



Direction de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile

Circulaire du 1^{er} avril 2011 relative à l'application du règlement Dublin et à la mise en œuvre de la procédure prioritaire (n° NOR IOCL1107084C)

La circulaire du 1^{er} avril 2011 vise à « l'amélioration » de l'application de la procédure Dublin et de la procédure prioritaire. Les raisons invoquées nous offrent une lecture relativement claire de la fonction attribuée à ces deux procédures d'exception par le Ministère en charge de l'Immigration. Cette nouvelle instruction se justifierait par le contexte de l'asile (hausse de la demande d'asile et saturation du DNA) et parce qu'« il est indispensable de lutter contre les abus de recours et les détournements de procédure ». Il est intéressant de noter l'amalgame fait entre les deux procédures visées par la circulaire et les abus de recours, alors même que la procédure Dublin n'en est pas un et que seul un cas sur les trois envisagés par la procédure prioritaire en est constitutif.

En substance, cet objectif d'« amélioration » des procédures Dublin et prioritaire revêt trois aspects :

- une mise en œuvre accrue de ces procédures, c'est-à-dire « dès que les conditions sont remplies ».
- une application rigoureuse durant toute la procédure engagée afin d'éviter l'échec de procédure.
- Une exécution effective des mesures de réadmission ou d'éloignement afin de « finaliser la procédure administrative ».

Afin de guider les préfets dans la poursuite de cet objectif, dont ils devront rendre compte au Ministère trimestriellement, **deux annexes à la circulaire décrivent la marche à suivre pour chacune des procédures.** En comparaison, la dernière circulaire¹ traitant de l'application de ces procédures apparaissait beaucoup moins détaillée. On assiste donc à une harmonisation de la pratique dans ce domaine.

En outre, en ce qui concerne la procédure Dublin, **la suspension provisoire de toute réadmission vers la Grèce et l'application de la clause de souveraineté suite à l'arrêt MSS/c Belgique est confirmée.** Cela concerne un grand nombre de demandeurs d'asile en France et rappelle la possibilité qui leur est donnée de déposer une demande d'asile sur le territoire français.

¹ Circulaire du 22 avril 2005 portant application de la loi 2003-1076 du 10 décembre 2003.

A) Annexe 1 : La procédure Dublin en Préfecture

Au regard de pratiques actuelles relativement hétérogènes selon les régions, la procédure décrite opère une harmonisation qui laisse augurer des changements en préfecture. Si l'on note une volonté ferme d'améliorer le taux d'acceptation de prise en charge et surtout le taux effectif de transfert, cette procédure fait également souvent référence à la jurisprudence. Comme si, tirant les leçons du passé, elle souhaitait mieux instruire pour faire diminuer le taux d'échec de procédure.

I) Détermination de l'Etat responsable

a) Administration de la preuve

Le faible taux d'acceptation de prise en charge étant l'une des principales causes d'échec de la mise en œuvre du règlement Dublin, il n'est pas étonnant de voir le ministère interpellier les préfets sur l'importance des éléments de preuve dans l'application du règlement Dublin.

Sur ce point, le **relevé d'empreintes digitales revêt « un caractère déterminant »** car sa comparaison avec la base de données EURODAC le rend difficilement contestable. Néanmoins, il ne doit pas être l'unique indice permettant de rechercher la responsabilité d'un autre Etat membre. **D'autres indices doivent être recherchés lors de l'entretien du demandeur d'asile**, « élément essentiel de la procédure » : documents d'identité ou de voyage, déclarations du demandeur d'asile sur son état civil et celui de sa famille, ses conditions d'entrée en France ou son itinéraire depuis le pays d'origine.

Le fonctionnaire chargé de l'entretien devra utiliser le questionnaire défini par le règlement 1560/2003 du 2 septembre 2003. Ce document, une fois renseigné, est signé par le « fonctionnaire en charge de l'entretien, le demandeur d'asile et l'interprète le cas échéant ».

- ⇒ Si une augmentation de la qualité des dossiers serait bienvenue, on peut également craindre l'effet inverse. En effet, la grande majorité des personnes placées sous procédure Dublin le sont sur la base d'un rapprochement Eurodac, le placement sur la seule base d'éléments déclaratifs, quoique parfaitement régulier, n'étant pas légion. On peut donc imaginer que ces nouvelles instructions inciteront les services préfectoraux d'une part, à mener des entretiens plus poussés cherchant à confondre le demandeur d'asile sur son parcours, et d'autre part, à enclencher plus couramment une procédure Dublin sur la seule base d'éléments déclaratifs.
- ⇒ On remarque également que si le questionnaire doit être signé par « l'interprète le cas échéant », il n'est nullement fait mention de sa présence obligatoire lorsque cela est nécessaire.

b) Placement sous procédure Dublin.

Si, à la suite de l'entretien du demandeur d'asile et du passage à la borne Eurodac, la responsabilité d'un autre Etat membre paraît engagée, la préfecture compétente pour l'admission au séjour procédera au placement sous procédure Dublin ainsi qu'à la saisine de l'Etat responsable.

Le placement sous procédure Dublin suppose :

- La notification du **refus d'admission au séjour** au titre de l'asile sans attendre la détermination de l'Etat responsable².

² La circulaire s'appuie sur la décision CE n°344036 du 12 novembre 2010

- L'impossibilité pour le demandeur d'asile de saisir l'Ofpra pendant cette période.
- Le **droit au maintien sur le territoire** le temps de la procédure de détermination de l'Etat responsable que la circulaire reconnaît expressément.
- La **remise d'un document « demandeur d'asile/procédure de détermination de l'Etat responsable en application du règlement du 18 février 2003 »**, comprenant sa photo, son état civil, sa situation familiale, son domicile et **justifiant de sa situation administrative** sur le territoire. Il comportera la date de son premier rendez-vous à la préfecture de département de son domicile.
- Une **information par écrit dans une langue qu'il est supposé comprendre** sur « l'ensemble de la procédure » : effet sur sa demande d'asile, délais de réponse, délais de transfert et prolongation. La circulaire rappelle ici l'obligation de l'article 3.4 du règlement Dublin et la position du conseil d'Etat³ suite aux nombreuses carences de la pratique française en la matière.

Placement sous Dublin après la délivrance d'APS : Il est rappelé que lorsque la responsabilité d'un autre Etat membre est présumée postérieurement à la délivrance d'une APS, cette dernière doit être retirée. Elle ne peut l'être qu'après l'engagement d'une « **procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable afin de présenter ses observations** ». L'Ofpra devra également être informé afin qu'il suspende l'examen de la demande d'asile dans un premier temps, puis s'en dessaisisse en cas d'accord de l'Etat requis.

- ⇒ L'application systématique d'une procédure contradictoire avant le retrait d'APS est bénéfique pour le demandeur d'asile. On notera cependant que le texte n'indique pas précisément les délais de procédure pourtant déterminants dans ce cas précis et ne fait pas mention de l'hypothèse où des observations convaincantes seraient présentées par le demandeur d'asile

c) Saisine de l'Etat responsable

En matière de délai de saisine, alors que le règlement prévoit un délai de 3 mois pour une demande de prise en charge et aucun délai en cas de demande de reprise en charge, **la circulaire invite les préfets à saisir l'Etat responsable dès la notification du refus d'admission au séjour** au demandeur d'asile. Cette instruction est à accueillir avec satisfaction en ce qu'elle réduit la durée de la procédure Dublin et l'incertitude qu'elle entoure.

Pour ce qui est de la forme, la saisine doit utiliser les formulaires types prévus au règlement d'application du 2 septembre 2003 et être transmise via le réseau Dublinet.

La circulaire insiste là encore sur l'importance de motiver chaque saisine : fournir une copie de chaque élément de preuve ainsi que les déclarations circonstanciées du demandeur d'asile.

d) Attente de la réponse de l'Etat membre

Le préfet de département est responsable du suivi du dossier une fois le demandeur d'asile placé sous procédure Dublin. **Dans l'attente de la réponse, il le convoque régulièrement** afin de recueillir des éléments complémentaires et, le cas échéant, de lui notifier la décision de transfert. Si le demandeur d'asile est absent à ses convocations, le préfet lui notifie l'arrêté de transfert par courrier.

- ⇒ La procédure classique de « convocation », pratiquée depuis la convention Dublin de 1995, est confirmée par la circulaire comme procédure de principe. La procédure dite « par

³ CE n°332585 du 17 mars 2010

courrier » qui avait fait son apparition en 2010 dans certaines régions et tendait à se développer se voit assigner un rôle subsidiaire. Ce n'est qu'en cas d'absence aux convocations que la notification par courrier sera utilisée.

e) Réponse de l'Etat requis

La circulaire distingue trois cas de figure conformément au règlement Dublin :

- Acceptation formelle : le transfert du demandeur est organisé dans les plus brefs délais.
- Refus explicite : il doit être explicite, motivé et reçu dans les délais. **La circulaire encourage les préfets à contester les refus mal fondés** dans le délai de 3 semaines⁴ en proposant l'appui du Service Asile.
- Absence de réponse dans les délais ou accord implicite : l'absence de réponse dans les délais définis par le règlement Dublin vaut accord implicite de l'Etat requis. **Dans ce cas, une demande de confirmation sera adressée** par le préfet de région aux autorités du pays responsable. Sans réponse sous 48H, le préfet compétent pour l'admission au séjour informera le préfet de département de l'accord implicite afin qu'il notifie au demandeur d'asile un arrêté de réadmission.

II) Le transfert du demandeur d'asile vers l'Etat responsable

a) **L'arrêté de réadmission :**

Le préfet de département notifie au demandeur une décision de réadmission lors de sa prochaine convocation à la préfecture. En cas d'absence, la notification s'effectue par courrier.

La décision sera motivée en droit (règles de droit qui la fondent) et en fait (pourquoi l'Etat membre est responsable). En outre, elle mentionnera les délais de mise en œuvre du transfert ainsi que les délais de saisine et de réponse.

b) **Organisation du transfert**

Le demandeur d'asile aura un délai d'un mois pour quitter le territoire. Même si cela n'est pas indiqué, on peut supposer que cela lui sera précisé dans la décision de remise, ou tout du moins lors de sa notification, et qu'un laissez-passer lui sera remis. **Si le demandeur d'asile n'a pas quitté le territoire** une fois passé ce délai, la préfecture de département organisera son **transfert sous escorte.**

Droits sociaux : se basant sur une décision du juge des référés (CE, 14/12/2010), le Ministère estime qu'à l'expiration du délai imparti qui lui a été donné pour quitter le territoire par ses propres moyens, **un demandeur d'asile n'a plus droit aux conditions matérielles d'accueil.**

- ⇒ Postérieurement à la publication de cette circulaire, le Conseil d'Etat a sollicité le concours de la Cour de justice de l'Union européenne sur la question du droit aux conditions matérielles d'accueil d'un demandeur d'asile sous procédure Dublin⁵. La conformité de cette instruction dépendra donc de la future décision de la Cjue.

⁴ Article 5 du règlement 1560/2003 du 2 septembre 2003.

⁵ CE, n°335924, 7 avril 2011

c) Délai de transfert et prolongation pour fuite

La circulaire rappelle que le transfert doit être réalisé dans les 6 mois à compter de l'acceptation de l'Etat responsable. Il peut être porté à :

- un an maximum en cas d'emprisonnement
- 18 mois maximum si le demandeur d'asile prend la fuite.

La notion de fuite : le ministère s'aligne sur la jurisprudence du Conseil d'Etat : « un demandeur d'asile est en fuite au sens du règlement Dublin **lorsqu'il se soustrait de manière intentionnelle et systématique au contrôle de l'administration dans le but de faire obstacle à l'exécution d'une décision de remise aux autorités de l'Etat responsable de sa demande d'asile** (CE, 17 juillet 2007)

Sur cette base, **deux cas de constat de fuite sont définis** :

- Le demandeur d'asile ne défère plus aux convocations et il est impossible de lui notifier une décision de remise à la préfecture.
- Le demandeur d'asile ne défère pas à plusieurs convocations visant explicitement la mise en œuvre de la décision de remise qui lui a été notifié.

Tout constat de fuite doit être signalé aux autorités de l'Etat responsable dans le délai de 6 mois imparti.

- ⇒ Au regard des nombreux abus qu'il y a eu en matière de constat de fuite et prolongation du délai de transfert à 18 mois, ce rappel à la jurisprudence apparaît salutaire. Même si rien n'est garanti, on peut néanmoins considérer que l'encadrement de la notion de fuite est de nature à limiter ce type d'écueil particulièrement préjudiciable aux demandeurs d'asile.
- ⇒ Par contre, l'absence d'instruction relative à l'information du demandeur d'asile quand à la prolongation de son délai de transfert à 18 mois est regrettable. En pratique, la prolongation ne fait jamais l'objet d'une décision écrite et rarement d'une information orale. Le demandeur d'asile ne connaît donc pas l'état de sa situation administrative ce qui est extrêmement préjudiciable pour la gestion de son dossier. En effet, la prolongation pour fuite ne peut être contestée que dans des délais relativement courts (condition d'urgence des procédures en référés).

d) Accès à la procédure d'asile suite à l'échec de la procédure de transfert :

La circulaire rappelle qu'en cas d'échec du transfert dans les délais, le demandeur d'asile doit accéder à la procédure d'asile « selon les dispositions internes » et doit, en principe, être placé en procédure normale.

Cependant, la mise en œuvre de la procédure prioritaire se justifie si « l'analyse globale de son comportement, y compris au cours de la procédure Dublin, permet d'établir soit une fraude délibérée soit un recours abusif aux procédures d'asile ».

- ⇒ Une référence explicite au délai de délivrance d'APS ou du dossier Ofpra à l'issue de l'échec de la procédure de transfert eut été fort appréciable pour ne pas dire nécessaire. En effet, après échec du transfert, l'accès à la procédure d'asile dans un délai raisonnable constitue à l'heure actuelle une problématique majeure et commune à des nombreux demandeurs d'asile. Il n'est pas rare que les préfectures ne délivrent l'APS et le dossier Ofpra que plusieurs mois voire un an après la fin des délais.
- ⇒ Par ailleurs, en l'absence de précisions supplémentaires, « l'analyse globale du comportement du demandeur d'asile » qui détermine le placement ou non du demandeur

d'asile en procédure prioritaire apparaît bien vague. Cette carence pourrait bien être à l'origine de placements en procédure prioritaire pour le moins abusifs lorsque l'on sait que, dans le même temps, la circulaire exhorte les préfetures à appliquer cette procédure d'exception chaque fois que possible.

B) Annexe 2 : les procédures prioritaires

La circulaire appelle les préfets « à mettre en œuvre très largement » la procédure prioritaire.

Elle précise toutefois qu'il n'y a pas d'automaticité et que chaque cas doit faire l'objet « d'un examen attentif et circonstancié ». Chaque préfet garde la faculté d'admettre au séjour notamment « au regard de la situation humanitaire du demandeur ».

I) Les cas justifiant le placement en procédure prioritaire :

a) L. 741-4 2° du CESEDA: personnes ayant la nationalité d'un pays relevant de la clause 1 C-5) de la convention de Genève ou figurant sur la liste des pays d'origine « sûr ».

- **Clause 1 C-5) de la convention de Genève** : aujourd'hui, seul le Chili est concerné.
- **Pays d'origine « sûr »** : cette liste est établie par l'Ofpra. Elle comporte à ce jour 16 pays : Albanie, Benin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Kosovo, Macédoine (ARYM), Mali (seulement pour les hommes), Maurice, Mongolie, Sénégal, Serbie, Tanzanie et Ukraine.
- **Protocole Aznar** : conformément au protocole additionnel au traité d'Amsterdam du 2 janvier 1997 dit « Aznar », les Etats membres de l'Union européenne sont considérés comme « sûrs ».

b) L. 741-4 3° du CESEDA: personnes dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

La circulaire ne réduit pas le flou qui entoure la notion de « menace grave pour l'ordre public ». Elle indique qu'elle correspond à la même notion que celle qui justifie la mise en œuvre d'une procédure d'expulsion sur la base de l'article L-521-1 du CESEDA. Son appréciation porte sur l'ensemble du comportement du demandeur d'asile. L'existence de la menace, qui doit être caractérisée, doit être recherchée via la consultation des fichiers AGDREF et celui des personnes recherchées.

c) L. 741-4 4° du CESEDA : personnes dont la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

- **Fraude délibérée** : 2 cas sont cités sans constituer une liste exhaustive.
 - Demande d'asile formulée sous une fausse identité dans le but d'abuser les autorités : le texte vise principalement le cas des demandes d'asile multiples déposées sous différentes identités. Elles sont facilement détectées via l'application du règlement Eurodac.
 - Altération volontaire des empreintes digitales conformément à la circulaire du 2 avril 2010.

- **Recours abusif aux procédures d'asile** : la qualification de cette situation ne peut se fonder sur les éléments de fond de la demande d'asile. Elle s'apprécie « au moyen d'un faisceau d'indices et au vu des circonstances »

Il peut s'agir des cas de :

- Demande d'asile en France d'un bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre Etat membre.
- Demande d'asile en réexamen répétitives.

La circulaire rappelle que le principe de l'admission préalable au séjour les **demandes d'asile en réexamen** demeure. De ce fait, si la mise en œuvre de la procédure prioritaire pour une demande en réexamen reste possible, elle doit être motivée et ne peut se borner à mentionner l'existence d'une demande de réexamen.

- **Demande présentée en vue de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.** Il peut s'agir de :
 - Demande d'asile après interpellation pour séjour irrégulier et absence de justification convaincante quand au retard de présentation de la demande d'asile.
 - Demande d'asile (1^{ère} demande ou réexamen) présentée à l'occasion ou postérieurement à la notification d'une décision de refus de séjour, OQTF ou d'une mesure d'éloignement.

La circulaire indique également que la procédure prioritaire ne doit pas être appliquée si la demande d'asile repose sur « **un changement de circonstance dans le pays d'origine ou si la situation personnelle** » de l'intéressé l'amène à craindre avec raisons des persécutions.

Placement en procédure prioritaire en cours de procédure.

Si de nouveaux éléments le justifient, le placement en procédure prioritaire peut intervenir postérieurement à l'admission au séjour et ce, même si le demandeur d'asile est en cours de procédure devant la Cnda. Dans ce cas, le préfet peut retirer l'APS ou le récépissé après l'engagement d'une « **procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable afin de présenter ses observations** » et notification d'une décision écrite. L'Ofpra ou, le cas échéant, la Cnda en sont informés.

II) Les conséquences de la mise en œuvre de la procédure prioritaire:

a) Refus d'admission au séjour :

Toute décision de refus d'admission préalable au séjour doit être motivée et clairement indiquer qu'elle ne fait pas obstacle au dépôt d'une demande d'asile auprès de l'Ofpra. Elle vaut, par ailleurs, autorisation de maintien jusqu'à la notification de la décision de l'Ofpra.

En plus de cette décision lui sont remis :

- Un dossier Ofpra auquel la préfecture appose une mention « procédure prioritaire » et le numéro du département.
- Un document d'information sur les conditions d'enregistrement de la demande d'asile
- Une convocation à 15 jours pour la restitution du dossier.

- ⇒ Il est regrettable que la circulaire ne prévoise pas la remise d'un document avec photo au demandeur d'asile placé sous procédure prioritaire comme elle le fait pour le demandeur d'asile placé sous procédure Dublin. Cela aurait grandement facilité l'effectivité de son droit à l'allocation temporaire d'attente.

b) Examen de la demande par l'Ofpra sous les 15 jours

Le dossier sera envoyé à l'Ofpra sous pli fermé car il est le seul pouvant avoir connaissance des éléments de fond de la demande.

L'office dispose d'un délai de 15 jours pour traiter la demande. La circulaire rappelle qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée avant la décision de l'Ofpra même si celle-ci n'intervient pas dans les 15 jours.

c) Conséquences d'une décision négative de l'Ofpra

L'introduction d'un recours devant la Cnda contre une décision négative de l'Ofpra n'a **pas d'effet suspensif** sur le caractère exécutoire d'une mesure d'éloignement (article L. 742-3 et L. 742-6 du Ceseda).

Aussi, le ministère encourage fortement les représentants de l'Etat à **notifier une OQTF au demandeur d'asile immédiatement après la notification de la décision négative de l'Ofpra**, sauf s'il peut prétendre à un titre de séjour sur un autre fondement que celui de l'asile. Dans cette optique, ils sont invités à consulter régulièrement la base des données Telemofpra mise à jour hebdomadairement.

A l'issue du délai d'un mois imparti au retour volontaire, le demandeur d'asile peut faire l'objet d'un éloignement forcé, au besoin en étant placé en rétention administrative.