

Dublin : l'urgence de changer de cap

LE DÉDALE DE DUBLIN : UN SYSTÈME INEFFICACE ET VECTEUR D'EXCLUSION

Avatar d'une convention signée dans la capitale de l'Irlande en 1990, le règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013 précise les critères et les procédures pour savoir quel est l'État responsable pour examiner une demande d'asile dans l'Union européenne (UE) et quatre pays associés. Il n'interdit pas à personne étrangère de déposer une demande d'asile dans plusieurs pays mais, en fonction de critères familiaux, de séjour ou d'entrée réguliers ou irréguliers ou de l'enregistrement d'une demande d'asile, un seul d'entre eux est responsable et les autres États doivent y transférer la personne.

Depuis deux ans, en France et en Europe, le nombre de personnes en demande d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin a considérablement augmenté : alors qu'en France, environ 6 000 personnes étaient visées en 2014, 12 000 l'ont été en 2015 et 22 000 en 2016 (25 % des personnes demandeuses d'asile). Les premières données pour 2017 laissent penser que plus de 30 000 personnes seront concernées, soit plus d'un tiers des personnes demandeuses d'asile.

Cette hausse est la conséquence atténuée de l'augmentation des arrivées de personnes en quête de protection par la Méditerranée et les Balkans à partir de 2015 et du 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 transférées était très faible puisque seules 525 l'avaient été en 2015. Au mois de juillet 2016, le ministre de l'intérieur a diffusé en catimini une circulaire demandant 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. En conséquence, de plus en plus de ces personnes demandeuses d'asile sont assignées à résidence dans des hôtels, des centres d'hébergement (CHU) d'accueil et d'orientation (CAO) ou des centres dits Prahda¹ tandis que le nombre de placements en rétention de personnes Dublinées a explosé². Nonobstant ce durcissement, 1 300 personnes ont été transférées en 2016 soit 9 % des procédures acceptées par les autres États membres.

Le reste devrait pouvoir déposer une demande d'asile en France après un long purgatoire de plusieurs mois (entre six et dix-huit mois, si les préfetures les considèrent en fuite) durant lequel des personnes déjà vulnérables vivent dans la peur d'une expulsion, parfois sans ressources et logements, les plaçant dans une très grande précarité.

Surtout, l'augmentation des personnes Dublinées déstabilise l'ensemble du dispositif d'asile : les délais pour enregistrer les demandes d'asile sont de trente jours en moyenne au lieu de trois car les préfetures convoquent très fréquemment les Dubliné.es et la majorité des personnes Dublinées doivent attendre des mois avant de voir examiner leur demande d'asile par l'Ofpra. Le dispositif d'accueil est à la fois saturé et en partie vide car les personnes Dublinées ne peuvent être admises légalement en Cada et que les places qui leur sont proposées (CAO, Prahda) sont insuffisantes pour toutes les héberger et sont de plus en plus des centres d'assignation à résidence.

¹ Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, il s'agit d'un dispositif créé de 5351 places, créées par appel d'offres, remporté par Adoma. Une grande partie des lieux d'hébergement sont d'anciens hôtels Formule 1.

² Dans les centres de rétention où La Cimade exerce la mission d'aide à l'exercice des droits (Bordeaux, Toulouse, Hendaye, Mesnil-Amelot et Rennes), 946 personnes Dublinées ont été placées dans un centre de rétention au cours des dix premiers mois de 2017 contre 342 pour la même période en 2016. 470 d'entre elles ont été transférées effectivement vers un autre pays européen. 99 d'entre elles l'ont été après que la Cour de cassation a pourtant jugé inapplicables les dispositions permettant ces placements (C. Cass., 27 septembre 2017, n°17-1130).

Une funeste révision du règlement

Le système de Dublin est donc devenu une machine folle et il est urgent de le revoir de fond en comble. Ce n'est pas ce que fait la proposition de refonte du règlement actuellement en cours de discussion au Parlement européen. Inspiré par la déclaration infamante UE-Turquie, ce texte vise à introduire une nouvelle étape avant la détermination de l'État responsable avec l'obligation de vérifier s'il existe un pays tiers sûr (pays en dehors de l'Union où la demandeuse ou le demandeur serait en sûreté et où il pourrait demander asile), allant à l'encontre du droit d'asile et faisant peser la responsabilité de l'accueil des réfugiés sur les pays du Sud et de l'Est de l'UE.

La proposition de refonte du règlement Dublin III supprime également l'actuelle soupape de sécurité que sont les délais maximaux dans lesquels le transfert vers un autre État membre doit avoir lieu : ainsi, quelles que soient les circonstances, un État qui a été désigné responsable de l'examen d'une demande le restera *ad vitam aeternam*, même si la personne quitte le territoire de l'Union européenne pendant des années. Cette suppression multipliera les cas d'errance de personnes demandeuses d'asile, empêchant leur demande d'être examinée et leur besoin de protection évalué.

Si la proposition prévoit un mécanisme de « distribution » des demandeurs et demandeuses d'asile selon une clé de répartition similaire à celle du mécanisme de relocalisation décidé en 2015 qui n'a finalement permis qu'à 30 000 « super personnes demandeuses d'asile » d'être transférées de Grèce et d'Italie faute de volonté politique, c'est uniquement en cas de grave crise (c'est-à-dire lorsque le nombre de demandes dépassent 150 % des capacités d'accueil normales d'un pays).

Cette refonte ne conduira pas, comme cela est annoncé, à améliorer le système global et la solidarité entre pays européens. Au contraire, elle aura pour conséquence de déléguer encore plus l'accueil aux pays du Sud et de l'Est de l'UE et à renforcer l'errance et la précarité de personnes en quête de protection.

REPENSER UN SYSTÈME D'ASILE EUROPÉEN POUR SORTIR DE DUBLIN

Pour un système d'asile à l'échelle européenne basé sur le choix plutôt que la contrainte

La Cimade estime que la question de l'asile doit être envisagée à l'échelle européenne. En effet, les évolutions politiques et législatives en cours depuis plus de vingt ans font que l'acquis communautaire en matière d'asile est trop approfondi pour envisager un retour à l'échelle nationale. De plus, les Cours européennes sont venues renforcer considérablement l'effectivité des droits des personnes demandeuses d'asile et réfugiées depuis la communautarisation de la politique d'asile européenne. Enfin, face aux forts conflits politiques en cours dans l'UE (Brexit, schisme Est-Ouest, montée des populismes), il semble important de réaffirmer le rôle de l'Europe dans la défense du droit d'asile et l'importance d'un système basé sur la solidarité entre États européens.

Sortir par le haut du règlement Dublin signifie l'élaboration d'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.** Aujourd'hui les disparités des décisions sont flagrantes selon le pays qui instruit la demande et les chances d'obtenir une réponse favorable peuvent varier très fortement³.

Pour réduire ces décalages il faut réfléchir à une communautarisation de la procédure d'instruction des demandes, soit par la création d'un office européen indépendant chargé du traitement des demandes (avec une voie de recours toujours suspensive), soit par le contrôle renforcé d'un bureau également indépendant qui harmoniserait les réponses apportées et unifierait les doctrines.

À l'encontre des orientations actuelles de l'UE, nous réaffirmons la nécessité 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.

³ À titre d'exemple, la différence des taux de protection des personnes afghanes au sein de l'Union européenne est édifiante. En 2016, celui-ci variait de 1,7 % en Bulgarie à 97 % en Italie. En Suède, il était de 37,4 %, en Allemagne de 60,5 % tandis qu'en France, il s'élevait à 82,3 %.

Cela va de pair avec l'accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes en quête de protection et le refus des politiques d'externalisation de l'UE et de tri aux frontières (type *hotspots*).

La Cimade réitère en conséquence son opposition à l'application de :

- **La notion de pays d'origine dits sûrs ;**
- **La notion de pays tiers sûrs ;**
- **De procédures accélérées ;**
- **De la généralisation de la restriction ou la privation de liberté (assignation à résidence ou rétention des personnes en quête d'asile).**

Dès lors qu'un tel système se met en place, le mécanisme actuel de Dublin, qui attribue la responsabilité de l'examen à l'État où la personne est entrée ou y a déposé une demande, peut être remplacé **par un système qui tient 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 permettra 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 éventuels déséquilibres liés au nombre de personnes demandeuses d'asile accueillies.

Une condition indispensable est également **la mise en place d'une véritable liberté d'installation des personnes bénéficiaires de la protection internationale au sein de l'Union européenne**, selon les mêmes conditions que les personnes ressortissantes européennes, afin de mettre un terme à un phénomène croissant de personnes réfugiées sans papiers.

Pour une dé-dublinisation immédiate

Dans l'attente de la mise en place d'un tel système, La Cimade réitère sa position que le règlement Dublin, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui et dans sa prochaine mouture, est à la fois complexe, injuste et inefficace et qu'il faut cesser d'en appliquer les critères afin que le demandeur ou la demandeuse d'asile puisse faire le choix du pays où la personne sollicite l'asile. Les dispositions existantes permettant que la France soit responsable⁴ doivent être largement appliquées pour que l'Ofpra soit saisi le plus rapidement possible des demandes de protection. Depuis 2015, le Défenseur des droits a interpellé à plusieurs reprises les autorités françaises à ce sujet en demandant à la France de suspendre la mise en œuvre du règlement en faisant usage de la clause⁵. Il est donc urgent que les autorités françaises traitent les demandes d'asile des personnes Dublinées et s'engagent au niveau européen à défendre un réel système d'asile européen solidaire et protecteur.

⁴ Notamment la clause discrétionnaire du règlement et la faculté ouverte par le deuxième alinéa de l'article 53-1 de la Constitution.

⁵ Voir : Défenseur des droits, Synthèse des recommandations, Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais, octobre 2015.