de «décisions définitives» d'Eurostat <sup>(30)</sup>. En 2012, le nombre total des décisions définitives est passé à 130 725, soit une hausse de 2 % par rapport à 2011 (128 010). Si l'on compare ce chiffre au nombre de décisions rendues en 2012, à savoir un peu plus de 260 000, alors environ 50 % de l'ensemble des décisions de première instance ont fait l'objet d'un recours <sup>(31)</sup>. Sur ces recours, 24 995, soit 19 %, ont entraîné l'octroi d'une forme de protection ou une révision de la décision de première instance. Comme pour les décisions de première instance, des différences marquées s'observent entre les États membres: certaines instances supérieures accueillent plus de 50 % des recours introduits contre les décisions de première instance, alors que d'autres les rejettent presque tous.

<sup>(29)</sup> Ces recours ne sont pas forcément tous dirigés contre des décisions négatives. Il peut arriver que des demandeurs introduisent un recours contre l'octroi d'un statut positif «inférieur» à celui de réfugié visé par la Convention de Genève.

<sup>(30)</sup> Définition de la décision définitive conformément à l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat: décision prise par des instances administratives ou judiciaires en appel ou dans le cadre d'une révision et qui ne sont plus susceptibles de recours. La véritable «dernière instance» peut être, selon la législation et les procédures administratives nationales, une décision de la juridiction nationale suprême. Cependant, il n'est pas prévu que les statistiques sur l'asile couvrent les cas rares ou exceptionnels sur lesquels les instances suprêmes ont statué. Les statistiques relatives aux décisions définitives portent par conséquent sur ce qui constitue effectivement une décision définitive dans la grande majorité des cas, à savoir quand les voies de recours habituelles ont toutes été épuisées.

<sup>(31)</sup> Cette analyse ne peut se faire qu'à un certain nombre de conditions – essentiellement, qu'il est peu probable qu'une partie importante des décisions définitives rendues en 2012 concerne des demandes en première instance également introduites en 2012. Cependant, étant donné que le nombre des recours en 2011 a été de 128 000, soit 98,5 % du total de 2012, on peut penser que notre calcul n'est pas trop éloigné (en supposant que la grande majorité des recours soient tranchés dans un délai de deux ans).

Des données complètes sur les décisions prises en dernière instance en 2011 et 2012 sont présentées aux annexes C.8 et C.9.

### Final recognition rates - Selected Countries of origin, EU - 2012

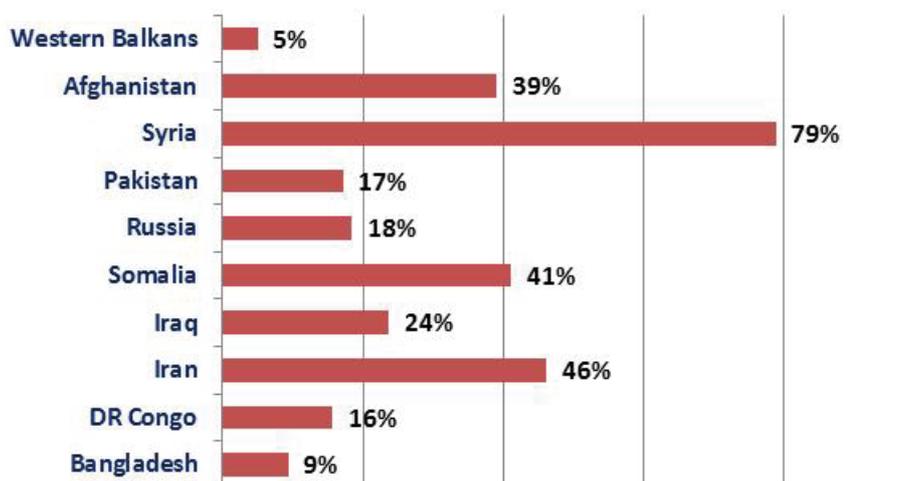


Figure 12: Taux de reconnaissance définitive – Sélection de pays d'origine, UE – 2012;  
Source: Eurostat Consulté le 17.05.2013

Des différences marquées s'observent en outre dans la façon dont les organes de deuxième instance des différents États membres répondent aux demandes émanant de citoyens originaires de différents pays d'origine, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

Final positive decision rates in EU-27 MS, 2012 - Selected countries of origin															
	Syria	Eritrea	Iran	Mali	Somalia	Afghanistan	Sri Lanka	Iraq	Nigeria	Russia	WB	Pakistan	DR Congo	Bangladesh	
EU 27 MS	79%	52%	46%	43%	41%	39%	33%	24%	20%	18%	5%	17%	16%	9%	
Belgium	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	2%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	
Bulgaria	100%		100%					100%							
Czech Republ	50%							0%	0%	0%	0%	0%	0%		
Denmark	49%	100%	52%		0%	22%	0%	9%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	
Germany	89%	71%	59%	0%	75%	54%	38%	18%	12%	17%	1%	24%	26%	4%	
Estonia															
Ireland	0%		0%		33%	0%		0%	0%	100%	0%	0%	13%	0%	
Greece	29%		62%		0%	41%	0%	59%	13%	0%	20%	2%	100%	6%	
Spain															
France	90%	53%	44%	43%	63%	64%	25%	37%	11%	32%	17%	7%	14%	10%	
Italy		100%		69%	100%	100%	0%		66%		33%	59%		50%	
Cyprus	0%		6%	0%		0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Latvia			100%							0%			0%		
Lithuania						0%				0%					
Luxembourg											1%				
Hungary	67%		25%		0%	47%	0%	50%	0%		29%	0%	0%	0%	
Malta		25%		0%	33%			0%	4%			0%		0%	
Netherlands															
Austria	77%	100%	65%	0%	41%	45%	0%	9%	4%	19%	3%	1%	100%	6%	
Poland			0%			0%			0%	10%		0%			
Portugal									0%				0%		
Romania	68%	100%	43%		40%	24%	0%	45%	0%		0%	0%	100%	0%	
Slovenia						0%			0%		0%				
Slovakia			0%			25%					0%				
Finland	100%		88%		89%	93%	100%	88%	100%	62%			100%		
Sweden	80%	35%	28%	0%	17%	17%	0%	23%	6%	13%	5%	15%	29%	8%	
United Kingd	78%	62%	48%	0%	73%	50%	51%	51%	35%	57%	61%	26%	65%	12%	

Tableau 2: Taux de décisions définitives positives dans les EM de l'UE-27, 2012 – Sélection de pays d'origine;  
Source: Eurostat Consulté le 17.05.2013

## 2.4. Réponses des États membres aux différents flux

Il n'est pas possible, dans le cadre d'un rapport général, de procéder à une analyse comparée détaillée des régimes utilisés et des taux de reconnaissance observés pour des flux similaires (lorsque cela peut être établi); nous tenterons donc, dans les paragraphes qui suivent, de mettre en évidence les idées présentées plus haut, en nous intéressant plus particulièrement à trois flux importants, mais très différents: les demandeurs originaires d'Afghanistan, de Syrie et des Balkans occidentaux, qui ont représenté les trois flux les plus importants (en nombre total des demandeurs) dans l'Union européenne en 2012 <sup>(32)</sup>.

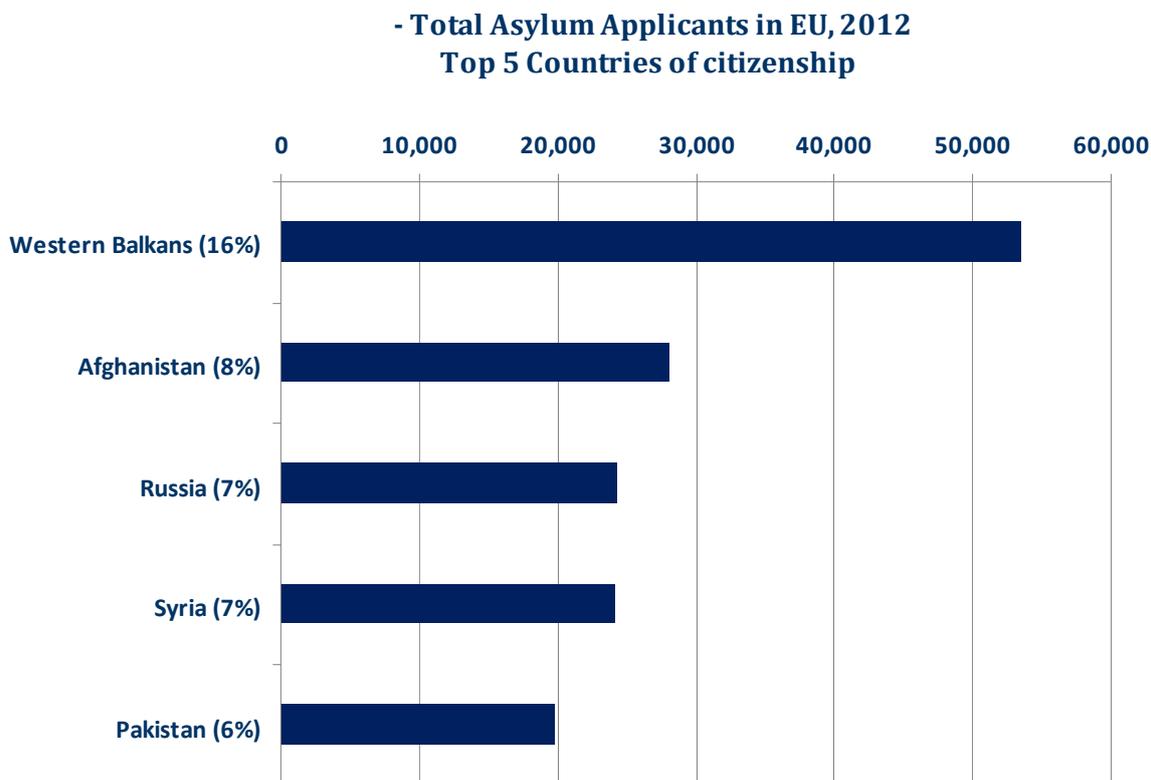


Figure 13: Cinq premiers pays d'origine des demandeurs de protection internationale, en 2012;  
Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013

### 2.4.1. L'Afghanistan

L'*Afghanistan* est le premier pays d'origine (unique) au niveau européen en ce qui concerne le nombre total des demandeurs. Comme indiqué dans l'édition précédente du présent rapport (*Rapport annuel 2011 de l'EASO*), le pays fait partie des cinq premiers pays d'origine des demandeurs de protection internationale dans l'Union européenne depuis plusieurs années déjà, un phénomène qui concerne un grand nombre d'États membres. L'évaluation des demandes est restée problématique en 2012 pour les autorités chargées de l'asile dans les États membres, en raison de l'instabilité des conditions de sécurité dans le pays.

<sup>(32)</sup> L'expression «Balkans occidentaux» concerne les demandes émanant de citoyens originaires d'Albanie, de Serbie, d'ARYM, du Kosovo, du Monténégro et de Bosnie-Herzégovine.

L'Afghanistan a fait l'objet du premier rapport d'information sur les pays d'origine (COI) préparé par l'EASO conformément à l'article 4, point b), du règlement portant création de l'EASO (règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile – ci-après: le «règlement portant création de l'EASO»). Ce premier rapport, intitulé «*Rapport d'information sur les pays d'origine - Afghanistan: stratégies des talibans – recrutement*», a été publié le 10 juillet 2012; un deuxième rapport, intitulé «*Rapport EASO COI sur l'Afghanistan: Stratégies des insurgés — Intimidations et violences ciblées à l'encontre des Afghans*», a été finalisé en novembre 2012 et publié un mois plus tard. Ces deux rapports sont censés aider les décideurs à évaluer les cas liés aux problématiques abordées dans lesdits rapports en leur offrant des informations complètes et fiables, rassemblées, vérifiées et analysées conformément à des règles méthodologiques strictes (voir «*EASO Méthodologie du Bureau d'appui relative aux rapports d'information sur le(s) pays d'origine*», publié en juillet 2012).

L'EASO a organisé, les 8-9 novembre 2012, à Malte, une conférence internationale sur l'Afghanistan sur le thème «*Country of origin information and beyond*» (Informations sur les pays d'origine et au-delà), au cours de laquelle des personnes chargées des demandes et des chercheurs des COI des autorités responsables de l'asile dans les États membres, des juges du droit des réfugiés, des représentants des organisations internationales (ONU, HCR, OIM) et d'organisations non gouvernementales, ainsi que des universitaires ont pu échanger leurs points de vue et apprendre au contact des autres.

S'ils contiennent des informations de qualité en matière de COI, les rapports et la conférence entendent aussi promouvoir l'harmonisation, afin de réduire les divergences entre États membres dans les taux de décision positive/négative en ce qui concerne les demandes émanant des Afghans, des divergences signalées dans le *rapport annuel 2011 de l'EASO*.

À côté des questions traitées dans les deux rapports de l'EASO, les États membres ont évoqué les facteurs suivants pour expliquer les raisons qui ont conduit les Afghans à fuir leur pays (ou à ne pas pouvoir/vouloir y retourner): persécution pour des motifs religieux (minorités religieuses persécutées, conversion forcée) et demandes liées au genre (mariage forcé, crime «d'honneur»).

Plusieurs États membres se sont dits préoccupés par le nombre important de mineurs non accompagnés (MNA) parmi les arrivants afghans (on a, par exemple, dénombré 1 081 MNA afghans en Autriche, soit 66 % de l'ensemble des MNA accueillis dans ce pays; en Suède, les MNA afghans étaient au nombre de 1 940 (54 % de l'ensemble des MNA) et en Belgique, 438 (43 % des MNA dans ce pays)).

Un autre élément caractéristique des demandes afghanes concerne le pourcentage croissant de demandes ultérieures. En 2012, 2 010 demandeurs ont introduit une demande ultérieure, contre 1 325 en 2011, ce qui correspond à une hausse de 52 %, alors que les nouveaux demandeurs ont été 11 % de moins qu'en 2011. Ce phénomène révèle qu'un nombre considérable des Afghans n'ayant pas pu bénéficier de la protection internationale au cours des années précédentes n'a pas quitté le territoire des États membres.

## 2.4.2. La Syrie

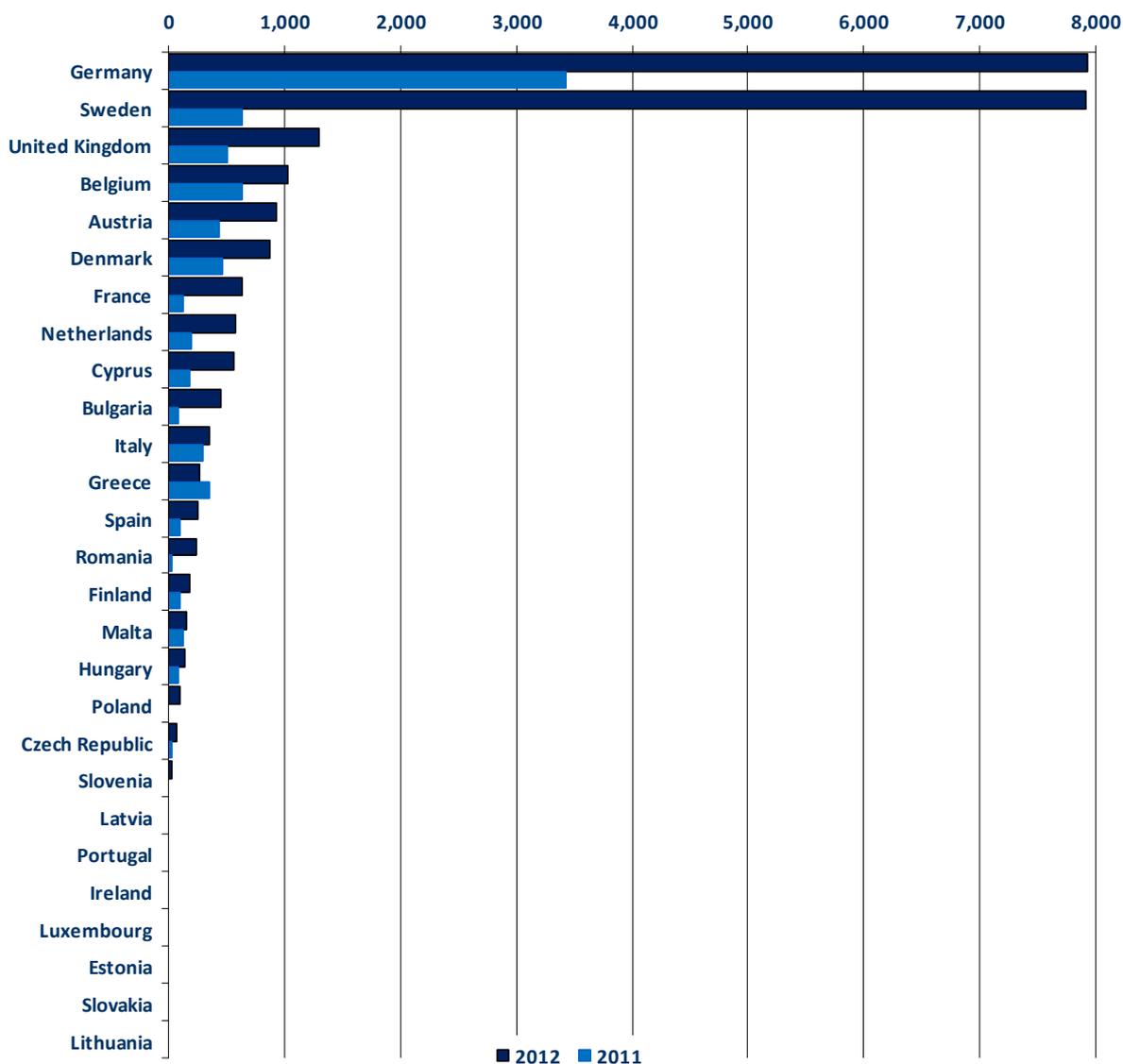
Le nombre des demandeurs de protection internationale originaires de Syrie a connu une hausse considérable en 2012: +206 %. Avec 24 110 demandeurs, le pays est passé à la 3<sup>e</sup> place, derrière l'Afghanistan et la Russie, alors qu'il occupait la 11<sup>e</sup> place en 2011. En ce qui concerne les nouveaux candidats (20 430), qui rendent mieux compte de l'actualité des demandes récentes dans l'Union européenne, le pays se classe cependant en première position. La proportion comparativement faible des demandes ultérieures (2 230) est souvent le signe d'une demande de protection récente <sup>(33)</sup>.

Le rythme de la croissance de l'afflux de demandeurs syriens, sous l'effet de la généralisation de la guerre civile, a été source de préoccupation pour l'Union européenne, et plus particulièrement pour les États membres les plus

<sup>(33)</sup> Aucune collecte de données précises n'étant pour l'instant réalisée sur la question des demandes ultérieures au niveau européen, les chiffres ont été calculés en soustrayant le nombre de «nouveaux demandeurs» du «nombre total de demandeurs» indiqué dans la base de données d'Eurostat. Il convient cependant de noter qu'il peut arriver que des demandeurs qui renouvellent leur demande plusieurs fois au cours d'une même année soient comptés deux fois dans ce recueil statistique. L'EASO va se lancer, dans le cadre de ses activités dans le domaine de l'alerte précoce, dans une collecte de données spéciale sur la question des demandes ultérieures.

concernés par ces nouveaux arrivants (l'Allemagne et la Suède). Ce phénomène était également problématique pour les États membres situés aux frontières extérieures du sud-est, qui sont géographiquement plus proches de la Syrie et qui sont déjà la principale voie d'accès à l'Union européenne pour d'autres flux. Fin 2012, cependant, le nombre de demandes de protection émanant de Syriens dans l'Union européenne a chuté, pour revenir aux niveaux de la mi-juillet, malgré l'augmentation exponentielle dans la région. Comme expliqué plus haut, il est apparu que cette hausse soudaine, suivie de cette baisse, du nombre des demandes introduites dans l'Union européenne étaient probablement surtout dues à la proportion importante de demandes introduites sur place alors que la crise s'aggravait <sup>(34)</sup>, ainsi qu'au renforcement des contrôles à la frontière entre la Turquie et la Grèce.

**Total Syrian Asylum Applicants in EU by MS, 2011-2012**



**Figure 14: Demandeurs syriens dans les États membres de l'UE; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013**

Contrairement aux Afghans, un grand nombre de demandeurs syriens arrivent en famille dans l'Union européenne, ce qui se traduit par une proportion importante de mineurs accompagnés <sup>(35)</sup> et une répartition plus équilibrée entre les sexes. En outre, si cette cadence de l'afflux devait se maintenir, il deviendrait plus difficile de proposer des conditions d'accueil appropriées, conformément aux dispositions de la directive 2003/9/CE du Conseil relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile <sup>(36)</sup> (ci-après, la «directive relative

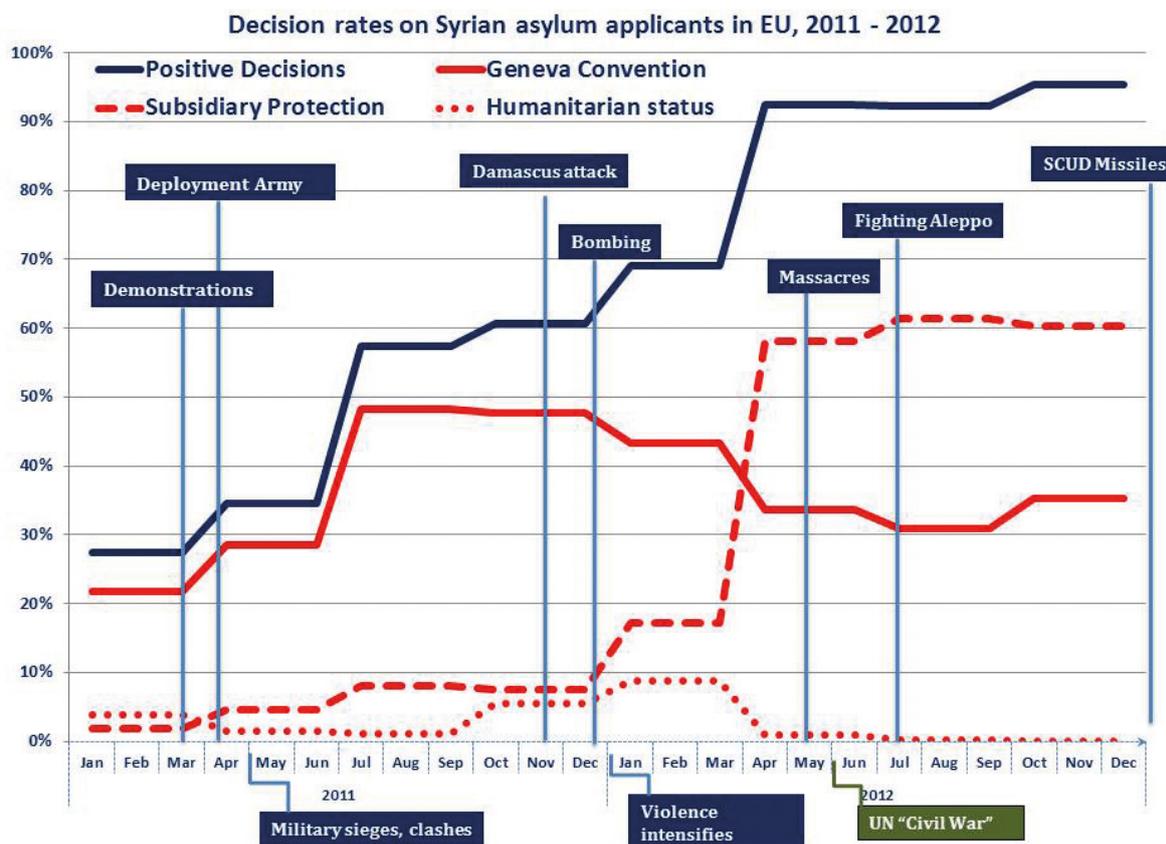
<sup>(34)</sup> Selon les informations données par les États membres lors de la réunion de coopération pratique de l'EASO sur la Syrie de mars 2013.

<sup>(35)</sup> Cela explique peut-être l'écart entre les chiffres publiés par le HCR dans «Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés, 2012» et les chiffres utilisés dans le présent rapport.

<sup>(36)</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>), consultée le 27 mai 2013.

aux conditions d'accueil»), les systèmes d'accueil nationaux étant souvent mieux adaptés aux personnes seules qu'aux familles. Certains États membres, comme Chypre, se sont dits inquiets à cet égard (voir 3.2.1.5).

Les États membres ont réagi en trois phases à l'afflux croissant de demandeurs syriens, ces phases étant étroitement liées, bien qu'avec un certain retard, à l'évolution de la situation dans le pays:



**Figure 15: Taux de décisions pour les demandeurs syriens de protection internationale dans l'UE 2011-2012;**  
**Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013. Aucune donnée pour les NL en raison du passage à un nouveau système d'information.**

Le graphique ci-dessus fait apparaître:

- Une première réaction (de janvier à novembre 2011), à l'époque où le soulèvement prenait encore la forme de manifestations et où les demandeurs se disaient visés individuellement par les forces de sécurité, qui s'est traduite par une augmentation du nombre des décisions d'octroi du statut de réfugié au titre de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés;
- Une deuxième phase (de juillet 2011 à mars 2012), dans le contexte d'une situation de plus en plus instable et incertaine, qui s'est traduite par un «gel» du traitement des demandes en attendant que la situation se stabilise. Durant cette période de «gel», plusieurs États membres n'ont traité que les demandes manifestement fondées, ce qui explique en partie le nombre important de décisions positives s'appuyant sur la CG;
- Troisièmement (à partir d'avril 2012), lorsque la situation a tourné à la guerre civile, bon nombre de demandeurs ont été reconnus sur la base des opérations militaires/insurgés en cours, conformément à l'article 15 de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, même si les États membres ont continué d'octroyer le statut conféré par la Convention de Genève aux demandeurs qui répondaient aux conditions requises.

Le nombre total des décisions rendues par les États membres a un impact direct sur le volume de dossiers syriens toujours en instance à la fin de chaque mois. Après les bombardements de Damas en décembre 2011, le nombre des cas s'est réduit, et après les massacres de mai 2012, il a à nouveau augmenté. Le nombre de cas en suspens

fin novembre 2012 était de 60 % plus élevé que le nombre total des cas en suspens fin mai 2012. Cette augmentation du nombre des cas en attente de décision est clairement influencée par les mesures appliquées par beaucoup d'États membres dans la procédure d'asile, à savoir le gel temporaire du traitement des cas.

Si les graphiques portant sur le niveau européen présentés plus haut donnent une idée de la façon dont le RAEC dans son ensemble a traité l'afflux syrien, ils masquent les divergences entre les États membres, dont beaucoup ont décidé de «geler» les demandes pendant un moment ou se sont avérés plus enclins à octroyer une protection subsidiaire. La Suède et l'Allemagne ont essentiellement octroyé la protection subsidiaire au titre de l'article 15, point b), et non c), de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. On a également constaté qu'une grande partie des demandeurs syriens en Allemagne étaient d'origine kurde, ce qui est sans doute lié à la diaspora qui existait déjà dans cet État membre <sup>(37)</sup>.

D'autres États membres ont tenté de proposer des solutions différentes afin de permettre aux ressortissants syriens de prolonger leur séjour en toute légalité sans avoir à passer par la procédure d'asile. Par exemple, au Royaume-Uni, où la Syrie était le 4<sup>e</sup> pays d'origine, on a donné à certains Syriens résidant légalement dans le pays la possibilité de prolonger plus facilement leur séjour (par exemple, en tant qu'étudiants) ou de changer de voie d'immigration (par exemple, en passant du statut de visiteur à celui d'étudiant).

La concentration des demandeurs syriens dans quelques États membres s'explique par les politiques nationales différentes en matière de prise de décision et par la présence éventuelle d'une communauté syrienne dans le pays concerné. Afin d'améliorer l'harmonisation des approches, les recommandations communiquées aux États membres confrontés à ces situations sont bien souvent utiles <sup>(38)</sup>. Le HCR a actualisé sa déclaration de principes sur la Syrie en décembre 2012 <sup>(39)</sup>.

Depuis août 2012, la Commission européenne s'efforce de créer un réseau composé des agences et des parties prenantes concernées dans l'Union européenne (SY NET) afin de mieux surveiller les évolutions sur le terrain, de même que la situation à la frontière et dans les systèmes d'asile à l'échelle de l'Europe. Le réseau a ainsi aidé les institutions européennes à s'assurer que des mesures rapides peuvent être prises en cas de besoin et a permis à un atelier de coopération pratique d'être organisé par l'EASO en août 2012.

En outre, la Commission est en train de mettre au point, à la demande du Conseil «Justice et affaires intérieures» (JAI) <sup>(40)</sup>, un programme de protection régional (PPR) dans les pays voisins de la Syrie (plus particulièrement le Liban, la Jordanie et l'Iraq), axé sur le renforcement des capacités à long terme dans le domaine de la protection internationale. Le PPR peut, par exemple, prévoir une aide à l'enregistrement des demandes et ainsi assurer la protection des personnes fuyant le conflit syrien. Il peut aussi aider les pouvoirs publics locaux en leur offrant l'équipement et les fournitures nécessaires, mais aussi, le cas échéant, en offrant des formations et des informations aux organisations non gouvernementales, à des fonctionnaires, et aux autres parties prenantes s'appuyant sur les principes de base de la protection internationale <sup>(41)</sup>.

L'EASO a aidé la Commission européenne et les États membres à faire face à l'afflux syrien en proposant des statistiques à jour et en organisant des réunions d'experts les 28-29 juin 2012 et les 18-19 mars 2013, à Malte, et le 24 août 2012, à Bruxelles, où les représentants des autorités chargées de l'asile des États membres ont pu écouter les présentations des experts, échanger des informations et s'informer sur leurs politiques et leurs pratiques actuelles, ainsi que sur la planification de leurs mesures d'urgence.

<sup>(37)</sup> Frontex, *FRAN Quarterly*, n° 2, avril-juin 2012, p. 40, ([http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(38)</sup> Ce constat faisait partie des observations faites lors de la réunion de coopération pratique de l'EASO sur la Syrie, les 18 et 19 mars 2013.

<sup>(39)</sup> HCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update I*, décembre 2012, (<http://www.unhcr.org/refworld/country,,,COUNTRYPOS,SYR,,50d457b12,0.html>), consulté le 11 avril 2013.

<sup>(40)</sup> Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse*, 3195<sup>e</sup> session du Conseil, Justice et affaires intérieures, 15389/12, 25-26 octobre 2012, ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/jha/133258.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133258.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(41)</sup> Voir Commission européenne, *Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile* (2012).

### 2.4.3. Les Balkans occidentaux

L'afflux de demandeurs de protection internationale originaires de la région des Balkans occidentaux est source de préoccupation pour les États membres depuis des années et, en particulier, depuis la levée, en décembre 2009, de l'obligation d'être en possession d'un visa pour entrer dans les États membres de l'Union européenne qui sont liés par le règlement relatif aux visas <sup>(42)</sup> pour la *Serbie*, l'*ARYM* et le *Monténégro* et, en décembre 2010, pour l'*Albanie* et la *Bosnie-Herzégovine*. La proportion de l'afflux total représentée par les demandeurs originaires de ces pays a représenté, selon les sources, entre 10 et 21 % du total pour l'Union européenne ces cinq dernières années.

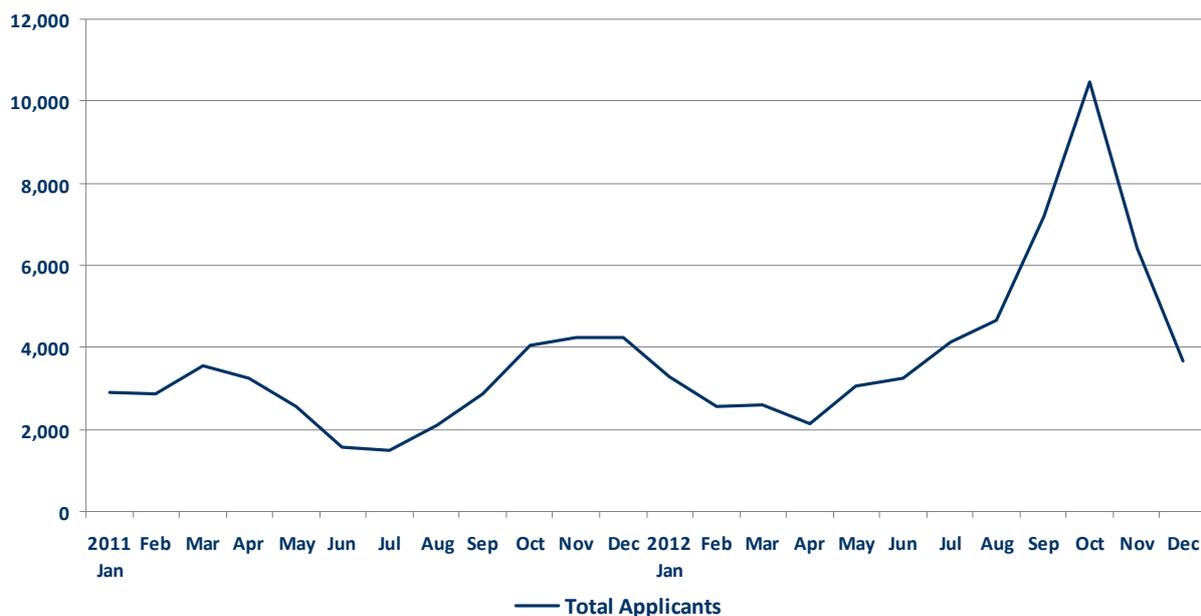
Le nombre total des demandeurs a considérablement augmenté (+49 %) en 2012 (Figure n° 16), pour atteindre des niveaux très élevés dans certains États membres, comme l'Allemagne, la Suède et le Luxembourg.

Constatant que la plupart des demandes de protection internationale introduites par des citoyens des Balkans occidentaux profitant d'un séjour non soumis à l'obligation de visa sont «manifestement infondées», la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède ont envoyé une lettre commune à la Commission européenne avant la réunion du Conseil JAI du 25 octobre 2012 en vue de progresser dans l'introduction d'une clause de sauvegarde, qui prévoirait la réintroduction temporaire d'une obligation de visa pour les ressortissants des pays des Balkans, de Serbie et de l'ARYM, qui sont normalement autorisés à voyager au sein de l'Union européenne sans visa <sup>(43)</sup>. Tandis que la libéralisation du régime des visas facilite les voyages à destination de l'Union européenne pour les citoyens des pays des Balkans occidentaux, la tendance à la hausse du nombre des demandes a débuté avant la libéralisation et il semble que ce facteur ne soit pas le seul à déterminer la décision de voyager et le choix de la destination. Certains États membres n'ont remarqué aucune augmentation de l'afflux de demandeurs (comme l'Italie), ou ont même connu une baisse depuis la libéralisation du régime des visas (Autriche, Hongrie). Le Royaume-Uni, où l'obligation de visa est toujours en place (le pays ne faisant pas partie de l'espace Schengen), a relevé une augmentation du nombre des demandes de protection internationale depuis le renforcement des activités de contrôle axées sur l'immigration clandestine <sup>(44)</sup>.

<sup>(42)</sup> Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:FR:NOT>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(43)</sup> La raison principale à l'origine de cette proposition résidait dans le fait que les États membres à son origine étaient confrontés à un afflux massif de demandeurs de protection internationale originaires des États des Balkans occidentaux, mettant sous pression les services administratifs et judiciaires compétents dans l'Union européenne. Cette clause devait permettre la réintroduction des visas dans les situations de force majeure.

<sup>(44)</sup> Le Royaume-Uni n'a pas connu de hausses significatives du nombre des demandes de protection internationale émanant des Balkans occidentaux, à l'exception de celles venant de l'Albanie, pour laquelle le Royaume-Uni est l'une des destinations européennes préférées malgré le fait qu'un régime de visa soit toujours en place. Le nombre des demandeurs d'asile originaires d'Albanie au Royaume-Uni a considérablement augmenté en 2012 par rapport à 2011. Voir Gouvernement britannique, Home Office, *Immigration Statistics*, octobre à décembre 2012 (<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2012>), consulté le 27 mai 2013.

**WB total applicants in EU - Monthly trend, 2011 - 2012**

**Figure 16: Nombre total des demandeurs originaires des Balkans occidentaux – Évolution mensuelle, 2011 – 2012; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013**

Le *rapport annuel 2011 de l'EASO* relevait déjà une tendance saisonnière dans l'afflux (avec un pic, en général, en octobre chaque année) et indiquait que certains facteurs d'attraction pouvaient avoir une influence décisive sur le choix de l'État membre de destination des demandeurs <sup>(45)</sup>.

Selon une étude publiée le 1<sup>er</sup> janvier 2013 par un groupe de réflexion indépendant <sup>(46)</sup>, certains facteurs d'attraction sont également importants dans la détermination du flux; elle estime que la durée de la procédure d'asile (et la période correspondante pendant laquelle les demandeurs de protection internationale peuvent percevoir des allocations en attendant que leur demande soit traitée) est le facteur d'attraction principal. D'après cette étude, les États membres dans lesquels les procédures sont les plus courtes sont moins affectés, et ceux qui parviennent à accélérer suffisamment l'examen des demandes afin de limiter la période de perception des aides sociales et/ou pécuniaires, voire de la réduire à néant, ont vu le nombre des demandeurs se réduire.

Le Tribunal constitutionnel allemand a estimé, le 18 juillet 2012, que les dispositions régissant les prestations de base en espèces au titre de la loi sur les prestations offertes aux demandeurs d'asile étaient incompatibles avec le droit fondamental à un minimum de moyens de subsistance. Les prestations en espèces offertes aux demandeurs pendant que leur dossier est en instance ont par conséquent été considérablement augmentées. Au cours de la période qui a suivi, on a remarqué que l'augmentation saisonnière du nombre des demandes débutait plus tôt dans l'année et était plus marquée par rapport aux années précédentes.

<sup>(45)</sup> Comme l'indique le graphique, cette tendance saisonnière a été nettement plus marquée en 2012 qu'en 2011 et, malgré la baisse très nette observée fin 2012, elle s'est maintenue à un niveau saisonnier «normal» début 2013.

<sup>(46)</sup> Initiative européenne pour la stabilité (ESI), «Saving visa-free travel - Visa, asylum and the EU roadmap policy», 1<sup>er</sup> janvier 2013, ([http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=132](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=132)), consulté le 27 mai 2013.

L'EASO a organisé une réunion de coopération pratique, en mars 2013, sur les demandeurs originaires des Balkans occidentaux et les politiques et pratiques des États membres à leur égard. S'il s'est effectivement confirmé que la question des prestations en espèces offerte aux personnes dont la demande est en suspens constituait un important facteur d'attraction, une situation plus complexe est apparue en ce qui concerne la nature des flux, qui est très spécifique et hétérogène. L'atelier a également permis de comprendre qu'un ensemble complet de mesures (comme le raccourcissement des délais de traitement, les campagnes d'information du public, les opérations de retour et la réduction des prestations) s'avérerait essentiel pour faire face efficacement aux flux de demandeurs d'asile originaires des Balkans occidentaux.

L'EASO effectuera une analyse comparée COI détaillée de ce flux et des initiatives des États membres pour y faire face en 2013.

Les autorités allemandes ont pris des mesures administratives concrètes pour atténuer ces effets: les demandes émanant de citoyens *serbes* et originaires de l'ARYM ou, mieux, des *Balkans occidentaux*, sont considérées comme la priorité absolue et traitées dans le cadre d'une procédure prioritaire <sup>(47)</sup>.

En France, l'*Albanie* et le *Kosovo*, inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs depuis le 18 mars 2011, ont été rayés de cette liste sur décision du Conseil d'État datée du 26 mars 2012. Cette décision est sans doute à l'origine de l'augmentation de l'afflux observée dès le mois de mai. Le nombre total des demandeurs originaires des pays des *Balkans occidentaux* s'élevait alors à 9 170, avec des hausses relativement marquées: *Albanie* +445 %; *Bosnie-Herzégovine* +400 %; *Monténégro* +162 %; *Serbie* +20 %; *Kosovo* +118 %. À l'instar d'autres États membres, mais pas tous, la France a noté qu'une majorité des demandeurs originaires de ces pays appartenaient à la communauté rom.

La Suède a été le troisième État membre le plus touché, avec près de 7 400 nouveaux demandeurs (+20 %).

Même si le nombre des demandes de protection internationale a légèrement baissé au Luxembourg, ce nombre reste très important: 1 643 demandes sur un total de 2 056 ont été introduites par des personnes originaires des pays des Balkans occidentaux. Les ressortissants serbes arrivaient en tête, suivis des Albanais et des Monténégrins.

À la demande de la Commission européenne, Frontex a également mis en place un mécanisme de surveillance visant à évaluer, sur une base hebdomadaire, les évolutions sur le plan des demandes de protection internationale dans l'Union européenne. Ce mécanisme s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large de la Commission européenne, axée sur l'organisation de dialogues de haut niveau avec les pays des Balkans occidentaux, en vue de prendre les mesures nécessaires pour réduire l'impact de la libéralisation du régime des visas, en termes de demandes de protection internationale infondées dans l'Union européenne. Dans ce contexte, les pays des Balkans occidentaux rendent régulièrement compte des activités mises en place et de leur impact. Une rencontre déterminante à cet égard a été organisée à Tirana au niveau ministériel, les 5 et 6 novembre 2012.

La Commission européenne et les États membres ont également tenté de trouver une solution au problème de la migration au départ des *Balkans occidentaux* à la source, en organisant des campagnes d'information dans les pays d'origine (Belgique <sup>(48)</sup>) ou en mettant en œuvre des projets de développement visant à améliorer les conditions de vie des communautés qui ont le plus tendance à émigrer (Luxembourg <sup>(49)</sup>). Ce dernier projet porte essentiellement sur l'accès à un logement décent, sur les activités rémunératrices dans des secteurs économiques

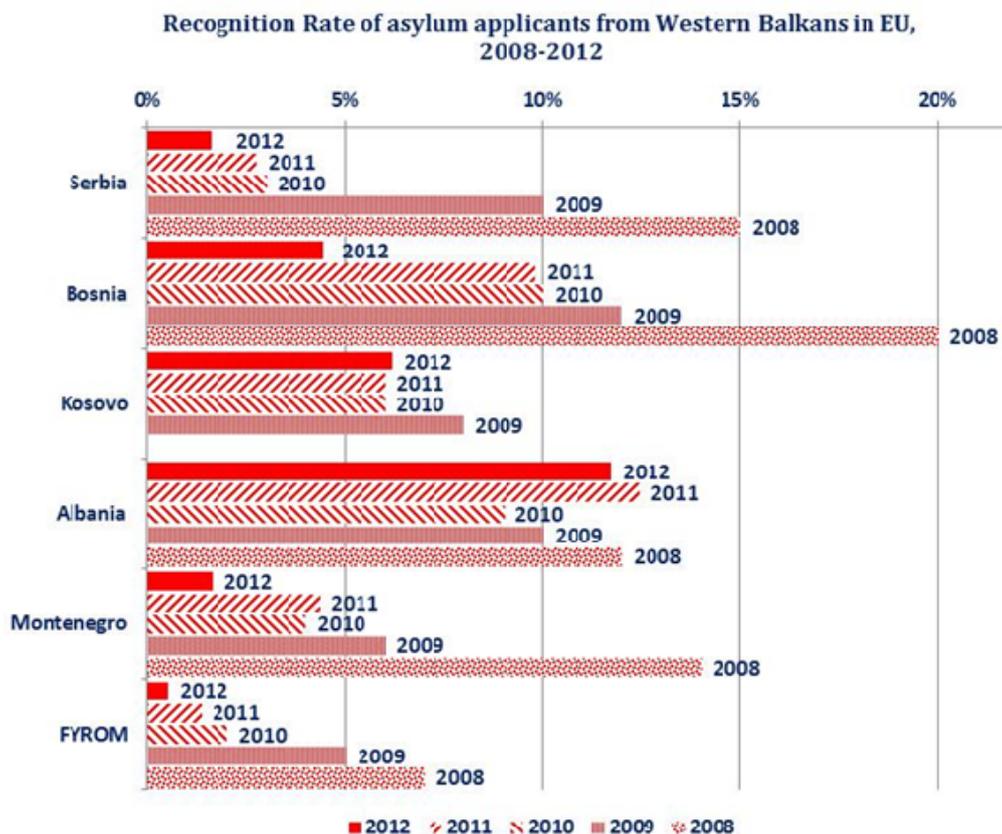
<sup>(47)</sup> Le personnel des autres services de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (BAMF) (agents responsables des actions judiciaires, des questions d'intégration) a été affecté provisoirement au traitement des demandes émanant de Serbie et d'ARYM, si bien qu'entre la mi-octobre et la mi-décembre 2012, la priorité absolue a été donnée à ces demandes. (Questionnaire du REM)

<sup>(48)</sup> Plusieurs campagnes de dissuasion et de prévention ont été menées dans différents pays des Balkans, et la politique de retour a été renforcée. Les demandeurs originaires des pays des Balkans ne se voient pas offrir de primes d'encouragement: seul leur billet retour est pris en charge. En novembre et décembre 2011, l'Office des étrangers a organisé, en collaboration avec Fedasil, des transferts hebdomadaires en car vers les pays des Balkans concernés, un service qui s'est poursuivi en 2012.

<sup>(49)</sup> Le Luxembourg a débuté sa coopération au développement dans les Balkans (Serbie, Monténégro et Kosovo) en 1999, lorsque le pays a participé à l'effort global de la communauté internationale en faveur de la stabilité et du développement dans la région des Balkans. La politique du gouvernement à cette époque visait essentiellement à faciliter le retour volontaire et la réintégration socio-économique des demandeurs de protection internationale dans leur pays d'origine. Face à la vague récente de demandeurs de protection internationale originaires du sud de la Serbie (Vranje et Bujanovac), le gouvernement a lancé un programme de développement fin 2011 visant à améliorer les conditions de vie dans la région et ainsi à contenir l'afflux massif de demandeurs de protection internationale originaires de cette région. Le projet porte essentiellement sur l'accès à un logement décent, sur les activités rémunératrices dans des secteurs économiques traditionnels, sur la lutte contre les niveaux élevés de décrochage scolaire, sur l'amélioration de l'accès aux soins de santé et de leur qualité et sur le développement communautaire.

traditionnels, sur la lutte contre les niveaux élevés de décrochage scolaire, sur l'amélioration de l'accès aux soins de santé et de leur qualité, et sur le développement européen.

Malgré certaines différences, les États membres portent un regard similaire sur la situation dans les pays des *Balkans occidentaux*, avec un taux de décisions négatives proche de 96 % (voir Figure n° 17). Ils semblent tous d'accord pour dire que, même si la discrimination et l'exclusion sociale sont parfois à l'origine d'une grande détresse, ces phénomènes constituent rarement des persécutions ou des préjudices graves, au sens des dispositions concernées de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. Le HCR prépare actuellement des recommandations à propos des mesures cumulées, susceptibles d'équivaloir à de la persécution<sup>(50)</sup>. Il convient de noter que le taux de reconnaissance pour l'Albanie est nettement supérieur à celui observé pour les autres pays des Balkans occidentaux.



**Figure 17: Taux de reconnaissance des demandeurs de protection internationale originaires des Balkans occidentaux dans l'UE, 2008-2012; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013. Aucune donnée pour 2012 pour les NL en raison du passage à un nouveau système d'information**

L'analyse des trois ensembles de cas présentés plus haut fait ressortir les caractéristiques très différentes que peuvent présenter les afflux de demandeurs de protection internationale. Dans les cas liés à des situations d'urgence provoquées par une guerre civile ou d'autres conflits majeurs, les taux de reconnaissance sont généralement très élevés, la nécessité de protéger les véritables demandeurs de protection internationale étant évidente; des difficultés subsistent néanmoins en ce qui concerne le choix du régime juridique à utiliser à mesure que la situation évolue.

D'autres flux peuvent, dans une large mesure, se composer de personnes ayant très peu de raisons de se dire persécutées au sens de la législation européenne relative à la protection internationale et autres. La difficulté pour les États membres consiste à traiter le plus rapidement possible les demandes manifestement infondées et les retours, tout en maintenant des mesures de sauvegarde procédurales et en assurant un examen individuel des demandes. Un certain nombre d'États membres déploient également des efforts considérables pour aider les pays d'origine à réduire les facteurs de répulsion susceptibles de donner lieu à des demandes infondées.

<sup>(50)</sup> Contribution du HCR.

Enfin, et plus habituellement, d'autres problèmes qui sévissent généralement à plus long terme dans les pays d'origine connaissant une situation d'«instabilité stable» peuvent sérieusement compliquer la tâche des États membres de l'Union européenne, qui s'efforcent d'octroyer la protection à ceux qui en ont effectivement besoin tout en renvoyant les autres, compte tenu de l'évolution de la situation dans le pays d'origine sur les plans à la fois géographique et temporel. C'est le cas de l'Afghanistan, de la Somalie et d'autres pays pour lesquels il est particulièrement difficile de se prononcer sur la protection à offrir, compte tenu de la difficulté de savoir ce qu'il se passe exactement dans la région d'origine du demandeur et à quel moment. Lors du traitement de ces flux, il est essentiel de disposer d'informations sur les pays d'origine (COI) qui soient d'actualité et de qualité et d'en faire usage pour permettre aux agents responsables du traitement des demandes de prendre les bonnes décisions.

En février 2013, le conseil d'administration de l'EASO a approuvé une proposition concernant l'adoption par l'organisation d'une approche en réseau, en ce qui concerne les COI au niveau européen. L'approche relie les diverses activités de l'EASO en matière de COI au sein d'une structure cohérente et utilise de manière optimale les ressources disponibles. <sup>(51)</sup>

<sup>(51)</sup> Pour de plus amples informations, voir l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

## 3. Principales évolutions en 2012

### 3.1. Évolutions importantes au niveau de l'Union européenne dans le domaine de l'asile

#### 3.1.1. Sur le plan législatif: achèvement du RAEC

L'année 2012 a été déterminante pour le processus d'adoption du nouveau paquet «asile» européen. Dans le cadre des présidences danoise et chypriote, des progrès importants ont été réalisés par les colégislateurs afin de s'entendre sur les différents instruments. Plus particulièrement, après l'adoption, en 2011, de la directive révisée relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile <sup>(52)</sup>, un accord politique a été conclu en 2012 sur la refonte du règlement de Dublin <sup>(53)</sup> et de la directive relative aux conditions d'accueil. En ce qui concerne ledit règlement, les principaux changements sont liés à la création d'un recours effectif (droit d'appel garanti contre les décisions de transfert et effet suspensif correspondant, aide juridique gratuite), à l'introduction d'un motif unique et d'une période de rétention maximale, au renforcement du droit au maintien de l'unité familiale, notamment pour les mineurs et les personnes à charge, à l'introduction du droit à l'information et à une audition individuelle, ainsi qu'à la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce, de préparation et de gestion des crises. En ce qui concerne la directive relative aux conditions d'accueil, de nouvelles garanties importantes ont été introduites dans le domaine de la rétention; elles prévoient des règles détaillées ainsi qu'une liste exhaustive des motifs restrictifs de rétention et des obligations strictes en matière de conditions de rétention. L'accès à l'emploi est encore facilité, et de nouvelles règles sont mises en place en ce qui concerne la protection des personnes ayant des besoins particuliers.

Même si les travaux étaient encore en cours en 2012, un accord politique a été trouvé également, en mars 2013, sur les deux autres textes législatifs qui forment le fondement juridique du RAEC, à savoir la directive relative aux procédures d'asile et le règlement Eurodac.

Dans la nouvelle directive relative aux procédures d'asile <sup>(54)</sup>, les normes procédurales seront considérablement clarifiées au niveau européen. Elle prévoira notamment une procédure d'asile s'appuyant sur le principe du «*frontloading*» (offrir une aide accrue aux demandeurs de protection internationale au début de la procédure afin d'accélérer et d'améliorer les décisions), des motifs exhaustifs et objectifs pour les procédures accélérées et aux frontières, des garanties pour les personnes ayant des besoins particuliers, comme les mineurs non accompagnés, des règles en matière de recours afin de résister aux contestations devant les tribunaux européens, et des règles plus strictes pour lutter contre les demandes répétitives abusives. Le règlement Eurodac modifié <sup>(55)</sup> améliore le fonctionnement d'Eurodac en revoyant les délais de transmission des données dactyloscopiques. Une nouvelle possibilité d'action a été ajoutée afin de permettre l'accès à des fins répressives dans des conditions strictement contrôlées. Certaines mesures de sauvegarde supplémentaires ont été ajoutées durant les négociations, comme la nouvelle obligation de comparer les empreintes digitales avec les données figurant dans le système d'information sur les visas (lorsque c'est autorisé) avant d'effectuer une vérification Eurodac.

Une fois que les instruments juridiques auront été formellement adoptés, une nouvelle phase débutera pour le RAEC. Dans ce contexte, les États membres et la Commission européenne devront, avec l'aide de l'EASO, assurer la bonne mise en œuvre du paquet à l'échelle de l'Union européenne et vérifier que le processus s'accompagne d'une surveillance crédible des instruments juridiques, notamment en recourant aux nouvelles possibilités

<sup>(52)</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:FR:PDF>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(53)</sup> Directive «Refonte» 2003/9/CE. Conseil de l'Union européenne, Conditions d'accueil des demandeurs d'asile: Amélioration et meilleure harmonisation des conditions de vie et efficacité renforcée des règles visant à lutter contre les abus, 14556/12, 25 octobre 2012 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/jha/133194.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133194.pdf)), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(54)</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, p. 13 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>), consulté le 27 mai 2013. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2009/0165\(COD\)&l=fr](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2009/0165(COD)&l=fr) référence interinstitutionnelle COD(2009)0165.

<sup>(55)</sup> Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil. JO L316 du 15.12.2000, p. 1. Observatoire législatif du PE. [Observatoire législatif du PE](#), référence interinstitutionnelle COD(2008)0242. Le prochain rapport annuel Eurodac sera publié au cours du second semestre 2013.

offertes par l'article 33 du règlement de Dublin révisé, qui prévoit la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce et de préparation au niveau européen, géré par la Commission européenne.

L'EASO continuera de jouer un rôle essentiel dans ce processus, la coopération pratique effective étant indispensable si l'Union européenne tient à assurer l'application complète des exigences du régime d'asile européen commun. L'EASO jouera un rôle de fournisseur d'information et constituera un outil de surveillance indispensable pour prévenir les crises, ainsi qu'un instrument de coordination et de mise en œuvre des activités de coopération pratique, qui encourageront la solidarité dans l'Union européenne, comme indiqué, notamment, dans la communication de la Commission européenne sur la solidarité au sein de l'Union européenne <sup>(56)</sup>.

### 3.1.2. La jurisprudence

En 2012, la jurisprudence a connu une évolution importante, au niveau européen, en ce qui concerne l'interprétation et l'application des instruments juridiques du RAEC et d'autres instruments connexes.

Depuis quelques années, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en matière de protection internationale ont permis de forger un corpus de jurisprudence, qui constitue un élément essentiel dans la mise en œuvre et l'interprétation du RAEC.

D'une part, la CEDH s'est prononcée, au cours des dernières décennies, sur un nombre considérable d'affaires liées à l'asile, au principe de non-refoulement et aux conditions de rétention. La Cour a fondé ses arrêts sur sa compétence à assurer le respect des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEdDH), comme, par exemple, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3), l'interdiction des expulsions collectives (article 4 du protocole 4), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) et le droit à un recours effectif (article 13).

D'autre part, le rôle joué par la CJUE dans l'interprétation du droit européen en vue de s'assurer qu'il est appliqué de la même manière dans tous les pays de l'Union européenne est de plus en plus important dans le domaine de l'asile. La CJUE joue un rôle essentiel dans ce domaine, en assurant l'application systématique et harmonisée de l'acquis communautaire en matière d'asile dans tous les pays de l'Union européenne (décisions préjudicielles), ainsi que dans le cadre des procédures entamées pour le non-respect par les États membres d'une obligation prévue par le droit européen (procédures d'infraction) ou même en ce qui concerne les affaires qui visent à examiner la légalité d'un texte législatif européen (recours en nullité). En outre, la CJUE doit assurer l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui établit le droit d'asile (article 18) et prévoit l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 4), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition (article 19) ou le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47). Dans ce contexte, le respect de la Charte pourrait, en définitive, être analysé par la CJUE sous l'angle des questions d'asile.

Enfin, l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que *«les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux»*. La CEdDH est par conséquent considérée par la CJUE comme un traité d'une importance particulière.

Afin d'éviter une longue énumération des affaires, la plupart des arrêts importants rendus par la CJUE et la CEDH en 2012 en matière d'asile, de protection internationale et de non-refoulement se retrouvent dans les rubriques pertinentes du rapport en fonction de la question traitée. Les arrêts qui ne trouvent pas leur place dans la structure sont commentés ci-dessous:

<sup>(56)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle, COM(2011)835 final, 2 décembre 2011, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:FR:PDF>), consulté le 27 mai 2013.

*Conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile:* Clause d'exclusion prévue par l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la CG (Palestiniens ayant recours à l'assistance de l'UNRWA)

Dans la demande de décision préjudicielle dans l'affaire *C-364/11 Mostafa Abed El Karem El Kott et autres contre Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Hongrie)* <sup>(57)</sup>, la CJUE s'est prononcée sur l'interprétation de la clause d'exclusion basée sur la protection existante par l'UNRWA lorsque cette protection a cessé [article 12, paragraphe 1, sous (a), de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile]. Plus précisément, la juridiction de renvoi demandait si, lorsqu'il est établi que la protection a cessé, le demandeur devait toujours se voir octroyer le statut de réfugié ou s'il avait simplement droit à un réexamen de sa demande, au même titre que les autres demandeurs de protection internationale. La procédure au principal concernait la demande de protection internationale présentée par plusieurs ressortissants palestiniens qui ont été contraints à quitter la zone d'opération de l'UNRWA et ont sollicité la reconnaissance du statut de réfugié *ipso facto* par les autorités hongroises. La CJUE a fait observer que la cessation de la protection de la part de l'UNRWA visait également la situation d'une personne qui, après avoir eu effectivement recours à cette protection ou à cette assistance, cesse d'en bénéficier pour une raison échappant à son propre contrôle et indépendante de sa volonté. Il appartient aux autorités de vérifier si cette personne se trouvait dans un état personnel d'insécurité et si l'UNRWA était dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incombant à l'UNRWA. Si tel est bien le cas, la personne est en droit de bénéficier *ipso facto* du statut de réfugié au sens de l'article 2, sous (c), de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (et non de la protection subsidiaire) et à la lumière de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la Convention de Genève. La CJUE a, par ailleurs, estimé que l'expression «*ipso facto*» ne constituait pas une discrimination par rapport aux autres demandeurs de protection internationale étant donné que les demandeurs bénéficiant d'une assistance de la part de l'UNRWA se trouvent dans une situation différente.

*Regroupement familial:* non-discrimination, mariage postérieur à la fuite

En ce qui concerne la CEDH, il convient de noter qu'elle n'est pas directement compétente pour se prononcer sur les décisions individuelles des États membres concernant la reconnaissance ou non de la protection internationale. Dans le cadre de ses compétences, elle a toutefois examiné une affaire, en 2012, digne d'intérêt dans ce domaine, qui était liée à la discrimination de certains réfugiés et au regroupement familial. L'affaire *Hode et Abdi contre le Royaume-Uni* (n° 22341/09) <sup>(58)</sup> concernait le refus d'autoriser le regroupement familial d'un réfugié somalien au motif que le mariage n'avait eu lieu qu'après son départ de Somalie. La CEDH a estimé que la différence de traitement entre les demandeurs et les autres catégories d'immigrants n'avait pas été objectivement et raisonnablement justifiée étant donné qu'elle mettait les conjoints des réfugiés dont le mariage avait eu lieu après le départ dans une position particulièrement désavantageuse par rapport à ceux dont le mariage avait eu lieu avant le départ. De plus, cette décision violait l'interdiction de discrimination, de même que le droit au respect de la vie privée et familiale. Il convient de noter que la réglementation britannique en matière d'immigration à cet égard a été modifiée en 2011 afin de permettre aux réfugiés d'être rejoints par leur conjoint épousé après leur départ, y compris pendant leur période de séjour initiale.

*Rétention:* sur le pouvoir des tribunaux pénaux internationaux ayant leur siège sur le territoire d'un État membre de maintenir des individus en rétention, même après qu'une demande d'asile a été présentée dans cet État membre

La CEDH a statué pour la première fois, dans l'affaire *Djokaba Lambi Longa c. les Pays-Bas* (n° 33917/12) <sup>(59)</sup>, sur le pouvoir des tribunaux pénaux internationaux ayant leur siège sur le territoire d'un État membre de maintenir des individus en rétention, même après qu'une demande d'asile a été présentée dans cet État membre. La Cour a conclu que même si M. Djokaba Lambi Longa était maintenu en rétention par la Cour pénale internationale sur le territoire des Pays-Bas afin de l'entendre comme témoin, les Pays-Bas n'étaient pas compétents pour juger de la légalité de sa rétention dans les locaux de la Cour pénale internationale (conformément, donc, à l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH), même si les Pays-Bas avaient décidé d'examiner sa demande d'asile.

<sup>(57)</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:FR:HTML>.

<sup>(58)</sup> Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114244>.

<sup>(59)</sup> Décision de la Cour du 9 octobre 2012 déclarant la demande irrecevable. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114056>.

### 3.1.3. Coopération pratique: le renforcement du Bureau européen d'appui en matière d'asile

Le rôle important imparti à l'EASO dans la mise en œuvre du RAEC a été souligné dans la communication de la Commission sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile: «[Le] Bureau fera en sorte que la coopération pratique devienne l'un des principaux piliers du régime d'asile de l'Union», étant donné que «[l]'expérience initiale du RAEC a montré que l'action pratique était un complément nécessaire à la législation en vue d'assurer que tous les États membres effectuent les mêmes tâches de la même manière, avec des résultats similaires»<sup>(60)</sup>. En 2012, tandis qu'il était toujours en phase de démarrage et que ses ressources étaient encore limitées, l'EASO s'est vu confier de nouvelles tâches importantes, comme la mise au point d'un système d'alerte précoce et de préparation<sup>(61)</sup>, qui inspirera l'article 33 de Dublin III «Mécanisme d'alerte précoce, de préparation et de gestion de crise».

Comme indiqué dans le rapport annuel d'activité 2012<sup>(62)</sup>, tant l'organisation (en termes d'effectifs) que l'ampleur des activités se sont considérablement développées.

Les étapes importantes dans le développement de l'EASO ont été le transfert officiel vers les nouveaux locaux du Grand Port de La Valette, le 3 septembre 2012, et l'indépendance financière du Bureau par rapport à la Commission depuis le 20 septembre 2012. Toujours en 2012, un certain nombre des instruments préexistants en matière d'asile ont été transférés à l'EASO, c'est le cas, par exemple, du portail commun rassemblant les informations sur les pays d'origine («COI Common Portal»), du programme européen de formation en matière d'asile et du réseau Eurasil.

Malgré le personnel et les ressources limités dont a disposé l'EASO en 2012, le Bureau a su devenir un vecteur de coopération pratique dans le domaine de la protection internationale. Outre l'élaboration de stratégies et de méthodologies, les activités opérationnelles réalisées en 2012 ont, notamment, comporté l'organisation de réunions et d'ateliers sur la politique d'asile et les COI, la publication de rapports relatifs aux informations sur les pays d'origine, des activités liées à la qualité (notamment sur les mineurs non accompagnés), l'analyse de données, un soutien opérationnel aux pays en proie à des difficultés considérables, et quelques premiers pas en matière de transfert à l'intérieur de l'Union, de réinstallation et de dimension extérieure du RAEC. Ce rapport annuel contient, dans les différentes rubriques thématiques concernées, des renvois vers des activités concrètes réalisées par l'EASO en 2012. De plus amples informations sont également apportées dans l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

Tandis que l'EASO s'est jusqu'ici essentiellement intéressé aux activités de coopération pratique entre les administrations des États membres responsables de l'asile en premier recours, en étroite collaboration avec la Commission européenne et avec la participation régulière du HCR et des autres agences de l'Union européenne, d'autres activités, également entreprises, font intervenir les membres des tribunaux spécialisés dans le domaine de l'asile. Des représentants de la société civile ont été invités à une conférence multidisciplinaire sur l'Afghanistan et à quelques activités liées aux mineurs non accompagnés. La société civile contribue aux activités de l'EASO par l'intermédiaire d'organisations qui sont membres du forum consultatif de l'EASO.

<sup>(60)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle, COM(2011)835 final, 2 décembre 2011, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:FR:PDF>), consultée le 27 mai 2013.

<sup>(61)</sup> Voir conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» (JAI) du 8 mars 2012.

<sup>(62)</sup> Tandis que l'édition 2011 du rapport annuel sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne comprenait également un aperçu complet des activités de l'EASO, de sa gestion, ainsi que des informations budgétaires, il a été décidé de publier un rapport d'activité annuel de l'EASO distinct en 2012 et l'année suivante. Ce document peut être téléchargé sur le site web de l'EASO.

## Le forum consultatif 2012

Le forum consultatif de l'EASO a été constitué peu après la création de l'organisation. Ce forum est un moyen d'échanger des informations et de mettre en commun des connaissances entre l'EASO, les organisations de la société civile et les entités pertinentes intervenant dans le domaine de la politique d'asile. La société civile intervenant dans le domaine de l'asile se caractérise par un nombre important d'organisations actives et variées à l'échelle locale, régionale, nationale, européenne et internationale. Ces organisations, qui possèdent différentes formes et différentes fonctions, jouent un rôle clé dans le débat portant sur la politique et les pratiques en matière d'asile et sur leur mise en œuvre à l'échelon national comme à l'échelon européen. Elles ont également contribué à l'amélioration de l'équité et de la précision des procédures d'asile, notamment en saisissant la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme.

De nombreuses organisations travaillant dans le domaine de l'asile possèdent une expérience et une expertise particulières, auxquelles les administrations nationales et les autres institutions n'ont pas aisément accès. Ces organisations présentent un intérêt pour les différents aspects du mandat de l'EASO. Le but de la consultation est de veiller à ce que les parties intéressées aient l'occasion d'être entendues et de contribuer aux activités de l'EASO.

En 2012, l'EASO a continué à renforcer sa relation avec la société civile, et le forum consultatif compte à présent 55 organisations membres. Tout au long de l'année, l'EASO a consulté les organisations de la société civile enregistrées à propos de différents domaines d'activités: le programme de travail annuel, le rapport annuel 2011, les formations, la qualité, l'estimation de l'âge, le système d'alerte précoce et de préparation, la réinstallation et les COI. L'EASO a également invité les organisations de la société civile à participer à la conférence sur l'Afghanistan, en novembre, qui était ouverte aux États membres, aux membres des tribunaux, aux universitaires et aux ONG. Outre le nombre des participants, qui a été encourageant, on s'est rendu compte que lorsque différents acteurs se rassemblent pour discuter de thèmes spécifiques, on obtient des résultats plus complets.

L'EASO a préparé, en collaboration avec le groupe de consultation, un plan opérationnel pour le forum consultatif. Ce plan opérationnel définit les paramètres généraux en matière de consultation, qui seront appliqués de manière systématique, un cadre de consultation cohérent, mais assez flexible pour répondre aux besoins *ad hoc* en matière de consultation, qui apparaissent quelquefois. Après son adoption par le directeur exécutif, le conseil d'administration l'a avalisé en septembre 2012. L'EASO a également mis en place le point de contact du forum consultatif, un guichet unique ouvert à la société civile, qui facilite et améliore la communication entre les différents acteurs de la société civile et les différentes unités au sein de l'EASO.

L'EASO a organisé la deuxième réunion en plénière, le 26 novembre 2012. Même si l'EASO consulte différentes organisations tout au long de l'année, la réunion plénière est devenue une manifestation majeure dans le calendrier d'activités du Bureau, qui attire environ 75 participants, dont la plupart sont des ONG travaillant dans le domaine de l'asile.

Lors de la réunion de novembre, outre le plan opérationnel du forum consultatif, les participants ont eu l'occasion de discuter, dans le cadre d'ateliers, des principaux produits et services proposés par l'EASO, comme le rapport annuel de l'EASO, son programme de travail annuel pour 2014, ses activités de formation, la qualité, les mineurs non accompagnés, ainsi que son système d'alerte précoce et de préparation. L'EASO a également présenté un projet de calendrier pour ses activités de consultation en 2013 <sup>(63)</sup>.

### 3.1.4. Le Fonds européen pour les réfugiés

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) constitue, depuis sa création, un instrument essentiel qui permet aux États membres de faire face aux lacunes de leurs systèmes d'asile, de réaliser des projets pilotes et des

<sup>(63)</sup> Il convient de mentionner plus particulièrement le rapport intitulé «*Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System*» (Développer les outils de solidarité au sein de l'UE afin d'améliorer la qualité et la protection des droits fondamentaux dans le régime d'asile européen commun) (janvier 2013), dans lequel le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) s'exprime sur toute une série de sujets, comme les activités de l'EASO, le mécanisme d'alerte précoce et la solidarité (qu'elle soit financière ou qu'elle concerne le partage d'expertise ou sous forme de transfert à l'intérieur de l'Union européenne). Voir <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/315-enhancing-intra-eu-solidarity-tools.html>, consulté le 17 avril 2013.

expériences, de partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques dans le cadre de projets bilatéraux et multilatéraux, et d'améliorer l'application de l'acquis communautaire en matière d'asile dans divers domaines.

*Le rapport annuel 2011 de l'EASO consacrait plusieurs pages aux projets mis en œuvre par les États membres dans le cadre d'actions européennes et de leurs programmes nationaux* <sup>(64)</sup>.

Les projets nationaux liés au FER dont les États membres font état pour 2012 sont si nombreux et variés qu'il serait impossible de les décrire tous sans dépasser les limites du présent rapport, même en les regroupant en catégories très générales.

Au vu des quelques tendances que l'on peut observer, les États membres semblent avoir centré leurs efforts sur les conditions d'accueil (en particulier pour les personnes vulnérables), et notamment sur les soins médicaux et psychologiques, l'assistance et les conseils juridiques, les formations, la réinstallation et le transfert à l'intérieur de l'Union européenne, l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, les COI et la réforme administrative en faveur de l'amélioration de l'efficacité. Bon nombre de projets sont mis en œuvre par ou via des organisations non gouvernementales, dont il convient de souligner la contribution à la mise en œuvre du RAEC <sup>(65)</sup>.

La Commission européenne rend régulièrement compte de l'utilisation qui est faite des fonds alloués par l'intermédiaire de cet important instrument de solidarité financière européenne <sup>(66)</sup>.

Dans le présent rapport, une série d'exemples concrets de projets liés au FER sont mentionnés dans les rubriques thématiques concernées.

L'année 2013 est la dernière année du FER. Dès 2014 (et jusqu'en 2020), le nouveau Fonds «Asile et migration» (FAM) sera axé sur les afflux de personnes et sur la gestion intégrée de la migration. Il soutiendra les actions axées sur les divers aspects de la migration, comme l'asile, la migration légale, l'intégration et le retour des ressortissants non européens en séjour irrégulier. Le FAM vise à mettre en place un système plus cohérent d'affectation des financements européens et à améliorer la possibilité de planification stratégique, tout en réduisant la charge administrative qui pèse sur les États membres. En 2012, les négociations sur le FAM étaient en cours <sup>(67)</sup>.

## 3.2. Évolutions importantes au niveau national

### 3.2.1. Difficultés rencontrées par les systèmes d'asile nationaux

Plusieurs États membres ont apporté des changements majeurs à leurs systèmes d'asile en 2012, dont certains doivent répondre aux difficultés rencontrées par les systèmes d'asile nationaux, dues au nombre élevé des demandes, à une capacité de traitement des demandes limitée, à des lacunes systémiques ou à plusieurs autres facteurs. Parmi les États membres qui ont rencontré des difficultés en 2012, quatre ont officiellement sollicité l'assistance de l'EASO sous la forme d'un soutien opérationnel en faveur de leur système d'asile.

#### 3.2.1.1. Grèce

La Grèce rencontre, depuis plusieurs années, de grandes difficultés au niveau de ses frontières extérieures <sup>(68)</sup>, tandis que l'infrastructure nationale est insuffisante pour gérer les divers afflux d'une ampleur plus que considérable, qui comprennent des personnes ayant potentiellement besoin d'une protection internationale.

<sup>(64)</sup> Voir rapport annuel 2011 de l'EASO, pp. 49 et sqq.

<sup>(65)</sup> Des exemples de projets cofinancés au titre du FER sont présentés à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/example-of-projects/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/example-of-projects/index_en.htm), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(66)</sup> Pour de plus amples informations, voir [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(67)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(68)</sup> Voir rapport annuel 2011 de l'EASO, pp. 17 et sqq.

Conformément au plan d'action national en matière de gestion de l'asile et de la migration, adopté conjointement par les autorités grecques et la Commission européenne en 2010, et après l'adoption de la loi n° 3907/2011 relative à la création du service de l'asile et du service de premier accueil, qui transpose dans le droit national la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la Grèce a procédé à la mise en place et à la dotation en personnel du nouveau service pour l'asile, qui devrait être opérationnel en juin 2013, de la nouvelle autorité de recours, et du nouveau service de premier accueil. Ces organes sont des structures civiles, qui relèvent du ministère de l'ordre public et de la protection des citoyens et sont composées de professionnels qualifiés et responsables de l'accueil, de la sélection des demandeurs de protection internationale et de l'examen de leur demande.

### L'aide de l'EASO en faveur de la Grèce

En 2012, l'EASO a facilité la mise en œuvre du plan d'action national en matière d'asile et de migration en aidant la Grèce à mettre en place le nouveau service pour l'asile, le nouveau service de premier accueil, la nouvelle autorité de recours, mais aussi en facilitant l'accueil en général et en réduisant le nombre des dossiers en suspens, grâce au déploiement d'experts des différents États membres de l'Union européenne dans le cadre des équipes d'appui «asile», ainsi qu'à la participation du personnel spécialisé de l'EASO. <sup>(69)</sup>

Ces déploiements d'experts en matière d'asile s'appuient sur le plan opérationnel pour la Grèce de l'EASO, qui a été signé le 1<sup>er</sup> avril 2011 et s'étend sur deux ans.

En outre, l'EASO et le HCR ont signé une convention de subvention (22 novembre 2012) relative à un projet s'étendant sur cinq mois, axé sur le soutien opérationnel en faveur du renforcement de l'instance de recours administratif de la procédure d'asile en Grèce, qui prévoit aussi d'apurer l'arriéré des recours.

Dans le cadre de la répartition des fonds européens entre les États membres sur la base du budget provisoire des quatre fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour 2012, la Grèce a reçu 3 601 857 EUR du FER. Le plan d'action national visé par le FER a réalisé divers programmes axés sur l'amélioration de l'infrastructure et des institutions du système d'asile <sup>(70)</sup>.

### 3.2.1.2. Luxembourg

Afin de faire face à l'augmentation du nombre des demandes de protection internationale qui résulte de l'afflux des demandeurs originaires des Balkans occidentaux, le Luxembourg a recruté du personnel supplémentaire pour traiter les demandes fin 2011 et en 2012. Pour former ce personnel dans le domaine de l'asile, le ministère du travail, de l'emploi et de l'immigration a sollicité l'aide de l'EASO. Un plan opérationnel a été signé en marge du Conseil JAI du 26 janvier 2012 par le ministre, Nicolas Schmit, et le Dr Robert K. Visser, directeur exécutif de l'EASO.

<sup>(69)</sup> Pour de plus amples informations, voir l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

<sup>(70)</sup> Les actions ont plus particulièrement financé deux programmes connexes:

A) Amélioration des conditions et de l'infrastructure d'accueil et des procédures d'asile.

Actions spécifiques:

A.1. Augmentation de la capacité et amélioration des services d'accueil pour les demandeurs d'asile  
 A.3. Services d'aide juridique et d'assistance aux demandeurs d'asile et aux personnes bénéficiant d'une protection internationale  
 A.4. Services sociaux, services de santé et soutien psychologique et services de conseil connexes, notamment pour les cas vulnérables du groupe cible  
 A.5. Offrir des informations aux communautés locales, et notamment sensibiliser et influencer positivement l'opinion publique, et offrir des formations spécifiques au personnel des pouvoirs publics et des organisations locales qui entrent en contact avec le groupe cible dans le processus d'accueil.  
 A.7 Services d'interprétation/traduction pour les autorités chargées de l'asile concernées

B) Intégration des personnes du groupe cible dont le séjour en Grèce a un caractère permanent et constant.

Actions spécifiques:

B.1. Conseils et assistance dans des domaines tels que le logement, les moyens de subsistance, l'intégration sur le marché du travail, et assistance offerte aux niveaux médical, psychologique et social  
 B.2. Activités qui aident le groupe cible à s'adapter à la société grecque aux niveaux social et culturel  
 B.3. Activités axées sur l'éducation, la formation professionnelle, les cours de langue grecque et l'acquisition de compétences. (Questionnaire du REM)

### L'aide de l'EASO en faveur du Luxembourg

L'aide offerte par l'EASO visait à former le nouveau personnel dans les domaines des «techniques d'audition» et de la «prise de décisions». Le Luxembourg s'est engagé en faveur du programme de formation de l'EASO et à disposer, à l'avenir, de ses propres formateurs dans le domaine du programme européen de formation en matière d'asile, conformément à la politique de l'EASO et européenne. Fin 2012, le Luxembourg avait formé sept formateurs dans quatre modules différents au sein de son unité «Réfugiés».

#### 3.2.1.3. Suède

L'afflux de demandeurs de protection internationale en Suède en 2012 a dépassé les estimations en raison de l'afflux massif des demandeurs *syriens*, d'un afflux soudain en provenance des *Balkans occidentaux* (voir 2.4.2, 2.4.3) et de l'afflux persistant en provenance d'autres pays comme la *Somalie*, l'*Afghanistan* et l'*Érythrée*. Ce phénomène pèse lourdement sur les systèmes d'asile nationaux et sur les problèmes d'accueil et d'hébergement, de même que sur l'examen des demandes.

Les autorités suédoises ont réagi en apportant des améliorations administratives et en recrutant du personnel supplémentaire <sup>(71)</sup>. L'Office suédois des migrations a créé une division opérationnelle axée sur la coordination des différentes divisions de l'Office, afin de renforcer sa flexibilité et de mieux répondre au nombre élevé de migrants.

### L'aide de l'EASO en faveur de la Suède

Fin 2012, la Suède a sollicité une aide particulière auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile, plus précisément sous la forme de formations destinées à l'Office suédois des migrations dans le domaine du droit international des réfugiés et des droits de l'homme, de même qu'une formation sur l'inclusion, organisée en février 2013. Une aide a été décidée, qui a consisté à dispenser les formations pertinentes prévues pour le personnel de l'Office suédois des migrations. <sup>(72)</sup>

#### 3.2.1.4. Italie

Le système actuel d'asile et d'accueil italien est confronté à de sérieuses difficultés. Sur le plan externe, il est arrivé que des tribunaux inférieurs d'autres États membres remettent en cause les conditions prévues par le système d'accueil italien et, dès lors, le bien-fondé des transferts opérés au titre du système de Dublin. Sur le plan interne, les autorités italiennes ont évalué la situation et examiné la nécessité de développer et de renforcer certaines parties du système d'asile et d'accueil. Même si des améliorations considérables ont été réalisées ces dernières années et sont toujours en cours, l'Italie a du mal à garantir un niveau homogène en ce qui concerne les services prévus par la législation nationale lorsque des volumes importants de nouvelles demandes lui parviennent. Le pays a besoin de plus de personnel spécialisé dans les informations sur les pays d'origine (COI) et d'une capacité analytique plus grande, d'une amélioration du système d'accueil, et d'un soutien en faveur de l'instance de recours.

### L'aide de l'EASO en faveur de l'Italie

Le 7 décembre 2012, l'Italie a demandé une aide spéciale à l'EASO afin d'améliorer et de développer son système d'asile et d'accueil. Le directeur exécutif de l'EASO a décidé, le 13 décembre 2012, d'offrir une aide technique et opérationnelle à l'Italie par le biais d'une expertise conjointe de l'EASO et des États membres, dans le cadre d'un plan d'aide spécial dont la signature est prévue pour 2013.

<sup>(71)</sup> Outre le recrutement de personnel supplémentaire, les mesures prises par l'Office suédois des migrations comprennent un assouplissement de la semaine de travail, avec des équipes pour le week-end également, et la révision de même que l'amélioration des positions juridiques et des recommandations administratives par rapport à la situation dans les pays d'origine par le département juridique et la division chargée de l'examen des demandes d'asile au sein du conseil d'administration.

<sup>(72)</sup> Voir rapport d'activité annuel 2012 de l'EASO.

### 3.2.1.5. Malte/transfert à l'intérieur de l'Union européenne

Le Bureau maltais du Commissaire aux réfugiés a reçu au total 2 114 demandes de protection internationale en 2012, faisant de cette année la deuxième, après 2001, en termes de nombre d'arrivées irrégulières sur l'île et de nombre de demandes de protection internationale reçues par le Bureau du Commissaire aux réfugiés. Parmi les demandes reçues en 2012, 86,3 % ont été introduites par des ressortissants de pays tiers arrivés à Malte par la mer de façon irrégulière, comme au cours des années précédentes. <sup>(73)</sup>

Face aux difficultés considérables rencontrées par Malte, et à la suite d'une conférence des donateurs interministérielle organisée par la Commission européenne en mai 2011, les personnes protégées ont été transférées depuis Malte vers d'autres États membres en 2012, comme le montre le tableau suivant. Ces activités de transfert (ou de relocalisation) ont été organisées dans le cadre du projet pilote européen axé sur les transferts à l'intérieur de l'Union européenne (Eurema) ou de projets bilatéraux.

État membre/État associé à l'espace Schengen	Nombre de places promises pour le transfert (2011-2012)	Nombre de bénéficiaires transférés (au 23 janvier 2013) <sup>(74)</sup>	Projet bilatéral/financé par l'UE
Allemagne	150	153 <sup>(75)</sup>	Bilatéral
Pologne	50	6 <sup>(76)</sup>	Projet financé par l'UE
Espagne	25		Bilatéral
Pays-Bas	20	20 <sup>(77)</sup>	Bilatéral
Danemark	10	10 <sup>(78)</sup>	Bilatéral
Roumanie	10		Projet financé par l'UE
Slovaquie	10		Projet financé par l'UE
Hongrie	5		Projet financé par l'UE
Irlande	10	20 <sup>(79)</sup>	Bilatéral
Lituanie	6	4 <sup>(80)</sup>	Projet financé par l'UE
Portugal	6	4 <sup>(81)</sup>	Projet financé par l'UE
Bulgarie	4		Projet financé par l'UE
<b>Total</b>	<b>306</b>	<b>217</b>	

**Tableau 3: Transferts à l'intérieur de l'UE depuis Malte par les États membres de l'UE: nombre de places promises en 2011-2012 et transferts effectifs en janvier 2013**

<sup>(73)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(74)</sup> Au 23 janvier 2013.

<sup>(75)</sup> L'Allemagne a accueilli au total 153 bénéficiaires d'une protection internationale transférés depuis Malte sur une base bilatérale. Le 29 novembre 2011, 147 bénéficiaires sont partis et le 13 février 2012, six personnes supplémentaires sont parties en Allemagne, portant le total à 153.

<sup>(76)</sup> Cinq sont partis le 17 janvier 2013 et un est parti le 23 janvier 2013.

<sup>(77)</sup> Vingt sont partis pour les Pays-Bas le 6 juin 2012.

<sup>(78)</sup> Un bénéficiaire a quitté Malte pour le Danemark le 26 mars 2012; sept autres bénéficiaires sont partis pour le Danemark le 17 octobre 2012; et deux sont partis le 11 décembre 2012.

<sup>(79)</sup> Dix bénéficiaires ont quitté Malte pour l'Irlande le 13 décembre 2011. En 2012, l'Irlande a promis d'accueillir dix bénéficiaires supplémentaires en provenance de Malte. Ces dix bénéficiaires ont quitté Malte le 6 novembre 2012.

<sup>(80)</sup> Quatre sont partis le 12 décembre 2012.

<sup>(81)</sup> Quatre sont partis pour le Portugal le 18 décembre 2012. Les deux autres ont demandé un report de leur transfert pour des raisons personnelles. Le Portugal a accepté, mais a demandé qu'ils soient transférés en janvier ou février 2013.

## Rapport sur les activités de transfert à l'intérieur de l'Union européenne

Dans un rapport d'enquête sur les activités de transfert à l'intérieur de l'Union européenne publié en juillet 2012 <sup>(82)</sup>, l'EASO analysait les opinions des États membres concernant le recours aux transferts, ainsi que les facteurs jouant en faveur et en défaveur de leur participation. Le rapport indiquait qu'il serait possible d'examiner et de développer l'instrument de transfert à l'intérieur de l'Union européenne dans le futur, dans le cadre d'une série d'activités axées sur la solidarité au sein de l'Union européenne. La Commission a créé la possibilité d'un cofinancement européen de ces activités dans la proposition relative au Fonds «Asile et migration», ce qui doit faciliter l'action des États membres désireux de se lancer dans des projets volontaires, dans lesquels l'EASO exercera une fonction de coordination, ainsi que le prévoit son règlement fondateur <sup>(83)</sup>.

### 3.2.1.6. Autres/Planification des mesures d'urgence

Face à l'afflux croissant de demandeurs de protection internationale aux niveaux européen et national, les États membres ont cherché à anticiper et à prendre des mesures afin de pouvoir faire face à un éventuel afflux supplémentaire dans les meilleures conditions possibles.

Chypre <sup>(84)</sup> a écrit aux autorités européennes qu'elle ferait appel à une aide européenne en cas d'afflux massif; la Pologne <sup>(85)</sup> a recruté du personnel supplémentaire pour s'occuper de la procédure d'asile et a réalisé des études sur ses capacités de mobilisation des ressources nécessaires en cas d'afflux soudain. La Lettonie a développé une planification des mesures d'urgence <sup>(86)</sup>. La Suède a créé une unité de renseignement sur la migration au sein de l'Office suédois des migrations, qui est chargée de coordonner les activités de renseignement systématiques de l'Office et d'assurer leur qualité. À cet effet, les changements pertinents seront analysés en temps réel et communiqués par le biais de prévisions, par exemple.

## 3.2.2. Changements institutionnels

En 2012, plusieurs États membres ont introduit ou appliqué des changements institutionnels.

### Centralisation

En Autriche, le Parlement a adopté une nouvelle loi, qui prévoit la mise en place d'une autorité centrale chargée de s'occuper exclusivement des questions d'asile et de police des étrangers d'ici 2014, baptisée «Office fédéral des questions d'immigration et d'asile» <sup>(87)</sup>. L'autorité de deuxième instance sera, elle aussi, réformée dès 2014, puisque la Cour du droit d'asile va être unifiée, pour former un tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*). En Belgique, un secrétaire d'État est devenu responsable de l'ensemble des aspects de la politique migratoire et d'asile, y compris de l'accueil et du retour volontaire et forcé, des questions qui relevaient autrefois

<sup>(82)</sup> Voir *EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, juillet 2012, (<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(83)</sup> Pour de plus amples informations, voir l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

<sup>(84)</sup> En ce qui concerne les pressions qui pèsent sur le système d'asile, le ministère de l'intérieur a adressé une demande écrite à l'EASO et à la Commission européenne en vue d'obtenir une aide en cas d'afflux massif de demandeurs de protection internationale originaires de Syrie. La demande porte essentiellement sur les transferts. Pendant ce temps, un plan d'action national est en cours d'élaboration afin de faire face à la situation en cas d'afflux massif, mais ces mesures ne peuvent concerner qu'un nombre très limité de demandeurs. (Questionnaire du REM)

<sup>(85)</sup> Compte tenu du nombre élevé de demandeurs de protection internationale en Pologne en 2012 (10 753), une analyse de la disponibilité interne de ressources humaines complémentaires a été réalisée. Le service de la procédure de détermination du statut de réfugié a été renforcé en augmentant le nombre d'agents chargés de l'examen des demandes, y compris ceux chargés de réaliser les auditions des demandeurs d'asile. Toujours en 2012, le ministère de l'intérieur a réalisé des travaux préparatoires en vue de la mise en place d'un plan d'action à la lumière de l'afflux massif d'étrangers sur le territoire de la République de Pologne. L'un des éléments importants de ce plan concernait le diagnostic du système de réaction à l'afflux massif d'étrangers – une tentative d'analyse du risque d'afflux massif d'étrangers en Pologne, ainsi qu'une étude des ressources disponibles (procédurales, humaines, techniques et financières). (Questionnaire du REM)

<sup>(86)</sup> Le 4 juillet 2012, le Conseil des ministres a adopté l'ordonnance n° 312 relative à un «plan de mesures en vue d'une action coordonnée des institutions face à l'arrivée possible, en Lettonie, de demandeurs d'asile originaires de pays en crise», qui précisait les mesures à prendre par les institutions concernées en cas d'afflux massif de demandeurs de protection internationale. (Questionnaire du REM)

<sup>(87)</sup> Le 5 juillet 2012, le Parlement autrichien a adopté la loi sur la restructuration des autorités responsables des étrangers («LRAE», Journal officiel fédéral du 16 août 2012, n° I 2012/97).

de deux ministères différents <sup>(88)</sup>. La Bulgarie a concentré le traitement des recours en matière d'asile au sein d'une juridiction spécialisée basée à Sofia <sup>(89)</sup>.

## Division

Au Danemark, le Service danois de l'immigration (SDI) a été scindé en deux entités distinctes fin 2011; l'asile relève désormais du ministère de la justice <sup>(90)</sup>. Dans le même ordre d'idées, au Royaume-Uni, certaines compétences de l'Agence britannique des frontières (*UK Border Agency*, UKBA) ont été transférées vers un nouvel organe; l'asile continue toutefois de relever de l'UKBA <sup>(91)</sup>.

## Changement de ministère/de statut administratif

Tandis que la scission du SDI au Danemark, mentionnée plus haut, s'est aussi accompagnée d'un changement de ministère compétent pour l'asile, des changements similaires ont été opérés dans d'autres États membres:

À Malte, le Premier ministre a repris les fonctions du ministre de l'intérieur sortant <sup>(92)</sup>, y compris en matière de migration et d'asile. Aux Pays-Bas, le Service néerlandais de l'immigration et de la naturalisation (et d'autres services concernés par la migration et l'asile) a réintégré le ministère de la sécurité et de la justice, comme dans le cadre des précédents gouvernements <sup>(93)</sup>. En Slovaquie, l'organe administratif compétent en matière d'asile est devenu une direction au sein du ministère de l'intérieur <sup>(94)</sup>.

<sup>(88)</sup> Fin décembre 2011, le nouveau gouvernement belge prêtait serment et M<sup>me</sup> Maggie De Block était nommée secrétaire d'État à l'asile et à la migration. Afin de permettre la mise au point d'une politique plus complète en matière d'asile, d'accueil et de retour, le gouvernement a décidé de regrouper tous les aspects de la politique de migration et d'asile au sein d'un même cabinet. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(89)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(90)</sup> Le 3 octobre 2011, le ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration a été fermé. Les compétences du ministère ont été transférées à d'autres ministères. L'asile, le séjour humanitaire, le regroupement familial, le séjour de citoyens de l'Union européenne, la nationalité danoise et les visas de courte durée relèvent désormais du ministère de la justice. Voir [http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish\\_immigration\\_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm](http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish_immigration_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm), consulté le 11 avril 2013.

<sup>(91)</sup> En mars 2012, l'Agence britannique pour la gestion des frontières a scindé ses fonctions en deux parties et créé une force distincte chargée des frontières (*Border Force*). La *Border Force* est un centre de commandement des forces de l'ordre au sein du ministère de l'intérieur, dirigé par un directeur général, Sir Charles Montgomery. La *Border Force* a pour mission de sécuriser la frontière britannique et de protéger le Royaume-Uni contre le terrorisme, la criminalité, la fraude fiscale et les abus en matière d'immigration, tout en favorisant la croissance économique en facilitant les échanges et les déplacements légitimes. L'Agence britannique pour la gestion des frontières (*UK Border Agency*) est responsable de l'immigration, de l'asile et des visas. (Matrice portant sur le rapport annuel) Il convient de noter que le 1<sup>er</sup> avril 2013, le ministre de l'intérieur a annoncé que l'UKBA allait être scindée et que ses fonctions n'existeraient plus dans le cadre d'une agence, mais relèveraient à nouveau de la structure principale du ministère de l'intérieur.

<sup>(92)</sup> Conformément au remaniement ministériel opéré en janvier 2012, le ministère de la justice et des affaires intérieures a été transformé en ministère de l'intérieur et des affaires parlementaires. À la suite de la démission du ministre de l'intérieur et des affaires parlementaires, en mai 2012, le ministère est devenu le ministère de l'intérieur, qui relève directement du Premier ministre. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(93)</sup> Le département de la politique d'immigration, qui comprend des agences telles que l'INS, le COA (accueil) et le DT&V (retour), a été transféré du ministère de l'intérieur et des relations du royaume au ministère de la sécurité et de la justice. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(94)</sup> Le 31 décembre 2012, sur la base d'une décision ministérielle, l'Office des migrations a cessé d'être une organisation indépendante sur le plan budgétaire pour devenir un des services du ministère de l'intérieur relevant directement du secrétaire d'État du ministère de l'intérieur et du même budget pour l'ensemble du ministère.

## Réorganisation

En Slovénie, les compétences liées à l'asile et à la migration ont connu un profond remaniement <sup>(95)</sup>. Une restructuration administrative interne moins visible a été opérée au sein des organes responsables de l'asile en Allemagne <sup>(96)</sup>, en Finlande <sup>(97)</sup> et en France <sup>(98)</sup>.

### 3.2.3. Jurisprudence nationale importante

De la même façon que les arrêts rendus par la CJUE et la CEDH ont une influence immédiate et à l'échelle européenne sur la pratique administrative en première instance comme sur les décisions des tribunaux nationaux, on remarque que certains tribunaux nationaux manifestent une nette tendance à se référer expressément à des décisions historiques prises par les tribunaux supérieurs d'autres États membres.

Ainsi, sur la question des minorités religieuses / groupes sociaux particuliers – en l'occurrence, l'orientation sexuelle –, la Cour administrative suprême de Finlande <sup>(99)</sup> a expressément invoqué un arrêt rendu par la Cour suprême du Royaume-Uni dans l'affaire HJ (Iran), dont le principe de base, selon lequel les personnes ne peuvent être contraintes de cacher les caractéristiques personnelles qui leur sont essentielles, comme les convictions religieuses ou l'orientation sexuelle/identité de genre, est identique aux principes de l'arrêt du 5 septembre 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne (C-71/11 et C-99/11) (voir plus haut 3.1.2.). Une décision similaire a été rendue en ce qui concerne les minorités religieuses en Afghanistan <sup>(100)</sup>.

Comme on pouvait s'y attendre, la décision dans l'affaire HJ crée un précédent, dont le raisonnement a été étendu par les tribunaux britanniques à d'autres situations dans d'autres pays d'origine, comme l'absence visible d'enthousiasme politique en faveur du gouvernement au Zimbabwe <sup>(101)</sup>.

Le Conseil d'État des Pays-Bas s'est appuyé sur des principes similaires en invoquant l'arrêt rendu par la CEDH <sup>(102)</sup> dans l'affaire *Sufi et Elmi c. UK*, sur la question de «l'occidentalisation» des demandeurs somaliens qui résident depuis longtemps dans des pays d'Europe. Le gouvernement néerlandais a dû revoir sa politique en la matière <sup>(103)</sup>.

<sup>(95)</sup> La direction de la migration et de l'intégration a été regroupée avec la direction des affaires administratives intérieures pour former la direction des affaires administratives intérieures, des migrations et des naturalisations. Au sein de la nouvelle direction des affaires administratives intérieures, des migrations et des naturalisations, un Office des migrations a été créé et au sein de cet office, trois divisions ont vu le jour, qui s'occupent également de questions de protection internationale, à savoir la division de la politique et de la législation en matière de migration, la division des affaires de statut et la division de l'hébergement, de l'aide et de l'intégration. La nouvelle division des affaires de statut a été établie pour prendre les décisions dans toutes les questions dans le domaine de la migration, y compris dans les procédures de protection internationale, la division de l'hébergement, de l'aide et de l'intégration, pour les questions d'accueil et d'intégration et la division de la politique et de la législation en matière de migration, pour les politiques et la législation dans le domaine de la migration, y compris la protection internationale. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(96)</sup> Quelques changements institutionnels ont été opérés, depuis le 1<sup>er</sup> octobre, en ce qui concerne les unités responsables de l'informatique, certaines divisions ont vu évoluer une partie de leurs responsabilités et une nouvelle unité, baptisée «Développement et optimisation des procédures d'asile», a vu le jour, à la place de la division 500 «Contrôle opérationnel».

<sup>(97)</sup> L'unité responsable de l'asile du Service finlandais de l'immigration (SFI) a formé de nouvelles équipes pour des processus distincts; par exemple, une section pour la cessation et l'annulation des statuts de réfugié, une nouvelle équipe chargée des passeports, la section Réinstallation, et une équipe de secrétariat commune pour l'ensemble des sections responsables de l'asile à Helsinki. Le processus d'asile pour les mineurs non accompagnés a été réparti entre les différentes sections de l'unité en charge de l'asile. Il était auparavant traité par la section Helsinki 2, qui ne s'occupe à présent plus que des questions de réinstallation. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(98)</sup> En mars 2012, l'OFPRO a réorganisé la répartition des pays d'origine dans ses différentes divisions géographiques afin de mieux partager la charge des dossiers traités [l'OFPRO se compose de quatre divisions géographiques (Asie, Europe, Afrique et Amérique/Maghreb)].

<sup>(99)</sup> La Cour administrative suprême a produit un précédent sur la question de l'appartenance à un groupe social donné, à savoir dans le domaine de l'orientation sexuelle. Dans son arrêt, la Cour a évoqué l'affaire HJ (Iran) et HT (Cameroun) c. Secretary of State of the Home Department (2010 UKC 31, Cour suprême du Royaume-Uni, 7 juillet 2010). (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(100)</sup> En 2012, la Cour administrative suprême a estimé que les demandeurs originaires d'Afghanistan qui sont considérés comme ayant violé la charia (comme les chrétiens ou les personnes converties au christianisme) ne sont pas en mesure de recourir à la protection des autorités lorsqu'ils sont confrontés à la persécution ou qu'ils sont victimes de préjudices graves pratiqués par des particuliers. Nul ne peut être tenu de cacher ses convictions religieuses. Sur la base de cette décision, les demandeurs qui sont chrétiens ou qui sont convertis au christianisme se voient octroyer une protection internationale. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(101)</sup> Dans l'affaire RT (Zimbabwe), la Cour suprême a estimé que le principe de HJ (le fait que l'on ne peut obliger le demandeur de protection internationale à cacher la caractéristique protégée de son orientation sexuelle dans le simple but d'éviter la persécution) devait être étendu aux personnes qui sollicitent une protection internationale sur la base d'une crainte d'être persécutées en raison d'une absence de conviction politique, quelle que soit l'importance pour eux de cette absence de conviction. Voir <http://www.baillii.org/uk/cases/UKSC/2012/38.html>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(102)</sup> Voir rapport annuel 2011 de l'EASO, p. 47.

<sup>(103)</sup> Le 31 juillet 2012, le Conseil d'État néerlandais a estimé que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Royaume-Uni c. Sufi et Elmi n'avait pas été pleinement appliqué dans la politique des Pays-Bas à l'égard de la Somalie, l'élément relatif à «l'occidentalisation» n'ayant pas été spécifiquement pris en considération. Afin d'appliquer l'arrêt du Conseil d'État néerlandais, la politique nationale a été modifiée. Les ressortissants des pays tiers dans l'affaire Sufi et Elmi avaient séjourné au Royaume-Uni pendant 8 et 23 ans, respectivement (Sufi était trop jeune lorsqu'il est arrivé au Royaume-Uni). Aux Pays-Bas, la question de savoir si les demandeurs de protection internationale originaires de Somalie sont «occidentalisés» (en ce qui concerne les caractéristiques qui ne peuvent être dissimulées) est actuellement examinée lorsqu'on statue sur leurs demandes.

L'interprétation de l'article 15 QD, et notamment de son point c), concernant la violence aveugle dans un contexte de conflit armé et l'analyse des situations dans lesquelles il n'est pas applicable, compte tenu de l'arrêt *Elgafaji* de la CJUE, a donné lieu à plusieurs arrêts des tribunaux nationaux: un arrêt de la Cour administrative d'Helsinki, en Finlande, concernant les critères d'admission au statut conféré par la protection subsidiaire au titre des dites dispositions <sup>(104)</sup>, des arrêts du Tribunal supérieur au Royaume-Uni concernant son application à la situation de différents pays d'origine (Afghanistan, Iraq) <sup>(105)</sup>, et un arrêt du Tribunal administratif fédéral d'Allemagne concernant les conditions d'applicabilité de la «possibilité de refuge à l'intérieur des frontières» dans le contexte d'un conflit armé affectant certaines régions du pays d'origine <sup>(106)</sup>.

La Cour suprême administrative de Pologne a invoqué, dans sa décision du 8 août 2012, dossier n° 1550/11, l'affaire *Berrehab c. les Pays-Bas*, du 21 juin 1988, paragraphe 21, l'affaire *Keegan c. Irlande*, du 26 mai 1994, paragraphes 44-45, et l'affaire *Haas c. Pays-Bas*, du 13 janvier 2004, paragraphe 43, sur l'interprétation de la «vie familiale». La Cour suprême administrative de Pologne a estimé que la vie familiale supposait des liens personnels étroits, des contacts réguliers et un certain degré d'intimité (arrêt de la CEDH du 21 juin 1988 dans l'affaire *Berrehab c. Pays-Bas*, paragraphe 21). D'autres indications en dehors du ménage commun peuvent faire apparaître, de manière exceptionnelle, un lien suffisant et stable, qui correspond à une vie familiale *de facto*. L'évaluation doit porter sur la nature de la relation, comme l'intérêt mutuel, l'affection et la dépendance (arrêt de la CEDH du 26 mai 1994 dans l'affaire *Keegan c. Irlande*, paragraphes 44-45) <sup>(107)</sup>.

Encore une fois, en ce qui concerne les groupes sociaux particuliers, le Conseil d'État français a rendu, le 21 décembre 2012, une décision sur la mutilation génitale des femmes (MGF) et le *Mali*, qui a infirmé la jurisprudence établie de la Cour nationale du droit d'asile et la pratique de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui consistait à octroyer une protection subsidiaire aux filles à risque et à leurs parents afin d'assurer l'unité familiale. Le Conseil d'État a décidé que les femmes non excisées étaient considérées comme un groupe social particulier au *Mali* et qu'elles remplissaient dès lors les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié <sup>(108)</sup>.

Cependant, comme les questions les plus importantes concernant l'interprétation des dispositions des directives européennes en matière d'asile peuvent être résolues par une décision préjudicielle de la CJUE, la jurisprudence nationale importante porte sur l'interprétation du droit national.

## Droit constitutionnel

À propos de l'applicabilité directe de la disposition de la Constitution en matière d'asile en Italie, la Cour suprême de cassation a estimé que le droit d'asile inscrit dans la Constitution était pleinement appliqué par les dispositions

<sup>(104)</sup> Auparavant, le choix entre protection subsidiaire et protection humanitaire s'appuyait sur le niveau de conflit armé dans la région concernée. Compte tenu des décisions rendues récemment par la Cour administrative d'Helsinki, le Service de l'immigration finlandais s'intéressera de plus près à la situation des demandeurs originaires de ces régions, à la lumière de l'article 15, point c), de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(105)</sup> Le 18 mai 2012, le Tribunal supérieur a statué dans l'affaire *AK* (Article 15, point c)) Afghanistan CG [2012] UKUT 00163(IAC), estimant que le niveau de violence aveugle en Afghanistan, dans son ensemble, n'est pas tel qu'il implique l'existence d'un risque général au sens de l'article 15, point c), de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. Le Tribunal supérieur a par ailleurs rendu une décision, le 13 novembre 2012, dans l'affaire *HM* et autres (article 15, point c)) Iraq CG [2012] UKUT 00409(IAC), selon laquelle il n'y avait pas d'article 15 c) général en Iraq. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(106)</sup> Ordonnance du tribunal administratif fédéral du 14 novembre 2012 - 10 B 22.12: en cas de conflit armé qui ne concerne pas le pays tout entier, l'évaluation du risque imposée par l'article 60, paragraphe 7, deuxième phrase, de la loi sur le séjour doit se baser sur la destination réelle de l'étranger lors de son retour. Lorsque l'étranger est dans l'impossibilité de rentrer dans sa région d'origine en raison d'une menace de danger, il ne peut être envoyé dans une autre région de son pays d'origine que dans les conditions stipulées à l'article 8 de la directive 2004/83/CE du Conseil (directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile) (lorsqu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans la partie du pays où il n'existe aucun risque réel de subir des atteintes graves). (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(107)</sup> La CEDH a souligné que le lien naturel entre l'enfant et ses parents est si important que même si la vie familiale, à savoir la création de la cellule familiale dont les membres cohabitent, se brise ou prend fin, pour diverses raisons, il est déconseillé d'éliminer toute possibilité de maintenir le contact entre eux. Des contacts sporadiques avec l'enfant ne prouvent, cependant, pas l'existence d'une vie familiale entre celui-ci et le parent (voir, par exemple, *Haas c. Pays-Bas*, arrêt du 13 janvier 2004, paragraphe 43). La Cour suprême administrative de Pologne a souligné, dans sa décision, que la situation de la partie, eu égard à son emprisonnement à long terme, n'était pas propice au maintien des liens familiaux, en particulier du lien entre les parties, en tant que parent et enfant, étant donné que les contacts réguliers entre celles-ci étaient gravement limités et qu'il leur était impossible de cohabiter. L'évaluation de l'existence et de la qualité des liens familiaux de la personne emprisonnée doit porter sur d'autres aspects, comme indiqué plus haut: *l'intérêt mutuel, l'affection et la dépendance*, et prendre en considération les circonstances qui existaient avant l'emprisonnement et indiquaient l'existence d'une vie familiale réelle.

<sup>(108)</sup> Le Conseil d'État a estimé, le 21 décembre 2012, que «dans une population dans laquelle les mutilations sexuelles féminines sont couramment pratiquées au point de constituer une norme sociale, les enfants et les adolescentes non mutilés constituent de ce fait un groupe social». Lorsque les filles sont nées en France, cependant, les parents qui se sont abstenus de les mutiler ne constituent pas un groupe social, cette pratique étant punie par le droit pénal national. Dans une autre affaire, le Conseil d'État a estimé que le fait que son enfant soit victime de MGF contre sa volonté ne constituait pas un «traitement inhumain ou dégradant» infligé aux parents. (Matrice portant sur le rapport annuel). Pour en savoir plus sur la question des MGF et de la protection internationale: HCR, *Trop de souffrance: Mutilations génitales féminines et asile dans l'Union européenne – Une analyse statistique*, février 2013, (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/512c72ec2.pdf>), consulté le 11 avril 2013, et Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, 2013, (<http://www.eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Report-FGM-in-the-EU-and-Croatia.pdf>), consulté le 11 avril 2013.

existantes concernant le statut de réfugié, la protection subsidiaire et l'autorisation de séjour pour raisons humanitaires, ce qui ne permet pas d'invoquer directement la Constitution <sup>(109)</sup>.

## Droit procédural

La Cour administrative suprême de la République tchèque a estimé qu'il n'était nullement obligatoire d'examiner l'admissibilité de la protection subsidiaire lorsque la demande a déjà été refusée car considérée comme irrecevable pour l'asile <sup>(110)</sup>.

La Cour suprême administrative de Pologne a réaffirmé que la détermination du statut de réfugié effectuée à la suite d'une demande ultérieure ne pouvait porter, dans son objet, que sur les faits pertinents en matière de protection qui se sont produits après l'examen de la demande initiale <sup>(111)</sup>. Dans un autre arrêt, la Cour suprême administrative de Pologne a indiqué que l'autorité ne pouvait se limiter à constater que le demandeur n'a pas apporté de faits nouveaux pertinents du point de vue de la protection internationale, mais qu'elle était aussi tenue d'établir que la situation dans le pays d'origine n'a pas évolué avant de décider de se désister des procédures qui s'appuyaient sur le constat que la nouvelle demande est identique à la précédente. La demande de protection fondée sur un changement de situation dans le pays d'origine doit, par conséquent, être évaluée dans le cadre d'une nouvelle procédure d'asile, et non en revoyant la décision négative précédente en rouvrant la procédure <sup>(112)</sup>.

Le Tribunal administratif fédéral d'Allemagne a estimé que l'examen de la question de savoir si un bénéficiaire du statut conféré par la protection internationale avait toujours droit à la protection n'était pas invalide au seul motif que la décision a été rendue après la date limite <sup>(113)</sup>.

En Grèce, le Conseil d'État a statué sur les obligations respectives du demandeur et de l'autorité chargée de statuer, ainsi que sur le statut de l'avis de la commission consultative <sup>(114)</sup>.

La Cour nationale du droit d'asile, en France, a estimé, le 21 février 2012, que même si elle était compétente pour examiner le fond de l'affaire, elle était en droit de renvoyer une demande à l'OFPRA pour une décision sur le fond lorsque, pour des raisons formelles avérées illégales, le demandeur s'est vu refuser un examen quant au fond de sa situation en première instance <sup>(115)</sup>. Cette décision fixe les principes après une longue série de litiges concernant des cas ayant été rejetés, sans procéder à une audition par l'OFPRA, parce qu'ils avaient été considérés comme «manifestement infondés» au motif que, en rendant ses empreintes digitales illisibles, le demandeur n'avait pas coopéré à l'établissement de son identité et de sa nationalité.

La Cour suprême de cassation italienne mentionnée plus haut a statué sur les conséquences de la non-transposition de certaines dispositions des directives européennes en matière d'asile dans le droit national <sup>(116)</sup> (en l'occurrence, l'article 8 QD sur la «possibilité de refuge à l'intérieur des frontières»), ainsi que sur le champ d'application de l'obligation d'informer le demandeur dans une langue qu'il comprend <sup>(117)</sup>.

<sup>(109)</sup> Arrêt de la Cour suprême de cassation (IT) n° 10686 du 26/6/2012.

<sup>(110)</sup> La question des demandes d'asile irrecevables a été résolue par la Cour administrative suprême en 2012 par une décision de l'assemblée spéciale (élargie). Selon la décision de la Cour administrative suprême, le droit national, international ou européen ne prévoit aucune obligation d'examiner si le demandeur répond aux conditions requises pour obtenir la protection subsidiaire en cas de demande d'asile irrecevable. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(111)</sup> Les faits survenus par le passé, qui ont déjà été pris en considération par le responsable de l'Office des étrangers dans sa décision définitive, sont considérés comme *res judicata*. La demande ultérieure qui s'appuie exclusivement sur des motifs similaires à ceux invoqués dans la demande initiale (sans y ajouter de faits nouveaux) est par conséquent jugée irrecevable. Arrêt du 9 mai 2012, dossier OSK 1356/11.

<sup>(112)</sup> Arrêt de la Cour suprême administrative de Pologne du 20 décembre 2012, dossier 2507/11.

<sup>(113)</sup> Tribunal administratif fédéral, arrêt du 5 juin 2012 - 10 C 4.11: la révocation ne viole pas la loi au motif que l'Office fédéral n'a pas respecté le délai stipulé à l'article 73, paragraphes 2, point a), et 7, de la loi sur la procédure d'asile; l'obligation d'examen porte exclusivement sur l'intérêt public.

<sup>(114)</sup> L'une des décisions intéressantes rendues par le Conseil d'État en 2012 concerne l'annulation de la décision ministérielle qui rejetait la demande d'asile d'un demandeur qui invoquait la crainte de persécution au motif qu'il avait déserté les forces armées pour des raisons de conscience. Citant (comme moyen d'interprétation de la définition du réfugié) l'article concerné de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, le Conseil d'État a estimé que le ministre aurait dû prendre en considération l'avis de la commission consultative qui établissait que le demandeur d'asile était un réfugié (décision n° 2450/2012 du Conseil d'État).

<sup>(115)</sup> Même si la Cour nationale du droit d'asile est compétente pour procéder à un réexamen du fond de l'affaire, il en va autrement lorsque le demandeur s'est vu refuser un examen quant au fond de son dossier, ce qui constitue une garantie essentielle dans les procédures d'asile. Dans ce cas, la Cour peut annuler la décision de l'OFPRA et lui renvoyer l'affaire pour un examen quant au fond. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(116)</sup> La Cour suprême de cassation, dans son arrêt n° 2294/12, a déterminé la nécessité d'octroyer une protection internationale même lorsque le demandeur est en mesure d'obtenir une protection dans une autre région sûre de son pays d'origine, étant donné que la directive européenne qui prévoyait cette possibilité (art. 8 de la directive 2004/83/CE) n'a pas été intégrée dans le décret législatif italien n° 251/2007.

<sup>(117)</sup> Dans ce même arrêt, la Cour suprême a indiqué que l'obligation de traduire la mesure prise par l'administration dans une langue étrangère comprise par le ressortissant d'un pays tiers concerné concernait uniquement les mesures d'expulsion, c'est-à-dire celles relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire national.

La Cour d'appel des migrations, en Suède, a statué sur les conséquences pratiques pour l'Office suédois des migrations de l'existence d'un certificat médical indiquant que le demandeur a été soumis à la torture <sup>(118)</sup>.

La Cour suprême administrative de Pologne a déterminé que, pour l'ensemble des documents soumis en langue étrangère, la partie était tenue d'indiquer dans sa demande la survenue des faits et des circonstances que le document soumis doit démontrer <sup>(119)</sup>.

### Droit matériel

Le tribunal administratif fédéral d'Allemagne a rendu une décision concernant les risques à prendre en considération lorsqu'on statue sur la cessation/révocation de la protection internationale <sup>(120)</sup>.

Le Conseil d'État grec a estimé que les clauses d'*exclusion* étaient toujours applicables même si le demandeur avait purgé sa peine <sup>(121)</sup>. La question de la *proportionnalité* a également été soulevée.

À propos de l'*orientation sexuelle*, la Cour suprême de cassation italienne a estimé que les demandeurs pouvaient prétendre à la protection internationale lorsque l'homosexualité est passible d'emprisonnement dans leur pays d'origine <sup>(122)</sup>.

## 3.2.4. Principales modifications législatives dans les États membres

Plusieurs États membres ont introduit ou prévu d'introduire de nouveaux textes de loi ou des modifications des lois en vigueur <sup>(123)</sup>. Les nouveaux textes de loi de nature générale, directement ou indirectement liés à l'asile, visent souvent à transposer ou à achever la transposition de l'acquis communautaire en matière d'asile. Des dispositions juridiques plus précises sont adoptées en vue d'adapter le système d'asile aux nouvelles réalités ou de corriger les failles susceptibles d'être exploitées.

Les modifications apportées au décret présidentiel régissant actuellement la procédure d'asile transitoire en Grèce <sup>(124)</sup>, de même qu'un nouvel acte juridique en Pologne concernant plusieurs domaines du système

<sup>(118)</sup> Affaire n° UM 4609-10: La Cour d'appel des migrations suédoise a indiqué qu'un examen médical ultérieur devait être réalisé lorsqu'il existe un certificat médical indiquant que le demandeur a été soumis à la torture, même si la demande d'asile du demandeur contient des faits peu crédibles. L'Office suédois des migrations réalise un examen médical axé sur la torture lorsque des signes indiquent que le demandeur a été soumis à la torture.

<sup>(119)</sup> Arrêt de la Cour suprême administrative de Pologne du 09 mai 2012, dossier n° 1462/11. La Cour suprême administrative a souligné que la traduction d'un document dont le contenu n'est pas pertinent pour l'affaire était inutile – en particulier en ce qui concerne les documents volumineux, ou les documents utilisant une terminologie spécialisée, qui engendreront des coûts inutiles et entraîneront une prolongation excessive de la procédure. Elle a insisté sur le rôle déterminant joué par les mesures procédurales prises avant l'examen du contenu des documents. Ces mesures comprennent une analyse préliminaire de la pertinence des éléments qui permettent de déterminer si l'objet de la preuve est pertinent dans l'affaire et elles peuvent clarifier la situation, en particulier lorsque le fait n'est confirmé par aucun autre élément. *Pour l'ensemble des documents soumis en langue étrangère, la partie est tenue d'indiquer dans la demande l'occurrence des faits et des circonstances que le document soumis doit démontrer.* Rien n'empêche l'autorité d'effectuer une évaluation préliminaire de la pertinence d'un document en langue étrangère sur la base du résumé du contenu du document préparé par la partie qui présente la preuve, dans le contexte de la thèse présentée au sujet de la preuve, ou d'amener la partie à indiquer le ou les extrait(s) du document attestant de cette preuve.

<sup>(120)</sup> Tribunal administratif fédéral, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2012 - 10 C 11.11: en cas de révocation du statut de réfugié, l'évaluation du risque de persécution doit s'appuyer sur la règle du risque considérable de persécution.

<sup>(121)</sup> Dans l'arrêt n° 1661/2012 du Conseil d'État concernant l'application de la clause d'exclusion pour un crime non politique commis en dehors du pays d'asile, le Conseil d'État a estimé que le fait que le demandeur purge la peine que lui impose le tribunal pénal n'était pas déterminant. Le délit commis par le demandeur (tentative de meurtre contre l'ambassadeur indien en Roumanie) n'est pas un crime «politique», «complexe» ou «apparenté», même s'il a été commis sur la base des convictions ou des principes politiques de l'auteur ou en vue de la réalisation de ces aspirations. Une opinion minoritaire intéressante est exprimée dans cet arrêt, trois des juges ayant indiqué que le ministre n'avait pas pris en considération (principe de proportionnalité) le fait que le demandeur d'asile avait purgé la peine que lui avait imposée le tribunal pénal. Faisant observer que le ministre avait accordé au demandeur d'asile le droit de rester en Grèce pour des raisons humanitaires, le Conseil d'État a mentionné les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires C-57/09 et C-101/09 et par la CEDH dans les affaires Chahal c. Royaume-Uni, Ahmed c. Autriche et Saadi c. Italie. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(122)</sup> Dans son arrêt n° 15981/12, la Cour suprême a estimé qu'un ressortissant homosexuel pouvait être considéré comme persécuté dans son pays lorsque l'homosexualité y est passible de prison en vertu de son système judiciaire national. (Questionnaire du REM)

<sup>(123)</sup> Afin d'éviter une longue et fastidieuse liste, seule la législation de nature générale est mentionnée ici. Les nouvelles dispositions juridiques portant sur des questions spécifiques qui sont examinées séparément dans le présent rapport sont mentionnées dans les rubriques/sous-rubriques concernées. Dans un souci de cohérence et afin d'éviter les répétitions d'une année à l'autre, seules les dispositions législatives qui ont été adoptées ou qui sont entrées en vigueur en 2012 sont mentionnées; nous ne nous intéresserons pas aux dispositions en phase préparatoire et aux projets de loi actuellement examinés par les Parlements nationaux.

<sup>(124)</sup> Le décret présidentiel n° 114 de 2010, le principal instrument juridique régissant la procédure d'asile pendant la période transitoire (procédure mise en œuvre par les autorités policières compétentes), a été modifié en 2012 comme suit:

(a) Article 13 «Rétention»: Une nouvelle raison d'autoriser la rétention d'immigrants clandestins arrêtés précédemment a été introduite. Une possibilité a en outre été introduite de prolonger la rétention d'immigrants clandestins déjà détenus en cas d'abus manifeste de la procédure d'asile avant de rentrer dans le pays d'origine.

(b) Article 14 «Retrait explicite – implicite»: Une disposition a été ajoutée en vue de faciliter l'identification des cas d'appel en instance actifs et inactifs.

(c) Article 26 «Comités d'appel»: Un amendement concernant le statut des présidents des comités a été introduit, afin de faire face au nombre insuffisant de

d'asile <sup>(125)</sup>, étaient de nature générale et n'étaient pas liés à la transposition des instruments juridiques européens. Une modification de la loi sur la protection internationale en Slovaquie, dont les dispositions sont mentionnées dans les autres parties concernées, a également mis fin à la possibilité de demander la protection internationale auprès des ambassades slovaques.

### 3.2.5. Principaux changements d'orientation liés à l'intégrité, à l'efficacité et à la qualité

#### 3.2.5.1. Intégrité

Les mesures suivantes ont été prises en 2012 pour lutter contre les abus dans le domaine de l'asile et protéger l'intégrité du système de protection internationale :

##### Établissement de l'identité des demandeurs de protection internationale

L'établissement de l'identité des demandeurs d'asile - à la fois en tant qu'individus et que ressortissants d'un certain pays (ou que personnes ayant leur résidence habituelle dans ledit pays en cas d'apatrides) - est une étape nécessaire dans la détermination des besoins de protection internationale. Il s'agit par ailleurs d'un moyen de lutter contre la fraude et les autres utilisations abusives du système d'asile.

Plusieurs États membres ont mentionné l'utilité d'une base de données de *documents d'identité et autres* servant à identifier une personne (comme les actes de naissance) créée et gérée aux Pays-Bas - « Documents Information System Civil Status » (DISCS).

L'analyse de la langue est une méthode qui permet de déterminer l'origine ou le lieu de socialisation des demandeurs, qui est utilisée depuis plusieurs années par certains États membres, en particulier l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, l'Irlande et le Luxembourg <sup>(126)</sup>. La Slovaquie a indiqué avoir utilisé cette méthode pour la première fois en 2012 <sup>(127)</sup>, alors que le Royaume-Uni a recommencé à l'utiliser fin 2011 après une interruption <sup>(128)</sup>.

La prise des *empreintes digitales* de l'ensemble des demandeurs de protection internationale est une obligation prévue par le règlement Eurodac <sup>(129)</sup>. Les États membres ont été confrontés à des demandeurs qui modifiaient, endommageaient ou effaçaient leurs empreintes digitales dans le but d'éviter de se faire repérer. Les nouveaux appareils, qui sont par exemple utilisés en Suède et qui permettent d'effectuer une lecture approfondie des sous-couches cutanées, peuvent prévenir les abus liés au phénomène des empreintes digitales illisibles.

Malgré cela, Eurodac ne peut détecter tous les cas de *demandes multiples* et d'utilisation abusive du système d'asile. La coopération bilatérale peut faciliter la détection d'autres cas. Le Royaume-Uni a coopéré avec la

fonctionnaires pour répondre aux besoins. (Questionnaire du REM)

<sup>(125)</sup> Un nouvel acte juridique introduisant des amendements à la loi du 13 juin 2003 sur l'octroi d'une protection aux étrangers sur le territoire de la République de Pologne a été adopté le 28 août 2011 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Une nouvelle loi modifie celle du 13 juin 2003 en ce qui concerne les questions suivantes : Transfert et réinstallation ; rétention des demandeurs de protection internationale ; décisions relatives au transfert et à l'abandon de la procédure sur la base du règlement de Dublin ; obligation de se présenter au centre d'accueil après l'introduction d'une demande ; motifs d'abandon de la procédure d'asile ; assistance sociale offerte aux demandeurs. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(126)</sup> Le Luxembourg utilise l'analyse de la langue depuis 2007. Afin de déterminer le pays d'origine des demandeurs de protection internationale dépourvus de documents d'identité au moyen de tests linguistiques, le Luxembourg travaille en étroite collaboration avec le BAMF allemand. (Questionnaire du REM)

<sup>(127)</sup> En 2012, la République slovaque a eu l'occasion de tester l'usage de l'analyse linguistique. Les cinq premiers essais ont été réalisés dans le cadre du projet CDGSI en collaboration avec Malte. Le projet a pris fin le 30 juin 2012. (Questionnaire du REM)

<sup>(128)</sup> Les tests d'analyse de la langue ont été relancés au Royaume-Uni fin 2011, et les tests se sont intensifiés en 2012. L'usage des tests d'analyse de la langue a alors été surveillé de près, ce qui a permis d'apporter les preuves nécessaires pour permettre aux demandeurs qui prétendaient être d'origine palestinienne ou koweïtienne et de nationalité syrienne de faire l'objet d'une dérogation à la loi sur l'égalité afin d'effectuer des tests ciblés, une loi qui est entrée en vigueur en février 2013. (Questionnaire du REM)

<sup>(129)</sup> Règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:FR:HTML>), consulté le 27 mai 2013.

Belgique <sup>(130)</sup> et l'Irlande <sup>(131)</sup> en vue d'identifier les demandeurs qui avaient résidé en Grande-Bretagne avant de demander l'asile dans un autre État membre.

La Suède a pris une mesure supplémentaire à côté de la détection des demandes multiples dans le cadre d'Eurodac, puisqu'elle a commencé à vérifier systématiquement les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale pour les comparer aux données figurant dans le système européen d'information sur les visas (VIS), ce qui permet au pays d'améliorer son système de traitement des visas et d'établir la responsabilité des autres États membres en vertu des dispositions du règlement Dublin II. <sup>(132)</sup>

Afin de prévenir les fraudes à l'identité, le Royaume-Uni a commencé à délivrer des *documents biométriques* aux demandeurs et aux bénéficiaires de protection internationale <sup>(133)</sup>.

### Suppression des facteurs d'attraction

La durée des procédures est considérée comme l'un des principaux facteurs d'attraction pour certains demandeurs, dont la motivation est uniquement liée à la possibilité de percevoir des allocations sociales durant la procédure d'asile. La façon dont les États membres s'y sont pris pour accélérer leur système est présentée dans d'autres parties du présent rapport (voir, entre autres, 2.4.3, 3.2.5.2).

Les États membres ont identifié d'autres domaines dans leurs systèmes qui pouvaient être mis à profit ou exploités et ont tenté de remédier aux failles de leur législation.

Les allocations octroyées dans le cadre des dispositifs de retour volontaire/d'aide au retour font partie de ces facteurs d'attraction. Les Pays-Bas ont constaté que certaines catégories de demandeurs abusaient parfois du système national et ont durci les conditions d'obtention de ces prestations <sup>(134)</sup>. Comme indiqué plus haut (voir, entre autres, 2.4.3, 3.2.5.2), la Belgique et le Luxembourg ont, eux aussi, abordé la question de l'effet d'attraction de leurs dispositifs d'incitation au retour volontaire. La France a pris une décision similaire en décembre <sup>(135)</sup>.

### Demandes ultérieures

Comme indiqué plus haut (voir 2.2), les demandes ultérieures peuvent avoir des incidences considérables sur les systèmes nationaux d'asile. En outre, d'autres procédures visant à obtenir une résidence légale pour d'autres raisons (par exemple, pour des motifs médicaux), qui peuvent être utilisées de façon abusive en parallèle à la

<sup>(130)</sup> Lorsqu'on s'est rendu compte qu'un nombre considérable de demandeurs originaires du Bangladesh et du Népal avaient séjourné au Royaume-Uni avant d'introduire leur demande d'asile en Belgique, le Commissariat général belge aux réfugiés et aux apatrides et l'UKBA ont décidé de vérifier systématiquement les empreintes digitales des demandeurs originaires de ces pays. Depuis que cette coopération est en place, le nombre des demandeurs originaires de ces pays en Belgique a considérablement baissé.

<sup>(131)</sup> Le Service irlandais de naturalisation et d'immigration (INIS) s'est lancé dans une initiative de partage de données avec l'Agence britannique pour la gestion des frontières, qui concerne les demandeurs de protection internationale rejetés dont le cas est actuellement examiné par l'INIS en vue de leur octroyer une autorisation de séjour et/ou une protection subsidiaire. Cette initiative passe par la transmission par l'INIS des empreintes digitales à l'UKBA afin de les comparer aux registres britanniques de l'immigration. Le but de l'échange est de déterminer si les personnes concernées ont des antécédents au Royaume-Uni en matière d'immigration, ce qui peut aider l'INIS à traiter les cas et à parvenir à une décision définitive ou à faciliter l'éloignement, le cas échéant. En 2012, les empreintes digitales de 1 750 demandeurs déboutés ont également été comparées avec les registres de l'immigration britanniques, ce qui a donné une correspondance de « près de 30 % » et un part considérable de demandeurs affichant une identité différente dans les registres britanniques. (Questionnaire du REM).

<sup>(132)</sup> En février 2012, la Suède a commencé à effectuer des recherches automatiques concernant les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale dans le système d'information sur les visas (VIS). Entre le 1<sup>er</sup> février 2012 et le 14 février 2013, ces recherches ont produit plus de 1400 résultats positifs. Moins de mille demandes de prise en charge au titre du règlement de Dublin ont ainsi été envoyées à d'autres États membres. La plupart de ces cas n'auraient pas été détectés s'il n'en avait pas été ainsi. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(133)</sup> L'Agence britannique pour la gestion des frontières a lancé les permis de séjour biométriques pour les demandeurs d'asile en février 2012, et les demandeurs ayant obtenu une autorisation de séjour au Royaume-Uni de plus de six mois reçoivent à présent tous un permis de séjour biométrique pour attester de leur droit de rester au Royaume-Uni. Les candidats qui obtiennent l'autorisation de séjourner dans le pays pendant plus de six mois sont tenus d'enregistrer leurs empreintes digitales et leur image faciale au format numérique. (Questionnaire du REM)

<sup>(134)</sup> En 2012, l'afflux de certaines nationalités a fait apparaître un usage abusif probable de la réglementation néerlandaise relative au retour dans les demandes d'asile introduites aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais a alors pris les mesures suivantes: les demandeurs de protection internationale (présomés) originaires de Géorgie ont été exclus de la contribution financière au titre du programme REAN (*Return and Emigration of Aliens from the Netherlands*, l'assistance au départ des Pays-Bas); les demandeurs (présomés) originaires de la Fédération de Russie et réclamés par un autre pays au titre de la convention de Dublin ont été exclus de la contribution financière au titre de REAN, du règlement relatif au retour et à la réintégration (HRT) et de l'aide à la réintégration en nature au titre du cadre de subvention pour le retour volontaire et durable; les autres demandeurs (présomés) originaires de la Fédération de Russie peuvent continuer à prétendre à la réglementation en matière de retour mentionnée plus haut. Malgré leur exclusion de la réglementation néerlandaise en matière de retour, les demandeurs (présomés) originaires de Géorgie et de la Fédération de Russie sont toujours admissibles au bénéfice des projets d'ARV (aide au retour volontaire) financés par des fonds européens (comme le Fonds européen pour le retour). (Questionnaire du REM)

<sup>(135)</sup> Arrêté du 16 janvier 2013, publié au Journal officiel de la République française le 19 janvier 2013.

procédure d'asile ou une fois cette procédure achevée, peuvent avoir des conséquences négatives sur l'intégrité et la crédibilité du système d'asile lorsqu'elles servent de tactique dilatoire.

Le gouvernement belge a présenté, en octobre 2012, un nouveau projet de loi qui, lorsqu'il aura été adopté, modifiera la gestion des demandes ultérieures de protection internationale <sup>(136)</sup>.

En France, 86 % des demandes ultérieures sont traitées dans le cadre de la procédure dite «prioritaire» <sup>(137)</sup>, dans le cadre de laquelle l'OFPRA se prononce dans un délai de deux semaines (96 heures lorsque le demandeur est en rétention).

Le Royaume-Uni a adopté des mesures administratives pour accélérer l'examen des demandes ultérieures, en particulier depuis qu'une décision de la Cour suprême a critiqué la période pendant laquelle les demandeurs concernés ont été laissés sans aucune aide sociale <sup>(138)</sup>.

### Concepts de pays sûr (directive relative aux procédures d'asile: articles 26, 27, 29 <sup>(139)</sup>-31)

Beaucoup d'États membres appliquent un ou plusieurs concept(s) de pays sûr comme le prévoit la directive relative aux procédures d'asile (premier pays d'asile, pays tiers sûr ou pays d'origine sûr) afin d'accélérer leurs procédures d'asile et l'examen des demandes (a) en traitant la demande dans le cadre d'une procédure accélérée ou (b) en refusant de prendre une décision sur le fond de la demande par rapport au pays d'origine.

Plusieurs États membres <sup>(140)</sup> tiennent une liste nationale de pays sûrs. Les principaux changements opérés en 2012 ont été les suivants:

La Belgique a dressé une liste de sept pays d'origine sûrs: *Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, ARYM, Kosovo, Serbie et Inde* <sup>(141)</sup>. Le gouvernement a en outre décidé d'introduire la notion de premier pays d'asile dans la législation nationale <sup>(142)</sup>.

La liste des pays d'origine sûrs a subi plusieurs changements en France. *L'Albanie* et le *Kosovo* ont été rayés de la liste en mars à la suite d'une décision de justice <sup>(143)</sup>, et le conseil d'administration de l'OFPRA a radié le *Mali* de la liste en décembre <sup>(144)</sup>. Au 31 décembre 2012, la liste comprenait dix-sept pays <sup>(145)</sup>.

<sup>(136)</sup> La compétence pour évaluer les faits et circonstances nouveaux présentés par le demandeur d'asile lors d'une demande ultérieure passera de l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Le concept de «nouvel élément» sera défini de façon plus précise. Ces mesures devraient permettre de traiter plus rapidement les nombreuses demandes ultérieures infondées. Les demandes ultérieures représentent environ 30 % de l'ensemble des demandes de protection internationale en 2012. (Questionnaire du REM)

<sup>(137)</sup> Questionnaire du REM.

<sup>(138)</sup> Le 10 juillet 2012, la Cour suprême a statué dans l'affaire *Haile et Kanyemba*. L'affaire avait été portée en justice par deux demandeurs déboutés qui avaient introduit des demandes ultérieures et sollicité une aide au titre de l'article 4 (*Section 4 support*). La demande s'appuyait sur le fait que l'on ne pouvait raisonnablement leur demander de quitter le Royaume-Uni avant qu'ils aient obtenu une réponse à leurs demandes et qu'ils avaient besoin d'être hébergés en attendant. La contestation portait essentiellement sur la pratique britannique qui consistait à essayer de répondre officiellement aux demandes ultérieures avant de traiter la demande d'aide afin que celle-ci soit rejetée dans l'hypothèse où les demandes ultérieures seraient refusées. Des mesures immédiates ont été prises pour supprimer la partie des instructions évoquée dans l'ordonnance du tribunal. Cette partie a été remplacée par des dispositions qui obligent l'agent chargé du cas à identifier les cas vulnérables (comme les sans-abri et les cas comportant des enfants) et à les traiter dans un délai de deux jours ouvrables. Les nouvelles instructions ont également établi que la demande d'aide ne pouvait être retardée en raison de problèmes administratifs dans le traitement des demandes ultérieures et que son traitement dans les cas non vulnérables ne devrait pas prendre plus de cinq jours, d'une manière générale. (Questionnaire du REM)

<sup>(139)</sup> Il convient de noter que les paragraphes 1 et 2 de l'article 29 ont été déclarés invalides par la CJUE dans son arrêt du 6 mai 2008 dans l'affaire C-133/06 Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne.

<sup>(140)</sup> Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Royaume-Uni.

<sup>(141)</sup> Le Parlement belge a approuvé, à la mi-novembre 2011, le concept de «pays d'origine sûrs». Le 11 mai 2012, le gouvernement a décidé d'inscrire les pays suivants sur cette liste: *Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, ARYM, Kosovo, Serbie et Inde*. La liste a été dressée sur la base des recommandations du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Cette liste est entrée en vigueur après la publication de l'arrêté royal le 1<sup>er</sup> juin 2012. La liste, qui doit être révisée au moins une fois par an, l'a été pour la première fois en décembre 2012. La procédure d'asile pour les demandeurs originaires de ces pays a été accélérée: le CGRA est tenu de se prononcer dans un délai de quinze jours ouvrables et la charge de la preuve est renforcée. Les possibilités de recours sont limitées à une procédure d'annulation, qui n'a pas d'effet suspensif automatique. (Questionnaire du REM)

<sup>(142)</sup> La notion de «premier pays d'asile» telle que décrite dans la directive relative aux procédures d'asile sera introduite dans la loi belge sur les étrangers. Cela devrait permettre de rejeter les demandes d'asile au motif que le demandeur d'asile bénéficie déjà d'une protection suffisante ou d'un statut de réfugié dans un autre pays. Conformément à l'article 25 de la directive relative aux procédures d'asile (2005/85/UE), il sera également possible de considérer une demande d'asile comme irrecevable lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié dans un autre pays de l'Union européenne. (Questionnaire du REM)

<sup>(143)</sup> Une décision du Conseil d'État (la juridiction administrative suprême en France) du 26 mars 2012 supprimait l'Albanie et le Kosovo de la liste des pays d'origine sûrs compte tenu, entre autres, de la persistance de «violences».

<sup>(144)</sup> Le conseil d'administration de l'OFPRA a retiré le Mali de la liste des pays d'origine sûrs par une décision du 21 décembre 2012. (Questionnaire du REM)

<sup>(145)</sup> Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, ARYM, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Tanzanie, Ukraine. (Questionnaire du REM)

## Autres mesures liées à l'intégrité

Le regroupement familial, entre autres, peut, dans certains cas, être invoqué pour faire venir des personnes qui ne font en réalité pas partie de la famille du bénéficiaire. La Belgique <sup>(146)</sup> et les Pays-Bas <sup>(147)</sup> ont pris des mesures pour limiter la possibilité d'abuser du système. Les règles applicables au regroupement familial ont été modifiées au Royaume-Uni, y compris pour les bénéficiaires de la protection internationale <sup>(148)</sup>.

Le Royaume-Uni a également adopté une nouvelle politique en ce qui concerne le séjour des personnes qui, bien que n'ayant pas le droit de bénéficier de la protection internationale, ne peuvent être expulsées vers leur pays d'origine en raison du risque d'être soumises à des traitements interdits par l'article 3 de la CEDH <sup>(149)</sup>.

Un projet de loi adopté en décembre 2011 en Belgique en vue de «filtrer» les demandes de séjour basées sur des motifs médicaux a produit ses effets en 2012 <sup>(150)</sup>.

### 3.2.5.2. Efficience

#### Simplification, accélération et priorisation des procédures

La longueur des procédures est un sujet de préoccupation depuis longtemps et certains États membres ont encore du mal à traiter les demandes dans des délais raisonnables <sup>(151)</sup>.

Plusieurs États membres ont appliqué de nouvelles mesures ou des mesures de suivi en vue d'améliorer l'efficience, de réduire les délais de traitement des demandes et ainsi de réduire le nombre de dossiers en suspens.

<sup>(146)</sup> Une nouvelle loi sur le regroupement familial est entrée en vigueur le 22 septembre 2011. De nouveaux critères, plus stricts, ont été introduits, même si la plupart (conditions relatives aux revenus et au logement) ne s'appliquent pas aux réfugiés reconnus, à condition que les liens familiaux aient déjà existé avant l'arrivée en Belgique et que la demande ait été introduite endéans l'année suivant l'octroi du statut de réfugié. Voir REM Focussed Study 2012, *Misuse of the Right to Family Reunification: marriages of convenience and false declarations of parenthood* (Détournement du droit au regroupement familial: Mariages de complaisance et fausses déclarations de parentalité), contribution nationale de la Belgique.

<sup>(147)</sup> En 2009, les Pays-Bas ont renforcé l'examen dans le cadre du regroupement familial de la relation entre un ressortissant d'un pays tiers qui bénéficie d'une protection (inter)nationale et un autre ressortissant d'un pays tiers, après avoir connu un niveau élevé de fraude, en particulier avec des enfants somaliens qui prétendaient être des enfants placés en famille d'accueil (ce qui était faux) et sollicitaient un regroupement avec un soi-disant parent adoptif aux Pays-Bas. Le Service de l'immigration et de la naturalisation s'est par conséquent mis à poser des questions sur le lien familial, ainsi que d'autres questions d'identification pendant la procédure de demande de visa à des fins de regroupement familial. Les déclarations à propos de la vie quotidienne des demandeurs ont été comparées à celles des membres de la famille et du ressortissant d'un pays tiers qui bénéficiait déjà d'une protection. Lorsque les déclarations s'avéraient comparables, un test ADN était ensuite effectué. Les cas frauduleux étaient rejetés. Lorsque des ONG se sont plaintes du fait que des demandes d'enfants biologiques véritables avaient été rejetées, le ministre néerlandais de l'immigration, de l'intégration et de l'asile a décidé de changer de méthode. La procédure se limitera désormais à un test ADN uniquement dans les cas où deux parents et leurs enfants biologiques mineurs souhaitent être réunis en tant que famille. Dans les cas caractérisés par des liens familiaux complexes, on continuera de pratiquer le test ADN conjugué à une audition d'identification. De plus amples informations sur la procédure sont en outre fournies aux ressortissants de pays tiers qui souhaitent réunir les membres de leur famille aux Pays-Bas.

<sup>(148)</sup> Le 9 juillet 2012, de nouvelles règles en matière d'immigration sont entrées en vigueur pour les ressortissants des pays non-EEE souhaitant entrer ou séjourner au Royaume-Uni dans le cadre de la route migratoire familiale. [...] Des dispositions particulières correspondant aux obligations internationales permettent aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'une protection humanitaire au Royaume-Uni d'être rejoints par des membres de leur famille nucléaire. Ces dispositions figurent dans la partie 11 des règles en matière d'immigration (paragraphes 352A-352F) et ne sont pas affectées par la nouvelle obligation financière ou les autres changements énoncés dans la déclaration d'intention. Les personnes qui entrent au Royaume-Uni en vertu de ces dispositions continueront de bénéficier d'une autorisation d'établissement conformément au réfugié ou à la personne bénéficiant d'une protection humanitaire. Les nouvelles règles en matière d'immigration prévoient qu'à l'instar des personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour permanente, les personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour limitée, au Royaume-Uni, en tant que réfugiés ou bénéficiaires de la protection humanitaire, qui souhaitent parrainer un partenaire rencontré après le départ de leur pays d'origine et leur(s) enfant(s), continueront à le faire de la même manière qu'une personne établie. Cela veut dire qu'elles seront soumises à de nouvelles règles en matière d'immigration pour la famille, comprenant notamment des seuils de revenus et la période probatoire de cinq ans (au terme de laquelle elles pourront solliciter une autorisation de séjour permanente pour autant que leur parrain soit établi au Royaume-Uni). Les réfugiés et les personnes bénéficiant de la protection humanitaire pourront toujours, dans des circonstances exceptionnelles, parrainer un enfant de leur famille, comme l'enfant d'un frère ou d'une sœur décédés ou déplacés, sans avoir à se conformer au seuil de revenus. Le Royaume-Uni n'a pas adhéré à la directive sur le regroupement familial et n'y est dès lors pas lié. (Questionnaire du REM)

<sup>(149)</sup> À compter du 2 septembre 2011, l'ensemble des cas non couverts par la protection de la convention relative aux réfugiés en vertu de l'article 1, point F, mais qui ne peuvent être renvoyés en vertu de l'article 3 de la CEDH, seront soumis à une nouvelle politique d'autorisation de séjour restreinte, plus sévère. Ces cas ne se verront généralement octroyer qu'une autorisation de séjour restreinte pour une durée initiale maximale de six mois, sous certaines conditions. Ces cas feront l'objet d'une surveillance étroite de l'UKBA et seront renvoyés à la première occasion. Ces contrôles seront effectués tous les six mois au moins jusqu'à expiration de l'autorisation de séjour restreinte. Consultations intergouvernementales sur la migration, l'asile et les réfugiés (IGC), *Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2012*, décembre 2012 (aussi appelé «Blue Book 2012»), p. 439. Voir <http://www.igc-publications.ch>.

<sup>(150)</sup> Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Parlement fédéral a adopté un projet de loi modifiant les procédures juridiques de régularisation pour des motifs médicaux (article 9ter de la loi sur les étrangers). La modification la plus importante concerne l'introduction d'un «filtre» en vue d'exclure les demandes de régularisation «manifestement infondées». Voir <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/1824/53K1824008.pdf>, consulté le 12 avril 2013.

<sup>(151)</sup> Outre les problèmes généraux, cette question est parfois aussi liée au fait que certains tribunaux font uniquement fonction de Cour de cassation ou que des États membres n'ont pas mis en place une procédure unique pour la détermination des demandes de protection internationale. (Contribution du HCR)

De nouvelles méthodes de travail sont utilisées, comme les méthodes dites «lean» (procédures simplifiées), en Suède <sup>(152)</sup>, en Finlande <sup>(153)</sup> et au Danemark <sup>(154)</sup>. Des unités spéciales et des systèmes de contrôle ont été mis en place en Autriche et en Belgique, et des initiatives de gestion de la chaîne ont été lancées en Belgique <sup>(155)</sup> et en Finlande <sup>(156)</sup> afin d'améliorer la coordination entre les services. Enfin, des ressources et des effectifs supplémentaires ont été mobilisés dans les États membres connaissant des afflux importants, comme la Belgique, la France, le Luxembourg <sup>(157)</sup> et la Suède <sup>(158)</sup>.

D'autres mesures visent plus particulièrement certaines catégories de demandes

- Traitement prioritaire ou accélération des demandes «manifestement *infondées*» (notamment en France <sup>(159)</sup>, au Danemark <sup>(160)</sup>, en Finlande <sup>(161)</sup>, en Allemagne <sup>(162)</sup> et en Suède <sup>(163)</sup>);
- Procédure simplifiée pour les cas «manifestement *fondés*» (Danemark);

ou certaines nationalités (par exemple, Autriche <sup>(164)</sup>, Allemagne <sup>(165)</sup>, Luxembourg <sup>(166)</sup>); ou les deux (Italie <sup>(167)</sup>).

Des doutes ont été exprimés à propos des conséquences du traitement prioritaire. Si cette solution peut permettre de faire face à l'afflux accru d'un type bien précis de cas, elle a pour inconvénient de réduire la priorité accordée à d'autres cas – qui peuvent potentiellement présenter des besoins de protection plus urgents –, ce qui se traduit par une procédure plus longue <sup>(168)</sup>.

En 2010, les Pays-Bas ont commencé à appliquer le principe du «*frontloading*» à l'ensemble des activités procédurales dans le cadre d'une procédure en huit jours, précédée d'une période de pause et de préparation de six jours au moins. Les premières évaluations sont positives, les calendriers étant généralement respectés, les demandeurs de protection internationale sont mieux informés et l'examen médical permet une meilleure identification des besoins particuliers. Certains aspects sont, cependant, aussi sources de préoccupation. <sup>(169)</sup>

<sup>(152)</sup> L'interprétation suédoise de la production «lean» est axée sur le processus et porte sur l'aspect lié à l'apprentissage. Le demandeur d'asile est placé au centre d'une approche basée sur le client, qui se compose de quatre éléments principaux: efficacité du processus, gestion de la performance, organisation et compétences et mentalités et comportements. Après un projet pilote réussi intitulé «*Shorter Wait*» (Une attente plus courte), les conclusions sont, à présent, appliquées à l'échelle de l'Office suédois des migrations. Pour de plus amples informations, voir IGC, *Blue Book 2012*, p. 397.

<sup>(153)</sup> En 2012, le Service finlandais de l'immigration a lancé un projet «lean» afin d'accélérer la procédure d'asile. Ce projet a permis de réduire les files et le temps d'attente des demandeurs d'asile et d'améliorer la qualité du travail. Pour de plus amples informations, voir: Service finlandais de l'immigration (MIGRI), «*Cutting down asylum application queues with lean philosophy*» (Réduire les files de demandeurs d'asile grâce à la philosophie *lean*), communiqué de presse, 14 mars 2013, ([http://www.migri.fi/for\\_the\\_media/releases/press\\_releases/1/0/cutting\\_down\\_asylum\\_application\\_queues\\_with\\_lean\\_philosophy](http://www.migri.fi/for_the_media/releases/press_releases/1/0/cutting_down_asylum_application_queues_with_lean_philosophy)), consulté le 12 avril 2013.

<sup>(154)</sup> Au Danemark, le principe du «lean» a été intégré dans ce qu'on appelle la «procédure portable», dans laquelle le demandeur passe d'une étape de la procédure à la suivante, sans périodes d'attente entre celles-ci. Pour de plus amples informations, voir IGC, *Blue Book 2012*, pp. 133 et 139.

<sup>(155)</sup> Le projet axé sur l'amélioration de la procédure d'asile analysait l'efficacité de chaque autorité associée au processus d'asile (Office des étrangers, CGRA, Conseil du contentieux des étrangers), ainsi que les différentes possibilités d'améliorer l'efficacité au sein des processus de la chaîne. Il était aussi axé sur l'uniformisation et l'intégration des rapports sur le rendement de la chaîne liée à l'asile et en son sein. Le but était d'identifier les possibilités de réduire encore les délais de traitement des demandes de protection internationale tout en assurant la qualité. (Questionnaire du REM)

<sup>(156)</sup> Une structure de coopération permanente sera mise en place en vue d'accélérer la coopération entre le Service finlandais de l'immigration, la police et les gardes-frontières dans le but d'accélérer le traitement des demandes de protection internationale et de renforcer la lutte contre la migration clandestine, la traite des êtres humains et le non respect des dispositions en matière d'accès au territoire. IGC, *Blue Book 2012*, p. 155.

<sup>(157)</sup> Le renforcement des ressources humaines dans les services d'asile a amélioré l'efficacité du processus décisionnel. L'efficacité et la qualité du processus décisionnel ont en outre été sans cesse améliorées, notamment grâce à la mise en place d'une unité COI. Cela a permis de réduire considérablement le nombre de dossiers en suspens. (Questionnaire du REM)

<sup>(158)</sup> Voir 3.2.1.4.

<sup>(159)</sup> Une demande sur trois a été traitée dans le cadre de la procédure prioritaire en 2012. Celle-ci s'applique essentiellement aux demandeurs originaires d'Arménie, du Bangladesh, du Soudan, de l'ARYM et des Comores. (Questionnaire du REM)

<sup>(160)</sup> IGC, *Blue Book 2012*, p. 133.

<sup>(161)</sup> Ibid, p. 160.

<sup>(162)</sup> Ibid, p. 215.

<sup>(163)</sup> Ibid, p. 390.

<sup>(164)</sup> L'Office de l'asile a instauré une procédure accélérée en ce qui concerne certains pays d'origine, qui permet à l'agent chargé du traitement des cas de se prononcer sur le bien-fondé d'un cas dans un délai de dix jours à compter de la réception de la demande d'asile. Dans la procédure accélérée, le demandeur d'asile jouit des mêmes droits procéduraux que ceux appliqués dans la procédure «normale». Chaque cas est notamment entendu et jugé individuellement. En 2012, quelque 2 300 demandeurs de protection internationale ont été auditionnés et jugés dans le cadre d'une procédure accélérée. (Questionnaire du REM)

<sup>(165)</sup> Face à un afflux croissant de demandeurs originaires de la région des Balkans occidentaux, l'Allemagne, comme indiqué plus haut (voir 2.4.3), a pris des mesures administratives en vue d'apporter une réponse rapide.

<sup>(166)</sup> Depuis septembre 2011, les demandes de protection internationale émanant de personnes originaires des pays des Balkans occidentaux (à l'exception du Kosovo) sont toutes analysées dans le cadre d'une procédure accélérée.

<sup>(167)</sup> Les dispositions juridiques (article 12, paragraphe 2) prévoient que l'audition du demandeur peut être omise lorsque les documents écrits suffisent pour lui octroyer le statut de réfugié. Un examen préalable est, en outre, prévu pour les demandeurs qui appartiennent à une catégorie vulnérable, conformément au décret législatif n° 140/2005, ou pour ceux qui sont placés dans des centres d'accueil. Compte tenu de l'urgence dans les pays d'Afrique du Nord, en 2011/2012, et de la situation au Mali, en 2012, les demandes émanant de personnes originaires de ces régions sont examinées de façon prioritaire. (Questionnaire du REM)

<sup>(168)</sup> Le HCR a observé ce phénomène dans certains EM de l'Union européenne (contribution du HCR).

<sup>(169)</sup> Depuis l'introduction de la procédure d'asile générale, aussi appelée «procédure en huit jours», en juillet 2010, le HCR a observé un certain nombre d'éléments positifs. Cette procédure, qui comprend une période de «repos et de préparation» de six jours, pour permettre au demandeur d'asile de récupérer et de préparer sa demande, sera évaluée par les autorités néerlandaises à partir de juillet 2013. Soixante et un pour cent des nouvelles demandes de protection internationale sont traitées dans le cadre de la procédure en huit jours. Lorsque cette procédure ne peut être appliquée, les demandeurs sont traités dans le cadre de la procédure prolongée. Dans le cadre de celle-ci, les décisions sont normalement prises dans un délai de six mois. Le HCR juge problématiques certains aspects de la procédure en huit jours, comme l'absence de critères pour déterminer si les demandes peuvent être traitées dans le cadre de la procédure générale (huit

## Technologie/TI

De nouveaux outils technologiques/systèmes informatiques ont été adoptés en vue de simplifier le flux de travail, d'atténuer la charge de travail de certains services, de mieux contrôler le rendement ou d'identifier plus efficacement certaines catégories de cas.

De nouveaux systèmes de contrôle et de gestion des cas ont été mis en œuvre en Finlande <sup>(170)</sup>, en Allemagne <sup>(171)</sup> et en Irlande <sup>(172)</sup>.

Le système de gestion électronique des documents, lancé en France en 2010, a atteint sa pleine capacité en 2012: les nouvelles demandes, les pièces justificatives, les auditions, les décisions, etc. sont désormais toutes disponibles au format numérique.

Comme indiqué plus haut, la Suède a commencé à exploiter les données du VIS européen dans le cadre de l'asile (Dublin).

### 3.2.5.3. Qualité

Outre (ou en raison de) l'aboutissement de l'initiative du HCR en matière de qualité (projets ASQAEM et FDQ – le second s'étant terminé en 2011 <sup>(173)</sup>), un certain nombre d'États membres ont mis en place des systèmes d'assurance qualité plus ou moins sophistiqués ou lancé des projets pilotes dans ce domaine.

Des évolutions considérables ont été réalisées en Belgique, où les autorités chargées de l'asile ont annoncé, fin 2012, leur intention de mettre au point un mécanisme de contrôle de la qualité systématique <sup>(174)</sup>, en Bulgarie, avec la création d'une direction spécialisée et l'adoption d'un nouveau règlement intérieur au sein de l'Agence nationale pour les réfugiés <sup>(175)</sup>, et en Pologne, avec de nouveaux outils d'analyse de la qualité et un accord avec le HCR en matière d'audit qualité <sup>(176)</sup>. En Hongrie, une équipe d'assurance qualité interne a été constituée au sein de l'Office de l'immigration et de la nationalité (OIN) et un Manuel à l'intention des décideurs et des auditeurs révisé, préparé conjointement par l'OIN et le HCR, est désormais utilisé <sup>(177)</sup>.

En ce qui concerne les projets mis en œuvre en vue d'améliorer la qualité ou de se préparer à la constitution d'un mécanisme permanent, l'Estonie <sup>(178)</sup> a mis en œuvre un projet cofinancé par le FER faisant intervenir la police et

jours) ou de la procédure prolongée, la justesse de la décision compte tenu de la rapidité de la procédure, la qualité des conseils médicaux, le fait que le juge de l'immigration ne procède qu'à un examen limité, et le fait que les déclarations qui sont faites après la décision initiale ne sont parfois pas prises en considération. (Contribution du HCR)

<sup>(170)</sup> L'UMA est le nouveau système de gestion électronique des cas pour l'ensemble des processus d'immigration, y compris l'asile. L'UMA, un système qui concerne l'ensemble de l'administration, traite les affaires se rapportant aux demandes de citoyenneté, aux permis de séjour et à l'asile, ainsi que les affaires se rapportant aux mesures de renvoi et intermédiaires. Pour de plus amples informations, voir IGC, *Blue Book 2012*, p. 168.

<sup>(171)</sup> Une nouvelle augmentation du nombre de demandes a été à l'origine de l'introduction du nouveau système de contrôle OrAs. Le système permet: a) de répartir le travail de manière équitable entre les différents bureaux locaux, b) de renforcer la responsabilité individuelle des bureaux locaux et c) de mieux différencier l'évaluation de la performance au travail.

<sup>(172)</sup> L'ASIP est un nouveau système informatique qui a été introduit au sein de l'INIS et des agences connexes associées au processus d'asile/immigration, le 24 octobre 2011. Le système ASIP remplace les vingt systèmes existants en matière d'immigration, de citoyenneté et d'asile, ou s'intègre dans ceux-ci. Il permet, en outre, de centraliser la gestion des données personnelles et d'obtenir une vue d'ensemble des interactions des clients avec l'INIS. Il représente un progrès significatif dans le domaine de la gestion coordonnée des demandes et des demandeurs au sein du Service irlandais de naturalisation et d'immigration (INIS).

<sup>(173)</sup> Voir *rapport annuel 2011 de l'EASO*, p. 54.

<sup>(174)</sup> Le CGRA (Belgique) a annoncé, fin 2012, son intention de mettre au point des mécanismes de contrôle qualité systématiques, et de se concerter avec le HCR et le Conseil belge pour les réfugiés dans le cadre de ce projet. La Belgique a, en outre, participé activement au projet CREDO du HCR (Amélioration des évaluations de la crédibilité dans les procédures d'asile européennes). (Contribution du HCR)

<sup>(175)</sup> Depuis le nouveau règlement intérieur (juillet 2012), la Bulgarie dispose d'une nouvelle structure administrative, qui lui permet d'améliorer la qualité de la procédure d'asile: la direction «Qualité de la procédure, protection temporaire et responsabilité pour l'examen des demandes». (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(176)</sup> Le mécanisme d'assurance qualité et d'analyse et de contrôle de la qualité des décisions, mis au point en 2009, a été mis à jour en 2012 avec l'application de l'ordonnance n° 27 du directeur général de l'Office des étrangers du 23 février 2012. L'analyse de la qualité des procédures, réalisée chaque mois civil, porte sur cinq décisions administratives rendues dans les procédures, cinq auditions de demandeurs réalisées dans les procédures, et cinq ensembles de dossiers contenant des procédures achevées, tous sélectionnés de manière aléatoire. L'analyse de la qualité des décisions, des auditions et des dossiers se fait sur la base du contenu de la décision, en remplissant un formulaire. En fonction des données figurant dans le formulaire, des rapports mensuels, qui contiennent des recommandations, sont rédigés, examinés et diffusés. En outre, un accord de coopération a été conclu, en 2012, entre le responsable de l'Office des étrangers et le représentant régional du HCR pour l'Europe centrale en ce qui concerne la réalisation de la vérification de la qualité des procédures de détermination du statut de réfugié, effectuée par le responsable de l'Office des étrangers. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(177)</sup> HCR, *Hungary as a Country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary* (La Hongrie en tant que pays d'asile, Observations sur la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés en Hongrie), 24 avril 2012, p. 10, (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(178)</sup> En 2012, la Direction de la police et des gardes-frontières a réalisé le projet de développement de la qualité VaKa IV, cofinancé par le FER. Ce projet avait pour but de mettre au point une procédure d'asile efficace, rapide et de qualité et d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale.

les gardes-frontières estoniens avec l'aide de l'OIM. L'autorité compétente irlandaise (ORAC) a poursuivi en 2012 sa coopération entamée en 2011 <sup>(179)</sup> avec le HCR dans le cadre de l'initiative en faveur de la qualité et, en Autriche aussi, le HCR a mené à bien un projet d'assurance qualité en coopération avec l'Agence fédérale de l'asile <sup>(180)</sup>. La Slovénie a continué d'appliquer les recommandations du projet ASQAEM <sup>(181)</sup>. La Lettonie a annoncé et la Lituanie <sup>(182)</sup> a lancé un nouveau projet d'assurance qualité qui fait également intervenir le HCR. En collaboration avec le Royaume-Uni et le HCR, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie se sont lancées dans un projet en matière de qualité, axé sur les demandeurs de protection internationale vulnérables <sup>(183)</sup>.

En Suède, un nouveau projet d'assurance qualité, intitulé «L'Organisation apprenante», a été lancé en 2012 (il bénéficie d'un cofinancement du FER), qui vise à développer un outil et des méthodes d'évaluation et d'amélioration continues de la qualité juridique et à aider le personnel de l'Office des migrations à appliquer une procédure d'asile uniforme <sup>(184)</sup>.

À la suite d'une étude comparée des dispositifs d'assurance qualité dans d'autres États membres, la France (OFPRA) a constitué des groupes de travail internes en vue de préparer la mise en place éventuelle d'un mécanisme permanent <sup>(185)</sup>.

Si la plupart des programmes d'assurance qualité portent essentiellement sur les auditions réalisées avec les demandeurs d'asile et sur les décisions d'asile, le Royaume-Uni prévoit d'étendre son mécanisme de contrôle qualité au titre du «*Next Generation Quality Framework*» (Cadre de qualité de nouvelle génération) pour en faire un mécanisme «de bout en bout» pour le processus d'asile <sup>(186)</sup>.

## Matrice Qualité de l'EASO

Dans le cadre du soutien permanent qu'il offre, l'EASO a lancé la matrice Qualité en 2012. Cette matrice entend couvrir l'ensemble des domaines du RAEC, sur une période de deux ans. L'initiative débouchera sur une base de données de bonnes pratiques, ainsi que sur des mécanismes, des outils, des projets et des initiatives axés sur la qualité. La matrice permettra également à l'EASO de déterminer les besoins des États membres en matière d'aide. La première phase opérationnelle de la matrice Qualité a débuté en janvier 2013. Elle entend couvrir un thème fondamental dans la procédure d'asile, à savoir celui de l'audition individuelle <sup>(187)</sup>.

Une conférence de deux jours sur la procédure d'asile a été organisée et un manuel a été préparé sur la procédure d'asile à l'intention des agents du service des gardes-frontières (de la Direction de la police et des garde-frontières). (Questionnaire du REM)

<sup>(179)</sup> L'ORAC a travaillé en étroite collaboration avec le HCR sur une série de questions, comme l'assurance qualité, les formations et d'autres questions liées à son cadre statutaire actuel. Le HCR a entamé une initiative axée sur la qualité avec l'ORAC en 2011, qui s'est poursuivie en 2012. Cette initiative comprend un examen d'une série de décisions, des contacts personnels avec le personnel à tous les niveaux et des conseils donnés dans le cadre de formations et d'autres initiatives de soutien. Les activités mises en œuvre s'appuient sur les bonnes pratiques développées par le HCR dans le cadre des activités réalisées dans d'autres États membres de l'Union européenne et ailleurs dans le monde. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(180)</sup> Contribution du HCR.

<sup>(181)</sup> Contribution du HCR.

<sup>(182)</sup> En août 2012, le nouveau projet d'assurance qualité en matière d'asile, intitulé «Améliorer la qualité des décisions en Lituanie», a été lancé en collaboration avec le HCR. Le projet a pour objectif d'évaluer et de faciliter le processus décisionnel, la qualité des décisions en matière de protection internationale rendues par le Département de l'immigration (DI) du ministère de l'intérieur, et de promouvoir l'introduction d'un mécanisme d'assurance qualité durable en matière d'asile en Lituanie en première instance. Le projet couvrira tant la procédure accélérée que la procédure normale et s'intéressera à l'applicabilité des dispositions pertinentes dans la législation lituanienne relative aux étrangers, aux auditions, à l'évaluation des faits, à l'argumentation juridique, à l'usage des preuves, y compris les informations sur les pays d'origine, et à l'évaluation de la crédibilité interne et externe. Le projet abordera également d'autres facteurs susceptibles d'influencer la qualité des décisions, comme la représentation juridique, l'interprétation et le caractère approprié des formations et du contrôle qualité. Des outils d'évaluation de la qualité et des recommandations concernant le mécanisme de qualité de l'asile en Lituanie seront mis au point dans le cadre du projet. Voir <http://www.migracija.lt/index.php?709979387>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(183)</sup> HCR, *Response to Vulnerability in Asylum (RVA) project* (projet Réponse à la vulnérabilité dans l'asile), voir <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum.html>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(184)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(185)</sup> À la suite d'une étude comparée menée dans d'autres États membres, cinq groupes de travail ont été constitués en 2012: la qualité dans 1. La documentation; 2. Les auditions; 3. L'examen du cas; 4. La rédaction de la décision; 5. L'organisation. Ce projet doit déboucher sur des outils effectifs, comme des grilles d'évaluation et des documents axés sur la méthodologie. Ces outils pourraient être systématisés et utilisés de manière permanente.

<sup>(186)</sup> Dans le cadre d'un projet d'amélioration de l'asile (*Asylum Improvement Project*), et afin de donner suite aux travaux réalisés avec le HCR dans le cadre du projet d'intégration de la qualité (*Quality Integration, QI*), l'UKBA a entamé, en 2012, le développement de son cadre de qualité de nouvelle génération (*Next Generation Quality Framework, «NextGen»*). Dans ce nouveau cadre, la vérification de la qualité des décisions en matière d'asile porte désormais sur l'organisation dans son ensemble, et plus seulement sur la qualité individuelle. L'Agence a dès lors introduit une évaluation du processus pour chaque étape du processus de bout en bout à vérifier (par exemple, le fait de ne pas avoir reçu le dossier, de ne pas avoir reçu de données informatiques à jour (CID) de la part de l'équipe précédente, etc.). Le développement du cadre s'est poursuivi tout au long de l'année 2012 avec la participation des parties prenantes (y compris le HCR). Des projets pilotes internes axés sur les outils ont débuté en fin d'année, et le lancement du cadre dans son ensemble est prévu pour avril 2013, date qui marque le début du nouvel exercice financier. (Contribution du HCR)

<sup>(187)</sup> Pour de plus amples informations, voir le rapport d'activité annuel de l'EASO.

Lors du forum consultatif de novembre 2012, la société civile a eu l'occasion de s'exprimer sur les activités de l'EASO en matière de qualité. Il a été recommandé de définir des normes et des indicateurs d'évaluation de la qualité et de partager les bonnes pratiques. On a parlé d'une participation plus active de la société civile dans certains domaines, comme l'estimation de l'âge (mineurs non accompagnés), et on a évoqué la question de savoir comment les États membres pouvaient intégrer et utiliser concrètement les informations externes reçues de la société civile.

### 3.2.6. Aide aux pays tiers

#### 3.2.6.1. Réinstallation

Tandis qu'un certain nombre d'États membres pratiquent la réinstallation depuis longtemps (Suède, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Danemark), plusieurs ont adopté, ces dernières années, des lois qui confèrent un fondement juridique aux programmes de réinstallation et/ou des procédures d'adoption de quotas de réinstallation, que ce soit par une décision de l'exécutif ou par un vote du Parlement.

En 2012, le programme européen commun de réinstallation<sup>(188)</sup> a été adopté. Il définit les catégories de réinstallation et les priorités en la matière (comme la réinstallation d'urgence) et les priorités européennes particulières en matière de réinstallation. Des montants forfaitaires de 4 000, 5 000 et 6 000 EUR s'appliqueront dans le cadre des plans d'action 2013 au titre du FER III.

Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR 2008-2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Pays disposant de programmes de réinstallation ordinaires					
Rép. tchèque	23	17	48		25
Danemark	403	488	386	606	324
Finlande	675	710	543	573	763
France	276	179	217	42	84
Allemagne		2064	457	22	323
Hongrie					1
Irlande	101	192	20	35	39
Pays-Bas	580	347	430	479	262
Portugal	5	26	24	28	21
Roumanie			38		
Espagne	8				80
Suède	1596	1880	1789	1896	1483
Royaume-Uni	697	969	695	424	989
Pays disposant de programmes de réinstallation spéciaux/ prévoyant un accueil à des fins de réinstallation <i>ad hoc</i>					
Belgique	6	54	2	19	
Grèce	2				
Italie	30	191	58		9
Luxembourg		28			
Total	4402	7145	4707	4124	4403

**Tableau 4: Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR 2008-2012;**  
Source: HCR

<sup>(188)</sup> Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation (COM2009/447 final) et les modifications de la décision du Conseil concernant le FER (COM2009/0456 final - COD 2009/0127).

Comme le montre le tableau n° 4, on a dénombré 4 403 départs de réfugiés réinstallés dans les États membres de l'Union européenne en 2012. Si la plupart des départs aux fins de réinstallation se sont effectués dans le cadre de programmes de réinstallation ordinaires, l'Italie s'est lancée dans des projets de réinstallation *ad hoc* mineurs. En plus des 84 arrivées de réfugiés réinstallés en 2012, la France a clos son programme en faveur des minorités religieuses originaires d'Iraq<sup>(189)</sup>. En 2012, la Slovaquie a été un pays de transit pour 234 réfugiés (dont huit naissances en Slovaquie) qui avaient pour destination finale un autre pays<sup>(190)</sup>. Cent soixante-quatorze réfugiés ont été évacués vers le Centre de transit d'urgence roumain (CTU) de Timisoara<sup>(191)</sup>. La Hongrie a démarré sa première opération de réinstallation et accueilli son premier réfugié réinstallé en 2012.

Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR par région d'asile, 2012						
Pays de réinstallation (UE)	Région d'asile					Total
	Afrique	Asie et Pacifique	Europe	MENA	Amériques	
Rép. tchèque		25				25
Danemark	40	233	9	41	1	324
Hongrie			1			1
Finlande	263	402	14	84		763
France	35	17	11	20	1	84
Allemagne		10	112	201		323
Irlande	26		8	5		39
Italie				9		9
Pays-Bas	34	132	11	75	10	262
Portugal	-	1	1	19		21
Espagne	-			80		80
Suède	299	707	16	351	110	1483
Royaume-Uni	644	149	3	193		989
Total	1341	1676	186	1078	122	4403

**Tableau 5: Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR par région d'asile; Source: HCR**

Si les programmes de réinstallation appliqués par les États membres s'appuient manifestement sur un ensemble de principes communs, leurs politiques en ce qui concerne les pays dans lesquels les réfugiés sont sélectionnés et, partant, la nationalité des bénéficiaires, varient dans une certaine mesure. Cette situation est souvent liée aux priorités en matière de politique étrangère, aux communautés de ressortissants de pays tiers déjà présentes dans le pays, aux liens traditionnels avec certains pays tiers ou à une langue commune.

Plusieurs États membres ont accepté de réinstaller des réfugiés originaires des pays frappés par les conflits qui se sont déroulés en Afrique du Nord (*Libye*) et au Moyen-Orient (*Iraq, Syrie*). La Belgique, l'Espagne, l'Allemagne et la Suède ont réinstallé des personnes ayant besoin d'une protection, qui séjournaient en *Tunisie* depuis la guerre civile en *Libye*, ainsi que des réfugiés séjournant en *Jordanie*, en *Syrie* et en *Turquie*<sup>(192)</sup>. Le tableau 5 présente les autres régions dont proviennent les réfugiés réinstallés par les États membres.

<sup>(189)</sup> Le programme spécial en faveur des minorités religieuses originaires d'Iraq a comporté la réinstallation de 1 200 personnes sur une période de cinq ans.

<sup>(190)</sup> Sur la base de l'accord conclu entre le gouvernement slovaque, le HCR et l'OIM, la Slovaquie a accueilli dans son centre d'asile, pour une période de six mois, 368 réfugiés et autres personnes concernées, dont 167 enfants (depuis le début du projet en 2009) avant leur transfert vers le pays de destination finale. Le projet de centre de transit d'urgence ou d'installations de transit en vue de la réinstallation est un projet *sui generis*, qui n'est appliqué avec le concours de l'Union européenne qu'en Slovaquie et en Roumanie. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(191)</sup> Depuis sa création en 2008, le centre de transit d'urgence de Timisoara a accueilli 1 171 réfugiés, dont 1 067 sont déjà partis pour leur pays de réinstallation. Seize enfants y sont nés et deux réfugiés y ont perdu la vie. En 2012, 174 réfugiés au total ont été évacués vers le CTU. La plupart étaient d'origine iraquienne (89). Les autres étaient originaires d'Érythrée (62), d'Éthiopie (16) et de Somalie (7).

<sup>(192)</sup> En 2011, la Belgique a réinstallé vingt-cinq ressortissants érythréens et congolais qui avaient fui le conflit libyen. L'Allemagne a accueilli 300 personnes dans le cadre du programme de réinstallation en 2012. Parmi celles-ci, 105 étaient des ressortissants irakiens originaires de Turquie et 205 venaient de Tunisie (des ressortissants du Soudan, d'Érythrée, d'Éthiopie, du Congo, du Nigeria, du Pakistan et de Somalie). L'Espagne a organisé une mission de sélection dans le camp de Choucha (Tunis) en juin 2012, dans le cadre de la mise en œuvre du programme national en faveur de la réinstallation. Ce programme a permis de réinstaller 80 réfugiés ayant fui le conflit libyen en Espagne.

Quotas de réinstallation dans les États membres de l'UE pour 2012 et 2013		
État membre (par année)	Quota total 2012	Quota total 2013
Belgique	-	100
République tchèque	40	40 (à confirmer)
Danemark (programme pluriannuel 2012-2013)	500	500
Finlande	750	750
France	100	100
Allemagne	300	300
Hongrie	10	10
Irlande	-	80
Pays-Bas (programme pluriannuel 2011-2014)	500	500
Portugal	30	30
Roumanie	0	40
Espagne	-	30
Suède	1900	1900
Royaume-Uni	750	750
TOTAL	4580	4580

**Tableau 6: Quotas de réinstallation dans les États membres de l'UE pour 2012 et 2013; Source: HCR <sup>(193)</sup>**

Le tableau 6 montre que les États membres qui ont fixé un quota de réinstallation ordinaire prévoient de fixer des quotas de réinstallation similaires pour l'année suivante. Tandis que la Finlande <sup>(194)</sup>, la Suède <sup>(195)</sup> et le Royaume-Uni <sup>(196)</sup> disposent de quotas annuels, les Pays-Bas <sup>(197)</sup> et le Danemark <sup>(198)</sup> ont intégré une certaine flexibilité en appliquant des quotas pluriannuels. Les États membres dont les programmes de réinstallation sont plus récents, comme la Belgique <sup>(199)</sup>, la République tchèque, la France <sup>(200)</sup>, l'Allemagne <sup>(201)</sup>, la Hongrie <sup>(202)</sup>, le Portugal et la Roumanie, ont eux aussi défini des quotas de réinstallation pour 2013. L'Espagne a, en outre, adopté un programme national de réinstallation prévoyant un quota de trente réfugiés <sup>(203)</sup> et la Bulgarie a décidé, en juin 2012, de participer au programme européen commun de réinstallation <sup>(204)</sup>.

<sup>(193)</sup> Période de référence; de janvier à décembre, sauf pour le Royaume-Uni (d'avril à fin mars).

<sup>(194)</sup> La politique relative aux quotas de réfugiés sera maintenue au niveau actuel (750 personnes). (Questionnaire du REM)

<sup>(195)</sup> Le programme de réinstallation de la Suède est défini pour chaque année civile. Une grande partie du quota annuel est attribuée à des catégories de cas (par exemple, quota partiel important pour les cas d'urgence). Tous les cas sélectionnés pour la réinstallation ont besoin d'une protection et sont soumis par le HCR. Le quota total pour 2012 est de 1 900 places (Source: Office suédois des migrations via Questionnaire du REM).

<sup>(196)</sup> Les programmes de réinstallation britanniques visent à alléger le fardeau des réfugiés de longue date, lorsque la réinstallation est la seule solution possible. Au cours de l'année de programmation, qui s'est terminée le 31 mars 2012, le Royaume-Uni a atteint son quota de 750 réfugiés pour la première fois. Le Royaume-Uni ne facilite pas la réinstallation des réfugiés en situation d'urgence – sa politique consiste à offrir de l'aide et des conseils pour soulager la situation sur place.

<sup>(197)</sup> Tout comme pour les années précédentes, les Pays-Bas ont observé un quota, en 2012, de 500 réfugiés invités par an, en moyenne. Pour la période de programmation suivante (2012-2015), cela veut dire que les Pays-Bas pourront réinstaller 2 000 réfugiés au total. Sur ces 2 000 réfugiés, 400 environ seront sélectionnés au moyen de missions de réinstallation et une centaine seront réinstallés sur la base de propositions du HCR.

<sup>(198)</sup> Le Danemark accueille des réfugiés réinstallés depuis 1978. Depuis 1989, le quota est fixé à 500 placements par an. En règle générale, le quota reste fixé à 500 placements par an, mais depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, les modalités ont été revues. Le système s'appuie à présent sur un quota flexible défini pour trois ans de 1 500 personnes. Les catégories de placements de quota sont les suivantes: 1) les réfugiés originaires de certains pays, 2) les réfugiés gravement malades et ayant besoin d'un traitement immédiat et 3) les pays de séjour (cas urgents). Chaque année, le ministre de la justice définit, sur la base des recommandations du Service danois de l'immigration, la façon dont les placements sont répartis entre les trois catégories.

<sup>(199)</sup> Le 25 mai 2012, la secrétaire d'État belge à l'asile et à l'immigration a annoncé que la Belgique participerait, en 2013, au programme européen de réinstallation et a promis, pour la première fois, de réinstaller cent personnes. Cet engagement plus structurel de la part du gouvernement belge fait suite à deux projets *ad hoc* aboutis réalisés au cours des années précédentes.

<sup>(200)</sup> Il convient de noter que la France calcule le quota en s'appuyant sur le nombre de «cas», et non sur le nombre de «personnes».

<sup>(201)</sup> Le programme de réinstallation allemand est initialement prévu pour trois ans: jusqu'en 2014, 300 réfugiés particulièrement vulnérables seront admis de manière permanente en Allemagne chaque année. Pour 2013, 200 réfugiés originaires de Syrie et cent réfugiés irakiens originaires de Turquie devraient être admis.

<sup>(202)</sup> Pour chaque année civile à compter de 2012, la Hongrie s'est engagée à réinstaller un maximum de dix personnes appartenant à la catégorie des personnes originaires d'une région, désignée pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional. Le premier programme de réinstallation a été mis en œuvre en 2012 et sa réalisation est actuellement en cours. Dans le cadre du programme, un réfugié iranien a été réinstallé d'Ukraine le 29 novembre 2012. (Questionnaire du REM)

<sup>(203)</sup> Le 28 décembre 2012, un nouveau programme national de réinstallation a été adopté par le gouvernement espagnol, conformément à la disposition additionnelle première de la loi espagnole sur l'asile. Dans le cadre de ce programme, l'Espagne a promis de réinstaller jusqu'à trente bénéficiaires d'une protection internationale. Le profil des réfugiés doit encore être défini, sur la base des priorités définies par le programme européen de réinstallation. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(204)</sup> Le gouvernement de la République de Bulgarie a adopté, le 13 juin 2012, une décision concernant sa participation au programme européen commun de réinstallation et à cette fin, un groupe d'experts interministériel a préparé un programme de réinstallation pilote, qui devrait débiter en 2014.

Face à la situation sécuritaire de plus en plus délicate, le 31 août 2012, le HCR a lancé un appel en faveur de la réinstallation de 500 personnes particulièrement vulnérables originaires de Syrie <sup>(205)</sup>.

Les États membres sélectionnent également des réfugiés d'autres nationalités et originaires d'un groupe plus large de pays accueillant des réfugiés, en fonction de leurs programmes de quotas annuels. La Belgique prévoit de se concentrer sur la réinstallation des réfugiés originaires de RD du Congo et du Burundi, dans la région africaine des Grands Lacs. En 2013, la Finlande accueillera des réfugiés en Afrique australe, des réfugiés urbains de diverses nationalités en Égypte et des réfugiés afghans en Iran, des réfugiés irakiens, iraniens, afghans et somaliens en Turquie, ainsi que des réfugiés concernés par des situations d'urgence <sup>(206)</sup>. Le Portugal sélectionne les réfugiés essentiellement dans certains pays d'Afrique <sup>(207)</sup>. La Suède réinstalle les réfugiés originaires de plusieurs pays de premier asile d'Afrique, d'Amérique latine et d'Iran (Afghans) <sup>(208)</sup>. Le Danemark a réservé environ 400 places pour des réfugiés bhoutanais au Népal (Bhoutanais), des réfugiés birmans en Malaisie, des réfugiés colombiens en Équateur, trente places pour des personnes ayant des besoins particuliers en termes de traitement médical et 75 places pour des urgences. La Suède, la Finlande, les Pays-Bas et l'Irlande prévoient également une réinstallation d'urgence pour des réfugiés originaires des quatre coins du globe (y compris pour des raisons médicales) au cas par cas, ce qui constitue une composante essentielle du programme de réinstallation, nécessaire si l'on veut sauver des vies.

L'Allemagne <sup>(209)</sup> et l'Irlande <sup>(210)</sup> ont insisté sur l'importance de l'aide financière du FER dans les programmes de réinstallation de plusieurs États membres. L'initiative du FER en matière de réinstallation indique que les États membres sont plus nombreux à se lancer dans des activités de réinstallation. Pour l'année 2012, dix États membres s'étaient engagés à réinstaller 3 083 personnes, dans le cadre d'un financement de 12,3 M EUR. En mai 2012, un cycle d'engagement pour 2013 a été organisé dans le cadre du FER. Les États membres ont promis 3 962 places au total.

Dans le domaine de la réinstallation, le HCR joue un rôle essentiel, et la société civile participe souvent de façon active. Les municipalités peuvent elles aussi être associées aux processus de réinstallation <sup>(211)</sup>.

Il convient de noter que l'augmentation inattendue du nombre de nouveaux demandeurs dans certains États membres complique l'accueil des réfugiés réinstallés faute de capacité d'hébergement. La France <sup>(212)</sup> et la Suède <sup>(213)</sup> ont soulevé cette question.

<sup>(205)</sup> European Resettlement Network: bulletin d'information du 1<sup>er</sup> octobre 2012, p. 2.

<sup>(206)</sup> Les quotas de réfugiés pour 2012 ont été répartis comme suit: réfugiés afghans en Iran (200 personnes); réfugiés du Myanmar en Thaïlande et réfugiés dits «urbains» (30 personnes maximum) en Thaïlande (150 personnes au total); réfugiés congolais au Rwanda (150 personnes); réfugiés irakiens, iraniens, afghans et somaliens en Turquie (150 personnes au total); urgences (100 personnes) (Questionnaire du REM)

<sup>(207)</sup> Dans le cadre du programme annuel de réinstallation, le Portugal a accueilli trente réfugiés qui relevaient du HCR en Tunisie, en Égypte, au Kenya, en Turquie, au Maroc, au Sénégal, en Éthiopie et en Thaïlande. Il a réinstallé trente ressortissants de pays tiers: République démocratique du Congo, Burundi, Somalie, Soudan, Éthiopie, Libéria, Iran, Érythrée, Afghanistan, Guinée Conakry. (Questionnaire du REM)

<sup>(208)</sup> Les quotas de réinstallation pour 2012 ont été répartis comme suit: Kenya (réfugiés somaliens): 350; Soudan (Érythréens et Éthiopiens): 150; Djibouti (diverses nationalités): 100; Tunisie (diverses nationalités): 200; Iran (Afghans): 400; Équateur/Costa Rica (Colombiens): 130; ensemble (diverses nationalités): 220; urgence (diverses nationalités): 350; total: 1 900. Source: Office suédois des migrations (Questionnaire du REM)

<sup>(209)</sup> Projet de réinstallation dans le cadre du Fonds national pour les réfugiés 2013. Le projet concernait l'organisation du processus de réinstallation (missions d'audition, programmes d'orientation culturelle, examens médicaux, préparatifs de voyage par vols affrétés vers l'Allemagne, hébergement au centre d'accueil pendant quatorze jours, y compris un cours de langue et d'orientation sur cinq jours).

<sup>(210)</sup> Les «*St. Catherine's Community Services*» sont financés par le Fonds européen pour les réfugiés (FER) en vue de continuer à faciliter la réinstallation de treize familles Rohingyas (Birmanie) dans leur nouvelle vie à Carlow. Le but de ce projet est de permettre au groupe cible de subvenir à ses propres besoins et d'accéder aux services généraux au terme du projet. Toute une série d'actions sont menées dans le cadre du programme, comme un service de porte ouverte, qui aide les adultes à mener une vie autonome, l'animation d'un groupe des hommes et d'un groupe des femmes, et des services destinés aux jeunes. L'un des éléments importants du projet concerne les activités assurées à un niveau interagences pour coordonner les aides et mettre au point une stratégie d'intégration, qui comblera les lacunes éprouvées dans les services d'ici la fin du projet.

<sup>(211)</sup> En République tchèque, une réunion intéressante a été organisée entre les différentes parties prenantes, qui a fait intervenir le ministère de l'Intérieur, le HCR, des représentants des municipalités, des ONG, ainsi que des experts étrangers. Voir <http://www.resettlement.eu/news/national-resettlement-stakeholder-meeting-czech-republic>. Des manifestations similaires ont été organisées en Belgique, en Bulgarie, en Italie, au Portugal, en Allemagne et en Espagne dans le cadre du projet «*Linking-In EU Resettlement*», mis en œuvre conjointement par le HCR, l'OIM et la CICM. D'une manière plus générale, ce projet a également lancé le *European Resettlement Network*, un vaste réseau qui assure la promotion de la réinstallation en Europe en reliant une série d'acteurs concernés par la réinstallation des réfugiés. Voir <http://www.resettlement.eu/>.

<sup>(212)</sup> Sur 134 personnes sélectionnées en 2011 pour une réinstallation en 2012, 54 seulement ont pu être réinstallées en France faute de capacité d'accueil (80 doivent encore être transférées), mais des outils ont été mis au point pour permettre aux personnes réinstallées en puissance des années précédentes d'arriver effectivement, ce qui s'est traduit par 90 arrivées en 2012 contre 55 en 2011.

<sup>(213)</sup> La hausse générale du nombre des demandeurs de protection internationale met à mal le système d'accueil. Les personnes qui obtiennent un permis de séjour/une réinstallation ont de plus en plus de mal à trouver un logement dans les municipalités. Ce problème a des répercussions sur les délais de traitement: il retarde le départ pour la Suède des réfugiés réinstallés. (Matrice portant sur le rapport annuel)

## L'EASO et la réinstallation

L'EASO a organisé le premier séminaire sur la politique européenne de réinstallation les 22 et 23 octobre 2012. La rencontre a porté sur la situation des dispositifs nationaux de réinstallation, sur le financement européen disponible pour la réinstallation, et sur l'aide de solidarité considérée du point de vue de la société sociale. L'EASO soutiendra la réinstallation d'urgence et organisera une réunion de coordination avec les États membres de l'Union européenne et le HCR au début de l'automne chaque année en vue d'identifier les besoins en matière de réinstallation en Europe et d'aider les États membres à prendre des engagements annuels et à assurer la complémentarité des contingents à la lumière des financements européens disponibles dans ce domaine. <sup>(214)</sup>

### 3.2.6.2. Renforcement des capacités dans les pays tiers

Plusieurs États membres entreprennent des activités de renforcement des capacités dans des pays tiers, qu'ils soient proches ou non de l'Union européenne.

En ce qui concerne les pays proches de l'Union européenne, un certain nombre d'États membres s'appuient sur le processus de Prague (c'est le cas de la République tchèque <sup>(215)</sup>, de la Pologne <sup>(216)</sup>, du Royaume-Uni <sup>(217)</sup> ou de la Suède <sup>(218)</sup>) ou sur une coopération bilatérale (la Hongrie avec la Serbie <sup>(219)</sup>, la Pologne avec l'Ukraine <sup>(220)</sup>, le Royaume-Uni avec la Turquie <sup>(221)</sup>, la Suède (en coopération avec la Pologne) avec l'Arménie <sup>(222)</sup>).

<sup>(214)</sup> Pour de plus amples informations, voir l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

<sup>(215)</sup> La République tchèque participe activement aux activités du processus de Prague, notamment en sa qualité d'État responsable du processus et de pays responsable de l'un des projets pilotes sur la migration circulaire, mis en œuvre dans le cadre d'une initiative axée sur la CE portant sur la mise en œuvre du plan d'action associé au processus. Les résultats du projet pilote enrichiront la discussion avec d'autres plates-formes, comme le Groupe sur l'asile et la migration du Partenariat oriental et le Dialogue sur la migration entre l'Union européenne et la Russie. (Questionnaire du REM)

<sup>(216)</sup> L'Office des étrangers participe au projet «Qualité et formation dans le processus d'asile» du processus de Prague, dans le cadre duquel des formateurs du programme de formation de l'EASO originaires d'Allemagne et de Suède ont réalisé des séances de formation en ligne et en face à face en russe sur le module consacré à l'inclusion. La formation organisée à Varsovie a été suivie par le personnel des services de migration de Moldavie, de Biélorussie, d'Arménie, de Géorgie et du Kirghizstan. La Pologne accueillera une visite d'étude pour son partenaire ukrainien dans le cadre de l'Initiative ciblée du processus de Prague. Deux formateurs polonais (module sur l'inclusion) organiseront une formation en face à face destinée au représentant originaire d'Ukraine. De plus, un représentant de l'Office des étrangers a participé à une réunion d'experts dans le cadre du Partenariat oriental (groupe sur la migration et l'asile) portant sur les informations sur les pays d'origine (COI) dans le contexte du processus de détermination du statut de réfugié. (Matrice portant sur le rapport annuel, questionnaire du REM)

<sup>(217)</sup> Dans le cadre de l'initiative ciblée du processus de Prague, le Royaume-Uni a accepté d'accueillir une visite d'étude pour le pays partenaire (la Géorgie) au RU, afin de lui donner un aperçu des processus d'asile, de la formation et de la qualité, et de participer à une démonstration pratique de la plate-forme du programme de formation de l'EASO. (Questionnaire du REM)

<sup>(218)</sup> La Suède et l'Allemagne, en étroite coopération avec l'EASO et le HCR, participent activement au développement de l'EAC (programme européen de formation en matière d'asile) avec ses partenaires dans les pays voisins de l'Est, essentiellement les pays du Partenariat oriental. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action du processus de Prague, le principal dialogue de l'Union européenne avec l'Est en matière de migration, le projet pilote vise à enseigner aux personnes chargées des demandes et aux décideurs un module de l'EAC, à savoir celui sur l'inclusion (Questionnaire du REM). L'Office suédois des migrations assure aussi une fonction de soutien générale en faveur du Partenariat oriental dans la migration et l'asile en 2012, qui vise à aider la Commission et les pays participants dans la planification et l'organisation de réunions de spécialistes et d'experts.

<sup>(219)</sup> Un plan d'action a été adopté entre la Hongrie et la Serbie en vue d'organiser des activités conjointes, des formations dans le domaine du maintien de l'ordre, un alignement législatif, de développer les capacités de migration et d'asile, et de mettre en place un Point de contact commun. (Questionnaire du REM)

<sup>(220)</sup> En 2012, l'Office des étrangers a participé à la mise en œuvre d'un projet visant à renforcer la capacité d'accueil de l'Ukraine pour les personnes sollicitant une protection internationale (un projet cofinancé par le ministère des affaires étrangères). L'une des composantes du projet est le système d'asile polonais. Dans le cadre de ce projet, douze représentants du Service de migration ukrainien ont participé à une visite d'étude en Pologne. L'un d'entre eux a participé, en novembre 2012, à un stage de deux semaines au Département des procédures pour les réfugiés de l'Office des étrangers, deux au Département d'assistance sociale, et trois représentants d'ONG ukrainiennes ont participé à une formation de deux semaines organisée par une ONG polonaise.

<sup>(221)</sup> Aide permanente en faveur de la Turquie dans la gestion des flux migratoires mixtes grâce à la mise en œuvre d'un programme d'aide au retour volontaire (ARV). L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Turquie est le partenaire désigné pour la mise en œuvre du projet. Les migrants en situation irrégulière dans les centres de rétention peuvent opter pour un retour volontaire dans leur pays d'origine. Le système d'ARV leur permet de rentrer chez eux dans la dignité et le partenaire de mise en œuvre s'occupe des billets d'avion, des documents de voyage et de l'assistance tout au long du processus de départ. Le système d'ARV offre aux autorités turques un moyen de résoudre certains cas et d'atténuer la pression qui pèse sur leurs centres de rétention. En recourant aux Fonds en faveur du retour et de la réintégration (RRF) du FCO, l'ambassade britannique à Ankara a parrainé trois séminaires rassemblant des universitaires, des ONG et des représentants du ministère de l'intérieur issus du Bureau pour la migration et l'asile qui, ensemble, ont élaboré et examiné une nouvelle loi en matière d'asile pour la Turquie. Toujours grâce aux RRF, des représentants du Bureau se sont rendus au ministère de l'intérieur britannique pour y rencontrer les agents britanniques participant à la préparation de la législation secondaire en matière d'immigration, de même qu'aux règles et aux processus en la matière et à la diffusion des informations sur la migration au public. (Questionnaire du REM)

<sup>(222)</sup> La Suède administre, avec la Pologne, un projet de jumelage afin d'aider le service de migration de l'État arménien à améliorer la gestion de la migration en Arménie. Le projet vise à rapprocher l'Arménie de la législation européenne et des bonnes pratiques en matière de gestion de la migration et de l'asile (questionnaire du REM).

En ce qui concerne les autres régions du monde, les États membres évoquent leur appui en faveur des programmes de protection régionaux européens (Pays-Bas <sup>(223)</sup>, Royaume-Uni <sup>(224)</sup>) ou de projets nationaux en Afrique et en Asie Mineure (Belgique <sup>(225)</sup>, Danemark <sup>(226)</sup>, Royaume-Uni <sup>(227)</sup>).

### L'EASO et la dimension extérieure

En 2012, l'EASO a participé à la mission en Jordanie organisée par la Commission dans le cadre du dialogue UE-Jordanie sur la migration, la mobilité et la sécurité, et a déclaré ses intentions en matière de coopération dans le cadre des partenariats pour la mobilité UE avec la Tunisie et le Maroc <sup>(228)</sup>. L'EASO a également participé à des réunions du processus de Budapest: l'une de ces réunions a porté sur l'Europe du Sud-est, et l'EASO a joué un rôle majeur dans le développement des aspects liés à l'asile dans le cadre du processus de rédaction de la Déclaration relative aux régions de la Route de la soie. L'EASO participe également au projet pilote sur le processus de Prague: «Qualité et formation dans les processus d'asile», mis en œuvre dans le cadre de l'initiative ciblée axée sur le processus de Prague (*«Prague Process Targeted Initiative»*).

<sup>(223)</sup> Les **Pays-Bas** s'efforcent d'améliorer la protection des réfugiés dans les régions d'origine. Les Pays-Bas soutiennent de vastes projets qui contribuent au renforcement des capacités en faveur des réfugiés dans ces pays. Lors de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» (Conseil JAI), les Pays-Bas ont plaidé en faveur d'une mise en œuvre précoce des programmes de protection régionaux eu égard au problème des réfugiés syriens. (Questionnaire du REM)

<sup>(224)</sup> Le **Royaume-Uni** appuie les projets européens en faveur des programmes de protection régionaux afin de faire face à l'exode des réfugiés syriens.

<sup>(225)</sup> En 2010, l'autorité belge compétente en matière d'asile (CGRA) et son homologue burundais (ONPRA) ont signé un accord de coopération. Des experts du CGRA vont mettre leur expertise à la disposition de l'ONPRA, la nouvelle autorité compétente en matière d'asile. En utilisant différents modules du programme européen de formation en matière d'asile (EAC), des connaissances théoriques et pratiques sont transférées. Le projet a été prolongé jusque fin 2012 et de nouveaux modules (par exemple, sur l'exclusion, l'évaluation des preuves et les COI) ont été introduits. Le projet a été positivement accueilli des deux côtés.

<sup>(226)</sup> L'initiative axée sur la région d'origine est gérée et mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et prévoit une coopération dans les aspects du programme se rapportant aux politiques danoises en matière de réfugiés et d'asile. Cette initiative soutient pour l'instant des activités dans douze pays: Kenya, Afghanistan, Somalie, Éthiopie et Sud Soudan – qui sont tous des pays prioritaires dans le cadre de l'aide bilatérale danoise –, et Iraq, Jordanie, Syrie, Côte d'Ivoire, Liberia, Yémen et Guinée. D'ici 2012, plus de 2 milliards DKK (270 millions EUR) devraient avoir été consacrés à l'initiative axée sur la région d'origine.

<sup>(227)</sup> Le ministère britannique du développement international (FDID) a financé le HCR au Kenya à raison d'environ 9 millions GBP en 2012. Il dialogue avec les autorités kenyanes, y compris le Département des affaires des réfugiés du ministère de l'immigration, et leur vient en aide dans le domaine de la protection des réfugiés et grâce à des activités d'assistance. (Questionnaire du REM)

<sup>(228)</sup> Voir rapport d'activité annuel 2012 de l'EASO.

## 4. Le fonctionnement du RAEC

### 4.1. Accès à la procédure d'asile

L'accès à la procédure d'asile nationale présuppose, au sens le plus littéral, un accès au territoire, mais il concerne aussi la possibilité d'introduire une demande, ainsi que la disponibilité des informations expliquant la procédure d'asile et les droits et obligations des demandeurs de protection internationale.

Même si l'on évoque régulièrement l'idée de garantir une sorte d'entrée protégée <sup>(229)</sup>, l'accès au territoire reste une condition préalable nécessaire pour accéder aux systèmes d'asile nationaux des États membres <sup>(230)</sup>. Dans un passé récent, de sérieuses inquiétudes ont été exprimées en ce qui concerne l'accès à l'Europe des demandeurs de protection internationale, les mesures visant à lutter contre la migration clandestine affectant également ces personnes dans le cadre des flux migratoires mixtes. Toujours en 2012, des demandeurs de protection internationale auraient été renvoyés dans le pays tiers dont ils provenaient en s'appuyant sur les concepts de pays tiers sûrs sans garanties de *non-refoulement* <sup>(231)</sup>.

L'ancienne pratique des renvois en mer a été condamnée, en février 2012, par la CEDH dans son arrêt rendu dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* <sup>(232)</sup>.

---

<sup>(229)</sup> Aucun des États membres de l'Union européenne n'autorise actuellement les demandeurs de protection internationale à introduire leurs demandes auprès des représentations diplomatiques situées en dehors de leur territoire. En 2012, le Conseil italien des réfugiés (CIR) a publié le rapport '*Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*'. Celui-ci examine diverses formes d'accès à l'asile en Europe à partir de l'étranger et s'appuie sur l'expérience de plusieurs pays d'Europe, ainsi que sur des auditions des parties prenantes aux niveaux national et européen. Le rapport a été préparé dans le cadre du projet '*E.T. Entering the Territory: exploring new forms of access to asylum procedures*', cofinancé par la Commission européenne au titre du Fonds européen pour les réfugiés – actions communautaires 2009.

<sup>(230)</sup> En 2012, la **Slovénie** a supprimé la possibilité d'introduire une demande d'asile auprès des représentations diplomatiques dans les pays tiers (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Espagne**, cette option a été supprimée lorsque la loi de décembre 2009 sur l'asile est entrée en vigueur. IGC, *Blue Book 2012*, p. 336. Les **Pays-Bas** continuent à offrir l'asile diplomatique en application de la loi, mais uniquement dans des cas tout à fait exceptionnels (comme indiqué dans *Staatscourant*, TBV 2003/33 C5/25 (TK) (12 janvier 2003, 19,637, n° 719).

<sup>(231)</sup> Le HCR a constaté dans un EM que des personnes relevant de la compétence du HCR, les mineurs non accompagnés par exemple, se sont vues refuser l'accès aux procédures d'asile malgré le fait qu'elles s'étaient présentées à la police pour déclarer leur entrée irrégulière et leur désir de solliciter une protection internationale. Ces personnes ont été placées sous la seule autorité de la police pendant quelques heures, avant d'être contraintes de retourner dans le pays d'où elles arrivaient, d'où elles ont ensuite été expulsées: dans un autre EM, le HCR a eu vent de quelques personnes relevant de sa compétence qui ont été renvoyées de force dans un délai de 48 heures après leur arrivée, une procédure qui viole leur droit de demander une protection. Dans un autre État membre encore, le HCR a reçu des informations selon lesquelles des personnes essayant de solliciter une protection internationale à des points de passage voyaient leur demande rejetée au motif que les gardes-frontières appliquaient le concept de pays tiers sûr à la Russie. (Contribution du HCR)

<sup>(232)</sup> Voir 3.2.1.6.

Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (n° 27765/09) <sup>(233)</sup>, la CEDH a statué sur le renvoi en Libye de ressortissants somaliens et érythréens qui avaient été interceptés à 35 milles au Sud de Lampedusa, à l'intérieur de la zone maritime de recherche et de sauvetage relevant de la compétence de Malte. Les ressortissants somaliens et érythréens ont été transférés sur des navires militaires italiens et livrés aux autorités libyennes sur la base d'accords bilatéraux. La CEDH a statué pour la première fois sur la compétence extraterritoriale faisant intervenir l'éloignement de ressortissants de pays tiers. La Cour a conclu que lorsqu'un État exerce en dehors de son territoire son autorité à l'égard d'une personne, l'État concerné est tenu d'assurer le respect des droits reconnus à cette personne. En l'occurrence, l'Italie avait mené une opération de sauvetage en haute mer à bord de navires de ses forces armées, dont l'équipage était composé de personnel militaire italien. Les requérants se sont donc trouvés sous le contrôle exclusif, tant *de jure* que *de facto*, des autorités italiennes. La CEDH a estimé que les requérants étaient exposés au risque de traitement dégradant ou inhumain tant en Libye que dans leur pays d'origine. D'une part, en ce qui concerne la situation en Libye à l'époque des faits (conditions de rétention inhumaines des migrants clandestins, risque de retourner dans leurs pays d'origine à tout moment ou conditions de vie précaires et exposition à des actes racistes), la Cour a estimé que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants avait été violée. D'autre part, la CEDH a estimé qu'au moment de transférer les requérants vers la Libye, les autorités italiennes savaient ou devaient savoir qu'il n'existait pas de garanties suffisantes protégeant les intéressés du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leurs pays d'origine, la Libye n'étant pas partie à la Convention de Genève. La situation en Somalie se caractérise par une insécurité généralisée, alors qu'en Érythrée, les intéressés risquaient d'être confrontés à la torture et d'être détenus dans des conditions inhumaines du seul fait qu'ils avaient quitté le pays de façon irrégulière. Il convient de souligner que la CEDH a indiqué que le fait que les requérants n'aient pas sollicité la protection internationale ne dispensait pas l'Italie de ses obligations, le principe du «*non-refoulement*» découlant également de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En outre, la CEDH a estimé que les faits constituaient une expulsion collective, le transfert vers la Libye ayant été exécuté sans qu'aucun examen individuel ni aucune procédure d'identification n'aient été réalisés. Enfin, la Cour a souligné que le droit à un recours effectif n'avait pas été respecté étant donné qu'on ne les a pas informés de l'endroit où ils étaient renvoyés en Libye et que, dans la pratique, le recours n'avait pas l'effet suspensif exigé dans les cas où le principe du *non-refoulement* s'applique.

Un point particulièrement problématique concerne la situation dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, où les demandeurs de protection internationale, notamment, sont confrontés à des retards importants dans le traitement de leur demande d'asile et où le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des Nations unies fait état d'une approche de l'asile différente de celle qui s'applique dans l'Espagne continentale <sup>(234)</sup>.

Le *franchissement des frontières* joue un rôle déterminant lorsqu'il s'agit d'accéder aux systèmes d'asile nationaux. En Espagne, l'Office de l'asile et des réfugiés a organisé, en 2012, des séances de formation sur l'accès à la procédure d'asile destinées aux autorités compétentes dans les zones frontalières, ainsi qu'au personnel des centres de rétention des immigrants <sup>(235)</sup>. En Pologne, une surveillance active est assurée aux points de franchissement des frontières afin d'assurer l'accès à la protection <sup>(236)</sup>. En Lettonie, un accord sur la surveillance des frontières a été conclu entre le service national letton des gardes-frontières et le HCR, en partenariat avec le Centre letton des droits de l'homme afin d'aider les gardes-frontières à mieux comprendre la nécessité d'apprécier correctement les besoins, en termes de protection, des personnes arrivant de manière irrégulière, d'assurer leur accueil, et de les orienter rapidement vers la procédure d'asile <sup>(237)</sup>. Un projet similaire a été réalisé en Lituanie <sup>(238)</sup>.

<sup>(233)</sup> Arrêt de la Cour du 23 février 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["27765/09"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-109230"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{).

<sup>(234)</sup> Voir Haut-commissariat aux droits de l'homme, «*Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert*», 28 janvier 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>, consulté le 12 avril 2013. Les deux enclaves espagnoles doivent leur spécificité au fait que les dispositions du règlement Schengen n'affectent pas les règles particulières qui s'appliquent à ces villes, comme le prévoit le code frontières Schengen. Cela étant dit, les mêmes règles de traitement que pour le reste du pays s'appliquent aux demandes de protection internationale à Ceuta et Melilla, compte tenu des afflux particulièrement importants de demandeurs dans ces deux villes.

<sup>(235)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(236)</sup> En Pologne, des inspections sont effectuées aux points de franchissement des frontières par le HCR et des ONG dans le cadre de l'accord de coopération et de coordination entre le HCR et les gardes-frontières signé le 21 octobre 2009 et portant sur l'accès à la procédure d'asile pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Les gardes-frontières assurent également des activités visant à faciliter l'accès des étrangers placés dans les centres de rétention aux représentants d'organisations non gouvernementales. Le HCR organise, en collaboration avec des ONG, une surveillance régulière des centres de rétention. Les gardes-frontières distribuent des brochures contenant les coordonnées des organisations non gouvernementales proposant de l'aide aux demandeurs de protection internationale.

<sup>(237)</sup> Contribution du HCR.

<sup>(238)</sup> Contribution du HCR.

Les *politiques de rétention* peuvent aussi compliquer l'accès à la procédure d'asile <sup>(239)</sup>.

La Grèce a continué à rencontrer des problèmes en ce qui concerne *l'enregistrement effectif des demandes* <sup>(240)</sup>. Le nouveau Service grec pour l'asile a toutefois la volonté d'assurer un libre accès à la procédure d'asile <sup>(241)</sup>. En Italie, des outils ont été mis au point en vue de faciliter l'enregistrement des demandes <sup>(242)</sup>.

En ce qui concerne la *fourniture d'informations*, bon nombre d'États membres ont intensifié leurs efforts pour veiller à ce que les demandeurs soient mieux informés sur les procédures d'asile. Des brochures, des dépliants, un guide de bienvenue et des outils audiovisuels ont été mis au point à cette fin <sup>(243)</sup>. Des informations spécifiques ont été mises au point pour les mineurs non accompagnés <sup>(244)</sup> et sur les problématiques du genre <sup>(245)</sup>, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre <sup>(246)</sup>.

## 4.2. Accès à la représentation par avocat et aux services d'interprétation

Les conseils juridiques et la représentation par avocat des demandeurs contribuent à assurer une procédure d'asile équitable et à protéger les droits des demandeurs.

Dans la plupart des États membres, les demandeurs de protection internationale ont droit à une certaine forme d'assistance et de représentation juridiques gratuites. Si certains États membres seulement offrent une représentation par avocat gratuite à l'ensemble des demandeurs à toutes les étapes de la procédure d'asile <sup>(247)</sup>, la

<sup>(239)</sup> Par exemple, en **Bulgarie**, une fois la demande d'asile introduite, la procédure devant l'Agence nationale pour les réfugiés ne débute qu'après l'enregistrement en personne du demandeur, ce qui est difficile tant que la personne se trouve en centre fermé. Voir Comité Helsinki de Bulgarie, *Human Rights in Bulgaria in 2012 (Annual Report)*, ([http://ec.europa.eu/ews/fr/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=33936](http://ec.europa.eu/ews/fr/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=33936), consulté le 12 avril 2013).

<sup>(240)</sup> Tout au long de l'année 2012, le HCR a observé des difficultés d'accès à la procédure d'asile à Petrou Ralli. Durant la période transitoire prolongée, la procédure d'asile de première instance continue à souffrir du manque de personnel, ce qui se traduit par un accès très limité à la procédure d'asile à Athènes et dans certaines autres villes. Les nouvelles demandes de protection internationale (émanant de personnes qui ne sont pas en rétention) sont, dans la pratique, enregistrées selon la capacité des autorités policières compétentes à réaliser les auditions, et non en fonction du nombre réel des personnes demandant l'asile et essayant de faire enregistrer leur demande d'asile. HCR, «*Dozens queue every week in Athens to apply for asylum*», 23 mars 2012, (<http://www.unhcr.org/4f6c8b6a6.html>), consulté le 12 avril 2013.

<sup>(241)</sup> Le Service grec pour l'asile démarrera ses activités avec cinq Bureaux régionaux pour l'asile fonctionnels (à Athènes, Thessalonique, Rhodes, et deux dans la région de la frontière séparant la Grèce de la Turquie). Le Service pour l'asile est en train de recruter cinquante personnes pour effectuer l'enregistrement effectif des demandeurs de protection internationale. L'autorité de recours démarrera ses activités avec dix-neuf comités de deuxième instance indépendants, composés de trois membres.

<sup>(242)</sup> La plate-forme opérationnelle Vestanet permet de produire une version électronique de la demande de protection internationale («C3 on line») qui, grâce à ladite plate-forme, est mise à la disposition des autorités compétentes (les commissions territoriales chargées de la reconnaissance de la protection internationale). La gestion des rendez-vous pour les auditions des demandeurs se fait aussi au moyen de la même procédure informatique. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(243)</sup> **Chypre** a préparé un nouveau prospectus/brochure d'information, qui est mis à la disposition des demandeurs de protection internationale lorsqu'ils introduisent leur demande auprès des services d'immigration de district, des commissariats de police, des points d'entrée, etc. En **Estonie**, un guide de bienvenue destiné aux demandeurs d'asile et aux réfugiés a été publié en trois langues dans le cadre du projet CAP-CO (dirigé par l'OIM en collaboration avec la Direction de la police et des garde-frontières, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires sociales). Le Service pour l'asile **grec** prévoit d'imprimer, en 70 000 exemplaires, et de diffuser un prospectus, rédigé en anglais et dans les langues des principaux groupes nationaux/ethniques des demandeurs en Grèce, qui contiendra des informations de base sur les procédures d'asile. Le Service pour l'asile prévoit également de mettre en place un numéro d'appel gratuit, qui diffusera des informations enregistrées dans ces mêmes langues. À **Malte**, les informations sont diffusées par divers moyens, y compris verbalement, avec l'aide d'interprètes, au moyen d'une présentation audiovisuelle et d'une brochure – tous deux disponibles dans onze langues. Une fois ces informations transmises, les demandeurs potentiels de protection internationale sont invités à poser leurs éventuelles questions, puis à remplir un formulaire d'enregistrement avec l'aide d'un interprète. Au **Royaume-Uni**, l'Agence britannique pour la gestion des frontières a revu la brochure d'information qui est distribuée aux demandeurs lorsqu'ils sollicitent la protection internationale. Elle leur explique ce qu'ils peuvent attendre du processus d'asile, de leurs droits et devoirs, et indique aux demandeurs vulnérables les organisations qui peuvent les aider. Des outils audiovisuels (films) sont utilisés pour expliquer les différentes étapes de la procédure, notamment en **Belgique** (Voir [http://www.cgvs.be/fr/Actualites/lancement\\_du\\_dvd\\_l\\_asile\\_en\\_belgique.jsp](http://www.cgvs.be/fr/Actualites/lancement_du_dvd_l_asile_en_belgique.jsp) consulté le 27 mai 2013), au **Danemark** (Voir [https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/application\\_for\\_asylum/asylum\\_information\\_film/asylum-info-film.htm](https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/application_for_asylum/asylum_information_film/asylum-info-film.htm), consulté le 27 mai 2013) et en **Suède** (Voir [http://www.migrationsverket.se/info/5383\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/5383_en.html), consulté le 27 mai 2013).

<sup>(244)</sup> Dans le cadre d'un projet d'assurance qualité (cofinancé par le FER et le MOI **autrichien**), qui a été mis en œuvre par le HCR en collaboration avec l'Agence fédérale de l'asile, une brochure contenant des informations sur la procédure d'asile en Autriche spécialement destinée aux enfants isolés a été mise au point. (Contribution du HCR)

<sup>(245)</sup> En **Belgique**, une brochure intitulée «Femmes, jeunes filles et asile en Belgique» a été développée dans le cadre d'un projet du FER. Cette brochure contient non seulement des informations sur la procédure d'asile proprement dite, mais elle aborde aussi d'autres thèmes plus précis, comme la santé, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes, la violence familiale, la question de la mutilation génitale des femmes, et la traite des êtres humains. Afin d'atteindre le plus grand nombre possible de demandeuses de protection internationale, la brochure a été traduite en neuf langues.

<sup>(246)</sup> L'Office **suédois** des migrations propose, sur son site web, un portail d'information spécial pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles. Voir [http://www.migrationsverket.se/info/5737\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/5737_en.html), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(247)</sup> En **Belgique**, les demandeurs de protection internationale ont droit à une assistance et une représentation juridiques gratuites à chaque étape de la procédure d'asile. Lorsque le demandeur d'asile n'a pas les moyens de s'offrir une assistance juridique, l'État peut la lui offrir gratuitement par le biais du bureau d'aide juridique. La Belgique dispose d'un vaste système de conseil/représentation juridique bénévole: par exemple, dans le cadre des procédures d'appel et des procédures administratives. Ayant été établi que le maintien de ce système était coûteux, un débat politique a été lancé en 2012 sur son fonctionnement. Aucune mesure concrète n'a cependant encore été proposée (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Bulgarie**, des modifications ont été apportées en mars 2013 à la «loi sur l'aide juridique», qui contiennent une nouvelle disposition relative à une aide juridique gratuite pour les demandeurs de protection internationale (Matrice portant sur le rapport annuel).

plupart limitent cette aide à la phase de recours <sup>(248)</sup> ou autorisent seulement les mineurs non accompagnés et/ou les demandeurs dont la demande est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée à être représentés tant pendant l'audition personnelle que pendant le recours <sup>(249)</sup>.

En 2012, plusieurs États membres ont réalisé des projets liés aux services juridiques (qui font souvent intervenir des ONG) et à leur qualité dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés <sup>(250)</sup>. Dans plusieurs États membres, cependant, l'assistance juridique gratuite souffre, entre autres, d'un financement insuffisant <sup>(251)</sup>.

Des services d'interprétation de mauvaise qualité peuvent avoir des incidences directes sur l'issue des procédures. Le HCR, par exemple, encourage les États membres à investir non seulement dans des initiatives axées sur la qualité des agents responsables du traitement des demandes, mais aussi à s'intéresser à la qualité des interprètes et à éviter, dans la mesure du possible, de recourir à des personnes non qualifiées n'ayant qu'une expérience limitée en tant qu'interprètes <sup>(252)</sup>. La Belgique a conçu un cadre méthodologique pour les services d'interprétation, en développant et en publiant des lignes directrices destinées aux traducteurs et aux interprètes <sup>(253)</sup>.

La disponibilité des interprètes pouvant s'avérer problématique, en particulier dans les États membres plus petits et pour les langues peu parlées, le projet « Réserve d'interprètes » (« *Interpreters' Pool* ») de la CDGSI permettait aux États membres présentant des capacités d'interprétation limitées de demander l'aide des pays « donateurs », ce qui leur permettait d'augmenter le nombre des langues disponibles durant les auditions des demandeurs d'asile. Ce projet s'est achevé en juin 2012 <sup>(254)</sup>.

Dans plusieurs États membres, les services d'interprétation ont été confiés à des fournisseurs de services externes, sélectionnés par appel d'offres. Ces procédures d'appels d'offres peuvent être l'occasion d'améliorer la qualité des services demandés <sup>(255)</sup>.

<sup>(248)</sup> En 2012, le ministère polonais de l'Intérieur a réalisé des actions visant à mettre des conseils et une représentation juridiques gratuits à la disposition des demandeurs de protection internationale au niveau des recours auprès du Conseil des réfugiés. Jusqu'à présent, les demandeurs de protection internationale qui contestaient une décision du responsable de l'Office des étrangers devant le Conseil des réfugiés bénéficiaient d'une assistance juridique gratuite offerte par des organisations non gouvernementales, qui participent à un certain nombre de projets d'aide juridique financés par le Fonds européen pour les réfugiés (Matrice portant sur le rapport annuel). En Grèce, l'instance de recours prévoit d'offrir une aide juridique limitée aux demandeurs en deuxième instance (Matrice portant sur le rapport annuel). La Slovaquie a officiellement supprimé l'assistance juridique gratuite mise à disposition par l'État en première instance, mais elle continue d'offrir une aide juridique dans le cadre d'un programme financé par le FER (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(249)</sup> Au Royaume-Uni, la loi sur l'aide juridique, la détermination de la peine et les sanctions imposées aux contrevenants a reçu la sanction royale le 1<sup>er</sup> mai 2012. Cette loi énonce les nouvelles dispositions en matière d'aide juridique dans les affaires au civil et au pénal, y compris dans le domaine de l'immigration et de l'asile. La loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013. En règle générale, les demandeurs de protection internationale continueront de bénéficier de l'aide juridique pour les affaires suivantes: représentation devant toute instance de recours en matière d'asile dans un processus n'impliquant pas la rétention et dans le cadre d'une audition lorsque la capacité fait défaut au sens de l'article 2 de la loi de 2005 sur la capacité mentale; représentation durant une audition en matière d'asile, tout recours en matière d'asile et dans les enquêtes sur le cautionnement lorsque la personne est en rétention au titre de la procédure accélérée; représentation juridique lors de l'audition en matière d'asile et lors de tout recours lorsque le demandeur est mineur. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(250)</sup> En Bulgarie, l'Agence nationale pour les réfugiés propose une aide juridique gratuite dans le cadre d'un projet du FER. Le FER a également participé au financement de la préparation d'un manuel sur le droit des réfugiés destiné aux avocats commis d'office du Bureau national d'aide juridique qui représentent les demandeurs rejetés. (Matrice portant sur le rapport annuel). La Lettonie a, elle aussi, réalisé des projets au titre du FER axés sur les conseils juridiques (Matrice portant sur le rapport annuel). En Estonie, le ministère estonien de l'Intérieur a offert une aide financière à un projet proposé par le Centre estonien des droits de l'homme et portant sur l'aide juridique gratuite offerte aux demandeurs de protection internationale. Le HCR s'est prononcé en faveur de la proposition de projet, qui a amélioré l'accès à l'assistance juridique. (Contribution du HCR.) En Slovaquie, le projet AZYL.SK IV, financé par le FER, offre aux demandeurs de protection internationale une assistance juridique par le biais d'ONG situées dans la région de Slovaquie centrale et orientale, et plus particulièrement aux groupes vulnérables comme les demandeurs d'asile mineurs d'âge non accompagnés. (Matrice portant sur le rapport annuel). En Pologne, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (FHDH) a offert une assistance juridique et une aide à l'intégration gratuite aux réfugiés et aux demandeurs de protection internationale au siège de la Fondation et dans les centres de rétention durant les visites sur place dans le cadre du projet « Des avocats pour les réfugiés V ». Voir <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/en/pro/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v/>, consulté le 9 avril 2013.

<sup>(251)</sup> Les bureaux du HCR ont fait état de difficultés variables en ce qui concerne l'aide juridique gratuite dans les cas traités en première ou en deuxième instance dans plusieurs EM (contribution du HCR).

<sup>(252)</sup> Voir, par exemple, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context*, 1<sup>er</sup> janvier 2009, (<http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html>), consulté le 12 avril 2013.

<sup>(253)</sup> En Belgique, des recommandations d'ordre déontologique à l'intention des traducteurs/interprètes ont été préparées et publiées. Elles décrivent les droits et les devoirs des traducteurs et des interprètes et donnent des informations pratiques sur la conduite à adopter pendant les auditions. Voir IGC, *Blue Book 2012*, p. 67.

<sup>(254)</sup> Dans le cas de Malte, le projet « Réserve d'interprètes » a été élargi pour inclure un projet pilote axé sur l'envoi effectif d'interprètes britanniques à Malte lorsque le besoin d'interprètes se fait sentir pour une brève période en vue d'offrir une assistance pratique sur le terrain. Le Bureau du Commissaire aux réfugiés a ainsi fait en sorte d'envoyer à Malte six interprètes dans différentes langues. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(255)</sup> En Grèce, les services d'interprétation pour les auditions vont être externalisés. L'appel d'offres sera publié début 2013. Durant la période transitoire, les services d'interprétation sont assurés par des personnes qui collaborent avec les autorités policières responsables ou par des interprètes de l'ONG METACTION (Matrice portant sur le rapport annuel). En 2012, l'Espagne a amélioré la qualité des services d'interprétation grâce à l'introduction de normes plus strictes dans l'appel d'offres relatif à la prestation des services d'interprétation. Un niveau de qualification et de formation plus élevé a ainsi été défini pour les interprètes, et un service plus accessible est à présent disponible grâce à l'interprétation par vidéoconférence. Le nouveau service offre aussi un service plus accessible aux personnes handicapées en proposant une interprétation en langue des signes. En Irlande, les procédures en place avec les prestataires de services d'interprétation et de traduction ont été examinées pendant l'année 2012. Un nouveau prestataire de services d'interprétation a été choisi fin 2012 à l'issue d'un processus d'appel d'offres dirigé par le Service irlandais de naturalisation et d'immigration. En Italie, la Commission nationale pour l'asile a lancé un nouvel appel d'offres pour la prestation de services d'interprétation vers la mi-2012. La société contractante propose des interprètes expérimentés spécialisés dans les langues rares et les dialectes, capables d'assister les commissions territoriales durant les auditions des demandeurs de protection internationale. (Matrice portant sur le rapport annuel)

Enfin, de plus en plus d'États membres font appel à la vidéoconférence pour assurer l'interprétation durant l'audition des demandeurs d'asile <sup>(256)</sup>.

### 4.3. La procédure de Dublin

En 2012, plusieurs États membres ont recouru davantage à la procédure visée par le règlement de Dublin afin de mieux examiner l'historique des demandeurs sur le plan des visas et de leurs séjours <sup>(257)</sup>.

La Pologne et l'Espagne ont fait état de hausses importantes dans le nombre des demandes reçues par rapport à l'année 2011 (des hausses respectives de 35 et 65 %) <sup>(258)</sup>.

La coopération et l'échange d'informations entre les États membres sur les questions liées au système de Dublin ont été encouragés au moyen de rencontres bilatérales régulières et d'accords administratifs <sup>(259)</sup>, et par la mise en place de systèmes informatiques spécialisés <sup>(260)</sup>.

La Pologne a apporté des modifications importantes aux dispositions relatives à la mise en œuvre du système de Dublin en vue d'étendre le champ d'application de l'assistance mise à la disposition des demandeurs. Les nouvelles dispositions prévoient désormais une aide financière afin de permettre aux demandeurs de se rendre dans les États membres responsables de l'examen de leurs demandes.

La CJUE s'est en 2012 prononcée dans trois affaires concernées par l'application du système de Dublin:

L'affaire *C-179/11 CIMADE et GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (France)* est analysée de façon plus approfondie dans une autre partie (voir 4.5) dans la mesure où elle concerne l'application de la directive relative aux conditions d'accueil dans les cas de demandes de transfert au titre du règlement de Dublin.

<sup>(256)</sup> Le recours à la vidéoconférence a été mentionné, entre autres, par la **Bulgarie** et l'**Espagne**.

<sup>(257)</sup> En 2012, l'**ORAC irlandais** a continué à utiliser au mieux le règlement Dublin II qui détermine l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. L'ORAC a résolu 144 cas au titre du processus de Dublin II et 70 demandeurs ont été transférés vers d'autres États membres. Dans la mesure du possible, l'ORAC a continué, dans le cadre de la procédure de Dublin, à prendre en considération les historiques des visas ou autres en matière de séjour comme le prévoit la législation européenne. En appliquant ainsi pleinement le processus du règlement de Dublin, la détection des demandeurs ayant obtenu un visa ou un permis de séjour pour un autre État partie au règlement et qui sont venus en Irlande pour introduire une demande d'asile en prétendant ne posséder aucun document d'identité ou de voyage a été améliorée. (Matrice portant sur le rapport annuel). En février 2012, la **Suède** a commencé à effectuer des recherches automatiques concernant les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale dans le système d'information sur les visas (VIS), ce qui s'est traduit par une hausse considérable du nombre de demandes de prise en charge au titre du règlement de Dublin envoyées vers d'autres États membres. La plupart de ces cas n'auraient pas été détectés s'il n'en avait pas été ainsi. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(258)</sup> Voir Matrice portant sur le rapport annuel. Le nombre total de demandes aux fins de prise et de reprise en charge en 2012 s'élevait à 4 730 en Pologne. En 2012, 1 250 personnes ont été transférées en Pologne et 120, vers d'autres États membres. La procédure IN représentait plus de 95 % des cas visés par Dublin en Pologne (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(259)</sup> Tout au long de l'année 2012, l'**Italie** a organisé des réunions avec la Confédération helvétique afin de partager les bonnes pratiques liées à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 343/2003 – Dublin. Des réunions ont en outre été organisées avec la **France** en vue de préparer un accord administratif relatif à ce même règlement de Dublin. En octobre 2012, l'unité italienne responsable de Dublin a commencé à se rapprocher de la **Suède** en vue de réduire le nombre des affaires par défaut et de mieux traiter les transferts en provenance de Suède (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(260)</sup> En 2012, le département **italien** des libertés civiles et de l'immigration a mis en place un logiciel destiné à l'unité responsable de Dublin visant à simplifier et à accélérer Dublinet – qui permet aux différentes unités responsables de Dublin dans les pays de l'Union européenne de communiquer entre elles –, en vue aussi de faciliter les contacts avec le département de la sécurité publique aux niveaux central et local (Matrice portant sur le rapport annuel).

Dans l'affaire *C-245/11 K c. Bundesasylamt (Autriche)* <sup>(261)</sup>, la CJUE était confrontée à une demande de décision préjudicielle concernant l'application de la clause humanitaire visée à l'article 15 du règlement de Dublin. La procédure au principal portait sur la demande de protection internationale introduite en Autriche à la suite d'une première demande introduite en Pologne par une personne dont la belle-fille souffrait d'une maladie grave et d'un handicap sérieux la rendant dépendante de l'aide de la requérante, qui risquait de subir des sévices importants de la part des membres masculins de sa famille désireux de rétablir «l'honneur de la famille». La CJUE a estimé qu'un État membre qui n'est pas responsable de prime abord de l'examen d'une demande de protection internationale conformément aux critères du règlement de Dublin devient «normalement» responsable dans des circonstances telles que celles évoquées à l'article 15, paragraphe 2. Le terme «normalement» doit être interprété au sens que si un État membre souhaite déroger à cette obligation de laisser ensemble les personnes concernées, il est tenu de justifier l'existence d'une situation exceptionnelle. Dans ce cas, la clause humanitaire doit s'appliquer, même si l'État membre responsable de prime abord ne le demande pas comme l'exige l'article 15, paragraphe 1. La CJUE a fait observer que même si les belles-filles n'entrent pas au sens strict dans la définition des membres de la famille (articles 6 à 8 du règlement de Dublin), la clause humanitaire devait s'appliquer au-delà de cette définition sur la base du critère de dépendance et de la volonté de maintenir les liens familiaux. Enfin, la juridiction de renvoi soulevait également la question de l'interprétation d'autres dispositions susceptibles d'être concernées si la clause humanitaire devait être appliquée automatiquement, notamment les dispositions de la CEDDH (articles 3 et 8) et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (articles 4 et 7) relatives à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants et au respect de la vie privée et familiale. À cet égard, la juridiction de renvoi demandait si les notions de mauvais traitement ou de vie familiale pouvaient être interprétées de façon plus large et dans un sens différent de l'interprétation retenue par la CEDH. La CJUE n'a pas jugé nécessaire de répondre à cette question de la juridiction de renvoi compte tenu de sa décision concernant la question principale.

Dans l'affaire *C-620/10 Kastrati c. Migrationsverket (Office suédois des migrations)* <sup>(262)</sup>, la CJUE examinait l'application du règlement de Dublin lorsque la demande est retirée avant que l'État membre responsable ait accepté la prise en charge du demandeur. À cet égard, la CJUE a indiqué que le règlement de Dublin n'est plus applicable dans ce cas. L'État membre sur le territoire duquel la demande a été introduite doit prendre les décisions qui s'imposent au regard de ce retrait et, en particulier, clore l'examen de la demande avec consignation de l'information y afférente dans le dossier du demandeur.

En ce qui concerne la CEDH, l'affaire *Buishvili c. République tchèque (n° 30241/11)* <sup>(263)</sup> portait indirectement sur le système de Dublin. L'affaire concernait un ressortissant géorgien qui, après avoir été transféré des Pays-Bas vers la République tchèque, en vertu des dispositions du règlement de Dublin, s'est vu refuser l'entrée dans le pays et est resté au centre de rétention de l'aéroport de Prague après avoir demandé la protection internationale. Compte tenu de l'impossibilité d'accéder à une procédure judiciaire qui aurait pu déboucher sur sa libération, la CEDH a estimé que son droit de faire vérifier la légalité de sa rétention par un tribunal avait été violé.

Les États membres ont continué à suspendre les transferts Dublin vers la Grèce conformément aux arrêts de la CEDH et de la CJUE <sup>(264)</sup>. En mars 2012, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Autriche, les Pays-Bas, la Belgique et la Suède ont présenté un document officiel au Conseil JAI. Dans ce document, les sept pays invitaient la Grèce à améliorer les contrôles aux frontières en utilisant les fonds européens disponibles. En ce qui concerne la situation de la Grèce, un nouvel arrêt de la CEDH a confirmé certaines des observations qui ont inspiré l'arrêt historique dans l'affaire *M.S.S.* commenté dans le *Rapport annuel 2011*:

<sup>(261)</sup> Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0245:FR:HTML>.

<sup>(262)</sup> Arrêt de la Cour du 3 mai 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:FR:HTML>.

<sup>(263)</sup> Arrêt de la Cour du 25 octobre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114051>

<sup>(264)</sup> Très peu de transferts Dublin ont effectivement été réalisés en 2012 à destination de la Grèce et ceux qui ont été réalisés l'ont été au départ d'un nombre limité d'États membres, mais les informations provisoires reçues par l'EASO indiquent que ces cas concernent des personnes qui étaient en possession d'un permis de séjour valable en Grèce ou qui ont exprimé de façon explicite et répétée le désir d'être transférées en Grèce.

L'affaire *Ahmade c. Grèce* (n° 50520/09) <sup>(265)</sup> concernait les conditions de rétention d'un demandeur d'asile afghan à Athènes, ainsi que la procédure d'asile grecque. La CEDH a estimé que les conditions de rétention (surpopulation, absence d'aération, impossibilité de faire de l'exercice physique dans une cour, impossibilité d'accéder aux douches ou aux toilettes sans autorisation) constituaient un traitement dégradant. La CEDH a également établi qu'aucun recours effectif n'était possible en ce qui concerne les conditions de vie dans les centres de rétention pour migrants clandestins. Enfin, la Cour a souligné que la rétention ne visant qu'à garantir son éloignement n'était pas légale considérant que, dans le droit grec, cette privation de liberté n'est justifiée que si l'éloignement peut être effectivement exécuté. Comme le requérant était un demandeur d'asile, il avait le droit de rester dans le pays et son éloignement n'a pas pu être exécuté.

En mai 2012, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et la Commission internationale de juristes ont présenté une soumission conjointe au Comité des ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement intérieur du Comité des ministres, au titre de sa fonction de supervision dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, dans laquelle des questions sont posées concernant le respect par la Grèce des obligations découlant de l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* <sup>(266)</sup>.

La suspension des transferts n'a pas été appliquée uniquement vis-à-vis de la Grèce. Certains États membres ont aussi appliqué la clause de souveraineté en ne transférant pas de personnes appartenant à des groupes vulnérables vers d'autres États membres <sup>(267)</sup>.

En ce qui concerne la procédure de Dublin, le HCR s'est dit préoccupé par l'absence d'accès à des recours judiciaires provisoires contre les transferts Dublin dans certains États membres <sup>(268)</sup>.

En 2012, le HCR a publié deux documents de position sur la situation en Hongrie, dans lesquels il exhorte les pays à s'abstenir de renvoyer les demandeurs de protection internationale en Hongrie au titre du règlement de Dublin II lorsqu'ils ont transité par la Serbie avant leur arrivée en Hongrie. Dans ces documents, le HCR exprimait ses inquiétudes à propos de la politique de la Hongrie consistant à traiter les demandes des personnes transférées au titre du système de Dublin comme des demandes ultérieures et à considérer la Serbie comme un pays tiers sûr, et par conséquent à renvoyer les demandeurs dans ce pays sans effectuer un examen sur le fond de leur demande <sup>(269)</sup>. En décembre 2012, le HCR a revu sa position après l'adoption par le Parlement hongrois d'un vaste ensemble de modifications juridiques visant à renforcer encore les garanties et les procédures destinées à s'assurer que les demandeurs de protection internationale ayant transité par la Serbie ou l'Ukraine ont accès à une procédure complète portant sur le fond <sup>(270)</sup>.

Enfin, la société civile a pris des mesures en vue d'analyser les pratiques des États membres au titre de Dublin et d'améliorer l'aide proposée aux personnes relevant de la procédure de Dublin <sup>(271)</sup>.

<sup>(265)</sup> Arrêt de la Cour du 25 septembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113330>

<sup>(266)</sup> Voir Soumission conjointe de la Commission internationale de juristes (CIJ) et du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés au Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (demande n° 30696/09), mai 2012, (<http://www.ecre.org/component/content/article/64-ele-na-publications/280-joint-submission-of-the-international-commission-of-jurists-and-of-the-european-council-on-refugees-and-refugees-and-exiles-to-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-in-the-case-of-mss-v-belgium-a-greece-application-no-3069609.html>), consulté le 17 avril 2013. Une autre soumission a suivi en février 2013.

<sup>(267)</sup> La **Finlande** n'a pas transféré de personnes appartenant à des groupes vulnérables (mineurs non accompagnés, parents seuls, victimes de la traite des êtres humains) vers **Malte** ou **l'Italie**. Les demandes infondées introduites par des demandeurs originaires de la région des Balkans ont été traitées en Finlande conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin II, au lieu de renvoyer les demandeurs vers un autre pays (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Allemagne**, les tribunaux administratifs rejettent de plus en plus souvent les transferts vers **l'Italie** au titre de la protection juridique à titre provisoire (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(268)</sup> Par exemple, les recours judiciaires provisoires contre les transferts Dublin sont généralement écartés par la législation nationale **allemande**. Même après un certain nombre de décisions historiques concernant l'accès à des recours judiciaires efficaces rendues par la CEDH et la CJUE en 2011, les recours judiciaires contre les transferts Dublin ne sont que sporadiquement accordés par les tribunaux administratifs allemands dans des cas exceptionnels, et la jurisprudence en la matière reste incohérente et imprévisible. La pratique restrictive des tribunaux vaut dans la majorité des seize *Länder* allemands et elle est parfois conjuguée à la pratique consistant à ne notifier de la décision de Dublin aux demandeurs de protection internationale adultes que le jour du transfert, ce qui empêche toute une série de demandeurs de contester effectivement devant les tribunaux la décision de retour. Les amendements législatifs nécessaires devraient être revus dans le cadre de la transposition de la refonte de Dublin à venir. [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/07\\_presse/60\\_Jahre\\_GFK\\_-\\_Herausforderungen\\_fuer\\_die\\_deutsche\\_Fluechtlingspolitik.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/60_Jahre_GFK_-_Herausforderungen_fuer_die_deutsche_Fluechtlingspolitik.pdf), consulté le 12 avril 2013 ; HCR, *Soumission du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés pour la compilation établie par le Haut-commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel: Allemagne*, octobre 2012, (<http://www.refworld.org/docid/507284242.html>), consulté le 12 avril 2013.

<sup>(269)</sup> HCR, *La Hongrie comme pays d'asile, Observations du HCR sur la situation des demandeurs d'asile et réfugiés en Hongrie*, 24 avril 2012 (en anglais), <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=4f9167db2>, consulté le 25 mars 2013 ; HCR, *Note sur les transferts Dublin vers la Hongrie de personnes ayant transité par la Serbie* (en anglais), octobre 2012, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>), consulté le 25 mars 2013.

<sup>(270)</sup> HCR, *Note sur les transferts Dublin vers la Hongrie de personnes ayant transité par la Serbie* (en anglais), octobre 2012, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>), consulté le 25 mars 2013.

<sup>(271)</sup> Le «projet transnational Dublin» (Partie 2) - Réseau européen de coopération technique sur l'application du règlement Dublin II – est un projet qui s'étend

## 4.4. Les procédures accélérées

Les procédures accélérées ont déjà été abordées aux points 3.2.5.1 (Intégrité) et 3.2.5.2 (Efficience).

Si les procédures accélérées sont un bon moyen de faire face à un certain nombre de situations (voir 2.4.3. Balkans occidentaux), des mesures de sauvegarde essentielles doivent aussi être mises en œuvre, en particulier lorsque le demandeur est en rétention. À cet égard, le CEDH a rendu l'arrêt suivant à propos de la procédure accélérée en détention en France:

L'affaire *I.M. c. France* (n° 9152/09) <sup>(272)</sup> concernait la demande de protection internationale qu'a déposée un ressortissant soudanais du Darfour, après avoir été placé en garde à vue pour entrée ou séjour irrégulier en France et pour faux et usage de faux. Tandis qu'il était en détention, I.M. a contesté auprès du tribunal administratif l'ordonnance d'éloignement rendue à son égard. Cette demande a été rejetée au motif qu'elle n'apportait aucun élément probant à l'appui de ses allégations concernant le risque de mauvais traitements auxquels il s'exposait au Soudan. I.M. a ensuite été placé en détention administrative dans la perspective de son éloignement. C'est alors qu'il a déposé une demande de protection internationale, qui a été traitée dans le cadre d'une procédure accélérée. L'OFPRA a rejeté sa demande et il a contesté cette décision devant la Cour nationale du droit d'asile. Ce recours étant non suspensif, I.M. s'est adressé à la CEDH en vue de faire suspendre la mesure d'éloignement prise à son encontre. Cette demande a été acceptée et lorsque I.M. a obtenu des documents supplémentaires pour appuyer sa demande d'asile, la Cour nationale du droit d'asile lui a accordé le statut de réfugié.

La CEDH a établi que le classement automatique des demandes en procédure prioritaire, dans les cas de premières demandes de protection internationale, alors que la personne est maintenue dans un centre de détention spécialisé, s'accompagnait de certaines contraintes (comme la réduction des délais pour déposer la demande et fournir les pièces justificatives, qui passent de 21 à 5 jours, et l'assistance juridique et linguistique insuffisante). De plus, bien que des voies de recours soient disponibles en théorie pour contester la décision ordonnant l'éloignement, leur accessibilité dans la pratique est limitée par les courts délais imposés (48 heures) et par les difficultés pratiques et procédurales pour apporter les preuves. La CEDH a également relevé que le recours formé devant la Cour nationale du droit d'asile n'avait pas d'effet suspensif lorsque la procédure accélérée était d'application. Dans ce contexte, la CEDH a souligné que, sans son intervention, le demandeur aurait été refoulé vers le Soudan, sans que ses demandes aient fait l'objet d'un examen aussi rigoureux que possible et d'un recours effectif dans la pratique. La CEDH a par conséquent conclu que son droit à un recours effectif, conjugué à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, avait été violé.

## 4.5. L'accueil des demandeurs de protection internationale et des groupes vulnérables, y compris la politique de rétention

En 2012, plusieurs États membres ont pris des mesures pour maintenir ou augmenter leur capacité d'accueil <sup>(273)</sup>. En Belgique, la crise de l'accueil qui a débuté en mai 2008 en raison de l'afflux important de demandeurs de

sur 18 mois (1.07.2011 – 1.01.2013) et dont le but principal est d'améliorer l'aide offerte aux personnes placées sous le régime de Dublin. Le projet porte plus particulièrement sur la Bulgarie et la Slovaquie en raison de leur situation à la frontière extérieure de l'Union européenne, sur la Grèce, un pays qui connaît des problèmes considérables d'exécution des transferts et de conditions de vie, ainsi que sur l'Allemagne, en raison de son nombre élevé de demandes entrantes et sortantes <http://www.dublin-project.eu/fr>. Le Forum Réfugiés-Cosi, l'ECRE et le Comité Helsinki hongrois ont mené une étude comparée sur les pratiques liées à Dublin en ce qui concerne les droits fondamentaux dans onze États (Autriche, Bulgarie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Slovaquie, Espagne, Suisse et Pays-Bas), intitulée «*The Dublin II Regulation: Lives on Hold*» (Le règlement Dublin II: des vies en attente).

<sup>(272)</sup> Arrêt de la Cour du 2 février 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108934>.

<sup>(273)</sup> En **Autriche**, par exemple, face à l'augmentation globale du nombre des demandes de protection internationale en 2012 et plus particulièrement des enfants non accompagnés demandeurs d'asile, les capacités d'accueil des demandeurs de protection internationale admis à la procédure régulière ont été problématiques. Toutefois, à la suite d'un «Sommet asile» organisé entre le gouvernement fédéral et les gouverneurs provinciaux fin octobre 2012, le manque de capacités d'accueil a pu être résolu grâce à la mise en place de centres supplémentaires (Voir <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/d7467a5048172ef41765600b7d7b289f/unhcr-zu-asylquartieren-nach-quoten-nun-auf-qualitaet-schauen.html> (30 novembre 2012)). **L'Italie** a augmenté sa capacité de 702 places en décembre 2012, conformément à l'Ordonnance du Président du Conseil des ministres (OPCM) n° 3965 du 21 septembre 2011 contenant des «Mesures d'urgence visant à faire face à la situation d'urgence humanitaire sur le territoire national compte tenu de l'afflux sans précédent de ressortissants des pays d'Afrique du Nord». Le 31 décembre 2012, l'état d'urgence pour l'Afrique du Nord a pris fin et une nouvelle phase de transition vers la gestion ordinaire a été lancée dans les centres avec l'ordonnance du Président du Conseil des ministres du 28 décembre 2012. (Matrice portant sur le rapport annuel). **La Bulgarie** a ouvert un centre de transit en 2012, d'une capacité de 300 places supplémentaires, en vue d'héberger les demandeurs de protection internationale et investi dans la rénovation de l'infrastructure et dans l'amélioration des services (Matrice portant sur le rapport annuel). **Chypre** a développé et amélioré ses services dans le cadre d'un projet cofinancé par le FER en offrant un hébergement et une aide sociale aux demandeurs de protection internationale résidant dans des hôtels

protection internationale et a débouché sur des situations compliquées (des demandeurs étaient logés dans des hôtels ou se voyaient offrir un hébergement inapproprié ou limité) a pris fin en 2012 grâce à l'introduction d'un vaste ensemble de mesures <sup>(274)</sup>. En 2012, la capacité d'accueil limitée et les centres d'accueil surpeuplés sont restés un problème sérieux dans un certain nombre d'États membres <sup>(275)</sup>, tout comme les séjours trop longs dans les centres d'accueil pour certains demandeurs de protection internationale <sup>(276)</sup>.

Malgré des évolutions positives, le HCR a encore signalé des problèmes en ce qui concerne la qualité des centres ou des services d'accueil dans plusieurs États membres <sup>(277)</sup>.

Certains États membres ont fait état de contrats conclus avec de nouveaux prestataires de services pour la gestion des centres d'accueil en 2012 <sup>(278)</sup>.

Les États membres continuent d'appliquer des politiques différentes lorsqu'il s'agit d'autoriser les demandeurs de protection internationale à accéder au marché de l'emploi. Au Danemark, un accord politique a été conclu en septembre 2012, qui autorise les demandeurs de protection internationale qui se montrent coopératifs à travailler et à loger en dehors des centres d'asile après six mois <sup>(279)</sup>. En Pologne aussi, les demandeurs ont accès au marché du travail six mois après avoir déposé leur demande de protection internationale, quand aucune décision n'a

reconvertis en centres d'accueil. (Questionnaire du REM). En **Pologne**, des appels d'offres ont été lancés pour trois nouveaux centres d'asile en 2012 afin de faire face au nombre élevé de demandeurs.

<sup>(274)</sup> Ces mesures comprenaient l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs, la limitation du droit à l'accueil pour les demandeurs ultérieurs, la création de places d'accueil supplémentaires (pour passer de 16 061 places fin 2008 à 23 989 fin 2012), un souci accru pour la politique de retour, des campagnes de prévention, une procédure d'asile plus efficace et plus rapide, une coopération renforcée entre les organismes d'asile et d'accueil sous la responsabilité d'un secrétaire d'État unique. Depuis la mi-janvier 2012, une place d'accueil a pu être attribuée à tous les nouveaux demandeurs et la capacité des centres d'accueil d'urgence a pu être réduite (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(275)</sup> Par exemple, dans un rapport récent, le Médiateur de **Chypre** épinglait un certain nombre de faiblesses dans les conditions d'accueil matérielles et l'accès à l'aide sociale, par exemple des interruptions injustifiées et un traitement défavorable. Le CCR a invité les autorités chypriotes à mettre à la disposition des personnes sollicitant une protection internationale le même niveau de soins de santé que celui offert aux citoyens chypriotes, y compris des soins médicaux appropriés pour les personnes ayant des besoins particuliers (Voir [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC\\_C\\_CYP\\_CO\\_3-4.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC_C_CYP_CO_3-4.pdf), consulté le 27 mai 2013). En **France**, par exemple, le dispositif national d'accueil des demandeurs de protection internationale ne pouvait accueillir qu'un tiers environ des demandeurs dans le pays, essentiellement des familles et des personnes vulnérables, considérées comme prioritaires. Tandis que le nombre de places dans les CADA est passé de 4 500 en 2002 à 21 410 (réparties dans plus de 270 centres) en 2012, ce nombre restait insuffisant compte tenu de la hausse considérable du nombre des demandes de protection internationale et de la durée plus longue des séjours. Afin de faire face à cette forte augmentation, le système d'accueil d'urgence a été considérablement développé, pour atteindre jusqu'à 20 000 lits en 2012, afin de pouvoir héberger l'ensemble des demandeurs dans le besoin. Indépendamment de la nature de leur accueil, les demandeurs de protection internationale perçoivent une allocation financière. La création de 4 000 places supplémentaires prévue pour 2013 et 2014 constitue elle aussi une augmentation considérable. Voir Rapport de la Fédération française pour le Droit d'Asile, *Droit d'asile en France : Conditions d'accueil – État des lieux 2012*, [http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL%202013/EDL\\_CFDARapportwebversionfinale.pdf](http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL%202013/EDL_CFDARapportwebversionfinale.pdf), consulté le 27 mai 2013, Croix Rouge française, *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, janvier 2013, [http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan\\_d\\_activite\\_MIE\\_CRF.pdf](http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf), consulté le 27 mai 2013). Outre la situation sur le continent, des inquiétudes ont été exprimées à propos de la situation dans les départements d'Outre-mer, en particulier à Mayotte: Voir Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, Sénat, n° 675, 18 juillet 2012. Un autre exemple concerne l'Allemagne, où plusieurs centres d'accueil étaient surpeuplés (en partie à cause des nouveaux arrivants originaires des Balkans occidentaux) et avaient besoin de réparations et d'un entretien: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-06/fluechtlings-sammellager> (consulté le 12 avril 2013), <http://www.stern.de/politik/deutschland/asylbewerberzahl-enorm-gestiegen-auch-niedersachsens-innenminister-fuer-aenderung-des-asylverfahrens-1909351.html>, consulté le 12 avril 2013. Les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale et des enfants non accompagnés et séparés (DAMANA) en Grèce sont restées problématiques, tant en termes de capacité que de qualité des services. En 2012, l'aggravation de la récession économique dans le pays a encore affaibli la capacité de l'État à répondre aux besoins effectifs et à assurer l'accueil des demandeurs de protection internationale conformément aux normes prévues, entre autres, par la directive européenne relative aux conditions d'accueil. La capacité d'accueil des demandeurs de protection internationale et des DAMANA était de mille personnes environ, alors que 9 577 nouvelles demandes de protection internationale ont été enregistrées au total rien qu'en 2012. Les structures d'accueil, qui sont toutes dirigées par des ONG, ont rencontré des problèmes opérationnels parce que leur financement dépendait exclusivement du Fonds européen pour les réfugiés (FER), qui est administré avec des retards. Bureau du HCR en Grèce, *Contribution to the dialogue on migration and asylum*, mai 2012, [http://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012\\_Migration\\_\\_\\_Asylum\\_EN.pdf](http://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration___Asylum_EN.pdf), consulté le 15 avril 2013. Par exemple, en **Italie**, le HCR a appelé le gouvernement italien à assurer une capacité d'accueil suffisante pour les demandeurs de protection internationale à l'échelle du pays, y compris lorsque les arrivées sont nombreuses, afin que les demandeurs qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins puissent accéder à des centres d'accueil adaptés, conformément aux dispositions de la directive européenne relative aux conditions d'accueil. Les centres d'accueil existants sont de qualité variable et dans un certain nombre de cas, aucune mesure d'accueil n'est proposée aux demandeurs de protection internationale. Voir HCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, juillet 2012, (<http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>), consulté le 15 avril 2013. Face à l'afflux sans précédent de migrants originaires d'Afrique du Nord, cependant, l'Italie applique pourtant des mesures d'accueil extraordinaires depuis 2011 dans le cadre d'un système d'accueil installé sur l'ensemble du territoire national, qui résulte de la coopération entre les organes territoriaux et locaux et qui était coordonné par le Département de la protection civile jusqu'au 31 décembre 2012. Des problèmes ont également été signalés en ce qui concerne les conditions d'accueil dans les **enclaves espagnoles** de Ceuta et Melilla, où les centres sont surpeuplés. Voir, notamment, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert*, 28 janvier 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>, consulté le 27 mai 2013; Commission espagnole d'aide aux réfugiés, ou CEAR, <http://www.cear.es/files/up2012/Resumen%20Ejecutivo.pdf>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(276)</sup> C'est par exemple le cas en **Irlande**, où les réponses données à une question parlementaire en avril 2012 ont révélé que sur les 5 215 personnes résidant alors dans des logements fournis par la RIA (l'Agence d'accueil et d'intégration irlandaise), 539 résidaient dans le système de fourniture directe avaient introduit leurs demandes de protection internationale moins d'un an auparavant, 630 entre un et deux ans auparavant, 770 entre deux et trois ans auparavant, 945 entre trois et quatre ans auparavant, 812 entre quatre et cinq ans auparavant, 670 entre cinq et six ans auparavant, 397 entre six et sept ans auparavant, et 272 plus de sept ans auparavant. Voir <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/04/18/00658.asp>, consulté le 10 avril 2013.

<sup>(277)</sup> En **Hongrie**, par exemple, le HCR a posé plusieurs questions en ce qui concerne les conditions d'accueil dans le pays, Voir HCR, *Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary*, 24 avril 2012, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html>), consulté le 25 mars 2013. Le HCR a relevé des difficultés variables dans d'autres EM de l'Union européenne aussi. (Contribution du HCR)

<sup>(278)</sup> En **Autriche**, un nouvel opérateur est devenu responsable des services de base dans les centres d'accueil fédéraux. (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Estonie** aussi, il a été décidé de confier la gestion du centre d'accueil à un nouveau prestataire de services. En **Pologne**, la durée du contrat conclu avec les entreprises gestionnaires des centres d'asile pour les demandeurs de protection internationale est passée d'un an à quatre. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(279)</sup> Le changement de politique après les élections d'octobre 2011 s'est appuyé sur les observations d'un groupe de travail, publiées dans un rapport en juin 2012.

encore été rendue <sup>(280)</sup>. Certains États membres réservent les permis de travail aux professions et aux domaines qui connaissent une pénurie de travailleurs qualifiés <sup>(281)</sup>. En Irlande, les demandeurs de protection internationale n'ont à aucun moment le droit d'accéder au marché du travail <sup>(282)</sup>.

Dans plusieurs États membres, les allocations d'accueil (financières) ont été réduites ou modifiées (par exemple, en passant d'allocations en liquide à des allocations en nature), soit pour limiter les facteurs d'attraction, soit à cause des mesures d'austérité prises en raison de la crise économique <sup>(283)</sup>. En Allemagne, cependant, les allocations ont été augmentées à la suite d'un arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral <sup>(284)</sup>.

Afin de décourager le nombre croissant de demandes ultérieures de protection internationale infondées, la Belgique peut désormais exclure les personnes ayant déposé une demande ultérieure du bénéfice de l'aide à l'accueil et matérielle <sup>(285)</sup>. La Pologne a opté pour une évolution contraire, en étendant l'aide aux étrangers présentant une demande ultérieure à partir de janvier 2012 <sup>(286)</sup>.

En ce qui concerne l'accueil des mineurs non accompagnés, les services dans certains États membres ont été améliorés et/ou des places d'accueil supplémentaires ont été créées <sup>(287)</sup>.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises dans plusieurs États membres en 2012 afin de mieux répondre aux besoins particuliers des groupes vulnérables dans le cadre du système d'accueil, par exemple les familles monoparentales, les personnes traumatisées, les personnes ayant des problèmes psychologiques, etc. <sup>(288)</sup>. Le HCR a encore signalé quelques problèmes dans certains États membres en ce qui concerne les conditions d'accueil des personnes vulnérables <sup>(289)</sup>.

<sup>(280)</sup> Le demandeur est en droit d'accepter un emploi sans permis de travail et de s'inscrire au service pour l'emploi, pour autant qu'il soit en possession d'un document délivré par le responsable de l'Office des étrangers qui indique que cette situation est due à des facteurs indépendants de la volonté du demandeur (questionnaire du REM).

<sup>(281)</sup> C'est entre autres le cas de l'**Autriche**, où les demandeurs de protection internationale ont accès au marché du travail trois mois après l'admission de leur demande. Le permis de travail n'est délivré que pour les secteurs connaissant une grave pénurie de main-d'œuvre disponible. C'est le cas lorsque les citoyens du pays, les ressortissants de l'Union européenne ou les autres ressortissants de pays tiers en séjour régulier disponibles ne sont pas assez nombreux (Matrice portant sur le rapport annuel). Le **Danemark** s'appuie sur une «liste positive» de professions et de domaines connaissant une pénurie de travailleurs qualifiés. Les personnes qui se voient proposer un emploi dans une de ces professions ou un de ces domaines verront leur demande de permis de travail traitée dans le cadre de procédures plus rapides et simplifiées. IGC, *Blue Book 2012*, p. 142. En **Allemagne** aussi on tient compte de la situation du marché de l'emploi. Les demandeurs de protection internationale ne seront pris en considération pour un poste qu'en l'absence de citoyens allemands ou européens qualifiés pour ce poste. IGC, *Blue Book 2012*, p. 225.

<sup>(282)</sup> L'interdiction d'accéder au travail est prévue dans la loi de 1996 sur les réfugiés. Voir, entre autres, *The Irish Times*, «Ireland out of step with Europe in treatment of asylum seekers – Nasc», 2 avril 2013, (<http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/ireland-out-of-step-with-europe-in-treatment-of-asylum-seekers-nasc-1.1345740>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(283)</sup> Au **Luxembourg**, le règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale prévoit une réduction considérable de l'argent de poche offert chaque mois aux demandeurs. (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Slovenie**, compte tenu des modifications apportées à la loi d'exécution régissant les droits des demandeurs de protection internationale, l'assistance financière prêtée aux demandeurs de protection internationale résidant à des adresses privées a baissé de 50 %. (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(284)</sup> Dans son arrêt du 18 juillet 2012, le Tribunal constitutionnel fédéral a estimé que les prestations en espèces prévues au titre de la loi sur les prestations offertes aux demandeurs d'asile (AsylbLG) étaient insuffisantes. En attendant que cet arrêt soit transposé dans le droit, une règle transitoire définie par le tribunal prévoit que les personnes concernées perçoivent des prestations en espèces équivalentes à celles offertes aux autres personnes ayant besoin d'une assistance. (Matrice portant sur le rapport annuel). Voir <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-056en.html>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(285)</sup> Ce n'est pas le cas lorsque la demande est jugée recevable par l'Office des étrangers (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(286)</sup> Depuis janvier 2012, les étrangers qui introduisent une demande ultérieure bénéficient du même niveau d'aide sociale et médicale que celui mis à la disposition des autres demandeurs. Cette évolution essentielle dans les principes d'octroi d'une assistance sociale aux demandeurs vise à assurer un niveau de vie approprié à l'ensemble des demandeurs de protection internationale. La pratique montre que les étrangers qui introduisaient des demandes ultérieures n'étaient bien souvent pas en mesure d'assumer le coût de la vie en Pologne.

<sup>(287)</sup> En **Belgique**, la capacité d'accueil des mineurs non accompagnés a été augmentée de 194 places en 2012 (Matrice portant sur le rapport annuel). Le **République tchèque** a adopté en 2012 un nouveau concept de protection et d'aide aux mineurs non accompagnés, y compris pour les demandeurs de protection internationale, qui prévoit de nouvelles règles pour traiter les mineurs étrangers qui arrivent en République tchèque sans leurs tuteurs légaux, de même que le système d'aide et d'intégration de ce groupe en République tchèque. (Questionnaire du REM). En **Pologne**, un amendement à la loi du 9 juin 2011 sur le système d'aide à la famille et de placement familial est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les mineurs non accompagnés qui sollicitent le statut de réfugié sont placés dans des centres d'éducation et d'assistance, pour ensuite être transférés dans des centres de socialisation éducative et d'assistance. (Questionnaire du REM.) Voir aussi l'étude exhaustive (en anglais): Le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne: Étude comparative dans les 27 pays de l'UE <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etrangeurs/final-report-mie-en-2012.pdf> (consulté le 12 avril 2013).

<sup>(288)</sup> En **Bulgarie**, un programme a été mis en place avec le soutien financier du FER qui porte sur l'aide sociale et psychologique dans le but d'identifier les besoins particuliers des demandeurs de protection internationale et des réfugiés vulnérables et d'y répondre (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Finlande**, les autorités ont décidé d'appliquer un certain nombre des recommandations formulées par les femmes qui avaient participé au Dialogue de 2011, dans le cadre d'un projet réalisé en collaboration avec le HCR qui aura pour but d'intégrer les questions liées à l'âge, au genre et à la diversité, de même que les approches participatives dans des projets existants pour les demandeurs dans les centres d'accueil et les réfugiés dans les municipalités. (Contribution du HCR.) En **Irlande**, un projet du FER opéré par le Dublin Rape Crisis Centre (DRCC) visait à améliorer la capacité de toute une série de prestataires de services à offrir leurs services de manière efficace et sensible aux demandeurs de protection internationale et aux réfugiés ainsi qu'à leurs enfants, en particulier ceux qui ont été victimes d'un viol et de violence sexuelle et autres traumatismes. Le projet s'articulait autour d'une série de programmes de formation conçus et mis en œuvre par le DRCC. En **Slovenie**, depuis les modifications apportées à la loi sur la protection internationale, les demandeurs vulnérables ont droit à des services de santé complémentaires, comme une aide psychothérapeutique (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Slovaquie**, les mineurs non accompagnés bénéficient d'une aide psychologique et à l'éducation (cours de langue slovaque) directement offerte au foyer d'accueil pour mineurs non accompagnés d'Horné Orechové dans le cadre du projet BAKHITA (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(289)</sup> Le HCR a observé des problèmes en ce qui concerne l'identification systématique des demandeurs ayant des besoins particuliers, comme les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, les personnes ayant survécu à des tortures et à des violences sexuelles et les personnes traumatisées, dans certains États membres (Contribution du HCR).

Dans le domaine de l'accueil, plusieurs États membres ont fait état d'une bonne coopération avec la société civile <sup>(290)</sup>. Ils ont aussi évoqué les activités du Réseau européen des organisations chargées de l'accueil des demandeurs d'asile (Enaro) <sup>(291)</sup>.

La CJUE s'est prononcée sur l'applicabilité de la directive relative aux conditions d'accueil dans le cadre d'une procédure de Dublin:

Comme indiqué plus haut, la décision préjudicielle *C-179/11 CIMADE et GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (France)* <sup>(292)</sup> concernait le champ d'application de la directive relative aux conditions d'accueil dans les cas où un État membre décide de transférer une demande d'asile à un autre État membre au titre du règlement de Dublin. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi demandait des précisions quant à la question de savoir si l'obligation d'assurer des conditions d'accueil appropriées cessait au moment de la décision d'acceptation du deuxième État membre, au moment de la prise en charge effective ou de ramener le demandeur, ou à un autre moment. Elle s'interrogeait en outre sur l'État membre à qui il incombait de supporter les coûts liés aux conditions d'accueil durant cette période. La CJUE a confirmé que la directive relative aux conditions d'accueil s'appliquait dans les cas de transferts Dublin. Elle a estimé qu'il incombait à l'État membre qui demande le transfert du demandeur de protection internationale de garantir les conditions d'accueil appropriées (et d'en supporter les implications financières) jusqu'à ce que le demandeur soit effectivement transféré vers un autre État membre.

Certains États membres ont pris des mesures en 2012 pour revoir leur système de rétention et/ou pour limiter le recours à la rétention pour les demandeurs d'une protection internationale <sup>(293)</sup>. Des mesures ont également été prises pour améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention <sup>(294)</sup>. Il reste que le recours fréquent à la rétention reste problématique dans un certain nombre d'États membres, tout comme la surpopulation des centres de rétention et la rétention d'enfants, de femmes et d'autres personnes vulnérables <sup>(295)</sup>.

<sup>(290)</sup> En **Italie**, le département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur adopte des conventions et/ou des protocoles avec des organisations internationales et nationales compétentes en matière d'accueil. Dans ce cadre, la coopération avec le HCR, l'OIM, Save the Children et la Croix-Rouge italienne par le biais du programme de la présidence, renouvelé en 2012 pour la septième année, s'est avérée particulièrement efficace. Dans ce système, chaque organisation apporte sa contribution, en fonction de ses responsabilités et objectifs, aux recommandations juridiques ainsi qu'au contrôle des conditions de vie des migrants et de leur santé dans les centres gouvernementaux. Un autre protocole axé sur le contrôle de la tuberculose dans les centres d'identification et d'expulsion situés à Milan, Rome, Trapani et Caltanissetta a été signé entre la direction générale des services civils d'immigration et d'asile du département susmentionné et Médecins sans Frontières (MSF). (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(291)</sup> L'Enaro est un lien interinstitutionnel entre dix-sept organisations européennes chargées d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale. Il a pour but d'assurer un échange de connaissances et d'expérience entre le personnel des États membres de ce réseau européen. Pour de plus amples informations, voir <http://www.enaro.eu>.

<sup>(292)</sup> Arrêt de la Cour du 27 septembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0179:fr:HTML>

<sup>(293)</sup> En **Belgique**, des «centres de retour ouverts» ont été créés en septembre 2012 pour certaines catégories de demandeurs de protection internationale rejetés en lieu et place des centres de rétention. Depuis l'ouverture, en avril 2012, du centre de transit fermé «Caricole» pour les étrangers à proximité de l'aéroport, les étrangers qui se voient refuser l'accès au territoire sont retenus dans des conditions nettement meilleures que celles en place à l'époque du centre «Transit 127», situé dans l'aéroport (Contribution du HCR). En **République tchèque**, par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, deux formes d'alternatives à la rétention administrative au titre de la loi sur les étrangers ont été mises en place: la liberté sous caution et l'obligation de se présenter régulièrement au commissariat de police. En 2011, cette seconde option a été préférée à la rétention dans 58 cas. En 2012, le nombre des cas dans lesquels les alternatives à la rétention ont été appliquées a doublé et l'appréciation de ces nouvelles options fait désormais partie intégrante de la décision en matière de rétention pour chaque cas traité. (Contribution du HCR.) L'obligation de se présenter à la police et la liberté sous caution sont également possibles en **Slovaquie** depuis janvier 2012, même si ces options ont été très peu utilisées pour l'instant. (Contribution du HCR.) En **Finlande**, un projet intitulé «*Ulkomaalaisten säilöönnottoa koskevien säännösten tarkistaminen*» [Réexamen des dispositions relatives à la rétention des étrangers] est en cours. Dans un premier temps, il s'agissait de réaliser l'intention énoncée dans le programme gouvernemental en ce qui concerne l'interdiction de rétention des mineurs non accompagnés demandeurs de protection internationale et de présenter au Parlement un projet de loi connexe à l'automne 2012. Dans la deuxième phase du projet, le but était de déterminer les éventuelles autres modifications législatives nécessaires, comme la création d'alternatives à la rétention et le développement des procédures judiciaires liées à la rétention (utilisation de liaisons télévisuelles). Une proposition gouvernementale sera soumise au Parlement lors de la session du printemps 2014. (Questionnaire du REM).

<sup>(294)</sup> En **Pologne**, les gardes-frontières réalisent des projets visant à améliorer les conditions de vie dans les centres surveillés et les arrestations aux fins d'expulsion. Les projets sont axés sur la modernisation des centres existants, des installations sportives, des centres récréatifs, ainsi que sur l'amélioration des conditions de vie et des conditions dans le domaine de l'éducation. Grâce aux fonds européens, du matériel sportif et scolaire est progressivement acheté (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(295)</sup> En **Grèce**, par exemple, le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire, qui relève du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a déclaré, au terme d'une visite de onze jours en Grèce, en janvier 2013: «*Dans la plupart des centres de détention visités par le groupe de travail, les conditions ne sont pas conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, notamment en raison d'une grave surpopulation*». Le groupe de travail a également noté que des personnes en détention préventive partageaient leur cellule avec des détenus condamnés, ainsi qu'avec des détenus administratifs, par exemple des migrants en situation irrégulière et des demandeurs de protection internationale, qui étaient mélangés avec des détenus condamnés au pénal, ce qui est contraire aux normes nationales et internationales. Voir UN News Service, «*Greece must improve detention conditions for migrants - UN experts*», 31 janvier 2013, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/510fb77f2.html>), consulté le 2 avril 2013. Le HCR a déjà signalé à plusieurs reprises, et notamment en 2012, des problèmes juridiques en ce qui concerne la pratique **maltaise** consistant à placer en rétention l'ensemble des demandeurs de protection internationale qui arrivent sur le territoire de manière irrégulière. Les procédures de libération basée sur la vulnérabilité sont davantage régies par des politiques et la pratique que par la loi et sont appliquées par les services d'immigration. La libération n'est pas automatique et des personnes vulnérables continuent, dans la pratique, d'être placées en rétention lors de leur arrivée. Voir, par exemple, Human Rights Watch, *Malta: Migrant Detention Violates Rights*, 18 juillet 2012, (<http://www.hrw.org/news/2012/07/18/malta-migrant-detention-violates-rights>), consulté le 12 avril 2013; Commission internationale de juristes (CIJ), *Not Here to Stay, Report of the International Commission of Jurists on its Visit to Malta on 26-30 September 2011*, mai 2012, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe4096a2.html>), consulté le 12 avril 2013. D'autres problèmes ont été observés dans d'autres EM, qui comprennent, notamment, la rétention systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière et dans les cas de Dublin, la rétention des demandeurs sans fondement juridique, l'absence d'examen automatique et/ou efficace

Tout le monde est d'accord pour dire que la rétention des enfants doit être considérée comme une option de dernier recours. Certains États membres ont supprimé la possibilité de maintenir en rétention des enfants ou des familles avec des enfants ou prévoient de le faire. <sup>(296)</sup> D'autres essaient de limiter l'impact de la rétention sur les enfants en améliorant leurs conditions de vie <sup>(297)</sup>.

Dans les décisions suivantes, la CEDH a rappelé aux États membres l'importance d'assurer des conditions de rétention décentes, des recours judiciaires pour vérifier la légalité de la privation de liberté, et l'obligation d'accorder un intérêt particulier aux besoins des enfants.

La CEDH s'est également prononcée dans l'affaire *Mahmundi et autres c. Grèce* (n° 14902/10) <sup>(298)</sup>, qui concernait la privation de liberté d'une famille afghane, dont faisait partie une femme enceinte de huit mois et quatre mineurs, dans le centre de rétention de Pagani, sur l'île de Lesbos. La CEDH a estimé, à propos des informations sur les conditions de rétention de ce centre (le nombre de personnes maintenues dans le centre était quatre fois supérieur à sa capacité d'hébergement, le centre se composait de conteneurs, inadaptés à la rétention de personnes, le sol était partiellement inondé par l'engorgement des toilettes, et la saleté globale), que les requérants étaient soumis à des traitements inhumains et dégradants. La Cour s'est plus particulièrement penchée sur les conditions de la femme qui, au dernier mois de sa grossesse, ne faisait l'objet d'aucune surveillance médicale et ignorait où elle accoucherait. Deux des enfants avaient été séparés de leurs parents, ne bénéficiaient d'aucune attention particulière et ne pouvaient que rarement accéder à l'extérieur. La CEDH a réaffirmé que la législation grecque ne prévoyait aucun recours effectif contre les conditions et la légalité de la rétention, ce qui constituait une violation du droit à la liberté.

Dans l'affaire *Popov c. France* (n° 39472/07 et 39474/07) <sup>(299)</sup>, la CEDH a examiné les droits à la liberté et à la sûreté et au respect de la vie privée et familiale dans le cadre de la rétention de mineurs. L'affaire concernait la rétention administrative de deux ressortissants kazakhstanais, accompagnés de leurs deux enfants âgés de cinq mois et trois ans, dont la demande de protection internationale avait été rejetée. La CEDH a indiqué que les enfants étaient obligés de vivre avec leurs parents dans une situation de particulière vulnérabilité et dans des conditions de détention (lits à cadre métallique uniquement, aucun espace de jeu ni aucune activité pour les enfants, portes automatiques dangereuses, stress, insécurité et atmosphère hostile) susceptibles de provoquer des angoisses et d'avoir de graves répercussions psychologiques. La CEDH a, en outre, conclu qu'en ce qui concerne le droit à une vie privée et familiale, l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'une rétention impliquait non seulement de maintenir l'unité familiale, mais aussi d'envisager des alternatives à la rétention. Il convient de limiter, autant que faire se peut, la rétention de familles accompagnées de jeunes enfants. Enfin, la CEDH a estimé que les enfants se trouvaient dans une situation de vide juridique, car ils étaient confrontés à l'impossibilité de contester la légalité de leur rétention.

Enfin, la société civile a continué de faire campagne en 2012 contre la rétention des enfants <sup>(300)</sup>.

de la proportionnalité et de la nécessité de la rétention, l'absence de mécanisme efficace en vue d'offrir de véritables alternatives à la rétention au terme d'une évaluation individuelle de chaque cas, l'absence d'identification des vulnérabilités dans la rétention, l'absence d'application de la directive relative aux conditions d'accueil dans la rétention, la rétention de demandeurs dans des prisons de la police et les centres de rétention dirigés par des gardes-frontières en raison de la surpopulation des centres existants (contribution du HCR).

<sup>(296)</sup> En **Belgique**, la rétention des enfants est interdite. Des «unités de logement» spéciales ont été créées en lieu et place des centres classiques, unités dont le nombre a augmenté en 2012. En **Finlande**, l'interdiction initialement prévue de maintenir les mineurs non accompagnés en centre fermé a été reportée et devrait être envisagée en 2014. (Contribution du HCR)

<sup>(297)</sup> En **Pologne**, par exemple, les mineurs qui résident dans des «centres surveillés» peuvent participer à des activités éducatives organisées par des enseignants spécialisés qualifiés émanant des écoles locales. Les mineurs ont aussi la possibilité de participer à des cours d'éducation physique et de sport prodigués par des agents spécialement formés et par le personnel de la direction des gardes-frontières. Des centres surveillés spécialisés pour mineurs ont été créés afin de veiller à ce que ceux-ci ne soient placés que dans des centres en mesure d'assurer l'enseignement obligatoire et d'offrir des conditions de vie adaptées à ce groupe. Les mineurs ne sont actuellement placés que dans des centres spécialement conçus, situés à Kętrzyn et Biała Podlaska. Plusieurs modifications ont été apportées à la réglementation en vue d'améliorer les conditions de vie. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(298)</sup> Arrêt de la Cour du 31 juillet 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112526>

<sup>(299)</sup> Arrêt de la Cour du 19 janvier 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108710#<languageisocode>:\[«FRA»\],<appno>:\[«39472/07»,<39474/07»\],<documentcollectionid2>:\[«CHAMBER»\],<itemid>:\[«001-108708»\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108710#<languageisocode>:[«FRA»],<appno>:[«39472/07»,<39474/07»],<documentcollectionid2>:[«CHAMBER»],<itemid>:[«001-108708»])

<sup>(300)</sup> En mars 2012, l'organisation International Detention Coalition a présenté un rapport intitulé «*Captured Childhood*» (l'enfance capturée) à l'occasion du Conseil des droits de l'homme à Genève, dans lequel elle présente une nouvelle évaluation communautaire et un nouveau modèle de placement axés sur les enfants. Voir International Detention Coalition, *Capture childhood – Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*, 2012, (<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>), consulté le 12 avril 2013.

## 4.6. Les décisions de première instance

Comme indiqué plus haut (cf. Efficience), un certain nombre d'États membres s'efforcent de raccourcir les délais de traitement, de gérer le travail en retard, de réduire les coûts et de supprimer les facteurs d'attraction dans leurs systèmes d'accueil, mais aussi pour des raisons de protection. Aux Pays-Bas, cependant, la réduction des délais de traitement en première instance n'est pas qu'une question d'amélioration de l'efficacité. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012, une loi administrative (*Wet Dwangsom*) prévoit que le Service de l'immigration et de la naturalisation est tenu de s'acquitter d'une amende auprès du demandeur en cas de dépassement des délais légaux prévus par la loi néerlandaise sur les étrangers pour rendre sa décision <sup>(301)</sup>.

L'audition individuelle joue un rôle déterminant dans la détermination du statut de réfugié en première instance. En 2012, plusieurs États membres ont adopté des mesures pour garantir et améliorer la qualité de l'audition des demandeurs d'asile <sup>(302)</sup>. Ceci étant, des problèmes subsistent, comme l'absence de méthode d'audition ou l'absence d'auditions approfondies réalisées par des personnes spécialisées dans le domaine de l'asile <sup>(303)</sup>.

En outre, en ce qui concerne les obligations d'entendre le demandeur qui découlent de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile dans les États membres où l'admissibilité au statut de réfugié et au statut conféré par la protection internationale est examinée dans deux procédures distinctes, la CJUE a rendu l'arrêt suivant:

Dans l'affaire *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform (Irlande)* <sup>(304)</sup>, la CJUE a produit une interprétation de l'étendue de l'obligation de coopérer avec le demandeur dans l'appréciation des éléments pertinents de la demande (article 4, paragraphe 1, de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs). L'obligation de coopérer a été appréciée à la lumière des principes fondamentaux du droit à la défense et du droit d'être entendu, ainsi que du principe de bonne administration. La question qui se posait est apparue dans le contexte d'un cadre juridique national qui prévoit des procédures distinctes pour examiner les demandes de statut de réfugié et les demandes de protection subsidiaire. La procédure appliquée pour la protection subsidiaire peut être déclenchée dans un délai défini au moyen d'une demande émanant d'un demandeur qui s'est vu refuser le statut de réfugié dans une procédure antérieure.

La CJUE a statué que l'obligation de coopérer ne pouvait être interprétée en ce sens que l'autorité nationale, qui envisage de rejeter la demande de protection subsidiaire d'un demandeur dont la demande de statut de réfugié a été refusée, est tenue d'informer le demandeur qu'elle se propose de rejeter sa demande, de manière à permettre à ce demandeur de faire valoir son point de vue à cet égard. L'autorité n'est pas non plus tenue de lui communiquer les arguments sur lesquels elle entend fonder le rejet de sa demande. La CJUE a également statué que lorsque, comme c'est le cas du système irlandais, la réglementation nationale prévoit l'existence de deux procédures distinctes et successives pour examiner, respectivement, les demandes de statut de réfugié et les demandes de protection subsidiaire, le respect du droit d'être entendu (qui permet au demandeur de faire connaître ses observations avant l'adoption de toute décision n'accordant pas le bénéfice de la protection sollicitée) doit être assuré dans chacune de ces procédures. La circonstance que le demandeur a été valablement auditionné lors de l'examen de sa demande de statut de réfugié n'implique pas qu'il puisse être fait abstraction de cette formalité dans le cadre de la procédure relative à la demande de protection subsidiaire.

L'appréciation de la crédibilité est au cœur des procédures de vérification de l'admissibilité au statut conféré par la protection internationale. Des questions subsistent en ce qui concerne, par exemple, le sort des contradictions ou des incohérences ou l'absence de méthodologie systématique pour évaluer les preuves dans certains États

<sup>(301)</sup> La «*wet dwangsom*» était déjà en vigueur trois ans plus tôt pour l'ensemble des organes administratifs néerlandais, à l'exception de l'IND, qui a eu trois ans de plus pour s'y préparer (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(302)</sup> Afin d'améliorer la qualité des auditions, le CGRA belge a adopté une charte pour les auditions des demandeurs d'asile, qui décrit les bonnes pratiques et contient un manuel sur les auditions. Des exemplaires de cette charte sont mis à la disposition des demandeurs d'asile dans toutes les salles d'audition du CGRA. IGC, *Blue Book*, p. 67. En Finlande, l'unité responsable de l'asile a lancé un projet lié à l'amélioration de la qualité des auditions des demandeurs d'asile en 2012. Les résultats et recommandations de ce projet seront disponibles dans le courant de l'année 2013. (Matrice portant sur le rapport annuel). À Malte, les auditions sont toujours enregistrées sur bande sonore et une transcription de chaque audition est réalisée (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(303)</sup> Ces observations ont été faites dans plusieurs EM et comprenaient l'absence d'audition approfondie réalisée par un agent spécialisé et le fait d'accorder trop d'importance à l'interrogatoire initial plutôt qu'à l'évaluation de l'audition. Ce problème concernait en particulier les personnes vulnérables. (Contribution du HCR.)

<sup>(304)</sup> Arrêt de la Cour du 22 novembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0277:FR:HTML>.

membres<sup>(305)</sup>. Les pièces justificatives doivent également faire l'objet d'une attention particulière, comme l'indiquait la CEDH dans un arrêt:

La CEDH a statué dans l'affaire *Singh et autres c. Belgique* (n° 33210/11)<sup>(306)</sup>, qui concernait le refus d'accorder la protection à une famille afghane en raison d'un manque de crédibilité, au motif que les demandeurs n'avaient pas été en mesure de prouver leur nationalité afghane ou la véracité de la protection qui leur avait été accordée par le HCR. La CEDH a cependant fait observer que les pièces justificatives (à savoir les documents d'identité, les copies des pages de deux passeports afghans et les copies des attestations du HCR), qui n'avaient été présentées pour la première fois que devant le juge chargé de la demande d'asile, avaient été écartées – malgré leur pertinence pour la demande de protection internationale – sans vérifier leur authenticité, alors qu'il aurait été aisé de le faire en contactant le HCR. La Cour a, en outre, conclu que la décision avait été prise sans avoir cherché à vérifier, même à titre anecdotique, si les demandeurs s'exposaient à un risque de mauvais traitements en Afghanistan. Le droit à un recours effectif avait par conséquent été violé.

La crédibilité est aussi le principal objet du projet CREDO, lancé par le Comité Helsinki hongrois, qui a pour objectif principal de contribuer à améliorer la structure, l'objectivité, la qualité et le souci de la protection des méthodes d'appréciation de la crédibilité dans les procédures d'asile des États membres de l'Union européenne<sup>(307)</sup>.

Pour aider les États membres dans l'appréciation des demandes de protection internationale, le HCR a continué de proposer des recommandations sous forme de lignes directrices en matière d'admissibilité axées sur les pays<sup>(308)</sup>.

En ce qui concerne le processus décisionnel formel, il convient de noter qu'en Espagne, le HCR peut publier un rapport sur chaque demande et participe, à titre consultatif, au comité interministériel chargé de prendre la décision définitive.<sup>(309)</sup> En Italie, le HCR a poursuivi sa participation à la procédure d'asile dans les dix-neuf commissions territoriales, y compris celles qui ont été créées en raison de l'augmentation considérable du nombre des demandes de protection internationale en 2011<sup>(310)</sup>.

En Finlande, l'unité «Asile» du Service d'immigration finlandais (FIS) a mis au point un nouveau modèle pour la rédaction des décisions en matière d'asile afin d'assurer leur qualité<sup>(311)</sup>.

L'année 2012 a été marquée par une multiplication des programmes de formation destinés aux agents responsables du traitement des demandes d'asile en raison, surtout, des activités liées aux formations de l'EASO. Bien des programmes de formation nationaux ont modifié les modules existants pour mieux les adapter au contexte

<sup>(305)</sup> Ces observations, qui ont été faites dans plusieurs EM, comprenaient le fait pour les organes chargés des auditions de ne pas tenir compte des contradictions et/ou d'évaluer les demandes en l'absence des preuves objectives nécessaires (contribution du HCR); en Irlande, par exemple, le Conseil irlandais pour les réfugiés a publié un rapport dans lequel il exprime ses inquiétudes au sujet des évaluations de la crédibilité en première comme en deuxième instance. Voir Conseil irlandais pour les réfugiés, *Difficult to Believe: The Assessment of Asylum Claims in Ireland*, 2012, (<http://www.irishrefugeecouncil.ie/wp-content/uploads/2011/08/Difficult-to-Believe-The-assessment-of-asylum-claims-in-Ireland.pdf>), consulté le 11 avril 2013.

<sup>(306)</sup> Arrêt de la Cour du 2 octobre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113660>.

<sup>(307)</sup> CREDO, un projet conjoint entre le Comité Helsinki hongrois (HHC), le HCR, l'Association internationale des juges aux affaires des réfugiés (IARLI) et Asylum Aid (Royaume-Uni), avec l'aide du Fonds européen pour les réfugiés, a été lancé fin 2011 en vue de faciliter les évaluations de la crédibilité et de promouvoir une harmonisation des approches, à l'image des dispositions pertinentes de la législation européenne et des normes internationales. Dans le cadre du projet CREDO, le HCR a mené des recherches sur les pratiques de trois États membres de l'Union européenne en 2012 et analysé la jurisprudence des tribunaux européens et autres afin de mieux comprendre les pratiques et les normes nationales, de même que les enjeux dans ce domaine complexe de la législation en matière d'asile. Les observations figurant dans le rapport du HCR (qui sera publié en mai 2013) s'appuient également sur une approche pluridisciplinaire s'inspirant des évolutions dans les domaines de la psychologie, de la neurobiologie, du fonctionnement de la mémoire humaine, du genre, de l'anthropologie et de la sociologie. Voir Comité Helsinki hongrois, *CREDO – Improving Credibility Assessment in EU Asylum Procedures*, 1<sup>er</sup> juin 2012, (<http://helsinki.hu/en/credo—improving-credibility-assessment-in-eu-asylum-procedures>), consulté le 12 avril 2013. <http://helsinki.hu/en/credo—improving-credibility-assessment-in-eu-asylum-procedures> [consulté le 12 avril 2013].

<sup>(308)</sup> HCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Sri Lanka*, 21 décembre 2012, HCR/EG/LKA/12/04(<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d1a08e2.html>), consulté le 3 avril 2013; HCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq*, 31 mai 2012, HCR/EG/IRQ/12/03, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc77d522.html>), consulté le 3 avril 2013; HCR, *Addendum to 2010 UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Somalia, relating specifically to the city of Galkacyo*, 16 mars 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f675c5e2.html>), consulté le 3 avril 2013; HCR, *Interim Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Côte d'Ivoire*, 15 juin 2012, HCR/EG/CIV/12/01 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa7c1c92.html>), consulté le 3 avril 2013; HCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Members of Religious Minorities from Pakistan*, 14 mai 2012, HCR/EG/PAK/12/02(<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fb0ec662.html>), consulté le 3 avril 2013.

<sup>(309)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(310)</sup> HCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, juillet 2012(<http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html>), consulté le 10 avril 2013.

<sup>(311)</sup> Ce modèle s'appuie sur le module de formation de l'EASO portant sur la rédaction et le processus décisionnel («*Drafting and Decision Making*»), avec quelques modifications nationales (Matrice portant sur le rapport annuel).

national. Certains États membres ont organisé des formations très ciblées, par exemple sur la vérification des documents <sup>(312)</sup> ou sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre <sup>(313)</sup>.

### L'EASO et la formation

L'EASO a présenté sa stratégie de formation <sup>(314)</sup> au conseil d'administration en juillet 2012, ce qui a permis de mieux faire connaître ses activités de formation et d'améliorer leur transparence. L'EASO a également mis au point un système de collecte et d'analyse des données, l'«EASO Training Cockpit» (poste de pilotage des formations), pour aider les États membres à définir et contrôler leurs objectifs nationaux en matière de formation. L'adoption des recommandations de l'EASO en matière de formations aidera les États membres à élaborer leurs programmes de formation et permettra de mieux comprendre l'offre de l'EASO dans le cadre du programme de formation offert par le Bureau.

Le principal outil de formation de l'EASO est son programme de formation, un système commun de formation professionnelle qui se compose de treize modules interactifs <sup>(315)</sup>. En 2012, l'EASO a mis à jour les neuf modules de formation de son programme suivants:

- Rédaction et processus décisionnel
- Règlement de Dublin
- Inclusion
- Exclusion
- Levée de la protection
- COI
- Évaluation des preuves
- Auditions d'enfants
- Droit international des réfugiés et droits de l'homme (à finaliser en 2013)

En 2012, l'EASO a également lancé l'élaboration de deux nouveaux modules: un sur les techniques d'audition et l'autre sur le RAEC. <sup>(316)</sup>

Grâce à son approche axée sur la formation des formateurs, l'EASO a organisé, en 2012, quatorze séances de formation des formateurs dans tous les modules de son programme de formation sauf un. Plus de cent séances de formation nationales destinées à plus de 1 100 agents chargés des demandes d'asile dans douze États membres de l'Union européenne <sup>(317)</sup> et en Suisse dans divers modules ont en outre été organisées à l'échelle de l'Union européenne en 2012 avec l'aide de l'EASO.

<sup>(312)</sup> À Malte, les agents chargés de la détermination des demandes d'asile ont bénéficié de formations sur l'analyse documentaire et sur le profilage, organisées par le Bureau du Commissaire aux réfugiés, dans le cadre d'un projet cofinancé par le Fonds européen pour les réfugiés (FER). L'ensemble de l'équipe d'agents chargés de la détermination des demandes d'asile a participé à une formation de cinq jours sur l'analyse documentaire, qui visait à développer le niveau d'expertise sur la question et à améliorer le processus de détermination des demandes. Les agents ont ainsi reçu un kit d'analyse des documents personnels qui leur permet d'effectuer une analyse préliminaire des documents présentés par les demandeurs. Six de ces agents ont ensuite suivi une formation de dix jours en analyse documentaire à un niveau avancé. Dans ce cadre, ils ont appris à utiliser le matériel médico-légal au Bureau du Commissaire aux réfugiés. En avril 2012, deux de ces six agents chargés de la détermination des demandes d'asile se sont rendus aux Pays-Bas pour observer les méthodes de travail du Service de l'immigration et de la naturalisation – Unité «Documents» -, ainsi que pour bénéficier de conseils et de recommandations supplémentaires concernant l'analyse des documents sources de la part des experts néerlandais (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(313)</sup> En Irlande, Belongto (une ONG irlandaise qui s'occupe de demandeurs de protection internationale appartenant à la communauté LGBT) a prodigué des formations sur les questions liées aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT). Le HCR a également dispensé une formation au personnel de l'ORAC intitulée «*Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*» (Les revendications du statut de réfugié liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre). La formation a été assurée par un spécialiste du HCR possédant des compétences particulières dans ce domaine et ayant donné des formations similaires à des arbitres œuvrant dans d'autres pays d'Europe. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(314)</sup> EASO, *EASO training strategy*, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Training-strategy.pdf>.

<sup>(315)</sup> Les treize modules sont les suivants: 1. Droit international des réfugiés et droits de l'homme, 2. Régime d'asile européen commun, 2.1 Règlement de Dublin, 3. Inclusion, 3.1. Exclusion, 3.2. Fin de la protection, 4. Directive relative aux procédures d'asile, 5. Informations sur les pays d'origine, 6. Techniques d'audition, 6.1. Audition d'enfants, 6.2. Audition de personnes vulnérables, 7. Évaluation des preuves, 8. Rédaction et processus décisionnel.

<sup>(316)</sup> Pour de plus amples informations, comme le nombre des séances de formation et des bénéficiaires, voir l'édition 2012 du rapport d'activité annuel de l'EASO.

<sup>(317)</sup> Suède, Roumanie, Slovaquie, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Grèce, France, Finlande, République tchèque et Belgique.

Lors du **forum consultatif** de l'EASO, en novembre 2012, les participants représentant la société civile ont formulé un certain nombre de suggestions à propos des activités de formation de l'EASO :

Premièrement, la société civile pourrait intervenir dans une plus large mesure, selon les circonstances, en aidant l'EASO à préparer du matériel didactique particulier ou spécialisé, lorsqu'une expertise déterminée s'impose (genre, mineurs non accompagnés, etc.).

Deuxièmement, dans le cadre de la nouvelle initiative de l'EASO visant à mettre au point un programme professionnel pour les membres des cours et tribunaux dans le domaine de l'asile, respecter l'indépendance du système judiciaire et, dans la mesure du possible, créer des synergies avec d'autres nouveautés et projets existants dans ce domaine.

Troisièmement, l'élaboration du module axé sur le RAEC entamée en novembre 2012 par l'EASO est, elle aussi, d'une importance déterminante, tout comme l'élaboration d'un module destiné aux cadres, qui sera lancé en 2013. L'idée de mettre au point un module sur la réinstallation a été très favorablement accueillie. Parmi les autres modules suggérés, citons ceux sur les services d'interprétation ou sur les conditions d'accueil. Il a par ailleurs été décidé que les questions liées au genre, aux mineurs, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre devaient, par leur nature transversale, être abordées dans le cadre des différents modules de l'ensemble du programme.

Quatrièmement, l'échange ponctuel d'informations et d'autres ressources pourrait aider l'EASO à mettre au point ou à jour son matériel didactique et à mettre en place des plans de formation.

## 4.7. Les décisions de deuxième instance

En 2012, certains États membres ont réorganisé la deuxième instance. Citons, par exemple, le Conseil danois de recours des réfugiés, qui est passé de trois à cinq membres, désignés par le ministère des Affaires étrangères et le Conseil danois pour les réfugiés (ONG) <sup>(318)</sup>. En République tchèque, à la suite des modifications apportées à la loi sur l'asile, la Cour administrative suprême a gagné en influence, ses arrêts étant devenus directement contraignants pour le ministère <sup>(319)</sup>.

Comme en première instance, les délais de traitement et la gestion des dossiers en suspens sont des questions essentielles en deuxième instance. En Belgique, le Conseil du contentieux des étrangers (responsable des recours sur les questions d'asile et de migration) s'est essentiellement intéressé au traitement des recours dans les affaires d'asile en vue d'assurer leur traitement dans des délais raisonnables et de limiter le nombre de dossiers en suspens <sup>(320)</sup>. En Grèce, un certain nombre de comités d'appel se consacrent au règlement des dossiers en suspens dans les recours en matière d'asile <sup>(321)</sup>. En Finlande, la Cour administrative d'Helsinki est parvenue à réduire les délais de traitement des cas <sup>(322)</sup>. En France, le gouvernement a augmenté les ressources affectées à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) afin de renforcer leurs capacités d'instruction et de réduire la durée totale moyenne de traitement des demandes. Les mesures de simplification prises en première instance ne se sont cependant pas toujours accompagnées de mesures similaires en deuxième instance, ce qui s'est traduit par un transfert des dossiers en suspens plutôt que par une réduction de l'arriéré <sup>(323)</sup>.

<sup>(318)</sup> Cette modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. IGC, *Blue Book 2012*, p. 129.

<sup>(319)</sup> La Cour administrative suprême a désormais la possibilité d'annuler directement les décisions du ministère (et pas seulement celles des tribunaux régionaux). L'avis de la Cour administrative suprême est donc devenu directement contraignant pour le ministère, ce qui a dès lors renforcé le rôle de la Cour et l'influence de ses avis (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(320)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(321)</sup> Dix (anciens) comités d'appel examinent actuellement les recours introduits (deuxième instance). Parmi ces comités, six examinent les dossiers en suspens actifs, et quatre les recours introduits dans le cadre du décret présidentiel n° 114 de 2010. Les recours ont tous un effet suspensif. Une procédure administrative a été lancée au cours du dernier trimestre de 2012 dans le but de déterminer le nombre réel de recours en suspens actifs, qui seront transmis aux (nouveaux) comités d'appel. Par conséquent, et d'ici au 22 janvier 2013, 25 576 demandeurs ont été considérés comme détenteurs d'une « carte rose » valide (la carte d'identité provisoire délivrée aux demandeurs de protection internationale en attendant que leur cas soit réglé) (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(322)</sup> Le délai de traitement des cas est à présent fixé à six mois maximum en raison des attributions supplémentaires de la Cour.

<sup>(323)</sup> Par exemple, au **Luxembourg**, afin de faire face à l'afflux croissant, le Département des immigrés a recruté du personnel supplémentaire. Aucune augmentation correspondante du personnel n'a cependant été observée au sein du tribunal administratif et de la cour pour répondre à l'augmentation du nombre des affaires: HCR, *Soumission du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel: Luxembourg*, juillet 2012, (<http://www.refworld.org/docid/4ffd36262.html>), consulté le 12 avril 2013.

En Hongrie, des projets ont été lancés en vue d'améliorer la qualité du processus décisionnel judiciaire dans le domaine des procédures d'asile <sup>(324)</sup>.

Des inquiétudes ont été exprimées en 2012 en ce qui concerne l'accès limité à la procédure d'appel des demandeurs de protection internationale traités dans le cadre d'une procédure accélérée, et en ce qui concerne le statut juridique des demandeurs rejetés au niveau de l'examen judiciaire <sup>(325)</sup>.

### La coopération de l'EASO avec les cours et tribunaux des États membres

En 2012, l'EASO a demandé l'aide de l'Association internationale des juges aux affaires des réfugiés (IARLJ) et s'est lancé dans un processus de consultation avec les membres des cours et tribunaux à l'échelle de l'Union européenne, l'IARLJ et la Fédération européenne des juges administratifs. L'objectif de ces consultations était d'entamer une réflexion sur la façon dont l'EASO pouvait venir en aide aux organes décisionnaires judiciaires et quasi-judiciaires, ainsi que sur leur rôle dans la mise en œuvre du RAEC. Pendant la réunion en plénière organisée en décembre 2012, l'EASO, les membres des associations de juges et le HCR ont discuté des projets pour l'année à venir dans le but de trouver des synergies et de coordonner les activités, et ils ont réfléchi au principe d'indépendance judiciaire et aux questions de formation judiciaire. <sup>(326)</sup>

## 4.8. Disponibilité et utilisation des COI

La disponibilité et l'utilisation appropriée des informations sur les pays d'origine (COI) sont des éléments essentiels pour veiller à ce que les décisions en matière d'asile soient éclairées, équitables et dûment motivées.

En 2012, plusieurs États membres ont renforcé leur capacité à mener des recherches liées aux COI en mettant au point de nouvelles méthodes de recherche <sup>(327)</sup>, en améliorant les systèmes informatiques spécialisés <sup>(328)</sup>, en formant le personnel, en améliorant l'accès aux informations <sup>(329)</sup> et/ou en améliorant les normes de qualité <sup>(330)</sup>. Par ailleurs, certains États membres, dont l'expertise était autrefois limitée ou inexistante en matière de recherches liées aux COI, commencent à présent à développer leur capacité <sup>(331)</sup>.

<sup>(324)</sup> Dans le cadre de la répartition nationale opérée en 2012 du Fonds européen pour les réfugiés, le projet intitulé «Améliorer la qualité du processus décisionnel judiciaire dans le domaine des procédures liées aux réfugiés» est actuellement mis en œuvre par le Bureau judiciaire national, avec pour objectif principal de rassembler les arrêts pertinents de la CJE et de la CEDH, ce qui permettra d'effectuer une analyse comparative et de transmettre un programme d'études aux juges et aux secrétaires des tribunaux qui participent à l'examen des décisions relatives au statut de réfugié. (Questionnaire du REM)

<sup>(325)</sup> En Irlande, par exemple, certaines personnes sollicitant le statut de réfugié ont accès à un recours sur papier plutôt qu'à une audition orale – bien que ces demandeurs aient fait l'objet d'une audition complète à l'ORAC en première instance – au seul motif qu'elles proviennent de pays d'origine considérés comme «sûrs». Lorsque la crédibilité de ces demandeurs est mise en doute, leur capacité à contester ces conclusions au moyen d'un recours non oral est limitée. La Cour suprême irlandaise a estimé, dans une décision du 30 mars 2012, que les demandeurs ne pouvaient pas se voir refuser un recours oral dans le cadre des procédures accélérées contre une décision négative qui s'appuie exclusivement ou essentiellement sur une absence de crédibilité personnelle. Voir <http://www.unhcr.org/refworld/docid/514353342.html>. Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour suprême.

<sup>(326)</sup> Voir rapport d'activité annuel 2012 de l'EASO.

<sup>(327)</sup> L'Autriche a renouvelé sa méthode en matière de COI sur la base d'une évaluation externe réalisée par le CIDPM, avec l'aide d'experts externes. Le but était de mettre en place une méthodologie pour des produits de COI de qualité optimisés pour l'usage des différents clients dans le cadre de la procédure d'asile (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(328)</sup> Dans le cadre d'un projet cofinancé par le FER, la base de données COI finlandaise Tellus devait être reliée au portail européen commun relatif aux COI. De plus, une petite partie des fonds du projet visait à mettre au point de nouvelles fonctions, comme une rubrique «Dernières nouvelles» dans la base de données Tellus, qui permettrait au service COI finlandais de transmettre efficacement les informations sur les situations d'asile problématiques, par exemple une évolution rapide de la situation sécuritaire dans les pays d'origine, aux personnes chargées du traitement des demandes et aux parties prenantes en dehors du service d'immigration, comme les tribunaux administratifs qui traitent les recours en matière d'asile en Finlande (Matrice portant sur le rapport annuel). En Bulgarie, les fonctions du Centre de ressources COI ont été élargies lorsqu'un nouveau logiciel a été mis au point et implémenté dans le cadre du système d'information (RTSSP – Phase 2) (Matrice portant sur le rapport annuel). La Pologne a modernisé et encore développé sa base de données COI Światowid. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(329)</sup> En Lituanie, le projet intitulé «Développement de la capacité de collecte, d'évaluation et de diffusion des informations sur les pays d'origine» du Département de l'immigration, qui relève du ministère de l'Intérieur, a été mis en œuvre le 30 juin 2012. Ce projet avait pour but d'assurer la collecte et l'évaluation de COI pertinentes et complètes, ainsi que leur diffusion. Dans le cadre du projet, des publications sur les informations, de même que les services de l'agence de données FACTIVA et les services du Centre autrichien de recherche et de documentation sur les pays d'origine et l'asile (ACCORD) ont été commandés. Des COI à jour, précises, objectives et fiables ont été transmises au Centre d'information en ligne de la Division de l'asile du Département de l'immigration, qui relève du ministère de l'Intérieur (<http://www.coi.migracija.lt>), de même que les statistiques et la jurisprudence pertinentes. Les rapports sont consignés dans une base de données électronique, qui est accessible non seulement aux décideurs dans le domaine de l'asile, mais aussi aux autres membres du personnel du Département de l'immigration responsables des décisions sur le statut juridique des étrangers, aux tribunaux, aux juristes et aux ONG.

<sup>(330)</sup> L'Allemagne a encore amélioré son système de contrôle qualité interne et mis au point un manuel portant sur les critères de qualité (Matrice portant sur le rapport annuel). La Hongrie a réalisé un projet intitulé «Informations sur les pays d'origine – Séminaire et étude comparatifs», axé sur le développement de la qualité de la procédure d'asile dans les pays participant au projet (États membres d'Europe centrale et Serbie), en étudiant l'usage des COI dans la procédure d'asile, de même qu'en partageant les bonnes pratiques et en formulant des recommandations. Dans le cadre du projet, l'unité responsable au sein de l'OIN de la fourniture des COI (Centre de documentation) a préparé et compilé un rapport comparatif sur les activités, le fondement institutionnel et juridique des unités COI, ainsi que les interfaces de COI et la procédure d'asile dans les pays concernés. L'étude a été distribuée aux agents responsables des COI et de la détermination du statut de réfugié des pays participants.

<sup>(331)</sup> Le Luxembourg est en passe de mettre en place une unité COI (Matrice portant sur le rapport annuel). En Lettonie, on a fait appel à deux experts en COI et à

Les unités responsables des COI ont renforcé leur souci de la clientèle en proposant des formations à leurs utilisateurs et en adaptant les produits liés aux COI à leurs besoins <sup>(332)</sup>. Un projet pluriannuel belge vise à analyser les modalités de publication externe des COI <sup>(333)</sup>.

Les recherches liées aux COI sont en général un domaine dans lequel les États membres coopèrent activement. Par exemple, la coopération entre les pays germanophones (D-A-CH) <sup>(334)</sup> a fourni des fiches d'information à la Grèce, la Slovaquie a profité de l'expertise de la Finlande en matière de COI <sup>(335)</sup>, et la Pologne a organisé des visites d'étude pour des experts en COI venus de Suisse, de France, d'Ukraine et de Grèce <sup>(336)</sup>.

Étant donné que les unités nationales responsables des COI sont de plus en plus conduites à mener des recherches sur les COI médicales afin de déterminer si l'état de santé des demandeurs d'asile doit être pris en considération dans la décision de protection ou la possibilité de renvoyer un demandeur d'asile rejeté, un important projet mené à l'échelle européenne dans le domaine des COI mérite d'être souligné. Le projet MedCOI 2, cofinancé par les actions européennes du FER, donne des informations non seulement sur la disponibilité des traitements médicaux et des médicaments dans les différents pays d'origine, mais aussi sur l'accessibilité individuelle <sup>(337)</sup>.

Un autre projet d'action européenne lié aux COI a produit une étude comparative sur les informations sur les pays d'origine dans les pays d'Europe centrale et orientale <sup>(338)</sup>.

---

ACCORD pour la fourniture des COI (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(332)</sup> En **Allemagne**, face à l'afflux croissant et à la priorité accordée au traitement des cas, l'unité COI a dû produire des COI axées sur la demande dans des délais limités (Matrice portant sur le rapport annuel). En **France**, une formation a été dispensée aux agents responsables du traitement des demandes afin de leur apprendre à utiliser la nouvelle base de données COI française Flora, qui est reliée au portail commun relatif aux COI. En **Espagne**, des efforts ont été consentis en vue d'améliorer l'utilisation des informations sur les pays d'origine dans le processus décisionnel. Dans ce cadre, une formation destinée aux agents responsables du traitement des demandes a été organisée pendant l'année, qui comprenait une formation organisée par le HCR axée sur l'amélioration de l'utilisation des informations sur les pays d'origine et les principaux outils disponibles (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(333)</sup> Le service **belge** des COI (Cedoca) a lancé un projet parrainé par le FER (2012-2014) intitulé «Recherche et analyse des modalités concernant la publication externe d'information sur les pays d'origine (COI)». La première phase du projet comprend, entre autres, l'harmonisation des différents produits de COI et la mise au point de lignes de conduite en matière de *review* et *editing*. Dans un deuxième temps, il est prévu de présenter ces COI harmonisées sur un site web et sur le portail commun relatif aux COI. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(334)</sup> La coopération D-A-CH concerne l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la Suisse et le **Luxembourg** (depuis 2011).

<sup>(335)</sup> En avril 2012, un expert finlandais en COI sur la Somalie (premier pays d'origine pour la Slovaquie) s'est rendu à l'Office des migrations slovaque pour partager ses connaissances sur les demandeurs somaliens. (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(336)</sup> Voir Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(337)</sup> L'objectif général du projet intitulé «*Sharing of Medical Country of Origin Information, Further Cooperation in Collecting New MedCOI, Extra Training of National Authorities' Officials Aimed at the Collection and Usage of MedCOI in Individual Cases, Development of a Structural Quality System Surrounding MedCOI and Creation of Uniformed MedCOI Guidelines/National Standards (MedCOI2)*» est de renforcer la coopération et l'harmonisation entre les services d'asile européens en ce qui concerne la recherche et l'utilisation d'informations médicales sur le pays d'origine. L'organisme d'exécution est le Service néerlandais de l'immigration et de la naturalisation – Bureau des conseils médicaux. Voir <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1638.0.html>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>(338)</sup> Voir <http://www.icmpd.org/Research.1556.0.html>, consulté le 27 mai 2013.

## Activités de l'EASO dans le domaine des COI

Pour l'établissement de la fonction de l'EASO en matière de COI, le Bureau a mis en place plusieurs structures consultatives dans lesquelles les unités nationales responsables des COI et la Commission européenne étaient représentées. Avec l'aide du groupe de travail sur la méthodologie, l'EASO a mis au point une méthode de rédaction de ses rapports analytiques en matière de COI. <sup>(339)</sup> Sur la base de cette méthode, l'EASO a rédigé deux rapports COI sur l'Afghanistan <sup>(340)</sup>.

L'EASO a encore développé, avec l'aide du groupe de travail sur le portail commun relatif aux COI, le portail européen commun relatif aux COI, qui a été transféré de la Commission à l'EASO fin 2012. Le portail est un site web à accès restreint qui permet à l'ensemble des bases de données officielles des États membres et des pays associés dans le domaine des COI de se connecter à une application unique, tout en permettant aux États membres dépourvus de bases de données en ligne de télécharger et de partager des documents de COI dans un espace spécial appelé «Zone de téléchargement» («*Upload area*»). En 2012, les bases de données françaises et norvégiennes ont rejoint MILo (Allemagne) sur le portail, tandis que d'autres bases de données nationales sont censées être reliées dans le courant de 2013 (Suède, Finlande).

En 2012, un groupe de travail sur la coopération pratique a transmis à l'EASO des recommandations sur la meilleure façon d'organiser des ateliers d'experts, compte tenu des activités, des méthodes et des outils du réseau Eurasil, qui a été transféré à l'EASO en mars 2012. En réponse à la situation émergente en Syrie et à ses répercussions sur les États membres de l'Union européenne, l'EASO a organisé un atelier sur la Syrie, les 28 et 29 juin, à Malte, qui a rassemblé des spécialistes des COI et des praticiens des politiques axées sur la Syrie. En août 2012, à la demande de la Commission européenne dans le contexte de SY NET <sup>(341)</sup>, un atelier de suivi sur la Syrie s'est intéressé aux questions stratégiques basées sur des scénarios. Enfin, en novembre 2012, l'EASO a organisé une conférence sur l'Afghanistan: «Country of Origin Information and Beyond» (les informations sur le pays d'origine et au-delà).

Le dernier groupe de travail sur les COI a été constitué en juillet 2012 dans le but de rassembler les différentes activités de l'EASO dans le domaine des COI en un système cohérent. Sur la base des expériences positives des réseaux régionaux et européens antérieurs axés sur les COI, le groupe de travail a mis au point une nouvelle structure de coopération entre l'EASO et les États membres basée sur l'approche réseau en matière de COI. Dans le contexte de l'aide opérationnelle de l'EASO en faveur de la Grèce, le groupe de travail sur la gestion des connaissances a aidé l'EASO en développant des fiches d'information sur les COI portant sur les principaux pays d'origine. <sup>(342)</sup>

Les deux arrêts suivants de la CEDH soulignent l'importance que les juges européens accordent aux décisions basées sur les informations:

L'affaire *A.L. c. Autriche* (n° 282328/03) <sup>(343)</sup> concernait l'éloignement d'un ressortissant togolais qui prétendait faire partie du parti d'opposition, l'Union des forces de changement (UFC), et dont la demande de protection internationale avait été rejetée. La CEDH a estimé que l'interdiction des traitements dégradants ou inhumains ne serait pas violée s'il était renvoyé au Togo, compte tenu de sa situation personnelle et des documents de COI disponibles au moment de prendre la décision, comme des informations sur la participation de l'UFC au gouvernement et d'autres informations fournies par l'Autriche, le HCR, Amnesty International, le Département d'État américain et le Conseil pour les réfugiés suisse.

<sup>(339)</sup> La Méthodologie relative aux rapports d'information sur le(s) pays d'origine peut être téléchargée sur le site de l'EASO: <http://easo.europa.eu/news/easo-publication/>.

<sup>(340)</sup> Voir 2.4.1.

<sup>(341)</sup> Voir 2.4.2.

<sup>(342)</sup> Pour de plus amples informations sur les activités de l'EASO dans le domaine des COI en 2012, Voir rapport d'activité annuel 2012 de l'EASO.

<sup>(343)</sup> Arrêt de la Cour du 10 mai 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://www.refworld.org/docid/4facd3653c2.html>.

Dans l'affaire *S.F. et autres c. Suède* (n° 52077/10) <sup>(344)</sup>, la CEDH s'est prononcée sur le cas d'une famille iranienne qui se plaignait de risquer la torture ou des traitements dégradants si elle était expulsée en Iran. La CEDH a estimé que les rapports sur la situation des droits de l'homme indiquaient que les autorités iraniennes surveillaient des activités cruciales pour l'Iran, même en dehors du territoire national. Les activités des requérants en Suède, qui consistaient notamment à signaler les violations des droits de l'homme dans leur pays d'origine, augmentaient le risque de mauvais traitements en cas d'expulsion en Iran. Il y aurait donc violation de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants si la famille était renvoyée dans son pays d'origine.

L'affaire *D.N.W. c. Suède* (n° 29946/10) <sup>(345)</sup> concernait un ressortissant éthiopien dont la demande de protection internationale avait été rejetée. La CEDH a statué que compte tenu de sa situation personnelle et des rapports relatifs aux COI, il ne courait aucun risque de mauvais traitements en cas d'expulsion en Éthiopie.

## 4.9. Groupes vulnérables

Plusieurs groupes de demandeurs de protection internationale sont considérés comme présentant des besoins particuliers en raison de leur vulnérabilité. Sont concernés les mineurs non accompagnés et les personnes dont la demande s'appuie sur des motifs liés au genre, à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre. Les administrations responsables de l'asile doivent accorder une attention particulière à ces groupes afin d'assurer leur accès à la protection et de garantir leurs droits fondamentaux.

En novembre 2012, le HCR a lancé un projet régional intitulé «*Ensuring Effective Responses to Vulnerability of Asylum Seekers – Promotion of Adequate Standards for Identification and Claim Determination for People with Special Needs*» (Des réponses efficaces à la vulnérabilité des demandeurs d'asile – Promotion de normes appropriées pour l'identification et la détermination des revendications des personnes présentant des besoins particuliers), qui concerne la Hongrie, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni <sup>(346)</sup>.

Comme indiqué au point 4.1, plusieurs États membres ont amélioré la fourniture d'informations aux demandeurs vulnérables. Les questions liées à l'accueil et/ou à la rétention des demandeurs vulnérables ont été traitées au point 4.5.

En outre, en 2012, un certain nombre de mesures et de changements stratégiques ont été adoptés, qui concernent plus particulièrement les *mineurs non accompagnés* <sup>(347)</sup>.

Afin d'améliorer la participation et l'engagement des tuteurs légaux volontaires des mineurs non accompagnés, l'Allemagne a mis au point une base d'échange (*Do it!*). <sup>(348)</sup> D'autres États membres ne proposaient cependant pas de services de tutelle pour les mineurs non accompagnés ou ont éprouvé des difficultés pour leur offrir des conditions d'accueil appropriées en raison, notamment, des afflux importants <sup>(349)</sup>.

<sup>(344)</sup> Arrêt de la Cour du 15 mai 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110921>.

<sup>(345)</sup> Arrêt de la Cour du 6 décembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114966>.

<sup>(346)</sup> Le projet vise à répondre aux besoins particuliers des groupes vulnérables par une analyse complète et un contrôle des cadres et des pratiques juridiques nationaux, par le renforcement ciblé des capacités, l'échange de bonnes pratiques aux niveaux national et transnational, et le dialogue avec la société civile. Le principal résultat du projet sera l'élaboration d'une procédure opérationnelle standard nationale d'identification de la vulnérabilité, qui contribuera à améliorer la qualité de la procédure de détermination du statut de réfugié. Voir <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum.html>, consulté le 12 avril 2013.

<sup>(347)</sup> La situation des enfants non accompagnés reste problématique en France (voir, entre autres, un rapport de la Croix-Rouge française publié en janvier 2013: *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, [http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan\\_d\\_activite\\_MIE\\_CRF.pdf](http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf), consulté le 12 avril 2013). Un nouveau règlement émanant du ministère de la Justice doit cependant être bientôt publié, qui devrait faciliter certaines des améliorations nécessaires. Plus particulièrement, un accord a été conclu entre le gouvernement et l'administration locale en vue d'envoyer les mineurs aux quatre coins du pays. Il est en outre prévu que les mineurs seront pris en charge par l'État durant les cinq premiers jours (la période pendant laquelle l'évaluation de l'âge sera effectuée).

<sup>(348)</sup> Le projet vise à attirer et former des bénévoles souhaitant devenir des tuteurs légaux. Le fait qu'un tuteur légal apparaisse pour un mineur témoigne d'un attachement plus profond aux intérêts de l'enfant. Cette stratégie permettra de promouvoir la clarification des questions d'immigration. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(349)</sup> Ce fut par exemple le cas en Belgique – voir Comité européen des droits sociaux, plainte n° 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012; selon les observations du HCR, l'observation de la situation s'est améliorée récemment; pour une étude complète des divers aspects de la situation des mineurs non accompagnés, voir une étude coordonnée par France Terre d'Asile (en anglais), *Le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne: Étude comparative dans les 27 pays de l'UE*, novembre 2012, (<http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etrangeurs/final-report-mie-en-2012.pdf>), consulté le 12 avril 2013.

Plusieurs États membres ont organisé des formations destinées aux agents responsables du traitement des demandes qui portaient sur les méthodes d'audition et le processus décisionnel appliqués pour les mineurs non accompagnés sollicitant une protection internationale <sup>(350)</sup>. Divers projets d'assurance qualité ont été créés ou maintenus <sup>(351)</sup>. En Espagne, les demandeurs mineurs se voient accorder une deuxième audition dans tous les cas. Au niveau pratique, des visites d'étude permettent d'échanger les expériences nationales en ce qui concerne les procédures d'asile et l'accueil des mineurs non accompagnés <sup>(352)</sup>.

Afin d'élargir la base de connaissances pour l'évaluation clinique de l'âge, le projet allemand «*Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge*» entend développer et valider les diagnostics cliniques qui sont acceptables, fiables et réalisables lorsqu'il s'agit d'évaluer l'âge des demandeurs mineurs ne disposant pas des documents nécessaires <sup>(353)</sup>. Malte a instauré un certain nombre de procédures opérationnelles standard en matière d'évaluation de l'âge <sup>(354)</sup> et la Slovénie a également introduit l'évaluation de l'âge dans la législation nationale. <sup>(355)</sup>

Certains États membres étudient des possibilités de rechercher les familles <sup>(356)</sup> et de renvoyer les mineurs non accompagnés dans des centres d'accueil adaptés dans leur pays d'origine <sup>(357)</sup>.

Dans le cadre de la présidence danoise du Conseil, une conférence sur les mineurs non accompagnés arrivant en Europe a été organisée à Copenhague, au Danemark, les 18 et 19 juin 2012. La conférence visait essentiellement à trouver des solutions durables pour les mineurs non accompagnés arrivant en Europe en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément au plan d'action de l'Union européenne et à la législation européenne pertinente.

<sup>(350)</sup> En 2012, le programme de formation du personnel de l'Office fédéral autrichien de l'asile a porté sur les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile et comporté des formations sur les méthodes d'audition, ainsi que des exercices axés sur le processus décisionnel (Matrice portant sur le rapport annuel). En Belgique, 29 agents responsables du traitement des demandes supplémentaires ont bénéficié d'une formation sur les mineurs non accompagnés, ce qui porte à 80 le nombre des agents de protection qui traitent des cas liés à des mineurs non accompagnés (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(351)</sup> En 2012, le MFI et le Fonds européen pour les réfugiés ont continué à appuyer un projet d'assurance qualité visant à aider les autorités à traiter les procédures d'asile des mineurs non accompagnés (UBAUM II). Le projet a été mis en œuvre par le HCR en collaboration avec l'Office fédéral de l'asile. (Questionnaire du REM)

<sup>(352)</sup> L'Estonie a effectué une visite d'étude en Norvège les 5 et 6 novembre 2012 afin de découvrir les procédures et le système d'accueil des MNA. Cette visite d'étude s'inscrivait dans le cadre du projet CAP-CO (Renforcement des capacités des acteurs du processus d'asile) de l'OIM et a fait intervenir des agents du Département de la citoyenneté et de la migration de la Direction de la police et des garde-frontières. Les informations et l'expertise ainsi acquises en Norvège serviront à améliorer le système estonien pour les MNA demandeurs d'asile. (Questionnaire du REM)

<sup>(353)</sup> Le projet «*Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge*» (Évaluation de l'âge des réfugiés mineurs) est dirigé par l'université Westfälischen Wilhelms de Münster. D'une durée de 24 mois, le projet s'étendra du 01.04.2013 au 31.03.2015. Il a pour objet le développement et la validation de diagnostics cliniques acceptables, fiables et réalisables dans le cadre de l'évaluation de l'âge des réfugiés mineurs n'étant pas en possession des documents nécessaires. Dans le cadre du projet, il est prévu de réaliser une étude comparative faisant intervenir 25 Allemands de sexe masculin et 25 Allemands de sexe féminin appartenant à chaque cohorte de naissance entre 12 et 24 ans, ainsi qu'un groupe de validation composé de cinquante réfugiés dont l'âge est avéré et incontesté appartenant au même groupe d'âge. Les résultats seront présentés dans le cadre d'une réunion d'experts, de revues professionnelles et des médias publics (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(354)</sup> En 2012, l'Agence pour le bien-être des demandeurs d'asile (*Agency for the Welfare of Asylum Seekers*) a lancé un certain nombre d'instructions permanentes dans son Manuel de procédures, qui concernent plus particulièrement les domaines suivants: les procédures à appliquer par l'équipe d'évaluation de l'âge (EEA – centres fermés), les procédures pour l'évaluation des adultes vulnérables (EEAV – centres fermés), les procédures pour les demandeurs d'asile mineurs d'âge non accompagnés (DAMANA - hébergés dans des centres ouverts) et le traitement des comportements positifs/difficiles des DAMANA (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(355)</sup> Des amendements à la loi sur la protection internationale ont été adoptés le 25.10.2012, qui introduisent dans la législation nationale l'évaluation de l'âge en présence de mineurs non accompagnés. Cette disposition est totalement conforme à la directive 2005/85/CE et prévoit qu'en cas de doute, une évaluation visant à déterminer l'âge du demandeur peut être effectuée par un expert médical. Le demandeur et son tuteur doivent donner leur consentement pour la procédure et être préalablement informés de la possibilité d'application de la procédure de détermination de l'âge. La loi entrera en vigueur le 21 novembre 2012.

<sup>(356)</sup> À Malte, une nouvelle initiative a consisté à s'intéresser à quinze cas de recherche des familles avec la collaboration de l'OIM dans le cadre du projet Sparklet au titre du Fonds européen pour les réfugiés 2008-2011. Ce projet permet à l'Agence pour le bien-être des demandeurs d'asile d'étudier des moyens d'appliquer de façon permanente ce mécanisme dans le cadre de ses activités normales. (Questionnaire du REM)

<sup>(357)</sup> En 2011, les Pays-Bas ont commencé à revoir leur politique en matière de mineurs non accompagnés. En 2012, ce réexamen s'est traduit par des actions concrètes. La nouvelle politique, qui sera appliquée en 2013, a pour objectif de permettre aux mineurs non accompagnés de connaître plus rapidement leur sort. Le permis de séjour spécial pour mineurs non accompagnés sera supprimé dans le cadre de la nouvelle politique. L'autre objectif est de faire en sorte de renvoyer davantage de mineurs non accompagnés n'ayant pas besoin d'une protection aux Pays-Bas et de réaliser ces retours plus rapidement, pour autant que des centres d'accueil adaptés existent dans le pays d'origine ou dans le pays de résidence permanente. Lorsqu'il est établi qu'il n'est pas possible pour le mineur non accompagné d'être renvoyé dans un centre d'accueil approprié, sans qu'il y ait eu faute de sa part, et que le mineur non accompagné avait moins de 15 ans au moment de l'introduction de sa première demande, le mineur non accompagné peut avoir droit à un permis de séjour au titre de la «politique sans égard à la faute» pour les mineurs non accompagnés. Ce permis lui sera accordé pour une période de cinq ans.

## Les activités «Qualité» de l'EASO axées sur les mineurs non accompagnés

Les activités de l'EASO axées sur les mineurs non accompagnés sont mises en œuvre dans le cadre du programme de travail annuel du Bureau et du plan d'action pour les mineurs non accompagnés de la Commission européenne (2010-2014) <sup>(358)</sup> et s'appliquent à l'ensemble des mineurs non accompagnés, indépendamment de leur statut. Entre février et avril 2012, l'EASO a transmis un questionnaire aux États membres sur la politique et les pratiques actuelles en matière d'évaluation de l'âge des mineurs non accompagnés, suivi d'une consultation plus large avec des experts compétents émanant de la société civile, les membres des cours et tribunaux, la Commission et d'autres agences européennes afin de connaître leur opinion sur la question. Entre mai et novembre 2012, l'EASO a organisé une série de réunions d'experts sur les mineurs non accompagnés, et plus particulièrement sur l'évaluation de l'âge. Ces réunions ont permis de se faire une idée complète des pratiques actuelles dans les États membres et de mieux comprendre les principales questions et les principaux problèmes rencontrés. L'EASO prépare à présent un manuel sur l'évaluation de l'âge, qui sera publié en 2013, et le Bureau organisera par ailleurs une conférence annuelle sur les activités liées aux mineurs non accompagnés <sup>(359)</sup>.

Le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre deviennent également des thèmes de plus en plus importants dans les priorités des États membres.

Un certain nombre de projets ont été réalisés auprès des agents responsables du traitement des demandes, des interprètes et du personnel des centres de réception en vue de mieux faire connaître les questions de genre <sup>(360)</sup>. Afin d'améliorer la qualité des auditions des demandeurs d'asile, des modules de formation et des lignes directrices ont été mis au point <sup>(361)</sup>. Malgré certaines évolutions positives, l'identification et l'appréciation des cas liés au genre, à l'identité de genre et à l'orientation sexuelle restent sources de préoccupation dans le contexte du «groupe social» visé à l'article premier, point A, alinéa 2, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la directive européenne relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. Afin de répondre à certaines de ces préoccupations, le HCR a publié, en octobre 2012, de nouvelles lignes directrices sur les demandées fondées sur l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre <sup>(362)</sup>.

Les activités de la société civile dans le domaine du genre ont produit un certain nombre d'études en 2012. En mars, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a publié l'étude intitulée «*Study to map the current situation and trends of female genital mutilation*» (Étude de la situation actuelle et des tendances des mutilations génitales féminines (MGF)), dans le but d'aider les décideurs et l'ensemble des institutions concernées à prendre des mesures fondées sur des éléments de preuve et à améliorer les politiques dans le domaine des MGF en leur fournissant des données fiables et comparables <sup>(363)</sup>. En mai 2012, le rapport intitulé «*Gender-related Asylum Claims in Europe: Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States*» (Demandes d'asile liées au genre en Europe: analyse comparée de la législation, des politiques et des pratiques axées sur les femmes dans neuf États membres de l'UE) était publié à l'issue du projet Gensen, cofinancé par le FER <sup>(364)</sup>.

<sup>(358)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014) SEC(2010)534 / COM/2010/0213 final, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:FR:HTML>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(359)</sup> Des informations complémentaires sur les activités de l'EASO et des autres acteurs liés au plan d'action pour les mineurs non accompagnés sont présentées dans le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulé «Rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre du plan d'action pour les mineurs non accompagnés», ainsi que dans le document de travail des services de la Commission. Voir [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1033\\_fr.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1033_fr.htm?locale=fr). Voir aussi rapport d'activité annuel 2012 de l'EASO.

<sup>(360)</sup> Dans le cadre du projet cofinancé par le FER intitulé «Groupes vulnérables», le CGRA belge a amélioré sa capacité à faire face au traitement des demandes d'asile des réfugiés qui invoquent des questions de genre (MGF, mariage forcé, crime d'honneur, identité de genre) sous la supervision du coordinateur de la problématique «genre» du CGRA. Fedasil (l'agence pour l'accueil) a amélioré l'identification et les examens médicaux et augmenté la capacité d'accueil pour ces cas. Un autre projet cofinancé par le FER consiste à offrir aux interprètes une formation sur la problématique du genre. Comme indiqué plus haut, l'ONG irlandaise Belongto a dispensé au personnel de l'ORAC une formation sur la problématique LGBT (Voir 4.6.). En Slovaquie, le HCR a organisé des formations sur la violence sexuelle et à caractère sexiste destinées aux travailleurs sociaux et aux personnes responsables des auditions initiales (Matrice portant sur le rapport annuel).

<sup>(361)</sup> En France, un groupe de travail spécifique s'intéressant à la problématique LGBT a été créé en vue de rédiger des lignes directrices et une grille d'audition (Matrice portant sur le rapport annuel). Au Royaume-Uni, l'UKBA a organisé en 2012 une formation sur les questions de genre dans les demandes d'asile destinée à l'ensemble des agents de l'UKBA. Voir <http://www.migrantsrights.org.uk/migration-pulse/2012/gender-asylum-and-message-ukba-s-new-chief-executive>, consulté le 12 avril 2013.

<sup>(362)</sup> HCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 octobre 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50348afc2.html>), consulté le 27 mai 2013.

<sup>(363)</sup> Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), *Study to map the current situation and trends of female genital mutilation*, mars 2012 (<http://eige.europa.eu/content/document/female-genital-mutilation-in-the-european-union-and-croatia-report>), consulté le 9 avril 2013.

<sup>(364)</sup> Le projet Gensen visait à améliorer l'égalité des genres dans le processus d'asile européen. Financé par le Fonds européen pour les réfugiés (FER), il vise à harmoniser la mise en œuvre des principaux instruments juridiques européens dans le domaine de l'asile afin d'assurer la prise en considération de la question du genre. Vingt mois durant (d'octobre 2010 à mai 2012), le projet Gensen a effectué des recherches comparatives, organisé des ateliers nationaux, des formations régionales et des réunions d'experts. Les résultats de ces différentes initiatives ont servi à identifier les principales recommandations exposées dans ce rapport.

Bien que l'arrêt suivant de la CJUE concerne en réalité la liberté religieuse, il est également pertinent sur le plan des questions liées au «groupe social» comme l'orientation sexuelle:

Dans les affaires jointes *C-71/11 et C-99/11 Allemagne c. Z. et Y.* <sup>(365)</sup>, la juridiction de renvoi demandait à la CJUE d'interpréter les dispositions liées aux actes de persécution fondés sur la religion (articles 9 et 10 de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile). Ces affaires portaient plus particulièrement sur la question de savoir si toute atteinte à la liberté de religion qui viole la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est susceptible de constituer un acte de persécution et s'il y a lieu de faire une distinction entre un «noyau dur» de la liberté de religion et sa manifestation extérieure. La procédure au principal concernait le rejet des demandes de protection internationale de ressortissants pakistanais, membres de la communauté musulmane ahmadiyya. Les cours d'appel ont annulé la décision, estimant que si les demandeurs étaient renvoyés au Pakistan, il ne leur serait pas possible de continuer à pratiquer leur religion en public sans qu'ils s'exposent à un risque de persécution. La CJUE a estimé que toute atteinte au droit à la liberté de religion reconnu dans la Charte n'était pas susceptible de constituer un acte de persécution au sens de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. L'existence d'un acte de persécution peut néanmoins résulter d'une atteinte à la manifestation extérieure de ladite liberté. Aux fins d'apprécier si une atteinte au droit à la liberté de religion constitue un acte de persécution, les autorités compétentes doivent vérifier si le demandeur, en raison de l'exercice public de cette liberté dans son pays d'origine, risque d'être poursuivi ou soumis à des traitements ou à des peines inhumains ou dégradants. Par conséquent, la crainte du demandeur d'être persécuté est fondée dès que les autorités compétentes, au regard de la situation personnelle du demandeur, estiment qu'il est raisonnable de penser que, à son retour dans son pays d'origine, il effectuera des actes religieux. Enfin, la CJUE a souligné que les autorités nationales ne pouvaient pas raisonnablement attendre du demandeur qu'il renonce à ces actes religieux et à la manifestation extérieure de sa foi.

En effet, comme indiqué plus haut (voir 3.2.3.), le principe sous-jacent selon lequel on ne peut obliger une personne à cacher des caractéristiques qui lui sont essentielles a été élargi à des affaires où la question examinée était l'orientation sexuelle/l'identité de genre (par exemple, Allemagne <sup>(366)</sup>, Finlande <sup>(367)</sup>).

Il convient également de noter qu'à la suite de cet arrêt, le gouvernement des Pays-Bas a immédiatement revu sa politique en ce qui concerne les minorités religieuses en Iran <sup>(368)</sup>. Le Danemark a lui aussi revu sa pratique dans les affaires portant sur la conversion religieuse <sup>(369)</sup>.

Le Royaume-Uni a introduit de nouvelles mesures concernant les demandeurs présentant des *besoins médicaux*, comme les femmes en fin de grossesse <sup>(370)</sup>.

Le rapport se compose d'une analyse comparée de la législation, des politiques et des pratiques liées à la problématique du genre dans neuf États membres de l'Union européenne (Belgique, France, Hongrie, Italie, Malte, Roumanie, Espagne, Suède et Royaume-Uni) et de recommandations en faveur de l'intégration d'une perspective liée au genre dans les systèmes d'asile européens. Voir *Gender-related asylum claims in Europe – A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, mai 2012, (<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf>), consulté le 27 mai 2013. <sup>(365)</sup> Arrêt de la Cour du 5 septembre 2012. Texte complet de l'arrêt disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0071:FR:HTML>.

<sup>(366)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel.

<sup>(367)</sup> La Cour administrative suprême finlandaise a rendu un arrêt qui crée un précédent dans une affaire faisant intervenir un Iranien homosexuel, dans lequel elle reconnaît que l'homme ne peut être tenu de faire preuve de discrétion à propos de son orientation sexuelle dans le but d'éviter la persécution et qu'il craint d'être persécuté pour des raisons liées à son appartenance à un groupe social particulier. Le document du HCR intitulé «*Guidelines on Sexual Orientation and Gender Identity and Membership in a Particular Social Group*» est largement évoqué dans l'arrêt. Voir [http://yle.fi/uutiset/kho\\_keskeytti\\_homomiehen\\_karkotuksen/3379061](http://yle.fi/uutiset/kho_keskeytti_homomiehen_karkotuksen/3379061).

<sup>(368)</sup> Le 2 novembre 2012, le ministre de l'Immigration a fait savoir au Parlement néerlandais qu'il allait revoir sa politique d'asile à l'égard des demandeurs de protection internationale iraniens qui appartiennent à une minorité religieuse sur la base de l'arrêt du 5 septembre 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne (C-71/11 et C-99/11). Cette adaptation dans la politique s'applique aux demandeurs qui appartiennent à une minorité religieuse en Iran et aux demandeurs musulmans qui se sont convertis au christianisme après leur départ d'Iran. La Cour de justice a estimé que certaines formes d'atteinte grave à la manifestation publique de la foi pouvaient constituer une forme de persécution. Si l'on en croit le rapport de 2012 du ministre néerlandais des Affaires étrangères sur la situation en Iran, la persécution des minorités religieuses est suffisamment grave. Cela veut dire que le demandeur d'asile originaire d'Iran qui appartient à une minorité religieuse et qui démontre que sa pratique religieuse l'expose à un risque réel de persécution doit se voir octroyer le statut de réfugié. Il n'est plus censé s'abstenir de manifester ou de pratiquer des actes religieux donnés. Voir aussi la question des Somaliens «occidentalisés» (3.2.3.).

<sup>(369)</sup> À la suite de l'arrêt de la CJUE du 5 septembre 2012 (Allemagne c. Z. et Y.), le Danemark a revu sa pratique dans les affaires portant sur la conversion religieuse. Auparavant, on s'intéressait surtout à la question de savoir si la conversion était connue dans le pays d'origine. Lorsqu'elle ne l'était pas, on partait du principe que les personnes converties au christianisme pouvaient vivre en se montrant discrètes à propos de leur nouvelle foi et que la protection des convictions religieuses garantie par la Convention de Genève ne concernait que le «*forum internum*» (le «noyau dur»). Depuis l'arrêt de la CJ, le Danemark considère que le «*forum externum*» est lui aussi protégé. Par conséquent, la question est à présent de savoir si la conversion peut être considérée comme véritable ou si elle a été inventée dans le but d'obtenir une protection.

<sup>(370)</sup> L'Agence britannique pour la gestion des frontières a publié un nouveau manuel intitulé «*Healthcare Needs and Pregnancy Dispersal Guidance*», qui peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/asylumsupport/>. La nouvelle politique contient des informations plus précises sur le processus de répartition (*dispersal*) des demandeurs présentant des besoins médicaux, comme les mesures à prendre pour assurer la non-interruption des soins lorsqu'une aide s'impose dans ce domaine. L'une des évolutions majeures concerne l'introduction de la «période protégée» pour les femmes en fin de grossesse. Cette période débute quatre semaines avant la date estimée de l'accouchement et se termine quatre semaines après la naissance pour les femmes en fin de grossesse qui demandent une aide. Pendant cette période, le transfert vers une autre région (*dispersal*) doit être remis à plus tard. Cette nouvelle politique représente une évolution majeure par rapport à l'ancienne, qui visait à «encourager les femmes,

Enfin, bien que des problèmes soient encore signalés en ce qui concerne l'insuffisance des systèmes d'identification et de l'aide aux *victimes de torture et de traite des êtres humains* dans certains États membres <sup>(371)</sup>, des évolutions positives ont été observées récemment dans certains États membres pour faciliter ce travail <sup>(372)</sup>.

### Les activités de l'EASO liées à la traite des êtres humains (TEH)

Depuis 2012, l'EASO participe activement aux réunions de coordination entre les sept agences chargées de la justice et des affaires intérieures et la coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains. L'EASO a commencé à s'intéresser à la rationalisation de ses processus et produits afin de veiller à ce que les éléments liés à la lutte contre la traite fassent partie intégrante des systèmes d'asile et d'accueil, par exemple en intégrant des outils et des informations sur la TEH dans les modules et manuels de formation.

## 4.10. Retour

Les politiques de retour ne sont pas visées par l'acquis communautaire en matière d'asile, les demandeurs de protection internationale rejetés relevant des dispositions de la législation sur les étrangers, et non sur l'asile. La plupart des mesures de retour ne visent pas particulièrement les demandeurs de protection internationale. Cela étant dit, on observe une évolution marquée vers la promotion de l'option du retour volontaire dès la procédure d'asile, ainsi que d'une approche intégrée.

Le rapatriement volontaire est en général l'alternative privilégiée par rapport au retour forcé, et beaucoup d'États membres ont encore développé leurs programmes d'aide au retour volontaire (ARV) en 2012 <sup>(373)</sup>. Un projet cofinancé au titre des actions européennes 2012 mérite d'être mentionné: il s'agit du réseau européen sur le retour volontaire («*Voluntary Return European Network*», VREN), un projet qui s'étend sur deux ans et qui a pour but de mettre en place un réseau européen sur le retour volontaire englobant les vingt-sept États membres, la Norvège, la Suisse, ainsi que les principaux pays de transit et d'origine <sup>(374)</sup>.

même celles en fin de grossesse, à quitter leur logement d'urgence pour s'installer dans leur nouveau logement avant la naissance de l'enfant». (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(371)</sup> Ces observations, qui ont été faites dans plusieurs États membres, comprenaient l'absence d'identification ponctuelle et appropriée des victimes et l'absence d'évaluation et d'aide psychologique (contribution du HCR).

<sup>(372)</sup> En 2011, l'**Allemagne** a lancé un projet d'une durée de douze mois avec l'OIM/HCR/BAMF, intitulé «Identification et protection des victimes de la traite dans la procédure d'asile», dont les principaux objectifs étaient les suivants: évaluation systématique du lien entre la procédure de demande d'asile et la protection des victimes de la traite des êtres humains; sensibilisation d'au moins 22 décideurs dans le domaine de l'asile de l'Office fédéral à la question de la traite des êtres humains et, ce faisant, promotion de leur rôle en tant que multiplicateurs pour les autres décideurs dans les 22 antennes locales; création de réseaux locaux entre les décideurs en matière d'asile et les centres de conseil locaux spécialisés dans les victimes de la traite des êtres humains, ainsi que les personnes de contact des services de police pertinents. En **Bulgarie**, un questionnaire pour l'identification des personnes demandant une protection ayant vécu une expérience traumatisante a été utilisé par l'autorité responsable de l'hébergement des demandeurs de protection internationale et par des ONG. (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Suède**, des mesures ont été prises en vue d'améliorer la détermination des demandes de protection internationale pour les victimes de torture, grâce à des séminaires sur la question destinés aux agents compétents de l'Office suédois des migrations, animés conjointement par l'Office suédois des migrations, le HCR, la Croix-Rouge suédoise et Amnesty, et à l'adoption par l'Office d'une position juridique sur sa responsabilité dans l'obtention de certificats médicaux dans le cas où le demandeur invoque des expériences de torture passées. Ces mesures ont été prises en réponse, entre autres, aux recommandations formulées par le HCR dans son rapport issu de l'initiative en matière de qualité en 2010-2011, ainsi qu'à l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *RC c. Suède* (41827/07, 9 mars 2010) (Contribution du HCR). Pour les femmes susceptibles d'avoir été victimes de la traite, l'**Espagne** a mis en place un protocole d'identification spécial dans le cadre de la procédure d'asile (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Slovenie**, une formation axée sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains a été organisée en 2012 (Matrice portant sur le rapport annuel). Le **Danemark** considère la traite des êtres humains comme un domaine prioritaire. Un troisième plan d'action national pour la lutte contre la traite des êtres humains a été lancé en juin 2011 (2011-2014). Le plan d'action veille au développement de l'identification des victimes, en particulier au sein du groupe des femmes étrangères dans la prostitution. Dans le cadre des activités de proximité, des points de rencontre avec des cliniques ont été mis en place dans trois régions du Danemark. Dans ces points de rencontre, les femmes qui se prostituent peuvent obtenir différents types d'aide auprès de médecins, d'infirmières et de travailleurs sociaux, de même que des informations sur les possibilités offertes aux victimes de la traite des êtres humains. En outre, en mars 2012, la peine maximale infligée aux auteurs de la traite est passée de huit à dix ans d'emprisonnement – Voir article 262a du Code pénal danois. Une autre mesure a été prise avec la publication, en juin 2012, des lignes directrices en matière de poursuites judiciaires. Celles-ci prévoient que les poursuites peuvent être abandonnées contre les personnes victimes de la traite pour les infractions qui sont liées au fait que les personnes en question sont victimes de la traite, comme la falsification de documents en rapport avec les documents d'entrée.

<sup>(373)</sup> En 2012, les programmes d'ARV ont été étendus en **Autriche** et le ministère autrichien de l'Intérieur a réalisé un certain nombre de projets visant à promouvoir l'aide au retour volontaire vers certains pays d'origine par le biais de l'OIM, des projets cofinancés par le Fonds européen pour le retour. (Matrice portant sur le rapport annuel). En **Finlande**, le projet «*Developing Assisted Voluntary Return in Finland* (DAVRiF)» (Développer l'aide au retour volontaire en Finlande) a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à Helsinki et le Service finlandais de l'immigration. L'objectif général du projet est d'établir un cadre permanent pour l'aide au retour volontaire en Finlande, qui continuera à offrir aux migrants en Finlande une aide au retour volontaire une fois le projet terminé. Le projet prend fin le 31 décembre 2012, mais un projet de suivi («*Voluntary Return and Return Assistance from Finland*» (Retour volontaire et aide au retour volontaire à partir de la Finlande)) débutera le 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le but d'institutionnaliser les pratiques mises au point dans le cadre du DAVRiF et de prévenir l'interruption des activités relatives au retour volontaire. Les deux projets sont financés par le Fonds pour le retour. À **Malte**, le ministre de l'Intérieur appuie, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un projet d'aide au retour volontaire (ARV) et de réintégration pour les ressortissants de pays tiers à Malte, cofinancé par le Fonds européen pour le retour. Ce projet, intitulé «*Restart III* », est la suite de projets d'ARV antérieurs, également cofinancés au titre du Fonds européen pour le retour. (Matrice portant sur le rapport annuel)

<sup>(374)</sup> Voir <http://www.vren-community.org>, consulté le 27 mai 2013.

En Belgique, plusieurs initiatives ont vu le jour afin de mieux organiser le retour des demandeurs de protection internationale rejetés et des migrants clandestins, qui proposent une «voie de retour» individualisée où le retour volontaire est l'option privilégiée. Les demandeurs de protection internationale rejetés sont, dans un premier temps, transférés dans un «lieu de retour» situé dans un centre d'accueil ouvert donné afin de faciliter le retour. Le service d'immigration et l'agence responsable de l'accueil travaillent en étroite collaboration et des moniteurs spécialisés dans les questions de retour offrent les informations nécessaires.

Au Luxembourg, les initiatives prises pour promouvoir le retour volontaire dans les pays des Balkans occidentaux (à l'exception du Kosovo) ont été évaluées positivement. Aux différents stades de la procédure d'asile, les demandeurs sont informés de la possibilité d'opter pour le retour volontaire. Une brochure d'information leur est remise dès l'introduction de la demande de protection internationale. Une fois par semaine, un service de renseignements offre aux demandeurs (que leur procédure soit encore en cours ou qu'elle ait été rejetée) des informations sur les options de retour volontaire dans les pays des Balkans occidentaux (à l'exception du Kosovo).

En Grèce, le nombre de retours volontaires et de retours forcés a augmenté en 2012, notamment en raison d'un programme de retour vigoureux mis en œuvre par l'OIM et le gouvernement grec <sup>(375)</sup>.

---

<sup>(375)</sup> Matrice portant sur le rapport annuel. Le Royaume-Uni vient en aide à la Grèce en finançant un projet en amont axé sur les capacités. Le projet, mis en œuvre par l'OIM, propose un programme d'ARV destiné aux migrants clandestins en Grèce qui souhaitent rentrer dans leur pays d'origine. En octobre 2012, un nouveau projet a été adopté avec l'OIM. Celui-ci vise à assurer le retour de 145 migrants en situation irrégulière au moyen d'une ARV et à poster des effectifs de l'OIM à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie afin de recueillir des renseignements et d'offrir une assistance à la Grèce en contrôlant les demandeurs potentiels de protection internationale et d'identifier les victimes de la traite.



## 5. Conclusion

Il ressort de la partie statistique du rapport que, pour des flux similaires, des différences considérables subsistent parfois d'un État membre à l'autre, sur le plan des régimes juridiques appliqués pour faire face aux flux (Genève, subsidiaire et humanitaire), du moment où des modifications sont apportées à l'application de ces régimes (ce que l'on considère comme un élément qui déclenche des adaptations stratégiques), ainsi que du taux de reconnaissance accordée à des flux similaires à l'échelle des États membres. Ces conclusions générales doivent toutefois être assorties de réserves, compte tenu de la difficulté à déterminer si les flux sont effectivement «similaires» <sup>(376)</sup>.

Les décisions judiciaires nationales et européennes, les changements dans l'organisation et la politique des États membres, les actions de la Commission européenne, ainsi que les conseils et recommandations du HCR montrent aussi que des problèmes subsistent aux niveaux national et européen dans bon nombre d'aspects essentiels du processus d'asile. L'établissement de l'identité des demandeurs, la suppression des facteurs d'attraction des demandes infondées, la mise au point et l'application de concepts de pays sûr, la détermination de la façon de classer et de traiter les demandes ultérieures, et le regroupement familial sont autant d'éléments essentiels pour assurer l'intégrité et la qualité du système d'asile. Certains États, mais pas tous, ont mis en place des processus de contrôle qualité pour assurer la qualité de certaines parties de leurs systèmes d'asile.

Parallèlement à cela, la question de l'accélération du processus, tout en en assurant la qualité, reste un problème majeur. Les États membres expérimentent des procédures simplifiées, accélérées et hiérarchisées, de nouvelles méthodes de travail «lean» afin de limiter les délais de traitement, et ils utilisent des technologies améliorées dans ce domaine. La Commission européenne et les États membres ont également continué de promouvoir la réinstallation grâce à de nouveaux outils, d'augmenter le nombre des réfugiés réinstallés, et ils ont favorisé le renforcement des capacités dans le cadre de la coopération avec les pays tiers. Des progrès ont été réalisés en matière de transfert. Les possibilités sont nombreuses d'étudier les bonnes pratiques dans plusieurs États membres et de partager les expériences positives à l'échelle de l'Union européenne, et la solidarité pratique entre les États membres pourrait être considérablement renforcée dans les questions d'asile.

Les principales difficultés en ce qui concerne le bon fonctionnement du RAEC comprennent, entre autres: l'accès au territoire (les obstacles juridiques aux renvois et au *refoulement* ont été maintenus aux plus hauts niveaux judiciaires), l'accès à la procédure à la frontière extérieure, l'enregistrement rapide des demandes et la politique de rétention, les services d'interprétation et l'assistance juridique, la possibilité d'effectuer des transferts Dublin tout en respectant les droits fondamentaux, l'utilisation des procédures accélérées et l'accès au recours, les conditions d'accueil et de rétention, la protection des MNA et des groupes vulnérables, la mise au point de systèmes de contrôle qualité effectifs en première instance, la qualité des évaluations de la crédibilité, l'amélioration des délais de traitement en deuxième instance et de la gestion des dossiers en suspens, la disponibilité et l'utilisation des COI, et la politique/pratique des retours.

Avec l'adoption imminente du nouveau paquet «asile», l'Union européenne va franchir une nouvelle étape importante en direction de la mise en œuvre effective et cohérente du RAEC. Cependant, même si la nouvelle législation s'attaquera à bon nombre des incertitudes et des problèmes d'interprétation rencontrés par les États, il est évident que la mise en œuvre pratique du nouvel acquis sera difficile et qu'une coordination aux niveaux pratique et opérationnel assurée par l'EASO serait une bonne chose pour assurer la plus grande uniformité possible dans l'interprétation et l'harmonisation de la mise en œuvre pratique.

L'EASO va, par conséquent, poursuivre ses activités de formation et dans les domaines de la qualité, des COI et du système d'alerte précoce et de préparation, ainsi que son soutien technique et opérationnel afin de faciliter le plus possible l'amélioration et l'harmonisation des règles du RAEC. Il est évident que le soutien pratique, opérationnel et le renforcement continu du système, de A jusqu'à Z, est la seule manière d'assurer la mise en œuvre effective à l'échelle de l'Union européenne de pratiques de qualité harmonisées.

---

<sup>(376)</sup> Il est toujours difficile de déterminer dans quelle mesure les demandes introduites par différents demandeurs de même nationalité sont effectivement similaires. En principe, une analyse globale doit être effectuée en vue de déterminer avec précision le niveau de similarité des demandes traitées dans différents États membres. Une analyse portant sur certains flux, comme les flux syriens, indique cependant que les choix opérés par les États membres varient considérablement pour des flux de personnes pouvant être traitées de la même manière.

L'introduction du Fonds «Asile et migration» pour la période 2014-2020 et l'obligation pour les États membres de prévoir des plans stratégiques en sept ans pour le développement de leurs systèmes d'asile auront également une influence majeure. Il faut encourager les États membres à proposer, aux niveaux national et européen, les initiatives et les investissements qui favoriseront une mise en œuvre efficace et harmonisée du RAEC.

L'EASO se tient prêt, en collaboration avec les États membres, la Commission européenne et les principaux partenaires et parties prenantes, à appuyer les initiatives qui vont dans ce sens, même s'il dispose de moyens limités pour appuyer les nombreux domaines mentionnés ci-dessus, compte tenu de ses effectifs et de son budget actuels. Des progrès considérables ont néanmoins déjà été réalisés et les bases sont jetées pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'assurer la mise en œuvre future du nouvel acquis communautaire en matière d'asile pour les années à venir, afin d'assurer l'amélioration et l'harmonisation des normes et l'installation du RAEC dans la pratique.

# Annexes

## A. Liste des abréviations

ACCORD	<i>Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation</i>
AISIP	<i>Asylum and Immigration Strategic Integration Programme</i> (Irlande)
ARV	Aide au retour volontaire
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
ASQAEM	Projet pour la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et d'assurance qualité des systèmes d'asile pour l'Europe centrale et orientale (HCR)
AST	Équipe d'appui «asile» ( <i>Asylum Support Team</i> )
AsylbLG	Loi sur les prestations offertes aux demandeurs d'asile (Allemagne)
BAMF	Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (Allemagne)
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile (France)
CAP-CO	Renforcement des capacités des acteurs du processus d'asile: des procédures à l'orientation culturelle (projet) (Estonie)
CCR	Comité de la Croix-Rouge
CDGSI	Conférence des directeurs généraux des services d'immigration
CEdDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Cedoca	Centre de documentation et de recherche (unité COI belge)
CG	Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Belgique)
CICM	Commission internationale catholique pour les migrations
CIJ	Commission internationale de juristes
CIR	Conseil pour les réfugiés (Italie)
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile (France)
COA	Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Pays-Bas)
COI	Informations sur les pays d'origine ( <i>Country of Origin Information</i> )
CREDO	Projet axé sur l'amélioration des évaluations de la crédibilité dans les procédures d'asile européennes (HCR)
CSA	Cour suprême administrative (Pologne)
CTU	Centre de transit d'urgence
D-A-CH	Réseau de coopération entre l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse (et le Luxembourg)
DAMANA	Demandeurs d'asile mineurs d'âge non accompagnés
DAVRiF	Développer l'aide au retour volontaire en Finlande (projet)
DC	Directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile
DFID	Ministère du développement international (Royaume-Uni)
DI	Département de l'immigration (Lituanie)
DISCS	<i>Documents Information System Civil Status</i> (Pays-Bas)
DPA	Directive relative aux procédures d'asile
DRCC	<i>Dublin Rape Crisis Centre</i> (Irlande)
DSR	Détermination du statut de réfugié
DT&V	Service du rapatriement et du départ (Pays-bas)
EAC	Programme européen de formation en matière d'asile ( <i>European Asylum Curriculum</i> )
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile

ECRE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés ( <i>European Council on Refugees and Exiles</i> )
EEA	Équipes d'évaluation de l'âge (Malte)
EEE	Espace économique européen
EIGE	Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes ( <i>European Institute for Gender Equality</i> )
EM	État(s) membre(s)
Enaro	Réseau européen des organisations chargées de l'accueil des demandeurs d'asile
EPS	Système d'alerte précoce et de préparation
ESI	Initiative européenne pour la stabilité ( <i>European Stability Initiative</i> )
ET	Projet « <i>Entering the Territory</i> »
Eurasil	Réseau de l'Union européenne des praticiens de l'asile
Eurema	Projet pilote de transfert à l'intérieur de l'UE des bénéficiaires d'une protection internationale en provenance de Malte
FAM	Fonds «Asile et migration»
FDQ	Projet «Améliorer la qualité de l'asile» ( <i>Further Developing Asylum Quality</i> ) (HCR)
Fedasil	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Belgique)
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FFM	Mission d'enquête ( <i>Fact-Finding Mission</i> )
Flora	Base de données française en matière de COI
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HFHR	Fondation Helsinki pour les droits de l'homme ( <i>Helsinki Foundation for Human Rights</i> ) (Pologne)
HHC	Comité Helsinki hongrois ( <i>Hungarian-Helsinki Committee</i> )
IARLJ	Association internationale des juges aux affaires des réfugiés ( <i>International Association of Refugee Law Judges</i> )
IGC	Consultations intergouvernementales sur la migration, l'asile et les réfugiés ( <i>Intergovernmental Consultations</i> )
IND	Service de l'immigration et de la naturalisation (Pays-Bas)
INIS	Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration ( <i>Irish Naturalisation and Immigration Service</i> )
IQ	Intégration de la qualité (UKBA)
JAI	Conseil «Justice et affaires intérieures»
LGBT	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles
LRAE	Loi de 2012 sur la restructuration des autorités responsables des étrangers (Autriche)
MedCOI (II)	Projet axé sur la disponibilité et l'accessibilité des COI médicales
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord ( <i>Middle East and North Africa</i> )
MFI	Ministère fédéral de l'Intérieur (Autriche)
MGF	Mutilation génitale des femmes
MI	Ministère de l'Intérieur (Autriche)
MILo	Base de données allemande en matière de COI
MNA	Mineur non accompagné
MSF	Médecins sans Frontières
NextGen	Cadre de qualité de nouvelle génération ( <i>Next Generation Quality Framework</i> ) (UKBA)
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIN	Office de l'immigration et de la nationalité (Hongrie)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPRA	Office national pour la protection des réfugiés et des apatrides (Burundi)
OPCM	Ordonnance du président du Conseil des ministres (Italie)

ORAC	Commissariat pour les demandes d'asile ( <i>Office of the Refugee Applications Commissioner</i> ) (Irlande)
OrAs	Système de contrôle informatique du BAMF (Allemagne)
OSC	Organisations de la société civile
OSM	Office suédois des migrations
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PE	Parlement européen
PH	Protection humanitaire
PPR	Programme de protection régional
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
REAN	Programme de retour et d'émigration des étrangers des Pays-Bas ( <i>Return and Emigration of Aliens from the Netherlands</i> )
REM	Réseau européen des migrations
RPT	R ressortissant de pays tiers
RRF	Fonds de retour et de réintégration ( <i>Returns and Reintegration Fund</i> ) du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (RU)
SDI	Service danois de l'immigration
SFI	Service finlandais de l'immigration
Światowid	Base de données polonaise en matière de COI
TEH	Traite des êtres humains
Tellus	Base de données finlandaise en matière de COI
TUE	Traité sur l'Union européenne
UBAUM II	Assistance en faveur des autorités dans les procédures d'asile des mineurs non accompagnés (projet) (Autriche)
UE	Union européenne
UKBA	Agence britannique pour la gestion des frontières ( <i>UK Border Agency</i> )
UMA	Système de gestion des cas pour les services d'immigration (Finlande)
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies
VestNet	Plate-forme opérationnelle pour les demandes de protection internationale (Italie)
VIS	Système d'information sur les visas ( <i>Visa Information System</i> )
VREN	Réseau européen sur le retour volontaire ( <i>Voluntary Return European Network</i> )

## B. Liste des figures et sources

- Figure 1:** Évolution mensuelle du nombre total des demandes et des nouvelles demandes pour 2012; Source: Eurostat Consulté le 13.05.2013. Nouveaux demandeurs: aucune donnée pour AT, HU; pour IT à partir d'août; pour PT à partir de juil.
- Figure 2:** Augmentation/baisse du nombre total des demandes en 2012 pour chaque État membre; Source: Eurostat Consulté le 21.05.2013.
- Figure 3:** Comparaison 2011/2012 – Nombre total des demandes pour chaque État membre; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013.
- Figure 4:** Comparaison 2011/2012 – Nationalités/pays des demandeurs; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013.
- Figure 5:** Première instance – Nombre total des décisions en 2012 et taux de décisions positives; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013. Aucune donnée pour NL en raison du passage à un nouveau système d'information.
- Tableau 1:** Aperçu des décisions de première instance dans l'UE 2011-2012; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 6:** Nombre total des décisions s'appuyant sur la Convention de Genève/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 7:** Nombre total des décisions s'appuyant sur la protection subsidiaire/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 8:** Nombre total des décisions liées au statut humanitaire/positives (%) dans l'UE-27, 2012-Dix premiers pays d'origine (avec > 100 décisions positives); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 9:** Taux de reconnaissance total dans l'UE-27 - Dix premiers pays d'origine; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 10:** Taux de reconnaissance total dans l'UE-27, 2012- Dix premiers pays d'origine (pays d'origine avec un nombre total de décisions >100); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 11:** Taux de reconnaissance dans l'UE-27, 2012- Dix derniers pays d'origine (pays d'origine avec un nombre total de décisions >100); Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 12:** Taux de reconnaissance définitive – Sélection de pays d'origine, UE – 2012; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Tableau 2:** Taux de décisions définitives positives dans les EM de l'UE-27, 2012 – Sélection de pays d'origine; Source: Eurostat Consulté le 17.05.2013.
- Figure 13:** Cinq premiers pays d'origine des demandeurs de protection internationale, en 2012; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013.
- Figure 14:** Demandeurs syriens dans les États membres de l'UE; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013.
- Figure 15:** Taux de décisions pour les demandeurs syriens de protection internationale dans l'UE en 2011-2012; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013. Aucune donnée pour NL en raison du passage à un nouveau système d'information.
- Figure 16:** Nombre total des demandeurs originaires des Balkans occidentaux – Évolution mensuelle, 2011 - 2012; Source: Eurostat Consulté le 14.05.2013.
- Figure 17:** Taux de reconnaissance des demandeurs de protection internationale originaires des Balkans occidentaux dans l'UE, 2008-2012; Source: Eurostat Consulté le 8.05.2013. Aucune donnée pour 2012 pour NL en raison du passage à un nouveau système d'information.
- Tableau 3:** Transfert à l'intérieur de l'Union européenne depuis Malte par les États membres de l'UE: nombre de places promises en 2011-2012 et transferts effectifs en janvier 2013; Source: Commission européenne.
- Tableau 4:** Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR 2008-2012; Source: HCR.
- Tableau 5:** Départs aux fins de réinstallation dans les États membres de l'UE assistés par le HCR 2012 par région d'asile (personnes); Source: HCR.
- Tableau 6:** Quotas de réinstallation dans les États membres de l'UE pour 2012 et 2013; Source: HCR.

## C. Statistiques

**Annexe C.1:** Demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 par État membre et en % dans l'UE-27 en 2011-2012; trié par ordre décroissant du nombre total des demandeurs en 2012.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011
1 Germany	77,650	53,345	23%	18%	64,540	45,740	25%	18%	13,110	7,605	35%	28%
2 France	61,455	57,335	18%	19%	54,280	52,140	21%	20%	7,175	5,195	19%	19%
3 Sweden	43,945	29,710	13%	10%	43,930	29,690	17%	12%	15	20	0%	0%
4 Belgium	28,285	32,270	8%	11%	18,450	25,585	7%	10%	9,835	6,685	26%	25%
5 United Kingdom	28,260	26,450	8%	9%	27,410	25,455	11%	10%	850	995	2%	4%
6 Austria	17,450	14,455	5%	5%								
7 Italy	17,350	34,115	5%	11%		34,115		13%		0		0%
8 Netherlands	13,100	14,600	4%	5%	9,665	11,565	4%	5%	3,435	3,035	9%	11%
9 Poland	10,755	6,905	3%	2%	8,985	4,985	3%	2%	1,770	1,920	5%	7%
10 Greece	9,575	9,310	3%	3%	9,575	9,310	4%	4%	0	0	0%	0%
11 Denmark	6,075	3,985	2%	1%	6,075	3,985	2%	2%	0	0	0%	0%
12 Finland	3,115	2,975	1%	1%	2,920		1%		195		1%	
13 Spain	2,565	3,420	1%	1%	2,355	2,975	1%	1%	210	445	1%	2%
14 Romania	2,510	1,720	1%	1%	2,420	1,695	1%	1%	90	25	0%	0%
15 Hungary	2,155	1,695	1%	1%								
16 Malta	2,080	1,890	1%	1%	2,060	1,865	1%	1%	20	25	0%	0%
17 Luxembourg	2,055	2,155	1%	1%	2,000	1,920	1%	1%	55	235	0%	1%
18 Cyprus	1,635	1,770	0%	1%	1,590	1,745	1%	1%	45	25	0%	0%
19 Bulgaria	1,385	890	0%	0%	1,230	705	0%	0%	155	185	0%	1%
20 Ireland	955	1,290	0%	0%	940	1,280	0%	0%	15	10	0%	0%
21 Czech Republic	755	755	0%	0%	515	485	0%	0%	240	270	1%	1%
22 Slovakia	730	490	0%	0%	550	320	0%	0%	180	170	0%	1%
23 Lithuania	645	525	0%	0%	560	405	0%	0%	85	120	0%	0%
24 Slovenia	305	360	0%	0%	260	305	0%	0%	45	55	0%	0%
25 Portugal	295	275	0%	0%		275		0%		0		0%
26 Latvia	205	340	0%	0%	190	335	0%	0%	15	5	0%	0%
27 Estonia	75	65	0%	0%	75	65	0%	0%	0	0	0%	0%
<b>EU 27 MS</b>	<b>335,365</b>	<b>303,105</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>260,575</b>	<b>256,945</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>37,540</b>	<b>27,025</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	28,640	23,880			25,965	19,445			2,675	4,435		
Norway	9,785	9,055										
<b>EU+</b>	<b>373,790</b>	<b>336,040</b>			<b>286,540</b>	<b>276,390</b>			<b>40,215</b>	<b>31,460</b>		

Source de données:

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013. Données pour les Pays-Bas pas encore disponibles dans la base de données Eurostat, transmises séparément à l'EASO.

Remarques:

- Selon l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat (ER 862/2007), la différence entre le nombre total des demandeurs et le nombre des nouveaux demandeurs doit être considérée comme une estimation du nombre de demandeurs ultérieurs.
- Les nouveaux demandeurs + les demandeurs ultérieurs dans l'UE-27 n'équivalent pas aux totaux pour l'UE-27, aucune ventilation n'étant disponible pour certains États.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.2:** Demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 par État membre et évolution en 2011-2012; trié par ordre décroissant de l'évolution du nombre total des demandeurs en 2012/2011

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011	
Germany	24,305	46%	77,650	53,345	18,800	41%	64,540	45,740	5,505	72%	13,110	7,605
Sweden	14,235	48%	43,945	29,710	14,240	48%	43,930	29,690	-5	-25%	15	20
France	4,120	7%	61,455	57,335	2,140	4%	54,280	52,140	1,980	38%	7,175	5,195
Poland	3,850	56%	10,755	6,905	4,000	80%	8,985	4,985	-150	-8%	1,770	1,920
Austria	2,995	21%	17,450	14,455								
Denmark	2,090	52%	6,075	3,985	2,090	52%	6,075	3,985	0		0	0
United Kingdom	1,810	7%	28,260	26,450	1,955	8%	27,410	25,455	-145	-15%	850	995
Romania	790	46%	2,510	1,720	725	43%	2,420	1,695	65	260%	90	25
Bulgaria	495	56%	1,385	890	525	74%	1,230	705	-30	-16%	155	185
Hungary	460	27%	2,155	1,695								
Greece	265	3%	9,575	9,310	265	3%	9,575	9,310	0		0	0
Slovakia	240	49%	730	490	230	72%	550	320	10	6%	180	170
Malta	190	10%	2,080	1,890	195	10%	2,060	1,865	-5	-20%	20	25
Finland	140	5%	3,115	2,975			2,920		195		195	
Lithuania	120	23%	645	525	155	38%	560	405	-35	-29%	85	120
Portugal	20	7%	295	275				275				0
Estonia	10	15%	75	65	10	15%	75	65	0		0	0
Czech Republic	0	0%	755	755	30	6%	515	485	-30	-11%	240	270
Slovenia	-55	-15%	305	360	-45	-15%	260	305	-10	-18%	45	55
Luxembourg	-100	-5%	2,055	2,155	80	4%	2,000	1,920	-180	-77%	55	235
Cyprus	-135	-8%	1,635	1,770	-155	-9%	1,590	1,745	20	80%	45	25
Latvia	-135	-40%	205	340	-145	-43%	190	335	10	200%	15	5
Ireland	-335	-26%	955	1,290	-340	-27%	940	1,280	5	50%	15	10
Spain	-855	-25%	2,565	3,420	-620	-21%	2,355	2,975	-235	-53%	210	445
Netherlands	-1,500	-10%	13,100	14,600	-1,900	-16%	9,665	11,565	400	13%	3,435	3,035
Belgium	-3,985	-12%	28,285	32,270	-7,135	-28%	18,450	25,585	3,150	47%	9,835	6,685
Italy	-16,765	-49%	17,350	34,115				34,115				0
<b>EU 27 MS</b>	<b>32,260</b>	<b>11%</b>	<b>335,365</b>	<b>303,105</b>	<b>3,630</b>	<b>1%</b>	<b>260,575</b>	<b>256,945</b>	<b>10,515</b>	<b>39%</b>	<b>37,540</b>	<b>27,025</b>
Switzerland	4,760	20%	28,640	23,880	6,520	34%	25,965	19,445	-1,760	-40%	2,675	4,435
Norway	730	8%	9,785	9,055								
<b>EU+</b>	<b>37,750</b>	<b>11%</b>	<b>373,790</b>	<b>336,040</b>	<b>10,150</b>	<b>4%</b>	<b>286,540</b>	<b>276,390</b>	<b>8,755</b>	<b>28%</b>	<b>40,215</b>	<b>31,460</b>

*Source de données:*

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013. Données pour les Pays-Bas pas encore disponibles dans la base de données Eurostat, transmises séparément à l'EASO.

*Remarques:*

- Selon l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat (ER 862/2007), la différence entre le nombre total des demandeurs de protection internationale et le nombre des nouveaux demandeurs doit être considérée comme une estimation du nombre de demandeurs ultérieurs.
- Les nouveaux demandeurs + les demandeurs ultérieurs dans l'UE-27 n'équivalent pas aux totaux pour l'UE-27, aucune ventilation n'étant disponible pour certains États.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.3:** Trente premiers pays de citoyenneté de l'ensemble des demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 en 2012, nombres et pourcentages dans l'UE-27 en 2011-2012; trié par ordre décroissant du nombre total des demandeurs en 2012

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	% in EU	% in EU	2012	2011	% in EU	% in EU	2012	2011	% in EU	% in EU
1 Afghanistan	28,005	28,015	8%	9%	19,600	22,130	8%	9%	2,010	1,325	5%	5%
2 Russia	24,280	18,330	7%	6%	17,405	12,650	7%	5%	3,730	3,055	10%	11%
3 Syria	24,110	7,885	7%	3%	20,430	6,195	8%	2%	2,230	1,070	6%	4%
4 Pakistan	19,695	15,700	6%	5%	14,435	14,245	6%	6%	505	360	1%	1%
5 Serbia	19,060	13,980	6%	5%	13,540	10,515	5%	4%	5,105	3,165	14%	12%
6 Somalia	14,265	12,195	4%	4%	12,010	10,430	5%	4%	885	750	2%	3%
7 Iran	13,585	11,865	4%	4%	11,560	10,270	4%	4%	1,040	975	3%	4%
8 Iraq	13,175	15,170	4%	5%	10,920	12,730	4%	5%	1,325	1,320	4%	5%
9 Georgia	10,832	7,060	3%	2%	9,715	6,035	4%	2%	735	675	2%	2%
10 Kosovo	10,210	9,870	3%	3%	7,065	7,535	3%	3%	2,510	1,710	7%	6%
11 FYROM	9,625	5,545	3%	2%	6,690	4,520	3%	2%	2,795	920	7%	3%
12 DR Congo	8,285	6,285	2%	2%	7,380	5,760	3%	2%	790	425	2%	2%
13 Albania	7,465	3,060	2%	1%	6,780	2,840	3%	1%	575	190	2%	1%
14 Nigeria	7,450	11,470	2%	4%	5,005	10,630	2%	4%	375	320	1%	1%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	2%	2%	5,945	6,460	2%	3%	1,260	875	3%	3%
16 Eritrea	6,395	5,695	2%	2%	5,495	5,550	2%	2%	145	110	0%	0%
17 Bangladesh	6,290	8,290	2%	3%	4,460	7,515	2%	3%	1,040	665	3%	2%
18 Turkey	6,210	6,455	2%	2%	4,540	5,010	2%	2%	885	935	2%	3%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	2%	1%	4,965	2,335	2%	1%	470	180	1%	1%
20 Guinea	5,635	6,245	2%	2%	4,235	5,465	2%	2%	1,110	720	3%	3%
21 Armenia	5,520	7,105	2%	2%	4,040	5,645	2%	2%	1,065	1,225	3%	5%
22 China	5,045	5,540	2%	2%	4,284	4,840	2%	2%	490	450	1%	2%
23 Algeria	4,805	4,385	1%	1%	3,740	3,525	1%	1%	340	300	1%	1%
24 Stateless	3,510	2,425	1%	1%	3,165	2,105	1%	1%	185	100	0%	0%
25 Unknown	3,315	3,095	1%	1%	2,140	2,475	1%	1%	815	515	2%	2%
26 India	3,220	2,785	1%	1%	2,575	2,115	1%	1%	175	185	0%	1%
27 Egypt	2,650	2,100	1%	1%	1,980	1,860	1%	1%	95	85	0%	0%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	1%	2%	1,785	4,935	1%	2%	200	385	1%	1%
29 Morocco	2,625	1,965	1%	1%	1,835	1,535	1%	1%	110	70	0%	0%
30 Sudan	2,605	3,130	1%	1%	2,265	2,895	1%	1%	220	145	1%	1%
<b>Western Balkans</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>	<b>31%</b>	<b>23%</b>

Source de données:

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013. Données pour les Pays-Bas pas encore disponibles dans la base de données Eurostat, transmises séparément à l'EASO.

Remarques:

- Selon l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat (ER 862/2007), la différence entre le nombre total des demandeurs de protection internationale et le nombre des nouveaux demandeurs doit être considérée comme une estimation du nombre de demandeurs ultérieurs.
- Les nouveaux demandeurs + les demandeurs ultérieurs dans l'UE-27 n'équivalent pas aux totaux pour l'UE-27, aucune ventilation n'étant disponible pour certains États.
- Les données relatives aux nouveaux demandeurs + demandeurs ultérieurs ne prennent pas en considération l'Autriche, l'Italie, la Hongrie et le Portugal pour 2012 et l'Autriche, la Finlande et la Hongrie pour 2011
- Balkans occidentaux: total des nombres pour six pays: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.4:** Trente premiers pays de citoyenneté de l'ensemble des demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 en 2012, nombres et évolution en 2011-2012; trié par ordre décroissant du nombre total des demandeurs en 2012

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%
10 Kosovo	10,210	9,870	340	3%	7,065	7,535	-470	-6%	2,510	1,710	800	47%
11 FYROM	9,625	5,545	4,080	74%	6,690	4,520	2,170	48%	2,795	920	1,875	204%
12 DR Congo	8,285	6,285	2,000	32%	7,380	5,760	1,620	28%	790	425	365	86%
13 Albania	7,465	3,060	4,405	144%	6,780	2,840	3,940	139%	575	190	385	203%
14 Nigeria	7,450	11,470	-4,020	-35%	5,005	10,630	-5,625	-53%	375	320	55	17%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	-45	-1%	5,945	6,460	-515	-8%	1,260	875	385	44%
16 Eritrea	6,395	5,695	700	12%	5,495	5,550	-55	-1%	145	110	35	32%
17 Bangladesh	6,290	8,290	-2,000	-24%	4,460	7,515	-3,055	-41%	1,040	665	375	56%
18 Turkey	6,210	6,455	-245	-4%	4,540	5,010	-470	-9%	885	935	-50	-5%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	3,240	125%	4,965	2,335	2,630	113%	470	180	290	161%
20 Guinea	5,635	6,245	-610	-10%	4,235	5,465	-1,230	-23%	1,110	720	390	54%
21 Armenia	5,520	7,105	-1,585	-22%	4,040	5,645	-1,605	-28%	1,065	1,225	-160	-13%
22 China	5,045	5,540	-495	-9%	4,284	4,840	-556	-11%	490	450	40	9%
23 Algeria	4,805	4,385	420	10%	3,740	3,525	215	6%	340	300	40	13%
24 Stateless	3,510	2,425	1,085	45%	3,165	2,105	1,060	50%	185	100	85	85%
25 Unknown	3,315	3,095	220	7%	2,140	2,475	-335	-14%	815	515	300	58%
26 India	3,220	2,785	435	16%	2,575	2,115	460	22%	175	185	-10	-5%
27 Egypt	2,650	2,100	550	26%	1,980	1,860	120	6%	95	85	10	12%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	-2,720	-51%	1,785	4,935	-3,150	-64%	200	385	-185	-48%
29 Morocco	2,625	1,965	660	34%	1,835	1,535	300	20%	110	70	40	57%
30 Sudan	2,605	3,130	-525	-17%	2,265	2,895	-630	-22%	220	145	75	52%
<b>Western Balkans</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>17,775</b>	<b>50%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>11,840</b>	<b>42%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>	<b>5,335</b>	<b>85%</b>

Source de données:

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013. Données pour les Pays-Bas pas encore disponibles dans la base de données Eurostat, transmises séparément à l'EASO.

Remarques:

- Selon l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat (ER 862/2007), la différence entre le nombre total des demandeurs de protection internationale et le nombre des nouveaux demandeurs doit être considérée comme une estimation du nombre de demandeurs ultérieurs.
- Les nouveaux demandeurs + les demandeurs ultérieurs dans l'UE-27 n'équivalent pas aux totaux pour l'UE-27, aucune ventilation n'étant disponible pour certains États.
- Les données relatives aux nouveaux demandeurs + demandeurs ultérieurs ne prennent pas en considération l'Autriche, l'Italie, la Hongrie et le Portugal pour 2012 et l'Autriche, la Finlande et la Hongrie pour 2011
- Balkans occidentaux: total des nombres pour six pays: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.5:** Quinze premiers pays de citoyenneté en termes de hausse ou de baisse les plus fortes dans le nombre total des demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 en 2012; trié par ordre décroissant des évolutions les plus marquées

Highest increases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011	
1 Syria	16,225	206%	24,110	7,885	14,235	230%	20,430	6,195	1,160	108%	2,230	1,070
2 Russia	5,950	32%	24,280	18,330	4,755	38%	17,405	12,650	675	22%	3,730	3,055
3 Serbia	5,080	36%	19,060	13,980	3,025	29%	13,540	10,515	1,940	61%	5,105	3,165
4 Albania	4,405	144%	7,465	3,060	3,940	139%	6,780	2,840	385	203%	575	190
5 FYROM	4,080	74%	9,625	5,545	2,170	48%	6,690	4,520	1,875	204%	2,795	920
6 Pakistan	3,995	25%	19,695	15,700	190	1%	14,435	14,245	145	40%	505	360
7 Georgia	3,770	53%	10,830	7,060	3,680	61%	9,715	6,035	60	9%	735	675
8 Bosnia and Herz.	3,240	125%	5,835	2,595	2,630	113%	4,965	2,335	290	161%	470	180
9 Somalia	2,070	17%	14,265	12,195	1,580	15%	12,010	10,430	135	18%	885	750
10 DR Congo	2,000	32%	8,285	6,285	1,620	28%	7,380	5,760	365	86%	790	425
11 Iran	1,720	14%	13,585	11,865	1,290	13%	11,560	10,270	65	7%	1,040	975
12 Stateless	1,085	45%	3,510	2,425	1,060	50%	3,165	2,105	85	85%	185	100
13 Eritrea	700	12%	6,395	5,695	-55	-1%	5,495	5,550	35	32%	145	110
14 Morocco	660	34%	2,625	1,965	300	20%	1,835	1,535	40	57%	110	70
15 Montenegro	630	100%	1,260	630	545	104%	1,070	525	45	50%	135	90
<b>Western Balkans</b>	<b>17,775</b>	<b>50%</b>	<b>53,455</b>	<b>35,680</b>	<b>11,840</b>	<b>42%</b>	<b>40,110</b>	<b>28,270</b>	<b>5,335</b>	<b>85%</b>	<b>11,590</b>	<b>6,255</b>

Highest decreases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011	
1 Tunisia	-4,095	-65%	2,240	6,335	-4,980	-82%	1,065	6,045	5	8%	65	60
2 Nigeria	-4,020	-35%	7,450	11,470	-5,625	-53%	5,005	10,630	55	17%	375	320
3 Côte d'Ivoire	-2,720	-51%	2,645	5,365	-3,150	-64%	1,785	4,935	-185	-48%	200	385
4 Ghana	-2,255	-52%	2,050	4,305	-3,030	-73%	1,145	4,175	-25	-42%	35	60
5 Bangladesh	-2,000	-24%	6,290	8,290	-3,055	-41%	4,460	7,515	375	56%	1,040	665
6 Iraq	-1,995	-13%	13,175	15,170	-1,810	-14%	10,920	12,730	5	0%	1,325	1,320
7 Armenia	-1,585	-22%	5,520	7,105	-1,605	-28%	4,040	5,645	-160	-13%	1,065	1,225
8 Libya	-1,445	-50%	1,445	2,890	-1,400	-52%	1,300	2,700	-45	-56%	35	80
9 Mali	-1,210	-33%	2,415	3,625	-1,995	-56%	1,540	3,535	0	0%	70	70
10 Comoros	-710	-50%	705	1,415	-715	-52%	670	1,385	10	40%	35	25
11 Guinea	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
12 Sudan	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
13 China	-495	-9%	5,045	5,540	-556	-11%	4,284	4,840	40	9%	490	450
14 Burkina Faso	-495	-50%	500	995	-620	-65%	335	955	10	25%	50	40
15 Niger	-480	-58%	345	825	-545	-70%	235	780	10	29%	45	35

Source de données:

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013. Données pour les Pays-Bas pas encore disponibles dans la base de données Eurostat, transmises séparément à l'EASO.

Remarques:

- Selon l'article 4 des lignes directrices d'Eurostat (ER 862/2007), la différence entre le nombre total des demandeurs de protection internationale et le nombre des nouveaux demandeurs doit être considérée comme une estimation du nombre de demandeurs ultérieurs.
- Les nouveaux demandeurs + les demandeurs ultérieurs dans l'UE-27 n'équivalent pas aux totaux pour l'UE-27, aucune ventilation n'étant disponible pour certains États.
- Les données relatives aux nouveaux demandeurs + demandeurs ultérieurs ne prennent pas en considération l'Autriche, l'Italie, la Hongrie et le Portugal pour 2012 et l'Autriche, la Finlande et la Hongrie pour 2011
- Balkans occidentaux: total des nombres pour six pays: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.6:** Décisions de première instance concernant les demandes de protection internationale par État membre en 2012; trié par ordre décroissant du nombre total des décisions en 2012

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	7,070	1,575		8,645	51,185	59,830	12%	3%	0%	14%	86%	100%
Germany	8,765	6,975	1,400	17,140	41,625	58,765	15%	12%	2%	29%	71%	100%
Sweden	3,745	7,595	1,060	12,400	19,170	31,570	12%	24%	3%	39%	61%	100%
Belgium	3,990	1,565		5,555	19,085	24,640	16%	6%		23%	77%	100%
United Kingdom	6,535	130	1,070	7,735	14,155	21,890	30%	1%	5%	35%	65%	100%
Austria	2,680	1,775		4,460	11,445	15,905	17%	11%		28%	72%	100%
Italy	2,050	4,410	1,935	8,390	5,260	13,650	15%	32%	14%	61%	39%	100%
Greece	30	45	20	95	11,095	11,195	0%	0%	0%	1%	99%	100%
Denmark	1,035	545	120	1,700	2,030	3,730	28%	15%	3%	46%	54%	100%
Finland	545	775	240	1,555	1,555	3,110	18%	25%	8%	50%	50%	100%
Spain	230	285	10	525	2,075	2,605	9%	11%	0%	20%	80%	100%
Poland	85	140	250	475	1,960	2,435	3%	6%	10%	20%	80%	100%
Luxembourg	35	5		40	1,610	1,650	2%	0%		2%	98%	100%
Romania	145	85	0	230	1,395	1,625	9%	5%	0%	14%	86%	100%
Malta	35	1,235	160	1,435	155	1,590	2%	78%	10%	90%	10%	100%
Cyprus	80	10	15	105	1,230	1,335	6%	1%	1%	8%	92%	100%
Hungary	70	240	40	350	750	1,100	6%	22%	4%	32%	68%	100%
Ireland	65	30		95	840	935	7%	3%		10%	90%	100%
Czech Republic	50	125	5	175	560	735	7%	17%	1%	24%	76%	100%
Bulgaria	20	150		170	470	640	3%	23%		27%	73%	100%
Slovakia	10	100	80	190	250	440	2%	23%	18%	43%	57%	100%
Lithuania	15	40		55	335	390	4%	10%		14%	86%	100%
Portugal	15	85		100	130	230	7%	37%		43%	57%	100%
Slovenia	20	15		35	185	220	9%	7%		16%	84%	100%
Latvia	5	20		25	120	145	3%	14%		17%	83%	100%
Estonia	10	5	10	20	45	65	15%	8%	15%	31%	69%	100%
Netherlands												
<b>EU 27</b>	<b>37,335</b>	<b>27,960</b>	<b>6,415</b>	<b>71,700</b>	<b>188,715</b>	<b>260,425</b>	<b>14%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	2,455	505	1,320	4,280	12,500	16,780	15%	3%	8%	26%	74%	100%
Norway	3,675	1,185	325	5,180	5,515	10,695	34%	11%	3%	48%	52%	100%
<b>EU+</b>	<b>43,465</b>	<b>29,650</b>	<b>8,060</b>	<b>81,160</b>	<b>206,730</b>	<b>287,900</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>

*Abréviations:*

- Gen. Statut lié à la Convention de Genève  
 Sub. Statut conféré par la protection subsidiaire  
 Hum. Statut humanitaire  
 Pos (+) Nombre des décisions positives (Gen. + Sub. + Hum.)  
 Nég (-) Rejetées  
 TOTAL Nombre total des décisions (Gen. + Sub. + Hum. + Nég (-))

*Source de données:*

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013.

*Remarques:*

- L'appréciation du statut humanitaire ne fait pas partie de la procédure d'asile dans plusieurs États, mais constitue une procédure distincte. Ces États ne communiquent pas de données sur l'octroi du statut humanitaire.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires
- Les données ne comprennent pas les Pays-Bas en raison du passage à un nouveau système d'information
- Dans le cas de l'Estonie, les données humanitaires concernent les membres de la famille dans la procédure d'asile uniquement

**Annexe C.7: Décisions de première instance concernant les demandes de protection internationale par État membre en 2011; trié par ordre décroissant du nombre total des décisions en 2011**

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	3,340	1,275		4,615	37,600	42,220	8%	3%	0%	11%	89%	100%
Germany	7,100	665	1,910	9,675	30,690	40,365	18%	2%	5%	24%	76%	100%
Sweden	2,335	5,390	1,075	8,805	17,960	26,760	9%	20%	4%	33%	67%	100%
Italy	1,805	2,265	3,085	7,155	17,010	24,165	7%	9%	13%	30%	70%	100%
United Kingdom	5,515	125	1,600	7,240	15,735	22,970	24%	1%	7%	32%	69%	100%
Belgium	3,810	1,265		5,075	14,950	20,025	19%	6%		25%	75%	100%
Netherlands	710	4,065	2,050	6,830	8,965	15,790	4%	26%	13%	43%	57%	100%
Austria	2,480	1,605		4,085	9,185	13,270	19%	12%		31%	69%	100%
Greece	45	85	45	180	8,490	8,670	1%	1%	1%	2%	98%	100%
Denmark	735	385	190	1,315	2,280	3,595	20%	11%	5%	37%	63%	100%
Spain	335	630	20	990	2,410	3,400	10%	19%	1%	29%	71%	100%
Poland	155	155	170	475	2,740	3,215	5%	5%	5%	15%	85%	100%
Finland	160	715	190	1,065	1,580	2,645	6%	27%	7%	40%	60%	100%
Cyprus	55	0	15	70	2,560	2,630	2%	0%	1%	3%	97%	100%
Malta	70	690	125	885	720	1,605	4%	43%	8%	55%	45%	100%
Ireland	60	15		75	1,295	1,365	4%	1%		5%	95%	100%
Romania	70	10	0	75	1,000	1,080	6%	1%	0%	7%	93%	100%
Luxembourg	30	5		35	985	1,020	3%	0%		3%	97%	100%
Hungary	45	100	10	155	740	895	5%	11%	1%	17%	83%	100%
Czech Republic	105	200	10	320	365	685	15%	29%	1%	47%	53%	100%
Bulgaria	10	180		190	410	605	2%	30%		31%	68%	100%
Lithuania	5	15		25	285	305	2%	5%		8%	93%	100%
Slovenia	15	5		20	190	215	7%	2%		9%	88%	100%
Slovakia	5	80	35	115	100	215	2%	37%	16%	53%	47%	100%
Portugal	25	40		65	50	115	22%	35%		57%	43%	100%
Latvia	5	15		20	70	90	6%	17%		22%	78%	100%
Estonia	10	5	5	15	50	65	15%	8%	8%	23%	77%	100%
<b>EU 27</b>	<b>29,035</b>	<b>19,975</b>	<b>10,550</b>	<b>59,560</b>	<b>178,420</b>	<b>237,980</b>	<b>12%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>
Switzerland	3,675	975	1,790	6,445	7,850	14,295	26%	7%	13%	45%	55%	100%
Norway	2,810	765	440	4,015	5,575	9,590	29%	8%	5%	42%	58%	100%
<b>EU+</b>	<b>35,520</b>	<b>21,715</b>	<b>12,780</b>	<b>70,020</b>	<b>191,845</b>	<b>261,865</b>	<b>14%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>27%</b>	<b>73%</b>	<b>100%</b>

**Abréviations:**

- Gen. Statut lié à la Convention de Genève  
 Sub. Statut conféré par la protection subsidiaire  
 Hum. Statut humanitaire  
 Pos (+) Nombre des décisions positives (Gen. + Sub. + Hum.)  
 Nég (-) Rejetées  
 TOTAL Nombre total des décisions (Gen. + Sub. + Hum. + Nég (-))

**Source de données:**

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013.

**Remarques:**

- L'appréciation du statut humanitaire ne fait pas partie de la procédure d'asile dans plusieurs États, mais constitue une procédure distincte. Ces États ne communiquent pas de données sur l'octroi du statut humanitaire.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

**Annexe C.8:** Décisions de dernière instance concernant les demandes de protection internationale par État membre en 2012; trié par ordre décroissant du nombre total des décisions en 2012

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Nég (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Nég (-)	TOTAL
France	4,290	1,390		5,680	30,575	36,255	12%	4%		16%	84%	100%
Germany	2,110	1,135	1,775	5,025	24,520	29,545	7%	4%	6%	17%	83%	100%
Sweden	725	1,450	715	2,895	13,085	15,975	5%	9%	4%	18%	82%	100%
United Kingdom	3,850	140	2,855	6,845	8,825	15,670	25%	1%	18%	44%	56%	100%
Belgium	295	30		325	12,195	12,520	2%	0%	0%	3%	97%	100%
Austria	1,240	300		1,540	6,415	7,955	16%	4%		19%	81%	100%
Romania	160	115	0	275	1,950	2,225	7%	5%	0%	12%	88%	100%
Greece	185	90	255	530	1,115	1,650	11%	5%	15%	32%	68%	100%
Cyprus	5	15	25	45	1,500	1,550	0%	1%	2%	3%	97%	100%
Denmark	230	180	0	410	1,085	1,495	15%	12%	0%	27%	73%	100%
Italy	45	270	470	790	445	1,235	4%	22%	38%	64%	36%	100%
Poland	20	25	25	70	900	970	2%	3%	3%	7%	93%	100%
Luxembourg	5	0		5	905	910	1%	0%		1%	99%	100%
Ireland	45			45	645	690	7%			7%	93%	100%
Czech Republic	0	25	0	25	415	440	0%	6%	0%	6%	94%	100%
Malta	10	5	5	20	415	435	2%	1%	1%	5%	95%	100%
Hungary	20	90	5	110	290	405	5%	22%	1%	27%	72%	100%
Finland	90	145	45	280	50	335	27%	43%	13%	84%	15%	100%
Lithuania	0	0		0	215	215	0%	0%		0%	100%	100%
Slovakia	5	5	0	10	65	70	7%	7%	0%	14%	93%	100%
Portugal	0	0		0	65	65	0%	0%		0%	100%	100%
Latvia	5	0		5	40	50	10%	0%		10%	80%	100%
Slovenia	0	0		0	35	35	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	20		25	0	25	0%	80%	0%	100%	0%	100%
Estonia	0	0	0	0	5	5	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Spain	10	5	30	40								
Netherlands												
<b>EU 27</b>	<b>13,345</b>	<b>5,435</b>	<b>6,205</b>	<b>24,995</b>	<b>105,755</b>	<b>130,725</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>100%</b>
Norway	285	290	365	945	7,225	8,170	3%	4%	4%	12%	88%	100%
Switzerland	50	30	220	300	3,605	3,905	1%	1%	6%	8%	92%	100%
<b>EU+</b>	<b>13,680</b>	<b>5,755</b>	<b>6,790</b>	<b>26,240</b>	<b>116,585</b>	<b>142,800</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>18%</b>	<b>82%</b>	<b>100%</b>

*Abréviations:*

- Gen. Statut lié à la Convention de Genève  
 Sub. Statut conféré par la protection subsidiaire  
 Hum. Statut humanitaire  
 Pos (+) Nombre de décisions positives (Gen. + Sub. + Hum.)  
 Nég (-) Rejetées  
 TOTAL Nombre total de décisions (Gen. + Sub. + Hum. + Nég (-))

*Source de données:*

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013.

*Remarques:*

- L'appréciation du statut humanitaire ne fait pas partie de la procédure d'asile dans plusieurs États, mais constitue une procédure distincte. Ces États ne communiquent pas de données sur l'octroi du statut humanitaire.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires
- Les données ne comprennent pas les Pays-Bas en raison du passage à un nouveau système d'information

**Annexe C.9: Décisions de dernière instance concernant les demandes de protection internationale par État membre en 2011; trié par ordre décroissant du nombre total des décisions en 2011**

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Nég (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Nég (-)	TOTAL
France	4,930	1,195		6,125	28,470	34,595	14%	3%		18%	82%	100%
Germany	1,680	350	1,340	3,370	21,265	24,630	7%	1%	5%	14%	86%	100%
United Kingdom	4,015	175	3,065	7,255	10,435	17,690	23%	1%	17%	41%	59%	100%
Sweden	455	725	645	1,825	11,400	13,225	3%	5%	5%	14%	86%	100%
Belgium	425	50		475	10,365	10,845	4%	0%		4%	96%	100%
Austria	1,325	460		1,785	7,565	9,350	14%	5%		19%	81%	100%
Cyprus	20	5	45	65	3,110	3,175	1%	0%	1%	2%	98%	100%
Netherlands	120	1,140	290	1,555	1,205	2,760	4%	41%	11%	56%	44%	100%
Poland	5	55	40	100	2,175	2,270	0%	2%	2%	4%	96%	100%
Denmark	220	200	0	420	1,815	2,240	10%	9%	0%	19%	81%	100%
Italy	65	0	260	325	1,175	1,505	4%	0%	17%	22%	78%	100%
Ireland	75			75	1,250	1,325	6%	0%		6%	94%	100%
Romania	75	35	0	110	1,185	1,290	6%	3%	0%	9%	92%	100%
Czech Republic	115	260	10	385	365	755	15%	34%	1%	51%	48%	100%
Greece	195	80	135	410	215	625	31%	13%	22%	66%	34%	100%
Malta	0	0	0	0	505	505	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Luxembourg	40	10		50	330	380	11%	3%		13%	87%	100%
Finland	20	215	40	275	65	340	6%	63%	12%	81%	19%	100%
Hungary	5	40	5	50	275	325	2%	12%	2%	15%	85%	100%
Slovenia	0	0		0	70	75	0%	0%		0%	93%	100%
Lithuania	0	0		0	30	30	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	15		15	5	20	0%	75%		75%	25%	100%
Latvia	5	5		10	10	20	25%	25%		50%	50%	100%
Portugal	0	0		0	20	20	0%	0%		0%	100%	100%
Estonia	0	0	0	0	10	10	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Slovakia	0	5	0	5	0	5	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Spain	0	20		20								
<b>EU 27</b>	<b>13,790</b>	<b>5,040</b>	<b>5,875</b>	<b>24,705</b>	<b>103,315</b>	<b>128,010</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>100%</b>
Norway	290	85	335	710	7,965	8,675	3%	1%	4%	8%	92%	100%
Switzerland	35	30	290	355	3,270	3,625	1%	1%	8%	10%	90%	100%
<b>EU+</b>	<b>14,115</b>	<b>5,155</b>	<b>6,500</b>	<b>25,770</b>	<b>114,550</b>	<b>140,310</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>18%</b>	<b>82%</b>	<b>100%</b>

**Abréviations:**

- Gen. Statut lié à la Convention de Genève  
 Sub. Statut conféré par la protection subsidiaire  
 Hum. Statut humanitaire  
 Pos (+) Nombre des décisions positives (Gen. + Sub. + Hum.)  
 Nég (-) Rejetées  
 TOTAL Nombre total des décisions (Gen. + Sub. + Hum. + Nég (-))

**Source de données:**

- Eurostat (ER 862/2007), données extraites le 08.05.2013.

**Remarques:**

- L'appréciation du statut humanitaire ne fait pas partie de la procédure d'asile dans plusieurs États, mais constitue une procédure distincte. Ces États ne communiquent pas de données sur l'octroi du statut humanitaire.
- Les nombres sont arrondis au 0 ou 5 le plus proche
- Les données sont provisoires

Bureau européen d'appui en matière d'asile  
Rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne  
Luxembourg: L'Office des publications de l'Union européenne  
2013 — 114 p. — 21 × 29,7 cm  
ISBN 978-92-95079-93-9  
doi:10.2847/90173

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*). Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

