



DIPLÔME INTER-UNIVERSITAIRE
SANTÉ
SOCIÉTÉ
MIGRATION

**L'accueil des demandeurs d'asile
placés en procédure Dublin en France**

Mémoire du Diplôme Inter-Universitaire « Santé, société et migration »

Rédigé sous la direction de Laurent DELBOS

Julia Briland

Année 2020-2021

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
PRINCIPALES ABREVIATIONS	5
INTRODUCTION	6
Partie 1. Les droits des personnes accueillies sous procédure Dublin	11
Chapitre 1. Les garanties offertes aux demandeurs d’asile par les préfectures	11
Section 1. L’entretien individuel de la préfecture	11
Section 2. Le droit à l’information	13
Section 3. Le droit au séjour	14
Chapitre 2. Les garanties offertes aux demandeurs d’asile par l’Ofii	16
Section 1. L’Allocation pour Demandeurs d’Asile	17
Section 2. L’hébergement	19
Section 3. La domiciliation	23
Chapitre 3. L’accès aux soins	25
Partie 2. Les restrictions à l’accueil des personnes en procédure Dublin	27
Chapitre 1. L’impact de la mise en place des Pôles Régionaux Dublin sur l’accueil	27
Chapitre 2. Les mesures restrictives de liberté	31
Section 1. L’assignation à résidence	31
Section 2. Le placement en rétention	35

Partie 3. L'accueil à l'épreuve de situations juridiques propres à la procédure Dublin	42
Chapitre 1. Les personnes placées « en fuite »	42
Section 1. Être déclaré en « fuite »	42
Section 2. Les conséquences associées	45
Chapitre 2. Les personnes expulsées de retour en France	48
Section 1. Des transferts vers des États membres défaillants	48
Section 2. Le retour en France après transfert	52
Chapitre 3. Les personnes nommées « post-Dublin »	56
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	62
ANNEXES	65

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier chaleureusement :

L'équipe encadrante et enseignante du DIU « Santé, société et migration » pour la qualité des interventions proposées dans le cadre de cette formation,

Laurent Delbos pour m'avoir orientée et accompagnée dans la réalisation de ce mémoire,

Camille Ulrich et le Secours Catholique pour leurs illustrations,

Ma famille et mes proches pour leurs conseils et relectures,

Toutes les personnes que j'ai eu la chance d'accompagner durant leurs procédures Dublin, merci de m'avoir accordé votre confiance.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

ADA : Allocation pour demandeur d'asile

CAA : Cour administrative d'appel

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Convention européenne des droits de l'Homme

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CMA : Conditions matérielles d'accueil

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CRA : Centre de rétention administrative

CSS : Complémentaire santé solidaire

DNA : Dispositif national d'accueil

GUDA : Guichet unique des demandeurs d'asile

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

JLD : Juge des libertés et de la détention

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

SPADA : Structure de premier accueil des demandeurs d'asile

TA : Tribunal administratif

INTRODUCTION

L'asile est la protection juridique accordée par un Etat d'accueil à une personne qui a quitté son pays et qui recherche une protection du fait de craintes d'être persécutée ou exposée à une menace dans son pays. C'est la Convention de Genève de 1951, ratifiée par 145 pays qui entérine cette protection à travers le statut de « réfugié ». Pour pallier l'absence de protection des personnes ne répondant pas aux critères de l'asile, la protection subsidiaire a été mise en place et vient se substituer au droit d'asile¹.

Les accords de Schengen signés en 1985 annoncent la disparition effective des contrôles systématiques aux frontières intérieures de ses Etats-membres. Par la suite intégrés au cadre communautaire, ils introduisent la distinction conceptuelle fondamentale opérée entre les frontières intérieures et extérieures à l'espace Schengen. Les frontières intérieures séparent les Etats membres au sein de cet espace alors que les frontières extérieures séparent les Etats membres d'un pays extérieur.

Ces accords ont ainsi marqué la genèse d'un régime commun de l'asile avec la signature en 1990 de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, à savoir la Convention « Dublin ». Il émane de cette Convention le principe de la demande d'asile unique et de critères permettant de déterminer le pays responsable de l'examen de cette demande d'asile. L'objectif est alors d'éviter qu'un demandeur d'asile ne puisse déposer sa demande dans différents Etats membres de l'UE.

Depuis, plusieurs refontes ont eu lieu avec « Dublin II » en 2003 qui intègre une base de données recueillant les empreintes digitales des demandeurs d'asile² et « Dublin III » en 2013. Ce règlement « Dublin III »³ signé entre les Etats membres de l'UE ainsi que la Suisse, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein⁴, redéfinit les critères de détermination de l'Etat membre responsable de la demande d'asile. Malgré tout, ces modifications restent marginales et le principe directeur reste le même : l'Etat responsable de la demande d'asile est celui par lequel

¹ Pour plus d'informations sur le droit d'asile :

<http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-differentes-formes-de-protection/>

² Règlement Eurodac (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013

³ Règlement Dublin (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

⁴ Depuis décembre 2020, le Royaume-Uni ne fait désormais plus partie des pays signataires de ce règlement

un demandeur d'asile est entré irrégulièrement dans l'UE ou celui qui a délivré un visa / titre de séjour. Il en ressort une volonté prééminente de faire peser sur les États membres situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen, la charge de l'asile.

Ainsi, il existe différents critères hiérarchisés permettant de définir quel Etat membre aura la responsabilité d'examiner une demande d'asile. Les articles 8 à 15 du règlement Dublin III définissent les critères applicables aux personnes demandant l'asile pour la première fois au sein d'un État membre. Il en ressort que les critères familiaux et de minorité sont étudiés de façon prioritaire, permettant au demandeur d'asile de formuler sa demande dans le pays où un membre de sa famille a déjà obtenu une protection internationale ou a déposé une demande d'asile. Toutefois, la notion de famille est entendue de façon très restrictive et ne concerne que les conjoints, les enfants mineurs et les ascendants d'un demandeur d'asile mineur. Si ces critères ne sont pas observés, il conviendra alors de prendre en considération un éventuel lien déjà établi avec un Etat membre, notamment la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour dans un Etat membre. En l'absence de liens déjà établis avec un Etat , c'est alors le premier pays d'entrée dans l'espace Schengen qui sera désigné comme État membre responsable. En pratique, on observe que les deux premiers critères sont très rarement appliqués et que le critère historique du premier pays d'entrée sur le territoire Schengen responsable de l'examen de la demande, prévaut quasi systématiquement. Ainsi, du fait de leur localisation géographique, le règlement Dublin fait donc peser sur certains États membres, à savoir la Grèce, l'Italie et l'Espagne, la charge de l'asile en les rendant responsables de la majorité des demandes d'asile.

Le règlement Dublin prévoit par la suite d'autres critères, notamment que « chaque Etat membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le règlement Dublin III »⁵. Si cette clause a été appliquée suite à l'évacuation des personnes vivant dans la « jungle » de Calais, les préfectures n'en font quasiment plus usage aujourd'hui⁶.

⁵ Article 17 du règlement Dublin (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

⁶ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.28

Lorsqu'un demandeur d'asile a déjà déposé une demande d'asile dans un Etat membre, ce dernier est considéré comme responsable de l'examen de cette demande.

Ainsi, le choix d'une personne de présenter sa demande d'asile en France peut ne pas être pris en considération, en vertu de ce règlement qui fait prévaloir différents critères sur la volonté du demandeur d'asile.

Suite à la détermination de l'État membre responsable, la procédure de prise ou reprise en charge par celui-ci peut s'avérer longue et complexe. Ainsi, la préfecture devra saisir cet État responsable dans un certain délai, et ce dernier aura également un délai limité pour apporter une réponse. A défaut de réponse explicite, le silence vaut acceptation tacite. L'Etat requérant délivrera alors un arrêté de transfert au demandeur d'asile et aura ensuite six mois⁷ pour procéder au transfert effectif de ce dernier. Si ce dernier n'est pas intervenu à l'issue de ce délai, l'Etat requérant deviendra responsable de la demande d'asile⁸.

Les statistiques et données publiées par le ministère de l'intérieur font état de près de 46.000 personnes enregistrées en procédure « Dublin » en France en 2019, soit 31% des demandes d'asile enregistrées dans l'année⁹. La part des procédures Dublin au regard de l'ensemble des demandes est en diminution par rapport à 2018 (33%) et 2017 (34%)¹⁰.

Après avoir identifié et saisi les Etats membres responsables de l'examen de ces demandes, plus de 30.000 réponses ont été rendues favorablement par les Etats responsables, ce qui représente un taux d'accord de 66% en 2019. Cette même année, ce sont plus de 5300 transferts effectifs qui ont eu lieu vers d'autres États membres, ce qui équivaut à 11% des saisines et 17% des accords. Même si le nombre de transferts a doublé depuis 2016, seul un demandeur d'asile placé en procédure Dublin sur 10 sera sujet à un transfert effectif. Nombreux sont les demandeurs d'asile qui verront leur demande requalifiée et où la France en deviendra responsable. En effet, une part importante des procédures Dublin s'éteint chaque année. En 2019, près de 11.000 demandeurs d'asile en procédure Dublin ont ainsi pu accéder à la procédure OFPRA, soit 21% des demandes enregistrées cette même année.

⁷ Ce délai peut être porté à 12 ou 18 mois, cf. Partie 3, Chapitre 1

⁸ Cf. la procédure Dublin, annexe n°1

⁹ La Cimade, "Application du règlement Dublin en France en 2019", juin 2020

¹⁰ Forum Réfugiés-Cosi, Rapport annuel "L'asile en France et en Europe", éd. 2020, p.105

En 2020, suite à la crise sanitaire, le nombre de demandes d'asile a significativement baissé, tout comme le nombre de placements en procédure Dublin. Ainsi, près de 25.000 personnes ont été placées en procédure Dublin au cours de l'année 2020, dont 7500 ont été requalifiées cette même année^{11 12}. Au même titre qu'en 2019, 31% des demandeurs d'asile ont été placés sous procédure Dublin en 2020.

Les expulsions mises en œuvre par la France sont majoritairement à destination de l'Italie, de l'Allemagne, et de l'Espagne¹³. Au niveau européen, ce sont la France et l'Allemagne qui effectuent le plus de transferts sortants. Les premiers pays de destination des transferts sont l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne¹⁴.

Les questions de l'accueil et de l'asile sont intrinsèquement liées. Mais qu'est-ce qu'accueillir ? Nous partons du postulat que "l'accueil" se définit par opposition au "secours". Le secours c'est intervenir pour que la vie continue quand celle-ci est menacée, autrement dit c'est une réponse immédiate à un appel de détresse : répondre à des besoins vitaux. "Secourir n'est pas accueillir : le secours est un fait ponctuel dicté par l'urgence et le risque de la mort"¹⁵. Quant à lui, "l'accueil est un droit durable même s'il s'avère provisoire. L'accueil provisoire est plus que secours, même s'il est moins qu'intégration durable"¹⁶. Ainsi, nous tenterons de définir l'accueil des demandeurs d'asile comme tel : il s'agit de donner aux individus accueillis la possibilité de se construire par eux-mêmes grâce à un ensemble de droits et de façon durable. Ainsi, l'accueil ne se limite pas à une question sociale, il fait partie de façon inhérente au droit d'asile. L'accueil ne peut pas non plus s'imaginer uniquement sous un spectre administratif, ni se baser sur une simple logique comptable, chiffrée. A l'inverse du secours, l'accueil n'est pas seulement une réponse à des besoins vitaux. L'accueil est le premier pas vers une intégration durable ultérieure. Il détermine le parcours de la personne. Dégrader l'accueil, c'est aggraver une multitude de problèmes de l'accueilli en tant qu'individualité : santé physique et mentale, conditions de vie

¹¹ Institut Convergences Migrations, "décryptage des données sur l'immigration du ministère de l'intérieur"

¹² Distinguer les données à l'instant T appelées « stock » et les données sur une période donnée dites « flux ». Au 31 décembre 2020, il n'y avait plus que 17.500 personnes en procédure Dublin.

¹³ Cf Cartographie des saisines effectuées par la France en 2019, annexe n°2

¹⁴ Pour plus d'informations sur les statistiques : La Cimade, "Application du règlement Dublin en France en 2019", juin 2020

¹⁵ FABIENNE BRUGERE, GUILLAUME LE BLANC, "La fin de l'hospitalité", publié par Champs essai, 2018

¹⁶ Ibid., note 15

précaires, mauvaises capacités à exprimer des craintes pourtant bien réelles dans son pays d'origine... Dégrader l'accueil c'est également engendrer des problèmes à une échelle macro-économique relatifs à la santé publique, à la sécurité et à l'ordre public, au chômage, à la précarisation de la population... Mal accueillir c'est en effet saturer un système global et notamment celui de l'urgence sociale.

Cet accueil, prérogative de l'Etat, est pourtant malmené et soumis à une logique gouvernementale d'aller vite, de traiter vite, bien souvent au détriment des demandeurs d'asile. C'est ainsi que la CEDH a condamné la France le 2 juillet 2020¹⁷ pour avoir violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui rappelons le, protège quiconque d'être soumis à la torture ainsi qu'à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Dans cette décision, la Cour a estimé que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile requérants étaient sources d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité. Elle ajoute que cette situation a, "sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir". La CEDH souligne dans cette décision l'importance pour les États d'assurer des conditions d'existence dignes pour les demandeurs d'asile à travers notamment l'accès au dispositif national d'accueil. A travers ces conditions d'accueil dignes, la Cour de Strasbourg met aussi l'accent sur la santé mentale des demandeurs d'asile en se préoccupant des conséquences directes que peuvent avoir de telles conditions d'accueil sur le bien-être des demandeurs d'asile.

Suite à ces réflexions, nous allons tenter de répondre à la question suivante : "En quoi les conditions d'accueil induites par le règlement Dublin affaiblissent-elles le droit d'asile ?"

Nous nous intéresserons dans une première partie aux droits dont les demandeurs d'asile en procédure Dublin doivent pouvoir bénéficier tout au long de leur procédure. Puis, nous verrons que les demandeurs d'asile dublinés sont soumis à plusieurs restrictions du fait du placement dans cette procédure. Enfin, nous aborderons certaines situations propres à la procédure Dublin et les conséquences qui peuvent en découler sur l'accueil des personnes dublinées.

¹⁷ CEDH, 2 juill. 2020, req. n° 28820/13, N.H et autres c. France

Partie 1. Les droits des personnes accueillies sous procédure Dublin

Les personnes demandant l'asile en France doivent se présenter dans une structure de premier accueil des demandeurs d'asile, appelée SPADA¹⁸. Celle-ci va notamment être chargée de fixer un rendez-vous auprès d'un guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) qui regroupe désormais les services de la préfecture et ceux de l'Ofii depuis novembre 2015. C'est dans ce GUDA que sera enregistrée la demande d'asile auprès de la préfecture. Cette dernière devra assurer le respect d'un certain nombre de garanties (Chapitre 1). Lors de ce passage au GUDA, les agents de l'Ofii seront chargés de permettre l'accès aux conditions matérielles d'accueil (Chapitre 2). Enfin, le demandeur d'asile en procédure Dublin bénéficiera d'un accès aux soins médicaux (Chapitre 3).

Chapitre 1. Les garanties offertes aux demandeurs d'asile par les préfectures

Les services de la préfecture sont chargés d'enregistrer les demandes d'asile, de déterminer la procédure applicable et de délivrer une attestation de demande d'asile. Le règlement Dublin prévoit pour ce faire un entretien individuel (Section 1). Ce règlement garantit également le respect du droit à l'information du demandeur d'asile (Section 2) ainsi que son droit au maintien sur le territoire pendant toute la durée de la procédure Dublin (Section 3).

Section 1. L'entretien individuel de la préfecture

L'article 5 du règlement Dublin régit cet entretien individuel. S'il existe des cas de dispense d'entretien individuel, en pratique les préfectures convoquent systématiquement les demandeurs d'asile à cet entretien. Ce rendez-vous au GUDA relatif à l'enregistrement de la demande d'asile doit être fixé dans les 3 jours ouvrés après la présentation à la SPADA. Ce délai

¹⁸ Sauf en Ile de France où il faut passer un appel téléphonique

peut toutefois être porté à 10 jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément¹⁹. Pourtant, au début de l'année 2017, le délai moyen national d'enregistrement entre la première présentation en SPADA et l'enregistrement au GUDA était de 35 jours²⁰. Un renforcement des effectifs des GUDA en 2018 a toutefois permis une réduction importante de ces délais, mais de fortes disparités sont encore actuellement observées sur les territoires métropolitains.

Lors de cet entretien, les services de la préfecture procèdent à la prise d'information concernant l'état civil du demandeur d'asile, son trajet migratoire et également au relevé de ses empreintes digitales. Il sera ensuite décidé si le demandeur va être placé en procédure normale, accélérée ou Dublin. Dans les deux premiers cas, la France sera responsable de la demande d'asile de la personne. A l'inverse, dans le dernier cas, la France ne sera pas tenue d'examiner la demande d'asile du demandeur car c'est à un autre Etat membre que cette responsabilité incombe. Le demandeur devra faire valoir les éléments lui permettant de demander à la France de se reconnaître responsable de sa demande sur la base des critères évoqués précédemment²¹.

Quant au respect des modalités de tenue de cet entretien, le règlement « Dublin » précise que celui-ci doit être mené dans une langue que le demandeur comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend et dans laquelle il est capable de communiquer. Cet entretien se déroule de manière confidentielle et éventuellement en présence d'un interprète. Une jurisprudence s'est développée en la matière sanctionnant le non-respect de certaines garanties par les préfectures. Les tribunaux ont ainsi déjà sanctionné la brièveté de l'entretien, l'absence d'indication de sa durée²² ou encore l'habilitation de la personne qui a mené l'entretien²³. Le fait que l'entretien ait été mené dans une langue que le demandeur ne comprend pas²⁴ ou le défaut d'interprète²⁵ ont également été sanctionnés par certains

¹⁹ Article L.741-1 alinéa 3 du CESEDA

²⁰ Ligue des droits de l'homme, "d'une réforme à l'autre, l'asile en danger", février 2018

²¹ Cf. introduction

²² TA Paris, 8 août 2017, n° 1712211/8

²³ CAA Paris, 8 novembre 2018, n° 18PA00540 ; TA Melun, 26 janvier 2018, n° 1800225 ; CAA Nantes, 12 janvier 2016, n° 15NT00288

²⁴ TA Nantes, 14 août 2018, n° 1807515 ; TA Lyon, 12 mai 2017, n° 1703395

²⁵ TA Lyon, 27 janvier 2017, n° 1700081

tribunaux. Par ailleurs, l'absence de production du compte rendu d'entretien par le préfet entraîne l'irrégularité de la procédure selon le Tribunal de Toulouse^{26 27}.

Lors de cet entretien, un certain nombre d'informations doivent être communiquées au demandeur.

Section 2. Le droit à l'information

L'article 4 du règlement Dublin évoque le droit à l'information que toute personne qui demande une protection internationale dans un Etat membre doit bénéficier. Cela concerne les objectifs et le fonctionnement dudit règlement Dublin, les critères de détermination de l'Etat membre responsable et leur hiérarchisation, l'entretien individuel obligatoire, la possibilité de contester une décision de transfert, la possibilité d'échange de données personnelles le concernant entre les Etats membres ou encore le droit d'accès à ces données et la possibilité d'en demander la rectification voire la suppression dans certaines situations. La loi asile et immigration du 10 septembre 2018 prévoit que le demandeur sera informé des langues dans lesquelles il peut être entendu. Ce choix lui sera opposable durant toute sa procédure, notamment lors des entretiens menés par l'OFPRA et la CNDA²⁸. L'ensemble des demandeurs d'asile doivent donc recevoir toutes ces informations qui doivent être remises au début de la procédure, lors de l'entretien individuel.

Cet article 4 ajoute que ces informations doivent être données par écrit, dans une langue que le demandeur comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend. Ces précisions ont été codifiées en droit interne par une loi du 20 mars 2018²⁹ à l'article L.741-1 du CESEDA qui stipule à son alinéa 1^{er} que « *tout demandeur reçoit, dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, une information sur ses droits et obligations* ».

Le règlement Dublin précise que les États membres utiliseront une brochure commune contenant au minimum les informations citées précédemment. Les brochures concernées sont

²⁶ TA Toulouse, 10 septembre 2018, n° 1804107

²⁷ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

²⁸ ADATE, "La procédure de demande d'asile", juin 2021

²⁹ Loi n°2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen

celles sur la prise d'empreintes et le fichier Eurodac, sur la procédure Dublin et sur le pays responsable de la demande d'asile. Toutefois, si cela est nécessaire, les informations peuvent également être communiquées oralement. Dans les faits, les préfectures se contentent de remettre des brochures rédigées dans une langue que la personne comprend et ne donnent bien souvent aucune information orale. Parfois même, quand la langue parlée par le demandeur est rare, les préfectures se contentent de remettre une brochure en langue anglaise³⁰. Certaines préfectures ne remettent d'ailleurs pas l'ensemble des brochures. En pratique, une grande difficulté se pose concernant la langue parlée où les préfectures considèrent que le demandeur parle la langue majoritaire de son pays d'origine ce qui n'est évidemment pas toujours le cas³¹. Le manquement à cette obligation d'information est également régulièrement sanctionné par les tribunaux administratifs. En ce sens, le défaut de remise des brochures, le fait de n'en remettre qu'une seule ou de ne pas communiquer l'ensemble des pages des brochures sont à l'origine de condamnations³². Les tribunaux sanctionnent également la remise de brochure rédigée dans une langue que l'intéressé ne comprend pas³³ : il s'agissait d'une brochure rédigée en arabe destinée à une personne parlant l'oromo. Il est à noter que la charge de la preuve repose sur la préfecture. Si cette dernière ne produit aucune pièce, le juge administratif a considéré de nombreuses fois que le respect de ce droit à l'information n'était pas établi^{34 35}. Lors de l'entretien au GUDA, le demandeur d'asile placé en procédure « Dublin » recevra une attestation l'autorisant à séjourner en France durant un certain délai.

Section 3. Le droit au séjour

Lors de la prise d'empreinte, si la préfecture trouve dans le fichier EURODAC les empreintes d'un demandeur d'asile dans un autre Etat membre, et décide de ce seul fait le placement en procédure Dublin, cette dernière va demander à l'Etat responsable de réadmettre le demandeur

³⁰ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.18

³¹ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

³² TA Melun, 19 novembre 2016, n° 0609083 ou TA Cergy, 18 septembre 2017 n° 1708520

³³ TA Cergy, 24 novembre 2017, n° 1710353

³⁴ TA Melun, 10 septembre 2016, n° 1607160 ; TA Nantes, 2 novembre 2016, n° 1409570 ; TA Montreuil, 24 janvier 2017, n° 1700508 ; TA Paris, 1er août 2017, n° 1712229/8.

³⁵ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

sur son territoire afin d'examiner sa demande d'asile. Toutefois, durant la durée de cette procédure et jusqu'à une éventuelle expulsion vers l'Etat membre en question, le demandeur aura le droit de se maintenir sur le territoire en attendant son transfert³⁶. Ce dernier recevra donc une attestation de demande d'asile où il sera spécifié dessus que la personne est placée en procédure Dublin³⁷. Cette attestation sera valable un mois, puis renouvelable tous les quatre mois. Néanmoins, cette attestation ne sera pas délivrée à l'étranger qui demande l'asile à la frontière, placé en rétention ou déclaré en fuite³⁸.

Le demandeur d'asile placé en procédure Dublin séjournera donc en France en toute légalité dans l'attente de son transfert c'est à dire jusqu'à son transfert effectif à destination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande. Toutefois, des pratiques critiquables émanent de certaines préfectures qui confisquent ou ne renouvellent pas cette attestation après que la décision de transfert ait été prise, c'est-à-dire lorsque l'Etat membre responsable de la demande d'asile de la personne a accepté de recevoir celui-ci pour examiner sa demande. Ces pratiques vont à l'encontre de l'article L.743-2 du CESEDA qui énumère de façon exhaustive les situations de retrait ou de refus de délivrance d'une attestation.

Lors de sa convocation au GUDA, le demandeur est également reçu par les services de l'Ofii afin de lui proposer une offre de prise en charge appelée « OPC ».

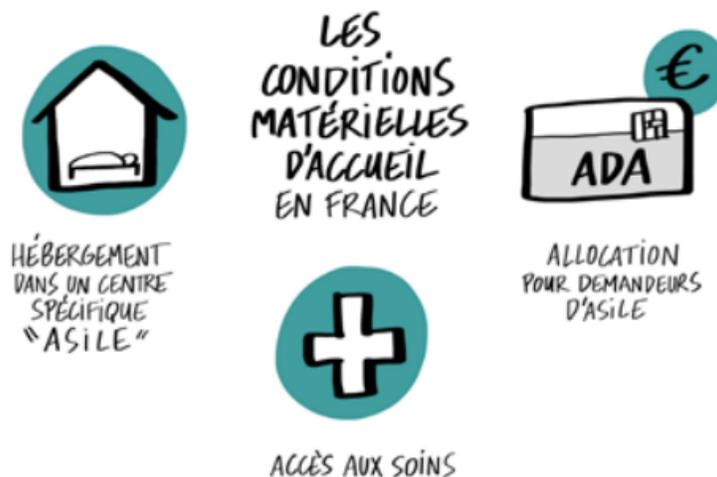
³⁶ En application du règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

³⁷ Cf. attestation de demande d'asile, annexe n°3

³⁸ Cf. Partie 3, Chapitre 1

Chapitre 2. Les garanties offertes aux demandeurs d'asile par l'Ofii

L'Ofii, administration sous la tutelle du ministère de l'intérieur est notamment chargée de l'accès aux CMA des demandeurs d'asile. Lors de cet entretien GUDA avec les services de l'Ofii, un formulaire « offre de prise en charge » est remis à l'intéressé. Si ce dernier accepte cette offre, cela lui permettra de bénéficier des CMA. Avant 2014, la loi ne prévoyait rien pour héberger ou verser une allocation pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin. La Cimade et Gisti ont initié un contentieux en 2010 qui a finalement contraint le gouvernement à accorder des CMA à ces derniers³⁹. Une directive européenne de 2013⁴⁰ est venue préciser que les personnes en demande d'asile, y compris les personnes dublinées doivent pouvoir avoir accès aux CMA lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale, et que ces CMA « assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ». Ainsi, la loi relative à la réforme de l'asile de 2015 énonce que les personnes en procédure Dublin peuvent bénéficier de ces CMA. Ces dernières comprennent le versement de l'allocation pour demandeur d'asile appelée ADA (Section 1) et la possibilité d'être orienté vers une structure d'hébergement du dispositif national d'accueil (Section 2) ou à défaut, vers une SPADA qui proposera une domiciliation (Section 3).



³⁹ Arrêt CJUE 27 septembre 2012 (c-179/11) et décisions du Conseil d'Etat, 7 avril 2011 et 17 avril 2013 (n°335924).

⁴⁰ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

Section 1. L'Allocation pour Demandeurs d'Asile

La loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile entérine à l'article L.744-9 du CESEDA le versement de l'ADA : « le demandeur d'asile qui a accepté les CMA proposées en application de l'article L.744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources, dont le versement est ordonné par l'Ofii ». Un demandeur d'asile sous procédure Dublin bénéficiera de l'ADA au même titre qu'un demandeur d'asile en procédure normale ou accélérée.

Certaines conditions doivent être caractérisées pour être éligible à cette allocation, notamment le fait d'être majeur⁴¹, d'avoir une attestation de demande d'asile valable, de ne pas dépasser un certain montant de ressources financières⁴² ou encore d'avoir signé l'offre de prise en charge lors du passage à l'Ofii.

Le montant de l'ADA sera déterminé en fonction de trois critères : la composition familiale, les ressources du demandeur et des membres de sa famille ainsi que les modalités d'hébergement de l'intéressé.

Barème nominal de l'ADA

COMPOSITION FAMILIALE	MONTANT JOURNALIER
1 personne	6,80 €
2 personnes	10,20 €
3 personnes	13,60 €
4 personnes	17,00 €
5 personnes	20,40 €
6 personnes	23,80 €
7 personnes	27,20 €
8 personnes	30,60 €
9 personnes	34,00 €
10 personnes	37,40 €

43

Le barème de l'ADA⁴⁴ (ci-dessus) prévoit une allocation journalière ainsi qu'une majoration versée pour tout demandeur d'asile non hébergé au titre du DNA. Ce montant additionnel

⁴¹ Article D.744-18 du CESEDA

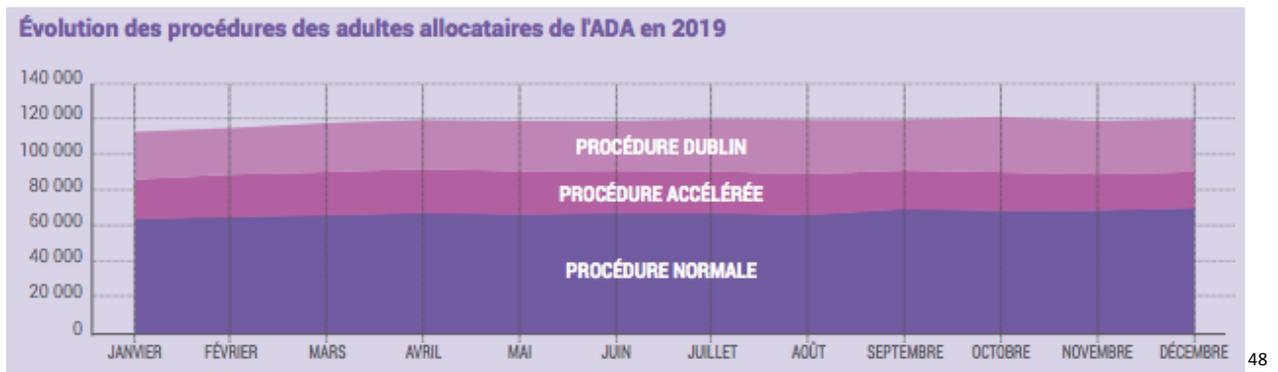
⁴² Article D.744-20 du CESEDA

⁴³ OFII, Rapport d'activité 2019

⁴⁴ Décret n°2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile

s'élève à 7.40€ par jour pour une personne isolée. Ce montant a été réévalué par deux fois, suite aux décisions du Conseil d'Etat de 2016 et 2018⁴⁵ qui ont jugé les précédents montants alloués insuffisants. Par ailleurs, l'Ofii refuse de verser cette majoration lorsque le demandeur indique être hébergé à titre gratuit chez une connaissance, ou même s'il s'agit d'un hébergement précaire tel un squat, sur le fondement qu'il a « accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit »⁴⁶.

Selon le rapport d'activité de l'Ofii, sur l'année 2019, le nombre de bénéficiaires de l'ADA a augmenté de manière globale de 6.6%. Parmi eux, le nombre de bénéficiaires en procédure Dublin a augmenté de 12% sur l'année 2019⁴⁷. En décembre 2019, 24.8% des allocataires étaient placés en procédure Dublin.



Le demandeur d'asile en procédure Dublin percevra l'ADA jusqu'à son transfert vers l'Etat membre responsable de sa demande d'asile⁴⁹ ou sa déclaration de fuite. Néanmoins, le versement de l'ADA peut être retiré pour diverses autres raisons, notamment si le demandeur a abandonné sans motif légitime son lieu d'hébergement, s'il n'a pas répondu aux demandes d'informations ou s'il a fourni des informations mensongères, s'il a dissimulé des ressources financières... Dans tous les cas, la décision de refus ou de retrait de l'ADA doit être écrite et motivée⁵⁰ et la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile doit être prise en compte. Il

⁴⁵ CE, 23 décembre 2016, n° 394819 et CE, 17 janvier 2018, n° 410280

⁴⁶ Fil twitter de l'OFII, information sur les personnes hébergées par le dispositif DNA

⁴⁷ OFII, Rapport d'activité 2019

⁴⁸ Ibid., not 47

⁴⁹ Article D. 744-34 2° du CESEDA

⁵⁰ Article D.744-38 du CESEDA

existe une jurisprudence importante des Tribunaux et du Conseil d'Etat sur les tendances de l'Ofii à mettre fin au versement de l'ADA à tort. En ce sens, le Tribunal administratif de Nice a annulé une décision de suspension d'ADA d'une personne sous procédure Dublin dont la procédure de réadmission en Pologne a été suspendue suite à une requête devant le Tribunal⁵¹. Outre la gestion du versement de l'ADA, l'Ofii est également compétent en matière d'accueil en coordonnant le Dispositif National d'Accueil (DNA).

Section 2. L'hébergement

Dans le cadre d'un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et de schémas régionaux établis par les préfets, c'est l'Ofii qui est de nouveau compétent en la matière. L'article L.744-3 du CESEDA énonce que les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement sont prises par l'Ofii. Celui-ci a donc en charge la gestion du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile⁵² qui est composé de différentes structures d'hébergement : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), les centres d'accueil temporaire service de l'asile (ATSA), les centres relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), les centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), les centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) et les centres d'accueil et d'orientation (CAO). Si les CADA constituent le pivot du DNA, ceux-ci ne sont pas accessibles aux personnes dublinées⁵³. Ces dernières sont orientées quasi exclusivement vers les dispositifs PRAHDA, HUDA et CAO. En Ile de France, les personnes placées en procédure Dublin sont souvent hébergées dans des centres d'hébergement d'urgence migrants (CHUM)⁵⁴ ou des centres d'assignation à résidence pour les demandeurs d'asile (CARDA)⁵⁵.

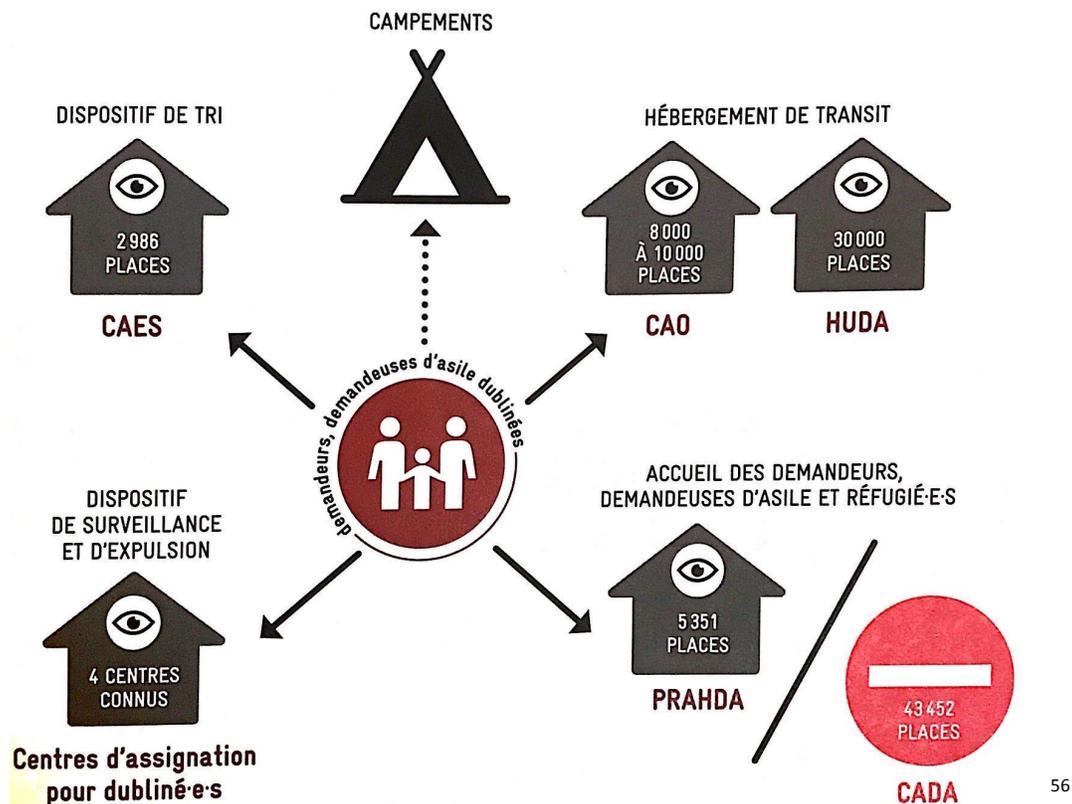
⁵¹ TA Nice, référé, 3 mars 2017 n°1700782

⁵² L'Ofii gère également le parc d'hébergement pour les bénéficiaires de la protection internationale

⁵³ Article L.348-1 du CASF

⁵⁴ Les CHUM ont été transformé en HUDA au 1^{er} janvier 2019

⁵⁵ Pour en savoir plus : La Cimade, "Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : état des lieux 2021"



56

Lors de l'entretien GUDA, les agents de l'Ofii ont pour mission d'identifier les besoins de la personne et de lui proposer un hébergement adapté, notamment au vu de sa vulnérabilité⁵⁷. Sont considérées comme vulnérables selon l'Ofii les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les mineurs, les femmes enceintes, les familles monoparentales, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes victimes de traite des êtres humains ou ayant subi des tortures ou des formes graves de violences psychologiques, physiques ou sexuelles⁵⁸.

Ainsi, selon les places disponibles dans la région et la situation du demandeur d'asile, l'Ofii peut lui proposer un hébergement. L'admission vers un hébergement doit être acceptée par la personne après qu'elle ait été informée des conséquences d'une acceptation ou d'un refus. En effet, si celle-ci refuse la proposition, elle se verra suspendre l'intégralité des CMA allouées : elle ne pourra se voir proposer une autre solution d'hébergement et sera privé d'ADA. A l'inverse, accepter la proposition d'hébergement et donc l'offre de prise en charge globale de l'Ofii signifie

⁵⁶ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.29

⁵⁷ Espoir d'asile, "Les conditions matérielles d'accueil"

⁵⁸ OFII, Rapport d'activité 2019

que celui-ci peut imposer au demandeur d'asile d'aller vers une autre région jusqu'à son transfert effectif vers l'Etat membre responsable de sa demande d'asile. Il est important de noter que depuis 2018⁵⁹, accepter cette offre de prise en charge permet à l'Ofii d'orienter la personne sous procédure Dublin vers une autre région sans pour autant lui proposer un hébergement.

Une fois accepté, l'hébergement proposé au demandeur peut prendre fin dans plusieurs situations notamment s'il l'abandonne, s'il transmet des informations mensongères au sujet de sa situation familiale ou financière, s'il ne respecte pas le règlement intérieur de la structure d'hébergement, s'il fait preuve d'un comportement violent ou encore s'il présente un risque pour l'ordre public. Le demandeur d'asile en procédure Dublin pourra également se voir retirer son hébergement s'il ne respecte pas les obligations inhérentes à sa demande d'asile et notamment s'il ne se présente pas aux signatures mensuelles. La décision de refus ou de suspension doit être écrite et motivée et le demandeur doit être en mesure de présenter ses observations écrites. En dehors de ces situations, l'hébergement prend fin à la date du transfert effectif vers l'Etat membre responsable.

Les conséquences d'une orientation vers certains types de structures (PRAHDA, HUDA, CAO) ne sont pas négligeables.

Tout d'abord, les moyens alloués à celles-ci sont bien moins importants que ceux des CADA. En effet, la qualité de l'hébergement laisse parfois à désirer : absence d'équipement collectifs, problèmes de vétusté et d'hygiène, isolement géographique, tout comme la qualité de l'accompagnement social et juridique. Ainsi, si un intervenant accompagne 15 à 20 personnes dans un CADA, il assurera le suivi de 25 à 30 personnes dans ces structures⁶⁰.

Par ailleurs, les mesures de contrôle au sein de ces centres d'hébergement sont omniprésentes. En ce sens, un arrêté de 2019 demande l'accès des parties communes aux forces de police par les gestionnaires des structures⁶¹. De même, certaines structures réservent un bureau aux

⁵⁹ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018

⁶⁰ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.28

⁶¹ Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, publié au JO le 20 février 2019

services de la préfecture ou de la police pour notifier plus aisément les décisions d'éloignement et effectuer les pointages liés à l'assignation à résidence⁶².

La Cimade énonce à ce sujet que « les objectifs de contrôle et de surveillance de personnes que les autorités souhaitent renvoyer dans un autre pays européen, semblent clairement avoir pris le pas sur l'enjeu de la mise à l'abri et d'un réel accompagnement social des personnes en quête de protection ». Dans un avis de 2017⁶³, le Défenseur des droits affirme que l'une des missions des PRADHA est de « préparer les transferts des personnes sous procédure Dublin et de suivre les personnes assignées à résidence dans ce cadre ». Il ajoute que ces structures d'hébergement vont « confondre officiellement la mise à l'abri – droit fondamental inconditionnel – et une forme de privation de liberté en vue d'un éloignement du territoire ».

Au 31 décembre 2019, la capacité du DNA avoisinait les 82.000 places d'hébergement⁶⁴. En moyenne sur l'année 2019, 95% des places de ces structures d'hébergement étaient occupées. Le DNA a ainsi pris en charge au total près de 73.500 personnes⁶⁵, dont 74% étaient des demandeurs d'asile. Parmi ces dernières, 21% des personnes en procédure Dublin⁶⁶.

Toujours est-il que les demandeurs d'asile ayant eu la possibilité d'être hébergés ne représentent que 47% du total des demandeurs d'asile. En effet, la Cour des comptes, dans un rapport publié le 5 mai 2020 énonce que si le nombre de places disponibles dans le cadre du DNA a connu une progression de 20% par rapport à 2015, « en septembre 2019, seuls 47% des demandeurs d'asile étaient hébergés alors que la prévision gouvernementale établie un an auparavant estimait ce taux à 72% ». Le Défenseur des droits a quant à lui fait part de ses inquiétudes où, dans un contexte de saturation du DNA, « les autorités privilégient une attribution en masse de l'ADA majorée plutôt que d'accroître significativement le nombre de places d'hébergement pour mettre l'offre disponible en adéquation avec la demande »⁶⁷.

⁶² Cas du Praha de Margueritte (34), de La Crèche (79) et du centre d'assignation à résidence d'Aubervilliers (93). Cf. Partie 2, Chapitre 2, Section 1.

⁶³ Avis du Défenseur des droits n°17-09, 25 septembre 2017

⁶⁴ OFII, Rapport d'activité 2019

⁶⁵ Hors CAES. Ibid., note 64

⁶⁶ OFII, Rapport d'activité 2019

⁶⁷ Décision du Défenseur des droits n° 2019-259 du 14 octobre 2019

Ainsi, 52% des demandeurs d'asile se sont retrouvés sans hébergement à devoir faire appel au dispositif d'hébergement d'urgence lui-même saturé ou à essayer de trouver refuge chez des connaissances, auprès d'un réseau solidaire, ou pire dans des squats ou dans la rue. Cela est encore plus vrai pour les personnes en procédure Dublin car ceux-ci n'ont d'office pas accès à la moitié des places proposées qui le sont en CADA.

A l'inverse d'un hébergement, la domiciliation doit être proposée à tous les demandeurs d'asile.

Section 3. La domiciliation

La domiciliation permet aux demandeurs d'asile de recevoir les courriers qui leur sont adressés. Concernant les demandeurs d'asile pour qui un hébergement aura été proposé par l'Ofii, l'article R.744-3 - I du CESEDA énonce que « les organismes conventionnés [...] procèdent à la domiciliation des demandeurs d'asile qui sont orientés vers eux par [l'Ofii] ». Ainsi l'adresse de domiciliation du demandeur d'asile sera établie dans sa structure d'hébergement. Néanmoins, l'orientation vers un hébergement peut prendre du temps. Dans cette attente, les demandeurs d'asile se présenteront en SPADA pour être domiciliés. C'est également le cas des demandeurs d'asile non hébergés : « le demandeur d'asile qui ne dispose ni d'un hébergement [...] ni d'un domicile stable élit domicile auprès d'une personne morale conventionnée à cet effet pour chaque département [...] »⁶⁸.

Ainsi, après son passage au GUDA, le demandeur sera redirigé vers la SPADA pour effectuer une domiciliation. L'une des conséquences du manque de places d'hébergement au sein du DNA est de faire porter sur les SPADA des missions d'accompagnement et notamment celle de la domiciliation.

Ces lieux, centres d'hébergement habilités à le faire ou SPADA délivreront une déclaration de domiciliation d'une durée d'un an.

Concernant le fait de pouvoir bénéficier d'une domiciliation, et à l'inverse de l'hébergement et de l'ADA, le demandeur n'a pas l'obligation d'avoir accepté l'offre de prise en charge faite par l'Ofii. La personne dublinée bénéficiera d'une domiciliation jusqu'au transfert effectif vers le pays

⁶⁸ Article L.744-1 alinéa 3 du CESEDA abrogé par l'Ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 – article 1.

responsable de sa demande d'asile. Si le demandeur refuse d'être transféré vers ce pays, l'organisme en charge de sa domiciliation ne pourra y mettre fin pour ce seul motif.

Enfin, outre les garanties, somme toute déjà limitées, qui sont proposées par les préfectures et l'Ofii lors du passage au GUDA, les demandeurs d'asile placés en procédure « Dublin » bénéficient d'un accès aux soins plus ou moins relatif.

Chapitre 3. L'accès aux soins

La Complémentaire Santé Solidaire également appelée C2S ou encore CSS permet de faciliter l'accès aux soins médicaux pour les personnes disposant de faibles revenus. Elle remplace depuis le 1^{er} novembre 2019 la CMU-C⁶⁹.

Les demandeurs d'asile, y compris les dublinés, ont droit à une protection maladie. Ils bénéficient de la Protection Universelle Maladie appelée PUMA qui permet l'accès à l'assurance maladie (également appelée sécurité sociale) et de la CSS sous certaines conditions et notamment de ressources. La combinaison de l'assurance maladie et de la CSS permettent au demandeur d'asile de ne pas payer et de ne pas avancer les frais médicaux.

Toutefois, le Premier Ministre a annoncé en novembre 2019⁷⁰ qu'un décret introduira un délai de carence de trois mois pour l'affiliation des demandeurs d'asile à la PUMA. Ainsi, durant les trois premiers mois de présence en France, les demandeurs d'asile ne peuvent bénéficier d'assurance maladie hormis les soins urgents. Ce délai de trois mois n'est pas opposable aux demandeurs d'asile mineurs ou aux enfants à la charge d'un demandeur d'asile⁷¹.

Dans l'attente de leur affiliation, les demandeurs d'asile devront se tourner vers les Permanences d'Accès aux Soins de Santé, les services d'urgence de certains hôpitaux, ou encore se rendre dans des associations permettant l'accès aux soins à un public inconditionnel⁷². Ce délai de carence pose de nombreuses difficultés pour les demandeurs d'asile, difficultés exacerbées en pleine pandémie mondiale⁷³. L'Académie nationale de médecine a pourtant recommandé⁷⁴ de « créer une protection maladie réellement universelle rassemblant AME et PUMA, immédiate, inconditionnelle, garantissant l'accès aux soins pour toute personne résidant sur le territoire national ».

Au-delà de trois mois de présence sur le territoire français, le demandeur d'asile pourra faire une demande d'affiliation auprès de la CPAM de son lieu de résidence. La CSS sera accordée pour

⁶⁹ Couverture maladie universelle complémentaire

⁷⁰ Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, *"20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration"*, 6 novembre 2019

⁷¹ GISTI, *"demander l'asile en France : la santé"*, juillet 2021

⁷² Exemple Médecins du Monde à Lyon.

⁷³ Forum Réfugiés-Cosi, *"Délai de carence pour l'accès à la santé des demandeurs d'asile"*, déc. 2019

⁷⁴ Rapport du 25 février 2020

une durée d'un an et sera renouvelable tant que le demandeur d'asile en procédure Dublin sera dans l'attente de son transfert.

La majorité des garanties évoquées sont communes aux demandeurs d'asile en procédure normale ou accélérée pour lesquels la France est responsable de leur demande d'asile. Qu'il s'agisse du droit à l'information, au séjour, de l'accès aux CMA ou aux soins, les personnes en procédure Dublin en bénéficient aujourd'hui au même titre que les demandeurs d'asile ayant déposé leurs demandes en France.

D'autres garanties existent comme la scolarisation des enfants des demandeurs d'asile. En effet, l'accès au système d'éducation pour les enfants du demandeur d'asile est identique à celui réservé aux nationaux. L'inscription scolaire est donc obligatoire pour les enfants de 6 à 16 ans et cela concerne donc les enfants de demandeurs d'asile en procédure Dublin.

Toutefois, la principale différence avec les droits des demandeurs d'asile en procédure normale ou accélérée réside dans le fait que les places en CADA ne leur sont pas accessibles, entraînant des conséquences majeures pour ces demandeurs d'asile. Une seconde différence, plus résiduelle, concerne l'accès au marché du travail. Si les demandeurs d'asile n'ont en principe pas d'autorisation de travail, il existe une exception où il est possible de solliciter une autorisation de travail si, suite à l'enregistrement de la demande d'asile à l'OFPPA, la demande est en cours d'examen depuis plus de six mois⁷⁵. Si dans les faits, une telle autorisation de travail n'est jamais délivrée par les services de la préfecture, les demandeurs d'asile en procédure Dublin en sont de fait exclus. Étant dans l'attente de leur transfert vers un autre Etat membre responsable de leur demande d'asile, les demandeurs d'asile ne pourront déposer de dossier à l'OFPPA.

Néanmoins, en dehors de ces deux dernières situations, les demandeurs d'asile en procédure Dublin sont soumis à de multiples restrictions et privations de libertés émanant d'un arsenal juridique coercitif.

⁷⁵ Article L.744-11 CESEDA abrogé par l'Ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 – article 1.

Partie 2. Les restrictions à l'accueil des personnes en procédure Dublin

De nombreuses mesures ont été prévues par les autorités afin de favoriser une meilleure mise en œuvre du règlement Dublin. Parmi celles-ci, on notera le développement des Pôles Régionaux Dublin sur l'ensemble du territoire (Chapitre 1), mais également la possibilité pour les autorités de placer de plus en plus souvent les demandeurs d'asile en rétention ou de les assigner à résidence (Chapitre 2).

Chapitre 1. L'impact de la mise en place des Pôles Régionaux Dublin sur l'accueil

Jusqu'en 2016, les préfectures concernées par les demandeurs d'asile en procédure « Dublin » étaient principalement concentrées en Ile-de-France et dans le Pas-de-Calais. Avec le démantèlement de la jungle de Calais et la création de structures d'hébergement sur l'ensemble du territoire national, de nombreuses préfectures ont dû mettre en œuvre le règlement Dublin sans y avoir été préparées. Dans les faits, les procédures étaient lancées mais aucune décision de transfert n'était prise jusqu'à expiration des délais. Les autorités françaises ont donc œuvré pour davantage d'efficacité et par conséquent, d'expulsions. C'est ainsi que dans une circulaire de juillet 2018 destinée aux préfets, le Directeur Général des étrangers en France a affirmé que « le système français de l'asile pâtissait jusqu'alors de faibles résultats en termes de gestion des procédures Dublin et d'exécution des décisions de transfert [...]. Depuis 2017, une application rigoureuse du règlement Dublin est devenue pour la France un enjeu majeur de la gestion de la demande d'asile et de la pression migratoire constatée dans notre pays ».

C'est dans ce contexte qu'une expérimentation de régionalisation a été lancée à la fin de l'année 2017. Le but étant de centraliser le suivi de toutes les procédures Dublin au sein d'une seule et unique préfecture par région afin « d'assurer la cohérence de la mise en œuvre de ces procédures sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une complète spécialisation de la gestion de la

procédure Dublin pour atteindre les objectifs fixés en terme [...] de réalisation des transferts »⁷⁶. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte-D’azur et dans les Haut-de-France, premières régions à expérimenter ce processus, les préfets compétents étaient respectivement celui de Marseille et celui de Lille⁷⁷. En pratique, une fois l’enregistrement de la demande d’asile effectuée au GUDA de la région initiale, les demandeurs d’asile dublinés sont envoyés dans le PRD pour le suivi de leurs procédures.

Les nouvelles compétences de ces préfets sont vastes : s’assurer du suivi de la procédure à savoir veiller à la réception du dossier, saisir l’Etat responsable, réceptionner la demande immanente et renouveler les attestations de demande d’asile. Ce sont également ces mêmes préfets qui seront chargés de prendre les décisions de transfert et/ou d’assignation à résidence, d’organiser l’expulsion en lien avec la police aux frontières et de représenter l’Etat en défense en cas de contentieux au tribunal administratif⁷⁸.

Cette expérimentation a été validée et élargie à l’échelle nationale en octobre 2018⁷⁹. Seules les régions d’Ile de France et de la Corse ne sont pas concernées par cette régionalisation.

Région	PRD compétent	Guichet de départ
Hauts-de-France	PRD de Lille	Lille et Beauvais
Provence-Alpes-Côte d’Azur	PRD de Marseille	Marseille et Nice
Grand Est	PRD de Strasbourg	Chalons, Metz et Strasbourg
Bourgogne-Franche-Comté	PRD de Besançon	Dijon, Besançon et Mâcon
Auvergne-Rhône Alpes	PRD de Lyon	Lyon, Grenoble et Clermont- Ferrand
Nouvelle Aquitaine	PRD de Bordeaux	Bordeaux, Limoges et Poitiers
Occitanie	PRD de Toulouse	Toulouse et Montpellier
Bretagne	PRD de Rennes	Rennes
Pays de la Loire	PRD d’Angers	Nantes et Angers
Centre Val-de-Loire	PRD d’Orléans	Orléans
Normandie	PRD de Rouen	Rouen et Caen

80

⁷⁶ Circulaire du 30 juillet 2018, “Application du Règlement Dublin III - Régionalisation de la procédure Dublin”

⁷⁷ Deux arrêtés de 2017 renouvelés en juillet 2018 expérimentent cette gestion des procédures Dublin en Provence-Alpes-Côte d’Azur et dans les Hauts-de-France. Un arrêté du mois d’août 2018 étend l’expérimentation à la Bourgogne-Franche-Comté.

⁷⁸ Circulaire du 30 juillet 2018, “Application du Règlement Dublin III - Régionalisation de la procédure Dublin”

⁷⁹ Par plusieurs arrêtés d’octobre 2018.

⁸⁰ GISTI, “L’accompagnement des demandeurs et demandeurs d’asile en procédure Dublin”, juillet 2019, p.8

Une circulaire en date du 30 juillet 2018 à l'attention des préfets de région précise les modalités de fonctionnement de ces PRD⁸¹.

Toutefois, deux difficultés principales se posent suite à la mise en œuvre de cette régionalisation. La première concerne les transports. En effet, les pôles régionaux peuvent être situés à plusieurs centaines de kilomètres du lieu de résidence du demandeur d'asile. C'est notamment le cas en Bourgogne-Franche-Comté où la préfecture du Doubs à savoir Besançon est compétente en la matière. Une personne hébergée à Nevers (Nièvre) aura au minimum près de 4 heures de transport⁸² avant de pouvoir se rendre à la préfecture de Besançon. Par ailleurs initialement, aucune prise en charge des transports n'était prévue. Le Conseil d'Etat remédie à cela en 2018⁸³ en affirmant que cette charge de bons de transport du lieu de vie aux pôles régionaux revenait non pas à l'Ofii mais à l'Etat, à savoir aux PRD. Néanmoins, certaines préfectures et notamment celle du Rhône continuent de considérer que les personnes doivent venir par leurs propres moyens⁸⁴. Ces difficultés peuvent pousser les demandeurs d'asile à changer de département et cela leur est parfois même imposé.

C'est la deuxième complication majeure qui découle de la mise en place de ces pôles régionaux. En effet, un demandeur d'asile qui se présente au GUDA d'une préfecture non compétente, peut être orienté vers un lieu d'hébergement plus proche du PRD compétent. Le Directeur Général des étrangers en France a ainsi expliqué aux préfets que : « la proximité entre le pôle régional et l'hébergement de l'étranger est une des clés de succès de l'opération »⁸⁵. Les préfets sont incités à veiller à ce que les demandeurs d'asile soient hébergés à moins de 130 km du pôle régional pour une meilleure efficacité des transferts. Toutefois, si aucune place d'hébergement n'est disponible à proximité, le demandeur d'asile peut quand même être envoyé vers une SPADA plus proche du PRD. C'est ce qu'on appelle une « orientation directive sans hébergement » prévue par une loi de 2018⁸⁶ qui instaure la possibilité pour l'Ofii d'orienter des demandeurs d'asile dans une région alors même qu'aucun hébergement ne leur a été proposé. Pire encore, des

⁸¹ Circulaire du 30 juillet 2018, "Application du Règlement Dublin III - Régionalisation de la procédure Dublin"

⁸² Pour un aller simple par train

⁸³ CE référé n°422159, 26 juillet 2018

⁸⁴ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.27

⁸⁵ Circulaire du 30 juillet 2018, "Application du Règlement Dublin III - Régionalisation de la procédure Dublin"

⁸⁶ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

demandeurs d'asile disposant d'un hébergement peuvent être orientés vers un autre département sans hébergement⁸⁷. Cela contraint les demandeurs à un choix cornélien à savoir celui de la poursuite et du suivi de leur parcours d'asile ou celui du maintien d'un hébergement. De fait, cela engendre de multiples déplacements sans solution d'hébergement, une augmentation du sans-abrisme et donc la création inévitable de camps et bidonvilles autour des pôles régionaux. La Cimade énonce à ce sujet : « on assiste donc, au nom d'une plus grande efficacité, à un mouvement centripète vers des métropoles régionales dont les capacités d'hébergement sont limitées et les SPADA très sollicitées »⁸⁸.

Enfin, si aucune place d'hébergement n'a pu être proposée, l'OFII a la possibilité de transférer le demandeur d'asile vers un hébergement situé à proximité du PRD juste avant la notification de la décision de transfert, assortie d'une assignation à résidence voire d'un placement en rétention⁸⁹. Cela ayant pour but de faciliter la réalisation du transfert.

Nombreuses sont donc les conséquences négatives de ce schéma qui fonctionne fréquemment en s'appuyant sur des mesures coercitives.

⁸⁷ Forum Réfugiés-Cosi, Rapport annuel, "L'asile en France et en Europe", éd. 2020, p.131

⁸⁸ La Cimade, "Régionalisation des procédures Dublin", juin 2018

⁸⁹ Ibid., note 88

Chapitre 2. Les mesures restrictives de liberté

La volonté émanant des autorités publiques d'une meilleure mise en œuvre du règlement Dublin s'est accrue ces dernières années en se traduisant notamment par la mise en place de diverses stratégies de contrôle des personnes dublinées. Parmi elles figurent deux éléments phares : l'assignation à résidence (Section 1) et la rétention (Section 2).

Section 1. L'assignation à résidence

Les mesures d'assignation à résidence ont été créées par une loi de juin 2011⁹⁰ où son article 47 entériné à l'article L.561-2 I du CESEDA⁹¹ prévoit : « l'autorité administrative peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard de l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable [...] ». Cette mesure permet de contrôler et de s'assurer de la présence de la personne pour une mise en œuvre plus efficace de l'expulsion à venir vers le pays responsable.

L'article L.561-1 évoque différentes situations dans lesquelles l'assignation à résidence est possible. Parmi celles-ci, la possibilité pour le demandeur d'asile sous procédure Dublin d'être assigné à résidence s'il fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre Etat membre mais également si tel n'est pas le cas, c'est à dire s'il ne fait l'objet que d'une demande de prise ou reprise en charge adressée à un Etat membre. Ces dispositions permettent donc à une personne d'être assignée à résidence alors qu'elle ne fait l'objet d'aucune mesure d'éloignement⁹².

La durée maximale de l'assignation à résidence des personnes en procédure Dublin ne peut désormais excéder 180 jours au total : 45 jours renouvelables 3 fois⁹³ soit 6 mois.

Un recours contre une assignation à résidence est ouvert devant le tribunal administratif mais il s'agit d'un recours en urgence dans un délai de 48 heures⁹⁴.

⁹⁰ Loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

⁹¹ Modifié par plusieurs lois successives, la dernière étant la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018

⁹² GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

⁹³ Article L.561-2 I du CESEDA

⁹⁴ Pour plus d'informations sur les recours des AAR et les motifs à invoquer : GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

Les obligations engendrées par ces assignations à résidence sont lourdes. Cela implique pour la personne assignée à résidence de se rendre à toute convocation qui lui sera notifiée par les autorités administratives, de répondre aux demandes d'information et parfois même de remettre aux autorités les documents d'identité en sa possession⁹⁵. Une seconde loi de 2018⁹⁶ donne la possibilité de contrôler davantage les personnes assignées à résidence en les contraignant à rester à leur domicile au maximum 3 heures par jour.

En pratique, les personnes doivent rester dans un périmètre donné, celui d'une commune, d'un canton ou d'un département, et pointer régulièrement au commissariat ou en gendarmerie. La périodicité de ces pointages varie selon les préfectures et peut aller jusqu'à une fois par jour ouvré. Ainsi, une grande diversité des pratiques a été observée⁹⁷ avec un degré de contrainte plus ou moins marqué. Là où la Préfecture de Seine-et-Marne impose un pointage 2 fois par mois, celle des Yvelines l'impose 2 fois par semaine et celle de Val-de-Marne tous les jours, y compris samedi et dimanche.

Ces mesures s'avèrent très contraignantes pour les personnes assignées à résidence, d'autant plus que les lieux de pointage sont parfois très éloignés des lieux d'hébergement. En effet, si les personnes peuvent être assignées à résidence à leur domicile, certains demandeurs d'asile dublinés le seront dans leurs structures d'hébergement. Comme évoqué précédemment, ces derniers peuvent être orientés dans différentes structures : PRAHDA, CAO, HUDA et Centres d'assignation à résidence. Les mesures de contrôle au sein de ces centres d'hébergement varient. Le cahier des charges de prestations du dispositif PRAHDA prévoit que les personnes peuvent être assignées à résidence dans ces centres et que la structure s'engage à « signaler toute fuite du demandeur sous procédure Dublin aux services compétents et veiller au respect par l'intéressé de ses obligations de présentation »⁹⁸. En d'autres termes, la structure d'hébergement est donc chargée de veiller aux pointages liés à l'assignation à résidence⁹⁹. Dans certaines structures, un bureau pour la préfecture ou les services de police peut être mis à disposition pour effectuer les pointages, c'est notamment le cas à Pau où un local de la Police

⁹⁵ Article L.742-2 du CESEDA

⁹⁶ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

⁹⁷ Notamment par La Cimade, "état des lieux et conseils pratiques en Ile de France", déc. 2018

⁹⁸ GISTI, "Les PRAHDAS", octobre 2020

⁹⁹ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019

aux frontières a été installé¹⁰⁰ mais également au PRAHDA de Margueritte (34), de La Crèche (79) et du centre d'assignation à résidence d'Aubervilliers (93). Le PRAHDA est donc perçu comme l'ultime maillon d'un long processus administratif qui mène à l'expulsion¹⁰¹.

Par ailleurs, le préfet peut, en cas de non-présentation aux convocations, demander aux services de police de vérifier la présence de l'intéressé à son domicile et la personne pourra être conduite de force sur le lieu de convocation¹⁰².

Enfin, avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, les services de police peuvent désormais intervenir dans les structures d'hébergement, notamment en cas d'obstruction à la notification ou à l'exécution de la décision de transfert. Le JLD peut ainsi autoriser les services de police à exécuter la décision de transfert en allant chercher la personne à son domicile ou en la plaçant en rétention.

Toutes ces obligations poussent les personnes à la « faute », le risque étant d'être déclaré en fuite¹⁰³.

Dans une note d'instruction relative à l'application du règlement Dublin III, du ministre de l'intérieur destinée au préfet de police et aux préfets de département, il est dit que « *compte tenu des difficultés récurrentes faisant obstacle à l'aboutissement des procédures de détermination de l'Etat responsable, il est recommandé de recourir largement à l'assignation à résidence dès le début de ces procédures* »¹⁰⁴. Pour Clémence Richard, responsable nationale « expulsion » à la Cimade en 2018, l'assignation à résidence « *concrètement, c'est la rétention hors les murs* »¹⁰⁵.

¹⁰⁰ GISTI, "Les PRAHDAS", octobre 2020

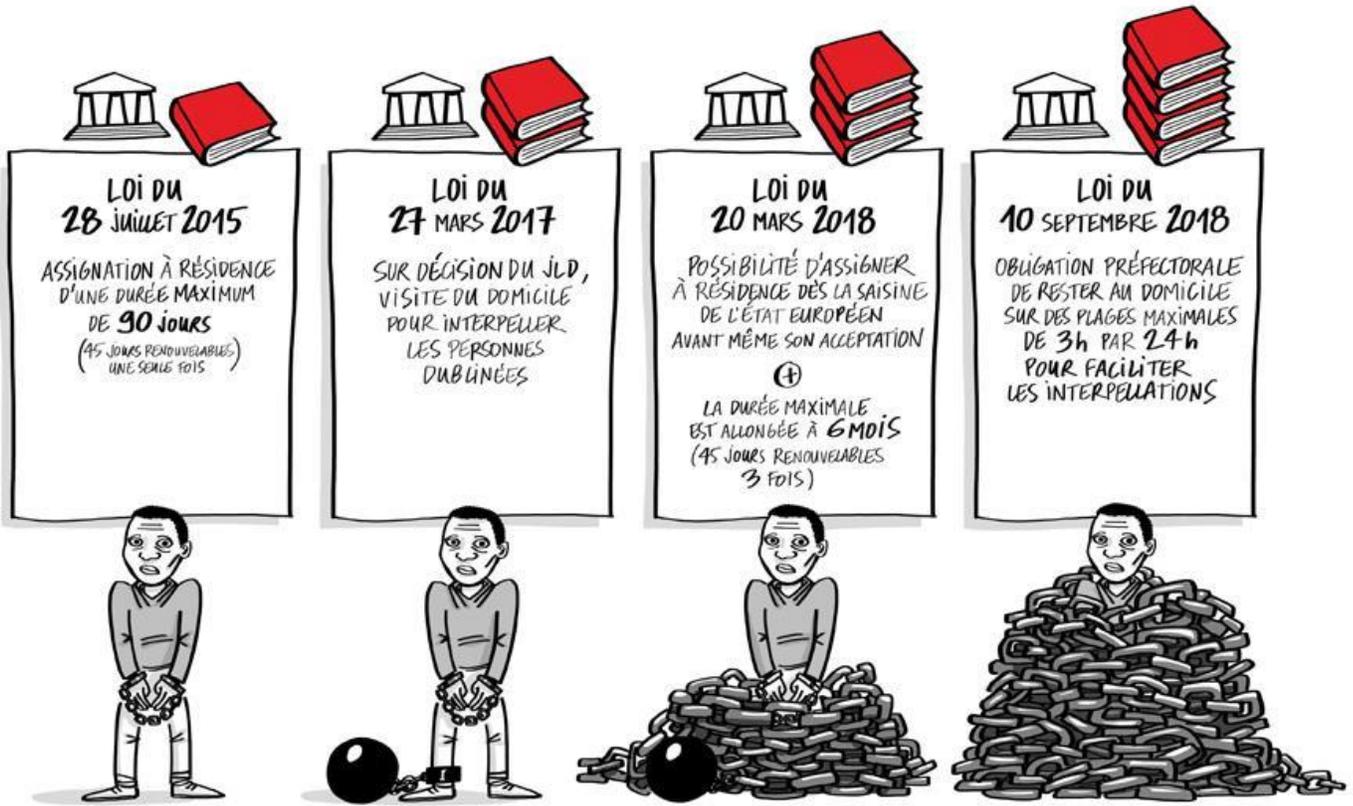
¹⁰¹ HUGO BOURSIER, « Les reclus de la Républiques », revue Politis n°1510, juillet 2018

¹⁰² Article L.742-2 du CESEDA

¹⁰³ Cf Partie 3, Chapitre 1

¹⁰⁴ Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement (UE) no. 604/2013 dit Dublin III

¹⁰⁵ HUGO BOURSIER, « Les reclus de la Républiques », revue Politis n°1510, juillet 2018



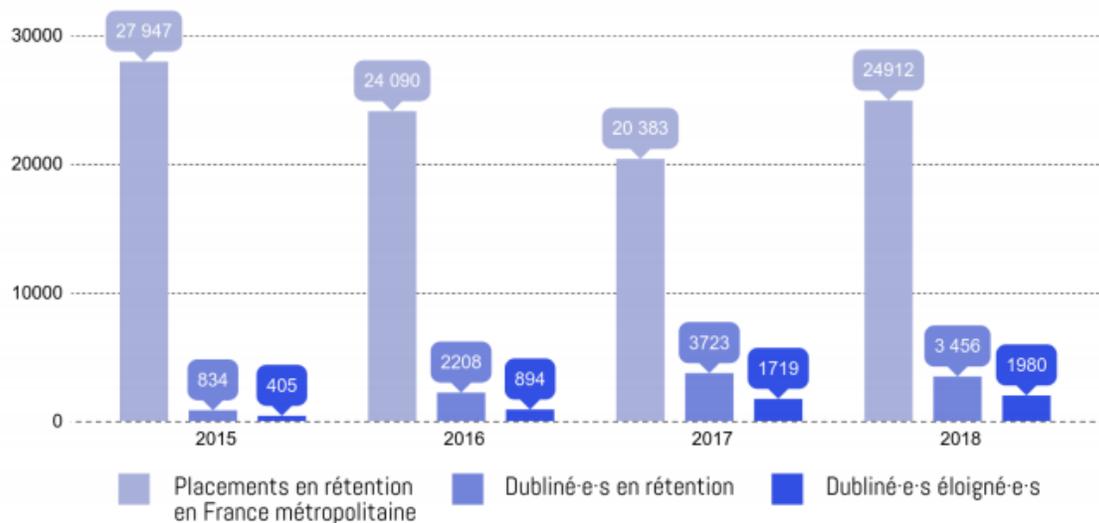
L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE: UNE ACCUMULATION DES RESTRICTIONS DE LIBERTÉ

Une mesure encore davantage restrictive de libertés et fréquemment utilisée par les autorités consiste à placer en rétention les demandeurs en procédure Dublin.

Section 2. Le placement en rétention

Le système de la rétention s'est beaucoup durci ces dernières années : explosion du nombre de places, durée de rétention doublée, délais et modalités de recours au juge plus contraignants... Les personnes en procédure Dublin n'échappent pas à la règle et sont de plus en plus confrontées au placement en rétention. En effet, la part des personnes dublinées parmi les personnes placées en rétention a été multipliée par 4,5 entre 2015 et 2017, passant de 3,4% à presque 15%¹⁰⁶. Il convient d'ajouter qu'à cette époque, cette pratique était illégale au regard du droit européen.

Une part croissante de dubliné-e-s dans les placements en rétention³



107

En 2018, les 3456 personnes dublinées placées en rétention étaient principalement originaires d'Afghanistan (16%), du Soudan (13%) et de Guinée (9%) et la procédure était menée en vue d'un transfert vers l'Italie (49%), l'Allemagne (19%) et l'Espagne (10%). Ces placements en rétention ont abouti à 1980 transferts effectifs¹⁰⁸, soit un taux de transfert de 57%. En 2015, ce taux s'élevait à 48%.

¹⁰⁶ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

¹⁰⁷ Rapport commun ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte, "Centres et locaux de rétention administratives", 2019

¹⁰⁸ Forum Réfugiés-Cosi, Rapport annuel, "L'asile en France et en Europe", éd. 2020, p.141

L'article 28 du règlement Dublin III précise que le placement en rétention des demandeurs d'asile en procédure Dublin n'intervient que si « *il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées* ». Ces conditions ont été transposées à l'article L.551-1 du CESEDA qui énonce qu'une personne dublinée ne peut être placée en rétention que pour prévenir un risque non négligeable de fuite, en prenant en compte l'état de vulnérabilité ou tout handicap de l'intéressé et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionné.

Concernant les modalités de prise en compte de la vulnérabilité, celles-ci sont précisées par un décret du 28 juin 2018¹⁰⁹ suite à la loi de mars 2018 : « *L'étranger ou le demandeur d'asile, placé en rétention administrative en application du II de l'article L. 551-1, peut, indépendamment de l'examen de son état de vulnérabilité par l'autorité administrative lors de son placement en rétention, faire l'objet, à sa demande, d'une évaluation de son état de vulnérabilité par des agents de l'Ofii [...] et par un médecin de l'unité médicale du centre de rétention administrative. A l'issue de cette évaluation, l'agent de l'Ofii et le médecin [...] peuvent formuler des avis sur les éventuels besoins d'adaptation des conditions de rétention de l'étranger [...] ou sur son maintien en rétention lorsque ce dernier est incompatible avec son état de vulnérabilité* ». Si le décret de 2018 évoque une « évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé », la loi du 10 septembre 2018 vient supprimer cette notion. Désormais, l'article L.551-1 I précise que le placement doit être fait « en prenant en compte son état de vulnérabilité et tout handicap ». Toutefois, la Cimade précise que les garanties promues par la loi de mars 2018 et par le décret qui s'en est suivi ont été ignorées, avant même que la loi de septembre 2018 n'entre en vigueur¹¹⁰.

La loi du 20 mars 2018 apporte des changements significatifs en matière de rétention, notamment concernant la définition de la notion de « risque non négligeable de fuite » (A), et concernant les modalités de rétention (B).

¹⁰⁹ Décret n°2018-528 du 28 juin 2018 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n°2018-187 du 20 mars 2018

¹¹⁰ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

A. Le « risque non négligeable de fuite »

Ce critère va s'avérer être la clé de voûte du placement en rétention. Cette notion de « risque non négligeable de fuite » a été au cœur des débats législatifs ces dernières années. En effet, l'enfermement en CRA des personnes en procédure Dublin a été drastiquement remanié.

Jusqu'en 2018, le risque de fuite était défini uniquement par la jurisprudence. Les préfetures usaient de stratagèmes divers visant à expulser rapidement la personne tout en évitant un passage devant le JLD susceptible de censurer les décisions de ces dernières. Sur ces pratiques, les juridictions françaises ont été condamnées par la CEDH en mars 2017¹¹¹ dans un arrêt qui énonce que les Etats membres doivent fixer les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'asile qui fait l'objet d'une procédure de transfert, et que l'absence d'une telle disposition entraîne l'inapplicabilité du placement en rétention. Cet arrêt a été repris par la Cour de cassation en septembre 2017 qui considère qu'en l'absence de dispositions fixant ces critères objectifs, la législation française ne permet pas d'enfermer en rétention des personnes dublinées en vue de leur transfert¹¹². Ainsi, l'enfermement des personnes dublinées a été déclaré illégal. Plusieurs préfetures ont toutefois continué de placer en rétention ces dernières en passant outre la condamnation par la CEDH et l'arrêt de la Cour de cassation lui-même confirmé par un arrêt ultérieur de février 2018¹¹³.

Suite à cela, la France est venue modifier le cadre législatif en posant une définition du « risque non négligeable de fuite ». Le gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre de l'intérieur Gérard Collomb, a fait une proposition de loi visant à légaliser l'enfermement en rétention des personnes dublinées. C'est ainsi que la loi du 20 mars 2018¹¹⁴ définit le « risque de fuite » à travers 12 situations parmi lesquelles on trouve des critères propres au parcours migratoire de la personne, aux tentatives de fraude ou d'obstruction ou encore aux conditions d'hébergement. Le critère de fuite est ainsi considéré comme établi si la personne se trouve dans l'une des situations suivantes :

1° Si la personne était en procédure Dublin dans un autre État mais a quitté cet État avant la

¹¹¹ CJUE Al Chodor C-528/15, 15 mars 2017

¹¹² Cour de cassation, Première chambre civile, arrêt n°1130, 27 septembre 2017

¹¹³ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019, p.34

¹¹⁴ Loi n°2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen

détermination de l'État responsable ou un transfert ;

2° Si la personne a été déboutée de sa demande d'asile dans l'État membre responsable ;

3° Si la personne est de nouveau en France après un transfert dans l'État membre responsable ;

4° Si la personne s'est soustraite à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement ;

5° Si la personne refuse de transmettre ses empreintes digitales (*abrogé*) ;

6° Si la personne a utilisé de faux documents aux fins de se maintenir sur le territoire français ;

7° Si la personne a dissimulé des éléments de son identité, de son parcours migratoire, de sa situation familiale ou de ses demandes antérieures d'asile ;

8° Si la personne qui ne bénéficie pas des CMA ne peut justifier d'une résidence effective ou permanente ;

9° Si la personne qui a refusé une proposition d'hébergement ne peut justifier d'une résidence effective ou permanente ou si la personne a quitté son lieu d'hébergement sans motif légitime ;

10° Si la personne ne se présente pas aux convocations des autorités ;

11° Si la personne s'est soustraite à une assignation à résidence ou n'a pas respecté une OQTF ;

12° Si la personne a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à la procédure de détermination de l'Etat responsable de sa demande d'asile ou au transfert.

Suite à cette procédure législative, le nombre de critères a presque doublé. De nombreuses critiques sont faites par rapport à ces critères et aux interprétations extensives qui en résultent.

En effet, concernant le critère n°7 relatif à la dissimulation d'éléments d'identité, une simple erreur liée à une incompréhension lors de l'entretien individuel du GUDA suffit à caractériser le risque non négligeable de fuite. Par ailleurs, le fait de ne pas bénéficier des CMA (critère n°8) est relatif à une décision qui incombe à l'Ofii qui lui-même commet de nombreuses erreurs en la matière avec des suspensions à tort de l'ADA notamment. Concernant le critère n°10 à savoir l'absence aux convocations, le Conseil Constitutionnel en 2018 a précisé qu'il « *appartient à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, les situations caractérisant un risque non négligeable de fuite [...] et de tenir compte d'éventuelles circonstances particulières ne permettant pas de regarder le risque allégué comme établi* »¹¹⁵. En effet, de nombreuses préfectures ignorent ces circonstances particulières. C'est notamment le cas d'une préfecture qui a retenu comme motif de placement en rétention la non présentation aux convocations des

¹¹⁵ Conseil Constitutionnel, décision n°2018-762 DC, 15 mars 2018, par. 14

autorités du fait d'une personne qui a manqué une convocation à cause d'une hospitalisation durant trois mois sans prévenir la préfecture. La cour d'appel de Paris a estimé que le risque de fuite était bien caractérisé¹¹⁶. Enfin, un autre critère qui pose des difficultés est le critère n°12 relatif à la déclaration de refus de se conformer à la procédure. Certaines cour d'appel estiment que le simple fait de déclarer « *je ne veux pas retourner en Italie* » suffit à caractériser ce critère¹¹⁷. Mais la jurisprudence varie selon les juridictions : la cour d'appel de Toulouse n'a pas considéré le risque de fuite comme avéré dans la même situation¹¹⁸.

Ces situations très larges et les interprétations qui en émanent permettent donc d'enfermer en rétention de façon quasi systématique les personnes dublinées.

B. Les modalités de placement en rétention

Cette même loi de mars 2018 apporte un autre changement significatif en matière de rétention, à savoir la possibilité d'enfermer les personnes en procédure Dublin en amont de la décision préfectorale de transfert, y compris si la procédure de détermination et de saisine de l'Etat membre responsable n'est pas terminée. Il s'agit d'une grande première en France depuis la création des CRA où une personne peut désormais être enfermée en rétention sans être visée par une mesure d'expulsion du territoire¹¹⁹.

Par ailleurs, lorsqu'une personne placée en rétention en vue d'un éloignement vers son pays d'origine demande l'asile et relève du règlement Dublin III, cette même loi prévoit que le préfet peut procéder à la détermination et à la saisine de l'Etat membre responsable sans changer de mesure de rétention, sans évaluer le risque de fuite et sans tenir compte de la vulnérabilité¹²⁰. Cela est contraire au règlement Dublin III qui estime nécessaire que dans cette situation, le préfet prenne une décision de maintien en rétention¹²¹.

Selon certaines associations, la France a ainsi modifié le cadre législatif en prenant soin de

¹¹⁶ CA Paris, 13 octobre 2018, n° 18/04452

¹¹⁷ CA Paris notamment, cf. La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

¹¹⁸ CA Toulouse, 11 mai 2018, n°18/349

¹¹⁹ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.44

¹²⁰ La Cimade, Guide pratique et théorique du règlement Dublin, "Dubliné.e vous avez dit Dubliné.e ?"

¹²¹ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

l'adapter à ses pratiques lui permettant d'enfermer massivement les personnes dublinées¹²².

Concernant la durée du placement en rétention, la personne ne peut y être maintenue que pour le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile et, le cas échéant, à l'exécution d'une décision de transfert¹²³. Lorsque l'État membre sollicité refuse la prise en charge et si aucun autre Etat membre ne peut être saisi, il est immédiatement mis fin à la rétention de l'intéressé. A l'inverse, si l'État membre saisi accepte la prise en charge, la décision de transfert sera notifiée au demandeur d'asile dubliné. Les délais qui entourent les règles de détermination de l'État responsable en situation de rétention sont réduits : la saisine de l'Etat pour une demande de prise en charge se fait dans un délai d'un mois, celui-ci n'a que 15 jours pour répondre et le transfert doit être effectué sous 6 semaines¹²⁴.

La loi de mars 2018 a également modifié le délai pour contester une décision de placement en rétention le faisant passer de 15 jours à 7 jours pour les personnes ni assignées ni retenues. Néanmoins, ce délai a été ramené à 15 jours quelques mois plus tard avec la loi de septembre 2018¹²⁵. Cependant, les préfets utilisent massivement l'assignation à résidence pour réduire le délai à 48 heures. C'est ainsi qu'en 2017 selon le Conseil d'Etat, 60% des recours contre des décisions de transfert ont été formulés dans un délai de 48h, contre 21% en 2016¹²⁶.

Enfin, la durée de l'enfermement en rétention est autorisée jusqu'à 90 jours depuis le 1^{er} janvier 2019¹²⁷. Cette prolongation de durée permet d'enfermer des personnes pendant des semaines sans qu'aucune décision d'éloignement ne soit prise à leur encontre alors que cette privation de liberté n'était prévue auparavant que pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution d'une décision d'expulsion.

Ainsi, la loi du 20 mars 2018 permettant une bonne application d'asile européen est venue légaliser des pratiques d'enfermement courantes jugées pourtant illicites par la CJUE. La marge

¹²² La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.44

¹²³ Article L.554-1 du CESEDA

¹²⁴ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

¹²⁵ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

¹²⁶ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

¹²⁷ Cf. la procédure en rétention, annexe n°4

de manœuvre octroyée aux autorités administratives françaises est sans précédent, permettant un enfermement massif des personnes en procédure Dublin. En effet, les critères retenus pour caractériser un risque non négligeable de fuite sont larges et imprécis. Par conséquent, un demandeur d'asile dubliné correspondra quasi systématiquement à l'une ou l'autre des situations visées. Les garanties du droit européen qui limitaient l'enfermement des demandeurs d'asile en procédure Dublin sont donc « vidées de leur substance par le droit français et l'interprétation qui en est faite »¹²⁸.

Le défenseur des droits a présenté ses observations devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de la saisine portant sur la loi de mars 2018¹²⁹. Il affirme que « *le principe même du placement en rétention de demandeurs d'asile avant toute décision de transfert constitue une atteinte à la liberté individuelle* » et que certains critères permettant d'établir le « risque non négligeable de fuite » sont trop imprécis. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a validé l'ensemble de la loi de mars 2018.

Depuis 2016, les transferts Dublin sont devenus une priorité des autorités françaises. Cela passe donc par mesures visant à contrôler, tracer les personnes dublinées mais également en des restrictions et des privations de libertés de plus en plus contraignantes. Les personnes placées en procédure Dublin ont désormais la possibilité d'être assignées à résidence et placées en rétention si elles font l'objet d'une décision de transfert mais également en l'absence de toute mesure d'éloignement. La Cimade affirme à ce sujet : « *La rigidité de ces procédures et l'absence de prise en compte de la situation individuelle traduisent le fait que les personnes dublinées sont considérées comme des étrangères ayant vocation à être transférées plutôt que des personnes ayant besoin d'une protection internationale* »¹³⁰.

Il convient désormais de s'intéresser à certaines situations auxquelles les personnes en procédure Dublin peuvent être confrontées au cours de leur parcours de demande d'asile.

¹²⁸ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

¹²⁹ Décision du Défenseur des droits n° 2018-090 du 8 mars 2018 portant observations devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'examen de la loi n°2018-187 du 20 mars 2018

¹³⁰ La Cimade et Sciences Politiques, Rapport "Rétention des personnes dublinées", mars 2018

Partie 3. L'accueil à l'épreuve de situations juridiques propres à la procédure Dublin

A travers le déroulement de la procédure Dublin, certaines personnes peuvent se retrouver dans des situations spécifiques pouvant engendrer de lourdes conséquences. Il s'agit notamment des personnes placées « en fuite » (Chapitre 1) ou encore des personnes ayant été transférées dans l'Etat membre responsable de leur demande d'asile et de retour en France (Chapitre 2). Nous aborderons enfin la situation des personnes dublinées requalifiées : celles pour lesquelles la procédure Dublin s'est éteinte et qui a laissé place à une prise en charge de la demande d'asile assurée par l'Etat membre requérant à savoir la France (Chapitre 3).

Chapitre 1. Les personnes placées « en fuite »

Le placement en fuite concerne un nombre grandissant de demandeurs d'asile en procédure Dublin. La Cimade énonce qu'en 2016, 2506 personnes ont été placées en fuite, contre 7500 en 2018 et sans doute 10.000 en 2018¹³¹. Ces chiffres ne sont toutefois pas publics et sont certainement sous-évalués selon cette même association.

Section 1. Être déclaré en « fuite »

Le délai de transfert d'une personne en procédure Dublin est fixé à 6 mois, soit à compter de la date d'accord implicite ou explicite de l'Etat responsable, soit à compter de la notification du jugement du tribunal administratif en cas de recours contre la décision de transfert. Le règlement Dublin III à son article 29 deuxièmement, énonce dans les modalités de mise en œuvre de la procédure que si le transfert n'est pas exécuté dans ce délai de six mois, l'État

¹³¹ La Cimade, "Le Conseil d'Etat "annule" une première disposition de la loi Collomb", juillet 2019 ; La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.38

membre responsable est libéré de son obligation de prendre ou reprendre en charge l'intéressé. Alors, la responsabilité de la demande d'asile incombera à l'Etat membre requérant. Toutefois, ce délai de six mois peut être porté à un an en cas d'emprisonnement ou à dix-huit mois si « *la personne concernée prend la fuite* ». Le Conseil d'Etat a défini cette notion en 2006 comme une « *soustraction intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative en vue de faire obstacle à l'exécution d'une mesure de transfert* »¹³². L'appréciation se fait au cas par cas et varie selon les préfetures et selon le stade de la procédure. Il existe une jurisprudence conséquente au niveau des juridictions¹³³.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est claire en la matière et s'accorde à dire qu'une seule absence à une convocation ne peut à elle seule suffire à établir la fuite s'il n'existe pas d'autres indices¹³⁴. L'administration doit donc justifier d'au moins deux absences à deux convocations. Ainsi, l'absence à trois convocations était un élément suffisant pour caractériser la fuite¹³⁵.

Toutefois, de multiples pratiques préfectorales inverses ont été observées. Dans cette situation, nombreux sont les tribunaux qui annulent le placement en fuite au motif qu'une seule absence n'est pas suffisante pour caractériser la fuite¹³⁶.

Par ailleurs, même avec un nombre d'absence supérieur à deux, les tribunaux peuvent ne pas caractériser la fuite en cas de justifications permettant de démontrer l'absence du caractère intentionnel de cette soustraction : raisons de santé empêchant la personne de se présenter¹³⁷, absence de preuves de l'envoi des convocations¹³⁸, recours contre l'arrêté de transfert pendant au tribunal administratif¹³⁹, problème d'acheminement du courrier (envoi tardif¹⁴⁰, mauvaise adresse¹⁴¹, problème de réception¹⁴²), problèmes de transport pour se rendre à l'aéroport¹⁴³,

¹³² CE, référés, 18 octobre 2006, n°298101

¹³³ GISTI, "Recueil de jurisprudences relatives aux recours contre la déclaration "en fuite" des personnes placés en procédure Dublin"

¹³⁴ CE, référés, 18 octobre 2006 n°298101

¹³⁵ CE, référés, 17 juillet 2007, n°307401

¹³⁶ TA Lyon, 9 février 2017, n°1403868 ; TA Paris, 3 juillet 2018, n°1809900/9

¹³⁷ TA Clermont-Ferrand, 21 juin 2017, n°1701217 ; TA Paris, 22 mai 2019, n°1909057/9-1 et n°1909060/9-1 ; TA Paris, 27 novembre 2017, n°1717125/9 ; TA Paris, 9 octobre 2017, n° 1714670/9

¹³⁸ TA Lille, 4 juillet 2016, n°1404544

¹³⁹ TA Paris, 5 février 2019, n°1902002/9

¹⁴⁰ TA Toulouse, 17 février 2017, n° 1700722

¹⁴¹ TA Versailles, 23 janvier 2018, n° 1800030

¹⁴² TA Paris, 1^{er} septembre 2017, n° 1712659/9

¹⁴³ TA Cergy-Pontoise, 26 février 2018, n°1800831 ; TA Toulouse, 19 avril 2018, n°1801879

difficultés liées à la présence d'enfant en bas âge¹⁴⁴... A l'inverse, des raisons de santé ne justifiant pas l'impossibilité de se déplacer à la préfecture¹⁴⁵, le fait de ne pas être allé retirer le pli envoyé en recommandé¹⁴⁶, le fait de ne pas avoir respecté les pointages liés à l'assignation à résidence qui, rappelons-le, peuvent aller jusqu'à une fois par jour, sont des situations où la jurisprudence a considéré que la fuite était caractérisée.

En 2010, une évolution est intervenue. Ainsi, si la convocation mentionne explicitement la volonté d'exécuter la mesure de transfert et si la personne ne s'y présente pas à deux reprises¹⁴⁷ ou s'y présente sans ses enfants¹⁴⁸, la fuite est caractérisée. Mais de nombreux tribunaux continuent de juger qu'une absence à une convocation à l'aéroport en vue d'être expulsé¹⁴⁹ ou que le seul refus d'embarquer¹⁵⁰ ne suffit pas à caractériser la fuite. Par la suite, le Conseil d'Etat est venu durcir sa position par deux décisions successives. Il considère désormais que le refus d'embarquement est constitutif d'une fuite à condition que la préfecture ait pris en charge l'intégralité du transport de la personne jusqu'à l'embarquement¹⁵¹. L'année suivante, il précise que « *si une absence à une convocation en préfecture ne suffit pas à révéler la soustraction intentionnelle et systématique, tel n'est pas le cas d'une non-présentation à l'embarquement pour un vol dont le « routing¹⁵² » avait bien été notifié à la personne* »¹⁵³.

En 2019, la CJUE durcit également sa position en considérant désormais que seul le caractère intentionnel doit désormais être pris en compte¹⁵⁴. Selon certaines associations, ce revirement de jurisprudence va ainsi permettre aux Etats de caractériser la fuite sur la base d'une unique absence à une convocation¹⁵⁵.

¹⁴⁴ TA Paris, 7 novembre 2018, n°1818750/9

¹⁴⁵ TA Paris, 23 juin 2017, n°1708733/9

¹⁴⁶ TA Paris, 24 mars 2017, n°1704518/9

¹⁴⁷ CE, référés, 31 décembre 2009, n°335107

¹⁴⁸ CE, référés, 19 novembre 2010, n°344372

¹⁴⁹ TA Cergy-Pontoise, 10 avril 2018, n°1803038 ; TA Montreuil, 18 juin 2018, n°1803942

¹⁵⁰ TA de Paris, référés, 26 mars 2019, N° 1905481/9 ; TA Paris, référés, 8 mars 2019, N°1904395/9 ; TA Paris, 31 juillet 2018, n°1813788/9

¹⁵¹ CE, 27 août 2018, n°423124

¹⁵² Document interne à l'administration qui précise que la personne doit se rendre auprès d'un service de la police aux frontières situé à proximité de son lieu de résidence et qui détaille l'itinéraire de ce point jusqu'à l'aéroport

¹⁵³ CE, 22 février 2019, n° 42786

¹⁵⁴ CJUE, grande chambre, 19 mars 2019, JAWO, C-163/17

¹⁵⁵ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019 ; La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.36

Concernant les modalités du placement en fuite, la demande de prolongation du transfert de six à dix-huit mois doit être faite par l'État requérant vers l'Etat responsable, avant l'expiration du délai de six mois. En l'absence d'une telle information de prolongation du délai de transfert à l'Etat responsable, le placement en fuite peut être annulé¹⁵⁶ et dans la situation où le délai de six mois est expiré, l'Etat requérant devient donc responsable de l'instruction de la demande d'asile¹⁵⁷.

Contrairement à la jurisprudence de la CJUE¹⁵⁸, les autorités préfectorales ne sont pas tenues de notifier le placement en fuite à l'intéressé¹⁵⁹. Celui-ci peut en être informé par plusieurs moyens, notamment s'il reçoit une nouvelle convocation pour exécution de la mesure de transfert alors que les six mois sont écoulés ou si le guichet unique de la préfecture refuse d'enregistrer sa demande d'asile après l'expiration de ce même délai¹⁶⁰. L'Ofii et la SPADA peuvent également être des intermédiaires permettant d'être informé d'un placement en fuite.

Section 2. Les conséquences associées

Outre l'allongement du délai de transfert à dix-huit mois, les conséquences d'un placement en fuite sont considérables pour le demandeur d'asile. Tout d'abord, son attestation de demande d'asile peut ne pas être renouvelée, voir lui sera même retirée par la préfecture. Mais l'enjeu primordial réside dans la suppression des CMA.

En effet, en cas de placement en fuite, la préfecture signale ce fait à l'Ofii qui va immédiatement et de plein droit refuser le bénéfice des CMA, ou les retirer c'est à dire y mettre fin¹⁶¹. Cette possibilité est issue d'une directive européenne¹⁶² qui prévoit que « *Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions*

¹⁵⁶ TA Paris, 29 décembre 2017, n°1718909/9 ; TA Toulouse, 15 décembre 2017, n°1705749 ; TA Cergy, 31 juillet 2017, n°1706430 ; TA Paris, 10 juillet 2017, n°1710157

¹⁵⁷ TA Paris, 13 juin 2017, n°1708437/9

¹⁵⁸ CJUE, 25 oct. 2017, aff. C-201/16, Shiri : les États membres doivent prévoir une voie de recours permettant au demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert, de faire constater la caducité de la décision de transfert à l'expiration du délai de six mois.

¹⁵⁹ CE, 21 octobre 2015, n°391375

¹⁶⁰ GISTI, "Recueil de jurisprudences relatives aux recours contre la déclaration "en fuite" des personnes placés en procédure Dublin"

¹⁶¹ Article L.744-7 du CESEDA

¹⁶² Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur : a) abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité [...] ; ou b) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile [...] ». La directive précise toutefois que « *les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil [...] sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée* ». Sur cette base légale, un contentieux a été engagé à l'initiative de plusieurs associations militantes, et le Conseil d'Etat a jugé le droit interne incompatible avec cette disposition en soutenant que « *les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en créant des cas de refus et de retrait de plein droit des conditions matérielles d'accueil sans appréciation des circonstances particulières et en excluant, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement de ces conditions, les articles L. 744-7 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018, s'avèrent incompatibles avec les objectifs de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013* »¹⁶³. Ainsi, une nouvelle procédure prévoyant observations préalables, décision individuelle et possibilité de rétablissement a été mise en place. Une telle décision de retrait des CMA doit donc être écrite, motivée et prendre en compte la vulnérabilité du demandeur¹⁶⁴. Par ailleurs, un recours administratif peut être mis en œuvre auprès de l'Ofii. A défaut de réponse ou en cas de rejet, il est possible d'engager un recours contentieux dans les deux mois devant le tribunal administratif.

C'est souvent cette notification de suppression des CMA et en particulier de l'ADA qui permet à l'intéressé de savoir que celui-ci a été placé en fuite par la préfecture¹⁶⁵. Cela peut aussi émaner de la SPADA qui refuse de continuer d'assurer la domiciliation de la personne. La suppression des CMA implique bien souvent une fin de prise en charge par le lieu d'hébergement dans un délai d'un mois¹⁶⁶.

¹⁶³ CE, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, 31 juillet 2019, n°428530

¹⁶⁴ Article L.744-8 du CESEDA

¹⁶⁵ Cf. courrier de l'Ofii notifiant la suspension des CMA suite à un placement en fuite, annexe n°5

¹⁶⁶ En cas d'hébergement dans un C.H.U., les fins de prise en charge sans autre solution d'hébergement ne sont pas légales : articles L.345-2-2 et L.345-2-3 du CASF

En 2016, 149 personnes se sont vues retirer les CMA au motif d'avoir raté une unique convocation. En 2017, elles étaient 2953¹⁶⁷.



L'interprétation de ce qui peut être considéré comme une « fuite » est ainsi de plus en plus large. Pour les demandeurs d'asile, il devient difficile de faire un sans-faute. Une fois placées en fuite, la précarité devient omniprésente : privées de CMA, les personnes sont obligées de vivre dans la clandestinité pendant des mois en craignant en permanence un risque d'interpellation et d'expulsion.

En effet, le risque d'expulsion vers l'Etat membre responsable de la demande d'asile est omniprésent. Parmi ces personnes expulsées, nombreuses sont pourtant celles qui reviennent dans l'Etat membre requérant.

¹⁶⁷ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p. 39.

Chapitre 2. Les personnes expulsées de retour en France

Les transferts vers l'Etat membre responsable de la demande d'asile sont le cheval de bataille de la procédure Dublin. Nous verrons pourtant que ces derniers ne sont parfois pas anodins avec des conséquences pouvant être graves pour les personnes concernées (Section 1). Par ailleurs, ces transferts sont régulièrement mis en échec à travers les retours des demandeurs d'asile dans l'Etat membre requérant (Section 2).

Section 1. Des transferts vers des États membres défaillants

L'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui correspond à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dispose que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Ce fondement s'avère être le cheval de bataille des transferts vers les Etats membres responsables des demandes d'asile en vertu du règlement Dublin.

Il convient de distinguer deux situations ; celle où le demandeur d'asile en procédure Dublin a déjà déposé une demande d'asile dans l'Etat membre responsable et où celle-ci a été rejetée et le cas où la demande d'asile n'a pas été instruite.

Dans la première hypothèse, les risques pour la personne expulsée vers l'Etat membre où elle est déboutée, est d'être renvoyée dans un Etat membre qui effectue des renvois vers les pays d'origine, les exposant à des représailles qui constituent des traitements inhumains ou dégradants, voir mettant leur vie en danger¹⁶⁸. C'est ce qu'on appelle les « expulsions par ricochet ». Sur ce fondement, les tribunaux concluent au non-respect de l'article 3 de la CEDH si trois conditions sont réunies :

- 1) Le rejet définitif de la demande d'asile dans l'Etat responsable ;
- 2) Le fait que l'Etat membre mène une politique de renvoi forcé des demandeurs d'asile vers leurs pays d'origine ;
- 3) Le risque de traitement inhumain et dégradant en cas de retour dans le pays d'origine.

¹⁶⁸ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

Les ressortissants les plus concernés par ce risque d'expulsion par ricochet sont les personnes originaires d'Afghanistan et du Soudan où de nombreux Etats européens continuent d'effectuer des renvois vers ces pays¹⁶⁹. Après avoir pris connaissance de ces renvois, certains juges ont décidé d'annuler les décisions de transfert en reconnaissant les menaces encourues dans les pays d'origine et les risques de renvoi dans ces pays par les Etats européens¹⁷⁰.

Dans la situation où l'intéressé n'a pas été débouté de sa demande d'asile dans l'Etat membre responsable, il peut subsister des risques de violation de l'article 3 de la CEDH en cas de renvoi vers cet Etat. En effet, l'article 3 du règlement Dublin précise que « *lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'Etat membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet Etat membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Etat membre procédant à la détermination de l'Etat membre responsable poursuit l'examen des critères [...] afin d'établir si un autre Etat membre peut être désigné comme responsable* »¹⁷¹.

Ainsi, le fait d'être défaillant dans l'application de la procédure d'asile et/ou dans les conditions d'accueil des demandeurs permet de justifier une annulation de transfert vers cet Etat membre. A titre d'illustration, de nombreux transferts vers la Hongrie¹⁷² et la Bulgarie¹⁷³ ont été suspendus du fait de failles régulières voire systémiques en matière d'asile ; notamment à cause de l'enfermement des demandeurs d'asile et des conditions d'accueil susceptibles d'entraîner un risque de traitement inhumain et dégradant. Par ailleurs, une jurisprudence importante et fluctuante concerne les renvois vers l'Italie. Ainsi plusieurs tribunaux ont également annulé des arrêtés de transfert en tenant compte des mauvaises conditions d'accueil des demandeurs

¹⁶⁹ En ce sens, arrêt CEDH, 21 janvier 2011, MSS/Belgique et Grèce, aff. 30696 qui censure les renvois systématiques de la Grèce vers les pays d'origine sans une évaluation sous l'angle de l'article 3 de la CEDH et des risques encourus.

¹⁷⁰ CAA Nantes, 8 juin 2018, n°17NT03167 et CAA Lyon, 2e ch., 3 avril 2018, n°17LY02181 ; Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.34 à 40

¹⁷¹ Cela avait été également affirmé dans l'arrêt CJUE, 21 décembre 2011, C-411/10 et C-493/10

¹⁷² CAA Bordeaux, 27 septembre 2016, n°16BX00997 ; CAA Nancy, 23 février 2017, n°16NC02505 ; CAA Nantes, 10 janvier 2017, n°15NT03848 ; GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019

¹⁷³ TA Paris, 3 avril 2019, n°1900798 ; TA Paris, 14 février 2019, n°1820486 ; TA Montreuil, 14 août 2017, n°1707259 ; TA Lille, 2 mai 2016, n°1603217

d'asile et/ou en invoquant des défaillances dans la procédure d'asile¹⁷⁴. Néanmoins, ces éléments semblent aujourd'hui insuffisants pour annuler les transferts et il est désormais nécessaire d'apporter des éléments supplémentaires tels que l'existence de problèmes médicaux ou une particulière vulnérabilité. Ainsi, une personne suivie en France pour une hépatite B a pu voir son arrêté de transfert annulé du fait des conditions d'accueil en Italie qui ne permettaient pas de garantir la continuité du traitement¹⁷⁵. Dans le même sens, des décisions ont été rendues à propos d'une personne atteinte du VIH qui n'aurait pas pu bénéficier d'une prise en charge médicale suffisante en Italie¹⁷⁶ ou encore à propos d'une femme enceinte qui n'a pas bénéficié d'un suivi de grossesse lors de son passage en Italie¹⁷⁷. Ces décisions sont toutefois à nuancer puisque nous avons eu récemment connaissance de situations où le Tribunal de Lyon a confirmé la validité d'arrêtés de transfert vers l'Italie, notamment pour une personne souffrant d'une hernie discale et d'une hépatite B et qui n'avait pu bénéficier d'un suivi médical lors de son passage en Italie.

Pourtant, la CJUE a affirmé en 2017 la nécessité pour les autorités de prendre en compte l'état de santé du demandeur et les conséquences que pourrait entraîner un transfert¹⁷⁸.

En 2019, la CJUE vient consolider sa jurisprudence en affirmant de nouveau que l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'UE est opposable lorsqu'il s'agit de savoir si, un demandeur d'asile encourt un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant dans l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande, en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale dans cet Etat membre¹⁷⁹.

Toutefois, le seul fait que les conditions de vie soient plus favorables dans l'Etat membre requérant que dans l'Etat membre responsable de la demande ne permet pas d'invoquer l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux¹⁸⁰. Pour autant, un demandeur d'asile peut « démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles qui lui sont propres » et qui

¹⁷⁴ TA Cergy Pontoise, 18 décembre 2018, n°1812657 ; TA Nantes, 22 juin 2015, n°1505089 ; TA Versailles, 11 octobre 2018, n°1807048 ; TA Rennes, 5 janvier 2018, n°1705747

¹⁷⁵ TA Paris, 22 mai 2017, n°1708106/8 ; CAA Nantes, 21 septembre 2018, n°18NT01287 et 18NT01288.

¹⁷⁶ TA Versailles, 20 octobre 2017, n° 1707197 – application de la décision CJUE, 16 février 2017, aff. C-578/16

¹⁷⁷ TA Cergy Pontoise, 12 janvier 2018, n°1712092

¹⁷⁸ CJUE, 16 février 2017

¹⁷⁹ CJUE, grande chambre, 19 mars 2019, JAWO, C-163/17

¹⁸⁰ Forum Réfugiés-Cosi, Rapport annuel, "L'asile en France et en Europe", éd. 2020, p.89-90

impliqueraient qu'en cas de transfert vers l'Etat membre responsable de sa demande, « il se trouverait, en raison de sa vulnérabilité particulière et indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême » répondant ainsi à l'application de l'article 4 de la Charte¹⁸¹.

La défaillance de certains Etats membres peut notamment s'expliquer par le critère du premier Etat d'entrée du règlement Dublin. Ce critère fait peser sur les pays frontaliers de l'UE une pression sans précédent créant de violents dysfonctionnements au niveau de la qualité de l'accueil et des procédures que l'on peut observer aujourd'hui. Nombreux sont les Etats européens condamnés par la CEDH pour violation au droit d'asile¹⁸².

Si malgré ces réserves juridiques, le transfert est mis à exécution et que le demandeur d'asile est de retour dans l'Etat membre responsable de sa demande d'asile, nombreux sont les expulsés qui reviennent rapidement en France. Cela peut s'expliquer par différentes raisons, qui sont souvent similaires à celles qui les ont déjà poussé à quitter cet Etat membre : absence d'accès à l'hébergement, soutien matériel ne permettant pas de vivre dignement, prise en charge médicale inexistante, angoisse de l'expulsion vers le pays d'origine, fortes attaches et liens avec l'Etat membre requérant¹⁸³... Cela peut également être suite à l'injonction des autorités de l'Etat membre responsable de quitter le territoire dudit Etat. Que va-t-il se passer pour le demandeur d'asile qui déciderait de revenir en France malgré son transfert ?

¹⁸¹ CJUE, grande chambre, 19 mars 2019, JAWO, C-163/17

¹⁸² Espagne: CEDH, 22 avril 2014, Aff. A. et C. c. Espagne, n°6528/11 ; Italie: CEDH, 4 novembre 2014, Tarakhel c. Suisse, n° 29217/12.

¹⁸³ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.33

PERSPECTIVES D'INTÉGRATION
RÉELLES GRÂCE À DES LIENS
FAMILIAUX ET/OU CULTURELS



REFUS D'ACCÈS À LA DEMANDE D'ASILE
ET ABSENCE DE PRISE EN CHARGE D'ÉTATS EUROPÉENS
DONT LE SYSTÈME D'ASILE EST DÉFAILLANT
(MAIS NON RECONNU COMME TEL PAR LA FRANCE)



TRANSFERT VERS
DES ÉTATS EUROPÉENS
VIOLENTS & MALTRAITANTS



CRAINTE D'EXPULSION
PAR RICOCHET VERS
LE PAYS D'ORIGINE

Section 2. Le retour en France après transfert

Ces dernières années, le nombre de transferts de la France vers d'autres États membres de l'UE dans le cadre du règlement Dublin a significativement augmenté. Cette augmentation se traduit par un développement du nombre de retours sur le territoire français, retours appelés « après transfert effectif ».

Concernant la procédure, plusieurs situations peuvent alors se présenter. De la situation la plus préjudiciable à la meilleure, la préfecture peut¹⁸⁴ :

- Refuser d'enregistrer de nouveau la demande d'asile. C'est le cas de certaines

¹⁸⁴ GISTI, "L'accompagnement des demandeurs et demandeurs d'asile en procédure Dublin", juillet 2019, p.43-44

préfectures, notamment celles des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise qui essaient de mettre à exécution un nouveau transfert sans solliciter de nouveau l'Etat responsable¹⁸⁵. Cela va à l'encontre du droit européen où la CJUE a affirmé en 2018 que les préfectures ne pouvaient plus éloigner le demandeur d'asile de retour en France sans procéder à un nouvel examen de sa situation et qu'une nouvelle demande de prise en charge à l'Etat membre responsable était nécessaire¹⁸⁶. D'autres préfectures se déclarent tout simplement incompétentes en informant la personne qu'elle doit retourner auprès de la première préfecture qui avait instruit la précédente demande d'asile et ce, sans aucun fondement légal¹⁸⁷.

- Enregistrer la demande mais placer de nouveau la personne en procédure « Dublin ».
- Enregistrer la demande mais placer la personne en procédure accélérée au motif qu'elle a « *fait échec* » à la procédure « Dublin ».
- Enregistrer la demande et placer la personne en procédure normale en lui remettant le dossier OFPRA à remplir sous 21 jours¹⁸⁸.

Dans les faits, les préfectures placent souvent la personne de nouveau en procédure « Dublin » et recommencent la procédure depuis le début en saisissant de nouveau l'Etat responsable¹⁸⁹. Il n'est donc pas rare qu'un demandeur d'asile soit renvoyé une seconde fois dans l'Etat membre responsable de sa demande d'asile.

Il convient toutefois de distinguer la situation de la personne expulsée dans le pays responsable de sa demande, qui à son arrivée, s'est vue remettre une obligation de quitter le territoire. Cette situation est très fréquente en Italie où les autorités remettent aux demandeurs d'asile une mesure d'éloignement à savoir une OQTI¹⁹⁰. Plusieurs tribunaux français ont alors considéré que les préfectures étaient compétentes pour examiner la demande d'asile de l'intéressé¹⁹¹. Toutefois, le Conseil d'Etat a rendu en 2018 deux ordonnances contradictoires en la matière¹⁹². En mai, les juges du Conseil d'Etat ont considéré que la préfecture concernée avait l'obligation

¹⁸⁵ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.34 à 40

¹⁸⁶ CJUE, 3^e Ch., 25 janvier 2018, Hasan, aff. C-360/16,

¹⁸⁷ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.34 à 40

¹⁸⁸ Cf. Partie 3, Chapitre 3

¹⁸⁹ La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.53

¹⁹⁰ Obligation de quitter le territoire italien

¹⁹¹ CAA Lyon, 5 mars 2019, n°18LY02412 ; TA Cergy-Pontoise, 18 décembre 2018, n°1812657

¹⁹² La Cimade, Rapport d'observation "La machine infernale de l'asile européen", avril 2019, p.53

d'enregistrer la demande d'asile de la personne qui s'est vue notifier une OQTI par les autorités italiennes suite à un transfert dans cet État membre. Le Conseil d'Etat ajoute que : « *le refus d'enregistrer la demande d'asile [...] doit être regardé comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à son droit, constitutionnellement garanti, de solliciter le statut de réfugié* »¹⁹³. Néanmoins, dans une décision de novembre, le Conseil d'Etat a estimé cette fois que la préfecture en question n'avait pas à enregistrer la demande d'asile du fait que les autorités italiennes ne seraient pas dans l'incapacité structurelle d'examiner la demande d'asile et que la personne intéressée aurait d'elle-même refusé de demander l'asile en Italie¹⁹⁴. Il est donc primordial pour le demandeur d'asile expulsé qui revient en France à cause d'une mesure d'éloignement notifiée par l'Etat membre responsable de sa demande d'asile d'être en capacité d'en apporter la preuve en cas de contentieux suite à un refus d'enregistrement de sa nouvelle demande d'asile auprès des autorités préfectorales françaises. D'autres éléments peuvent être apportés à ce stade de la procédure pour déterminer quel Etat membre est responsable de la demande d'asile, notamment des liens étroits avec la France ou une éventuelle vulnérabilité.

Une conséquence non négligeable d'un retour en France après transfert concerne les conditions matérielles d'accueil. En effet, pour la personne de retour dont la demande d'asile a bien été enregistrée par les autorités françaises, celle-ci se verra quasi systématiquement refuser l'accès aux CMA car l'Ofii considère ce retour comme une fraude. Néanmoins, la jurisprudence s'accorde à démontrer le contraire : « *la nouvelle demande d'asile ne peut être regardée, à elle seule, comme étant constitutive d'une fraude de nature à justifier le refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil* »¹⁹⁵.

Une seconde décision du Conseil d'Etat vient rebattre les cartes en la matière. Les juges indiquent que l'Ofii ne pouvait refuser les CMA sans examiner au préalable la situation de l'intéressée et sans prendre en compte sa vulnérabilité. Ils ajoutent que les personnes de retour en France après un transfert sont assimilables à une demande de réexamen ce qui permet en effet à l'Ofii de ne pas accorder le bénéfice des CMA, mais qu'il convient en tout état de cause

¹⁹³ CE, référés, 29 mai 2018, n°420439

¹⁹⁴ CE, référés, 14 novembre 2018, n°425096

¹⁹⁵ TA Cergy, 14 mai 2019, n°1809904 et n°1812259

de procéder à un nouvel examen de la situation de la personne et de prendre en considération l'éventuelle vulnérabilité de cette dernière¹⁹⁶.

La jurisprudence enjoint également l'Ofii à tenir compte des conditions d'accueil dans les États membres responsables des demandes d'asile. En effet, si ces derniers ont remis aux demandeurs d'asile une mesure d'éloignement ou s'ils ont procédé à leurs expulsions sans étudier les demandes d'asile, l'Ofii ne pourra alors refuser l'accès aux CMA : « *en cas de retour de l'intéressé en France sans que la demande n'ait été examinée et de présentation d'une nouvelle demande, l'Ofii peut refuser le bénéfice de ces droits, sauf [...] compte tenu du refus de l'Etat responsable d'examiner la demande précédente, il leur revient de le faire* »¹⁹⁷.

Toutefois, malgré les décisions favorables aux demandeurs d'asile et au rétablissement des CMA, certaines associations ont constaté que l'Ofii continuait de ne pas respecter les injonctions des juges à verser les droits à l'ADA^{198 199}.

Outre l'accès difficile aux CMA, la situation d'une personne de retour après un transfert effectif correspond à l'un des critères permettant de caractériser le « risque non négligeable de fuite »²⁰⁰, qui peut, rappelons-le, conduire à un placement en rétention.

Enfin, une personne qui se soustrait à une mesure de transfert ou qui revient en France après un tel transfert, peut depuis 2018, faire l'objet d'un délit pénal. En effet, la loi de septembre 2018²⁰¹ a créé un délit pénal pour sanctionner ces comportements et prévoit une peine de trois ans d'emprisonnement et une potentielle interdiction de territoire allant jusqu'à trois ans^{202 203}.

Nous l'avons vu, malgré l'augmentation des expulsions, nombreuses sont les personnes expulsées qui font le choix de revenir en France pour instruire leur demande d'asile. Parmi ces dernières et les personnes dublinées non-expulsées, la majorité d'entre-elles réussiront à déposer leur demande d'asile en France.

¹⁹⁶ CE, référés, 19 avril 2019, n°428038

¹⁹⁷ CE, référés, 27 septembre 2018, n°424179 / n°424180 / n°424181 ; CE, 29 mai 2018, n°420439

¹⁹⁸ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.34 à 40

¹⁹⁹ Plus d'informations sur l'évolution jurisprudentielle en la matière : La Cimade, "Le Conseil d'Etat "annule" une première disposition de la loi Collomb", juillet 2019

²⁰⁰ Loi n°2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen

²⁰¹ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

²⁰² Article L. 624-3 du Ceseda

²⁰³ Cf illustration de Camille Ulrich, annexe n°6

Chapitre 3. Les personnes nommées « post-Dublin »

Ces personnes nommées post-Dublin, également appelés « dublinés requalifiés » sont les personnes pour qui, à l’expiration du délai de transfert, la France est devenue responsable et se doit d’enregistrer leur demande d’asile. Compte tenu du faible taux d’expulsions avoisinant les 10% selon les Etats membres, la majorité des personnes dublinées réussissent finalement à déposer une demande d’asile dans le pays où elles se trouvent²⁰⁴. Ainsi, en 2017, 16.000 personnes ont ainsi pu déposer leurs demandes d’asile en France parmi les 36.000 personnes dublinées enregistrées dans l’année et les 9 400 personnes des années précédentes. En 2018, le nombre de requalifications s’élève à 23.000, contre 26.000 en 2019 et 27.000 en 2020²⁰⁵.

Toutefois, même à ce stade de la procédure, d’innombrables difficultés vont encore peser sur les demandeurs d’asile ex-dublinés.

Tout d’abord, l’accès au rendez-vous GUDA est difficile et ces derniers vont donc devoir se maintenir sur le territoire avec une attestation « Dublin » souvent périmée. Les tribunaux ont ainsi sanctionné des convocations au GUDA qui ont eu lieu 78 et 92 jours après la présentation du demandeur d’asile à la préfecture²⁰⁶.

Par ailleurs, certaines préfectures placent à tort, les demandeurs d’asile en procédure accélérée au motif que le comportement du demandeur a fait échec à son transfert, ou que les motifs de la demande ne sont pas sérieux. Cependant, la procédure Dublin non aboutie n’est pas à elle seule, un motif de placement en procédure accélérée²⁰⁷. Pourtant, un tiers des demandes requalifiées ont été placées en procédure accélérée en 2018²⁰⁸. Cela a pour conséquence des délais plus courts pour accomplir les démarches et pour effectuer les éventuels recours, ainsi que des garanties moins protectrices.

²⁰⁴ La Cimade, Rapport d’observation “La machine infernale de l’asile européen”, avril 2019, p.55

²⁰⁵ La Cimade, Guide pratique et théorique du règlement Dublin, “Dubliné.e vous avez dit Dubliné.e ?”, mars 2021

²⁰⁶ TA Paris, 27 février 2019 n°1902197 ; TA Paris, 1^{er} mars 2019 n°1902229/9 ; GISTI, “L’accompagnement des demandeurs et demandeurs d’asile en procédure Dublin”, juillet 2019, p.42

²⁰⁷ Article L.723-2 du CESEDA

²⁰⁸ Secours catholique, “Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France”, oct. 2019

Quant aux CMA, le problème se rapproche de la situation des demandeurs d'asile dublinés de retour après un transfert. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2019, l'Ofii peut refuser d'octroyer ou retirer de plein droit le bénéfice des CMA à la personne anciennement sous procédure Dublin, qui a manqué des convocations et dont le délai de transfert est désormais terminé, et ce jusqu'à la fin de sa procédure d'asile en France. L'Ofii considérait que lors du passage de la procédure Dublin à la procédure normale ou accélérée, il n'était pas obligatoire de procéder à un nouvel examen et prolongeait la décision initiale de suspendre les CMA. Le Conseil d'Etat est venu confirmer cette pratique en ajoutant que l'Ofii était toutefois tenu d'apprécier la situation du demandeur d'asile à la date de la demande de rétablissement des CMA en tenant compte notamment de sa vulnérabilité²⁰⁹. Dans les faits, l'Ofii continue de suspendre les CMA après une requalification sans réexamen de la situation de l'intéressé. Des tribunaux ont sanctionné cette pratique²¹⁰ sur le fondement de l'article L.744-8 du CESEDA qui dispose que la décision de retrait des CMA est écrite et motivée, elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur et est prise après que celui-ci ait été mis en mesure de présenter ses observations écrites. Dans une décision d'août 2020, le Conseil d'Etat a confirmé cela en affirmant qu'il ne pouvait y avoir de refus automatique du rétablissement des CMA pour un ancien dubliné passé en procédure normale sans examen de situation particulière.

Ainsi, même après l'extinction de la procédure Dublin, les conditions d'accueil restent très limitées ce qui peut entraîner de lourdes conséquences sur le bon déroulement de la procédure d'asile et sur les chances d'obtenir une décision favorable.

Les demandeurs d'asile requalifiés seront également soumis à de nouvelles angoisses liées cette fois à la procédure d'asile en France : délais de procédure qui s'éternisent, le stress de ne pas être reconnu dans son besoin de protection, l'accès difficile à l'hébergement intrinsèquement lié à l'accès aux CMA, l'interdiction de travailler...

²⁰⁹ CE, 17 avril 2019, n°428359

²¹⁰ TA Marseille, 13 décembre 2018, n°1810252 ; TA Melun, 26 avril 2019 n°1902679

CONCLUSION

On peut aisément soutenir que la tendance politique actuelle tend davantage à affirmer une rationalité du contrôle plutôt qu'une capacité d'accueil. Ne plus accueillir est devenu l'un des modes d'action principaux de nos gouvernements où prédomine une gestion de population "des réfugiés" en occultant une politique de l'individu, en omettant la situation individuelle de ces personnes²¹¹. Kant citait à ce sujet : " *Il ne s'agit pas de philanthropie mais du droit, et en l'occurrence l'hospitalité signifie le droit qu'à tout étranger de ne pas être traité en ennemi à son arrivée dans le pays d'un autre être humain* "²¹². Ne pas être traité en ennemi dans un pays étranger implique notamment de bénéficier de certains droits, des droits qui sont inhérents à la nature même de l'être humain. Le philosophe Johann Gottlieb Fichte affirmait alors que cela seul "constitue le véritable droit de l'homme, qui revient à l'homme en tant qu'homme : la possibilité d'acquérir des droits".

Pourtant, nous l'avons vu, les conditions d'accueil induites par le règlement Dublin ne laissent que très peu de place à un accueil digne et bafouent de nombreux droits. Les dernières modifications législatives tendent vers une tentative de dissuasion des personnes souhaitant demander l'asile en France par une atteinte à leurs droits fondamentaux et encouragent l'éloignement de ces dernières. Le quotidien éloquent des personnes dublinées est sans appel : places d'hébergement insuffisantes, coupures des conditions matérielles, contrôles administratifs et policiers, procédures complexes et déloyales visant à pousser les personnes à la faute puis à la fuite, extension des délais, enfermement des personnes, expulsion vers des pays moins protecteurs, atteinte à la dignité et aux droits les plus élémentaires... "On est en droit de se demander si le non-respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes migrantes n'est pas devenu une composante à part entière de la politique migratoire en France et en Europe" affirme Jean-Claude MAS, secrétaire général de La Cimade.

Il convient également de se questionner sur la pertinence et "l'efficacité"²¹³ de l'application de ce règlement européen. Rappelons que ce règlement est marqué par une volonté politique de

²¹¹ FABIENNE BRUGERE, GUILLAUME LE BLANC, "La fin de l'hospitalité", publié par Champs essai, 2018

²¹² Kant, Projet de paix perpétuelle, 1795

²¹³ Le terme "efficacité" est entendu ici par rapport aux taux d'expulsion

lutter contre les mouvements secondaires des demandeurs d'asile, c'est-à-dire le fait pour ces derniers de demander l'asile dans plusieurs pays. Les transferts entre pays membres apparaît donc comme étant le cheval de bataille de la mise en application du règlement Dublin. Les personnes dublinées sont ainsi davantage considérées comme des étrangères ayant vocation à être transférées plutôt que comme des personnes ayant besoin d'une protection. Pourtant, environ 10% seulement des personnes dublinées seront effectivement transférées dans l'Etat responsable de leur demande. L'inefficacité de ce système est d'autant plus marquée par le fait que, de la même façon que la France expulse des demandeurs d'asile vers d'autres pays européens, ces derniers expulsent également des demandeurs d'asile vers la France. Ainsi, le résultat en chiffres de la machine Dublin se révèle quasi nul et pourrait même s'avérer négatif compte tenu du nombre croissant de personnes revenant en France après leur transfert Dublin²¹⁴. Outre l'inefficacité des transferts, la mise en place de ces derniers représente un coût exorbitant pour les pays européens : les moyens humains et financiers mobilisés sont considérables. Ainsi, le seul coût de l'expulsion des 3533 personnes effectivement transférées en 2018 s'élève à 48 millions d'euros, soit plus de 13.500 euros par personne transférée²¹⁵.

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'échec total de ce règlement géré dans la plus grande confusion par les Etats européens. Premièrement, ce système repose sur la fiction de croire que les demandeurs d'asile ont les mêmes chances d'obtenir une protection quelque soit l'Etat européen où ils déposent leur demande, ce qui en l'espèce n'est évidemment pas le cas. Par ailleurs, il ne prend pas en compte le projet individuel des personnes, leur volonté de s'établir dans tel ou tel pays pour différentes raisons. Un rapport du Centre de recherche du Parlement européen²¹⁶ souligne d'autres défaillances non-négligeables : la diversité des pratiques des Etats-membres dans l'application du règlement du fait d'interprétations non-uniformes, la longueur des procédures et l'impossibilité d'en prévoir l'issue, les coûts disproportionnés des transferts mais également de toute la mise en oeuvre de la procédure, le non-respect de la hiérarchie des critères de détermination de l'Etat-responsable... Enfin, il fait peser sur les pays d'entrée dans l'UE une charge considérable dont ils ne sont pas en mesure d'assurer le traitement ni la gestion. De ce point de vue, on peut aisément affirmer que la grande absente de

²¹⁴ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.10

²¹⁵ Secours catholique, "Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France", oct. 2019, p.9

²¹⁶ Parlement européen, "Dublin regulation on international protection applications", février 2020

ce texte est bien la solidarité entre pays européens.

L'association La Cimade se questionne sur la finalité réelle de ce système Dublin : “ pourquoi maintenir une machine aussi complexe, lourde, chère, violente pour qu'enfin près de 90% des personnes dublinées déposent leur demande d'asile dans le pays où elles espèrent rester? Quel est le sens d'un système qui, en plus de ne pas être 'efficace', mine la solidarité européenne et bafoue les droits de personnes en quête de protection? ” A ces questions, la seule explication selon cette association reste la dissuasion, le découragement pour les demandeurs d'asile de venir demander une protection internationale au sein de l'UE²¹⁷.

Pascal Brice, ancien directeur de l'OFPRA critique la complète faillite de ce système ainsi que la responsabilité des technocrates qui s'entêtent à maintenir un système qui génère du désordre et des effets terribles pour les personnes concernées²¹⁸.

Le rapport du Centre de recherche du Parlement européen conclut que la priorité des Etats est de réduire le nombre de personnes pour lesquelles ils sont responsables de leurs demandes d'asile, une approche qui impacte gravement les droits des demandeurs d'asile²¹⁹.

Suite à la crise de 2015 qui a engendré une pression significative sur certains pays européens en première ligne, les tensions se sont exacerbées soulignant un manque de solidarité accrue au sein des Etats-membres. Conscient des dysfonctionnements propres au système Dublin existant et à ceux du mécanisme des quotas introduits en 2015, des projets de réforme ont été initiés notamment “Dublin IV” en 2016. C'est dans cette dynamique de refonte que la Commission européenne a proposé en septembre 2020 un nouveau pacte sur la migration et l'asile. Celui-ci a fait grand bruit au sein de l'UE, mettant en exergue les dissensions entre pays européens. La grande nouveauté de ce pacte est le fait qu'est prévu un mécanisme de solidarité obligatoire. Ainsi, la commission évaluera le nombre de demandeurs d'asile à prendre en charge par chaque Etat-membre en fonction de leur poids économique et de leur population. Les gouvernements seront ensuite libres de choisir entre la relocalisation c'est à dire accueillir ces demandeurs d'asile sur leur territoire pour soulager les États-membres en difficulté ou contribuer financièrement soit à des mesures opérationnelles (contrôles des frontières, gestion des centres

²¹⁷ La Cimade, Rapport d'observation “La machine infernale de l'asile européen”, avril 2019, p.57

²¹⁸ Ouest France et AFP, “ Il faut sauver le droit d'asile estime l'ancien patron de l'Ofpra”, 11 février 2019

²¹⁹ Parlement européen, “Dublin regulation on international protection applications”, février 2020

d'accueil...) soit à un système de parrainage de retour dans leurs pays d'origine. Chaque Etat-membre restera donc libre dans sa manière d'appliquer ce principe de solidarité. Très justement, François Gemenne relève à ce sujet qu'il est surprenant que la Commission évoque un mécanisme de "solidarité" au sens où "ce n'est pas uniquement la solidarité dans l'accueil mais aussi la solidarité dans les expulsions". Par ailleurs, cela impliquera ainsi de déterminer quelles personnes relèvent de l'asile ou pas, en institutionnalisant le modèle des "hotspots", lieux à proximité des frontières extérieures à l'UE où seront maintenus les demandeurs d'asile dans l'attente de ce filtrage entre personnes éligibles à demander l'asile et les autres. De nombreuses critiques se sont élevées face à ce système arguant le fait que le règlement Dublin était en substance maintenu. En effet, le principe directeur reste que la demande d'asile sera traitée par le pays qui a enregistré l'arrivée du demandeur sur le sol européen, avec des critères d'exception employés à la marge²²⁰. On peut même ajouter que ce système renforce davantage la responsabilité des pays en première ligne, qui deviendront de fait des territoires de filtrage. Toutefois, les discussions sur l'adoption de ce pacte ont pris du retard du fait de la pandémie de Covid-19 et ce dernier devra encore être examiné par le Conseil et le Parlement européen. La question de l'asile est souvent considérée au sein d'une politique plus large où l'exécutif tente de maîtriser les flux migratoires, de lutter contre les filières des passeurs, de trouver une harmonisation avec ses voisins européens, d'assurer le traitement des demandes d'asile avec des moyens humains et financiers bien souvent insuffisants... Toutefois, il convient de distinguer le principe de la demande d'asile de la question de l'immigration. Préserver un climat propice à l'accueil des demandeurs d'asile s'avère être indispensable. "La migration est un fait humain, structurel ; l'asile est un droit fondamental pour les personnes persécutées et une obligation juridique en vertu du droit international pour les États parties de la convention de Genève"²²¹.

²²⁰ Cf introduction. De nouveaux critères d'exception ont toutefois été évoqués comme les diplômes obtenus dans un État, réunion possible des membres d'une fratrie dans un État...

²²¹ Fondation Robert Schuman, "Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile", novembre 2020

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES INTERNATIONAUX

Règlement Dublin (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

Règlement Eurodac (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013

Pacte européen sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne le 23 sept. 2020

SOURCES INSTITUTIONNELLES INTERNES ET EUROPÉENNES

OFII, Rapport d'activité 2019, [http://www.ofii.fr/IMG/pdf/RAPPORT%20D'ACTIVITE%20OFII%202019 .pdf](http://www.ofii.fr/IMG/pdf/RAPPORT%20D'ACTIVITE%20OFII%202019.pdf)

Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, *"20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration"*, 6 novembre 2019

Parlement européen, "Dublin regulation on international protection applications", février 2020

Décisions du défenseur des droits, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/mots-cles/avis>

Législation de l'UE : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Législation et jurisprudences en droit interne : <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Jurisprudences de la CJUE : https://curia.europa.eu/jcms/jcms/i_6/fr/

DOCUMENTATIONS PROVENANT D'ASSOCIATIONS

ADATE, "Les différentes formes de protection",
<http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-differentes-formes-de-protection/>,
juin 2021

ADATE, "La procédure de demande d'asile",
<http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/la-procedure/>, juin 2021

Espoir d'asile, "Les conditions matérielles d'accueil",
http://www.espoirdasile.org/artc/Les_conditions_materielles_d_accueil/984/fr/article/

Forum Réfugiés-Cosi, Rapports annuels, “L’asile en France et en Europe”, éd. 2019 et 2020

Forum Réfugiés-Cosi, “Délai de carence pour l’accès à la santé des demandeurs d’asile”, <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/565-delai-de-carence-pour-l-acces-a-la-sante-des-demandeurs-d-asile-une-mesure-aux-multiples-impacts>, déc. 2019

GISTI, “L’accompagnement des demandeurs et demandeurs d’asile en procédure Dublin”, juillet 2019

GISTI, “demander l’asile en France : la santé”, <https://www.gisti.org/spip.php?article5156>, juillet 2021

GISTI, “Les PRAHDAS”, <http://www.gisti.org/spip.php?article5801>, octobre 2020

GISTI, “Recueil de jurisprudences relatives aux recours contre la déclaration “en fuite” des personnes placés en procédure Dublin”, <https://www.gisti.org/spip.php?article5785>, mise à jour en cours.

La Cimade, Rapport d’observation “La machine infernale de l’asile européen”, avril 2019

La Cimade et Sciences Politiques, Rapport “Rétention des personnes dublinées”, <https://www.lacimade.org/retention-personnes-dublinees-publication-de-loi-permettant-generalisation/>, mars 2018

La Cimade, “Application du règlement Dublin en France en 2019”, <https://www.lacimade.org/application-du-reglement-dublin-en-france-en-2019/>, juin 2020

La Cimade, “Dispositif d’accueil des demandeurs d’asile : état des lieux 2021”, <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>, avril 2020

La Cimade, “Régionalisation des procédures Dublin”, <https://www.lacimade.org/dublin-generalisation-de-la-regionalisation-des-procedures-dublin/>, juin 2018

La Cimade, “état des lieux et conseils pratiques en Ile de France”, <https://www.lacimade.org/dublin-etat-des-lieux-et-conseils-pratiques-en-ile-de-france/#:~:text=Les%20dublin%C3%A9s%20sont%20convoqu%C3%A9s%20une,photo>, déc. 2018

La Cimade, Guide pratique et théorique du règlement Dublin, “Dubliné.e vous avez dit Dubliné.e ?”, <https://www.lacimade.org/dubline-vous-avez-dit-dubline/>, mars 2021

La Cimade, “Le Conseil d’Etat “annule” une première disposition de la loi Collomb”, <https://www.lacimade.org/ex-dubline%C2%B7e%C2%B7s-en-fuite-pourquoi-lofii-leur-coupe-t-il-les-conditions-daccueil/>, juillet 2019

Ligue des droits de l’homme, “d’une réforme à l’autre, l’asile en danger”, https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2018/02/CFDA_2018_def_mini.pdf, février 2018

Secours catholique, “Le règlement Dublin et les conséquences de son application en France”, https://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapport_dublin.pdf, oct. 2019

Rapport commun ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d’asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte, “Centres et locaux de rétention administratives”, 2019

OUVRAGES

FABIENNE BRUGERE, GUILLAUME LE BLANC, “La fin de l’hospitalité”, publié par Champs essai, 2018

ARTICLES SCIENTIFIQUES ET DE PRESSE

Fondation Robert Schuman, “Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l’asile”, <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0577-comprendre-le-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-l-asile>, novembre 2020

Institut Convergences Migrations, “ décryptage des données sur l’immigration du ministère de l’intérieur”, <https://www.icmigrations.cnrs.fr/2021/01/27/decryptage-des-donnees-sur-limmigration-du-ministere-de-linterieur/>

HUGO BOURSIER, « Les reclus de la Républiques », revue Politis n°1510, juillet 2018

Ouest France et AFP, “ Il faut sauver le droit d’asile estime l’ancien patron de l’Ofpra”, 11 février 2019

ANNEXES

Annexe n°1 : Illustration « La procédure Dublin » par Camille Ulrich et le Secours Catholique

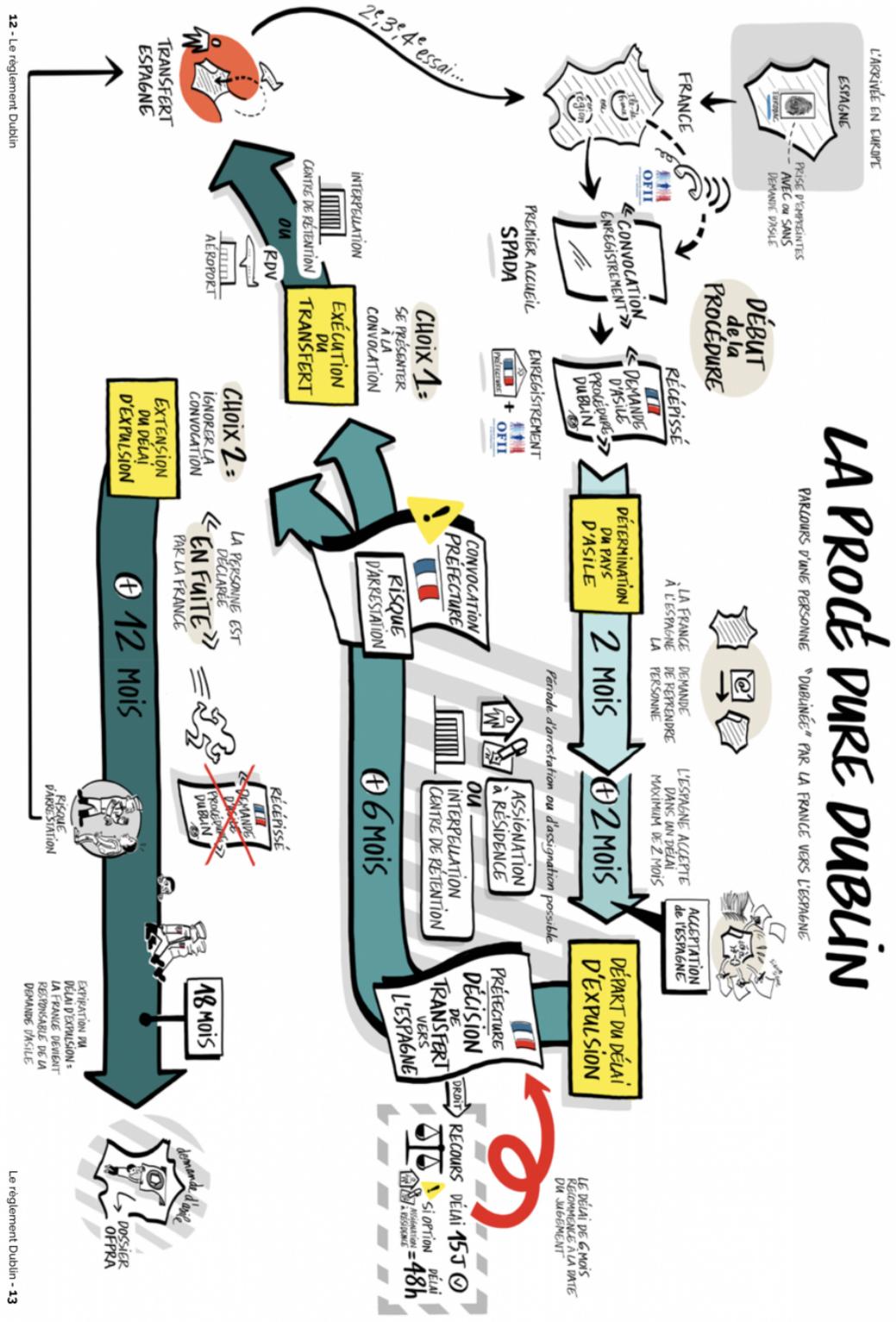
Annexe n°2 : Cartographie des saisines effectuées par la France en 2019

Annexe n°3 : Attestation de demande d'asile procédure « Dublin »

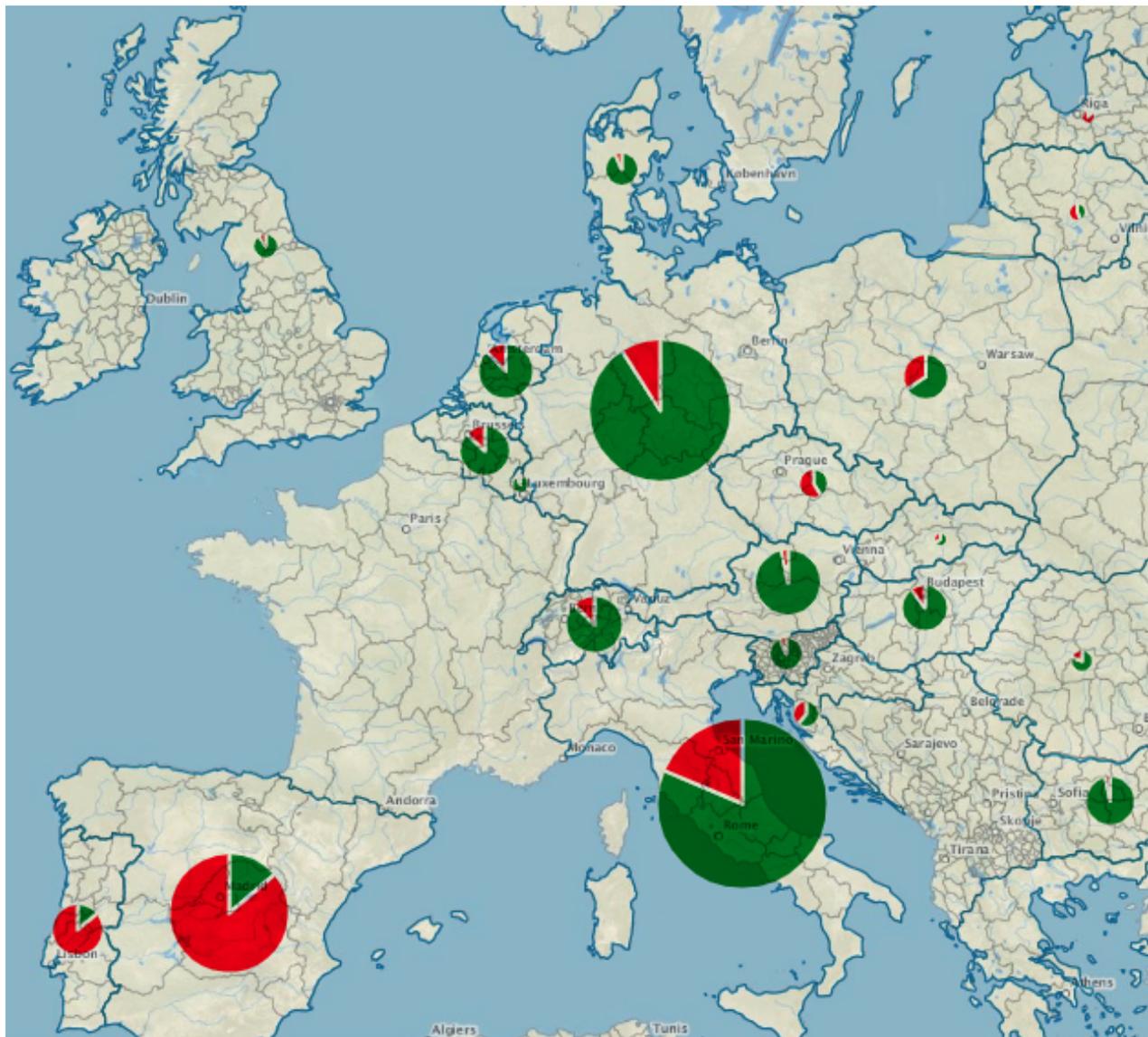
Annexe n°4 : Procédure en rétention

Annexe n°5 : Courrier de l'Ofii annonçant la suspension des CMA suite à un placement en fuite

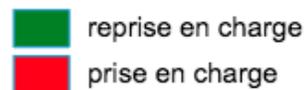
Annexe n°6 : Illustration « Le retour après transfert » par Camille Ulrich et le Secours Catholique



Annexe n°2 : Cartographie des saisines effectuées par la France en 2019



Légende



222

²²² La Cimade, "Application du règlement Dublin en France en 2019", juin 2020

Annexe n°3 : Attestation de demande d'asile procédure « Dublin »


LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ATTESTATION DE DEMANDE D'ASILE
PROCEDURE DUBLIN
Première demande d'asile

Identifiant : [REDACTED]

Nom : [REDACTED]

Nom d'usage : [REDACTED]

Prénoms : [REDACTED]

Sexe : Masculin

Situation familiale : Célibataire

Né(e) le : [REDACTED] à Lola, GUINEE

Nationalité : guinéenne (rép. de guinée)

Adresse : [REDACTED]

Signature du titulaire
[REDACTED]

Chef de famille : [REDACTED]

Chez : SPADA Lyon n° [REDACTED]

Nombre d'enfants présents : 0

Délivrée par : Préfecture du Rhône

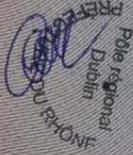
Le : 17/11/2020

Valable jusqu'au : 16/03/2021

Date de premier enregistrement en guichet unique : 25/06/2020

Statut : En renouvellement

Cachet et signature de l'autorité

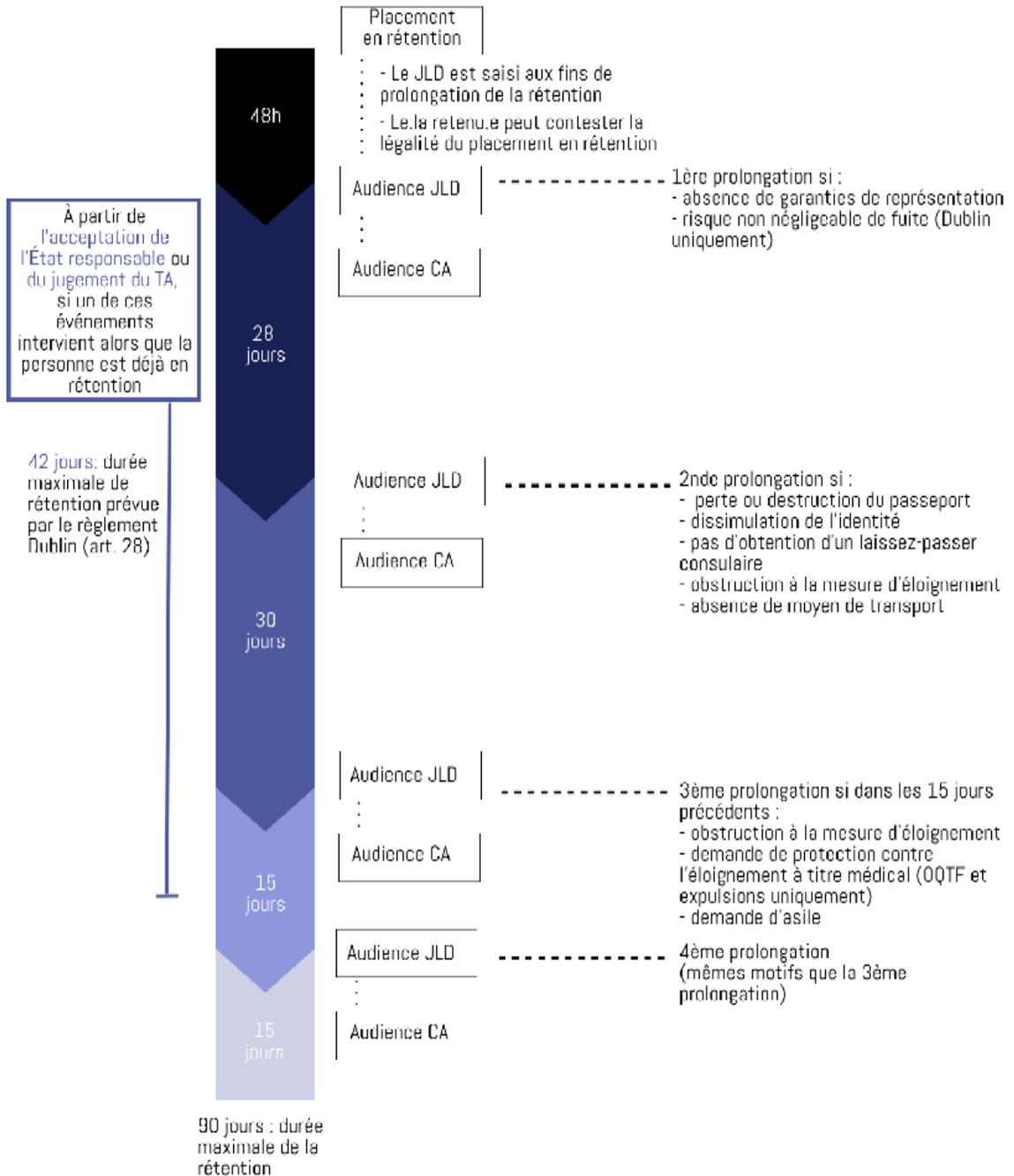

Pôle régional
Dublin
PRÉFECTURE
DU RHÔNE

DM

1575557 1/1

Annexe n°4 : La procédure en rétention

La procédure en rétention



Annexe 5 : Courrier de l'Ofii notifiant la suspension des CMA suite à un placement en fuite



[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

SPADA FORUM REFUGIES
[REDACTED]
326 RUE GARIBALDI
69007 LYON 07

NOTIFICATION DE SUSPENSION DES CONDITIONS MATERIELLES D'ACCUEIL
(Articles L. 744-7 et R. 744-9 du CESEDA ; Conseil d'Etat, 31 juillet 2019, n° 428530 point 18)

Description de la famille du demandeur
ID Famille : [REDACTED]

N° AGDREF	Nom	Prénom	Genre	Date de naissance
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	H	[REDACTED]

Madame, Monsieur,

Vous avez accepté les conditions matérielles d'accueil (L. 744-1 du CESEDA) proposées par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour votre famille et vous-même le 08/10/2019.

L'OFII vous a notifié par courrier du 24/08/2020 son intention de suspendre les conditions matérielles d'accueil dont vous bénéficiez pour le motif suivant :

Vous n'avez pas respecté les exigences des autorités chargées de l'asile en vous abstenant de vous présenter aux autorités.

Vous avez disposé d'un délai de 15 jours pour faire valoir vos observations.

Selon les dispositions prévues à l'article L. 744-7 du CESEDA, ce motif justifie la suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, comprenant l'allocation pour demandeurs d'asile et une place d'hébergement, le cas échéant.

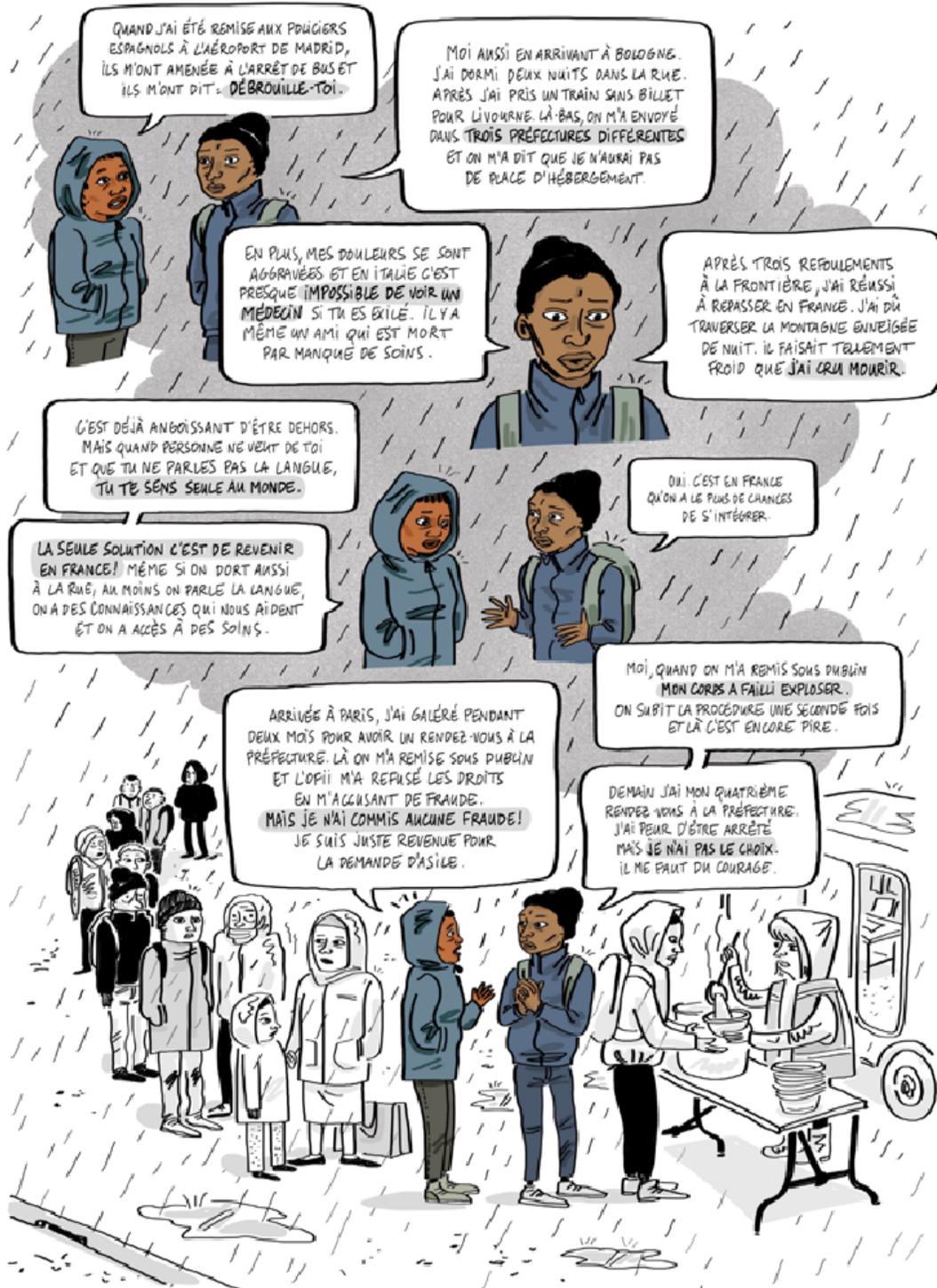
Par ailleurs, l'évaluation de votre situation personnelle et familiale ne fait pas apparaître de facteur particulier de vulnérabilité au sens de l'article L. 744-6 du CESEDA, ni de besoins particuliers en matière d'accueil.

En conséquence, vous ne bénéficiez plus des conditions matérielles d'accueil à partir de ce jour.

LE RETOUR APRÈS TRANSFERT

AÏSSATA TOURÉ ET MAMADOU CAMARA PARTAGENT LEURS VÉCUS

5



L'accueil des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin en France

A travers une expérience renversante au sein d'un squat qui a hébergé plus de 400 demandeurs d'asile à Lyon, j'ai pu accompagner au quotidien ces derniers, quasiment tous placés sous le régime du règlement Dublin durant le déroulement de leurs procédures.

Cette procédure, qui concerne près d'une personne sur trois en demande d'asile en France, est la conséquence d'une volonté politique européenne qui atteint là ses limites.

Accompagner ces personnes durant près de deux ans dans leurs démarches m'a permis de prendre conscience des difficultés pratiques posées par ce règlement.

Dans ce mémoire, j'ai choisi de mettre en lumière les conséquences de l'application du règlement Dublin sur l'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile qui y sont soumis. Bien qu'au cœur de la question de l'asile, la question de l'accueil est souvent mise de côté, pour y préférer une logique chiffrée, collective et impersonnelle.

Le choix de traiter ce sujet sous un angle juridique et à la lumière de la situation individuelle des demandeurs d'asile permet de soulever les défaillances de ce système.