



Le profil NANSEN est un outil thématique destiné aux praticiens du droit et aux avocats qui assistent les demandeurs d'asile. Le profil NANSEN analyse le profil spécifique d'une personne ayant besoin d'une protection internationale et compile la jurisprudence actuelle et les informations de terrain.

**Auteure : Géraldine Debandt**

Rédaction : Charlotte Coenen – Julie Lejeune

## PROFIL NANSEN 1-19

**La procédure « Dublin » avec  
la Croatie pour une femme  
souffrant de graves troubles  
mentaux**

# **NANSEN – Procédures « Dublin » et Croatie – Femme souffrant de graves troubles mentaux, ayant quitté la Croatie avant qu’intervienne une décision concernant sa demande de protection internationale.**

## **Sommaire**

<b>Informations de terrain.....</b>	<b>1</b>
1. Lacunes systématiques de la procédure d’asile .....	1
2. Lacunes systématiques des conditions d’accueil .....	3
3. Problèmes spécifiques pour les personnes reprises en charge en application du règlement Dublin III .....	4
4. Absence d’accès aux services de santé, médicaments et suivi spécifique nécessaires .....	5
<b>Jurisprudence .....</b>	<b>7</b>

### **Informations de terrain**

#### **1. Lacunes systématiques de la procédure d’asile**

Divers rapports mentionnent les difficultés rencontrées par les demandeurs d’asile pour avoir accès à la procédure d’asile, d’une part, et des éloignements illégaux, d’autre part :

C’est ainsi que le rapport de l’AIDA sur la Croatie de décembre 2017 indique :

“In January 2017, civil society organisations Are You Syrious? and Initiative “Welcome” reported that illegal and violent expulsions (push backs) from the territory of Croatia are happening. According to their report, people from Afghanistan, but also from Iraq, Pakistan, Syria and other countries, were not given access to asylum procedure, although some explicitly and repeatedly approached the Croatian police, expressing their wish to ask for international protection. Instead they were, according to the report, illegally expelled to Serbia from Croatian territory. The report stresses that this was accompanied by violence and degrading treatment by the Croatian police. Similar concerns were raised by Human Rights Watch and Save the Children in the same period.<sup>1</sup>”

Le rapport de l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne (FRA) de mars 2018 indique :

“The Ombudsperson confirmed that the allegations of pushbacks at the border of Croatia continued, as stated in his letter to the State Attorney in January.

(...)

---

<sup>1</sup> AIDA, « Country Report Croatia », décembre 2017, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>, p. 19

According to a report by several NGOs, at least 10 people - including small children - were pushed back from Croatia to Serbia and Bosnia Herzegovina. This indicates that the practice highlighted by the Croatian Ombudsperson in January still continues.”<sup>2</sup>.

Human Rights Watch indique également, dans son Rapport mondial 2019 :

"In August, UNHCR reported allegations that since January around 2,500 asylum seekers and migrants had been pushed back by Croatian police to Bosnia and Herzegovina, hundreds of cases of denied access to asylum procedures, and over 700 allegations of police violence and theft. The same month, a group of members of the European Parliament from 11 EU states jointly requested the European Commission to urgently investigate the allegations, with the Council of Europe human rights commissioner echoing that call in October”<sup>3</sup>.

Le rapport d’Amnesty International de février 2018 indique également que la Croatie continue de renvoyer réfugiés et migrants vers la Serbie, sans qu’ils puissent bénéficier d’une procédure d’asile effective :

“Croatia continued to return to Serbia refugees and migrants who entered the country irregularly, without granting them access to an effective asylum process. These pushbacks by police, sometimes from deep inside Croatian territory, routinely involved coercion, intimidation, confiscation or destruction of private valuables and the disproportionate use of force by the police. In July, the Court of Justice of the European Union ruled that Croatia had acted against the rules of the Dublin Regulation (which defines which EU member state has the obligation to evaluate the asylum claims) by allowing transit for refugees and migrants through the country in 2015 without examining applications for international protection.”<sup>4</sup>

Des personnes sont également renvoyées illégalement et avec violence vers la Bosnie-Herzégovine, selon ce rapport de Human Rights Watch de décembre 2018 :

“Human Rights Watch interviewed 20 people, including 11 heads of families and 1 unaccompanied boy, who said that Croatian police deported them to Bosnia and Herzegovina without due process after detaining them deep inside Croatian territory. Sixteen, including women and children, said police beat them with batons, kicked and punched them, stole their money, and either stole or destroyed their mobile phones”<sup>5</sup>.

Concernant la procédure d’asile elle-même, il convient de souligner la qualité défectueuse des décisions, le très faible nombre d’attributions de la protection internationale et la longue durée des procédures :

Dans le rapport de la FRA de mars 2018, on peut, en effet, lire :

“The Croatian Law Centre highlighted the significant increase in the number of inquiries received via mobile text messages, relating to the asylum system in Croatia. In addition, the Jesuit Refugee Service criticised the quality of asylum decisions. For example, several asylum seekers who feared persecution for converting to Christianity were not granted international

---

<sup>2</sup> FRA, « Periodic data collection on the migration situation in the EU – March 2018 Highlights », <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-march-2018>, p. 2 et 4.

<sup>3</sup> Human Rights Watch, « Union européenne Événements de 2018 », <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325720>

<sup>4</sup> Amnesty International, Rapport 2017/18, La situation des droits humains dans le monde, février 2018, p. 173, <https://www.amnesty.org/fr/latest/research/2018/02/annual-report-201718/>

<sup>5</sup> Human Rights Watch, Croatia : Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina, 11 décembre 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>.

protection. For about seven months, no Afghan has been granted international protection, as Croatia considers Afghanistan to be a safe country”<sup>6</sup>.

Le Rapport mondial 2019 de Human Rights Watch met en évidence le faible nombre de décisions positives (octroi de la protection internationale) :

“According to the minister of interior, 3,200 migrants and asylum seekers crossed into Croatia between January and August, with 852 claiming asylum. Authorities granted 140 people asylum and 21 subsidiary protection during the same period”<sup>7</sup>.

La longue durée de la procédure d’asile est également signalée dans le rapport de la FRA de mars 2018 :

“The long waiting times for the asylum decision in Croatia has a negative effect on asylum seekers’ mental health, Doctors of the World reported. There was at least one suicide attempt per month in one of the two reception centres”<sup>8</sup>.

Enfin, il convient de citer le rapport sur « La situation des droits humains dans le monde » d’Amnesty International :

“The NGO Centre for Peace Studies documented that between January and April, at least 30 asylum applications – including those from families with children – had been dismissed on the grounds of “security concerns” during a routine security check carried out by the Security and Intelligence Agency as part of the asylum process. The notes of these applications were marked as “classified” and could not be seen and thus could not be rebutted or challenged on appeal by those seeking asylum or their legal representatives. Cases with classified notes led to an automatic rejection by the Ministry of Interior. Subsequently, the failed asylum seekers were at risk of expulsion from the country and at heightened risk of refoulement – a measure forcing an individual to return to a country where they would risk serious human rights violations. Unaccompanied minors represented a quarter of all asylum-seekers in the country. By the end of the year, fewer than 200 asylum-seekers had been granted international protection. Croatia committed to accept 1,600 refugees and asylum-seekers under the EU resettlement and relocation schemes by the end of the year; by mid-November, fewer than 100 people had been relocated, and none had been resettled.”<sup>9</sup>

## **2. Lacunes systématiques de l’accueil des demandeurs d’asile en Croatie**

Le rapport de l’AIDA de décembre 2017 signale les lacunes suivantes :

“However, due to the exponential increase in numbers of asylum seekers compared to previous years, in the second half of 2016 accommodation capacities in Zagreb and Kutina were almost completely full. According to the Ministry of Interior, in both Reception Centres altogether 2,002 asylum seekers were placed in accommodation during the course of 2016. At the end of 2017, 410 persons (asylum seekers and persons with granted protection) were accommodated in the Reception Centres for Asylum Seekers in Zagreb, and 77 in the Reception Centres for Asylum Seekers in Kutina. Of those, 400 were asylum seekers.”<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> FRA, op.cit., p. 6

<sup>7</sup> Human Rights Watch, « Union européenne - Événements de 2018 », <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325720>

<sup>8</sup> FRA, op.cit., p. 9

<sup>9</sup> Amnesty International, Rapport 2017/18, La situation des droits humains dans le monde, février 2018, <https://www.amnesty.org/fr/latest/research/2018/02/annual-report-201718/>, p. 139.

<sup>10</sup> AIDA, op.cit., p. 61.

“Accommodation of asylum seekers is organised in the two reception centres for asylum seekers, one in Zagreb and the other in Kutina. The Reception Centre in Kutina has been renovated and was reopened in June 2014. Although Reception Centre in Kutina is aimed at the accommodation of vulnerable applicants, with the increase in numbers of asylum seekers during 2016, vulnerable asylum seekers were also accommodated in one part of Reception Centre in Zagreb. This situation continued also at the in 2017. The Rehabilitation centre for Stress and Trauma reported that accommodation in the Reception centre for Asylum Seekers in Zagreb is not appropriate for families with children<sup>11</sup>”.

“As reported by the Croatian Red Cross, no specific problems regarding living conditions have been observed with accommodation in Kutina, while in Zagreb the problems are primarily related to infrastructure – dilapidated electrical, plumbing and sewage system, as well as old windows, doors – which as a result creates problems with heating. The problem was again reported by Croatian Red Cross, for example most of the rooms in the Reception Centre in Zagreb are in poor condition which should be resolved by renovation in 2018. Poor conditions in Zagreb were also reported by the Jesuit Refugee Service.

One of the problems reported by the Croatian Red Cross’ employees working in the Reception Centre in Zagreb are unauthorised changes of rooms, as well as lack of control over the issuance of keys. The consequences are frequent cases of theft, as well as conflicts between asylum seekers. During 2016 there was increase of unauthorised entries in Reception Centre in Zagreb as well. A new security system was due to be introduced in 2017, but no further information is available on this<sup>12</sup>.

Le rapport de la FRA de mars 2018 confirme également les mauvaises conditions de vie dans le centre d’accueil de Zagreb :

“On several floors of the reception centre in Zagreb, Croatia, there was no electricity for several days, according to the Centre for Peace Studies. In addition, volunteers’ access to the reception centre was restricted<sup>13</sup>”.

### **3. Problèmes spécifiques pour les personnes reprises en charge par la Croatie en application du règlement Dublin III**

Le rapport AIDA sur la Croatie de décembre 2017 indique que les demandeurs d’asile qui ont quitté la Croatie avant la fin de leur procédure, doivent déposer une nouvelle demande de protection internationale s’ils reviennent en Croatie après une reprise en charge dans le cadre de la procédure Dublin :

“Asylum seekers who are returned from other Member States in principle do not have any obstacles to access the asylum procedure in Croatia. However, those who had left Croatia before the end of procedure and therefore had their case suspended, have to re-apply for asylum (if they wish) once they return to Croatia, and thereby re-enter their initial asylum procedure, in line with Article 18(2) of the Dublin III Regulation. On the other hand, persons whose application was explicitly withdrawn or rejected before leaving Croatia are considered subsequent applicants upon return, contrary to the requirements of the Regulation.

As noted in Registration, some applicants have faced obstacles to arranging interviews for the purpose of lodging an application due to the lack of available interpreters for certain dialects”<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> AIDA, op.cit., p. 65.

<sup>12</sup> AIDA, op.cit., p. 65.

<sup>13</sup> FRA, op.cit., p. 8.

<sup>14</sup> AIDA, op.cit., p. 38.

Le même rapport indique également que ces personnes courent le risque d'être placées en détention :

"During the asylum procedure, detention is possible under all types of procedures, where the conditions prescribed by the LITP are met. However, the majority of asylum seekers are not detained but are accommodated in open centres. In that sense, it is not likely that any category of applicants would spend the whole status determination procedure in detention. The main reasons for the detention of applicants are situations where they request international protection after having been issued with a deportation order and situations where they left or attempted to leave Croatia before the completion of the procedure for international protection<sup>15</sup>".

#### **4. Absence d'accès aux services de santé, médicaments et suivi spécifique nécessaires**

Plusieurs sources font mention de problèmes tant pour ce qui concerne l'identification de personnes en situation vulnérable, victimes de torture ou d'autres formes de traitements inhumains que dans l'accès aux services de santé, médicaments et suivi médical spécifique nécessaires.

Le rapport AIDA de décembre 2017 indique :

"Many organisations, including UNICEF, Doctors of the World (MdM), the Rehabilitation Centre for Stress and Trauma, the Croatian Red Cross, the Society for Psychological Assistance (SPA) and the Centre for Peace Studies, have reported great problems and major deficiencies in the health care system. Due to deficiencies in the system, many organisations have targeted their activities in that direction.

In the first eight months of 2016, organised health care in the Reception Centre in Zagreb did not adequately respond to the needs of asylum seekers,<sup>294</sup> as a doctor was available two times per week but could not efficiently address the needs of all accommodated persons.

(...)

MdM, the Rehabilitation Centre for Stress and Trauma, JRS as well as other NGOs reported deficiencies in the regular health care system as well as a narrow interpretation of the legislative framework.

(...)

The lack of interpretation services when accessing medical services is still a problem. MdM provided interpreters while providing their services, but asylum seekers who approached doctors through the "regular" system have encountered this problem.

(...)

Applicants who need special reception and/or procedural guarantees, especially victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, shall be provided with the appropriate health care related to their specific condition or the consequences resulting from the mentioned acts.<sup>301</sup> However in practice this type of "extra" health care is not accessible on regular basis for those who have special needs. During 2016 and 2017 many asylum seekers who came to Croatia were in need of special guarantees but have not received appropriate health care and were simply referred to doctor present in the

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 78.

Reception Centre, as a system and mechanism for addressing special needs of asylum seekers has not been established.

(...)

No system for early identification of victims of torture or other forms of ill-treatment by competent authorities and professionals has yet been developed. According to the LITP, applicants who need special reception and/or procedural guarantees, especially victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, shall be provided with the appropriate health care related to their specific condition or the consequences resulting from the mentioned acts.

However until today in practice the system for addressing the consequences of torture among applicants has not been established. It is also unclear who can get treatment and under which conditions, and who should provide such treatments”<sup>16</sup>.

Le rapport de la FRA de 2018 constate également :

“The Rehabilitation Centre for Stress and Trauma emphasised that the recognition and treatment of victims of torture remained problematic. In an interview, Doctors of the World identified access to health care for beneficiaries of international protection as a key persisting fundamental rights concern”<sup>17</sup>.

Uit het rapport van de Hungarian Helsinki Committee van mei 2017 blijkt eveneens dat:

“In Croatia and Hungary there are no further provisions, internal guidance or informal practice on how the early identification mechanism should look like. In practice this means that often only clearly visible signs of vulnerability are identified early in the procedure.

(...)

A lack of capacity in centres for vulnerable asylum seekers is also reported in Croatia.

(...)

The reception centre in Kutina is aimed for the accommodation of vulnerable applicants and has a capacity of 100 places, which in practice is not enough. In the reception centre in Zagreb, there are 186 places aimed at accommodating vulnerable asylum seekers.<sup>59</sup> The existing capacity of these places is not enough and vulnerable people often get placed in the general part of Zagreb reception centre, where no private room is provided.

(...)

The reception centre in Kutina is aimed for the accommodation of vulnerable applicants and has a capacity of 100 places, which in practice is not enough. In the reception centre in Zagreb, there are 186 places aimed at accommodating vulnerable asylum seekers.<sup>59</sup> The existing capacity of these places is not enough and vulnerable people often get placed in the general part of Zagreb reception centre, where no private room is provided.

(...)

In Croatia the law provides that applicants with special needs shall be provided with the appropriate health care related to their specific condition. However, in practice, this provision is not interpreted in the sense that it would cover costs when there is a need for further

---

<sup>16</sup> AIDA, op.cit., p. 71-75.

<sup>17</sup> FRA, op.cit., p. 2.

treatment recommended by a specialist (for example transport to specialist clinics, cost of operations, procurement of necessary medicines, etc.). Despite the fact that mental health care shall be covered by the Ministry of Health, it is mainly the NGOs' psychologists that provide mental health care to asylum seekers. The existence of such NGOs depends on project funding and reportedly there are not enough psychologists. Moreover, interpreters are mainly provided by the NGOs.

In Croatia mental health services are assured mainly by NGOs, whose funding is limited”<sup>18</sup>.

### **Jurisprudence**

- CJUE, affaire C-578/16, C.K., H.F., A.S. contre la République de Slovénie, 16 février 2017 :
  - « 74 Il y a lieu de considérer que, dans des circonstances dans lesquelles le transfert d'un demandeur d'asile, présentant une affection mentale ou physique particulièrement grave, entraînerait le risque réel et avéré d'une détérioration significative et irrémédiable de son état de santé, ce transfert constituerait un traitement inhumain et dégradant, au sens dudit article.
  
  - 75 En conséquence, dès lors qu'un demandeur d'asile produit, en particulier dans le cadre du recours effectif que lui garantit l'article 27 du règlement Dublin III, des éléments objectifs, tels que des attestations médicales établies au sujet de sa personne, de nature à démontrer la gravité particulière de son état de santé et les conséquences significatives et irrémédiables que pourrait entraîner un transfert sur celui-ci, les autorités de l'État membre concerné, y compris ses juridictions, ne sauraient ignorer ces éléments. Elles sont, au contraire, tenues d'apprécier le risque que de telles conséquences se réalisent lorsqu'elles décident du transfert de l'intéressé ou, s'agissant d'une juridiction, de la légalité d'une décision de transfert, dès lors que l'exécution de cette décision pourrait conduire à un traitement inhumain ou dégradant de celui-ci (voir, par analogie, arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, [C-404/15 et C-659/15 PPU](#), [EU:C:2016:198](#), point 88).
  
  - 76 Il incombe donc aux autorités de lever tout doute sérieux sur les répercussions du transfert sur l'état de santé de la personne concernée. Il convient, à cet égard, en particulier lorsqu'il s'agit d'une affection grave d'ordre psychiatrique, de ne pas s'arrêter aux seules conséquences du transport physique de la personne concernée d'un État membre à un autre, mais de prendre en considération l'ensemble des conséquences significatives et irrémédiables qui résulteraient du transfert.  
(...)

---

<sup>18</sup> Gruša Matevžič, Unidentified and unattended, the response of Eastern EU Member States to the Special needs of Torture Survivor and Traumatized Asylum Seekers, mai 2017, [https://www.ecoi.net/en/file/local/1407070/90\\_1504851185\\_2017-05-hhc-unidentified-and-unattended.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1407070/90_1504851185_2017-05-hhc-unidentified-and-unattended.pdf), p. 20, 33, 35, 38, 39.



85 En revanche, dans l'hypothèse où la prise desdites précautions ne suffirait pas, compte tenu de la gravité particulière de l'affection du demandeur d'asile concerné, à assurer que le transfert de celui-ci n'entraînera pas de risque réel d'une aggravation significative et irrémédiable de son état de santé, il incomberait aux autorités de l'État membre concerné de suspendre l'exécution du transfert de cette personne, et ce aussi longtemps que son état ne la rend pas apte à un tel transfert. »

- CCE, arrêt n° 173 712 du 30 août 2016 :

« Dès lors, il ressort *prima facie* qu'il n'est nullement garanti que tout demandeur d'asile qui arrive en Croatie sera pris en charge correctement par les autorités croates et que sa procédure d'asile sera adéquate. Par ailleurs, le Conseil estime qu'au vu de la situation délicate et évolutive prévalant en Croatie, l'examen des dossiers dans lesquels un transfert vers ce pays est envisagé en application du Règlement Dublin III doit se faire avec une grande prudence, ce qui implique à tout le moins, dans le chef de la partie défenderesse, un examen complet, rigoureux et actualisé d'informations sur lesquelles elle se fonde pour prendre ses décisions (dans le même sens, voy. notamment CCE, 138 950, 22 février 2015) ; en l'espèce, ce n'est pas le cas.

g) Dans le cas d'espèce, le Conseil relève que les autorités croates ont accepté la reprise en charge du requérant le 13 juillet 2016, mais que le document qui en fait état ne mentionne toutefois pas si le requérant a demandé l'asile en Croatie, ni s'il y sera considéré comme tel.

h) Enfin, le Conseil relève que le requérant a fait état de divers problèmes lors de son passage en Croatie. Ainsi, selon la requête, « arrivée (sic) à la frontière Croate, les autorités policières croates les ont malmenés. Il voyageait avec un groupe. Ils refusaient tous de donner leurs empreintes. La police a alors commencé à frapper les personnes de son groupe pour les obliger à donner leurs empreintes. Le requérant a eu peur. La police les a envoyé dans un camp. Il faisait très froid à cette période. Ils ne leur pas donné de couvertures pour se réchauffer. Le requérant ne se sentait pas bien, il demandait à voir un docteur ce qu'ils lui ont refusé tant qu'il ne donnait pas ses empreintes. Il a finalement donné ses empreintes ». Même si l'acte attaqué considère que ces allégations ne sont pas démontrées, en l'état actuel de la procédure et au vu d'absence de tout élément fourni par la partie défenderesse elle-même, le Conseil estime que ces éléments n'ont pas été suffisamment pris en compte par la partie défenderesse.

i) En tenant compte de la situation particulière que connaît actuellement la Croatie et au vu des éléments particuliers au cas d'espèce relevés supra, le Conseil estime qu'il convient que la partie défenderesse procède de manière sérieuse et rigoureuse à un nouvel examen actualisé des conditions effectives d'accueil des demandeurs d'asile en Croatie, avant de décider de procéder à l'éloignement du requérant.

j) Partant, au terme de l'ensemble des développements faits supra, le Conseil juge que la partie défenderesse a, *prima facie*, manqué à son obligation de motivation formelle et à celle de prendre en considération l'ensemble des éléments du dossier qui lui était soumis, et estime qu'elle ne s'est pas livrée à un examen aussi rigoureux

que possible des éléments indiquant l'existence d'un risque réel de traitement prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

k) Le moyen, en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'obligation de motivation formelle, est sérieux ».

- CCE n° 180 305 du 4 janvier 2017 :

« Le Conseil, à la lecture de ces informations et à l'instar de la partie requérante, relève que « ces rapports font notamment état de la situation politique très instable de la Croatie, de la situation humanitaire désastreuse et conséquente à l'afflux massif des demandeurs d'asile en Croatie, du risque de refoulement direct et indirect auquel sont soumis les demandeurs d'asile, des taux de reconnaissance qui restent toujours très bas dont il semble que l'on puisse déduire une absence de protection effective des demandeurs de protection internationale, de l'utilisation de la force, des risques d'abus et d'exploitation, ainsi que des traitements inhumains et dégradants à l'égard des demandeurs d'asile par les autorités croates ».