



Note d'analyse

L'application du règlement Dublin III aux frontières françaises

De Dublin III à Dublin IV,
de la lutte contre « l'asylum-shopping »
au « burden-sharing »

Avant-propos

DUBLIN III, UN PROLONGEMENT DE DUBLIN II

Principaux changements du règlement Dublin

Application en France : la loi sur la réforme de l'asile

DUBLIN S'INVITE A LA FRONTIERE

Dans le texte : le règlement Dublin à la frontière

Problèmes et incompatibilités avec la zone d'attente

Risque d'enfermement prolongé

Recours effectif pour tous

Application concrète du règlement Dublin à la frontière

Application des critères de détermination de responsabilité d'un Etat membre

Quand Dublin III permet un regroupement familial

VERS DUBLIN IV

Constat d'un échec : manque de cohérence et de solidarité dans les politiques d'asile des Etats membres

Dublin est mort, vive Dublin : la proposition de la Commission européenne du 4 mai 2016

Abréviations

ADDE	Avocats pour la défense des droits des étrangers
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS	Code frontières Schengen
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CRA	Centre de rétention administrative
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s
JLD	Juge des libertés et de la détention
LDH	Ligue des droits de l'Homme
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAF	Police aux frontières
PPA	Point de passage autorisé
PPF	Point de passage frontalier
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SIS	Système d'information Schengen
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
ZA	Zone d'attente

Avant-Propos

Cette note a pour objectif de revenir sur les ajouts et modifications entre Dublin II et Dublin III, l'application de ce dernier en France, ainsi que d'informer sur le projet d'un règlement Dublin IV. Ce règlement vise à créer un système de répartition des demandeurs de protection internationale entre les États membres de l'Union européenne selon des critères hiérarchisés et précis. Il correspond à la vision de l'Union européenne de la politique migratoire et d'asile à mettre en œuvre à l'échelle européenne. Dans cette perspective, le règlement cherche à lutter contre ce que la Commission européenne appelle «l'asylum-shopping», concept correspondant aux mouvements secondaires des demandeurs d'asile qui souhaitent, pour des raisons qui leur sont propres, faire leur demande dans l'État membre de leur choix, et qui par conséquent, refusent d'être enregistrés ou de faire leur demande dans le premier État par lequel ils entrent sur le territoire de l'Union européenne. Cette idée s'associe depuis ce que la Commission européenne qualifie de «crise migratoire» à l'idée de «burden sharing» ou partage du fardeau : créer un système de solidarité entre les États membres permettant une répartition «juste» des demandeurs d'asile. Ces deux objectifs illustrent la logique dans laquelle l'Union européenne pense sa politique migratoire, sans prendre en compte la volonté du demandeur d'asile.

Cette note est à destination en premier lieu des bénévoles et membres de l'Anafé et se veut éclairante sur le contenu du règlement Dublin et son utilisation, mais plus particulièrement sur l'application de Dublin III aux frontières françaises. Elle doit permettre d'apporter des outils aux intervenants pour contester l'utilisation de Dublin à la frontière ou, dans le cas inverse, l'exploiter pour permettre à un demandeur d'asile de déposer sa demande où il le souhaite, en enclenchant les quelques mécanismes mis à disposition par Dublin III.

Cette note est donc aussi à destination d'un public plus large en tant que support d'information sur la thématique.

DUBLIN III, UN PROLONGEMENT DE DUBLIN II

Le règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013 ou Dublin III est la troisième version du règlement « *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride* »¹. Il a été pensé dans une logique de confirmation des principes de Dublin II et d'amélioration du règlement.

Principaux changements du règlement Dublin

Les articles suivants contiennent les principales modifications et nouveautés du règlement Dublin III et ce qu'il faut en retenir.

Article 3 : Accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale

1. « Les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un quelconque d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit ».

→ Avec cet article, le règlement Dublin prolonge son application à la frontière et donc dans les zones d'attente

2.

- « *Lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État 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'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable.* »

→ Cet article permet de ne pas renvoyer une personne demandeuse d'asile à l'État membre responsable du demandeur de protection internationale s'il existe des « *défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil* ». L'État membre doit dans ce cas continuer à chercher un État responsable selon les critères du chapitre III.

- « *Lorsqu'il est impossible de transférer le demandeur en vertu du présent paragraphe vers un État membre désigné sur la base des critères énoncés au chapitre III ou vers le premier État membre auprès duquel la demande a été introduite, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable devient l'État membre responsable* ».

→ En complément du premier paragraphe de l'article 3.2, ce second paragraphe précise que s'il n'y a pas d'autres options, l'État procédant à la détermination de l'État membre responsable devient lui-même responsable.

A noter : les États gardent « *le droit d'envoyer un demandeur vers un pays tiers sûr, sous réserve des règles et garanties fixées dans la directive 2013/32/UE* » (voir article 3.3).

Article 4 : Droit à l'information

Dès qu'une demande de protection internationale est introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2², dans un État membre, ses autorités compétentes informent le demandeur de l'application du présent règlement, et notamment :

*a) des **objectifs** du présent règlement et des **conséquences** de la présentation d'une autre demande dans un État membre différent ainsi que des conséquences du passage d'un État membre à un autre pendant les*

¹ Journal Officiel de l'Union européenne, Règlement (UE) N°604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013.

phases au cours desquelles l'État membre responsable en vertu du présent règlement est déterminé et la demande de protection internationale est examinée ;

*b) des **critères de détermination** de l'État membre responsable, de la **hiérarchie de ces critères** au cours des différentes étapes de la procédure et de leur durée, y compris du fait qu'une demande de protection internationale introduite dans un État membre peut mener à la désignation de cet État membre comme responsable en vertu du présent règlement même si cette responsabilité n'est pas fondée sur ces critères ;*

*c) de l'**entretien individuel** en vertu de l'article 5 et de la possibilité de fournir des informations sur la présence de membres de la famille, de proches ou de tout autre parent dans les États membres, y compris des moyens par lesquels le demandeur peut fournir ces informations ;*

*d) de la **possibilité de contester** une décision de transfert et, le cas échéant, de demander une **suspension du transfert** ;*

e) du fait que les autorités compétentes des États membres peuvent échanger des données le concernant aux seules fins d'exécuter leurs obligations découlant du présent règlement ;

*f) de l'existence du **droit d'accès aux données** le concernant et du droit de demander que ces données soient rectifiées si elles sont inexactes ou supprimées si elles ont fait l'objet d'un traitement illicite, ainsi que des procédures à suivre pour exercer ces droits, y compris des coordonnées des autorités visées à l'article 35 et des autorités nationales chargées de la protection des données qui sont compétentes pour examiner les réclamations relatives à la protection des données à caractère personnel.*

*2. Les informations visées au paragraphe 1 sont données **par écrit**, dans une langue que le demandeur comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend. Les États membres utilisent la brochure commune rédigée à cet effet en vertu du paragraphe 3.*

Si c'est nécessaire à la bonne compréhension du demandeur, les informations lui sont également communiquées oralement, par exemple lors de l'entretien individuel visé à l'article 5.

- Dans cet article, le règlement Dublin énumère les différents droits permettant l'accès à l'information pour les « Dublinés » et notamment le fait que chaque personne doit avoir accès à une brochure d'information dans une langue qu'il comprend ainsi que l'organisation d'un **entretien individuel (article 5)** avec la personne concernée afin de s'assurer dans un premier temps qu'elle a bien compris les informations données dans le cadre de l'article 4 et de permettre à la personne de donner toutes les informations pertinentes relatives à la détermination de l'État membre responsable (notamment si les personnes ont de la famille présente sur le territoire Schengen).

Article 6 : Garantie en faveur des mineurs

*4. « aux fins de l'application de l'article 8, l'État membre dans lequel le mineur non accompagné a introduit une demande de protection internationale prend dès que possible les mesures nécessaires pour **identifier les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur non accompagné** sur le territoire des États membres, tout en protégeant l'intérêt supérieur de l'enfant ».*

- Cet article confirme que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les États membres. Parallèlement, il innove en élargissant la notion de famille pour les mineurs, en citant au-delà des membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur.³

Article 8 : Mineurs

² Une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible (article 20.2).

³ L'article 2 du règlement définit la notion de « **membres de famille** » (à condition que cette dernière existait déjà dans le pays d'origine) comme suit : le conjoint du demandeur, ou son sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable lorsque le droit ou pratique de l'État membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation relative aux ressortissants de pays tiers, les enfants mineurs des couples visés au premier tiret ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et qu'ils soient nés du mariage, hors mariage ou qu'ils aient été adoptés au sens du droit national, lorsque le demandeur est mineur et non marié, le père, la mère ou un autre adulte qui est responsable du demandeur de par le droit ou la pratique de l'État membre dans lequel cet adulte se trouve, lorsque le bénéficiaire d'une protection internationale est mineur et non marié, le père, la mère ou un autre adulte qui est responsable du bénéficiaire de par le droit ou la pratique de l'État membre dans lequel le bénéficiaire se trouve ; ».

1. « Si le demandeur est un mineur non accompagné, **l'État membre responsable est celui dans lequel un membre de la famille ou les frères ou sœurs du mineur non accompagné se trouvent légalement**, pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Lorsque le demandeur est un mineur marié dont le conjoint ne se trouve pas légalement sur le territoire des États membres, l'État membre responsable est l'État membre où le père, la mère, ou un autre adulte responsable du mineur de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, ou l'un de ses frères ou sœurs se trouve légalement. »

→ Dans cet article, il est également question d'élargissement des catégories de personnes pouvant être considérées comme responsable pour les mineurs.

2. Si le demandeur est un mineur non accompagné dont **un proche se trouve légalement dans un autre État membre et s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui, cet État membre réunit le mineur et son proche** et est l'État membre responsable, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

→ L'article 8.2 permet donc à un « proche »⁴ d'être responsable d'un mineur.

3. Lorsque des membres de la famille, des frères ou des sœurs ou des proches visés aux paragraphes 1 et 2 résident dans plusieurs États membres, l'État membre responsable est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné.

→ Ce paragraphe réaffirme l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. En l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches visés aux paragraphes 1 et 2, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

→ S'il n'y a pas de personne proche du mineur sur le territoire Schengen, l'État où le mineur a introduit sa demande de protection internationale est l'État responsable.

Article 9 : Membres de la famille bénéficiaires d'une protection internationale

Si un **membre de la famille du demandeur**, que la famille ait été ou non préalablement formée dans le pays d'origine, a été admis à résider en tant que **bénéficiaire d'une protection internationale dans un État membre, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale**, à condition que les intéressés en aient exprimé le souhait par écrit.

→ Lorsqu'un ou des membres de la famille du demandeur ont une protection internationale dans un État membre, cet État est également responsable du demandeur (s'il a fait cette demande par écrit).

Article 10 : Membres de la famille demandeurs d'une protection internationale

Si le demandeur a, dans un État membre, **un membre de sa famille dont la demande de protection internationale présentée dans cet État membre n'a pas encore fait l'objet d'une première décision sur le fond, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale**, à condition que les intéressés en aient exprimé le souhait par écrit.

→ De même, si le demandeur a au moins un membre de sa famille (il n'est pas précisé s'il s'agit de la famille proche ou non) en cours de demande de protection internationale dans un État membre, cet État est responsable de sa demande (si le demandeur a fait cette demande par écrit)

A noter : ces deux articles peuvent être utilisés par les intervenants de l'Anafé en zone d'attente pour les personnes souhaitant rejoindre leur famille dans un autre État membre de l'Union européenne, à condition qu'ils puissent fournir des documents établissant leur lien ainsi que leur situation dans ces États et qu'ils rentrent dans les catégories de « membre de famille » énoncées à l'article 2 du règlement.

⁴ L'article 2 du règlement définit la notion de **proche** comme « la tante ou l'oncle adulte ou un des grands-parents du demandeur qui est présent sur le territoire d'un État membre, que le demandeur soit né du mariage, hors mariage ou qu'il ait été adopté au sens du droit national ».

Article 15 : Demande présentée dans la zone de transit internationale d'un aéroport

Lorsque la demande de protection internationale est présentée dans la zone de transit international d'un aéroport d'un État membre par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride, cet État membre est responsable de l'examen de la demande

- Si une personne fait une demande de protection internationale dans la zone de transit international d'un aéroport d'un État membre, cet État membre est responsable de l'examen de la demande. Les critères établis entre l'article 1 et 14 prévalent sur celui-ci mais cela contribue à l'extension de l'application de Dublin à la frontière.

Article 16 : Personnes à charge

1. *Lorsque, du fait d'une grossesse, d'un enfant nouveau-né, d'une maladie grave, d'un handicap grave ou de la vieillesse, le demandeur est dépendant de l'assistance de son enfant, de ses frères ou soeurs, ou de son père ou de sa mère résidant légalement dans un des États membres, ou lorsque son enfant, son frère ou sa soeur, ou son père ou sa mère, qui réside légalement dans un État membre est dépendant de l'assistance du demandeur, les États membres laissent généralement ensemble ou rapprochent le demandeur et cet enfant, ce frère ou cette soeur, ou ce père ou cette mère, à condition que les liens familiaux aient existé dans le pays d'origine, que l'enfant, le frère ou la soeur, ou le père ou la mère ou le demandeur soit capable de prendre soin de la personne à charge et que les personnes concernées en aient exprimé le souhait par écrit.*

2. *Lorsque l'enfant, le frère ou la soeur, ou le père ou la mère visé au paragraphe 1 réside légalement dans un État membre autre que celui où se trouve le demandeur, l'État membre responsable est celui dans lequel l'enfant, le frère ou la soeur, ou le père ou la mère réside légalement, à moins que l'état de santé du demandeur ne l'empêche pendant un temps assez long de se rendre dans cet État membre. Dans un tel cas, l'État membre responsable est celui dans lequel le demandeur se trouve. Cet État membre n'est pas soumis à l'obligation de faire venir l'enfant, le frère ou la soeur, ou le père ou la mère sur son territoire.*

- Si l'enfant, le frère, la sœur, le père ou la mère du demandeur vivent légalement dans un autre État membre que celui où se trouve le demandeur, c'est cet État qui est responsable du demandeur. Cet article évoque notamment la notion de « lien de dépendance » qui existerait soit si le demandeur était dépendant d'un membre de sa famille, soit si à l'inverse une personne de la famille du demandeur était dépendante de lui. Si ce lien de dépendance existe, il est simplement écrit que les États membre « laissent généralement ensemble... ». Il n'y a pas d'obligation.

Article 17.2 : Clauses discrétionnaires

– L'État membre dans lequel une demande de protection internationale est présentée et qui procède à la détermination de l'État membre responsable, ou l'État membre responsable, peut à tout moment, avant qu'une première décision soit prise sur le fond, demander à un autre État membre de prendre un demandeur en charge pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels, même si cet autre État membre n'est pas responsable au titre des critères définis aux articles 8 à 11 et 16. Les personnes concernées doivent exprimer leur consentement par écrit.

- Chaque Etat peut décider d'examiner ou non une demande d'asile même s'il n'est pas l'État responsable.

Article 21 : Présentation d'une requête aux fins de prise en charge

et **Article 22 : Réponse à une requête aux fins de prise en charge**

- Concerne environ 25% des procédures Dublin en France notamment les personnes titulaires d'un visa délivré par un autre État membre, ou interpellées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure et dont les empreintes sont alors enregistrées dans le fichier Eurodac en catégorie « 2 ». L'essentiel des procédures Dublin à la frontière sont des requêtes aux fins de prise en charge. Pour les différents critères, voir le tableau de la Cimade ci-après.

Article 23 : Présentation d'une requête aux fins de reprise en charge (lorsqu'une nouvelle demande a été introduite dans l'État membre requérant) et **Article 24 : Présentation d'une requête**

aux fins de reprise en charge (lorsque aucune nouvelle demande a été introduite dans l'État membre requérant)

- Concerne 75% des procédures Dublin, lorsque la personne a déjà déposé une demande d'asile dans un pays, qu'elle soit toujours en cours d'examen, en désistement ou rejetée. Ses empreintes sont alors enregistrées dans le fichier Eurodac en catégorie « 1 ». **Voir tableau de la Cimade ci-après**

Article 27 : Voies de recours

– Le demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c), ou d), dispose d'un **droit de recours effectif, sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision, en fait et en droit, de cette décision devant une juridiction.**

– 2. Les Etats membres accordent à la personne concernée un **délai raisonnable** pour exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1

– 3. aux fins des recours contre des décisions de transfert ou des demandes de révisions de ces décisions, les Etats membres prévoient les dispositions suivantes dans leur droit national:

a) le recours ou la révision confère à la personne concernée le **droit de rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision ; ou**

b) le **transfert est automatiquement suspendu** et une telle **suspension expire au terme d'un délai raisonnable**, pendant lequel une juridiction, après un examen attentif et rigoureux de la requête, aura décidé s'il y a lieu d'accorder un effet suspensif à un recours ou une demande de révision ; ou

c) **la personne concernée a la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. Les États membres veillent à ce qu'il existe un recours effectif, le transfert étant suspendu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la première demande de suspension. La décision de suspendre ou non l'exécution de la décision de transfert est prise dans un délai raisonnable, en ménageant la possibilité d'un examen attentif et rigoureux de la demande de suspension. La décision de ne pas suspendre l'exécution de la décision de transfert doit être motivée.**

→ - Droit de recours effectif

- avec un délai raisonnable

- droit de rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours

OU

- transfert automatiquement suspendu, suspension expire après un délai raisonnable.

OU

- la personne PEUT demander la suspension dans un délai raisonnable. La décision doit être prise dans un délai raisonnable. Si la décision est de ne pas suspendre l'exécution de la décision de transfert, celle-ci doit être motivée.

Concernant les critères de prise en charge, ce tableau de la Cimade établit la liste des articles de Dublin III (et ceux correspondant de Dublin II) pour chaque critère.⁵ L'ensemble de ces critères est susceptible d'être appliqué à la frontière.

Article Dublin III	Article Dublin II	Critères de responsabilité	Responsabilité de l'Etat demandeur
-----------------------------------	-------------------------	----------------------------	------------------------------------

⁵ Le règlement Dublin III en France, la Cimade, avril 2014, 78p. p8.

8	6	Mineur isolé : l'État où se trouve un membre de famille, frère ou sœur légalement admis et dans l'intérêt du mineur	Si pas de membre de famille, dernier Etat où le mineur a introduit sa demande de protection. (cf. CJUE, 6 juin 2013, C-648/11)
9	7	Etat où se trouve un membre de famille bénéficiaire de protection internationale admis à séjourner avec consentement par écrit	
10	8	Etat où se trouve un membre de famille demandeur d'asile si la demande n'a pas fait l'objet d'une décision sur le fond avec consentement par écrit	Pas de critère. Attention en cas de demandes simultanées application de l'article 11
11	14	En cas de demandes simultanées, et si Etats responsables différents, responsabilité pour l'Etat responsable du plus grand nombre (y compris enfants mineurs accompagnants -article 20) si égalité de nombre, Etat responsable de la demande du plus âgé	
12-1	9-1	Etat ayant délivré un titre de séjour en cours de validité	Si validité du titre expiré depuis plus de deux ans (12-4) ou en cas de fraude
12-2	9-2	Etat ayant délivré un visa en cours de validité	Si validité du visa expiré depuis plus de six mois ou en cas de fraude (12-5)
12-3	9-3	Etat ayant délivré un titre de séjour ou un visa de validité la plus longue en cas de délivrance de plusieurs titres ou visas par des différents Etats	Si titre expiré depuis plus de deux ans (12-4) Si visa expiré depuis plus de six mois ou en cas de fraude (12-5)
13-1	10-1	Preuve d'un franchissement irrégulier de frontières, notamment signalement EURODAC de catégorie 2 de moins d'un an	12 mois après la date du franchissement des frontières, possibilité d'application du 13-2
13-2	10-2	Séjour irrégulier d'au moins cinq mois dans un Etat après 12 mois du signalement EURODAC ou circonstances inconnues. Si plusieurs séjours d'au moins cinq mois, dans plusieurs pays, dernier pays de séjour irrégulier de cinq mois	.
14	11	Si exemption de visa, pays d'entrée	Si l'Etat demandeur exempté également de visa
15	12	Demande d'asile à la frontière dans un Etat	
	13	Premier pays où est présenté une demande d'asile	

De son côté, ce graphique de la Commission européenne montre les différents critères de détermination de l'État membre responsable, dans l'ordre selon lesquels ils doivent être appliqués.



Source : Note de la Commission européenne sur la réforme du règlement Dublin

Application en France : la loi sur la réforme de l'asile

La réforme de l'asile du 29 juillet 2015 doit transposer le « paquet asile »⁶ dans la loi française. Elle doit répondre à deux objectifs :

- renforcer les garanties des personnes ayant besoin d'une protection internationale
- statuer rapidement sur les demandes d'asile (l'objectif de délai moyen est de neuf mois).⁷

Dans le cadre de l'article 8 de cette loi, le règlement Dublin est désormais appliqué à la frontière française. Les personnes faisant une demande d'asile à l'aéroport ou en zone d'attente seront susceptibles d'être transférées vers l'État membre responsable de la demande d'asile, conformément aux critères établis par le règlement.

De manière générale, le demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin a le droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à son transfert effectif. Il va sans dire que pour cela il faut qu'il soit parvenu à entrer sur le territoire sans être directement transféré depuis la frontière. Le Dubliné peut être assigné à résidence pendant la période de détermination de l'État membre responsable et après la notification de son transfert. Sur le territoire, le délai pour exercer un recours contre la décision de transfert est de quinze jours, et le juge doit également statuer en quinze jours, sauf si le demandeur d'asile est assigné à résidence ou est retenu dans un centre de rétention. Dans ces cas, les délais sont respectivement de quarante-huit heures et soixante-douze heures. Le recours contre la décision de transfert est suspensif.⁸ Les délais pour les Dublinés maintenus en zone d'attente sont les mêmes que pour ceux placés en centre de rétention, la procédure est donc accélérée pour éviter un maintien trop long.

⁶ Le paquet asile ou RAEC (régime d'asile européen commun) se compose à titre principal de cinq grands textes : la directive « qualification » révisée, la directive « procédures » révisée, la directive « accueil » révisée, le règlement Dublin révisé et le règlement EURODAC révisé.

⁷ Panorama des lois, Loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, 30 juillet 2017, <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-reforme-asile.html>

⁸ La Cimade, Ce que la loi relative à la réforme du droit d'asile va changer, 16 juillet 2015 : <http://www.lacimade.org/ce-que-la-loi-relative-a-la-reforme-du-droit-dasile-va-changer/>

Cependant, des incompatibilités persistent entre la réforme de l'asile en France et le règlement Dublin III. Dans le texte de la réforme de l'asile, on peut constater que l'enfermement en centre de rétention administrative des Dublinés en attente de transfert n'est pas encadré, alors que dans le règlement Dublin III, seules les personnes susceptibles de fuir sont censées être placées en rétention.

Enfin, comme le souligne le GISTI, le mécanisme de Dublin est d'ores et déjà inefficace en plus d'être injuste car non appliqué par les Etats membres. En effet, seulement 17 % des personnes pour lesquelles un transfert Dublin a été demandé sont effectivement transférées vers un autre État membre responsable de leur demande, en 2012.⁹ L'Anafé rappelle, tout comme la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) et le GISTI que le principe devrait être que chaque personne peut faire sa demande d'asile dans l'État de son choix.

DUBLIN S'INVITE A LA FRONTIERE

Dans le texte : le règlement Dublin à la frontière

Le règlement Dublin III introduit la demande d'asile à la frontière dans la procédure Dublin. Selon l'article 3 «accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale»: *«Les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un quelconque d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit».*

L'article 15 du règlement ajoute que si une demande d'asile est présentée dans une zone de transit international d'un aéroport, l'État responsable est celui sur lequel se trouve l'aéroport (sauf si le demandeur correspond aux critères énoncés avant l'article 15 du règlement, voir le tableau de la Cimade).

Avec la réforme de l'asile et la mise en conformité avec le règlement Dublin III, le ministère de l'intérieur peut donc décider de rejeter une demande d'admission au titre de l'asile si la personne fait l'objet d'une procédure Dublin. Dans ce cas, l'OFPRA ne peut se prononcer sur le cas de cette dernière. A l'inverse, une personne peut faire savoir au ministère et à l'OFPRA qu'elle souhaite bénéficier d'un transfert Dublin pour rejoindre ses proches dans un autre Etat membre.

Cependant, la France n'a pas attendu l'adoption de la loi du 29 juillet 2015 pour appliquer Dublin à la frontière. Ainsi, le ministère de l'intérieur communiquait à l'Anafé en 2015 des chiffres sur le nombre de Dublinés à la frontière en 2014, qui était de 34 personnes dont 20 pour lesquelles un accord avait été trouvé, et pour le premier semestre 2015 où cinq dossiers avaient été initiés dont deux avaient conduit à un accord.

Problèmes et incompatibilités avec la zone d'attente

Cette application du règlement Dublin à la frontière pose plusieurs problèmes. Premièrement, les délais de la procédure Dublin sont incompatibles avec ceux de la zone d'attente. Les articles 21, 22, 23, 25 et 29 du règlement définissent ces délais. L'État dispose d'au moins deux mois et demi et jusqu'à cinq mois (selon si c'est une procédure de reprise en charge ou de prise en charge, et si elle est la conséquence d'une enquête Eurodac ou non) pour déterminer l'État membre responsable de la demande d'asile, alors que le maintien en zone d'attente ne peut dépasser les vingt jours. L'État dispose de trois mois pour saisir un État membre responsable, ce dernier dispose de deux mois pour accepter ou refuser le transfert. Son silence est considéré comme un accord.

A noter : Dans un arrêt du 26 juillet 2017¹⁰ faisant suite à une question préjudicielle d'une juridiction allemande, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) juge qu'au sens du paragraphe 2 de l'article 20 du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 (dit « Dublin III »), une demande de protection internationale est

⁹ GISTI, Action collective, Système européen : il faut en finir avec le règlement Dublin, 23 juin 2015, <http://www.gisti.org/spip.php?article4980> 23 juin 2015

¹⁰ CJUE, 26 juill. 2017, aff. C-670/16, Tsegezab Mengesteab. Le tribunal administratif de Lille s'était déjà prononcé dans ce sens : TA Lille 11 mai 2017 n°1703442.

réputée introduite dès que l'autorité compétente est informée, par un document écrit, établi, même sommairement, par une « autorité publique », de l'intention d'une personne de solliciter le bénéfice d'une protection internationale. Or le système français est proche du système allemand sur lequel repose la solution de la Cour. En effet, les demandeurs d'asile doivent d'abord passer dans une plateforme d'accueil qui fixe un rendez-vous avec la préfecture et communique à cette dernière un formulaire électronique à l'issu de ce premier entretien. Avec cet arrêt, la procédure de détermination de l'État responsable peut être comprise comme commençant au moment de l'envoi par la plateforme d'accueil du formulaire électronique à la préfecture. Cela signifie qu'une demande de prise en charge ou reprise en charge effectuée plus de trois mois après le passage de la personne demandeuse d'asile à la plateforme d'accueil peut mettre fin à la procédure de détermination.

Cette solution avait déjà été retenue par le Tribunal administratif de Lille le 11 mai 2017 et cette jurisprudence a été confirmée le 26 juillet 2017 par ce même tribunal.

Risque d'enfermement prolongé

Comme les délais sont de fait incompatibles, la personne qui demande l'asile s'expose à un enfermement prolongé suite aux vingt jours de maintien en zone d'attente, dans l'attente de la détermination de l'État membre. Les délais applicables à la zone d'attente sont les mêmes que ceux pour la rétention. Même si la saisine de l'État responsable et la réponse de ce dernier parvenaient à intervenir dans un délai de vingt jours afin de correspondre aux délais de la zone d'attente, le transfert du Dubliné doit se faire dans un délai de six semaines. Or, l'hébergement du demandeur d'asile pendant cette période de six semaines n'est pas défini dans le cadre de la réforme de l'asile. Cela ajoute donc à l'inquiétude de voir se prolonger le maintien des Dublinés dans des lieux de privation de liberté. En outre, la réforme de l'asile de 2015 n'évoque à aucun moment les modalités de transfert de la frontière à laquelle se trouve le Dubliné vers l'État responsable, notamment concernant les délais.¹¹

• Procédure	• Délai de saisine	• Délai de réponse	• Délai de transfert
• Prise en charge	• Trois mois	• Deux mois	• 6 mois (1 an si prison, 18 mois si fuite) Délai redémarre si rejet après recours
• Pris en charge si relevé Eurodac catégorie 2	• Deux mois		
• Reprise en charge	• Trois mois	• Un mois	
• Reprise en charge avec relevé Eurodac catégorie 1	• Deux mois	• 15 jours	
• Procédure en rétention	• Un mois	• Deux semaines	• Six semaines

Tableau formation zone d'attente Anafé, novembre 2016

Dans une note sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) souligne également les incompatibilités entre le « *le maintien en zone d'attente de l'étranger sollicitant son entrée au titre de l'asile « le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat »* » d'une part, et « *les délais de mise en œuvre du règlement Dublin III* »¹²d'autre part. Il ajoute que la procédure Dublin ne peut en aucun cas être la seule justification de la privation de liberté d'un étranger.

Par ailleurs, le HCR estime que le risque de fuite de cette personne ne peut être présumé seulement par la considération qu'un autre Etat membre est responsable du traitement de la demande d'asile.

C'est ce que la Cour d'Appel de Toulouse a considéré, dans une ordonnance du 11 août 2017 où elle a annulé une prolongation de rétention administrative motivée sur le simple fait que la personne concernée

¹¹ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, Assemblée plénière, 20 novembre 2014.

¹² Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, 33p. p8.

avait exprimé une préférence pour son maintien en France alors même qu'elle s'était présentée à toutes ses convocations préfectorales.¹³

Dans un avis du 10 juillet 2017, le Conseil d'État s'est opposé au placement en rétention d'une personne pour laquelle la préfecture était encore en attente de réponse de prise en charge par l'Allemagne car « le législateur n'a pas entendu que l'autorité administrative puisse placer en rétention administrative le demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert avant l'intervention de la décision de transfert ».¹⁴ A ce stade de la procédure, la personne susceptible d'être *dublinée* peut uniquement être assignée à résidence. En prolongeant cette réflexion aux zones d'attente, une personne ne devrait alors pas être maintenue uniquement dans l'attente de la réponse des autorités de l'État présumé responsable.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 27 septembre 2017¹⁵ rappelle que le risque de fuite est défini dans l'article 2 du règlement Dublin « *dans un cas individuel, comme l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur de protection internationale, ressortissant de pays tiers ou apatride, qui fait l'objet d'une procédure de transfert* ». Or la Cour de Cassation cite la CJUE qui, dans un arrêt du 15 mars 2017¹⁶, dit que le règlement Dublin doit être interprété en ce sens qu'il impose « *aux États membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert et que l'absence d'une telle disposition entraîne l'inapplicabilité de l'article 28, paragraphe 2, de ce règlement* ». Par conséquent, la Cour de Cassation statue que « *le placement en rétention administrative des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une procédure de transfert ne peut être prononcé qu'en cas de risque non négligeable de fuite ; que les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert doivent être fixés par une disposition nationale contraignante de portée générale; qu'en l'absence d'une telle définition légale, le placement en rétention doit être déclaré illégal ; que la loi française ne définit pas les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert* » par conséquent la prolongation en rétention doit être annulée.

Ces différentes jurisprudences ont en commun de montrer que le placement en rétention d'un *dubliné* n'est pas assez encadré et est utilisé de manière trop systématique. Le risque de fuite qui est la seule justification possible de ce placement en rétention n'a pas été défini de manière suffisamment claire et précise dans le règlement Dublin ou la loi française, de sorte que ce risque est invoqué dès lors qu'une personne n'a pas présenté de garanties suffisantes de représentations ou qu'elle a simplement exprimé son souhait de se maintenir en France. Or, et cette réflexion peut être prolongée aux zones d'attente, le règlement Dublin est clair sur l'impossibilité d'enfermer une personne au seul motif qu'elle fait l'objet de la procédure établie par le règlement. Les *Dublinés* n'ont donc aucune raison légale d'être enfermés en zone d'attente ou en centre de rétention, à moins qu'ils présentent un risque de fuite qui doit être défini par des critères objectifs.

Recours effectif pour tous

De plus, si les *Dublinés* ont droit à un recours suspensif de 48h contre la décision de transfert, au même titre que les demandeurs d'asile dont la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été rejetée, il n'en demeure pas moins que ce délai semble beaucoup trop court compte tenu du caractère complexe de la procédure Dublin. Le HCR dans sa note sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile évoque également son inquiétude quant à l'effectivité de ce recours, « *dans la mesure où les personnes n'ont pas systématiquement accès à une aide juridique ni à une assistance linguistique pour préparer leurs recours même si désormais la motivation de la requête n'est plus exigée.* »¹⁷ et d'ajouter « *la brièveté du recours de 48 heures en zone d'attente risque en pratique de ne pas le rendre toujours accessible aux personnes et de les priver d'un recours effectif* »¹⁸.

¹³ Cour d'Appel de Toulouse, 11 août 2017, ordonnance n°2017 /316.

¹⁴ Conseil d'État, 2ème chambre de la Section du contentieux, 10 juillet 2017, avis n°408919.

¹⁵ C.cass., civ.1, arrêt du 27 septembre 2017, n°1130.

¹⁶ CJUE, arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15.

¹⁷ Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, 33p. p8.

¹⁸ Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, 33p. p8.

Pas de garantie de protection effective dans tous les États membres quand une personne a déjà une protection internationale dans un État membre : arrêt *Cimade et M.B.* du 13 novembre 2013 (Requête n° 349735)¹⁹

Par ailleurs, l'État membre désigné comme responsable ne garantit pas nécessairement une protection effective au demandeur d'asile, ou à la personne ayant obtenu le statut de réfugié dans cet État. La Cour européenne des droits de l'Homme, dans son arrêt *MSS c/ Belgique et Grèce*, 2011, a admis qu'on ne pouvait « *présumer que le requérant reçoive un traitement conforme aux exigences de la Convention mais au contraire s'enquérir, au préalable, de la manière dont les autorités [...] appliquaient la législation en matière d'asile en pratique* ». De même, comme l'affirme le Conseil d'État dans son arrêt *Cimade et M.B.* du 13 novembre 2013 (Requête n° 349735), « *les craintes dont [le réfugié/demandeur d'asile] fait état quant au défaut de protection dans cet État membre [de l'Union européenne] doivent en principe être présumées non fondées, sauf à ce que l'intéressé apporte, par tout moyen, la preuve contraire* », ce qui signifie que le Conseil d'État a considéré que le fait qu'un État soit membre de l'Union européenne ne suffisait pas à tenir pour acquise une protection réelle de la part de ce dernier pour un demandeur d'asile ou un réfugié. Le Conseil d'État a donc confirmé l'arrêt de la CEDH²⁰.

Absence d'obligation d'information dans la réforme du droit d'asile comme prescrite par l'article 4 de Dublin III

Dans sa note sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, le HCR rappelle que le principe de non refoulement doit s'appliquer partout sur le territoire, y compris à la frontière, « *le critère décisif en la matière n'étant pas de savoir si ces personnes se trouvent sur le territoire de l'État, mais plutôt si elles ont été placées sous l'autorité et le contrôle effectif de cet État.* »²¹ De même, le HCR souligne les différences de protection accordées selon les États membres et insiste sur la possibilité d'utiliser l'article 17 du règlement Dublin III, aussi appelé « *clause discrétionnaire* », mais également l'entretien individuel avec le demandeur qui permet de savoir s'il a de la famille dans un État membre, ou encore l'intérêt supérieur de l'enfant, pour pallier les défaillances de certains systèmes d'asile nationaux et permettre une protection optimale du demandeur d'asile.²² Pour ce faire, le HCR insiste sur le droit à un recours effectif pour les *Dublinés*.

Comme l'Anafé l'avait déjà souligné en 2014, « *depuis l'introduction de la procédure Dublin III dans la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile, seule une part très marginale des demandeurs d'asile en France a été soumise à une procédure Dublin. Ainsi, en 2013, environ 10% des demandes d'asile ont donné lieu à une saisine d'un Etat-membre, et seuls 1,2% des demandeurs d'asile ont été effectivement transférés* »²³. Partant de ce constat, il est important de rappeler que très peu de procédures Dublin sont déclenchées à la frontière et que l'ensemble des problèmes et incompatibilités ici énumérés n'a pas ou peu pu être constatés à la frontière. Au-delà donc de ces complications susceptibles de se produire en cas d'application de la procédure se pose la question de la pertinence d'une telle procédure qui n'est que rarement voire jamais utilisée.

Application concrète du règlement Dublin à la frontière

Application des critères de détermination de la responsabilité d'un Etat membre

Angolais en provenance de Luanda, M.C arrive le 19 avril 2017 à l'aéroport de Roissy. Défenseur des droits en Angola et travaillant depuis plusieurs années avec la FIDH et Amnesty international France, il fait une demande d'asile dès son arrivée et est ensuite placé en zone d'attente. Il est convoqué en entretien avec l'OFPPA mais à la dernière minute ce dernier est annulé car Monsieur ferait l'objet d'une procédure Dublin.

¹⁹ Anafé, Analyse du projet de réforme de l'asile, 13p. P9.

²⁰ Anafé, formation la zone d'attente, novembre 2016, 37p. p29.

²¹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, 33p. p5.

²² Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, 33p. P7-8.

²³ Xenodoques – Blog sur le droit d'asile, *Statistiques sur l'application du règlement Dublin en France en 2013*, 1^{er} avril 2014 : <http://xenodoques.blog.lemonde.fr/2014/04/01/statistiques-sur-lapplication-du-reglement-dublin-en-france-en-2013/>

Dans un premier temps, la PAF l'informe de cette décision de refus d'examen de la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile en lui donnant simplement une brochure d'information sur le règlement Dublin. Monsieur comprend que l'OFPPA considère qu'il a déjà fait une demande d'asile au Portugal. Cela crée de la confusion puisque Monsieur n'a jamais quitté l'Angola. La situation s'éclaircit après un courrier de l'ACAT, la FIDH et Amnesty International au ministère de l'intérieur demandant l'application de la clause discrétionnaire (article 17 du règlement Dublin). Ce dernier a expliqué que Monsieur étant porteur d'un visa Schengen portugais, sa demande d'asile doit donc être examinée par le Portugal, sans se prononcer sur la clause discrétionnaire. Les autorités portugaises donnent leur accord pour un transfert le 28 avril, laissant 48h pour contester cette décision. Une avocate rédige un recours et Monsieur passe devant le Tribunal Administratif de Paris qui rejette la demande. Monsieur est finalement transféré au Portugal après 19 jours de maintien.

Une question demeure concernant les modalités de son séjour en France en attendant son transfert au Portugal s'il n'était pas transféré avant la fin de son maintien en zone d'attente : où aurait-il été placé ou de nouveau privé de liberté ?

Quand Dublin III permet un regroupement familial

M.B est Vénézuélien. Il arrive le 8 mai 2017 à Roissy, en provenance de Caracas. Il vient rejoindre sa femme et sa fille, demandeuses d'asile en Italie, mais apprend à son arrivée en France qu'il est fiché SIS et ne peut poursuivre son voyage vers l'Italie. Monsieur fait donc une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Nous envoyons un email à l'OFPPA pour signaler la demande de Monsieur d'être transféré vers l'Italie pour faire sa demande en vertu de l'article 10 du règlement Dublin. Ce mail est ensuite transféré au ministère de l'intérieur. La demande est rejetée et nous écrivons donc un recours pour Monsieur. Il est libéré au Tribunal administratif après huit jours de maintien et peut donc rejoindre sa femme et sa fille en Italie.

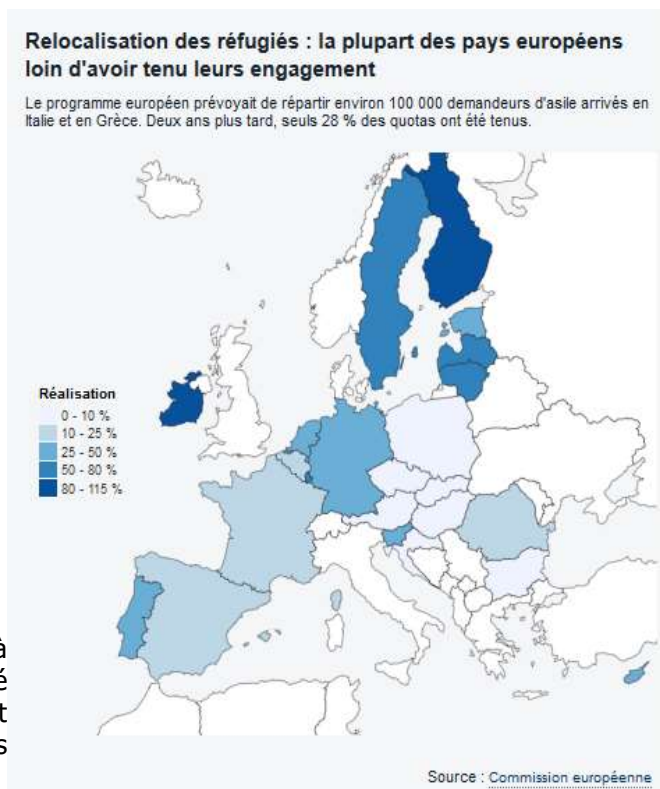
Dans ce cas, l'application de l'article 10 du règlement Dublin III a permis à Monsieur de retrouver sa famille demandeuse d'asile dans un autre État membre, même s'il a fallu pour cela que Monsieur passe devant le tribunal administratif. Ces cas de demande de transfert Dublin pour regroupement familial sont d'une certaine manière le seul aspect positif de ce règlement Dublin III, à condition qu'ils soient possibles et pris en compte. Par exemple, si des personnes n'ont pas de documents prouvant leurs liens familiaux, notamment parce qu'ils ont dû partir dans la précipitation et n'ont pas pu les emporter avec eux, il n'est pas envisageable de faire une demande de procédure Dublin. Mais même dans le cas où les demandeurs d'asile disposent de ces documents (acte de mariage, actes de naissances de leurs enfants etc.) il arrive que cela ne soit pas pris en compte par le ministère de l'intérieur dans sa décision, comme cela a été le cas pour Monsieur B. A noter que l'Anafé a appris que les transferts vers la Grèce et l'Italie n'étaient pas validés par le ministère de l'intérieur, à cause des incompatibilités de délais que cela pourrait entraîner, ces deux pays étant débordés. Dans les cas où les personnes devraient être transférées ou souhaiteraient l'être vers ces deux destinations, le ministère examine leur dossier comme une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile « classique », ce qui peut être extrêmement préjudiciable pour ces personnes, car si leur demande est rejetée ainsi que leur recours, elles peuvent être renvoyées à tout moment. Par ailleurs, si elles sont libérées au titre de l'asile par le ministère ou le Tribunal administratif, il reste difficile pour elles de rejoindre les pays où elles souhaitent faire leur demande d'asile, notamment à cause du rétablissement des contrôles aux frontières internes par certains pays. Par ailleurs, le risque est alors que les personnes soient Dublinées de ce deuxième pays vers la France.

VERS DUBLIN IV²⁴

Constat d'un échec : manque de cohérence et de solidarité dans les politiques d'asile des États membres

²⁴ Passeurs d'hospitalité, blog, <https://passeursdhospitalites.wordpress.com/2016/11/11/en-route-vers-dublin-iv/>

En septembre 2015, la Commission européenne a décidé de prendre deux décisions de réinstallations temporaires (jusqu'en septembre 2017) pour pallier aux arrivées « massives » de migrants en Grèce et en Italie. Ces décisions ont suscité beaucoup de débat, plusieurs États ne souhaitant pas être contraints par la Commission européenne à accepter un quota de demandeurs d'asile sur leur territoire. C'est le 22 septembre 2015 que la Commission a finalement réussi à faire voter ce mécanisme d'urgence. La Slovaquie, la Roumanie, la Hongrie et la République tchèque se sont opposées à la mise en place de ce système contraignant. La Finlande, s'est abstenue et la Pologne qui faisait partie des pays réticents, s'est finalement ralliée aux États partisans de la mise en place de ce mécanisme (principalement l'Allemagne et la France).²⁵ Le mécanisme devait permettre la relocalisation de 160 000 personnes sur deux ans. L'accord UE-Turquie a fait baisser ce chiffre de 54 000 personnes. Finalement, les États membres devaient organiser la répartition de 98 255 personnes.



Le 28 septembre 2016, à 651 personnes ont été Parmi elles, 4 455 ont Grèce et 1 196 depuis

mi-parcours, « seules 5 relocalisées en un an. été réparties depuis la l'Italie, »²⁶

²⁵ DUCOURTIEUX Cécile, STROOBANTS Jean-Pierre, L'Union Européenne s'accorde sur la répartition en deux temps de 120 000 réfugiés, lemonde.fr, 22 septembre 2015, http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/22/l-union-europeenne-s-accorde-sur-la-repartition-en-deux-temps-de-120-000-refugies_4767331_3214.html

²⁶ GEOFFROY Romain, Relocalisation des réfugiés : l'UE encore loin de ses objectifs, lemonde.fr, 3 octobre 2016, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/10/03/relocalisation-des-refugies-l-ue-encore-loin-de-ses-objectifs_5007414_4355770.html

La Commission européenne a annoncé début septembre 2017, peu avant la clôture du plan, que 27 695 personnes avaient bénéficié de ce dernier, 19 244 en provenance de Grèce et 8 451 en provenance d'Italie. Ce qui correspond à 28 % de l'objectif initial.²⁷



Concernant la France, au 28 septembre 2016, elle avait accueilli 1952 personnes, et devait donc encore recevoir 17 762 demandeurs d'asile dans le cadre de cet accord. A cette date, elle avait donc tenu son engagement à 9,9 %.²⁸ Au terme du plan de relocalisation, elle a accueilli 4 278 demandeurs d'asile dont 330 venant d'Italie et 3 948 de Grèce. Elle a donc tenu son objectif à 21,7 %.

L'institut Delors, créé par Jacques Delors en 1996, est un think tank qui a pour but de formuler des analyses et propositions aux décideurs européens. Henrik Enderlein et Nicole Koenig, respectivement directeur et chercheur au Jacques Delors Institut de Berlin ont écrit un article sur les raisons qui selon eux expliquent les défaillances du système de Dublin actuel et leurs recommandations pour un règlement Dublin IV. Ils soulignent notamment le manque de cohérence entre les politiques d'asile des différents États membres (taux de reconnaissance du statut de réfugié variant énormément par exemple) et la nécessaire mise en place d'un mécanisme de solidarité réel. Leur proposition pour Dublin IV repose sur cinq piliers²⁹:

1. Une harmonisation des normes de jure et de facto au travers d'un statut d'asile européen unique et d'une agence européenne pour l'asile autonome et renforcée.
2. Un partage des responsabilités plus juste grâce à un mécanisme de relocalisation qui tienne compte aussi bien des préférences des États membres que de celles des réfugiés.
3. Une protection complète des frontières extérieures de l'UE dans le cadre d'une protection européenne renforcée des frontières et des côtes et d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité intérieure, notamment au niveau de l'échange d'informations, de la lutte contre le terrorisme et de la coopération des services de renseignement.

²⁷DURAND Anne-Aël, « Relocalisation » des migrants en Europe : quels pays ont tenu leurs engagements ? lemonde.fr, 26 septembre 2017, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/09/26/migrants-relocalises-en-europe-quels-pays-ont-tenu-leurs-engagements_5191777_4355770.html

²⁸GEOFFROY Romain, Relocalisation des réfugiés : l'UE encore loin de ses objectifs, lemonde.fr, 3 octobre 2016, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/10/03/relocalisation-des-refugies-l-ue-encore-loin-de-ses-objectifs_5007414_4355770.html

²⁹ ENDERLEIN Henrik, KOENIG, Nicole, Asile et réfugiés, en route vers Dublin IV, institutdelors.eu, 31 août 2016, <http://www.institutdelors.eu/011-23479-Asile-et-refugies-en-route-vers-Dublin-IV.html>

4. Un meilleur partage global des responsabilités par le biais d'une aide étendue aux pays d'origine et de transit, d'un programme de réinstallation élargi et de voies d'accès légales plus accessibles pour les migrants économiques.
5. Une répartition de la charge financière efficace à l'aide d'un Fonds Schengen global comportant quatre programmes thématiques : Asile et Intégration ; Frontières extérieures ; Sécurité intérieure et Coopération extérieure.

Ces propositions obéissent à une logique de « sécurisation » de l'espace Schengen et de « burden sharing » (partage du fardeau), sur un plan matériel et financier notamment, y compris avec les États de transit et d'origine. C'est dans cette optique que des accords de réadmission sont prévus depuis plusieurs décennies avec des pays considérés comme « sûrs » mais qui ne protègent pourtant pas les personnes migrantes et/ou demandeuses d'asile sur leur territoire. L'accord signé avec la Turquie le 18 mars 2016 en est une bonne illustration.

L'esprit de ces propositions est globalement repris dans la proposition de la Commission européenne du 4 mai 2016 de réforme du règlement Dublin. Plusieurs points importants sont à relever. Selon le site European Papers (Carnets européens), revue juridique et lieu de réflexion sur l'intégration européenne, cette réforme veut répondre à trois objectifs :

- améliorer l'efficacité des critères de détermination de l'État membre compétent pour examiner la demande d'asile.
- prévenir les mouvements secondaires et « l'asylum shopping ».
- répartir plus équitablement les demandes d'asile entre les différents États membres : « burden sharing » (partage du fardeau).

Dublin est mort, vive Dublin³⁰: la proposition de la Commission européenne du 4 mai 2016

Dans le cadre du premier objectif, la Commission européenne souhaite ajouter une étape dans la procédure. Cette étape aurait pour but de faire un tri entre les demandes « irrecevables et infondées » et les autres demandes pour lesquelles les critères de compétences hiérarchisés seraient appliqués, toujours dans une logique du « bon » et du « mauvais » demandeur d'asile.

Les demandes irrecevables seraient caractérisées par les personnes venues d'un « premier pays d'asile » ou d'un « pays tiers sûr ». Les demandes infondées correspondraient aux demandes formulées par des ressortissants de « pays d'origines sûrs » (selon la liste européenne). Enfin, il y aurait également une catégorie « demandes ultérieures » et une catégorie de personnes dangereuses pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre. Dans chacun de ces cas, c'est l'État membre auprès duquel a été présentée la demande pour la première fois qui sera compétent. L'État concerné aura donc la « simple faculté de procéder à l'examen des demandes selon la procédure accélérée – comme prévu par la normative en vigueur – uniquement dans le cas des demandes "irrecevables" »³¹. Pour les autres demandes, « il lui incombera une véritable obligation juridique d'appliquer cette procédure. »³² Cette utilisation obligatoire de la procédure accélérée est problématique dans la mesure où elle fait passer cette pratique de l'exception à la règle.

La procédure accélérée peut également être appliquée en cas de non-respect par les demandeurs d'asile de l'obligation de présenter la demande d'asile auprès du premier État membre d'entrée irrégulière. Dans ce cas, les requérants ont un accès limité à un recours effectif et suspensif (qui sont des droits essentiels notamment pour assurer le principe de non refoulement, qui sont assurés par l'article 27.3 du règlement Dublin III). Dublin IV réduirait la possibilité de recours « ratione temporis – à sept jours à dater de la

³⁰ Droit et politique de l'immigration et de l'Asile de l'UE, Blog, <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-est-mort-vive-dublin-la-proposition-de-reforme-du-4-mai-2016-de-la-commission/>

³¹ VITIELLO Daniela, Du vin vieux dans de nouvelles outres ? Réflexions sur la proposition de règlement Dublin IV, http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/du-vin-vieux-dans-de-nouvelles-outres-reflexion-sur-la-proposition-de-reglement-dublin-iv#_ftnref45

³² http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/du-vin-vieux-dans-de-nouvelles-outres-reflexion-sur-la-proposition-de-reglement-dublin-iv#_ftnref45

notification de la décision de son transfert – et *ratione materiae* – aux cas où il existe un danger réel de violation des droits de l'enfant et à l'unité du noyau familial ou un risque des traitements contraires à l'article 4 de la Charte de Nice dans l'État membre compétent. » Or, ces deux limitations sont en contradiction avec à la fois, la Cour de Justice selon laquelle il est nécessaire que le requérant puisse introduire un recours dans un délai raisonnable³³ et le règlement Dublin III qui n'impose pas de motifs de recours limités pour la décision de transfert.

Le deuxième objectif accentue encore cette logique, puisqu'en cas de tentative de fuite, les demandeurs d'asile qui pouvaient déjà avec Dublin III être placés en rétention devraient également être privés de l'accès gratuit aux services essentiels, mis à part les soins médicaux d'urgence. Selon European Papers, la mise en place de ce système serait une « *sanction disproportionnée dans l'optique de la Cour européenne des droits de l'homme qui, à partir du célèbre cas M.S.S. c. Belgique et Grèce, avait qualifié les demandeurs d'asile comme étant un groupe "vulnérable" et avait fait dégager de l'interdiction des traitements dégradants (art. 3 Convention européenne de droits de l'homme) une obligation positive pour les États parties à la Convention, qui doivent conjurer le risque que les requérants soient soumis à des conditions de vie ou de détention inacceptables.* »³⁴ Dans la même optique, « *la répartition des charges de l'accueil (entre l'État membre dans lequel séjourne le requérant et l'État compétent pour examiner la demande aux termes du règlement Dublin) doit être inspirée par le principe de la "protection continue" et de la garantie de protection de la valeur suprême de la dignité humaine.* »³⁵

L'idée principale de ce nouveau règlement ou Dublin IV est donc que le système tel qu'il est pensé actuellement entraîne trop de « pression » sur certains États membres et qu'il est donc nécessaire de trouver une solution pour pallier les déséquilibres. Le règlement Dublin III avait déjà tenté d'apporter des réponses à l'inégale répartition des demandeurs d'asile dans l'Union européenne, notamment via la création de la clause discrétionnaire (article 17) mais aussi par l'élargissement de la notion de famille pour les mineurs et la possibilité pour un demandeur d'asile de rejoindre sa famille elle-même demandeuse d'asile ou réfugiée en Europe, sans pour autant placer la volonté du demandeur d'asile au cœur de la désignation d'un État membre. Ces mécanismes n'ayant pas été suffisants, la Commission européenne propose de créer un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile en cas de « trop forte pression sur un État membre ».

Ce mécanisme de répartition en cas de dépassement de la « capacité d'absorption d'un État » ne prend toujours pas en compte la volonté du demandeur d'asile. En effet, la note explicative du projet de réforme de la Commission européenne affirme que « *Certains migrants cherchent à se soustraire à l'enregistrement et au relevé des empreintes digitales pour se rendre ensuite dans l'État dans lequel ils souhaitent s'installer et obtenir l'asile. Ces mouvements secondaires créent des déséquilibres dans la répartition des demandeurs d'asile et exercent une pression disproportionnée sur les pays qui constituent une destination prisée.* ». L'inégale répartition des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'espace Schengen ne serait donc pas liée à un manque d'harmonie des politiques migratoires nationales et de solidarité des États membres entre eux mais à « l'asylum shopping » des demandeurs d'asile qui voudraient choisir le pays qui va potentiellement les protéger, selon la Commission européenne.

En réponse à ces dysfonctionnements, le nouveau système de répartition des demandeurs d'asile serait central et automatisé, c'est à dire qu'il serait possible de connaître le nombre de demandes d'asile reçues par chaque État membre et le nombre de personnes réinstallées par chacun. Ce système central devra être en communication avec les interfaces nationales de chaque État membre afin d'obtenir les chiffres et informations nécessaires.

³³ Cour de justice, arrêt du 28 juillet 2011, affaire C-69/10, Samba Diouf, par. 66 et seq.

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 21 janvier 2011, n° 30696/09, M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], par. 249 et seq.; arrêt du 4 novembre 2014, n° 29217/12, Tarakhel c. Suisse [GC], par. 93 et seq.

³⁵ Cour de justice, arrêt du 27 septembre 2012, affaire C-179/11, CIMADE et GISTI. V. aussi l'arrêt successif du 27 février 2014, affaire C-79/13, Saciri.



Source : Note de la Commission européenne sur la réforme du règlement Dublin

Le seuil de demandeur d'asile recevable devra être fixé en fonction de la taille et de la richesse de chaque État membre. Lorsque le nombre de demandes d'un pays atteindra ou sera supérieur à 150 % de la « *juste part de référence du pays concerné* » le mécanisme de correction des inégalités sera déclenché, et cessera uniquement quand le taux retombera à moins de 150 %. Enfin, « *Si un État membre décide de ne pas accepter les demandes transférées depuis un État membre soumis à une pression, il devra verser une contribution de solidarité de 250 000 EUR par demandeur à l'État membre qui en prend la responsabilité à sa place.* » et « *il sera tenu compte des réinstallations dans le nombre de demandes d'asile afin de récompenser l'ampleur des efforts déployés pour mettre en place des voies d'accès légales et sûres vers l'Europe* ». ³⁶



Source : Note de la Commission européenne sur la réforme du règlement Dublin

Le système reste donc inscrit dans une logique de récompense et de punition pour fonctionner. De plus, il ne prend toujours pas en compte en premier lieu la volonté de la personne demandeuse d'asile. Enfin, le mécanisme proposé reste une solution applicable en cas de « crise », il n'y a pas de changement profond de la logique du règlement et de son application. Enfin, le plan de deux ans mis en place en septembre 2015 a montré toutes les limites de cette manière de penser et de fonctionner.

La proposition ne prévoit pas de protections spécifiques pour les requérants qui feront l'objet de relocalisation sur la base du mécanisme d'attribution correcteur automatisé. Cela reste une question en suspens, bien que la mise en œuvre de la coopération de Dublin, d'une part, et la pratique relative aux décisions de relocalisation de septembre 2015, de l'autre, aient démontré que le traitement des requérants transférés est moins favorable par rapport à celui d'autres requérants ne faisant pas l'objet de transfert selon la procédure de Dublin. ³⁷

³⁶ Commission Européenne, note descriptive « La réforme de Dublin ».

³⁷ http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/du-vin-vieux-dans-de-nouvelles-outres-reflexion-sur-la-proposition-de-reglement-dublin-iv#_ftnref45

Ce mécanisme de solidarité n'est pas totalement contraignant dans la mesure où les États membres qui ne souhaitent pas y participer peuvent « *obtenir une exonération temporaire du schéma de relocalisation à condition que cette prétention soit conforme aux valeurs de l'Union* »³⁸. La Commission avait originellement prévu d'imposer dans le cas d'une dérogation, une participation financière obligatoire de 0,002 % du PIB.

En parallèle de la création de ce mécanisme de correction des inégalités, serait créée l'Agence pour l'asile de l'Union européenne qui aurait pour but d'améliorer l'uniformité des procédures d'asile dans les différents États membres, de soutenir le système de Dublin notamment en s'occupant de la mise en place du mécanisme de répartition précédemment cité et les pays qui « subissent » particulièrement une forte « pression migratoire ».

Dans le règlement Dublin III, l'élargissement de la notion de famille pour les mineurs isolés était une avancée. Dans la proposition de réforme de ce dernier, le mineur peut être transféré vers l'État membre auprès duquel il a présenté sa demande pour la première fois (en cas de mouvement secondaire donc), soi-disant pour protéger son intérêt supérieur. La preuve que ce transfert serait ou non compatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant incomberait au mineur lui-même et non plus aux autorités publiques.

Le fait que les demandeurs d'asile continuent à être renvoyés vers l'État membre par lequel ils sont entrés sur le territoire Schengen irrégulièrement contribue au maintien de la « charge » sur les États frontaliers. Tant que le mécanisme de solidarité obéira à une logique de partage du « fardeau » en cas de « crise migratoire » et que la volonté des demandeurs d'asile ne sera pas prise en compte, la situation ne pourra pas s'améliorer. De plus, les États membres par lesquels sont entrés dans l'espace Schengen les demandeurs d'asile sont également compétents de l'examen du bien-fondé de leur demande. C'est à dire que c'est à eux de déterminer si cette demande est irrecevable ou infondée. C'est seulement après avoir fait ce tri entre les « bons » et « mauvais » demandeurs d'asile que les critères hiérarchiques traditionnels peuvent être appliqués, tels qu'énoncés dans Dublin III. On ne peut qu'y voir un alourdissement de la « charge de travail » pour les États frontaliers. Au-delà de cette détermination du caractère irrecevable ou infondé d'une demande, la première entrée irrégulière reste un critère de compétence d'un État membre, ce qui signifie que les États frontaliers restent responsables des demandes qui ne sont pas considérées comme irrecevables ou infondées.

³⁸ http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/du-vin-vieux-dans-de-nouvelles-outres-reflexion-sur-la-proposition-de-reglement-dublin-iv#_ftnref45