



RAPPORT D'OBSERVATION

RÈGLEMENT DUBLIN

# LA MACHINE INFERNALE DE L'ASILE EUROPÉEN

DISSUADER ET EXCLURE : ANALYSE DES IMPACTS D'UNE PROCÉDURE  
SUR LES DROITS DES PERSONNES EXILÉES EN FRANCE



Édité par La Cimade  
Service communication  
91 rue Oberkampf – 75011 Paris  
Tél. 01 44 18 60 50  
infos@lacimade.org  
www.lacimade.org



Une publication coordonnée par :  
Marine De Haas et Lise Faron

Ont également participé à la rédaction  
et aux infographies/cartographies :  
Maryse Boulard, Marc Bourgeois, Dorothée  
Franck Luquet, Clémence Richard, Sylvie Roche,  
David Rohi, Gérard Sadik.

Photographies :  
Célia Bonnin, Yann Castanier / Hans Lucas,  
Odile Dubost, Rafael Flichman, La Montagne,  
Manu Tourbez.  
Couverture : Manifestation pour faire avancer  
la situation administrative des exilé-e-s qui  
occupent l'université de Paris 8, préfecture  
de Bobigny, mars 2018. © Célia Bonnin  
Quatrième de couverture : Le campement  
de la Porte de la Chapelle à Paris où survivent  
des centaines d'exilé-e-s, janvier 2019.  
© Rafael Flichman / La Cimade

Édition :  
Rafael Flichman

Conception graphique :  
Guillaume Seyral

Maquette :  
atelier des grands pêcheurs (adgp.fr)

Dépôt légal : avril 2019  
ISBN 978-2-900595-53-4

Impression :  
Imprimerie de la Centrale  
62302 Lens

#### Langage épïcène et inclusif

La Cimade a choisi d'utiliser dans ses publications un langage épïcène et inclusif pour affirmer par l'écriture l'égalité entre les femmes et les hommes. Par exemple, le choix est fait d'utiliser « les personnes migrantes » plutôt que « les migrants », ou d'écrire les mineur-e-s isolé-e-s.

# Sommaire

ÉDITO	5
INTRODUCTION	6
<b>01 L'ARRIVÉE EN EUROPE : L'IDENTIFICATION À TOUT PRIX</b>	<b>12</b>
1.1 Un pied en Europe : prise d'empreintes et tri en guise d'accueil	13
Rencontre avec l'Europe dans un hotspot	13
Eurodac ou la centralisation de millions d'empreintes digitales	14
Continuer sa route en Europe, un parcours semé d'embûches	15
1.2 Bienvenue en France, vous êtes dubliné-e !	16
L'asile ou Dublin ?	16
Pas assez d'hébergement : la rue comme solution ?	18
<b>02 ÊTRE DUBLINÉ-E : L'ÉTAT D'EXCEPTION PERMANENT</b>	<b>22</b>
2.1 Une procédure longue et obscure	23
2.2 La régionalisation, une expérimentation validée sans avoir été évaluée	25
2.3 Des personnes dublinées hébergées dans un dispositif au rabais	27
<b>03 L'ATTENTE : QUAND LE CONTRÔLE MÈNE À LA CLANDESTINITÉ</b>	<b>30</b>
3.1 Les outils d'un contrôle omniprésent	31
L'assignation à résidence : contrôle, anxiété et usure	32
Un hébergement sous contrôle	32
3.2 Être déclaré-e « en fuite », l'obligation de vivre caché-e	35
La « fuite », une définition mouvante	35
Des stratégies de l'administration pour pousser à la « fuite »	36
Poussé à la clandestinité, sans aucune protection	38
<b>04 ENFERMEMENT ET EXPULSION : LA VIOLENCE DU TRANSFERT</b>	<b>40</b>
4.1 L'utilisation de la rétention administrative pour les dubliné-e-s	44
Quand la France a choisi d'enfermer illégalement des dubliné-e-s	44
Mars 2018 : une nouvelle loi qui légalise ces enfermements	45
Des familles avec enfants enfermées	47
4.2 Les transferts : des expulsions qui ne disent pas leur nom	48
Des expulsions vers des pays qui ne respectent pas le droit européen	48
Des risques d'expulsion « par ricochet »	49
<b>05 UNE LONGUE ERRANCE POUR REVENIR À LA CASE DÉPART</b>	<b>52</b>
5.1 Être expulsé-e de France et y revenir, l'histoire sans fin	53
5.2 Déposer sa demande d'asile en France : la fin de la galère ?	55
CONCLUSION	58
RECOMMANDATIONS	59
ANNEXES	60





## Le stratagème de déshumanisation

Dubliné-e-s ! Au-delà du néologisme, un artifice langagier de plus pour faire des personnes concernées par l'application du tristement célèbre règlement européen Dublin III une catégorie impersonnelle, un objet froid de politique publique absurde qui permet, pour ses promoteurs, de mettre à distance et invisibiliser les situations individuelles et le vécu de chaque femme, homme ou enfant confronté-e à la machine infernale « Dublin ». Le stratagème de déshumanisation pour mieux faire passer une politique n'est pas nouveau mais fonctionne toujours, au point même que nos organisations en lutte contre ce règlement utilisent la terminologie des dubliné-e-s dans leur langage courant.

C'est pour contribuer à remédier à cette forme d'invisibilisation que ce rapport de La Cimade tente d'explicitier, notamment pour le grand public, les innombrables effets désastreux, souvent cumulés, du règlement Dublin sur les personnes. De l'arrivée en Europe aux différentes issues possibles en France, le rapport documente et analyse un quotidien éloquent : maintien à la rue ou mise à l'abri au rabais, contrôles administratifs et policiers attentatoires à la dignité et aux droits les plus élémentaires, procédures complexes et déloyales pour accentuer la pression et pousser les personnes à la faute et à la « fuite », enfermement de personnes en demande de protection internationale, expulsion vers des pays européens encore moins protecteurs.

La conclusion pour La Cimade est sans appel. Supprimer ce règlement inique et engager, aux niveaux européen et national, une autre politique fondée sur un certain nombre de recommandations que ce rapport propose.

Le gouvernement français peut et doit agir autrement, mais ne nous y trompons pas, son inertie en la matière et son application zélée de Dublin ne résultent pas d'une volonté vertueuse à respecter le droit européen ; il sait s'en affranchir quand cela l'arrange. Alors que ce même règlement l'autoriserait à exercer une clause de souveraineté pour instruire les demandes d'asile des personnes « sous Dublin », il a délibérément fait le choix de la précarisation et de la maltraitance de milliers de personnes pour servir sa politique générale avant tout basée sur la lutte contre l'immigration.

Au regard des différents enseignements de ce rapport, 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.

**Jean-Claude Mas**, secrétaire général de La Cimade

# INTRODUCTION

## Sur fond de crise politique européenne, l'impasse du règlement Dublin

Pour nombre de personnes exilées qui demandent asile arrivant en Europe, le mot « Dublin » sonne comme une menace qui risque de s'abattre sur elles à tout moment. Loin d'évoquer la capitale irlandaise, « Dublin » les renvoie bien plus à la perspective de procédures interminables, à la suspicion continuelle, à la peur d'être renvoyées dans un pays où elles ne souhaitent pas vivre. Dublin est le nom d'un système absurde où elles n'ont pas voix au chapitre sur le choix du pays où déposer leur demande et y construire un futur meilleur. Prises au piège dans un système profondément injuste, ces personnes qui ont pourtant fui leur pays d'origine et sont venues chercher une protection en Europe deviennent des dubliné-e-s. L'attente, le contrôle et les obstacles administratifs deviennent leur quotidien.

### Dublin : késako ?

Pierre angulaire de la construction d'une politique européenne d'asile, la procédure Dublin est née en même temps que l'espace de « libre circulation » en Europe (1985-1990). Mise en place pour éviter les

demandes d'asile multiples et pour lutter contre les mouvements des personnes en quête de protection dits « secondaires », elle vise à déterminer le pays responsable de l'examen de la demande d'asile. Formalisé pour la première fois en 1990 sous la forme d'une Convention signée à Dublin, ce système a ensuite évolué vers un règlement européen, modifié plusieurs fois et successivement appelé Dublin II, puis Dublin III<sup>1</sup>. C'est ce dernier, adopté par le Parlement européen en juin 2013, qui est aujourd'hui appliqué par tous les pays membres de l'Union européenne (UE)<sup>2</sup> ainsi que par la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège, pays associés. Il ne s'applique pas à Monaco, en Andorre, ni dans les départements ou territoires français d'outre-mer.

Le règlement Dublin impose aux personnes qui demandent asile le pays d'examen de leur demande. Son

1. Règlement UE n° 604/2013 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, 26 juin 2013.

2. Le Danemark, exclu initialement du règlement Dublin, y a adhéré par une lettre du 12 juillet 2013.

principe est simple, même si son application l'est beaucoup moins : il ne devrait y avoir qu'un seul examen d'une demande d'asile dans toute l'UE et le pays responsable de cet examen est celui qui a laissé entrer, volontairement ou involontairement, la personne souhaitant demander l'asile. Une gigantesque base de données, nommée Eurodac, a été mise en place en parallèle pour en faciliter l'application. Elle recense des centaines de milliers d'empreintes digitales de personnes étrangères ayant passé une frontière extérieure de l'UE de manière irrégulière ou ayant déposé une demande d'asile dans l'un des pays membres. Ainsi, lorsqu'une personne souhaite déposer sa demande d'asile en France, les autorités vérifient d'abord si ses empreintes apparaissent dans le fichier Eurodac.

Le règlement Dublin fait partie du régime d'asile européen commun qui comprend également d'autres textes législatifs régissant notamment les conditions d'accueil des personnes en demande d'asile et les garanties procédurales pendant l'examen de la demande<sup>3</sup>. Par ailleurs, les juridictions européennes (Cour de justice de l'Union européenne CJUE et Cour européenne des droits de l'Homme CEDH) jouent un rôle central dans l'interprétation des textes européens et notamment ceux encadrant les questions de migration et d'asile.

### En Europe, une crise politique profonde

Été 2015 : les images de milliers de personnes en quête de protection débarquant sur les îles grecques et remontant le long des voies de chemin de fer dans les pays des Balkans font le tour du monde. Responsables politiques et commentateurs décrètent à l'unisson une « crise des réfugiés » tandis que l'Europe fait mine de garder le cap en proposant des solutions face à l'urgence. C'est dans ce contexte, que l'Allemagne annonce qu'elle suspend officiellement l'application du règlement Dublin pour les ressortissant-e-s syrien-ne-s, en faisant valoir la clause de souveraineté, qui permet de laisser une personne déposer sa demande d'asile sur son territoire alors qu'un autre pays est normalement désigné. Les demandes ont donc toutes été étudiées en Allemagne et les personnes syriennes n'ont pas été renvoyées en Grèce, en Hongrie ou ailleurs. En 2015 et 2016, ce sont ainsi plus d'un million de personnes qui ont accédé à la procédure d'asile en Allemagne.

La question migratoire devient ainsi une des principales priorités de la Commission européenne qui décide de réformer une majeure partie de la législation relative aux politiques d'asile et d'immigration. Une

précédente réforme du régime d'asile européen venait pourtant à peine d'aboutir, en 2013, après cinq années de négociations. L'expression « crise des réfugiés » est alors largement utilisée pour justifier un durcissement sans précédent des politiques migratoires. Par la mise en place de *hotspots*, centres d'identification et de tri en Grèce et en Italie, ainsi que par le renforcement inédit des moyens opérationnels et financiers de l'agence européenne des garde-côtes et garde-frontières Frontex, l'orientation sécuritaire

L'expression « crise des réfugiés » est alors largement utilisée pour justifier un durcissement sans précédent des politiques migratoires.

est clairement assumée. Par ailleurs, des moyens exceptionnels sont mobilisés pour externaliser la gestion migratoire, en passant notamment par une coopération accrue avec des pays comme la Turquie, la Libye ou encore l'Afghanistan. Un double objectif est poursuivi par l'UE et ses États membres : freiner, autant que faire se peut, l'accès au territoire européen et augmenter fortement les taux d'expulsion depuis l'Europe<sup>4</sup>. L'une des conséquences les plus directes de cette politique est la prise de risque accrue par les personnes sur des routes migratoires chaque jour plus dangereuses. Et donc, un nombre de personnes mortes et disparues toujours très important en Méditerranée<sup>5</sup>, mais également de plus en plus loin des frontières de l'Europe, par exemple dans le désert du Sahara.

Prise d'une hyperactivité législative, la Commission européenne lance également en 2016 la réforme complète du régime d'asile européen commun. Alors que ce dernier avait été réformé en 2013 à l'issue de plusieurs années de travail et de négociations

3. Les trois directives « Accueil », « Procédures » et « Qualifications » forment, avec les règlements « Dublin » et « Eurodac », le socle législatif du régime d'asile européen commun, actuellement en cours de réforme.

4. Pour un décryptage de la coopération entre l'UE et plusieurs pays africains en termes migratoire et des dynamiques d'externalisation : rapport inter associatif La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, *Chronique d'un chantage – Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, décembre 2017.

5. IOM, Mediterranean Sea, *Data of Missing Migrants*, Recorded deaths in the Mediterranean by month, 2014 - 2019.



intenses, sept propositions législatives sont mises sur la table, sans que l'application des précédents textes dans les systèmes nationaux ait été évaluée. L'urgence de la situation servant à justifier la précipitation<sup>6</sup>. Près de trois ans plus tard, la réforme du régime d'asile européen commun est toujours dans l'impasse, les

**Les graves lacunes du système d'asile européen mènent à la violation répétée des droits des personnes tout au long de leur parcours.**

États n'arrivant pas à trouver un compromis sur la question du règlement Dublin. Cette situation de blocage au sein du Conseil européen illustre bien le manque de solidarité entre États et la crise politique que traverse l'Union européenne.

Les pistes de réformes avancées par la Commission proposent, à l'exception de quelques maigres avancées, de limiter considérablement les droits des personnes qui demandent asile en Europe. L'obsession de « réduire les mouvements secondaires », c'est-à-dire faire en sorte qu'une personne demandant l'asile soit assignée dans le pays responsable de sa demande, traverse l'intégralité des textes proposés. Pourtant, les graves lacunes du système d'asile européen mènent déjà à la violation répétée des droits des personnes, dès leur arrivée sur le territoire, jusqu'à la fin de la procédure d'asile et même au-delà<sup>7</sup>.

### Une application rigoriste du règlement en France

Depuis deux ans, en France et en Europe, le nombre de personnes dublinées a considérablement augmenté : en France, ce chiffre est passé d'environ 6 000 en 2014 à plus de 45 000 en 2018, soit plus d'un tiers des demandes d'asile enregistrées dans le pays<sup>8</sup>. En Île-de-France par exemple, la moitié des personnes primo-arrivantes subissent cette procédure. Cette hausse peut s'expliquer par le nombre important de personnes en quête de protection arrivées en Europe par la Méditerranée et les Balkans en 2015 et 2016, mais également par le démantèlement des campements de Calais et de Paris où vivaient de nombreuses personnes passées par un autre pays européen. Pour autant, le nombre de personnes effectivement renvoyées dans le pays considéré comme responsable restait très faible puisque seules 525 l'avaient été en 2015 (sur 12 000 personnes en procédure Dublin).

## MÉTHODOLOGIE DE RAPPORT

Les observations et informations présentes dans ce rapport sont issues de diverses sources. Tout d'abord, une grande partie des analyses repose sur un long travail de veille législative, politique et juridique des politiques migratoires européennes et françaises, notamment celles relatives à l'asile. Sauf autre mention, toutes les données chiffrées mises en lumière dans ce rapport sont issues de l'Office de statistique de l'UE, Eurostat. Par ailleurs, de nombreuses observations et témoignages ont été récoltés dans le cadre de permanences d'accueil de La Cimade. Ces permanences, dans lesquelles des dizaines de milliers de personnes étrangères sont accompagnées chaque année, sont de vrais observatoires des conséquences du règlement Dublin. La Cimade est également présente dans plusieurs centres de rétention (Toulouse, Rennes, Hendaye, Bordeaux, Mesnil-Amelot pour la métropole) et ainsi au contact de personnes étrangères enfermées pour le seul fait d'avoir demandé l'asile en France. Enfin, La Cimade collabore avec d'autres organisations en Belgique, Allemagne, Hongrie, Italie, Espagne, Norvège, etc., afin de récolter des informations sur la situation dans les autres pays européens et dénoncer collectivement les conséquences du règlement Dublin.

À partir de juin 2016, on assiste à un changement significatif des pratiques des préfectures. Manifestant la volonté d'appliquer beaucoup plus fermement le règlement Dublin, le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, diffuse en catimini une circulaire qui enjoint aux préfets d'appliquer le règlement avec rigueur, c'est-à-dire d'expulser plus rapidement vers le pays responsable, et d'utiliser pour ce faire divers moyens de contrainte<sup>9</sup>. Ainsi, des stratégies variées sont mises en œuvre par les services de l'État pour

augmenter la traçabilité des personnes et le taux d'expulsion : assignation à résidence et spécialisation des dispositifs d'hébergement, recours à l'enfermement administratif, prolongation de la procédure par la déclaration « en fuite », interruption de l'hébergement et des aides financières, etc. Autant d'outils administratifs visant à dissuader, décourager et rendre invisibles les personnes en demande d'asile, mais à quel prix et pour quel résultat ?

### Dublin : une machine infernale ?

De nombreuses organisations de la société civile à travers l'Europe ont démontré les limites du système Dublin bien avant 2015. Aujourd'hui, de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer les conséquences de ce règlement et le besoin de mettre en place un autre système. À plusieurs reprises, le Défenseur des droits a appelé le gouvernement à changer de cap et à suspendre l'application du règlement Dublin pour permettre à des personnes extrêmement fragilisées par des mois, voire des années d'errance, de demander l'asile. Il rappelle qu'il existe, « en Europe, plusieurs centaines de milliers de personnes dont le retour dans le pays d'origine – du fait de leur nationalité – est impossible mais qui, en application de ces règles, ne trouveront jamais d'issue juridique et humaine à leur situation. Sans perspective, sans examen réel de leur situation, elles sont vouées à une errance perpétuelle, une impossible intégration et des conditions de vie si dures et désespérantes qu'elles impactent gravement leur santé physique et psychique<sup>10</sup> ». De son côté, le Parlement européen a adopté en octobre 2017 son rapport sur la réforme du règlement dans lequel il prend position pour un système prenant en compte, en partie, les préférences des demandeurs et demandeuses d'asile<sup>11</sup>.

En 2017, sur 166 359 saisines réalisées par les 32 pays appliquant le règlement, 23 715 personnes ont effectivement été expulsées dans le cadre du règlement Dublin, soit un taux très faible de 14,25 %. Les moyens financiers et administratifs mis en œuvre par les États membres sont très importants pour une « efficacité » (au sens de l'objectif affiché) tout à fait limitée. Un nombre important de personnes dublinées finissent par accéder à la procédure, par exemple en France, mais seulement après de longs mois ou années de précarité sociale, de peur de l'expulsion, de contrôles répétés et parfois d'enfermement. Ces personnes sont donc considérées comme indésirables alors qu'elles demandent asile. Par ailleurs, dans ce système, les États situés aux frontières extérieures, notamment la Grèce, l'Espagne, l'Italie ou la Bulgarie, sont soumis à

de fortes pressions pour, d'une part, contrôler les frontières extérieures et identifier les personnes arrivées de manière irrégulière sur leur territoire et, d'autre part, examiner leur demande d'asile. Ceci, en contradiction avec le principe fondateur de solidarité européenne consacré par le traité de Lisbonne.

Ainsi, le paradoxe est triple : ce système n'est pas efficient (au sens de l'objectif des États), étant donné sa lourdeur et son coût ; il mène à la violation quasi systématique des droits de personnes en besoin de protection ; et il est injuste pour une partie des pays européens, notamment ceux dits « de première entrée ». Alors, à quoi sert le système Dublin ? Pourquoi s'entête-t-on à vouloir toujours plus huiler cette machine infernale, créatrice de discordes et de violations des droits ? N'est-il pas possible de faire autrement ?

**Aujourd'hui, de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer les conséquences de ce règlement et le besoin de mettre en place un autre système.**

En suivant le parcours d'une personne dublinée, de son arrivée en Europe à l'issue de la procédure, ce rapport d'observation souhaite mettre en lumière les conséquences de cette machine infernale sur les personnes exilées. Par des procédures administratives kafkaïennes et un acharnement tout particulier à contrôler, enfermer, précariser les personnes dublinées, il semble que l'objectif principal est de dissuader à n'importe quel prix les personnes réfugiées et migrantes d'accéder à une forme de protection et à leurs droits.

10. Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, décembre 2018.  
11. Parlement européen, *Rapport Cecilia Wikström sur la réforme du règlement Dublin*, 6 novembre 2017.

6. Christoph Tometten, « La fortification juridique de l'asile en Europe », in *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, novembre 2017.

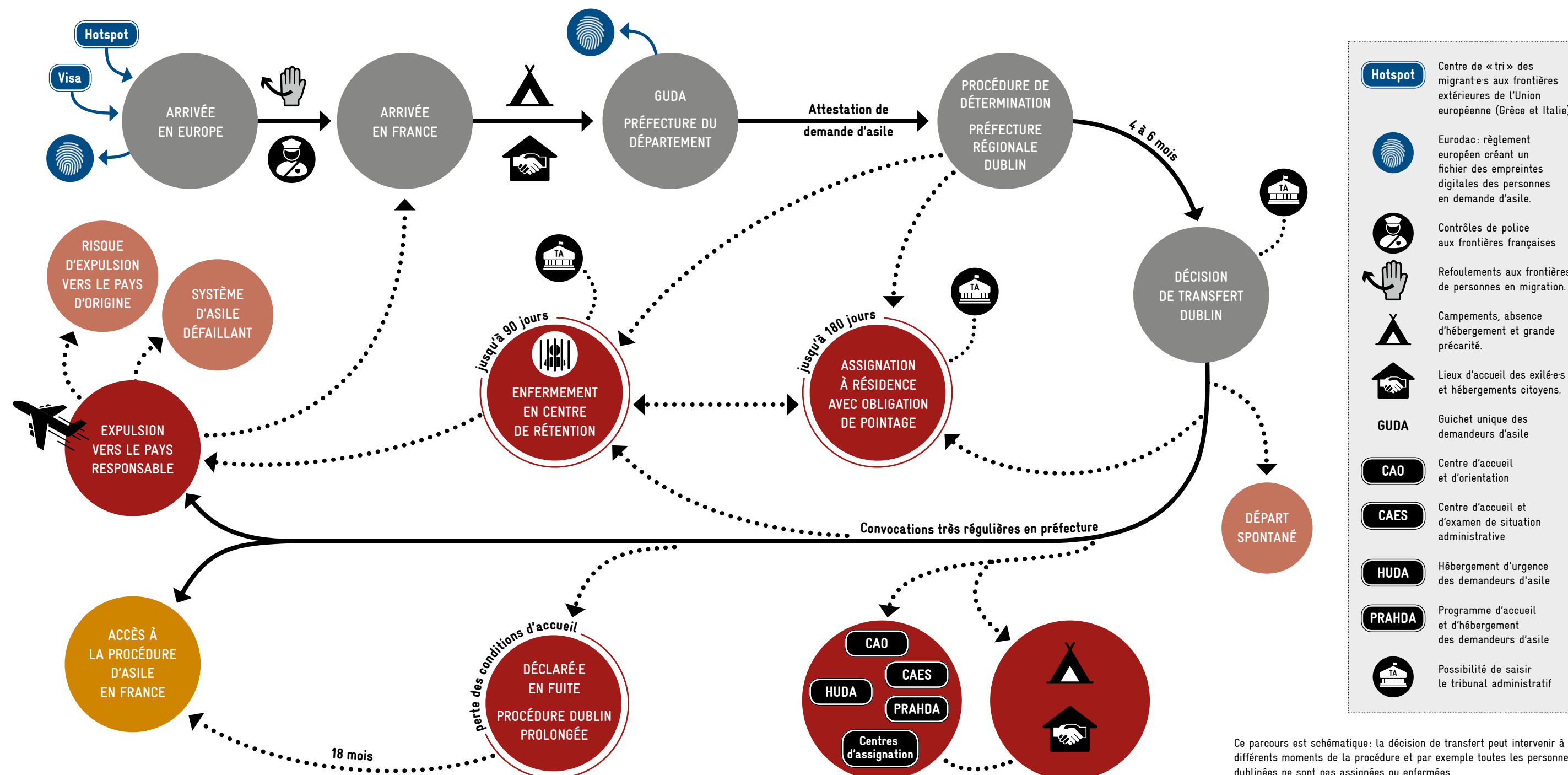
7. Van Ballegooij, Wouter et Navarra, Cecilia, *The Cost of non-Europe in Asylum Policy*, Service de recherche du Parlement européen, octobre 2018, p. 7.

8. Chiffres du ministère de l'intérieur et de l'Ofii.

9. Ministère de l'intérieur, Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement (UE) n°604/2013 dit Dublin III.

# Parcours des personnes dublinées: la course d'obstacles

La procédure Dublin ressemble à une véritable course d'obstacles pour des personnes pourtant en quête de protection. Durant des mois ou des années, les Dubliné·e·s suivent un parcours sinueux : prises d'empreintes, administrations multiples, détermination d'un État européen vers lequel la France veut les expulser, etc. Les mesures de contrôle se multiplient et les risques d'être assigné·e à résidence ou enfermée dans un centre de rétention sont bien réels. Au terme de mois d'attente souvent très angoissants, 90 % des personnes dublinées arrivent finalement à déposer leur demande d'asile en France. Cependant, certaines sont expulsées vers l'État considéré responsable de leur demande.



Ce parcours est schématique : la décision de transfert peut intervenir à différents moments de la procédure et par exemple toutes les personnes dublinées ne sont pas assignées ou enfermées.

## 01

## L'arrivée en Europe : l'identification à tout prix

La majorité des personnes qui se voient octroyer une protection en Europe y sont entrées de manière irrégulière. Arrivant le plus souvent par un pays situé aux frontières extérieures, elles continuent leur parcours malgré les obstacles au sein de l'espace Schengen. Du « premier pays d'entrée » jusqu'à la France, les autorités n'ont cessé de vouloir identifier les personnes, afin de déterminer ensuite dans quel pays elles pourront voir leur demande étudiée. Le choix de la personne n'est que très rarement pris en compte.



Prise d'empreintes sur une borne Eurodac, août 2012. © DR

### 1.1 UN PIED EN EUROPE : PRISE D'EMPREINTES ET TRI EN GUISE D'ACCUEIL

#### Rencontre avec l'Europe dans un *hotspot*

Arriver légalement sur le territoire européen pour demander protection relève aujourd'hui de l'impossible.

Certains États membres de l'UE délivrent des visas dits humanitaires ou d'asile, mais cela est fait au compte-goutte, selon le bon vouloir des autorités nationales. Par exemple, en 2017, la France a délivré 2 849 visas d'asile à des ressortissant-e-s de Syrie et d'Irak, par le biais de ses consulats principalement au Liban, en Turquie et en Jordanie<sup>12</sup>. Si le Parlement européen s'est prononcé en décembre 2018 en faveur de l'instauration de visas humanitaires dans un cadre européen, les États sont peu enclins de développer ces possibilités légales de venir demander l'asile en Europe<sup>13</sup>. Les programmes de réinstallation pilotés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) représentant une autre voie pour arriver dans un État légalement afin d'y obtenir une protection. Cependant, malgré les appels pressants du HCR aux États à augmenter leur soutien à ces pro-

grammes, rares sont les personnes qui parviennent à en bénéficier et ce, souvent au terme de longues années d'attente dans des camps de réfugié-e-s au Niger, au Tchad, au Kenya, au Liban ou en Turquie. La France a accueilli moins de 4 000 personnes entre 2016 et 2017 au titre de la réinstallation<sup>14</sup>. Si, en 2018, le nombre a atteint 5 109 personnes, l'ensemble des personnes réinstallées entre 2011 et 2018 (10 246) ne représentent que 57 % des dossiers soumis par le HCR (17 791)<sup>15</sup>.

L'augmentation, ces dernières années, des places de réinstallation est un élément positif, mais ceci ne doit pas se faire au détriment de l'accès au territoire des autres demandeurs et demandeuses d'asile qui, n'ayant qu'un accès limité ou entravé aux consulats ou bien qui sont inscrit-e-s sur les listes du HCR depuis des années, n'ont pas d'autre choix que d'arriver en Europe de manière irrégulière. On estime que 90 % des personnes reconnues réfugiées sont entrées de

12. Réseau européen des migrations, *Rapport annuel 2017 sur les politiques d'immigration et d'asile, Partie 2 France*, avril 2018, p. 40.

13. Parlement européen, *Des visas humanitaires pour éviter la mort de réfugiés et mieux gérer les flux*, 11 décembre 2018.

14. Réseau européen des migrations, *ibid.*, p. 37.

15. Source HCR, données statistiques sur les réinstallations.



manière irrégulière<sup>16</sup>. Depuis des années, la priorité de l'UE est la coopération avec des pays tiers et le renforcement des frontières extérieures, justement pour limiter les arrivées sur son territoire. Les conséquences de cette politique de fermeture sont immenses au regard du coût tant financier, que politique ou humain puisqu'on estime à plus de 40 000 le nombre de personnes décédées depuis une vingtaine d'années aux frontières de l'Europe<sup>17</sup>.

Pour les personnes débarquant en Grèce et en Italie, le passage par un *hotspot* est, de fait, quasi obligatoire. L'approche *hotspots*, présentée par l'UE dès 2015, a pour objectif de renforcer les procédures d'identification, d'enregistrement et de prise d'empreintes des personnes migrantes. Elle se matérialise par des centres spécifiques, situés en Grèce et en Italie, en grande majorité sur des îles, et par l'intervention sur place de différentes agences de l'Union comme le bureau européen en matière d'asile et l'agence européenne de garde-côtes et garde-frontières, appelée Frontex. Dans ces endroits qui sont devenus des lieux d'enfermement, les procédures appliquées sont dérogatoires et les conditions de vie effroyables, notamment en Grèce. L'objectif de ces *hotspots* était de distinguer rapidement les personnes qui pourront déposer une demande d'asile de celles qui pourront être

**L'approche *hotspots*, présentée par l'UE dès 2015, a pour objectif de renforcer les procédures d'identification, d'enregistrement et de prise d'empreintes des personnes migrantes.**

expulsées, par exemple vers la Turquie dans le cadre de l'arrangement du 20 mars 2016 entre l'UE et Ankara. La réalité est l'internement de milliers de personnes dans des conditions dantesques et sans accès à une procédure d'asile<sup>18</sup>. La mise en place des *hotspots* a également été justifiée par la mise en œuvre de la relocalisation, initiative aujourd'hui terminée sans avoir rempli ses objectifs<sup>19</sup>.

En 2015 et 2016, la pression mise sur les pays aux frontières extérieures par l'Union européenne pour identifier la totalité des personnes rentrées sur leur territoire de manière irrégulière augmente fortement. L'Italie et la Grèce, considérées comme mauvaises élèves, se voient rappelées à l'ordre par la Commission. Pour les autres États européens comme l'Allemagne ou la France, l'intérêt est de pouvoir prouver, grâce aux

empreintes enregistrées en Grèce, Italie ou Hongrie, que les personnes doivent y être renvoyées. C'est le concept de « premier pays d'entrée » qui place la responsabilité sur le pays qui a laissé la personne rentrer irrégulièrement. En 2017, ce concept était à l'origine d'environ 10 % des saisines émises par les États appliquant Dublin.

En quelques mois, le nombre d'empreintes relevées suite à une entrée irrégulière augmente très fortement : par exemple, l'Italie passe, en 2016, de 30 000 à plus de 169 000 empreintes relevées pour des personnes entrées irrégulièrement sur son territoire. Des pratiques de prises d'empreintes forcées sont documentées par Amnesty International<sup>20</sup> tandis que des exilé·e·s n'hésitent pas à se brûler les bouts des doigts pour brouiller leurs empreintes digitales et échapper ainsi à leur fichage. Avec le décret-loi dit Salvini (du nom du ministre italien de l'intérieur de l'époque) adopté définitivement en novembre 2018, les *hotspots* italiens sont officiellement transformés en centres fermés dans lesquels les personnes peuvent être enfermées jusqu'à 30 jours à des fins de vérification d'identité et de nationalité.

### Eurodac ou la centralisation de millions d'empreintes digitales

Depuis janvier 2003, un règlement européen dit Eurodac prévoit que les empreintes digitales soient relevées lorsque les personnes entrent irrégulièrement ou demandent asile, puis adressées à une base de données centralisée, située à Strasbourg. Fin 2017, plus de cinq millions de relevés y sont enregistrés. Les empreintes sont réparties selon plusieurs catégories :

- La première catégorie recense les personnes de plus de 14 ans sollicitant l'asile. Les empreintes sont conservées pendant dix ans dans la base. Les

relevés sont effacés si la personne obtient une protection ou si elle est naturalisée.

- La deuxième catégorie concerne les personnes de plus de 14 ans interpellées à l'occasion d'un franchissement irrégulier d'une frontière de l'Union européenne. Les relevés sont conservés 18 mois et ne sont effacés avant que si la personne quitte les territoires des pays appliquant le règlement Dublin.
- La troisième catégorie de relevés concerne les personnes de plus de 14 ans séjournant illégalement sur le territoire d'un pays européen. Les relevés sont adressés à la base mais ne sont pas conservés. Ils sont pris notamment lors d'interpellations dans les ports pour des personnes qui ne demandent pas l'asile.
- Enfin, une quatrième catégorie de relevés existe depuis 2015 et permet à certains services de police de les comparer dans le cadre d'enquêtes pénales ou anti-terroristes pour vérifier, en dernier ressort, si les empreintes sont connues. Ce relevé est très rare.

Ces relevés d'empreintes sont comparés à ceux déjà présents dans la base. Ainsi, une personne peut faire l'objet de plusieurs relevés de catégories identiques ou différentes par un même pays. Par exemple, une personne soudanaise arrive dans un port italien où ses empreintes sont relevées en catégorie 2, puis demande l'asile et ses empreintes sont enregistrées en catégorie 1. Elle part en France où elle fait l'objet d'un nouveau relevé de catégorie 1 si elle demande l'asile.

Dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun, le règlement Eurodac devrait connaître d'importantes modifications<sup>21</sup>. L'aspect le plus inquiétant de cette réforme est sans conteste le changement de finalité de cette base de données : accès des services de police à Eurodac (notamment un accès immédiat d'Europol), collecte de nouvelles données biométriques nominatives (empreintes, images, informations personnelles) et ce, également, pour les enfants à partir de six ans, conservation des données de personnes en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre pendant cinq ans, etc. La base Eurodac n'aurait alors plus pour objectif de déterminer l'État responsable du traitement de la demande d'asile, mais deviendrait un immense fichier européen de données des personnes étrangères en situation précaire, censé faciliter notamment l'expulsion des personnes en situation irrégulière. Le contrôleur européen de la protection des données n'a d'ailleurs pas hésité à exprimer ses plus vives inquiétudes quant à ce projet<sup>22</sup>.

### Continuer sa route en Europe, un parcours semé d'embûches

Malgré la volonté d'harmonisation des politiques d'asile en Europe, les systèmes nationaux restent aujourd'hui très différents, qu'il s'agisse des procédures, des taux de protection ou des conditions matérielles d'accueil. Par exemple, en 2017, un demandeur ou une demandeuse d'asile afghane avait 21 fois plus de chances d'être protégée en Suisse qu'en Bulgarie.

**En 2017, la France a été la championne européenne des refus d'entrée aux frontières terrestres renvoyant massivement des personnes en quête de protection vers l'Italie.**

Une personne sollicitant l'asile en Allemagne aura accès à un hébergement et des cours de langue dès sa demande enregistrée, alors qu'elle sera enfermée durant toute la procédure d'asile en Hongrie. Dans ces conditions et sans que les préférences de la personne ne soient jamais prises en compte, il est plus que logique qu'elle ne souhaite pas rester dans le premier pays d'arrivée et décide de continuer sa route. C'est ce que l'UE désigne avec inquiétude comme des « mouvements secondaires » qu'il faudrait à tout prix endiguer, à défaut de les arrêter.

Pourtant, de nombreux obstacles se dressent : impossibilité physique de quitter le lieu où ils et elles se trouvent pour les milliers de demandeurs et demandeuses d'asile bloquées dans les *hotspots* grecs ou privées de liberté dans d'autres lieux d'enfermement ; blocages et refoulements aux frontières internes de l'espace Schengen suite au rétablissement « temporaire » des contrôles depuis 2015 en France et dans divers pays européens. À la frontière franco-italienne, de nombreuses associations documentent depuis plusieurs années les violations des droits des personnes exilées et en particulier des jeunes en danger. En 2017, la France a été la championne européenne des refus d'entrée aux frontières

16. Parlement européen, *Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires* (2018/2271(INL)), 11 décembre 2018.

17. Pour en savoir plus sur la situation aux frontières externes de l'UE, voir les rapports d'observation de La Cimade, *Frontière européennes – Défense d'entrer ?*, juin 2016 et *Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme*, juin 2018.

18. Migreurop, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, note n° 4, octobre 2016 et Gisti, *Accord UE-Turquie : la grande imposture - Rapport de mission dans les « hotspots » grecs de Lesbos et Chios*, juillet 2016.

19. Adoptée en septembre 2015 par le Conseil de l'UE, la relocalisation, présentée comme l'expression d'une véritable solidarité européenne, devait permettre de répartir 100 000 personnes sur deux ans depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres pays européens. Leur identification, soumise à des critères très sélectifs (seules quelques nationalités étaient éligibles, période d'arrivée spécifique, etc.) se faisait dans les hotspots. Au terme du délai imparti, seul un tiers des personnes ont effectivement été relocalisées.

20. Amnesty International, *Hotspot Italy – How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, novembre 2016.

21. Le texte final n'a pas encore été officiellement adopté à la date de la publication de ce rapport, mais le Conseil et le Parlement ont trouvé un accord provisoire en juin 2018.

22. Contrôleur européen de protection des données, *Avis du CEPD sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun (Eurodac, EASO et règlement de Dublin)*, juillet 2016.



terrestres (plus de 75 000), renvoyant massivement des personnes en quête de protection vers l'Italie, en contradiction avec la réglementation française et européenne<sup>23</sup>.

D'autres États comme l'Allemagne, développent des stratégies de contournement du système Dublin en signant des arrangements administratifs bilatéraux avec d'autres pays européens. L'idée de ces accords, signés jusqu'à présent avec l'Espagne et la Grèce, est de pouvoir renvoyer directement, sans appliquer la procédure de saisine prévue par le règlement, les personnes interpellées aux frontières allemandes si le relevé Eurodac montre qu'elles ont déjà demandé l'asile dans l'un de ces deux pays. En échange, l'Allemagne s'engage à accélérer l'étude des requêtes des autorités grecques et espagnoles fondées sur les critères familiaux du règlement (voir encadré ci-dessous). Ainsi, on assiste à l'installation dans la durée d'un système alternatif en contradiction avec la législation européenne.

## 1.2 BIENVENUE EN FRANCE, VOUS ÊTES DUBLINÉ-E !

### L'asile ou Dublin ?

Arrivée en France, après avoir bravé les périls de la traversée de la Méditerranée ou des cols de montagne dans les Alpes, la personne qui souhaite y déposer une demande d'asile, n'est pas au bout de ses peines. En effet, commence pour elle un long parcours de procédures, d'acronymes à comprendre et de files d'attente.

À première vue, la procédure d'asile française peut se réduire à un schéma. Une simplicité apparente qui permettrait selon l'ancien ministre de l'intérieur

23. Pour en savoir plus, voir les constats tirés de plusieurs missions d'observations aux frontières dans le rapport de La Cimade, *Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme*, juin 2018 ainsi que dans le rapport de l'Anafé, *Persona non grata*, février 2019.

## ENTRE LA GRÈCE ET L'ALLEMAGNE, DANS LES MÉANDRES DE LA RÉUNIFICATION FAMILIALE

Dans le cadre du règlement Dublin, le principe de l'unité familiale est primordial puisqu'il figure au sommet des critères pour décider de la responsabilité d'un État dans l'examen de la demande d'asile. Par exemple, pour un ressortissant syrien arrivant en Grèce et dont l'épouse a déposé une demande en Allemagne, c'est ce dernier pays qui est responsable et non la Grèce. Pour les jeunes en danger, le règlement exige que des membres de la famille élargie (parents, oncles, tantes, grands-parents) soient recherchés et que le pays responsable soit celui où ils et elles se trouvent.

Sur les centaines de milliers de personnes syriennes ayant déposé une demande d'asile en Allemagne, certaines d'entre elles avaient ou ont encore des membres de leur famille arrivés entre temps en Grèce. En application du principe d'unité familiale, la Grèce a saisi l'Allemagne de demandes de prise en charge. Ainsi, en 2017, selon les services de l'asile grecs, 5 788 requêtes ont été envoyées à l'Allemagne qui les a acceptées dans 90 % des cas. Pourtant, les transferts effectifs vers l'Allemagne sont restés extrêmement limités (883 dont 45 pour des enfants) ce qui a valu une condamnation du pays par le tribunal

administratif de Wiesbaden, enjoignant aux autorités de respecter le délai de six mois pour mettre en œuvre le transfert. En 2018, le nombre des transferts effectifs a sensiblement augmenté, notamment pour rattraper le retard pris, mais le taux d'accord des nouvelles requêtes a chuté à 40 %<sup>24</sup>. Les associations allemandes intervenant auprès des personnes exilées en Allemagne et en Grèce, analysent cette chute comme résultant des pratiques développées par les autorités allemandes pour refuser un grand nombre de dossiers soumis par la Grèce : par exemple, en exigeant une multitude de documents prouvant les liens familiaux ou des documents traduits (ceci n'étant pas prévu par le règlement) ; en considérant ensuite ces documents comme faux, bien qu'ils aient été reconnus par les services grecs ; ou encore en invoquant des raisons sécuritaires sans explication précise. Autant de stratégies illégales qui rendent vain l'espoir pour des personnes séparées depuis des années de recommencer une vie de famille dans un seul pays d'asile.

24. Services de l'asile en Grèce, *Statistical data of the Greek Dublin Unit (7.6.2013 – 31.12.2018)*, janvier 2019.

Gérard Collomb, un « shopping de l'asile » : « *Les migrants aussi font un peu de 'benchmarking' pour regarder les législations à travers l'Europe qui sont, on va dire, les plus fragiles, et vous voyez par exemple que telle nationalité, que là encore je ne citerai pas, elle se dirige plutôt sur tel pays non pas parce qu'elle est plus francophile, mais parce qu'elle juge que là, c'est plus facile*<sup>25</sup>. » De telles déclarations semblent bien éloignées de la réalité : en pratique, les choses sont rendues extrêmement complexes et opaques pour les personnes concernées, qui sont peu, voire pas, informées par l'administration des subtilités procédurales et des pratiques préfectorales.

En principe, la première étape d'une demande d'asile est l'enregistrement par les services de la préfecture du département où se trouve la personne. Dans un délai de trois jours ouvrés à compter de la présentation de la personne, ils doivent enregistrer la demande d'asile, décider quelle procédure est appliquée et délivrer une attestation de demande d'asile. Mais depuis 2015, cet enregistrement est précédé d'un passage obligatoire auprès de la structure de premier accueil (Spada). Ces lieux sont gérés par des associations ayant répondu à un appel d'offres de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) qui distingue deux types de prestations : recevoir les personnes pour la présentation de leur demande d'asile et, après l'enregistrement et sur orientation de l'Ofii, les accompagner pendant la procédure d'asile si elles ne sont pas hébergées et donc accompagnées par un ou une travailleuse sociale. Ainsi, ce sont des organismes comme Coal-lia, Forum réfugiés Cosi ou France terre d'asile qui saisissent, pour le compte des préfectures, les données des personnes (état civil, composition familiale, photographies) et leur donnent une convocation au guichet unique des demandeurs d'asile (Guda) selon le nombre de places disponibles envoyé par la préfecture.

Dans la loi, le délai entre la Spada et le rendez-vous en Guda doit être de trois jours maximum. Dans les faits, depuis trois ans, ce délai n'est pas respecté. Les Spada doivent en effet gérer les files d'attente en lieu et place des préfectures alors que le nombre de personnes se présentant devant leurs locaux est bien plus important que le nombre de rendez-vous en préfectures. S'en est suivie la multiplication de violences, de campements et de grèves des salarié·e·s de ces structures comme à Paris ou encore à Marseille<sup>26</sup>. Dans chaque région ou département, les modalités de présentation à la Spada sont différentes<sup>27</sup>. Depuis mai 2018, en Île-de-France, une étape intermédiaire a été ajoutée. Pour pouvoir présenter une

demande d'asile dans l'une des neufs Spada, la personne doit appeler une plateforme téléphonique mise en place par l'Ofii. Celle-ci l'oriente en fonction des rendez-vous disponibles en Spada et selon sa localisation dans la région. Problème, l'appel est payant et le nombre de rendez-vous dans les Spada, calqué sur celui des Guda, est très en-deçà de la demande. Pour afficher des statistiques flatteuses, l'Ofii limite le nombre d'appels traités par ses dix agents et fait attendre des heures les autres personnes pendues au téléphone dans l'espoir de décrocher un rendez-vous, sans comptabiliser ces appels non traités. Cette pratique a été condamnée par la juridiction administrative, mais rien ne change<sup>28</sup>.

**À aucun moment, l'administration ne demande à la personne pour quelles raisons elle est venue en France et a quitté son premier pays d'accueil.**

La deuxième étape est ensuite de se rendre au Guda pour se faire enregistrer, obtenir le dossier de demande d'asile de l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), ainsi que l'attestation de demande d'asile, et y rencontrer les services de l'Ofii. Ces derniers sont chargés d'évaluer la vulnérabilité de la personne et d'ouvrir ses droits à des conditions matérielles d'accueil (soutien financier et hébergement). En effet, l'idée centrale de la création des Guda par la réforme de 2015 était de regrouper dans un même lieu les services du préfet (chargés de l'enregistrement des demandes d'asile, de la détermination de la procédure applicable et de la délivrance de l'attestation de demande d'asile) et ceux de l'Ofii (chargés de l'accueil).

C'est donc au Guda que les autorités procèdent à la prise d'empreintes des personnes afin de déterminer si elles auront le droit de déposer leur demande en France ou si elles seront dublinées. Les empreintes

25. Audition de Gérard Collomb, ministre de l'intérieur, par le Sénat le 30 mai 2018.

26. À ce propos, voir l'ouvrage collectif de l'observatoire de l'asile à Marseille, *L'Asile en exil - État des lieux d'accueil des personnes en demande d'asile à Marseille 2017-2018*, décembre 2018 et en particulier l'article *Cahier des charges des plateformes ou l'impossibilité organisée de répondre aux besoins*, p. 74.

27. Coordination française du droit d'asile, *D'une réforme à l'autre, l'asile en danger*, février 2018.

28. JRTA Paris, 13 février 2019, Gisti et autres, n° 1902037.



Attestation de demande d'asile en procédure Dublin (renouvellement) délivrée par la préfecture de Seine-Saint-Denis en 2018.

sont comparées à la base de données Eurodac et à VIS (base de données recensant les visas délivrés à des ressortissant·e·s de pays tiers par des États européens) et comparée avec celles préexistantes. Si c'est le cas, il s'agit alors d'un *hit* (un rapprochement positif), qui est pour les préfets la « reine » des preuves pour enclencher la procédure Dublin, quand bien même des membres de sa famille nucléaire sont présent·e·s en France ou qu'un visa a en réalité été délivré pour le compte de la France. À aucun moment, l'administration ne demande à la personne pour quelles raisons elle est venue en France et a quitté son premier pays d'accueil, y compris pendant l'entretien individuel et confidentiel censé être mené par la préfecture avec l'aide d'un·e interprète si nécessaire. Le règlement permet même de s'en dispenser si la responsabilité d'un État membre est quasi certaine. Les préfets utilisent donc pleinement cette possibilité en cas de *hit*. De longs mois d'attente et des procédures s'annoncent donc pour la personne

dublinée, période pendant laquelle elle ne sera jamais entendue sur son besoin de protection. Après quelques heures d'attente au Guda, la personne repart avec une attestation valable un mois et portant la mention « procédure Dublin ». Elle sera renouvelée pour des périodes de quatre mois puis de trois, synonyme de longs mois d'attente sans pouvoir accéder à l'Ofpra. Seul destin souhaité par le préfet, le transfert effectif, de gré ou de force, dans le pays qui sera considéré comme responsable. Et pendant ces longs mois, les dubliné·e·s ne disposent quasiment pas d'information sur les différentes étapes de leur procédure et leur devenir. Le règlement Dublin exige certes que soit remise une brochure d'information sur l'application du règlement dans une langue comprise par la personne et la tenue d'un entretien individuel ; mais lorsque la langue est rare, c'est souvent la version anglaise qui est remise, peu importe que la personne la comprenne. L'important est seulement qu'elle ait été notifiée, peu importe qu'elle ait été réellement comprise.

### Pas assez d'hébergement : la rue comme solution ?

Avant 2014, la loi ne prévoyait rien pour héberger ou verser une allocation de survie aux dubliné·e·s. C'est le contentieux initié par La Cimade et le Gisti en 2010<sup>29</sup> qui a contraint, après des années de luttes juridiques, le gouvernement à fournir des conditions d'accueil à ces personnes. Après avoir été enregistrée comme dublinée par le préfet, la personne concernée rencontre les services de l'Ofii qui évaluent sa « vulnérabilité<sup>30</sup> » et lui présentent une offre de prise en charge. Celle-ci est parfois une orientation vers un centre d'hébergement situé à des centaines de kilomètres, dans un lieu reculé et isolé. Si la personne accepte l'offre, il lui est remis une carte qui lui permettra de percevoir le montant de l'allocation pour les demandeurs d'asile (Ada, d'un montant de 5,20 € par jour pour une personne seule, majoré de 7,40 € si la personne n'est pas hébergée). Ainsi, les personnes placées en procé-

29. Voir l'arrêt Cimade et Gisti de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 septembre 2012 (C-179/11) et les décisions du Conseil d'État du 7 avril 2011 et 17 avril 2013 (n° 335924).  
30. La réforme de l'asile de 2015 a intégré aux missions de l'Ofii l'évaluation de la vulnérabilité des personnes reçues au Guda afin de les orienter dans un dispositif d'hébergement adéquat. En pratique, les critères utilisés par l'Ofii pour définir la vulnérabilité sont extrêmement limités et l'évaluation rapide et expéditive des besoins ne permet finalement pas de protéger un grand nombre de personnes qui devraient pourtant être reconnues comme vulnérables selon les dispositions européennes.

## L'IMPOSSIBLE ACCÈS À LA PROCÉDURE

À Paris et dans la région Île-de-France, pour pouvoir accéder à la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, première étape obligatoire pour les dubliné·e·s, les personnes doivent passer par une plateforme téléphonique. Boubacar témoigne des difficultés sans fin d'un système qui semble avoir été mis en place pour dissuader plutôt que pour accueillir.

Je suis venu en France en octobre 2018, France terre d'asile m'a donné le numéro de l'Office français d'immigration et d'intégration (Ofii) que je devais appeler pour lancer les toutes premières démarches de ma demande d'asile. J'ai appelé de 9h à 12h avec l'aide d'Emmaüs Solidarité à Créteil pendant presque trois semaines sans parvenir à les avoir au téléphone. J'attendais 45 minutes et ensuite la voix disait que les gens étaient tous occupés. Et ça raccroche. Quand Emmaüs fermait, si j'avais réussi à avoir un peu d'argent, je rechargeais mon téléphone et je téléphonais encore. Avec Lycamobile [principal opérateur utilisé par les personnes migrantes] c'est 2,7 euros les 45 minutes. Quatre appels et dix euros sont partis. Dix euros quand on est dans ma situation c'est beaucoup d'argent.

Un jour, j'ai eu un agent de l'Ofii, il m'a demandé si j'étais en couple, j'ai dit non, ensuite il m'a demandé si j'avais des enfants, j'ai dit non. Et il m'a dit : « Monsieur, nous prenons que les couples ou les gens avec des enfants ». Je ne pouvais même pas répondre, ça m'a beaucoup perturbé. À force d'insister sur le 01 42 500 900, j'ai dépensé beaucoup d'argent et quand on ne touche pas l'allocation pour demandeur d'asile, c'est trop difficile, vraiment c'est décourageant. J'ai raconté ma difficulté à une dame, elle m'a proposé de téléphoner depuis son téléphone. Pendant une semaine, avec cette dame, nous avons

téléphoné encore. Enfin quelqu'un a répondu. Ils m'ont posé des questions sur mon identité et mon numéro de téléphone, j'ai répondu à toutes leurs questions. Ils m'ont dit qu'ils allaient m'envoyer un SMS de confirmation. Je n'ai jamais reçu ce message. Ensuite, j'ai demandé de l'aide à la présidente de l'association Maraude du Cœur 94. Le matin à 9 h nous avons téléphoné avec le fixe et son portable en même temps. Le cinquième jour, vers 15h, nous avons eu un agent qui a dit que les rendez-vous pour le guichet de la préfecture du Val-de-Marne étaient déjà complets et que nous devions recommencer le lundi. Le lundi nous avons téléphoné encore avec les deux téléphones en même temps de 9h à 15h30 et aussi le mardi et tous les autres jours de la semaine. Le lundi 10 décembre 2018, enfin nous avons eu quelqu'un et un rendez-vous pour le lendemain matin.

Quelqu'un qui n'a pas d'argent et qui est venu demander la protection de la France, devoir passer par là, c'est vraiment très dur. Certain n'ont même pas de téléphone. Tu cours après les associations pour avoir de l'aide pour téléphoner, tu arrives là-bas et parfois il y a déjà tellement de monde que tu n'es pas sûr d'avoir accès au téléphone. J'ai dû attendre deux mois pour mon premier rendez-vous, alors que normalement c'est censé se faire en dix jours maximum d'après la loi. Tout ce système est vraiment fait pour décourager les gens de lancer leurs procédures d'asile. »







Le campement de la Porte de la Chapelle à Paris où survivent des centaines d'exilé·e·s, janvier 2019.  
© Rafael Flichman / La Cimade

dure Dublin ne peuvent pas être privées des conditions matérielles d'accueil pour le seul fait d'être dublinées, comme l'a rappelé la jurisprudence européenne face aux manquements de plusieurs États, dont la France<sup>31</sup>.

En pratique, en 2018, 58 % des personnes qui ont demandé asile ne se sont pas vu proposer d'hébergement, et cela est encore plus vrai pour les dubliné·e·s. L'une des explications est que la moitié des places d'hébergement leur est interdite : l'admission dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), notamment, est interdite aux dubliné·e·s. D'autres dispositifs (Huda, CAO ou Prahda, voir infographie « L'hébergement sous contrôle ou la rue » page 29) qui leur sont accessibles sont saturés. En 2017 selon l'Ofii, 19 758 personnes dublinées sont entrées dans l'un de ces dispositifs, soit 32 % d'entre elles<sup>32</sup>. Pour celles et ceux qui ne bénéficient pas d'un réseau de soutien solide ou de l'aide d'associations, il n'y a dès lors pas d'échappatoire à la rue ou les squats.

Pourtant les lois française et européenne prévoient que toute personne qui demande asile a le droit à un hébergement et qu'indépendamment de ce statut :

« Toute personne sans abri en situation de détresse

médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence [et] doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée<sup>33</sup>. » Face à la saturation des dispositifs d'hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile, mais également des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, cette disposition reste bien souvent lettre morte. Par exemple, le dispositif de veille sociale (115) reste saturé en permanence et ce, malgré la création de nouvelles places. En parallèle, des mesures d'éloignement prononcées par les préfetures précipitent la mise à la porte des lieux d'hébergement d'une part importante de personnes dublinées, malgré leur détresse sociale, afin de « fluidifier » et « désengorger » les dispositifs d'hébergement.

Les campements se multiplient au cœur des villes, dans des forêts ou sous des ponts à Calais, Paris,

Ouistreham, Saint-Denis, Caen, Metz, Nantes, Strasbourg ou à Lille. Les conditions de vie y sont déplorables et souvent justifiées par les pouvoirs publics pour ne pas provoquer « d'appels d'air » : difficultés d'accès à l'eau et aux sanitaires, hygiène inexistante provoquant des épidémies de gale ou de

**Dans les campements, les conditions de vie sont déplorables et souvent justifiées par les pouvoirs publics pour ne pas provoquer « d'appels d'air ».**

maladies infectieuses, absence de distribution alimentaire, etc.<sup>34</sup> Par ailleurs, la présence policière y est souvent très forte avec des pratiques de harcèlement et de violences dénoncées de nombreuses fois par les associations à Calais et à Paris, et toujours niées par les autorités<sup>35</sup>.

Dans ces campements, la majeure partie des personnes sont demandeurs et demandeuses d'asile. À Paris par exemple, au camp dit du Millénaire évacué en mai et juin 2018, 65 % des personnes étaient demandeuses d'asile, un quart tentait d'accéder à la procédure et 10 % étaient réfugiées<sup>36</sup>. À Nantes, près

de 550 personnes ont occupé le square Daviais entre juin et septembre 2018 n'ayant aucune solution d'hébergement. La Cimade avait recensé plus de 80 % de demandeurs et demandeuses d'asile, dont une part importante de personnes dublinées. Dans une ordonnance de septembre 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a enjoint à la mairie de les mettre à l'abri, et à l'Ofii et à la préfecture de les héberger à plus long terme. Près de six mois plus tard, la majorité d'entre elles sont toujours hébergées par la mairie de Nantes<sup>37</sup>.

Ainsi, malgré de nombreuses condamnations de l'État par les juridictions et les évacuations successives, les campements se reforment face au manque structurel de solutions d'hébergement. Des personnes dont la situation administrative est plus que précaire se retrouvent encore davantage fragilisées par des conditions de vie déplorables alors que leur besoin de protection est la raison principale de leur venue en France.

34. Tribunal administratif de Lille, Ordonnance n° 1806567, 31 juillet 2018.

35. Diverses prises de position d'associations existent pour dénoncer le harcèlement et les violences à l'encontre des personnes migrantes et des bénévoles sur le littoral Nord et à Paris : confiscation de couvertures, utilisation de gaz lacrymogène, interdiction de s'asseoir, etc.

36. Compte Twitter de l'Ofii, @OFII\_France, juin 2018.

37. Tribunal administratif de Nantes, Ordonnances n° 1808527, 1808530, 1808533, 1808535, 1808537, 1808539, 1808540, 19 septembre 2018.

31. Cour de justice de l'Union européenne, arrêt dans l'affaire C-179/11 Cimade, Gisti c/ France, 27 septembre 2002.

32. Ofii, Rapport d'activité 2017.

33. Article L.345-2-2 du Code de l'Action sociale et des familles.

## 02

## Être dubliné·e : l'état d'exception permanent

Que signifie être dubliné·e ? Pour les préfectures, il ne s'agit que de personnes à renvoyer le plus rapidement dans un autre pays européen. Pour les personnes concernées, ce mot est synonyme de punition : aucune possibilité de faire valoir ses besoins de protection, convocations à répétition, orientation dans des lieux d'hébergement sous contrôle, vie précaire à la rue, etc. De longs mois commencent, dans un état d'exception permanent, pendant lesquels les autorités françaises cherchent à déterminer vers quel État expulser la personne dublinée.



Un Afghan dubliné, campement de la Porte de la Chapelle à Paris où survivent des centaines d'exilé·es, janvier 2019.  
© Rafael Flichman / La Cimade

### 2.1 UNE PROCÉDURE LONGUE ET OBSCURE

La procédure Dublin est particulièrement complexe à mettre en œuvre, celle-ci reposant sur des définitions, critères et délais tout à fait stricts<sup>38</sup>. Cela explique en partie un nombre important de décisions de justice qui viennent annuler des transferts suite à une mauvaise application du règlement Dublin par les préfectures, même si celles-ci ont considérablement renforcé leurs capacités techniques (formations, équipes dédiées, etc.) ces dernières années. Le premier stade de la procédure est de déterminer l'État responsable en appliquant une liste hiérarchisée des critères définis par le règlement. Les délais et critères qui s'appliquent sont différents, qu'il s'agisse d'une « prise en charge » (première demande d'asile en Europe) ou d'une « reprise en charge » (demande d'asile déjà introduite dans un autre pays européen<sup>39</sup>). Pour les personnes demandant l'asile pour la première fois en Europe, une liste détaillée de critères, dits de « prise en charge », s'applique selon une hiérarchie précise. Les critères familiaux sont prioritaires, c'est-à-dire que le pays responsable est celui où se trouvent déjà les autres membres de la famille (famille nucléaire pour les personnes majeures, et famille élargie pour les jeunes en danger isolé·e·s). Si ce cri-

tère n'est pas pertinent, les autorités doivent alors vérifier si la personne ne s'est pas vue délivrer un titre de séjour ou un visa par un autre États membre, qui serait alors désigné comme responsable. Ensuite, vient se poser la question du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure ou du séjour prolongé dans un autre État. Et, enfin, celle de la dispense par certains États membres de visas pour des nationalités spécifiques (par exemple l'Albanie, la Bosnie, etc.) ou du dépôt d'une demande d'asile dans un aéroport.

Si la personne a déjà demandé asile dans un autre État membre, des critères distincts, dits de « reprise en charge », s'appliquent alors : quel que soit le stade de la procédure dans l'autre État et même si la personne a finalement retiré sa demande, le *hit* Eurodac déclenche l'application du règlement Dublin.

38. Pour comprendre le détail de la procédure et lire l'explication article par article du règlement, voir : La Cimade, *Dubliné·e, vous avez dit dubliné·e ? Guide pratique des procédures Dublin*, septembre 2018.

39. En pratique, certaines personnes pensent en toute bonne foi que leurs empreintes ont juste été relevées lors du franchissement irrégulier de la frontière (catégorie 2) alors qu'en réalité les autorités d'arrivée les ont enregistrées en catégorie 1, en leur attribuant une demande d'asile à l'insu de leur plein gré. Elles sont donc visées par une procédure de reprise en charge.



L'application de ces critères est obligatoire, mais leur hiérarchie est plus ou moins assimilée par les agents des préfectures, en particulier concernant les « prises en charge ». Une personne demandant l'asile en Hongrie après être passée en Grèce, et ayant son épouse en Allemagne, devrait être transférée de la Hongrie vers l'Allemagne. À l'inverse, une personne munie d'un visa italien qui arrive à l'aéroport de Roissy et y demande asile peut être transférée vers ce premier pays.

**Ces critères restent largement aveugles aux réalités socio-économiques et à la vulnérabilité des personnes en demande d'asile.**

En pratique, les « reprises en charge » sont à l'origine de la grande majorité des *hit* Eurodac, et donc des décisions de transfert Dublin : 64 % des accords entre États en Europe et 71 % des accords transmis par d'autres États à la France en 2017. C'est ensuite le critère de délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa par un autre État membre qui est le plus utilisé en Europe (15 % des accords donnés en 2017), suivi de près par celui du franchissement irrégulier des frontières extérieures (12 % la même année, et 18 % en France). Ces critères restent largement aveugles aux réalités socio-économiques et à la vulnérabilité des personnes en demande d'asile. Par ailleurs, bien que les critères familiaux soient prioritaires, la conception de la famille, nucléaire d'une part et formée avant la fuite du pays d'origine d'autre part, est beaucoup trop limitée pour permettre le respect effectif de la vie privée et familiale.

Tous les États ont par ailleurs la possibilité d'appliquer la « clause discrétionnaire » (article 17 du règlement) et d'accepter d'examiner la demande d'asile d'une personne sans mettre en œuvre la procédure Dublin. Cette clause a par exemple été massivement utilisée par l'Allemagne en 2015 pour les ressortissant·e·s de Syrie et dans une bien moindre mesure par la France en 2017, avec 1 367 personnes concernées lors des évacuations des campements de Calais. La France est tenue de respecter des délais stricts pour saisir l'État responsable : trois mois à compter de la présentation de la demande d'asile à la Spada, mais seulement deux mois si la personne a franchi de manière irrégulière une frontière extérieure de

## DUBLINÉ MALGRÉ LES CRITÈRES DE DUBLIN !

Arcade (prénom modifié) est burundais et est arrivé en France avec un visa de court séjour délivré par le consulat belge à Bujumbura pour le compte de la France, car sa femme et ses enfants résident régulièrement en France. Il décide de demander asile en raison de la situation au Burundi et se présente à la préfecture de Rennes. L'agent du guichet lui demande d'appeler immédiatement son épouse (qui travaille) pour qu'elle vienne avec leurs enfants (qui sont à l'école) et qu'ils formulent une demande d'asile. Sans désespérer, toute la famille est enregistrée comme dublinée vers la Belgique, alors que la France est responsable de la demande parce que madame et les enfants ont un titre de séjour et parce qu'Arcade a un visa délivré pour le compte de la France. C'est seulement un mois plus tard, après une intervention de La Cimade auprès du ministère de l'intérieur que la famille peut accéder à la procédure Ofpra. D'autres Burundais, dans la même situation, ont saisi la juridiction administrative pour pouvoir saisir l'Ofpra.

l'UE ou a demandé asile dans un autre État. Le règlement prévoit qu'un seul État soit saisi après un *hit* Eurodac révélant une entrée selon ces derniers critères. Mais le ministère de l'intérieur, qui consulte la base, encourage les préfectures, si le *hit* concerne plusieurs autres États européens, à les saisir tous à la fois sans procéder à une détermination de la responsabilité selon les critères, appliquant ainsi le règlement de manière erronée.

En réponse, l'État saisi doit se manifester dans un délai ordinaire de deux mois. Le délai est beaucoup plus court (entre deux semaines et un mois selon les cas) lors d'une « reprise en charge ». L'absence de réponse dans ces délais vaut acceptation implicite du pays concerné, c'est-à-dire que l'expulsion peut être mise en œuvre. Dans ces conditions, on imagine bien que les pays situés aux frontières extérieures, comme la Grèce et l'Italie et faisant déjà face à un système d'asile surchargé, ont bien du mal à répondre à temps et à fournir des éléments pour contester leur responsabilité.

En 2017, la France a été le pays ayant réalisé le plus de saisines : 41 420, soit environ un quart de l'ensemble des saisines dans l'Union européenne. C'est une augmentation très importante par rapport aux années précédentes (en 2014, les saisines ne dépassaient pas les 5 000). Elle a saisi en priorité l'Italie (plus de 16 000), l'Allemagne, la Bulgarie et l'Espagne, principalement pour des demandes de reprises en charge. En ce qui concerne le cas de l'Allemagne, il est intéressant de noter que 19 % des personnes dublinées ont vu leur demande d'asile rejetée dans ce pays avant de venir en France. Si ce chiffre est en hausse, il bat en brèche le discours de l'ancien ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, qui indiquait à tort que la majorité des personnes dublinées en provenance d'Allemagne étaient déboutées.

Si un État donne son accord, tacite ou explicite, une décision de transfert peut être prise, et doit être notifiée à la personne visée. Ces décisions, qui doivent être motivées et traduites, sont établies sur la base de modèles émis par le ministère de l'intérieur. Un recours suspensif, c'est-à-dire bloquant la mise à exécution du transfert dans l'attente de la décision du juge, existe depuis 2015, mais doit être introduit dans un délai très court, qui peut aller de 48 heures

à 15 jours selon les situations. Ce recours comporte cependant d'importants effets pervers pour la personne qui l'exerce, qui ignore le plus souvent que le délai de six mois pour l'expulser vers l'État responsable repartira à zéro si elle perd (voir encadré page 37).

En pratique, les décisions de transfert sont bien moins nombreuses que les saisines. Mais la notification de la décision et les enjeux attachés au recours en font l'un des facteurs de la complexité et de la longueur de la procédure vécue par les dubliné·e·s, voire un outil mobilisable par les préfectures pour prolonger cette procédure.

## 2.2 LA RÉGIONALISATION, UNE EXPÉRIMENTATION VALIDÉE SANS AVOIR ÉTÉ ÉVALUÉE








Dès l'année 2016, les autorités françaises ont exprimé la volonté d'appliquer beaucoup plus fermement le règlement Dublin afin d'augmenter le nombre de personnes effectivement renvoyées dans d'autres États membres. En effet, jusqu'en 2016, peu de préfectures étaient concernées par ces procédures, concentrées pour l'essentiel en Île-de-France et dans le Pas-de-Calais. Le démantèlement de la jungle de



Le Prahda de Linas (91), hôtel Formule 1, février 2019. © Célia Bonnin

# Convocations Dublin: des temps de trajets à rallonge

Dans la région Bourgogne-Franche-Comté, les personnes dublinées sont régulièrement convoquées au pôle régional Dublin situé à la préfecture du Doubs à Besançon. Certaines, hébergées à Macon, Auxerre, Nevers, ou dans des petites villes mal desservies, sont contraintes à des temps de transports très longs et, souvent, elles ne peuvent pas faire l'aller-retour dans la journée. Par ailleurs, dans le cadre d'une convocation, il appartient à la préfecture de prendre en charge les déplacements, mais l'administration n'édite pas toujours ces bons de transport et contraint les personnes à payer des billets de train.

Dijon	 0h55 à 1h06 / 5 à 28 €
Lons-Le-Saunier	 1h06 à 2h03 / 15 à 20 €
Vesoul	 2h07 à 2h22 / 25 €
Belfort	 1h12 à 2h53 / 15 à 41 €
Mâcon	 2h06 à 3h28 / 35 à 44 €
Auxerre	 2h40 à 3h27 / 35 à 60 €
Nevers	 3h22 à 3h37 / 35 à 55 €

Sources : site Internet de la SNCF, tarifs en 2<sup>e</sup> classe en semaine, avril 2019.

commun sont difficiles et, d'autre part, aucune prise en charge des transports n'a été prévue au départ. Après plusieurs décisions de justice, le Conseil d'État a estimé que l'Ofii n'était pas compétent pour fournir le bon de transport mais que cette charge revenait à l'État<sup>40</sup>. En pratique, les observations réalisées dans les permanences de La Cimade montrent qu'il est encore compliqué pour les personnes dublinées d'obtenir ces bons de transports et de pouvoir effectivement se rendre au pôle régional Dublin de leur région. Certaines préfectures délivrent des bons de transport à la demande des personnes ou d'associations, mais d'autres comme celle du Rhône considèrent que les personnes doivent venir par leurs propres moyens.

Les observations réalisées dans les permanences de La Cimade montrent qu'il est encore compliqué pour les personnes dublinées d'obtenir ces bons de transports.

Sans que soit véritablement évaluée l'expérience, et alors même que les associations de terrain ont fait état de leurs vives inquiétudes sur ce dispositif, le ministère de l'intérieur a estimé que cette régionalisation devait être étendue et devenir permanente. L'exemple de la régionalisation en Bourgogne-Franche-Comté, lancée en août 2018, est particulièrement emblématique des limites de ce dispositif. En effet, c'est la préfecture du Doubs (Besançon) située à l'extrême est de cette région qui est devenue pôle régional Dublin. Cela signifie en pratique que les personnes résidant à Nevers (Nièvre) ou à Villeblevin (Yonne) devront prendre plus de trois heures de transports pour aller à la préfecture avant de revenir dans le même temps de trajet. Ce qui les oblige parfois à dormir sur place. Deux séries d'arrêtés ont été prises fin 2018 pour définir les pôles régionaux Dublin dans l'ensemble des régions<sup>41</sup>. En parallèle, les nombreuses compétences de ces pôles régionaux ont été détaillées dans une circulaire. Ceux-ci sont chargés de la réception du dossier et de vérifier s'il est complet, puis de la saisine de l'État responsable et de la réception de la réponse. Le pôle est également responsable du renouvellement de l'attestation de demande d'asile (au bout d'un mois, puis cinq, huit et onze mois), de la notification de la décision de transfert et de l'assignation à résidence. Enfin, il est chargé de la défense

en cas de contentieux et de l'organisation de l'expulsion en lien avec la police aux frontières. En parallèle de cette volonté de recentrer le suivi des procédures Dublin dans le giron d'une seule préfecture spécialisée, l'orientation vers des dispositifs d'hébergement spécifiques est venue compléter l'état d'exception dans lequel sont maintenues les personnes dublinées.

## 2.3 DES PERSONNES DUBLINÉES HÉBERGÉES DANS UN DISPOSITIF AU RABAIS

Selon la législation et la jurisprudence européenne, les personnes en procédure Dublin doivent bénéficier des mêmes conditions d'accueil que les autres personnes en demande d'asile dès l'enregistrement de leur demande et jusqu'à ce qu'elles soient renvoyées dans l'État membre responsable. Il s'agit d'une aide financière (Ada), d'une assurance maladie et d'un hébergement. En pratique, l'accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), actuellement les mieux dotés pour l'accompagnement de ce public, leur est refusé et elles sont orientées vers d'autres types de centres. En effet, depuis 2015, alors que la volonté est affichée de faire des Cada le pivot du système d'accueil, l'État privilégie l'ouverture de places dans des types d'hébergement plus précaires, avec un accompagnement beaucoup plus réduit et suivant une spécialisation des lieux selon la procédure administrative des personnes<sup>42</sup>. Ainsi les personnes dublinées – quand on leur propose une place – seront systématiquement orientées en hébergement d'urgence pour demandeur d'asile (Huda), en accueil temporaire service asile (ATSA), en centre d'accueil et d'orientation (CAO), en programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda) ou encore en centre d'hébergement d'urgence (Chum), dispositif uniquement francilien, transformé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 en Huda<sup>43</sup>. Les conséquences pour les personnes orientées dans ces centres sont importantes. Dotés de moyens

40. Conseil d'État, Référé, n° 422159, 26 juillet 2018.  
41. Pour le détail des arrêtés, voir : La Cimade, *Généralisation des procédures de régionalisation Dublin*, 6 décembre 2018.  
42. Pour aller plus loin sur l'analyse de ces différents types de lieux d'hébergement et les catégorisations qu'ils renforcent : Serge Slama, « De la défaillance systémique à la "policiarisation" des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France », in *La Revue des droits de l'Homme*, n° 14, 2018.  
43. Pour s'y retrouver dans les nombreux acronymes et types de centres, La Cimade a publié en janvier 2018 une *Typologie des dispositifs « d'hébergement » des personnes migrantes* afin de mieux comprendre leur fonctionnement, leurs moyens et leurs finalités.

Calais et la création de centres d'accueil et d'orientation (CAO) et du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda) ont changé la donne : de nombreuses préfectures se sont trouvées en charge d'appliquer le règlement Dublin, sans être préparées pour le faire. Concrètement, elles lançaient les procédures Dublin puis laissaient filer les délais sans notifier de décision de transfert, laissant ainsi expirer les délais de la procédure. Diverses stratégies légales et administratives ont été développées par le ministère de l'intérieur pour changer cette situation, notamment l'expérimentation de la régionalisation à partir de fin 2017. L'idée phare est de centraliser le suivi des procédures Dublin dans une seule préfecture pour le compte de plusieurs départements en créant des « pôles régionaux Dublin ». Si la réglementation le prévoyait déjà depuis 2015, ceci n'avait été mis en place que pour l'enregistrement de la demande d'asile. Le 20 décembre 2017, deux arrêtés ont été publiés pour confier, à titre expérimental, au seul préfet

de région la compétence pour les dubliné·e·s en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France. Ces arrêtés prévoient qu'une fois l'enregistrement de la demande effectuée par les Guda de la région (Marseille et Nice pour Paca, Beauvais et Lille pour les Hauts-de-France), toutes les personnes dublinées de la région Paca et des Hauts-de-France doivent se rendre à Marseille ou à Lille pour faire renouveler leur attestation de demande d'asile. Les préfets de région sont également compétents pour prendre les décisions de transfert et pour assigner à résidence pendant la procédure de détermination (saisine de l'État membre et attente de sa réponse). Expérimentation prévue initialement pour six mois, la régionalisation a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2018. Elle a pourtant placé dans une situation inextricable nombre de personnes dublinées résidant dans les autres départements notamment à Nice ou à Briançon en Paca, ou à Amiens ou à Beauvais dans les Hauts-de-France. D'une part, les liaisons en transport en



beaucoup plus maigres, la qualité de l'hébergement laisse à désirer dans bien des cas : absence d'équipement collectifs type cuisine ou lave-linge, absence de salle commune, etc. Dans certains centres, les conditions d'accueil sont indignes avec des problèmes de vétusté et d'hygiène, des chambres exiguës peu respectueuses de l'intimité. Par ailleurs, il arrive que ces centres soient isolés géographiquement, ce qui limite l'accès aux structures de droit commun (santé, scolarisation, associations, points d'accès aux droits) pour les personnes hébergées.

**Les objectifs de contrôle et de surveillance des personnes semblent clairement avoir pris le pas sur l'enjeu de la mise à l'abri et d'un réel accompagnement social.**

D'autre part, la qualité de l'accompagnement social et juridique dans ces centres spécialisés est bien moindre que dans les Cda, les ressources humaines étant réduites et la formation des personnels de l'accompagnement social sur place plus que limitée. Un-e intervenant-e doit accompagner 25 à 30 personnes, contre 15 à 20 dans les Cda. 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 de personnes en quête de protection. La main basse du ministère de l'intérieur sur les questions d'hébergement des personnes étrangères en lieu et place du ministère des affaires sociales explique l'évolution de ces dispositifs, plus tournés vers des logiques de « gestion migratoire » que d'accompagnement social et juridique.

Le développement des Prahda est assez emblématique de cette évolution. En septembre 2016, les autorités ont lancé un appel d'offres pour la gestion de 5 351 places d'hébergement pour les personnes en demande d'asile. Pour la première fois, le cahier des charges oblige la structure d'hébergement à participer au contrôle des personnes accueillies, notamment en permettant l'accès de la police dans les locaux. Remporté en totalité par l'opérateur d'hébergement Adoma, ce programme consiste en grande partie en des places situées dans d'anciens

hôtels Formule 1, rachetés au groupe Accor via un « fonds à impact social » nommé Hémisphères<sup>44</sup>. Près de la moitié des personnes hébergées dans ce dispositif sont sous le coup d'une procédure Dublin et nombreuses y sont assignées à résidence (voir chapitre 3). Dans ces structures, un certain nombre des intervenant-e-s accompagnant les personnes exilées en Prahda sont des employé-e-s des anciens hôtels Formule 1 et ne disposent donc pas d'expérience ni de formation dans un domaine pourtant extrêmement complexe et spécialisé<sup>45</sup>.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur appelle en décembre 2017 à la création de centres d'accueil et d'examen des situations<sup>46</sup> (CAES). Ces centres ont pour mission officielle une mise à l'abri des personnes pour un mois, tout en combinant un examen administratif par des agent-e-s de l'Ofii afin de les orienter vers un autre lieu d'hébergement en fonction de leur situation administrative : les personnes dublinées, détectées par un relevé d'empreinte, sont considérées par l'administration comme « n'ayant pas vocation à rester sur le territoire » et sont donc orientées vers les dispositifs susmentionnés. La circulaire permet également qu'elles le soient vers des lieux d'expulsion comme les centres de rétention si leur renvoi est imminent. Ces CAES ont été généralisés dans toute la France en 2018 et comprennent actuellement près de 3 000 places. Le Défenseur des droits a fait état à plusieurs reprises de ses inquiétudes face à la multiplication de ces dispositifs d'hébergement au rabais, notamment pour les personnes dublinées, dont la finalité relève plus du contrôle en vue de l'expulsion que de la véritable mise à l'abri<sup>47</sup>.

44. Les Prahda appartiennent à une nouvelle génération de programmes sociaux financés par de l'argent privé, les « fonds à impact social », ici en l'occurrence le fonds Hémisphère qui regroupe des investisseurs comme BNP Paribas, la Caisse des Dépôts, la MAIF, PRO BTP). Il s'agit pour l'État de déléguer la gestion d'une mission sociale à des opérateurs privés soucieux d'optimiser leur investissement. Pour en savoir plus, voir : *Radio Parleur*, « Prahda, quand la finance s'empare du social », 29 janvier 2018.

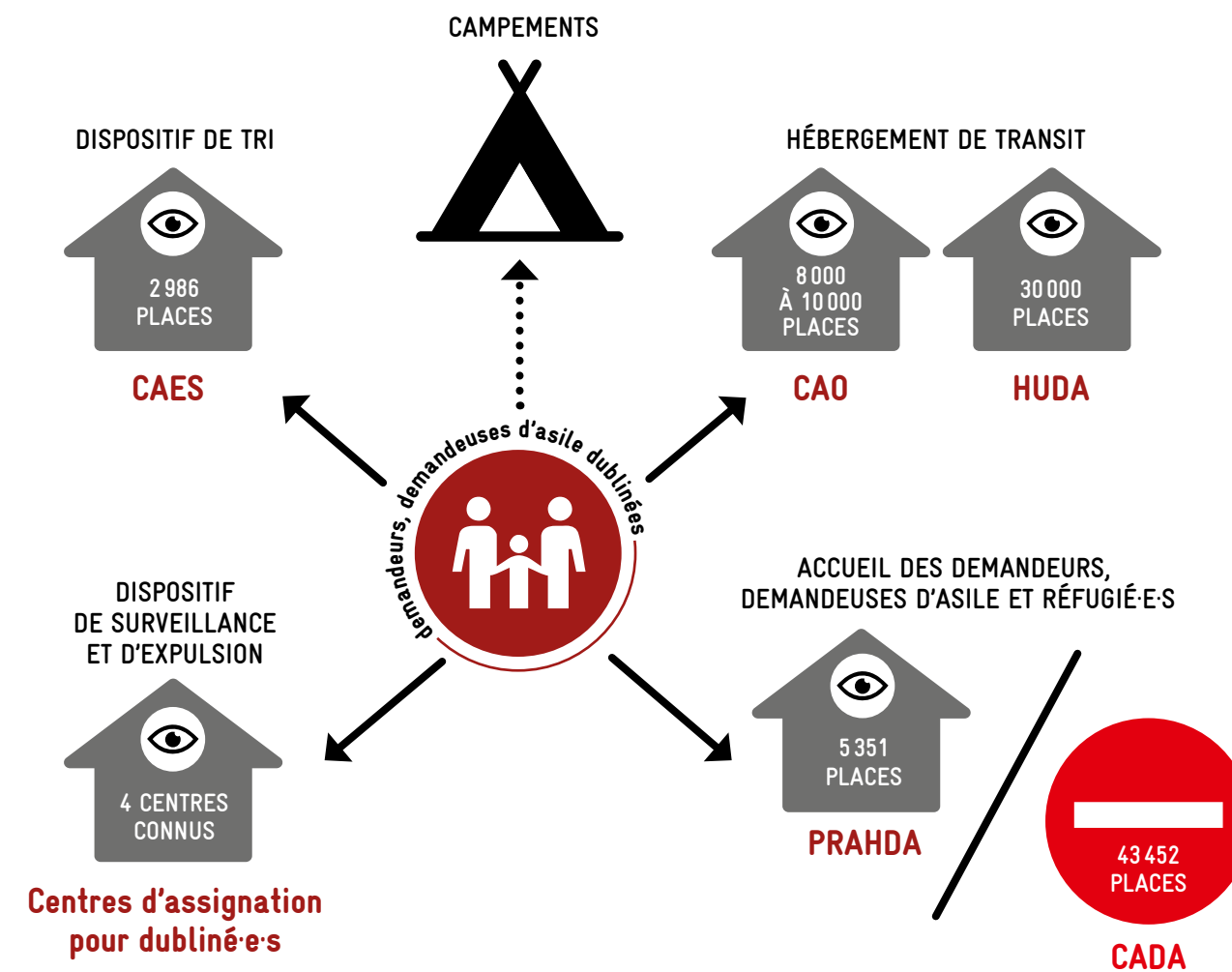
45. *L'Yonne Républicaine*, « L'hôtel F1 d'Appoigny deviendra un centre d'hébergement », 12 juillet 2017.

46. Ministère de l'intérieur, *Information relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés*, 4 décembre 2017.

47. Défenseur des droits, *Avis du Défenseur des droits n° 17-09*, 25 septembre 2017, p. 5.

## L'hébergement sous contrôle ou la rue

En France, en 2017, près de la moitié des personnes demandant l'asile n'obtiennent pas de place d'hébergement dans le dispositif national d'accueil. Les personnes dublinées n'échappent pas à la règle et nombreuses sont celles qui survivent à la rue ou grâce aux réseaux de solidarité. Celles qui sont prises en charge se retrouvent dans des centres spécifiques où les conditions sont souvent plus précaires et le contrôle qui s'exerce plus fort. En effet, une partie des personnes dublinées peuvent être assignées à résidence dans certains de ces centres où la police vient vérifier si elles sont toujours présentes. Devant ce dispositif complexe et de plus en plus sous contrôle, certaines personnes repartent à la rue.



**CAES :** Centre d'accueil et d'examen de situation administrative. Mis en place massivement début 2018, ils combinent hébergement et examen administratif à bref délai, avec une orientation vers d'autres lieux d'hébergement selon la situation administrative. On en trouve en Île-de-France, dans les Hauts-de-France et dans le Grand-Est.

**CAO :** Centre d'accueil et d'orientation. Créés dans les régions, hors Île-de-France, en lien avec les démantèlements dans le Calaisais, ils permettent d'orienter des personnes dans diverses situations. De nombreuses personnes dublinées y sont assignées à résidence.

**Huda :** Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : nom générique pour désigner les hébergements, mis en place à l'origine pour pallier le manque de places en Cda. Il est aujourd'hui également utilisé pour héberger des personnes dublinées. Il comprend des structures d'hébergement comme

des foyers, des appartements ou des chambres d'hôtel. Le dispositif compte environ 30 000 places.

**Centres d'assignation pour dubliné-e-s :** Ces centres ont pour objectif la surveillance et l'expulsion des personnes dublinées assignées à résidence. À ce jour, quatre centres sont identifiés en Île-de-France.

**Prahda :** Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile. Ces centres, créés fin 2016, tous gérés par Adoma, visent à accueillir et accompagner les personnes en demande d'asile en attente d'enregistrement, en cours de procédure ou dublinées. Pour ces dernières, l'assignation à résidence y est fortement développée.

**Cada :** Centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Les personnes dublinées sont exclues de ces lieux d'hébergement, dédiés à l'accueil et l'accompagnement des personnes dont la demande d'asile est examinée par la France.

## 03

## L'attente: quand le contrôle mène à la clandestinité

Dès que la personne est placée en procédure Dublin, elle ne semble plus être considérée par l'administration comme une personne demandant asile mais uniquement comme une personne à expulser. Pour elle, commence alors une longue attente pendant laquelle elle sera convoquée, assignée, contrôlée et vivra dans l'incertitude la plus totale. Quand pourra-t-elle enfin accéder à la procédure d'asile en France ? Doit-elle se rendre à cette convocation en préfecture alors qu'elle risque d'être expulsée vers la Bulgarie ? Comment se rendre à des cours de français associatifs alors qu'elle est assignée à résidence ? Comment éviter d'être enfermée en rétention puis expulsée dans un pays où elle ne veut pas demander l'asile ? Durant de trop longs mois, les personnes dublinées s'épuisent face à une machine administrative qui les écrase par l'attente et des moyens de contrôle de plus en plus nombreux.



Entrée du Praha de Linas (91), hôtel Formule, février 2019. © Célia Bonnin

### 3.1 LES OUTILS D'UN CONTRÔLE OMNIPRÉSENT

Pour les autorités françaises, une fois reçue la réponse de l'État membre désigné comme responsable (que ce soit par une acceptation formelle ou implicite à l'expiration du délai), l'enjeu phare est de pouvoir mettre en œuvre le transfert, euphémisme du règlement Dublin utilisé pour désigner l'expulsion d'un pays européen vers un autre. En effet, la France a un délai de six mois pour renvoyer la personne, courant à partir de l'acceptation de l'État responsable. Si les autorités françaises n'ont pas expulsé la personne dublinée à l'issue de cette période, la France devient de facto l'État responsable de sa demande d'asile, sauf si la personne est déclarée « en fuite ». Pour augmenter le nombre d'expulsions, les autorités ont développé différents outils de contrôle visant à tracer les personnes dublinées présentes en France. Ces stratégies vont clairement à l'encontre des droits fondamentaux des personnes concernées et fragilisent encore un peu plus leur santé mentale.

Pendant la période d'attente entre la saisine de l'État désigné comme responsable et la fin du délai des six mois, certaines préfectures ont pris l'habitude de

convoquer les personnes dublinées tous les mois. Si la loi prévoit effectivement que la première attestation soit renouvelée après un délai d'un mois, elle ne l'est ensuite que quatre mois plus tard. Pourtant, une partie des personnes dublinées est convoquée très régulièrement en préfecture, ceci étant à chaque fois source d'angoisses. Comment payer le train pour se rendre de Briançon à Marseille et rentrer dans la journée ? Pourquoi être convoquée alors que l'attestation est toujours valable ? Est-ce qu'une interpellation va avoir lieu ? Autant de questions qui maintiennent les personnes dans un état d'incertitude et de peur quasi permanent, ainsi que l'exprime Mohammed, Irakien débouté au Danemark : « *Chaque mois je suis convoqué à la préfecture et à chaque fois les personnes du Guda me disent que le Danemark a accepté de me reprendre [...]. Ils me répètent la même chose tous les mois, je souffre psychologiquement et à chaque fois que je les entends me dire ça, je sens que ça me prend un peu de ma vie*<sup>48</sup>... »

48. Ouvrage collectif de l'observatoire de l'asile à Marseille, *L'Asile en exil - État des lieux d'accueil des personnes en demande d'asile à Marseille 2017-2018*, décembre 2018, p. 48.



## L'assignation à résidence : contrôle, anxiété et usure

Encore très peu utilisée par les autorités il y a quelques années, l'assignation à résidence est aujourd'hui devenue un élément majeur des stratégies de contrôle des personnes sous le coup de procédures Dublin (et plus largement pour l'exécution d'autres types de mesures d'éloignement). Créées par la loi de juin 2011, les assignations à résidence de 45 jours renouvelables trois fois pour les personnes dublinées<sup>49</sup> sont des mesures de contrôle restrictives de la liberté d'aller et venir des personnes, en vue de leur expulsion. Ces dernières sont contraintes de rester dans un périmètre donné et doivent pointer régulièrement, jusqu'à une fois par jour, au commissariat

**Les obligations de pointage deviennent particulièrement lourdes quand elles sont quotidiennes et sont susceptibles de porter des atteintes importantes aux droits.**

ou en gendarmerie selon la décision de la préfecture. La loi du 10 septembre 2018 relative à l'asile et l'immigration a permis par ailleurs d'imposer à la personne de rester à domicile pendant une durée maximum de trois heures. Elles peuvent être assignées à leur domicile ou dans les centres d'hébergement souvent isolés des centres villes. Depuis 2015, les préfectures peuvent assigner à résidence dès le début de la procédure, c'est-à-dire avant même que l'État responsable ne soit formellement déterminé. Ces mesures connaissent depuis 2011 une augmentation exponentielle : de 373 mesures en 2011, elles sont passées à 2 998 en 2014, puis 4 687 en 2016 pour atteindre 8 791 en 2017. Le nombre de personnes dublinées ciblées par ces assignations n'est pas rendu public, mais les observations réalisées en permanences d'accueil et en centres de rétention indiquent qu'elles pourraient représenter une part importante. D'ailleurs, le ministère de l'intérieur a clairement appelé les préfectures à faire un usage large de cette mesure pour les personnes en procédure Dublin ainsi que d'autres moyens coercitifs comme l'interpellation à domicile<sup>50</sup>. Les informations recueillies par La Cimade auprès des personnes dublinées donnent à voir une grande

diversité des pratiques administratives, avec un degré de contrainte dans la mise en œuvre de l'assignation très marqué. Par exemple, une personne assignée par la préfecture de Seine-et-Marne sera obligée de pointer deux fois par mois, tandis que dans les Yvelines, elle devra s'y rendre deux fois par semaine<sup>51</sup>. Certaines préfectures imposent même aux personnes de pointer jusqu'à une fois par jour, comme c'est le cas dans le Val-de-Marne<sup>52</sup>. Les modalités de pointage sont des éléments importants dans la restriction de liberté que constituent les mesures d'assignation à résidence. En effet, pendant le pointage, pas de possibilité d'être ailleurs : pas de rendez-vous médicaux possibles sur ces créneaux, ni de possibilité d'emmener ou de venir chercher les enfants à l'école, par exemple. Ces obligations deviennent particulièrement lourdes quand elles sont quotidiennes et sont susceptibles de porter des atteintes importantes aux droits. C'est d'autant plus vrai quand les commissariats ou gendarmeries se situent loin des lieux d'habitation, ce qui est fréquent pour les personnes assignées à résidence dans des lieux d'hébergement isolés des centres villes. Au-delà de l'enjeu pour les autorités d'établir une sorte de traçabilité des personnes dublinées et de s'assurer de leur présence pour mettre en œuvre l'expulsion vers le pays responsable, l'assignation à résidence est un outil de plus pour dissuader et décourager les personnes. À force d'usure, à force d'erreurs, les personnes sont poussées à la « faute » et se retrouvent déclarées « en fuite », dans des situations encore plus précaires.

### Un hébergement sous contrôle

Les personnes dublinées ne sont pas considérées comme « ayant vocation à rester sur le territoire national » selon l'expression consacrée de l'administration. À ce titre, en plus des mesures de contrôle détaillées juste avant, elles sont également souvent orientées vers des lieux d'hébergement qui « *confondent officiellement la mise à l'abri – droit fondamental inconditionnel – et une forme de privation de liberté en vue de leur éloignement* », ainsi que l'exprime avec inquiétude le Défenseur

49. L. 561-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

50. Ministère de l'intérieur, *Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement (UE) n° 604/2013 dit Dublin III*.

51. La Cimade, *Dublin : état des lieux et conseils pratiques en Île-de-France*, mise à jour en décembre 2018.

52. La Cimade, *Assignations à résidence. Analyses depuis les centres de rétention de Rennes et du Mesnil-Amelot*, janvier à juin 2018.

## LA VIOLENCE DE L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

**L'assignation à résidence des personnes en procédure Dublin se généralise. Cette mesure s'accompagne d'un dispositif de restriction de la liberté d'aller et venir : l'obligation de pointage parfois quotidien au commissariat. C'est la source d'une forte anxiété, comme en témoigne Paulina, assignée à résidence à Nevers.**

« Je suis venue en Europe pour fuir les violences dont j'étais la victime en tant que femme en Angola. J'avais un visa portugais. Après le Portugal, je suis allée en Belgique. C'est là, grâce à ma communauté religieuse, que j'ai découvert que ma fille était en France, à Nevers. Ça faisait 25 ans que je ne l'avais pas vue et je découvrais mes sept petits-enfants, que je n'avais pas vu grandir. J'ai donc fait ma demande d'asile en France et j'ai découvert que j'étais en procédure Dublin. Je n'ai pas compris ce que c'était jusqu'au jour où j'ai été convoquée à la préfecture de la Nièvre. Là, une dame m'a expliqué que c'est au Portugal que je devais aller faire ma demande d'asile et qu'on allait peut-être m'y raccompagner. Elle m'a aussi dit qu'à mon âge, 57 ans, peut-être qu'on ne le ferait pas, mais que je devais aller deux fois par semaine pointer à la police pendant plus d'un mois.

La première fois qu'il a fallu y aller, c'était le 18 décembre. J'avais très peur, mon cœur battait très vite. Heureusement, ma fille m'a accompagnée. À la police, j'ai refusé de signer. J'avais l'impression que si je signais, on allait m'emmener tout de suite. La semaine suivante, j'ai vu la personne qui me suit à La Cimade. Elle m'a demandé si je prenais bien quelques affaires, mes papiers et de l'argent quand j'allais à la police. J'ai juste souri, je n'ai rien répondu, mais ça m'a fait très peur.

Toutes les fois où je suis allée à la police, je n'ai pas voulu prendre d'affaires, ni papiers, ni argent. J'avais l'impression que si je le faisais ça allait me porter malheur. Je n'arrivais pas à me dire que ça pourrait devenir la réalité. C'était impossible qu'ils m'emmènent

parce que je venais de retrouver ma fille et qu'on ne pouvait pas me séparer d'elle et de mes petits-enfants. Un soir, c'était le 26 décembre, on a vu une voiture de police en bas de l'immeuble. On a tout de suite pensé qu'on venait me chercher. Toute la famille avait peur, mais il ne s'est rien passé, ils sont repartis. Dans mon pays, tout le monde a peur quand la police est là. C'est signe qu'un malheur va arriver.

Un jour, ma fille n'a pas pu m'accompagner car elle avait un rendez-vous important.

Elle voulait que j'y aille avec mon gendre. Mais c'était impossible pour moi. Je sentais que seule ma fille pourrait me protéger. Alors je n'y suis pas allée. Et la fois suivante non plus. On arrivait vers la fin de l'assignation à résidence.

Je me sentais très mal. J'étais sans arrêt inquiète, ma tension était très élevée. J'avais mal dans tout mon corps, je tremblais. J'avais l'impression que je ne pouvais plus marcher, mes jambes me faisaient très mal. Je suis allée voir le médecin qui m'a fait

un certificat médical pour la police.

Quand on est arrivées au commissariat pour la dernière assignation, ma fille et moi, le policier qui était là était très nerveux, il y avait beaucoup de monde. Quand il m'a vue il a dit : « *Madame, vous voulez signer ou pas ? Si vous ne voulez pas signer, alors... dehors !* » Ma fille n'était pas contente qu'on soit traitées de cette façon, elle a voulu demander des explications, mais il était trop énervé, il a dit : « *Pourquoi elle ne veut pas signer ? Elle va avoir des ennuis avec la préfecture.* » Et puis on est parties et je n'ai pas signé.

Depuis le 24 janvier, je n'ai plus besoin d'aller à la police, mais je continue d'avoir peur. Je ne serai tranquille que le 18 juin. Seulement à cette date, après six mois d'attente, je serai sûre de pouvoir rester avec ma famille ! »



des droits<sup>53</sup>. Il s'agit ici principalement des Prahda et des centres d'assignation à résidence pour les personnes dublinées, mais les personnes peuvent aussi être assignées à résidence dans les autres lieux d'hébergement, par exemple dans des CAO ou des Huda. En 2017, selon l'Ofii, 19 758 personnes dublinées sont entrées dans l'un de ces dispositifs, soit 32 % d'entre elles<sup>54</sup>.

Le ministère de l'intérieur, par le biais de diverses circulaires et instructions, a enjoint les préfets et les préfètes à identifier des capacités d'hébergement dédiées à l'assignation à résidence des demandeurs et demandeuses d'asile en procédure Dublin et à faire en sorte que ce temps d'hébergement soit « *spécifiquement consacré à la réalisation de leur transfert* »<sup>55</sup>. En parallèle, l'objectif est d'augmenter le nombre des décisions d'expulsion afin, selon les termes des autorités, « *de fluidifier le dispositif* » global, c'est-à-dire libérer des places rapidement suite à la mise en œuvre de l'éloignement. Dans ces injonctions, la situation de détresse sociale de la personne n'est prise en compte à aucun moment.

**Certains centres d'hébergement sont entièrement dédiés à l'assignation et l'expulsion des personnes sous le coup de procédures Dublin.**

Ces mesures de contrôle au sein des centres d'hébergement se traduisent de différentes manières. Dans les Prahda, on trouve des cahiers des charges de prestations qui prévoient expressément que la structure opératrice de l'hébergement est tenue de préparer, en lien avec les autorités, le renvoi de la personne vers l'État responsable. Elle est notamment chargée de veiller au respect des modalités de pointage liées à l'assignation à résidence et de signaler toute « fuite » de la personne<sup>56</sup>. Début 2019, le ministère de l'intérieur a étendu ces obligations à l'ensemble des lieux d'hébergement d'urgence. Il y est par ailleurs expressément demandé l'accès des parties communes aux forces de police par les gestionnaires des structures<sup>57</sup>. Dans certaines structures d'hébergement, une mise à disposition d'un bureau pour la préfecture ou les services de police est prévue afin de notifier les décisions d'éloignement et d'effectuer les pointages liés à l'assignation

à résidence. C'est par exemple le cas dans le Prahda de Margueritte (34), de La Crèche (79) ou encore au centre d'assignation à résidence d'Aubervilliers (93). Enfin, on constate également l'intrusion de la police dans les parties privatives (en principe seulement sur autorisation du juge des libertés et de la détention et pour les personnes s'étant opposées à leur expulsion). Cependant, selon les éléments recueillis dans les permanences de La Cimade et certaines décisions de justice, bien souvent ces interventions ont lieu en toute illégalité et alors même que les personnes ont respecté toutes les conditions de pointage.

Certains centres d'hébergement sont entièrement dédiés à l'assignation et l'expulsion des personnes sous le coup de procédures Dublin : il s'agit des centres d'assignation à résidence pour dubliné-e-s. La Cimade a répertorié quatre centres de ce type en région francilienne<sup>58</sup>. Le statut de ces centres et leur fondement légal est extrêmement complexe, opaque et donc questionnable. Ces lieux n'apparaissent que d'un point de vue budgétaire dans le projet de loi de finances 2018 et sont désignés comme des centres censés être situés près des aéroports, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Au regard des informations obtenues par La Cimade et ses partenaires, la plus grande opacité règne donc sur ces lieux. Bien souvent les personnes sont peu informées du déroulement de la procédure et notamment du jour de leur transfert par avion. Là encore des intrusions policières dans ces lieux sont fréquentes soit pour notifier des décisions, soit pour faire pointer les personnes, soit pour mettre à exécution l'expulsion. Dans ces conditions, un certain nombre de personnes dublinées quittent ces centres, ne supportant pas de vivre dans l'angoisse quotidienne de l'expulsion. Ainsi, la pression exercée est si forte sur elles, que la rue semble préférable à un hébergement qui ne protège plus.

53. Défenseur des Droits, *Avis du Défenseur des droits n° 17-09*, 25 septembre 2017, p. 5.

54. Ofii, *Rapport d'activité 2017*.

55. Ministère de l'intérieur, *Note aux préfets relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile*, 6 juillet 2018.

56. Voir par exemple, dans le cas du Prahda de Vitrolles dans les Bouches-du-Rhône : Polittis, « Les Reclus de la République », 5 juillet 2018.

57. Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, publié au Journal officiel le 20 février 2019.

58. Localisation de ces quatre centres : aux Ullis (91), à Paris (75), à Aubervilliers (93) et à Montmorency (95).



Dans le Prahda de Troyes (10), hôtel Formule 1, novembre 2018. © Célia Bonnin

### 3.2 ÊTRE DÉCLARÉ-E « EN FUITE », L'OBLIGATION DE VIVRE CACHÉ-E

Les autorités françaises ont un délai de six mois pour renvoyer la personne à compter de la réponse explicite ou implicite de l'État responsable, ou bien à compter de la décision judiciaire définitive en cas de recours. Ce délai peut également être porté à 12 mois en cas d'emprisonnement, ou 18 mois en cas de « fuite » de la personne.

#### La « fuite », une définition mouvante

La législation européenne, et donc française, prévoit que le temps imparti aux autorités pour expulser la personne dublinée peut être triplé si cette dernière est déclarée « en fuite ». Cela signifie concrètement que, pendant 18 mois, la personne demandant asile ne pourra accéder à la procédure d'asile normale en France. La « fuite » a été définie en 2006 par le Conseil d'État comme une « soustraction systématique et intentionnelle à la mesure de transfert ». Il a, à l'époque, été jugé que l'absence à une convocation, si elle était un indice, ne permettait pas de considérer la personne « en fuite » ; mais que si la convocation

mentionnait explicitement la volonté d'exécuter la mesure et que la personne ne s'y rendait pas par deux fois, ou s'y présentait sans ses enfants, la « fuite » était alors caractérisée.

Selon le règlement Dublin, l'administration dispose de trois modalités pour exécuter une décision de transfert. La première est à l'initiative de la personne et, dans ce cas, celle-ci peut bénéficier d'un soutien financier et logistique de l'Ofii. À Paris, lorsqu'une décision de transfert est notifiée, les personnes sont invitées à se rendre auprès de l'Ofii pour se voir proposer cette aide. Si elles la refusent, cela est comptabilisé comme une preuve de la soustraction à l'exécution. Dans un cas où une personne devait rejoindre un aéroport situé à 500 km de son domicile, sans que les autorités n'aient rien organisé pour son transport, le Conseil d'État a tout de même jugé que la « fuite » n'était pas caractérisée ! La deuxième modalité, dite « sous contrôle », consiste à la conduite par des forces de police jusqu'aux portes de l'avion ou du train. Entre ces deux modalités, une version intermédiaire a été mise en place par les autorités françaises. Depuis plusieurs années, les préfectures remettent à la personne un document interne à l'administration que l'on appelle *routing*. Celui-ci



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 détaille l'itinéraire de ce point jusqu'à l'aéroport et l'avion qui la renvoie dans l'État membre responsable.

Cependant, depuis quelques années, l'interprétation de ce qui peut être considéré comme une « fuite » est devenue de plus en plus élargie. Désormais, ne pas exécuter la feuille de route en ne se présentant pas au rendez-vous fixé suffit pour être considéré-e « en fuite », par exemple à la gare située à proximité du lieu, quand bien même le rendez-vous à quatre heures du matin est à 40 km du lieu d'hébergement

**Cependant, depuis quelques années, l'interprétation de ce qui peut être considéré comme une « fuite » est devenue de plus en plus restrictive.**

et qu'il n'y a pas de moyen de transport pour s'y rendre. Lorsque la personne est assignée, ne pas respecter l'obligation de pointage est aussi considéré comme tel. Et même si une personne allègue des risques en cas de transfert, le simple refus d'embarquer est considéré comme une preuve de « fuite »<sup>59</sup>.

En novembre 2018, le Conseil d'État est allé encore plus loin, en considérant que l'absence à la convocation au cours de laquelle le *routing* devait être remis, pouvait constituer une soustraction systématique à l'expulsion et donc un motif d'être déclaré « en fuite ». Le 19 mars 2019, la CJUE apporte, pour la première fois, une définition uniforme de cette notion, en retenant le caractère délibéré de la soustraction au transfert mais non son caractère répété<sup>60</sup>. Il est probable que cet arrêt fasse donc évoluer les pratiques préfectorales et la jurisprudence en France. En effet, un simple refus d'exécuter la décision pourrait donc permettre à une préfecture et à l'Ofii de constater la « fuite », de prolonger le délai d'un an et de retirer les conditions d'accueil.

### Des stratégies de l'administration pour pousser à la « fuite »

Étant données les raisons toujours plus nombreuses, pour lesquelles une personne peut être déclarée « en fuite », il devient de plus en plus difficile de faire un



Ousmane et Aboubacar, Guinéens et en procédure Dublin, dans une permanence de La Cimade à Nevers, juillet 2015. © Vali Faucheux

sans-faute. Et ce, d'autant plus que l'administration semble mettre en place des stratégies afin de pousser les personnes dublinées à l'erreur et par conséquent, à obtenir une prolongation du délai de procédure Dublin.

Dans cette perspective, l'assignation à résidence joue un rôle clé : ne pas respecter la lettre l'obligation de pointage est interprété comme une « fuite » par les autorités. Dans le cas de personnes assignées à résidence devant pointer jusqu'à une fois par jour et parfois obligées de le faire dans un lieu éloigné de là où elles vivent, le manquement à un pointage est vite arrivé. Ainsi, des obligations de pointage ont été imposées à des personnes ayant des difficultés de santé ou de mobilité, par exemple suite à une grossesse, et ensuite déclarées « en fuite » dès la première absence. D'autres ont été déclarées « en fuite » pour avoir raté un pointage alors même que la cause était liée à un problème dans les transports ou à la tenue d'un autre rendez-vous administratif fixé au même moment<sup>61</sup>. Une personne a même pu être déclarée « en fuite » car le commissariat de police où elle devait pointer avait refusé d'enregistrer son pointage sous prétexte d'absence de registre. Face à ces pratiques abusives, les tribunaux restent cependant bien silencieux, validant ainsi ces stratégies de l'administration pour déclarer les personnes dublinées « en fuite ».

59. Pour consulter les références des décisions du Conseil d'État sur ce sujet, voir : La Cimade, *Dubliné-e, vous avez dit dubliné-e ? Guide pratique des procédures Dublin*, septembre 2018.

60. CJUE, arrêt dans l'affaire C-163/17 Abubacar Jawo contre Bundesrepublik Deutschland, 19 mars 2019.

61. Gisti, « Traque, expulsion, abandon : parcours de dublinés », in *Plein droit*, n° 119, décembre 2018, p. 18.

Certaines préfectures, comme la préfecture de police de Paris, ont également mis en œuvre des pratiques abusives à l'égard de personnes, notamment des familles sous le coup de procédures Dublin en utilisant la rétention administrative. Elle les interpelle au

**L'administration semble mettre en place des stratégies afin de pousser les personnes dublinées à l'erreur pour obtenir une prolongation du délai de procédure Dublin.**

guichet de la préfecture dans le cadre de convocations Dublin la veille de l'embarquement prévu et les enferme en rétention pour la nuit. Les personnes prises au dépourvu refusent le vol et sont ensuite directement libérées par la préfecture qui s'empresse de les déclarer « en fuite », prolongeant ainsi le délai

pour l'exécution du transfert. Des familles ayant respecté le cadre de leur assignation à résidence ont ainsi été enfermées en rétention de manière illégale puis déclarées « en fuite » à leur sortie quelques heures après avoir refusé d'embarquer. Cette pratique a été documentée par les bénévoles et salariés de La Cimade, notamment dans la période où la privation de liberté des personnes dublinées en rétention avait été déclarée illégale par les juridictions<sup>62</sup> (voir chapitre 4). Ces privations de liberté destinées uniquement à faciliter la logistique de l'expulsion permettent aux forces de l'ordre de mettre en œuvre l'expulsion directement et plus facilement, quitte à le faire à l'encontre de la loi.

Au-delà du caractère abusif des stratégies de certaines préfectures, il faut noter la grande diversité des pratiques d'un département ou d'une région à l'autre, tant sur la régularité des convocations, que sur les assignations à résidence ou encore les

62. La Cimade, *Un après-midi au 8<sup>e</sup> bureau*, 6 février 2018.

## LES EFFETS PERVERS DU RECOURS CONTRE UNE DÉCISION DUBLIN

Lorsqu'une décision de transfert est transmise à une personne dublinée, cette dernière peut faire un recours dans un délai de 15 jours (sauf en cas d'assignation où le délai est de 48 heures) devant la juridiction administrative afin de contester son expulsion. Elle peut également faire un recours en cas d'assignation à résidence. Dans les deux cas, la personne ignore le plus souvent qu'elle s'expose à être dublinée plus longtemps si son recours est rejeté : le délai de transfert de six mois redémarre à zéro à la date de la notification de la décision de rejet du recours. Par exemple, si une personne demandeuse d'asile dublinée vers l'Italie introduit un recours contre son transfert après cinq mois de procédure Dublin et que ce recours est rejeté, les autorités auront à nouveau six mois pour l'expulser vers l'Italie et non plus un mois comme avant le recours. De plus, les préfectures jouent parfois du règlement en notifiant à la personne la décision de transfert, alors que l'État responsable a donné son accord depuis plusieurs mois et que le délai de six mois pour exécuter le transfert touche à sa fin. Tardivement informée de la décision, la personne pense se défendre en exerçant son droit au recours, mais prolonge

en fait sa situation de dublinée si elle perd... Malgré les délais très serrés pour introduire le recours, la décision d'en faire un ou non doit donc être bien réfléchie, idéalement en lien avec un-e avocat-e spécialisé-e en droit des étrangers à qui les personnes dublinées n'ont bien souvent pas accès. Faire un recours contre une décision de transfert notifiée quelques jours après l'enregistrement n'aura que peu de conséquences en cas d'échec, alors qu'un recours introduit en fin de procédure peut mener à un allongement significatif de la procédure Dublin. Par ailleurs, il est utile de s'assurer d'un certain nombre d'éléments pour évaluer les chances de succès du recours : respect de la procédure par les autorités, information de la personne sur ses droits, risques de mauvais traitements dans l'État de renvoi, etc. Comprendre seule comment exercer ses droits est donc une mission impossible. La Cimade accompagne les personnes dublinées pour défendre leur droit au recours et tenter de les aider à faire un choix qui ne se retourne ensuite pas contre elles<sup>67</sup>.

67. La Cimade, *Conseils pratiques pour aider à former un recours contre la décision de transfert Dublin*, 18 janvier 2019.



Le campement de la Porte de la Chapelle à Paris où survivent des centaines d'exilé·e·s, janvier 2019.  
© Rafael Flichman / La Cimade

conditions d'interpellation en vue de l'expulsion<sup>63</sup>. Par ailleurs, le défaut d'information des personnes concernées quant à la complexité des procédures dont elles font l'objet (la prolongation du délai de transfert en cas de non-respect des obligations de pointage n'est pas mentionnée lors de l'assignation à résidence) et leur peur d'être expulsées dans un pays où elles ne veulent pas retourner, sont autant de raisons pour rater une convocation en préfecture ou une obligation de pointage. En 2017, on estime que 7 500 personnes ont été déclarées « en fuite » par l'administration, mais il est très probable que ce chiffre soit sous-évalué<sup>64</sup>. Il augmente en tout cas massivement, puisque 2 506 personnes avaient été concernées en 2016.

### Poussé à la clandestinité, sans aucune protection

Être déclaré·e « en fuite » a des conséquences très lourdes pour les personnes concernées. Elles qui subissaient déjà l'état d'exception qu'est la procédure Dublin se retrouvent littéralement hors système. Les conditions matérielles d'accueil leur sont immédiatement retirées : l'Ofii, chargée du versement de l'Ada, coupe immédiatement cette aide financière, tandis

qu'une décision de fin de prise en charge est envoyée au centre d'hébergement si la personne avait réussi à bénéficier d'une place. Depuis janvier 2018, les observations de la personne n'ont même plus à être

**Le règlement Dublin se transforme en une machine infernale qui rend complètement invisibles les personnes et les expose à la plus grande des précarités.**

recueillies avant cette décision, y compris pour une personne considérée comme vulnérable. Ces décisions, si elles ne sont pas attaquées, sont irrévocables. Pourtant, le droit européen prévoit une réduction, et non une suppression, des conditions d'accueil, et des possibilités de rétablissement partiel.

63. La Cimade, *Dublin : état des lieux et conseils pratiques en Île-de-France*, mise à jour en décembre 2018.

64. Ministère de l'intérieur, estimations données lors d'un entretien avec La Cimade en 2018.

Pendant de très longs mois et jusqu'à un an et demi, les personnes devront donc rester dans la clandestinité puisqu'elles n'auront pas le droit d'accéder à la procédure d'asile en France. Des personnes déjà potentiellement fragilisées par un parcours précaire et par de longues périodes d'attente deviennent ainsi invisibles aux yeux des autorités. Privées de soutien matériel, elles n'ont d'autre choix que de tenter de travailler sans papiers et de s'en remettre à la solidarité de leurs proches, d'associations ou bien de se retrouver à la rue. Certaines, découragées, rentrent dans l'État responsable, mais nombreuses sont celles qui attendent la fin du fameux délai des 18 mois en vivant cachées, dans l'angoisse d'être arrêtées, interpellées, enfermées et renvoyées dans ce pays où elles refusent de se rendre pour diverses raisons. Leur santé physique et mentale est durablement affectée, ainsi que le constatent quotidiennement médecins et psychologues travaillant auprès des personnes exilées<sup>65</sup>.

Ainsi, des personnes venues en Europe avec un fort besoin de protection se retrouvent dans l'errance la plus totale, n'ayant eu à aucun moment, la possibilité de faire valoir leurs craintes en cas de retour au pays d'origine et les motifs de leur demande d'asile. En 2016, 149 personnes s'étaient vues retirer l'hébergement et l'allocation qui leur avaient été octroyés pour avoir raté une convocation ; en 2017, elles étaient 2 953<sup>66</sup>. Et d'autres personnes victimes de telles décisions n'ont pas été comptabilisées. Le règlement Dublin se transforme ainsi en une machine infernale qui, après avoir traqué, contrôlé, assigné des demandeurs et demandeuses d'asile, les rend complètement invisibles et les expose à la plus grande des précarités.

65. De nombreuses références existent sur la question de la santé mentale des personnes exilées, voir par exemple : rapport du Centre Primo Levi et de Médecins du Monde, *La Souffrance psychique des exilés, une urgence de santé publique*, 19 juin 2018.

66. Chiffres issus du mémoire en défense de l'Ofii dans le cadre de l'affaire 1804887/5-2 au tribunal administratif de Paris, octobre 2018.



## 04

## Enfermement et expulsion : la violence du transfert

À partir de 2016, les autorités françaises font de l'augmentation des transferts Dublin une priorité. Au-delà des stratégies mises en place par les administrations pour contrôler et tracer les personnes dublinées, les mesures de restriction ou privation de liberté ont également été mobilisées ces dernières années pour mettre en œuvre l'expulsion. La rétention administrative touche désormais un nombre croissant de personnes sous procédure Dublin, notamment des familles avec enfants et ce, alors qu'elle est restée hors de tout cadre législatif pendant plusieurs mois. Si le nombre de transferts total reste malgré tout relativement bas jusqu'à aujourd'hui, des personnes continuent d'être expulsées vers des pays européens où les défaillances du système d'asile ont été attestées. Ces personnes risquent également une expulsion par ricochet y compris vers des pays où leur vie est menacée.



Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (77), novembre 2017. © Yann Castanier / Hans Lucas

La procédure Dublin est longue, sinieuse et cause des violations répétées des droits de personnes à qui on reproche uniquement d'être à la recherche d'une véritable protection. Ce système mobilise par ailleurs beaucoup d'agent-e-s de l'État, une somme d'acteurs et d'actrices très importante ; et ainsi l'énergie des personnes concernées, des administrations, des forces de l'ordre, des avocat-e-s, d'organisations de défense des droits, etc. Pourtant, cela fait des années que le constat reste le même : les taux de transferts (pourcentage de personnes effectivement expulsées par rapport au nombre d'accords donnés par les pays déterminés comme responsables) restent autour de 10 %.

En 2017, les autorités françaises ont effectivement expulsé 2 633 personnes sous procédure Dublin. Ce nombre de transferts dits « sortants » a doublé par rapport à 2016. Pourtant, il continue de représenter seulement environ 9 % des accords octroyés et 6 % des saisines réalisées, comme c'était déjà le cas l'année précédente. Ces expulsions ont été mises en œuvre principalement vers l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique.

Au niveau européen, l'Autriche et l'Allemagne expulsent le plus, en majorité vers l'Italie, tandis que l'Allemagne et l'Italie sont les pays premiers de des-

tination des transferts en Europe. Dans le cas de l'Allemagne, une partie importante des transferts, près de 1 000 sur 4 500, est relative au regroupement familial<sup>68</sup>. Quant à l'Italie, elle a été le pays principal vers lequel des personnes dublinées ont été expulsées depuis toute l'Europe. En effet, ce sont 5 678 personnes qui y ont été renvoyées en 2017, en majorité depuis l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et la France.

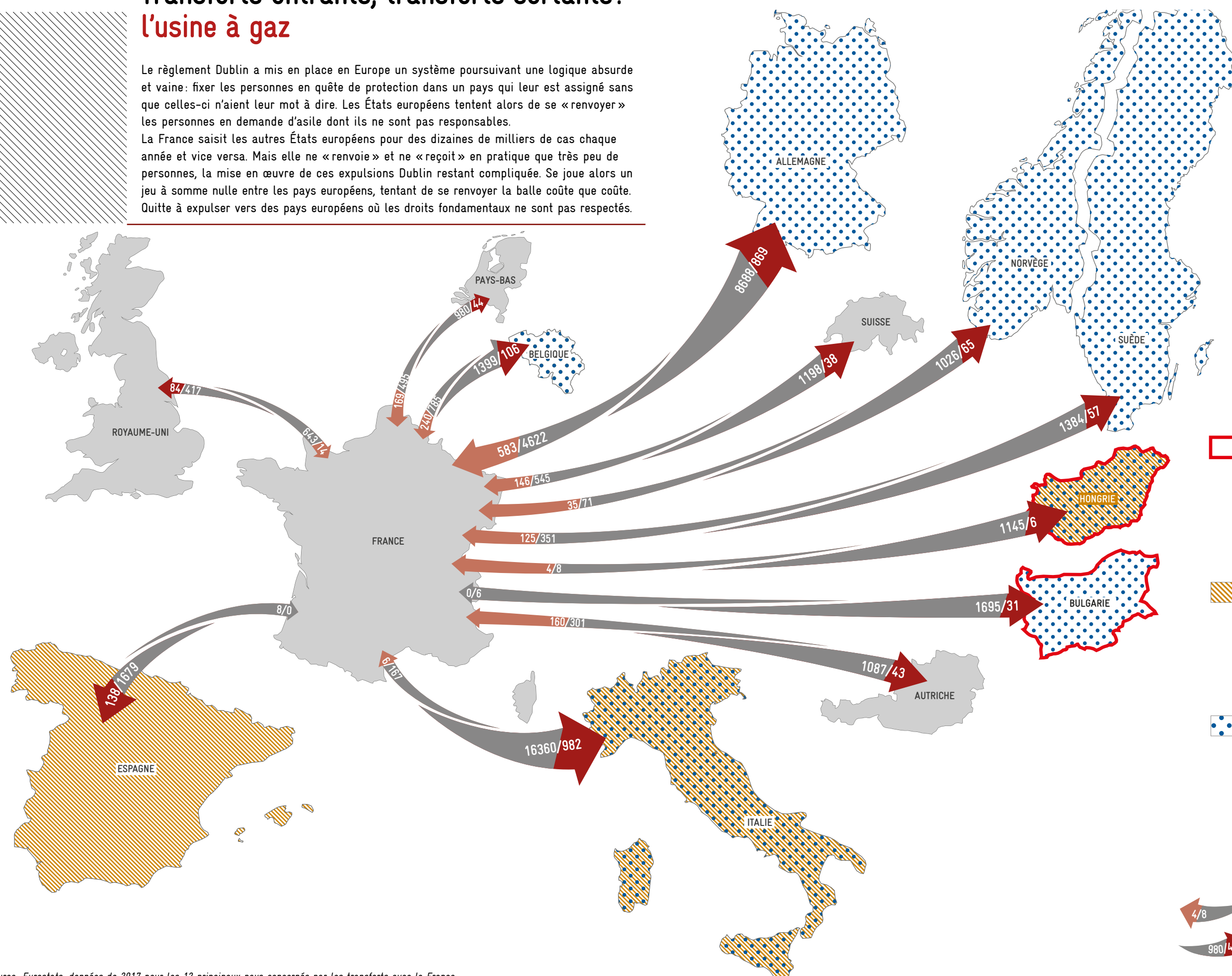
En France, les autorités se sont félicitées de l'augmentation du taux de transfert entre janvier et juillet 2017 qui est passé de 9 à 17,5 %. Pourtant, la contrepartie, pour augmenter un taux qui reste finalement peu élevé par rapport au nombre de procédures, est très lourde : mise en place d'outils de contrôle, de traçabilité des personnes, précarité sociale, recours à l'enfermement, fuite de nombreuses personnes face au risque d'expulsion, etc. Les autorités françaises s'acharnent dans certains cas à mettre en œuvre des expulsions vers des États dans lesquels les droits des personnes demandant asile ne sont pas assurés. Ceci témoigne de l'obsession du gouvernement pour appliquer Dublin à tout prix.

68. Voir encadré « Entre la Grèce et l'Allemagne, dans les méandres de la réunification familiale », page 16.

## Transferts entrants, transferts sortants : l'usine à gaz

Le règlement Dublin a mis en place en Europe un système poursuivant une logique absurde et vaine : fixer les personnes en quête de protection dans un pays qui leur est assigné sans que celles-ci n'aient leur mot à dire. Les États européens tentent alors de se « renvoyer » les personnes en demande d'asile dont ils ne sont pas responsables.

La France saisit les autres États européens pour des dizaines de milliers de cas chaque année et vice versa. Mais elle ne « renvoie » et ne « reçoit » en pratique que très peu de personnes, la mise en œuvre de ces expulsions Dublin restant compliquée. Se joue alors un jeu à somme nulle entre les pays européens, tentant de se renvoyer la balle coûte que coûte. Quitte à expulser vers des pays européens où les droits fondamentaux ne sont pas respectés.



**Pays visés par une procédure d'infraction de la Commission européenne.**

En 2018, les failles dans les systèmes d'asile de la Hongrie et de la Bulgarie ont conduit la Commission européenne à entamer une procédure d'infraction contre ces deux États. Le HCR a appelé à suspendre les renvois de personnes en demande d'asile vers ces deux pays.

**Pays condamnés par la Cour européenne des droits de l'Homme.**

La Grèce en 2011, l'Espagne et l'Italie en 2014, la Hongrie en 2017 : tous ces États ont été condamnés par la CEDH après avoir violé les droits fondamentaux des personnes en demande d'asile, pour des raisons diverses.

**Pays vers lesquels la justice française a annulé des transferts pour protéger les personnes concernées.**

Les défaillances en matière de procédure d'asile et de prise en charge des personnes ont conduit à des annulations de transferts vers l'Italie, la Hongrie ou la Bulgarie. Des transferts vers la Norvège, la Finlande, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Suède ont été annulés pour éviter des expulsions par ricochet dans le pays d'origine.

**Transferts vers la France :**  
8 demandés et 4 exécutés.

**Transferts depuis la France :**  
980 demandés et 44 exécutés.



#### 4.1 L'UTILISATION DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE POUR LES DUBLINÉ-E-S

Strictement encadré par la législation européenne, l'enfermement des demandeurs et demandeuses d'asile sous procédure Dublin a fortement augmenté en France ces dernières années. Alors qu'entre 2010 et 2015, les personnes dublinées représentaient de 1 à 5 % des placements en centres de rétention en France, ce chiffre s'élève en 2018 à près de 15 %. Les autorités interpellent ainsi les personnes sous procédure Dublin lors de convocations en préfectures ou des pointages en cas d'assignation à résidence et enfermement dans une grande partie des cas, des personnes qui respectaient les règles posées par l'administration.

L'enjeu pour les autorités est d'expulser la personne enfermée le plus rapidement possible, de sorte que dans une partie des cas, cette dernière ne passe même pas devant le juge des libertés et de la détention (JLD), pourtant garant des libertés individuelles et du contrôle de la procédure. Elle peut ainsi être « transférée » de force, suite à un enfermement en rétention irrégulier, à l'abri du regard des juges. Suite à de nombreuses condamnations des juridictions, la France a considérablement modifié le cadre législatif sur le sujet pour l'adapter à ses pratiques, lui permettant aujourd'hui d'enfermer presque systématiquement en rétention les personnes sous procédure Dublin.

##### Quand la France a choisi d'enfermer illégalement des dubliné-e-s

Alors que la France décide en 2016 de mettre un coup d'accélérateur pour exécuter les décisions de transferts et procède de plus en plus à des placements en rétention pour y parvenir, les juridictions viennent rappeler que cet enfermement doit se faire dans les limites des règles posées par Dublin. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et notamment l'arrêt Al Chador viennent influencer l'interprétation du règlement faite par les cours nationales<sup>69</sup>. Ainsi, dans un arrêt du 27 septembre 2017, la Cour de cassation reprend l'argumentation développée par la CJUE et considère que la législation française ne permet pas, en l'état, d'enfermer en rétention des personnes dublinées en vue de leur transfert. Les critères permettant de définir « un risque non négligeable de fuite » du demandeur ou de la demandeuse d'asile sont absents de la loi française : l'enfermement des personnes dublinées est donc déclaré illégal<sup>70</sup>.

Plusieurs préfectures choisissent pourtant de ne pas respecter cette décision et enferment outrageusement, en usant de procédures qui paraissent relever d'un procédé d'évitement des juridictions qui ne pourraient que sanctionner de telles pratiques. Dans les centres de rétention administrative, où La Cimade exerce la mission d'aide à l'exercice des droits, il a été constaté que des personnes y sont enfermées le soir puis transférées le lendemain matin<sup>71</sup>. Ces personnes sont interpellées à l'occasion d'un pointage, parfois directement sur leurs lieux d'hébergement sans saisine préalable du juge des libertés et de la détention

**Plus de 1 300 personnes en quête de protection ont été privées de liberté entre octobre 2017 et mars 2018, période durant laquelle cette pratique était hors la loi.**

(JLD). La loi prévoit pourtant que, pour les personnes assignées, l'interpellation à domicile doit justement être autorisée par le JLD. Ainsi, ces préfectures contournent le droit en évitant la censure du juge, qui ne pourrait que constater l'irrégularité du placement en rétention s'il était saisi...

Entre octobre 2017 et mars 2018, les personnes qui étaient finalement présentées devant le JLD avant d'être effectivement expulsées ont été systématiquement libérées. Des personnes ayant refusé d'embarquer ont été libérées par les préfectures avant même d'être présentées devant le JLD, ces dernières voulant éviter d'être sanctionnées. Dans ce cas, la personne est certes libérée, mais elle est immédiatement déclarée « en fuite » ayant refusé le vol vers l'Italie, l'Allemagne ou la Bulgarie... La Cimade et d'autres associations et syndicats ont dénoncé ces violations manifestes de la loi par les préfectures<sup>72</sup>. La Cimade estime que plus de 1 300 personnes en quête de protection ont ainsi été privées de liberté entre octobre 2017 et mars 2018, période durant laquelle cette pratique était hors la loi.

69. Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Al Chodor C-528/15, 15 mars 2017.

70. Cour de cassation, arrêt n° 1130, 27 septembre 2017.

71. La Cimade, *Personnes dublinées : convocation déloyales et expulsions depuis le CRA de Rennes avant l'entrée en vigueur de la loi*, 27 février 2018.

72. Communiqué de presse inter-associatif, *Ces préfectures hors la loi*, 25 octobre 2017.



Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (77), novembre 2017. © Yann Castanier / Hans Lucas

##### Mars 2018 : une nouvelle loi qui légalise ces enfermements

Conscient que cette situation ne pouvait plus durer, le gouvernement pilote dès octobre 2017, par l'intermédiaire de son ministre de l'intérieur Gérard Collomb, une proposition de loi « permettant une bonne application du régime d'asile européen ». Menée par le député du parti Les Républicains Jean-Luc Warsmann, celle-ci vise à définir le risque non négligeable de « fuite » et ainsi légaliser l'enfermement en rétention des dubliné-e-s. Entre temps, la Cour de cassation a réitéré sa jurisprudence par un nouvel arrêt du 7 février 2018.

La loi du 20 mars 2018 définit un « risque de fuite » présumé, à travers douze situations extrêmement larges, permettant d'enfermer en rétention de façon quasi systématique les personnes dublinées, y compris des enfants. Le fait d'avoir quitté un État pendant la phase de détermination (par exemple une personne arrivée en Autriche dublinée vers la Hongrie, qui quitte le pays et espère pouvoir demander asile en France), d'être débouté-e dans un autre pays, d'avoir quitté l'hébergement proposé par l'Ofii, sont quelques-uns des critères permettant aux préfectures

d'établir ce risque<sup>73</sup>. Ceci semble assez loin de l'esprit des textes européens qui recommandent l'enfermement administratif des personnes en demande d'asile en dernier ressort uniquement.

Le Parlement français est même allé au-delà de cette définition du « risque de fuite » en permettant l'enfermement en rétention, avant même qu'une décision de transfert, fondant légalement la mise en œuvre de l'expulsion, ne soit prise. Cela veut dire que même si la préfecture n'a pas terminé la procédure de détermination et de saisine, la personne en demande d'asile peut être emmenée en rétention. C'est la première fois depuis la création des centres de rétention administrative en France qu'une personne peut être enfermée sans être visée par une mesure d'expulsion du territoire, ce que le Conseil constitutionnel a toujours prohibé. La loi a également réduit le délai pour contester ces décisions de quinze à sept jours, mais ce délai a été ramené à quinze jours quelques mois plus tard par la loi suivante<sup>74</sup>.

73. Pour en savoir plus sur les différents critères établis par la loi du 20 mars 2018 : La Cimade, *Rétention des personnes dublinées : publication de la loi permettant sa généralisation*, 21 mars 2018.

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



## Dublin, premier responsable de l'enfermement des enfants en centres de rétention

Alors qu'elle a déjà été condamnée six fois par la Cour européenne des droits de l'Homme pour l'enfermement d'enfants en centres de rétention administrative, la France continue à placer dans ces lieux fermés des familles avec mineur·e·s. En 2018, 114 familles ont ainsi passé une à plusieurs journées dans ces centres. La majorité de ces familles avec enfants sont sous procédure Dublin et ont voulu demander l'asile en France. Comme le dénonce La Cimade et de nombreuses organisations depuis des années, l'enfermement reste une expérience traumatisante pour les enfants concernés et une violation fondamentale de leurs droits.

**Arshad**

Iranien, 17 ans

enfermé  
4 jours au CRA  
de Toulouse en  
septembre 2018.

**Farah**

Yéménite, 6 ans

enfermée 1 jour  
au CRA de Metz  
en novembre 2018.

**Misha**

Russe, 3 ans

enfermé 10 jours  
au CRA du  
Mesnil-Amelot  
en février 2018.

**Bora**

Albanaise, 6 mois

enfermée 8 jours au  
CRA du Mesnil-Amelot  
en juillet 2018.

Aujourd'hui, avec un enfermement en rétention permis jusqu'à 90 jours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, des personnes en quête de protection peuvent donc être enfermées pendant trois mois, alors même que l'État vers lequel elles sont censées être expulsées n'est pas encore déterminé. Cette privation de liberté, parfois très longue, peut engendrer des conséquences physiques et psychiques d'une extrême gravité, notamment pour les personnes ayant déjà subi des traumatismes dans leur pays d'origine et le long de leur parcours migratoire, mais également pour les enfants.

### Des familles avec enfants enfermées

Les familles dublinées avec des enfants n'échappent pas au traumatisme de la rétention. Les chiffres le montrent : en 2017, elles représentaient 69 % des familles enfermées avec des enfants mineurs. En 2018, elles sont toujours majoritaires avec 57 % des familles et ce, malgré les mobilisations importantes de citoyens, citoyennes et d'organisations de la société civile pour dénoncer cette situation.

La France reste championne d'Europe en matière d'enfermement de familles avec enfants en centre de rétention administrative (CRA), toutes procédures confondues. Elle a été condamnée à six reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour ces « traitements inhumains et dégradants<sup>75</sup> » tandis que les Nations unies recommandent vivement de les faire cesser, tout comme le Défenseur des droits<sup>76</sup>, l'Unicef et la Contrôleure générale des lieux de privation et de liberté<sup>77</sup>. Pourtant, les autorités ont légalisé cette pratique par la loi de mars 2016, menant à l'enfermement de 304 enfants en métropole et 2 493 à Mayotte en 2017, et une poursuite de cette pratique en 2018.

La pratique la plus observée consiste à interpellier une famille, généralement assignée à résidence, au petit matin. La famille est escortée par des policiers ou des gendarmes et passe par le commissariat pour signer les documents de la préfecture relatifs à leur enfermement en rétention. Puis, la famille est emmenée au CRA avec escorte policière, parfois au terme d'une journée entière, éprouvante. Le réveil a lieu à l'aube ou en milieu de nuit pour que la famille soit conduite de force à l'aéroport. À ce moment-là, soit elle embarque dans l'avion, soit elle refuse et elle est ramenée au CRA avant d'être présentée devant un·e juge qui, le plus souvent, la libère. Parfois, des familles restent enfermées plusieurs jours. Dans tous les cas, c'est une expérience particulièrement traumatisante pour les enfants concernés, du nourrisson à l'adolescent·e, ainsi que pour leurs parents.

C'est le cas d'Irène (prénom modifié), jeune femme malienne placée en procédure Dublin avec son enfant de trois mois. Les autorités veulent la renvoyer coûte que coûte en Italie, pays par lequel elle est entrée en Europe et l'enfermement donc au CRA du Mesnil-Amelot en novembre 2018. De façon choquante, la cour d'appel de Paris valide la privation de liberté de cette femme seule avec son nouveau-né en prétextant que l'intérêt de l'enfant est bien que les autorités mettent en œuvre la plus rapidement possible l'expulsion et que la jeune femme cesse « sa résistance injustifiée et illicite<sup>78</sup> ». Irène et sa fille sont finalement libérées au bout de onze longues journées d'enfermement grâce à une saisine en urgence de la CEDH. La Cour européenne a visiblement une lecture différente de ce que recouvre « l'intérêt de l'enfant ».

**La rétention est une expérience particulièrement traumatisante pour les enfants concernés, du nourrisson à l'adolescent·e, ainsi que pour leurs parents.**

La quasi-totalité des familles dublinées étaient préalablement assignées à résidence. La rétention s'affirme ainsi comme un prolongement de l'assignation à résidence dont les conditions sont pourtant souvent respectées par les familles. Une famille afghane composée des parents et de trois enfants mineurs (11 ans, 6 ans et 6 mois) a ainsi été interpellée un matin d'octobre 2017 dans un hôtel du Haut-Rhin où elle était hébergée. Après avoir été enfermée pendant une journée au local de rétention administrative de Saint-Louis<sup>79</sup>, la famille a été expulsée dans un avion privé au départ de l'aéroport de Mulhouse vers Helsinki. En Finlande, ils risquent une expulsion vers Kaboul. À aucun moment, la famille n'a vu un·e juge.

2017

101

147

2018

65

114

Familles enfermées  
en centres de rétention.

Total des familles.

Nombre de familles  
en procédure Dublin.





Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (77), novembre 2017. © Yann Castanier / Hans Lucas

Malgré une forte mobilisation de la société civile pour demander la fin de l'enfermement des enfants, une pétition signée par près de 150 000 personnes et les nombreuses condamnations évoquées ci-avant, les autorités françaises continuent à faire la sourde oreille. Lors des débats sur la loi asile et immigration, au printemps 2018, le gouvernement a refusé d'interdire la rétention des familles et a proposé à la place l'aménagement des centres de rétention pour ce public spécifique, en prétextant la volonté d'adapter des infrastructures. Elles sont depuis demeurées en l'état. C'est ainsi qu'en 2019, l'enfermement des familles se poursuit, et notamment de celles placées en procédure Dublin.

## 4.2 LES TRANSFERTS : DES EXPULSIONS QUI NE DISENT PAS LEUR NOM

### Des expulsions vers des pays qui ne respectent pas le droit européen

Les Cours européennes (CEDH et CJUE) ont joué un rôle important dans l'interprétation du règlement Dublin en apportant des précisions sur les critères de responsabilité, sur les délais impartis aux États, mais

également sur les droits des personnes dublinées, notamment celui à un recours effectif. Plusieurs décisions de justice ont également mis en lumière les défaillances du règlement à l'image du jugement MSS contre Belgique et Grèce, rendu le 21 janvier 2011 par la CEDH<sup>80</sup>. Dans cet arrêt majeur, la Cour de Strasbourg a notamment condamné la Belgique pour avoir expulsé un demandeur d'asile afghan vers la Grèce, l'exposant à des risques liés aux conditions de détention et d'existence ainsi qu'aux défaillances de la procédure d'asile dans ce pays. La Grèce a été condamnée car les conditions d'accueil des personnes demandant asile et les procédures d'asile n'ont pas été considérées conformes au droit européen. Quelques mois après, la CJUE reprend le même argumentaire en soulignant une « véritable obligation pour les autorités nationales de s'informer de l'effectivité du respect des droits chez leurs partenaires<sup>81</sup> ». Elle rappelle également la possibilité pour un État membre d'étudier la demande d'asile

80. CEDH, MSS contre Belgique et Grèce, n° 30696/09 (Grande Chambre), 21 janvier 2011.

81. Marie-Laure Basilien-Gainche, « Les gens de Dublin ont des droits : la qualification de pays d'origine sûr appliquée aux États membres de l'Union est une présomption réfragable », in *Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » du Credof*, 29 décembre 2011.

lui-même si l'expulsion risque d'exposer la personne à des traitements inhumains et dégradants<sup>82</sup>. Ces deux arrêts ont eu des conséquences importantes puisqu'ils ont mis un véritable coup d'arrêt aux expulsions Dublin vers la Grèce.

Fin 2016, et alors que les discussions autour d'un règlement Dublin IV battent leur plein, la Commis-

**Malgré de nombreuses alertes, les pays de l'UE continuent d'expulser vers l'Italie, à l'image de la France qui a transféré 982 personnes en 2017.**

sion européenne appelle pourtant à la reprise graduelle des transferts vers ce pays, arguant que des progrès significatifs ont été faits pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs et demandeurs d'asile ainsi que les procédures d'asile. Dans la foulée, plusieurs pays européens, en tête desquels l'Allemagne, envoient de nombreuses demandes de prise et reprise en charge à la Grèce. Aucun transfert n'est cependant mis en œuvre avant début 2018. La situation des personnes en quête de protection reste cependant toujours extrêmement problématique dans ce pays, ainsi que le documentent régulièrement de nombreuses organisations européennes et grecques<sup>83</sup>.

Au-delà du cas grec, d'autres situations extrêmement problématiques posent question aujourd'hui aux juridictions nationales. La Hongrie s'est démarquée ces dernières années par ses pratiques qui violent les droits des personnes en quête de protection et la législation européenne : enfermement systématique en zones de transit, procédures expéditives, accès limité à une aide juridique, refoulements massifs aux frontières, criminalisation des organisations de soutien, etc.<sup>84</sup> Plusieurs procédures d'infraction sont actuellement en cours contre cet État, cela n'empêchant pas la France de continuer à saisir la Hongrie pour expulser des personnes dublinées. Ainsi, 1 145 requêtes ont été envoyées à Budapest en 2017 et 6 personnes ont été effectivement expulsées. La Bulgarie est également sous les radars des institutions européennes suite à une série de rapports illustrant les défaillances systématiques relatives à l'asile et les violations répétées des droits

des personnes exilées<sup>85</sup>. Une plainte auprès de la Commission européenne a été déposée à l'été 2018 par 14 demandeurs d'asile afghans dublinés par la France, ayant subi des traitements dégradants en Bulgarie. Dernièrement, c'est vers l'Italie que les regards se tournent, notamment en France. À Pau, Rennes ou encore Melun, des juridictions ont en effet annulé des expulsions vers ce pays du fait des défaillances systémiques et du risque élevé de violations des droits des personnes. Dans plusieurs décisions rendues notamment par le tribunal administratif de Toulouse, les risques accrus de violations des droits pour les victimes de traite ont été pris en compte. Parmi de nombreux rapports indépendants sur la situation en Italie, on peut citer celui du Conseil des réfugiés danois et de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés publié en 2018 dénonçant les failles flagrantes du système d'accueil italien et les conditions de vie des personnes dublinées renvoyées vers ce pays<sup>86</sup> et ce, malgré une condamnation en 2014 par la CEDH (arrêt Tarakhel contre Suisse). Les changements législatifs poussés par le ministre de l'intérieur italien Matteo Salvini fin 2018, aggravent l'accès aux droits de personnes déjà fragilisées par un système d'accueil et d'asile défaillant<sup>87</sup>. Malgré ces nombreuses alertes, les pays de toute l'Union européenne continuent d'expulser vers l'Italie, à l'image de la France qui a envoyé 16 360 saisines et expulsé 982 personnes en 2017.

### Des risques d'expulsion « par ricochet »

Avec l'augmentation du nombre de personnes dublinées enfermées en rétention, le risque d'expulsions dites « par ricochet » est devenu plus visible. Il s'agit de personnes en quête de protection dont la demande d'asile a été refusée par un autre pays européen et qui sont venues en France pour déposer une nouvelle demande. En cas d'expulsion dans le pays responsable, la personne est également menacée d'une expulsion en cascade vers son pays d'origine. Dans certains cas, elle peut être enfermée directement en rétention à son arrivée.

82. CJUE, N.S (C-411/10 et M.E. et autres (C-493/10), 21 décembre 2011.

83. Voir en particulier les prises de position d'associations actives auprès des exilé-e-s en Grèce comme Médecins Sans Frontières, Refugee Support Aegean ou encore le Lesbos Legal Center.

84. La Cimade, *Dedans, dehors, une Europe qui s'enferme*, juin 2018.

85. CPT, *Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria from 25 Sept. to 6 Oct. 2017*, Strasbourg, 4 mai 2018.

86. Danish Refugee Council et Swiss Refugee Council, *Mutual Trust is not enough*, décembre 2018.

87. La Cimade, *En Italie, une loi contre les droits des personnes migrantes*, 21 décembre 2018.

## MOBILISÉ·E-S POUR EN FINIR AVEC DUBLIN

En différents lieux, les personnes exilées se mobilisent pour dénoncer les conséquences du règlement Dublin, notamment avec les organisations qui les accompagnent dans les dédales de ce labyrinthe administratif et juridique. Pour les personnes en voie d'expulsion, refuser l'embarquement et donc leur expulsion (quand elles le peuvent) est un réel acte de résistance contre ce système. Dans d'autres cas, la mobilisation collective peut parfois faire bouger les procédures, voire les mentalités. À l'appel de personnes dublinées hébergées dans les Prahda de Vitrolles et Gémenos, une grande marche régionale a eu lieu en octobre 2017 de Vitrolles à Marseille pour demander l'arrêt des expulsions et l'accès à la procédure d'asile en France. Dans la Creuse, sur le plateau des Millevaches, ce sont près de 200 manifestant·e·s qui ont bloqué la gendarmerie pour empêcher l'expulsion d'un demandeur d'asile soudanais, en instance d'expulsion vers l'Italie qui vivait dans ce département depuis près de 18 mois<sup>90</sup>. Du côté du Finistère, c'est une marche de trois jours qui est organisée par des collectifs locaux à l'été 2018 afin d'interpeller le grand public sur les dérives et absurdités de ce règlement européen.

Divers collectifs locaux et nationaux se mobilisent sous le slogan « Stop Dublin » appelant les autorités françaises

à arrêter d'appliquer ce règlement injuste et violent pour des personnes qui souhaitent simplement accéder à la procédure d'asile en France<sup>91</sup>. La Cimade a lancé une pétition pour demander à la France d'étudier les demandes d'asile des personnes dublinées et de défendre au niveau de l'UE, un système européen d'asile ambitieux, prenant en compte les choix des personnes concernées<sup>92</sup>. Ailleurs en Europe, la mobilisation est également au rendez-vous comme en Suisse où la société civile est fédérée derrière « L'appel de Dublin » dénonçant l'application mécanique et violente du règlement par le gouvernement fédéral depuis dix ans. En Grèce, plusieurs centaines de Syriennes et de Syriens ont manifesté devant le consulat d'Allemagne à Athènes pour réclamer un regroupement immédiat avec leur famille comme le prévoit le règlement Dublin.

90. Voir le témoignage de Noordeen, « Sortir de Dublin grâce à la solidarité », page 56.

91. En savoir plus sur le site du collectif stopdublin.eu

92. Retrouvez la position « Dublin, de l'urgence de changer de cap », ainsi que la pétition « Faisons respecter le droit d'asile : sortons de l'enfer Dublin » sur la page dédiée « Dubliné·e·s : une page ressource » sur le site de La Cimade.

mensuels à destination de Kaboul. La France a également affiché son intention d'accélérer le rythme des expulsions directement vers l'Afghanistan.

**Plusieurs juridictions françaises ont reconnu ce risque d'expulsions « par ricochet » et ainsi annulé des transferts Dublin.**

Amnesty International avec la collaboration de La Cimade a publié en octobre 2017 un rapport édifiant sur cette volonté européenne d'expulser massivement les Afghan·e·s et sur la situation des personnes expulsées, une fois sur place<sup>89</sup>.

Les expulsions « par ricochet » peuvent aussi concerner d'autres nationalités comme les Soudanais·e·s, via l'Italie et la Belgique, ou les Irakien·ne·s, via la

Suède. Une plainte déposée par cinq ressortissants soudanais expulsés avec 43 autres en 2016 vers Khartoum est actuellement étudiée par la CEDH. Une condamnation de l'Italie serait un signal important pour empêcher les expulsions vers un pays où les risques de torture et de traitements inhumains et dégradants sont clairement documentés.

Plusieurs juridictions françaises ont reconnu ce risque d'expulsions « par ricochet » et ainsi annulé des transferts Dublin. Dans plusieurs décisions importantes, elles enjoignent la France à étudier la demande d'asile de la personne menacée d'expulsion vers l'Allemagne ou encore la Suède, soulignant l'incapacité des autorités françaises à garantir que la personne ne sera pas ensuite expulsée vers son pays d'origine.

89. Amnesty International, *Retour forcé vers l'insécurité*, octobre 2017. La Cimade a contribué à la récolte des données sur la partie française et a lancé une pétition avec Amnesty International France appelant à la fin des expulsions vers l'Afghanistan et signée par près de 50 000 personnes.

C'est ce qui est arrivé à Afshin (prénom modifié), ressortissant afghan débouté de sa demande d'asile en Norvège puis dubliné en France. En 2017, la Norvège avait un taux de protection des Afghan·e·s de seulement 20 % contre plus de 80 % en France, une différence colossale. Afshin, après avoir été enfermé en rétention au CRA du Mesnil-Amelot, a été expulsé vers Oslo, détenu au centre de rétention de Trandum, puis expulsé dans la foulée vers Kaboul malgré la situation de violence généralisée régnant depuis des années en Afghanistan. C'est aussi le cas de Roman, renvoyé « par ricochet » en Afghanistan par la Norvège et ce, pour la deuxième fois (il avait déjà subi une expulsion il y a quelques années). Malgré la mobilisation du collectif La Chapelle Debout, son expulsion vers Oslo n'a pas pu être empêchée et il s'est retrouvé à Kaboul quelques jours plus tard. Les nouvelles que le collectif a reçues quelques mois après montrent son sentiment d'insécurité et d'abandon total<sup>88</sup>.

Au-delà de ces deux parcours dramatiques, ce risque d'expulsion « par ricochet » touche potentiellement de nombreuses personnes. En effet, plusieurs pays européens ont clairement annoncé leur volonté d'accélérer les expulsions vers l'Afghanistan. La signature en octobre 2016 d'un arrangement entre l'Union européenne et ce pays intitulé *Joint Way Forward on Migration Issues* est venu légitimer ces orientations politiques pourtant mises à mal par de nombreux rapports, émanant notamment des Nations unies, qui mettent en lumière la situation d'insécurité chronique en Afghanistan. Sur les dix dernières années, l'année 2017 a été la plus meurtrière pour les civils afghans. Cela n'empêche pas la Grèce, l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande ou encore la Suède de continuer les expulsions, tout comme l'Allemagne qui a mis en place des charters

88. La Chapelle en lutte, « Nouvelles d'un déporté, par La Chapelle Debout ! », in *Médiapart*, 22 juin 2017.



## 05

## Une longue errance pour revenir à la case départ

L'administration française fait son possible pour huiler la machine infernale qu'est le règlement Dublin. Les préfetures augmentent les expulsions et dissuadent les personnes qui demandent l'asile de se mouvoir en Europe. Et pourtant, la majorité des personnes dublinées finit par réussir à déposer sa demande d'asile en France. Néanmoins, cela se fait au prix de longs mois voire d'années d'attente, d'angoisse, de précarité sociale, de contrôle répété et de restriction de liberté. Certaines personnes qui sont expulsées reviennent à nouveau en France, à l'image des personnes soudanaises, menacées d'expulsions en Italie. Des errances devenues permanentes face à une machine européenne qui écrase.



Manifestation Stop Dublin à Marseille, avril 2018. © Odile Dubost / La Cimade

### 5.1 ÊTRE EXPULSÉ·E DE FRANCE ET Y REVENIR, L'HISTOIRE SANS FIN

Parmi celles et ceux qui sont expulsé·e·s vers l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie, certain·e·s reviennent rapidement en France. En effet, les raisons qui les ont poussé·e·s à quitter le pays européen dans lequel ils et elles sont assignées par le règlement sont toujours là : absence d'accès à l'hébergement, soutien matériel ne permettant pas de vivre dignement, angoisse de l'expulsion vers le pays d'origine, etc. Par ailleurs, certaines personnes ont vécu pendant des mois, voire des années en France avant d'être expulsées. Or, elles y ont tissé un réseau de connaissances, ont commencé à apprendre le français et à construire leur nouvelle vie. C'est le cas d'Ajab, afghan dubliné vers l'Allemagne et accompagné en France par une association en Bretagne : après son expulsion à Francfort, il est de retour en France en moins de 48 heures.

Au retour, la machine infernale se remet en route : placement en procédure Dublin, refus des conditions matérielles d'accueil, « risque de fuite » établi et donc enfermement en centre de rétention probable, attente, angoisses, etc. Le pays qui a été désigné

responsable de l'examen le reste, sauf si la personne quitte l'UE pendant trois mois ou, si elle a été déboutée, quitte l'UE en exécution d'une décision de retour (même pour une seule journée). Dans les faits, les préfetures reprennent à zéro la procédure Dublin en saisissant de nouveau l'État responsable (si elle ne le fait pas, la France est responsable de la demande d'asile). Contre la loi, l'Ofii considère ce retour comme une fraude et refuse les conditions d'accueil. Pourtant, si l'État vers lequel la personne a été expulsée n'a pas étudié la demande d'asile, l'Ofii ne doit pas refuser les conditions d'accueil<sup>93</sup>.

Les personnes originaires du Soudan, expulsées vers l'Italie depuis la France, sont particulièrement nombreuses à revenir ensuite dans l'Hexagone avec une obligation de quitter le territoire italien (OQTI). Dans ce cas, plusieurs juridictions françaises ont enjoint la préfecture compétente de procéder à l'examen de la demande d'asile, face au comportement des autorités italiennes qui n'auraient pas étudié la demande en question. Le Conseil d'État a rendu en 2018, deux

93. Conseil d'État, Référé, n° 424180, 27 septembre 2018.



ordonnances pourtant assez contradictoires sur la question : alors que dans la première, la plus haute instance administrative soulignait l'obligation pour la France d'enregistrer la demande d'asile de la personne qui s'était vue notifier une OQTI suite à un premier transfert exécuté vers l'Italie, admettant ainsi les défaillances du système d'asile italien qui n'avait pas permis un réel accès à une demande de protection sur place. La deuxième ordonnance du Conseil d'État laissait entendre, dans la cadre d'une autre situation, que la personne avait de son plein gré refusé de demander l'asile en Italie, préférant rejoindre son oncle vivant en France<sup>94</sup>. De ce fait, les autorités françaises n'avaient pas à étudier sa demande d'asile et la personne pouvait être renvoyée vers l'Italie.

En pratique, les défaillances dans le système d'asile et d'accueil italien, les risques avérés d'expulsion vers le Soudan, ainsi que la disparition de la protection humanitaire suite aux décrets Salvini adoptés en septembre 2018, laissent penser que les retours vers la France continueront. En effet, tant que des personnes en quête de protection n'auront pas la certitude qu'elles pourront réellement être accueillies et protégées en Italie, elles tenteront leur chance en France, en Allemagne, etc. Ce faisant, elles peuvent rester des années à errer de pays en pays, de procédures en transferts.

94. Conseil d'État, Référé, n° 420439, 29 mai 2018 et Conseil d'État, Référé, n° 425096, 14 novembre 2018.

## ET DANS L'AUTRE SENS ? LES PERSONNES DUBLINÉES RENVOYÉES EN FRANCE

Tout comme les autres États appliquant le règlement Dublin, la France peut être déterminée comme responsable de la demande d'asile d'une personne et saisie par ses partenaires européens. En 2017, 1 636 personnes ont ainsi été expulsées vers la France (sur un nombre total de 11 466 accords donnés par la France). Les principaux pays qui demandent la prise ou la reprise en charge sont les pays d'Europe du Nord, à commencer par l'Allemagne, suivie de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suisse et du Royaume-Uni. La Grèce tente aussi de faire des transferts, notamment pour réunir des mineur·es avec leurs familles. Dans la majorité des accords donnés par les autorités françaises, il s'agit de personnes entrées dans l'Union européenne avec un visa délivré par la France. Une fois que la France a donné son accord, elle indique un lieu d'arrivée aux autorités mettant en œuvre l'expulsion. Depuis quelques années, l'aéroport est systématiquement situé en régions, notamment dans les villes de Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse ou Nice. À l'arrivée, le sort de la personne dublinée va alors dépendre de sa situation. Si la personne a déjà été déboutée de sa demande d'asile en France, la police aux frontières (Paf) peut décider de la placer en rétention en lui notifiant une obligation de quitter le territoire. Elle peut alors solliciter le réexamen de sa demande mais sur la base de faits nouveaux. En 2018, dans les centres de rétention où La Cimade intervient, au moins 20 personnes dans cette situation ont été recensées.

Si la personne n'a pas encore déposé de demande d'asile en France, la Paf est censée l'orienter vers le Guda dans un délai de trois jours pour enregistrer sa demande. En 2017, ce délai n'était pas respecté et certaines personnes sont sorties de l'aéroport avec une simple orientation vers la structure de premier accueil (Spada). En ce qui concerne l'orientation vers une place d'hébergement, la situation de ces dubliné·es de retour n'est pas meilleure que celle des autres personnes en demande d'asile. Ainsi une personne vulnérable est arrivée de Hollande début 2018 à Nice. Elle a été orientée vers le Guda de Nice, mais aucune place d'hébergement n'était prévue. Elle a préféré rejoindre la ville d'Angers où elle a été hébergée chez un ami. De même, une famille a été laissée à la rue à son arrivée à Bordeaux. Début 2019, un homme irakien est expulsé de Bonn vers Metz depuis l'hôpital où il avait été admis face aux risques avérés de suicide. C'était le dernier jour possible pour le transfert. Ni une, ni deux, les autorités allemandes n'hésitent pas à l'expulser alors qu'il était en fauteuil roulant à l'hôpital. À l'arrivée, il a été emmené à l'hôpital de Thionville.

En Allemagne, plusieurs décisions de justice ont toutefois permis d'annuler des transferts Dublin vers la France pour des personnes vulnérables, les personnes concernées mettant en avant la non prise en charge, en particulier en terme d'hébergement, par les autorités françaises.



Manifestation contre l'expulsion de Noordeen devant la gendarmerie de Felletin, juillet 2018. © La Montagne

## 5.2 DÉPOSER SA DEMANDE D'ASILE EN FRANCE : LA FIN DE LA GALÈRE ?

Le règlement Dublin III comporte une sorte de « soupape de sécurité » qui permet de continuer à faire tourner la machine, même quand un nombre important de personnes est concerné : l'expiration de la responsabilité. En effet, si une personne dublinée n'a pas été effectivement expulsée pendant le délai des six mois (ou 18 mois si elle a été déclarée « en fuite »), la responsabilité de l'État déterminé en premier lieu expire et il revient aux autorités françaises d'étudier la demande.

Ainsi, étant donnés les faibles taux d'expulsions Dublin, tournant selon les pays autour de 10 %, la majorité des personnes dublinées finissent par accéder un jour à la procédure d'asile dans le pays où elles se trouvent. En France, 16 500 personnes anciennement dublinées ont ainsi pu déposer une demande d'asile auprès de l'Ofpra en 2017 et près de 25 000 en 2018, soit un quart des premières demandes enregistrées par l'Ofpra. Il s'agit de personnes enregistrées

cette même année, mais également les années précédentes, dont une partie avait été déclarée « en fuite ». À la fin de 2018, on estime à plus de 40 000 le nombre de personnes se trouvant encore sous procédure Dublin en France.

Une fois tous les obstacles de la procédure Dublin derrière elle, la personne est enfin autorisée à déposer son dossier à l'Ofpra. Pour autant, les galères ne sont pas terminées. Environ un tiers des personnes concernées sont placées par les préfectures en procédure accélérée, ce qui est synonyme de délais plus courts pour accomplir les démarches et accéder au recours en cas de rejet. Les conditions d'accueil sont également très réduites en pratique : dans de nombreux cas, l'Ofii bloque le rétablissement des conditions matérielles d'accueil (aide financière et place d'hébergement) des personnes anciennement dublinées, réintégrées dans la procédure. L'Ofii a en effet diffusé une note en interne, non publique, demandant à ses agent·e·s de ne pas rouvrir automatiquement les droits aux conditions d'accueil aux dubliné·e·s déclaré·e·s « en fuite » et dont la demande



## SORTIR DE DUBLIN GRÂCE À LA SOLIDARITÉ

Sur le plateau de Millevaches à Faux-la-Montagne (Creuse), la mobilisation citoyenne et associative a permis à trois demandeurs d'asile dublinés de s'installer dans le village, de sortir de la procédure Dublin et de déposer leur dossier en France. Noordeen, réfugié soudanais âgé de 21 ans, livre son témoignage.

En juin 2016, les forces gouvernementales du Soudan ont fait irruption dans notre maison, ont assassiné mon père et mon grand frère et m'ont emprisonné et torturé. J'ai pu m'enfuir lors d'un transfert et j'ai alors gagné le Tchad, puis la Libye voisine où j'ai vécu l'enfer. Début février 2017, j'ai pu prendre la mer pour gagner l'Italie. J'ai rapidement traversé l'Italie pour me retrouver en France, à Paris.

De là, on m'a envoyé dans un centre d'accueil de Guéret, puis j'ai été le premier à être envoyé à Limoges dans un autre centre. On m'avait dit que ce serait mieux pour moi ; je m'attendais à pouvoir y suivre plus de cours de français. Ma surprise a été totale quand, arrivé sur place, j'ai compris que j'allais être renvoyé en Italie comme tous les autres résidents et j'ai été profondément accablé quand la préfecture m'a signifié ce transfert.

Fin octobre 2017, j'ai été envoyé à Naples. Les policiers italiens m'ont mis à la rue sans aucune explication. Je suis revenu à Limoges, seul endroit où j'ai des attaches. J'étais à la rue, sans logement et sans ressource. Les habitants du village de Faux-la-Montagne m'ont ouvert leurs portes. J'y ai reçu un bon accueil des habitants qui se sont mobilisés pour me loger, pour me donner des cours de français, pour m'apporter un soutien financier. J'y ai tissé de nombreux liens amicaux, donné des coups de main dans des associations, rejoint l'équipe de foot, fait du maraîchage.

Dans le village de Faux-la-Montagne qui compte 400 habitants, outre le collectif Faux Solidaire, une centaine d'habitants ont signé un engagement pour

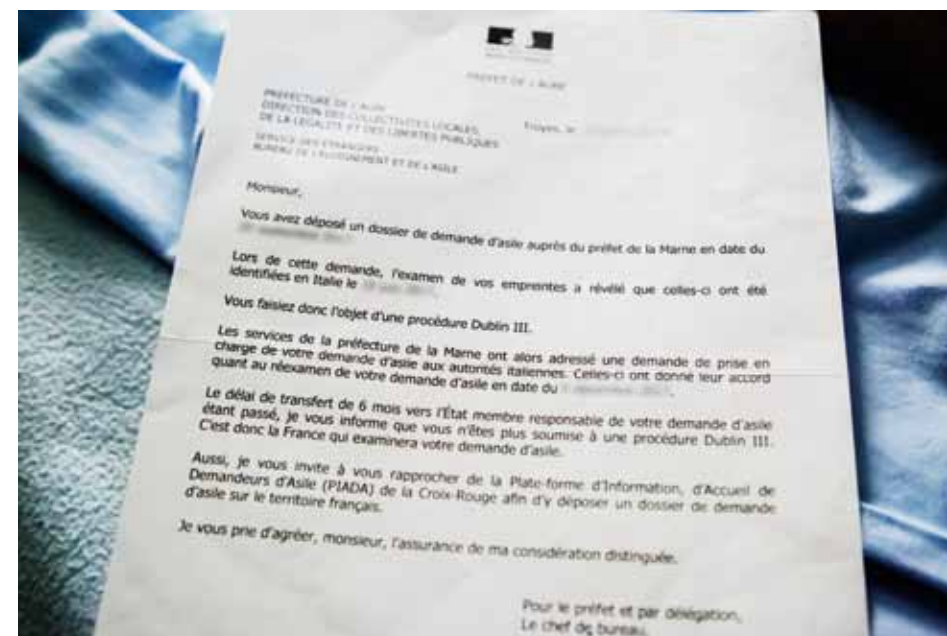
faciliter notre accueil. La maire, soutenue par son conseil municipal, a entrepris une démarche auprès du préfet pour qu'il enregistre notre demande d'asile. Sans succès ! En juin, après l'arrivée d'une nouvelle préfète, j'ai été convoqué en gendarmerie pour me signifier un nouveau transfert en Italie et mon enfermement en centre de rétention administrative (CRA). Une première manifestation de soutien de 150 personnes s'est tenue devant la gendarmerie pendant que j'étais à l'intérieur. Je suis sorti libre faute de places en CRA.

Deux semaines plus tard, alors que j'étais arrivé à l'extrême limite du délai de transfert Dublin vers l'Italie, j'étais de nouveau convoqué à la gendarmerie. Cette fois, 300 personnes se sont mobilisées, empêchant la sortie d'un véhicule qui m'aurait emmené en CRA. En fin de journée, les forces de l'ordre ont donné l'assaut, gasant la foule malgré la présence de personnes âgées et d'enfants. Pendant ce temps, j'étais exfiltré par derrière, à travers le grillage découpé à cet effet, ligoté, traîné et frappé alors que je n'opposais aucune résistance, puis enfermé au CRA du Mesnil-Amelot (Seine-et-Marne). Le surlendemain, alors que le délai de transfert était dépassé, sur les conseils des équipes de La Cimade, j'ai refusé d'embarquer pour l'Italie, et j'ai été remis en liberté. Mais la préfecture m'a immédiatement déclaré « en fuite » et j'ai dû me cacher, vivant dans la terreur.

Assignée devant le tribunal administratif de Limoges, la préfecture, pour éviter une condamnation, a reconnu qu'il y avait un doute sur l'expiration du délai de transfert et que j'étais en droit de déposer ma demande d'asile en France. »



© Manu Tourbez



Information sur la fin de la procédure Dublin et l'accès à la demande d'asile, Prahda de Troyes (10), hôtel Formule 1, novembre 2018.

© Célia Bonnin

est requalifiée après l'expiration du délai de transfert. Elle préciserait que le rétablissement ne serait possible que pour les personnes considérées comme vulnérables. Si la loi française prévoit effectivement que, lorsque les conditions d'accueil ont été suspendues, la personne doit demander leur rétablissement à l'Ofii, cela concerne toutes les personnes en demande d'asile et pas seulement celles dites « vulnérables ». À ce sujet, la directive européenne « accueil » de 2013 est tout à fait claire : lorsque les conditions d'accueil ont été limitées ou retirées pour départ du lieu d'hébergement ou non-présentation aux convocations des autorités, si la personne est retrouvée ou se présente d'elle-même, il doit être statué sur le rétablissement total ou partiel de ces conditions. Ainsi, comment comprendre cette note interne de l'Ofii autrement que comme une volonté, à nouveau, de punir des personnes anciennement sous procédure Dublin ?

Par ailleurs, de nouvelles angoisses commencent, cette fois liées à la procédure d'asile en France : les délais longs et l'attente, le fait d'être reconnu-e dans son besoin de protection ou non, l'accès effectif à un hébergement, l'interdiction de travailler, etc. Nombreux sont les rapports et témoignages soulignant les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes qui demandent d'asile en France<sup>95</sup>.

Finalement, ces constats laissent la place à une question essentielle : quelle est la finalité de cette mise en œuvre du règlement par les États ? 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 » (au sens des États et des taux d'expulsion), mine la solidarité européenne et bafoue les droits de personnes en quête de protection ? Il semble qu'à cette question, la seule explication soit la dissuasion. En rendant le système d'asile européen si lourd, complexe et semé d'embûches, l'UE espère peut-être décourager une part importante des demandeurs et demandeuses d'asile.

La proposition de réforme pour aller vers un règlement Dublin IV, publiée par la Commission européenne en mai 2016, va dans ce sens. Sans remettre en question une seconde la philosophie de ce texte, elle propose plutôt de le rendre encore plus dur pour les personnes exilées : l'expiration de la responsabilité après 6 à 18 mois disparaît, et l'État déterminé comme responsable le reste à vie. De quoi faire exploser la machine et rendre encore plus invisibles celles et ceux qui cherchent à obtenir une protection en Europe.

95. Voir par exemple : CFDA, *D'une réforme à l'autre, l'asile en danger*, février 2018 ainsi que Gisti, *Demandeur l'asile en France*, 2<sup>e</sup> édition, décembre 2018 et Observatoire de l'asile à Marseille, *L'asile en exil - État des lieux d'accueil des personnes en demande d'asile à Marseille 2017-2018*, décembre 2018.

# CONCLUSION

Suivre le parcours d'une personne dublinée en Europe et en France fait prendre toute la mesure de la lourdeur et de l'absurdité de cette machine infernale. Cela nous amène également à nous interroger sur le sens du maintien d'un tel système en Europe. Mis à part l'objectif de dissuasion des personnes en quête de protection, il est difficile d'entrevoir les raisons qui poussent les administrations nationales à continuer à appliquer ce règlement.

Quittant ses fonctions après six ans à la tête de l'Ofpra et libéré de son obligation de réserve, Pascal Brice fustige la « complète faillite du système de Dublin » et la responsabilité des technocrates qui s'entêtent à maintenir un système qui génère du désordre et des « effets terribles » pour les personnes concernées<sup>96</sup>. Les voix s'élèvent de plus en plus du côté institutionnel contre ce système injuste, violent et inefficace, reprenant ainsi des critiques formulées de longue date par la société civile européenne.

La réforme du régime d'asile européen commun initiée en 2016 aurait pu être une occasion de remettre en question ce système Dublin et d'acter son échec pour envisager autre chose. Pourtant, il semble que les États européens ne soient pas pressés de trouver une solution pour sortir de l'impasse. Le fait que le Parlement européen ait pris le contre-pied des propositions de la Commission européenne pour envisager une autre logique, celle de prendre en compte, en partie, les préférences des personnes dans le choix du pays d'accueil, est un signal positif. Mais de nombreuses composantes de ce texte restent problématiques, comme par exemple, la notion de « pays tiers sûr ». Il reviendra aux parlementaires élus en mai 2019 de continuer à défendre une vision moins fermée des politiques d'asile en Europe. En effet, l'adoption d'un nouveau règlement Dublin sous les termes posés par la Commission européenne aurait des conséquences catastrophiques puisqu'il ne fera que déléguer encore plus l'accueil aux pays du Sud et de l'Est de l'UE et renforcer l'errance et la précarité de personnes en quête de protection. Sortir par le haut du règlement Dublin signifie élaborer un système d'asile uniforme considérablement plus abouti qu'il ne l'est actuellement.

Cela passe non seulement par des conditions matérielles d'accueil dignes et similaires dans l'ensemble des États, mais surtout par un mécanisme qui garantisse aux demandeurs et demandeuses les mêmes chances d'obtenir une protection partout en Europe. À rebours des orientations actuelles de l'UE, il est plus que nécessaire d'harmoniser par le haut les procédures et les conditions d'accueil des demandeuses et demandeurs d'asile : chaque personne en quête de protection doit voir sa demande examinée avec attention et impartialité et être accueillie dans un pays européen avec dignité. L'UE doit également abandonner ses politiques d'externalisation, d'enfermement et de tri aux frontières. Sur ces bases, il serait possible d'envisager un système qui tienne compte dès le départ des choix de la personne qui sollicite l'asile selon ses attaches familiales, ses compétences linguistiques ou son projet personnel. Cela permettrait d'éviter la multiplication de situations d'errance et d'exclusion. Par ailleurs, l'UE pourrait envisager un système de réelle solidarité tant en termes financiers qu'en expertise et moyens humains entre les États membres pour compenser les inégalités dans le nombre de personnes demandeuses d'asile accueillies. En attendant la mise en place d'un tel système, une solution pragmatique peut exister : la France et les autres États européens doivent faire usage de la clause de souveraineté afin de permettre aux personnes souhaitant demander l'asile de le faire sur leur territoire. Aujourd'hui, c'est un réel changement de paradigme dont nous avons besoin en Europe. Après des années d'échec de politiques répressives, ce n'est qu'en envisageant le système d'asile par le prisme du respect des droits fondamentaux et de la solidarité que l'Union européenne sortira de cette crise politique par le haut. L'accueil des personnes exilées par des villes solidaires et des groupes de la société civile dans tous les pays européens montre que cela se fait déjà, sans attendre les États membres. À elle de s'en inspirer pour proposer des changements véritablement ambitieux.

96. *Ouest-France*, « 'Il faut sauver le droit d'asile', estime l'ancien patron de l'Ofpra », 11 février 2019.

## Recommandations

**La Cimade demande à la France ainsi qu'à l'Union européenne et ses autres États membres de :**

1. Prendre acte de l'échec du règlement Dublin et mettre en place un véritable système d'asile européen, fondé sur le respect des droits fondamentaux des personnes en quête de protection et sur la solidarité européenne. Pour être effectif et inclusif, ce système doit tenir compte dès le départ des préférences de la personne qui sollicite l'asile selon ses attaches familiales, ses compétences linguistiques ou son projet personnel.
2. Harmoniser par le haut les procédures d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans tous les pays européens.
3. Abandonner les notions de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs qui viennent renvoyer la responsabilité à des États tiers et discriminer les personnes en fonction de leur nationalité.
4. En attendant la mise en place d'un tel système, faire usage de la clause de souveraineté afin de permettre aux personnes en quête de protection de déposer leur demande dans le pays où elles se trouvent.
5. Prévoir un dispositif d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile permettant de respecter la dignité des personnes, quelle que soit leur situation familiale et leur autonomie. Adapter le nombre d'hébergements pour les demandeurs d'asile aux besoins et supprimer l'empilement de dispositifs d'hébergement *ad hoc* et renforcer l'augmentation des places pérennes qui offrent aux personnes sollicitant l'asile des conditions de vie et de prise en charge dignes.
6. Ne procéder à aucun transfert de personnes sollicitant l'asile en France vers un autre État européen s'il existe, par ricochet, un risque de renvoi vers un pays où elles seraient menacées. De la même manière, mettre fin aux renvois de personnes vers un autre État européen, dans lequel les défaillances structurelles du système d'asile et d'accueil ont été attestées.
7. Ouvrir davantage de voies légales d'accès au territoire européen et permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées aux frontières.
8. Mettre fin à l'externalisation des politiques de contrôle et à la répression de chaque côté des frontières à l'encontre des personnes migrantes souhaitant entrer en Europe.
9. Renoncer à l'approche *hotspots* et fermer les lieux de tri aux frontières.
10. Mettre fin à toute forme d'enfermement et de contrôle des demandeurs et demandeuses d'asile et en particulier des familles avec enfants.



# ANNEXES

## PETIT GLOSSAIRE DU JARGON DE L'ASILE ET DE DUBLIN

### Ada : allocation pour demandeur d'asile

Prévue à l'article L744-9 du Ceseda, cette allocation est versée à toutes les personnes en demande d'asile, quelle que soit la procédure appliquée, si elles ont accepté l'offre de prise en charge et qu'elles ne se sont pas vues refuser les conditions matérielles d'accueil.

### Assignation à résidence

Mesure administrative, de contrôle, restrictive à la liberté d'aller et venir. Elle oblige la personne à l'encontre de laquelle elle est prononcée à résider dans certains lieux fixés par l'autorité administrative, et à pointer jusqu'à quatre fois par jour, le plus souvent dans un commissariat de police. La loi du 10 septembre 2018 a permis par ailleurs d'imposer à la personne de rester à domicile pendant une durée maximum de trois heures. Pour une personne placée en procédure Dublin, elle est possible pendant une période de six mois renouvelable une fois (article L742-2 du Ceseda) et pour une période de 45 jours renouvelable trois fois, soit 135 jours maximum, si elle fait l'objet d'une décision de transfert.

### Cada : centre d'accueil pour demandeurs d'asile

Peuvent y entrer les demandeurs et demandeuses d'asile qui ont introduit une demande d'asile à l'Ofpra (les personnes dublinées en sont donc exclues) sur décision de l'Ofii et peuvent y rester pendant l'examen de leur demande d'asile. Une période de séjour supplémentaire de trois mois renouvelable est prévue si la personne a obtenu une protection internationale, d'un mois pour un ou une déboutée. Les missions prévues sont l'hébergement, l'accompagnement social et administratif.

### CAES : centre d'accueil et d'examen des situations

Créés en août 2017 par les autorités, ces centres ont pour vocation de permettre un hébergement temporaire (huit jours maximum) et d'examiner sur place les situations administratives des personnes exilées. Ils et elles sont ensuite orientées vers un autre type de centre selon leur situation.

### CAO : centre d'accueil et d'orientation

Structure d'hébergement mise en place en octobre 2015 pour héberger les personnes souhaitant quitter le camp de la Lande à Calais dans l'ensemble des régions à l'exception de l'Île-de-France,

de la Corse et des Alpes-Maritimes. D'abord d'environ 2 000 places, le dispositif a été étendu à 10 000 places pour assurer le démantèlement de ce camp en octobre 2016. Les missions sont l'hébergement, l'accompagnement social et, le cas échéant, la nourriture. Les personnes peuvent y rester pour une période de trois à six mois et dans l'attente d'une admission dans une autre structure du dispositif national d'accueil. En 2019, la moitié des places de CAO se transforme en places Huda.

### Ceseda : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

### Chum : centre d'hébergement d'urgence pour migrants

Il s'agit d'un dispositif semblable aux CAO mais spécifique à l'Île-de-France. Les Chum ont disparu au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour devenir des Huda.

### Clause de souveraineté

Le règlement Dublin laisse la possibilité à l'État dans lequel se trouve la personne dublinée d'étudier à tout moment sa demande d'asile et de faire usage de la clause de souveraineté. L'Allemagne l'a particulièrement utilisée à l'été 2015 uniquement pour les personnes syriennes, tandis que la France l'a appliquée en 2017 dans le contexte calaisien.

### Conditions matérielles d'accueil

Il s'agit des conditions d'accueil minimales réservées aux demandeurs et demandeuses d'asile et encadrées par la législation européenne : une aide financière (aide pour demandeurs d'asile Ada), une place en centre d'hébergement et une couverture maladie.

### CRA : centre de rétention administrative

Lieu de privation de liberté où sont enfermées les personnes étrangères interpellées, qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire ou d'une procédure Dublin, le temps nécessaire à l'organisation de leur départ par la préfecture. Le délai maximal de rétention administrative est de 90 jours. Un arrêté interministériel fixe la liste des 25 centres de rétention administrative en France.

### Défaillances systémiques de l'asile

Dans plusieurs États appliquant le règlement Dublin, des défaillances systémiques de l'asile ont été relevées par des juridictions nationales ou européennes. C'est le cas de la Hongrie, l'Italie ou encore de la Grèce où les conditions matérielles d'accueil ainsi que les procédures d'asile ne respectent pas les standards minimums posés par le cadre européen.

### Délai de transfert

Désigne la période pendant laquelle un État européen peut mettre en œuvre l'expulsion d'une personne en demande d'asile vers l'État déterminé comme responsable. Ce délai, qui commence à partir de la réponse implicite ou explicite de l'État responsable, est de 6 mois. Il peut être porté à 12 mois en cas d'emprisonnement et à 18 mois, en cas de « fuite ».

### Détermination de l'État responsable

Procédure mise en œuvre par les autorités françaises pour déterminer l'État responsable du traitement de la demande d'asile d'une personne sur son territoire. Pour ce faire, le règlement Dublin III pose toute une série de critères comme la présence de membres de la famille nucléaire ou élargie (pour les mineur-e-s uniquement), la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour, le premier pays d'entrée dans l'UE.

### Dubliné-e

Personne qui se retrouve placée en procédure Dublin et ne peut donc pas déposer sa demande d'asile dans le pays où elle se trouve.

### « En fuite »

Une personne dublinée est considérée « en fuite » si elle n'a pas respecté son obligation de pointage dans le cadre d'une assignation à résidence, si elle n'est pas venue plusieurs fois à une convocation de la préfecture. Le Conseil d'État l'a défini en 2006 comme une « *soustraction systématique et intentionnelle à la mesure de transfert* ».

### Guda : guichet unique des demandeurs d'asile

Structure regroupant les services des préfectures et de l'Ofii qui permet l'enregistrement de la demande, dans un délai de trois jours ouvrés après le passage par un Spada, le relevé Eurodac, la délivrance d'une attestation et l'orientation par l'Ofii. 39 Guda ont enregistré environ 78 000 adultes (près de 100 000 avec les mineurs). En 2017, le délai pour passer au Guda était en moyenne de 27 jours ouvrés au début de l'année et est passé à 4,5 jours en fin d'année.

### Huda

Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : nom générique pour désigner les hébergements, mis en place à l'origine pour pallier le manque de places en Cada. Il est aujourd'hui également utilisé pour héberger des personnes dublinées. Il comprend des structures d'hébergement comme des foyers, des appartements ou des chambres d'hôtel. Le dispositif compte environ 30 000 places.

### Hit (Eurodac)

Eurodac est un règlement européen qui a pour objectif de faciliter l'application du règlement Dublin. Il prévoit que les empreintes digitales soient relevées et adressées à une base de données pour un certain nombre de personnes (personnes ayant déposé une demande d'asile, personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière de l'UE, personnes séjournant irrégulièrement dans l'UE). Les empreintes prises lors d'une demande d'asile sont comparées aux relevés présents dans la base. Si les empreintes sont identiques, il s'agit donc d'un rapprochement positif ou hit.

### Mouvements secondaires

Terme utilisé par les institutions européennes et les États membres de l'Union européenne pour désigner la circulation des personnes en demande d'asile au sein de l'espace européen. Dans les textes européens des dernières années, on retrouve l'objectif permanent de « *lutter contre les mouvements secondaires* ».

### Ofii : Office français d'immigration et d'intégration

Établissement public chargé de mettre en œuvre diverses politiques d'immigration. En matière d'asile, il est responsable de l'accueil par le versement de l'Ada et l'orientation dans le dispositif national d'accueil. Il est situé à Paris et comporte des directions territoriales.

### Ofpra : Office français de protection des réfugiés et des apatrides

Établissement public chargé d'instruire les demandes d'asile et d'assurer la protection administrative des bénéficiaires d'une protection internationale. Il est situé à Fontenay-sous-Bois, mais des antennes sont ouvertes à Basse-Terre (Guadeloupe) ou à Cayenne.

### Pôles régionaux Dublin

Mis en place en 2018 de manière expérimentale, avec l'objectif de rendre plus efficace l'application du règlement Dublin en France, les pôles régionaux Dublin ont la compétence sur toute la région pour l'ensemble de la procédure Dublin (détermination, saisine et transfert, assignation). Ils ont aujourd'hui été mis en place dans toutes les régions.

### Prahda : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile

Dispositif créé par un appel d'offres lancé en septembre 2016. Il s'agit d'un hébergement d'urgence qui accueille les demandeurs d'asile ou ceux qui souhaitent formuler une demande d'asile, en priorité isolés (50 % des places). Les dubliné-e-s peuvent y être assigné-e-s à résidence. La société Adoma a remporté le marché de 5 351 places.

### Requête de prise ou reprise en charge

Lorsqu'un État saisit un autre État européen pour renvoyer une personne dublinée, il peut le faire pour une prise en charge (concerne les personnes qui demandent l'asile pour la première fois sans les pays appliquant le règlement Dublin) ou pour une reprise en charge (concerne les personnes qui ont déjà introduit une demande d'asile dans un autre État, quel qu'en soit le stade d'étude de cette demande).

### Spada : structure de premier accueil des demandeurs d'asile

Financée par l'Ofii à travers un marché public, elle est chargée de la présentation de la demande (c'est-à-dire remplir un formulaire et donner une convocation au Guda) puis, pour les personnes non hébergées, de prestations de domiciliation, d'aide au complément de la demande d'asile, d'ouverture des droits sociaux, d'orientation vers un hébergement, de prise en compte de vulnérabilité.

### Transfert

Euphémisme utilisé dans le cadre du règlement Dublin pour désigner le renvoi d'une personne d'un pays européen vers le pays désigné comme responsable du traitement de la demande d'asile. En pratique, il s'agit d'une expulsion intra-européenne.

## POUR ALLER PLUS LOIN

- 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 administrative, Rapports 2017 et 2018*.
- La Cimade, *Dubliné-e-s : une page ressource*, janvier 2019. Sur cette page, retrouvez le guide pratique et juridique pour comprendre le règlement Dublin « Dubliné-e, vous avez dit dubliné-e ? », la position de La Cimade sur le système Dublin, des fiches pays européens et encore d'autres ressources.
- Clinique de l'École de droit de Sciences Po Paris, Camille Martel, Laura Robach, Marie Scotto, *Dubliné-e-s en rétention, Des demandeur-se-s d'asile privé-e-s de leurs droits par une politique d'éloignement à tout prix*, avril 2019.
- Gisti, Note Pratique, *L'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile en procédure « Dublin »*, avril 2018.
- Francesco Maiani, « Le rapport du Parlement européen sur la réforme du système Dublin : une proposition audacieuse mais pragmatique ? », in *Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, janvier 2018.
- Marie-Sophie Vachet, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », in *La Revue des droits de l'homme*, 13 | 2018, janvier 2018.



## REMERCIEMENTS

## La Cimade tient à remercier :

- Les personnes exilées qui ont accepté de raconter leur expérience du règlement Dublin et de partager leur témoignage avec nous.
- Les bénévoles et salarié-e-s de La Cimade qui interviennent quotidiennement en centres de rétention, dans les permanences juridiques, sur les campements pour informer et accompagner les personnes exilées, notamment celles placées en procédure Dublin.
- Les partenaires de différents États européens appliquant le règlement Dublin et qui partagent régulièrement leurs réalités nationales et se mobilisent avec nous.
- Toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration de ce rapport de près ou de loin, par leurs conseils, leurs réflexions et Solange Bidault pour sa relecture attentive.

## Avec le soutien de



## La Cimade

## Accueillir et accompagner

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences plus de 100 000 personnes migrantes, réfugiées ou en demande d'asile. Elle héberge près de 200 personnes dans ses centres de Béziers et de Massy.

## Agir auprès des personnes étrangères enfermées

Présente dans huit centres de rétention administrative pour accompagner et aider les personnes enfermées dans l'exercice de leurs droits, La Cimade agit également dans 75 établissements pénitentiaires.

## Construire des solidarités internationales

En collaboration avec des associations partenaires dans les pays du Sud, La Cimade travaille autour de projets liés à la défense des droits des personnes migrantes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil. Elle participe à la construction de la paix en Israël-Palestine.

## Témoigner, informer et mobiliser

La Cimade intervient auprès des responsables politiques par des actions de plaidoyer. Elle informe et sensibilise l'opinion publique sur les réalités migratoires : mobilisations, presse, site Internet, réseaux sociaux, festival Migrant'scène. Elle construit des propositions pour changer les politiques migratoires.

## Quelques chiffres pour 2018

- 100 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées par an
- 115 permanences juridiques
- 2 500 bénévoles organisé-e-s dans 90 groupes locaux
- 65 associations partenaires en France, en Europe et à l'international



Toutes ces actions sont possibles grâce au soutien des donateurs et des donatrices de l'association qui garantissent son indépendance et sa liberté de parole.

**Pour soutenir La Cimade et faire un don :**  
[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)  
 ou par courrier à La Cimade,  
 91 rue Oberkampf – 75011 Paris





**La Cimade**  
L'humanité passe par l'autre

91 rue Oberkampf – 75011 Paris

Tél. 01 44 18 60 50

[infos@lacimade.org](mailto:infos@lacimade.org)

[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)

ISBN 978-2-900595-53-4

Prix : 5 euros



9 782900 595534