



# EXILÉS, DUBLINÉS, MALTRAITÉS.



## LE RÈGLEMENT DUBLIN ET LES CONSÉQUENCES DE SON APPLICATION EN FRANCE

- UN RAPPORT ILLUSTRÉ CRÉÉ EN COLLABORATION AVEC DES DEMANDEURS D'ASILE -

[secours-catholique.org](http://secours-catholique.org)

 [caritasfrance](#)  
 [Secours Catholique-Caritas France](#)



ENSEMBLE,  
CONSTRUIRE  
UN MONDE JUSTE  
ET FRATERNEL



### **ONT PARTICIPÉ À LA RÉALISATION DE CE RAPPORT :**

Mamadou Bailo, Abdulrahman, Amadou Oury, Mamadou Alpha, Malal, Mamadou Saidou, Salimou, Jamil, Gias, Seyd Nesar, personnes demandeuses d'asile placées ou ayant été placées sous procédure Dublin.

Camille Ulrich, dessinatrice.

Marisol Botas, Juliette Delaplace et Julien Fromangé, membres du Secours Catholique.

Sous la coordination de Julien Fromangé.

### **REMERCIEMENTS :**

Au groupe de personnes exilées qui se sont attachées au projet durant plusieurs mois malgré leur précarité sociale et administrative.

À l'équipe qui a travaillé sur le projet notamment Laurent Giovannoni, Jean Merckaert et Aurélie Radisson pour leur travail de relecture.

**Maquette** : Direction de la Communication et de la Générosité / K. Nagels

**Date de parution** : octobre 2019.



## Il est urgent de mettre fin à ce règlement kafkaïen

« À cause de Dublin, je ne suis plus un être humain, juste un nomade sans fin, en Europe » Bilal est loin d'être le seul dans cette situation. Avec ses mots, ce jeune Afghane dit la réalité vécue par des milliers de demandeurs d'asile soumis, comme lui, à la procédure Dublin. Pour Bilal comme pour tant d'autres, l'entrée sur le territoire européen devait être un soulagement. Chez eux, leur vie était menacée (l'Afghanistan est le premier pays d'origine des personnes demandant l'asile en France en 2018). Alors ils ont fui, ils ont subi en chemin l'enfermement arbitraire et les violences. Ils se sont heurtés aux frontières de l'Union européenne, en Méditerranée ou à l'Est. Mais dans un cas sur quatre, loin de trouver protection et sécurité, c'est par une procédure kafkaïenne qu'ils ont été accueillis. Un nouveau parcours du combattant.

Bilal, nous l'avons rencontré au centre d'entraide des demandeurs d'asile et des réfugiés, dit CEDRE, du Secours Catholique. Dans cette antenne de la Porte de la Villette, dans le nord de Paris, il est devenu bénévole. Il ne connaît que trop bien l'extrême précarité dans laquelle vivent les personnes "dublinées", leur impossibilité de faire valoir le droit à l'asile, leur crainte permanente d'être expulsées, le no man's land juridique et social dans lequel elles sont maintenues.

Ayant connu pareilles déconvenues, plusieurs demandeurs d'asile ont accepté, avec le soutien d'une dessinatrice, d'évoquer concrètement leur parcours chaotique pour aider à faire comprendre, à travers cette bande dessinée, l'absurdité du « système Dublin ».

Car la « procédure Dublin » est bien le nom donné à ce règlement européen censé régir le traitement des demandes d'asile au sein de l'Union européenne. Beaucoup de nos concitoyens n'en ont jamais entendu parler. Qui d'autres que ceux qui en subissent la mise en œuvre pouvaient le mieux exprimer l'impérieuse nécessité de changer en profondeur ce règlement européen, et à tout le moins, de modifier substantiellement la façon dont les autorités françaises le mettent en œuvre au quotidien ?

Puisse ce document, mi rapport mi récit imagé, convaincre pouvoirs publics et élus qu'il est incompréhensible de traiter ainsi des milliers d'hommes et de femmes dont le seul délit est d'avoir demandé une protection à la France !

Oui, il faut changer en profondeur cette règle européenne et, sans tarder, en suspendre l'application en France.

**Véronique Fayet,**  
Présidente du Secours Catholique-Caritas France



# SOMMAIRE

P. 3 : ÉDITO

P. 5 : MÉTHODOLOGIE DU PROJET

**P. 6 : PARTIE 1**

COMPRENDRE LE RÈGLEMENT DUBLIN ET  
LES CAUSES DE SON DYSFONCTIONNEMENT

P. 6 : Dublin, de quoi s'agit-il ?

P. 7 : Dublin, le constat d'un échec ?

P. 10 : Pourquoi la procédure Dublin dysfonctionnera  
toujours ?

**P. 12 : PARTIE 2**

LA PROCÉDURE « DUBLIN » VUE  
PAR LES DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

P. 14 : Présentation des acteurs

P. 17 : L'arrivée en France : bonjour l'accueil

P. 21 : Les (mauvaises) conditions d'accueil :  
les défaillances de la politique d'accueil

P. 25 : Une procédure longue et angoissante :  
la machine Dublin se déclenche

P. 30 : Choisir entre la fuite et l'interpellation :  
le dilemme impossible

P. 37 : Le retour en France après transfert :  
le Dublin sans fin !

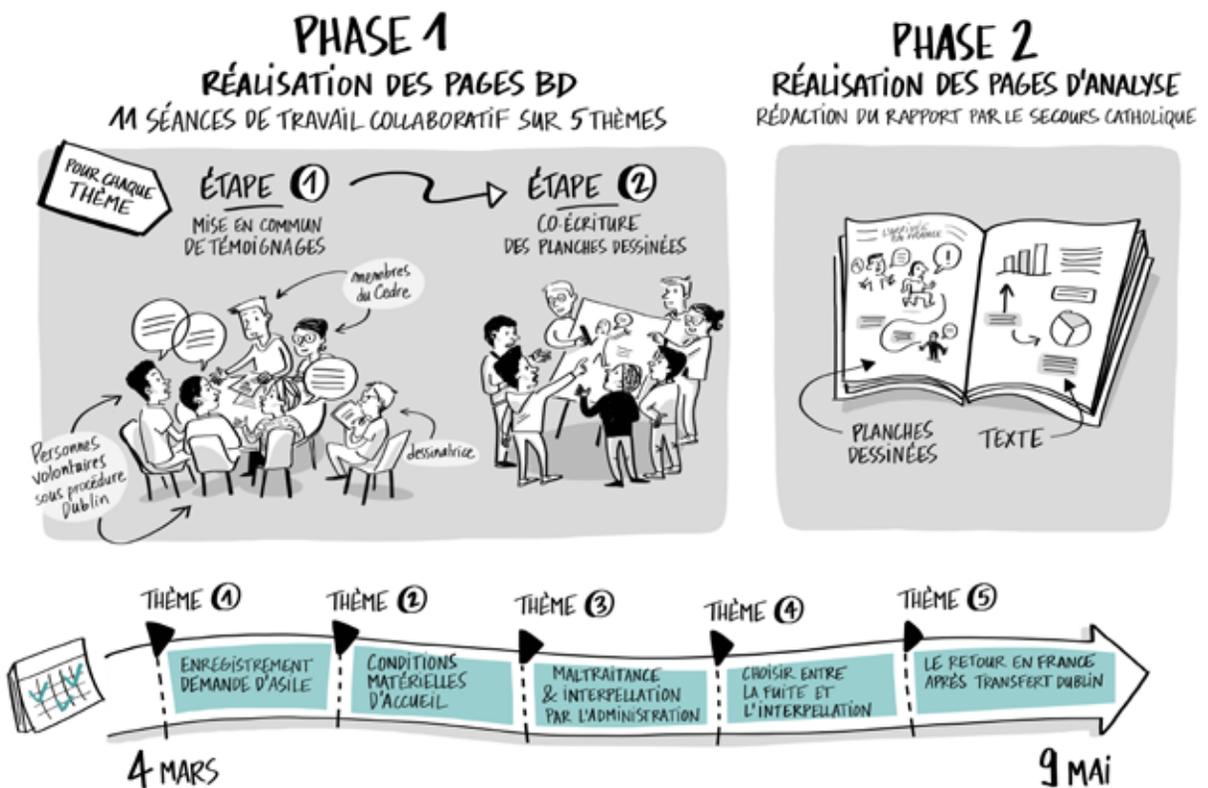
P. 41 : RECOMMANDATIONS

# MÉTHODOLOGIE DU PROJET

Ce rapport est le fruit du travail d'un groupe d'une dizaine de personnes exilées sous procédure Dublin, ayant subi un transfert forcé dans un État européen. Ces personnes "dublinées" se sont réunies à onze reprises, entre mars et mai 2019, afin d'analyser les difficultés rencontrées du fait de l'application de ce règlement.

Le vecteur du dessin s'est imposé pour transcrire les échanges du groupe. Il a permis à la fois de dévoiler ce qui peut difficilement être écrit, tel le désespoir et l'angoisse face à une administration sourde aux violences qu'elle cause ; de donner corps à des témoignages de personnes touchées dans leur chair par le règlement Dublin. Il a favorisé également la création, à partir du vécu individuel, d'un récit collectif. Ici, les personnages et les situations illustrées sont fictives, mais elles sont tirées de l'expérience des personnes du groupe. La participation de Camille Ulrich, dessinatrice, à chacune de ces séances, a permis de relater par le dessin avec talent, la richesse des échanges.

Le rôle du Secours Catholique a été d'assurer les conditions favorables à la réalisation de ce rapport en organisant et en animant les temps de travail collectif. L'équipe du Secours Catholique a aussi rédigé les pages d'analyse fondées à la fois sur les défaillances que l'association constate dans le cadre de l'accompagnement de terrain ainsi que sur les chiffres, statistiques et documents publiés par les autorités nationales et européennes. ■



# COMPRENDRE LE RÈGLEMENT DUBLIN ET LES CAUSES DE SON DYSFONCTIONNEMENT

## Dublin, de quoi s'agit-il ?

**Sur le papier, tout paraît simple. Dans la majorité des situations, il appartient au pays par lequel une personne exilée est entrée en Europe d'instruire sa demande d'asile. Mais c'est sans compter la volonté propre des personnes migrantes qui peuvent souhaiter s'installer ailleurs. Et d'un pays d'Europe à l'autre, les conditions d'accueil et d'asile ne sont pas du tout les mêmes. Dans la pratique, la procédure Dublin s'avère d'une effroyable complexité.**

### DES PRINCIPES APPAREMMENT SIMPLES

Signés en 1990 en même temps que la mise en place de l'Espace Schengen définissant l'espace de libre circulation, les accords de Dublin - devenus ensuite « *règlement* » de l'Union européenne - ont édicté un principe simple : une personne ne peut demander l'asile que dans un seul État de l'Union européenne.

Pour déterminer cet État, le règlement repose sur une logique, inchangée depuis son élaboration : l'État responsable de la demande d'asile est celui qui a laissé entrer la personne dans l'espace européen involontairement (entrée irrégulière) ou volontairement (en délivrant un visa/titre de séjour).

Le rapprochement avec un membre de famille résidant déjà dans un État européen représente un critère restreint et très marginal. Les demandeurs d'asile n'ont donc pas le choix du pays d'accueil.

Pour l'écrasante majorité des personnes arrivant en Europe, le premier pays d'entrée dans l'Union européenne est responsable de leur demande d'asile et ce, même si elles ne l'ont pas sollicitée auprès de cet État ; l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Bulgarie sont par principe les premiers pays responsables des demandes d'asile en Europe.

Règlement du Parlement Européen et du Conseil Européen n°604-2013 du 26 juin 2013

## dit «**RÈGLEMENT DUBLIN III**»

LE PAYS RESPONSABLE DE LA DEMANDE D'ASILE EST :



LE PAYS OÙ LA PREMIÈRE DEMANDE D'ASILE ENREGISTRÉE EST EN COURS D'INSTRUCTION OU A ÉTÉ REJETÉE

**SINON**



LE PAYS OÙ RÉSIDE UN MEMBRE DE LA FAMILLE NUCLEAIRE (DEMANDEUR D'ASILE OU RÉFUGIÉ)

**SINON**



LE PAYS AYANT DÉLIVRÉ UN VISA OU UN TITRE DE SÉJOUR

**SINON**



LE PREMIER PAYS PAR LEQUEL LA PERSONNE EST ENTRÉE IRRÉGULIÈREMENT EN EUROPE



## Dublin, le constat d'un échec

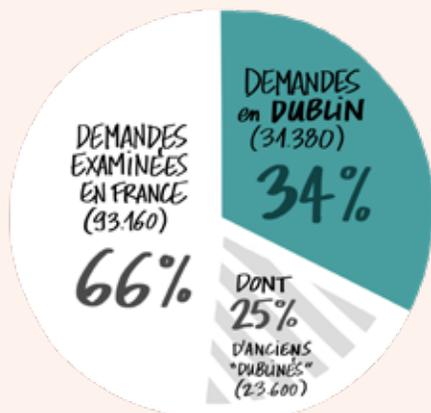
L'application du règlement Dublin est marquée par une volonté politique de lutter contre « *les mouvements secondaires* » des demandeurs d'asile, soit le fait de passer d'un pays à l'autre, à travers des pratiques à la fois longues, coûteuses, inefficaces et violentes.

### UNE PROCÉDURE UTILISÉE MASSIVEMENT EN FRANCE

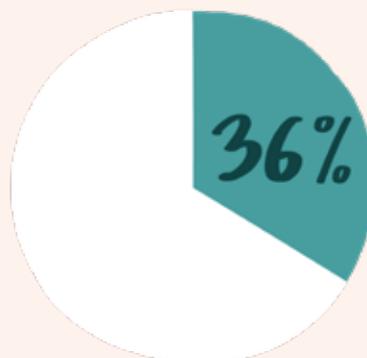
Appliquée de manière ferme et systématique en France depuis juillet 2016<sup>1</sup>, la procédure Dublin a pris une place importante dans la procédure de demande d'asile française. Plus d'un tiers des personnes en demande d'asile au 31 décembre 2018 étaient soumises à la procédure Dublin et plus d'un quart des personnes en procédure normale ou accélérée sont d'anciennes personnes "dublinées" dont la procédure s'est éteinte. ➡

1) Instruction du 19 juillet 2016 du ministère de l'Intérieur relative à l'application du Règlement (UE) n°604/2013 dit "Dublin III"

**PROPORTION DE PROCÉDURES DUBLIN  
DANS LES PREMIÈRES DEMANDES D'ASILE  
(HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS)  
au 31 décembre 2018**



**POURCENTAGE DE PERSONNES  
OBTENANT L'ASILE EN FRANCE  
(Décisions positives de l'OFFRA et de la CNDA)**

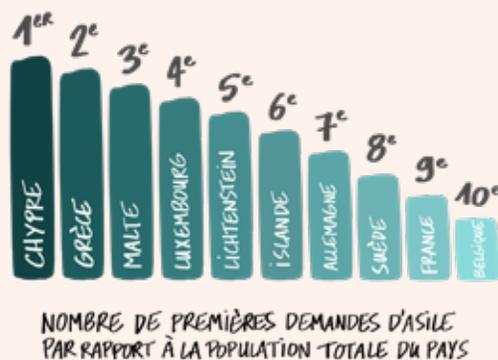
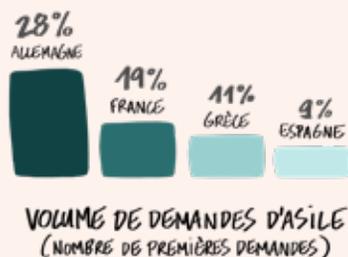


Face à la récente augmentation des demandes d'asile en France, l'application stricte et rigoureuse du règlement Dublin est devenue pour les autorités françaises un «enjeu majeur de la gestion de la demande d'asile et de la pression migratoire constatée dans notre pays»<sup>2</sup>. Elles se sont données pour objectif d'augmenter les transferts vers les États responsables des demandes d'asile mais également de dissuader d'autres candidats de rejoindre la France.<sup>3</sup>

Il est vrai qu'entre 2017 et 2018, alors que le nombre de demandes d'asile diminuait au niveau européen, la France a connu une augmentation de la demande d'asile de 23 % devenant ainsi le deuxième pays européen d'accueil après l'Allemagne et devant la Grèce.

Cependant, ce chiffre est à relativiser si on le rapporte à la population totale du pays. Dans ce cas, la France est loin d'être la plus sollicitée en Europe puisqu'elle est classée au 9<sup>ème</sup> rang des pays européens.

**LE CLASSEMENT EUROPÉEN  
en 2018**

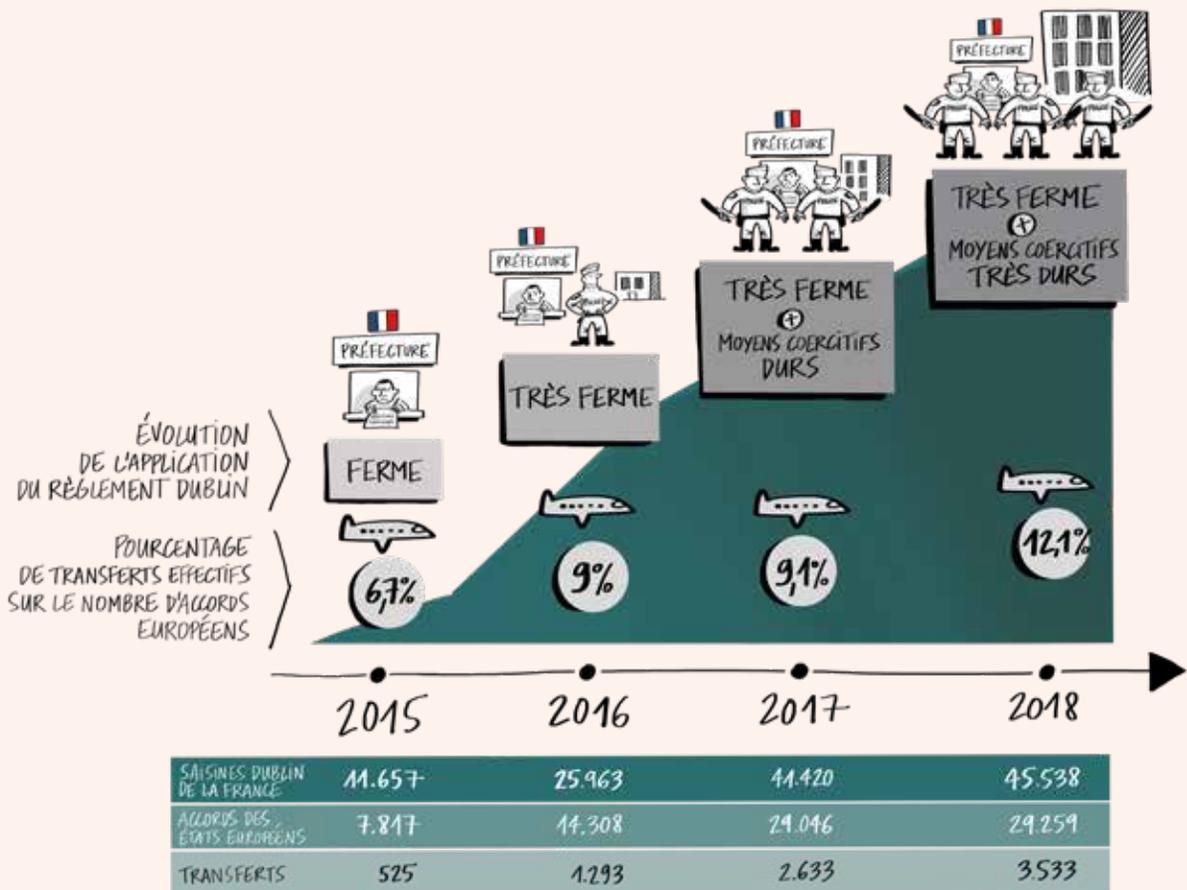


2) Circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 juillet 2018 relative à l'application du règlement Dublin III - Régionalisation de la procédure Dublin  
3) Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement Dublin III : recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert.

## ET POUR QUEL RÉSULTAT ?

Même si la France applique très sévèrement le règlement Dublin depuis 2016 et même si son taux de transfert effectif a légèrement augmenté depuis 2015, il reste stable et dérisoire face au nombre total des personnes dites « *dublinées* ».

En 2018, près d'une personne « *dublinée* » sur 10 a effectivement été transférée dans l'État responsable, soit 3 533 personnes sur 29 259 faisant l'objet d'un accord de l'État responsable. L'inefficacité du système est d'autant plus criante que la France reçoit également des transferts d'autres États membres. En 2018, 1 837 personnes ont été transférées en France depuis d'autres États européens. Au final, le résultat en chiffres de la machine Dublin se révèle quasi nul. Il pourrait même s'avérer négatif compte tenu du nombre croissant de personnes revenant en France après leur transfert Dublin<sup>4</sup>.



Source Eurostat

Pourtant, les moyens humains et financiers mobilisés pour exécuter ces transferts s'avèrent considérables. Sans même compter les ressources mobilisées pour le suivi et le contrôle des personnes « *dublinées* » non transférées, le seul coût de l'expulsion des 3 533 personnes effectivement transférées en 2018, avoisine les 48 millions € !

4) Le retour en France après transfert : le "Dublin" sans fin ! p.38



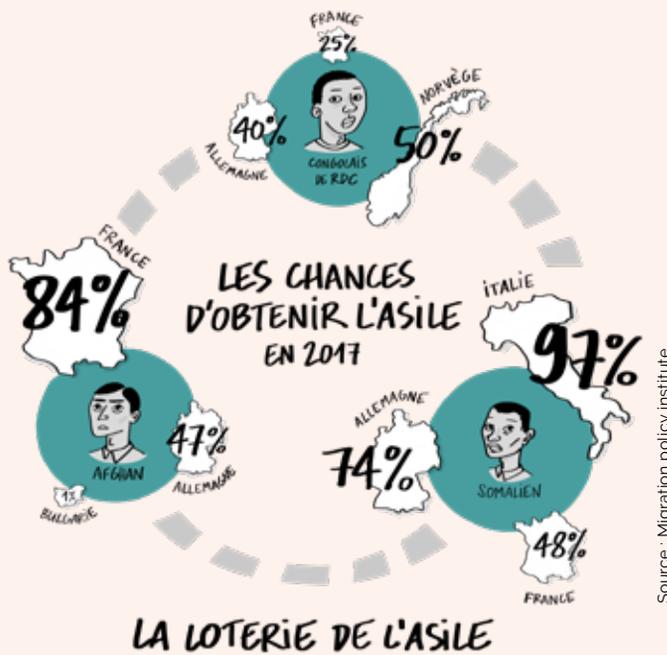
Source : rapport n° 1990 de l'Assemblée nationale, 5 juin 2019

Et le gâchis n'est pas uniquement financier. Le coût humain est désastreux. Pour les personnes en recherche de protection, la procédure Dublin est synonyme d'attente, d'angoisses, de violences physiques et psychologiques, de précarité sociale et administrative...

## Pourquoi la procédure Dublin dysfonctionnera toujours ?

**Le système Dublin, en place depuis près de trente ans et objet de révisions successives, échoue à répartir de manière équitable et humaine les personnes demandant l'asile en Europe. Trois éléments principaux expliquent cet échec et l'existence de « mouvements secondaires » des personnes exilées au sein des États européens :**

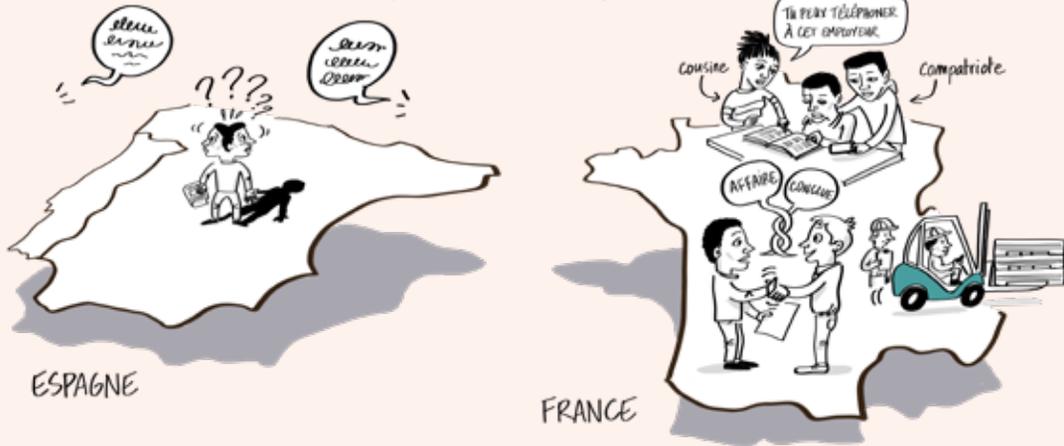
**1** Le système Dublin repose sur la fiction que les personnes demandeuses d'asile ont les mêmes chances d'obtenir une protection quel que soit l'État européen où elles déposent leur demande. C'est faux. Les critères d'octroi de la protection diffèrent profondément d'un pays à l'autre. Il est injuste d'imposer aux personnes exilées de solliciter l'asile dans un pays où elles auront moins de chances d'obtenir une protection.



Source : Migration policy institute

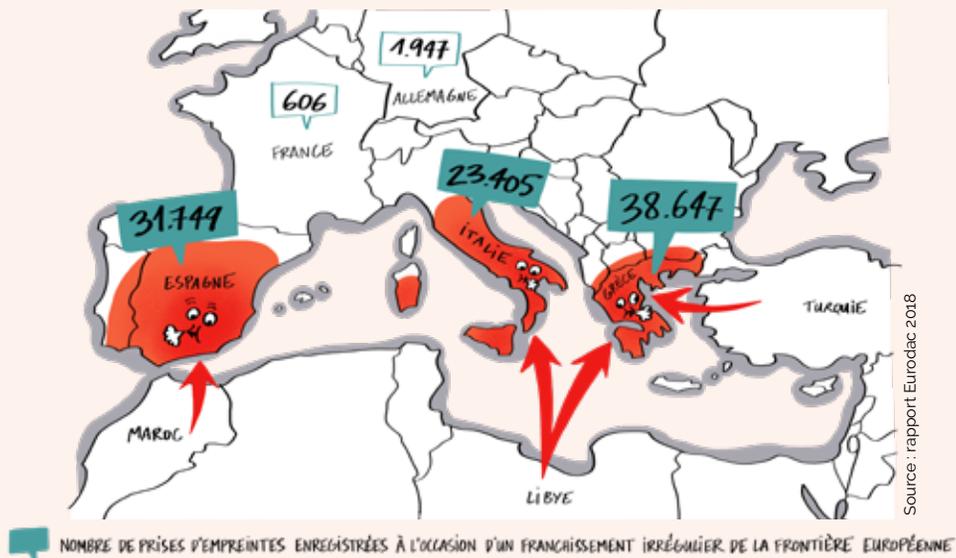
**2** Le système Dublin ne tient pas compte du projet des personnes demandant l'asile, de leurs attaches familiales, communautaires, culturelles ou linguistiques. Au-delà des disparités des systèmes d'asile entre États européens, ces liens linguistiques ou communautaires sont importants puisqu'ils déterminent

## LES PERSPECTIVES D'INTÉGRATION POUR UNE PERSONNE FRANCOPHONE



fortement l'intégration des personnes exilées dans les pays d'accueil. Une fois reconnues bénéficiaires d'une protection, elles ne disposent pas de la liberté d'installation dans un autre État européen. Les « *mouvements secondaires* » perdureront tant que le règlement Dublin ne prendra pas en compte le fait que de nombreuses personnes exilées pensent autant au besoin de protection qu'à la nécessité de vivre à l'endroit où elles ont les meilleures perspectives d'intégration.

**3** Le système Dublin est inéquitable puisqu'il fait peser une très lourde charge sur les pays d'entrée dans l'UE dont le système d'asile est, de ce fait, défaillant depuis plusieurs années (Italie, Grèce). De nombreux demandeurs d'asile quittent légitimement le pays responsable de leur demande en raison de cette incapacité à assurer des conditions d'accueil dignes et de bonnes conditions d'examen de la demande de protection. Sans compter le nombre de personnes y demandant l'asile, l'Italie comme l'Espagne et la Grèce<sup>5</sup> sont en plus responsables de toutes les personnes enregistrées à l'occasion de leur arrivée irrégulière qui déposent ultérieurement une demande d'asile dans un autre État européen. ■

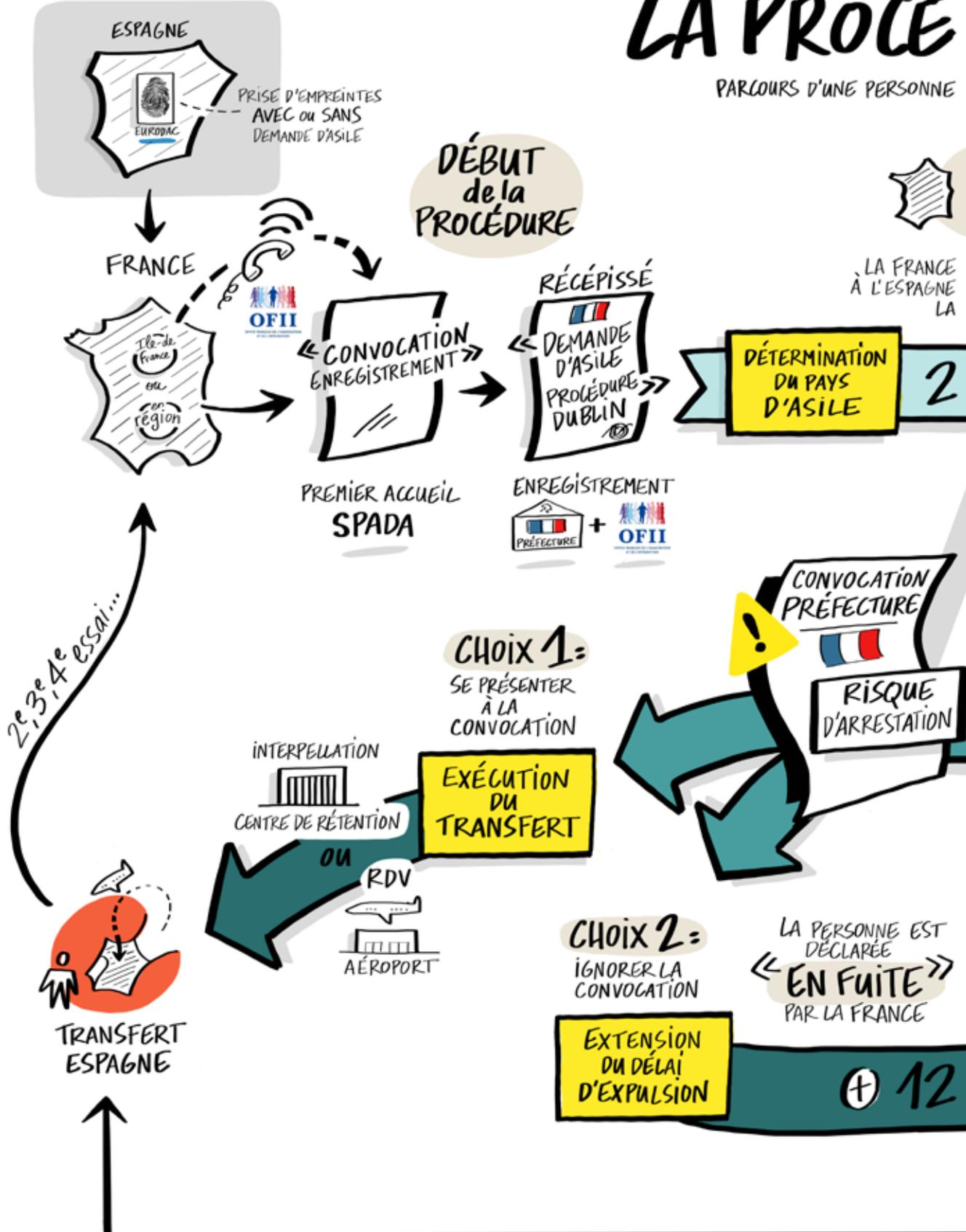


<sup>5</sup> La Grèce reçoit toutefois relativement peu de transferts, son système d'asile ayant été reconnu défaillant fin 2011 par la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-411/10). La reprise des transferts fixée par la Commission européenne en mars 2017, reste conditionnée à ses capacités d'accueil ; la France ne transfère aucun demandeur d'asile vers cet État.

L'ARRIVÉE EN EUROPE

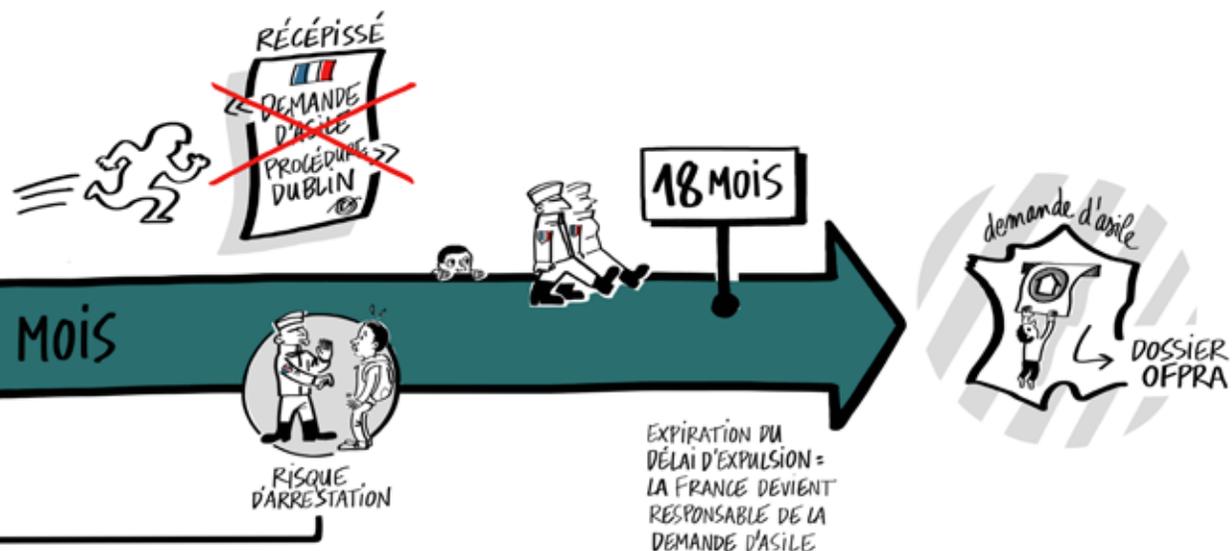
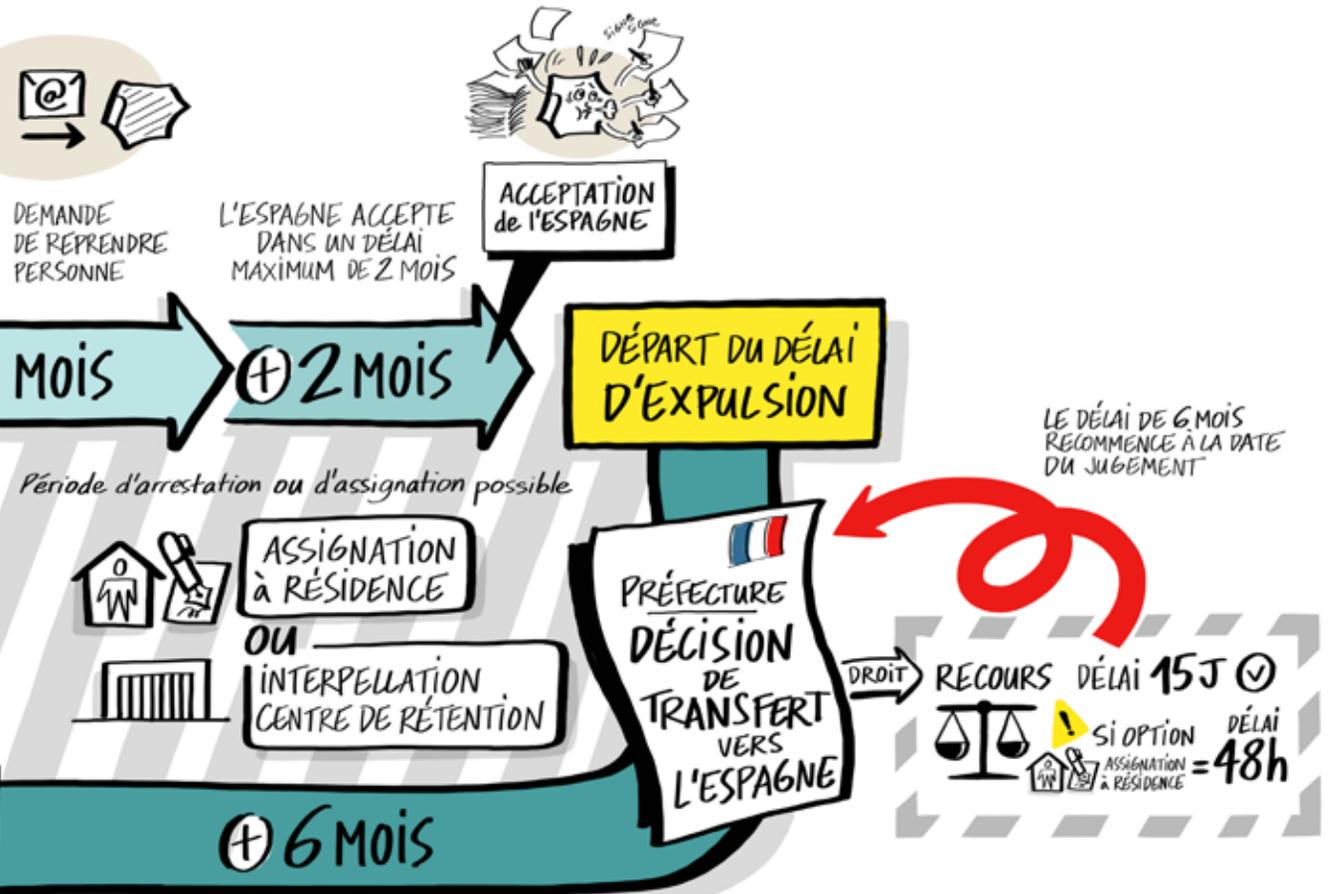
# LA PROCÉ

PARCOURS D'UNE PERSONNE



# DURE DUBLIN

"DUBLINÉE" PAR LA FRANCE VERS L'ESPAGNE



# LA PROCÉDURE « DUBLIN » VUE PAR LES DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

## Présentation des acteurs



### LA PERSONNE DEMANDEUSE D'ASILE EN FRANCE

Personne sollicitant une protection internationale en raison de craintes pour sa vie ou sa liberté en cas de retour dans son pays. Elle arrive en France généralement sans autorisation après un parcours d'exil jalonné de violences aussi traumatisantes que les raisons qui ont provoqué le départ du pays.

> **PARTICULARITÉ :** *Le demandeur d'asile est souvent suspecté d'utiliser cette procédure de manière abusive, mais ses motifs de départ sont souvent multiples et liés entre eux. S'y mêlent la violence politique, religieuse ou culturelle, la faillite politique et économique, l'absence de perspective d'avenir.*

### LA PRÉFECTURE

Elle est chargée avec l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) d'enregistrer la demande d'asile au sein du Guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA). Elle décide du type de procédure pour le demandeur (normale, accélérée ou Dublin). Elle délivre et renouvelle l'attestation correspondant au demandeur et valant autorisation provisoire de séjour. La préfecture met en œuvre la procédure Dublin en vue de transférer la personne dans l'État qu'elle estime responsable (avec pour instruction d'appliquer cette procédure avec la plus grande fermeté).

> **PARTICULARITÉ :** *Certaines préfectures souhaiteraient voir disparaître la procédure Dublin, la politique de résultat apparaissant vaine compte tenu de la lourdeur des tâches administratives rapportée au faible taux de transfert effectifs.*





## L'OFII

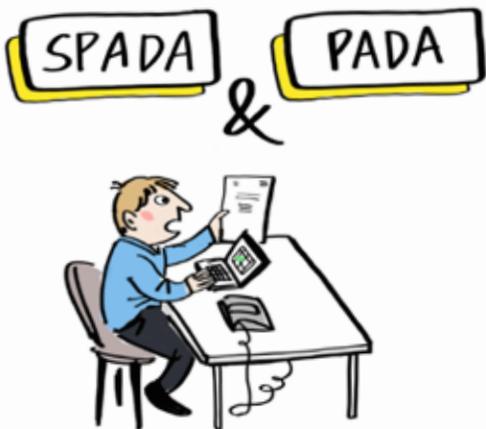
L'Office français de l'immigration et de l'intégration est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Outre ses missions relatives à la politique d'immigration, il est chargé de l'accueil des demandeurs d'asile à travers le pilotage des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA), de la gestion du parc d'hébergement asile et de l'attribution de l'allocation pour demandeur d'asile.

> **PARTICULARITÉ** : En dépit des missions qui lui sont confiées, l'OFII est souvent dans l'incapacité d'offrir une place d'hébergement ou le versement de l'ensemble des droits à l'allocation, parfois durant toute la procédure d'asile ; l'OFII respecte peu les décisions de justice lui enjoignant l'attribution d'une allocation, d'un hébergement et d'un accès aux soins (les « conditions matérielles d'accueil »)<sup>6</sup>.

## LA SPADA - LA PADA

Structure de premier accueil des demandeurs d'asile – Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile. Il s'agit d'une structure régionale (ou départementale en Île-de-France) gérée par des organismes privés, dans le cadre d'un marché public avec l'OFII. Dans le cadre du premier accueil, la SPADA doit remettre à toute personne sollicitant l'asile une convocation, dans les délais légaux de 3 à 10 jours, en vue de l'enregistrement de la demande au guichet unique (GUDA). Après l'enregistrement au GUDA, la PADA a en charge l'accompagnement du demandeur d'asile dans ses démarches administratives et sociales quand il est dépourvu d'un hébergement « asile »<sup>7</sup>. Mais cette prise en charge est très variable selon les opérateurs et l'aide reçue est notoirement insuffisante en raison du faible niveau d'accompagnement social et juridique prévu dans le cahier des charges et du manque de financement de ces structures.

> **PARTICULARITÉ** : aucun accompagnement spécifique et notamment juridique n'est prévu pour le demandeur d'asile placé sous procédure Dublin. ➔



6) Dans le cadre de la permanence « Dublin » du CEDRE, entre octobre 2018 et juin 2019, l'OFII a exécuté seulement trois décisions sur les douze, l'obligeant à verser l'allocation pour demandeur d'asile.

7) Si la personne demandeuse d'asile est hébergée dans un hébergement pour demandeur d'asile, les prestations d'accompagnements administratif, juridique, sanitaire et social sont à la charge du gestionnaire de l'hébergement.



### LES ASSOCIATIONS CARITATIVES

Lieux d'aide et de ressources pour les personnes en grande précarité. Les demandeurs d'asile "dublinés" en représentent une part importante en raison de la carence des dispositifs de l'État. Par des aides morales, matérielles, sociales, administratives ou juridiques, elles tentent de restaurer la dignité et les droits essentiels de ces personnes.

> **PARTICULARITÉ** : Elles sont souvent débordées par les situations de grande précarité des personnes qu'elles soutiennent et ne peuvent répondre à l'ensemble des besoins.



### LE COMPATRIOTE

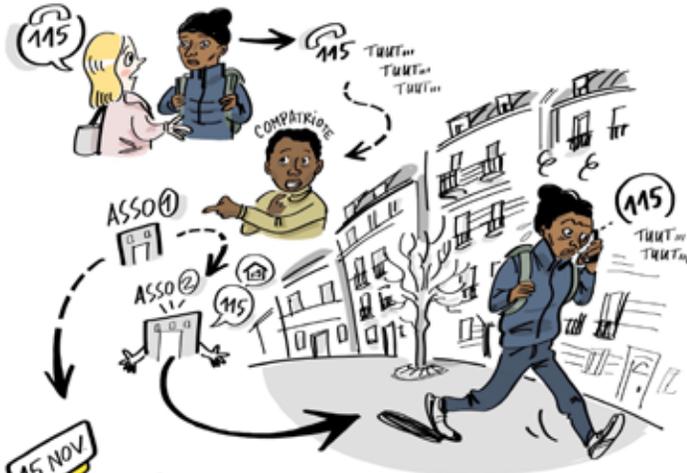
Il est souvent le premier lien avec la personne en recherche de protection arrivant en France et peut être une source d'informations plus ou moins fiables.

> **PARTICULARITÉ** : Il peut tout autant être un vrai soutien moral ou matériel auprès du demandeur dépourvu de ressources et/ou d'hébergement ou, à l'inverse, celui qui l'exploite à son profit. ■



# L'ARRIVÉE EN FRANCE

de MAMADOU CAMARA, 24 ANS, GUINÉEN,  
PERSÉCUTÉ DANS SON PAYS CAR MILITANT DE L'OPPOSITION



2 semaines plus tard



4 DEC. OFii RENDEZ-VOUS SPADA

SPADA RENDEZ-VOUS GUDA



10 DEC. PRÉFECTURE

9h10

15h30 ?



# L'arrivée en France : bonjour l'accueil

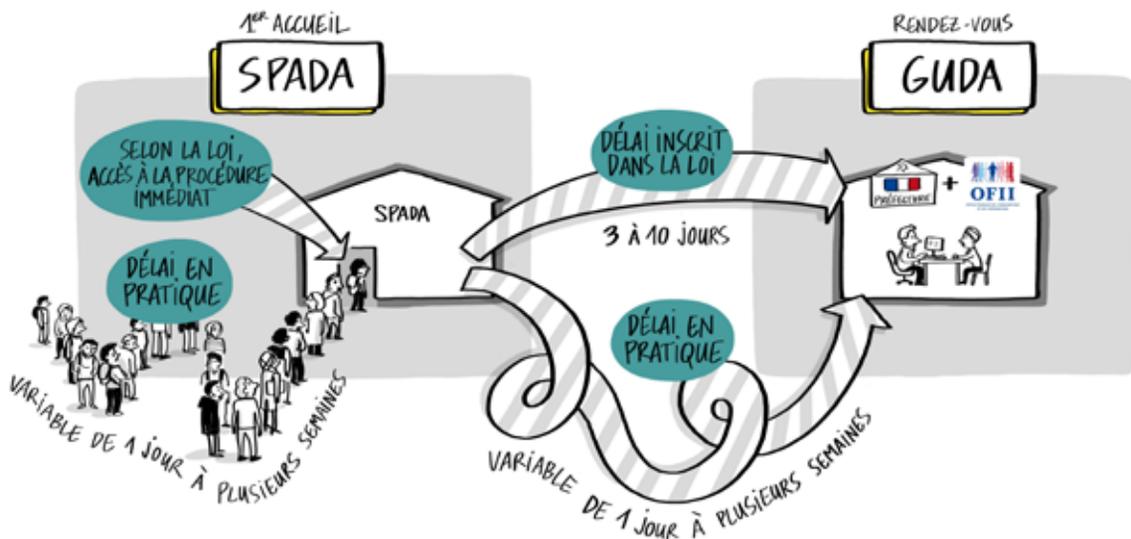
Une fois arrivé en France, souvent à l'issue d'une odyssee particulièrement éprouvante, celui qui cherche une protection doit encore franchir des murailles. La première n'est pas la moindre : obtenir un rendez-vous à la préfecture pour enregistrer sa demande d'asile.



Selon la directive européenne dite « procédure »<sup>8</sup>, lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale, les États-membres de l'Union européenne disposent d'un délai de trois jours pour l'enregistrer. Ce délai peut être étendu à dix jours lorsqu'un nombre élevé de personnes demande l'asile simultanément.

Pour demander l'asile en France, la première étape consiste à se présenter auprès de l'une des 40 structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA) ou auprès d'un centre d'accueil et d'évaluation de situation administrative (CAES). Ils remettent un rendez-vous pour l'enregistrement au guichet unique de la demande d'asile (GUDA), guichet réunissant la préfecture et l'OFII.

## VOUS SOUHAITEZ DEMANDER L'ASILE ? VEUILLEZ PATIENTER...



<sup>8</sup>) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

**En juin 2019, les délais d'accès à la demande d'asile vont de 15 jours en Hauts-de-France à quarante jours en Pays-de-la-Loire<sup>9</sup> ou à Marseille<sup>10</sup>.** Derrière ces délais, se cache l'indignité des conditions de premier accueil et d'enregistrement comme la nécessité de dormir devant la SPADA pour obtenir un rendez-vous à Marseille, l'obligation d'appeler un numéro payant pour accéder à l'asile en Île-de-France ou encore, le tirage au sort pour organiser l'accès aux centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) dans les campements en région francilienne<sup>11</sup>.

**En Île-de-France** où 46 % des demandes d'asile déposées en France ont été enregistrées, en 2018<sup>12</sup>, une nouvelle étape a été rajoutée. Depuis mai 2018, il faut appeler une plate-forme téléphonique gérée par l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) au coût d'un appel local pour obtenir un rendez-vous dans une SPADA. Si les délais d'attente sont officiellement réduits à trois jours, en réalité, ils se reportent en amont.

Le Tribunal administratif de Paris a jugé qu'« *Il en résulte la constitution de files d'attente virtuelles composées de la cohorte des demandeurs d'asile ne parvenant pas à obtenir une réponse de la plate-forme malgré leurs essais répétés durant plusieurs jours.* »<sup>13</sup>. Entre mai et décembre 2018, 571 115 appels ont été reçus par la plate-forme et seuls, 46 139 rendez-vous donnés<sup>14</sup>, soit 8,08 % des appels. À partir de ces chiffres, **nous pouvons en déduire une moyenne de 12 appels nécessaires avant d'avoir un rendez-vous<sup>15</sup>.**



Au CEDRE, le Secours Catholique accueille, depuis l'été 2018 et lors de chaque matinée d'ouverture, plus d'une trentaine de personnes qui n'arrivent pas à obtenir un rendez-vous auprès de la plate-forme de l'OFII ; ces personnes demandent comment décrocher un rendez-vous « asile ».

## UNE ATTENTE QUI CRÉE UNE FORTE PRÉCARITÉ SOCIALE ET ADMINISTRATIVE

Dans l'attente de l'enregistrement, les personnes ne bénéficient ni des droits sociaux rattachés au statut de demandeur d'asile (hébergement, allocation pour demandeur d'asile) ni de l'attestation de demande d'asile leur permettant de séjourner régulièrement sur le territoire. **Elles sont dès lors exposées à des risques d'expulsion en cas de contrôles de police, avant même de faire valoir leur droit à une protection.** ➤

9) L'Humanité, « *Soixante associations et un manifeste pour en finir avec les campements* », du 28 juin 2019

10) Observatoire Asile Marseille, « *L'asile en exil* », rapport, décembre 2018, sur l'état des lieux de l'accueil des personnes en demande d'asile à Marseille de 2017-2018

11) France-Inter, 4 janvier 2019, « *À Paris, les migrants jouent à la loterie leur place dans un centre d'accueil* » par Sonia Ghobri

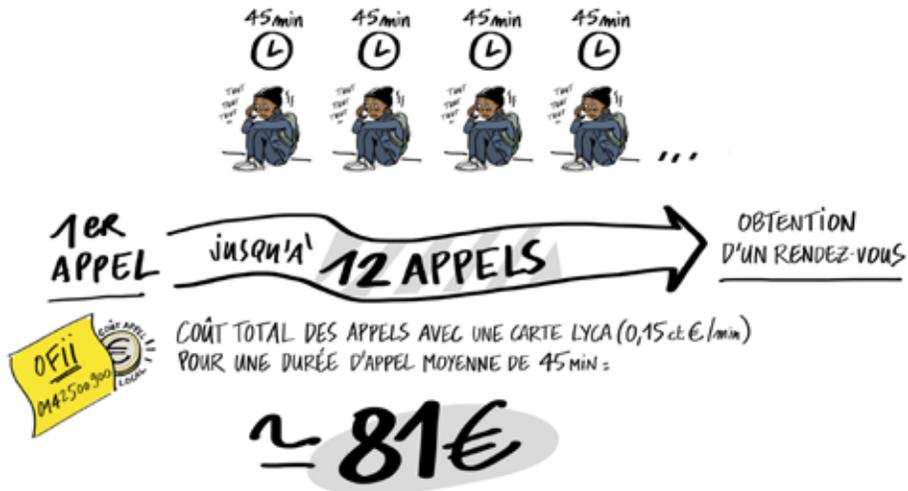
12) OFPRA, rapport d'activité 2018, page 18

13) Ordonnance du 13 février 2019 sur la requête enregistrée le 2 février 2019 par dix associations dont le Secours Catholique, et dix requérants, demandant des garanties d'accès à la procédure d'asile.

14) Schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés d'Île-de-France 2019-2020 – Projet présenté en pré-CAR (réunion des secrétaires généraux de préfectures et des directeurs régionaux pour préparer les réunions du comité de l'administration régionale (CAR) v20 p. 10 du 26 mars 2019 .

15) CIMADE, « *La loterie de l'accès à la procédure d'asile en Île-de-France* », 18 avril 2019.

## LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE OFII : UN ACCÈS RESTREINT À L'ASILE EN ÎLE-DE-FRANCE



C'est le cas de Monsieur D, arrivé en France le 20 décembre 2018, et qui contactait la plate-forme téléphonique de l'OFII depuis le 10 janvier 2019 avec l'aide du CEDRE ; le 22 janvier 2019, il s'est fait interpellé à la suite d'un contrôle d'identité à proximité d'une station de métro et s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire au motif de sa situation irrégulière ; ses déclarations informant de ses démarches en cours pour demander l'asile n'ont pas fait obstacle à cette décision de reconduite dans son pays d'origine.

**Pourquoi les personnes placées sous procédure Dublin ou craignant de l'être préfèrent parfois l'errance dans la rue à l'hébergement dans les centres d'accueil et d'évaluation de situation administrative (CAES) ?** Créés en 2017, les CAES hébergent et mettent à l'abri provisoirement les personnes exilées le temps d'enregistrer leur demande et avant de les orienter vers un autre dispositif d'hébergement en fonction de leur situation administrative. Censés éviter les campements, ils font office de "centres de tri" des demandeurs d'asile. Ils aboutissent, après un mois au maximum, à l'orientation des personnes "dublinées" vers des structures où leur expulsion du territoire sera facilitée. De nombreuses personnes, placées en procédure Dublin ou qui risquent de l'être, font donc le choix de ne pas aller vers les CAES. ■



# LES (MAUVAISES) CONDITIONS D'ACCUEIL

de JAMIL AHMED, 32 ANS, BANGLADAIS,  
QUI A QUITTÉ SON PAYS CAR MENACÉ PAR L'ÉLU LOCAL AU POUVOIR

2

**en JANVIER**

ENREGISTREMENT À L'OFII

IL N'Y A PAS DE PLACE D'HÉBERGEMENT. RETOURNEZ À LA PADA POUR OBTENIR UNE ADRESSE POSTALE.

VOICI VOTRE CARTE ADA. ELLE SERA PROVISIONNÉE DANS 45 JOURS.

Rendez-vous PADA DOMICILIATION

Restos du Cœur

Médéas du Monde

Rendez-vous Préfecture

Assurance Maladie

JE N'AI PAS LE DROIT DE TRAVAILLER...

... NI ME LOGER.

... JE NE PEUX DONC PAS FINANCER MES DÉPLACEMENTS...

ADA 426€/mois

PREMIER VERSEMENT DE L'ALLOCATION

45 JOURS D'ATTENTE

**en MARS**

YA-T-IL UN HÉBERGEMENT POUR MOI?

NON!

JE SUIS RETOURNÉ AU CAMPMENT. L'ADA NE ME SUFFISAIT PAS POUR SURVIVRE.

6000€ MIN

JE DOIS RECHERCHER DANS UN CAMPMENT!

JE PEUX TE DÉPINNER...

... MAIS IL FAUDRA PARTIR DANS TROIS JOURS.

J'AI RENCONTRÉ UN PREMIER COMPATRIOTE...

QUI M'A HÉBERGÉ TEMPORAIREMENT.

**en MAI**

IL N'Y A PAS DE PLACE, ÇA NE SERA À RIEN DE REVENIR.

JE PEUX TE LOGER POUR 200€

TOUJOURS SANS LOGEMENT, J'AI DEMANDÉ DE L'AIDE À UN AUTRE COMPATRIOTE...

200€

... QUI M'A HÉBERGÉ CONTRE UN LOYER ET DES TÂCHES MÉNAGÈRES.

SANS DROIT AU TRAVAIL, MES RESSOURCES INSUFFISANTES M'ONT OBLIGÉ À TROUVER DU TRAVAIL DANS DES CONDITIONS PRÉCAIRES.



## Les (mauvaises) conditions d'accueil : les défaillances de la politique d'accueil

**Garantir la subsistance des personnes qui demandent notre protection : voilà un engagement qui fait notre fierté. Sur le papier, du moins. Car dans la réalité, l'allocation est versée avec retard, et le dispositif d'hébergement, par ailleurs saturé, a tôt fait d'être détourné de son objet à des fins policières.**



*Selon la directive européenne « accueil »<sup>16</sup>, les personnes demandeuses d'asile, y compris les "dublinées", doivent pouvoir avoir « accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale ». Ces conditions matérielles « assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ».*

En France, les conditions matérielles d'accueil intègrent l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), l'accès aux soins, et un hébergement au sein du dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile (DNA), ou, à défaut, une allocation supplémentaire. Un demandeur d'asile sous la procédure Dublin n'a pas le droit au travail.



HÉBERGEMENT  
DANS UN CENTRE  
SPÉCIFIQUE  
"ASILE"

LES  
CONDITIONS  
MATÉRIELLES  
D'ACCUEIL  
EN FRANCE



ACCÈS AUX SOINS



ALLOCATION  
POUR DEMANDEURS  
D'ASILE

<sup>16</sup>) Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 et directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

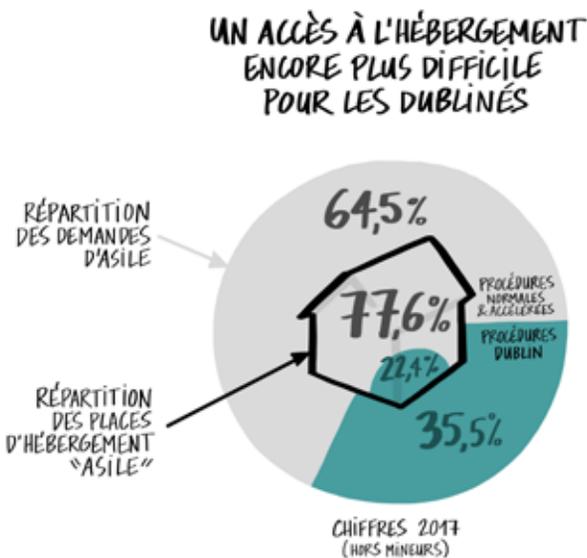
## L'ADA, UNE ALLOCATION TARDIVE ET INSUFFISANTE

Au moment de l'enregistrement de sa demande d'asile au guichet unique (GUDA), la personne reçoit la carte de retrait de l'ADA. Mais l'allocation n'est effectivement créditée sur sa carte que quarante-cinq jours plus tard. Durant cette période, la personne est totalement dépendante des réseaux solidaires (associations caritatives telles que le Secours Catholique, les Restos du Cœur, Médecins du Monde, de collectifs et de compatriotes, etc.).

L'ADA est composée d'une part fixe d'un montant de 6,80 € par jour et par personne auquel s'ajoutent 3,40 € par membre de famille supplémentaire. Ce montant est censé couvrir les dépenses liées à l'alimentation, aux transports, à l'habillement, etc. Ce montant mensuel forfaitaire de 510 € pour un couple avec deux enfants est insuffisant pour permettre de vivre dignement.

Dans le cas où la personne en demande d'asile n'est pas hébergée, une part additionnelle d'un montant de 7,40 € par jour et par adulte s'ajoute à la part fixe pour couvrir le coût d'un logement. Ce montant reste très insuffisant alors même qu'il a été réévalué par le Conseil d'État à deux reprises en 2016 et 2018<sup>17</sup> (suite aux recours d'associations) pour atteindre 444 € par mois pour un couple et deux enfants. Cependant, cette part complémentaire n'est pas versée à des personnes disposant d'un hébergement très précaire et/ou officiellement gratuit (compatriotes, citoyens solidaires et même squats) sur le fondement qu'elles ont « accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit »<sup>18</sup>.

## DIFFICILE D'ACCÉDER À UN HÉBERGEMENT



Source : rapport OFII 2017

Malgré l'augmentation du nombre de places au sein du dispositif national d'accueil, **seuls 42 % des premiers demandeurs d'asile en 2018 sont entrés dans un hébergement du DNA** - soit environ 56 000 personnes<sup>19</sup> sur près de 129 000 personnes ayant déposé une première demande cette année-là<sup>20</sup>. Plus de la moitié d'entre eux ne sont donc pas hébergés dans un dispositif adapté à leur situation.

L'accès à l'hébergement des personnes demandeuses d'asile "dublinées" est encore plus difficile, celles-ci étant en effet exclues des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), dispositif central de l'hébergement des personnes en recherche d'une protection. En 2017, seules 22 % des personnes entrées dans un hébergement étaient en procédure ►►

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

18) Article D. 744-26 du Ceseda

19) Information sur les personnes hébergées par le dispositif DNA sont diffusées par l'OFII sur son fil twitter : [https://twitter.com/OFII\\_France/status/1095306531728289793](https://twitter.com/OFII_France/status/1095306531728289793)

20) Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration*, juin 2019

Dublin, alors même que les personnes en procédure Dublin représentaient 35,5 % des demandes enregistrées aux guichets uniques cette année-là<sup>21</sup>.

## L'HÉBERGEMENT : OUTIL DE CONTRÔLE ET D'EXPULSION DES "DUBLINÉS"

L'hébergement des personnes "dublinées" est désormais conçu comme un outil de contrôle administratif en vue de l'expulsion<sup>22</sup>. **La préparation au transfert est inscrite dans les cahiers des charges de différents dispositifs d'hébergement comme les programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) vers lesquels les personnes demandeuses d'asile en procédure Dublin sont orientées.** Le marché public PRAHDA prévoit notamment que le gestionnaire du dispositif « *signalera toute fuite du demandeur aux services compétents et veillera au respect par l'intéressé de ses obligations de présentation* »<sup>23</sup>, « *Ce choix n'est ni anodin ni neutre* » dénonce le Défenseur des droits<sup>24</sup>. La logique de ces dispositifs vient « *confondre officiellement la mise à l'abri – droit fondamental inconditionnel – et une forme de privation de liberté en vue d'un éloignement du territoire* ».

Cette contrainte est d'autant plus forte que, si la personne refuse de se rendre dans cet hébergement ou le quitte de crainte d'être expulsée, elle se verra retirer les conditions matérielles d'accueil. ■

---

21) OFII, rapport d'activité 2017

22) Dans une note du 6 juillet 2018 relative à la fluidité du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, le ministère de l'Intérieur indique ainsi que « *le temps de l'hébergement [...] doit être spécifiquement consacré à la réalisation du transfert* ».

23) Ministère de l'Intérieur, *Marché public – Hébergement d'urgence avec accompagnement social* (Référence : PRAHDA), novembre 2016

24) Défenseur des droits, *AVIS du Défenseur des droits n°17-09* sur le projet de loi de finances 2018 qui prépare la création de nouveaux types de dispositifs d'hébergement visant « *une réduction des coûts d'hébergement et une gestion plus adaptée des demandeurs d'asile* », 25 septembre 2017, p.5

# UNE PROCÉDURE LONGUE ET ANGOISSANTE

le cas d'AÏSSATA TOURÉ, 31 ANS, MALIENNE, QUI A FUI SON PAYS EN RAISON D'UN MARIAGE FORCÉ

3

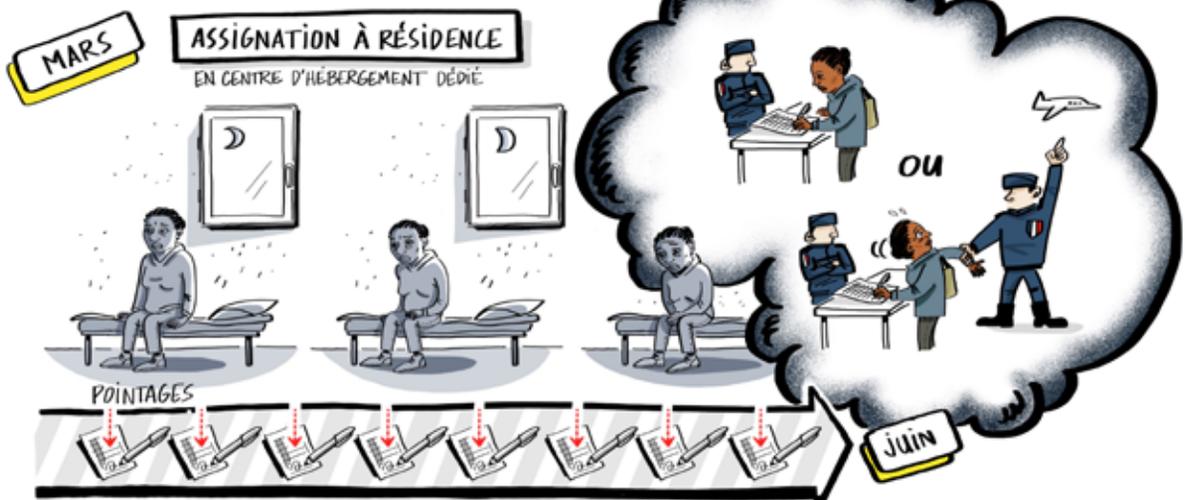
LE MANQUE DE TRANSPARENCE ET L'ATTENTE ENTRETIENNENT ESPOIRS ET DÉSILLUSIONS.



UN RAPPORT DÉSÉQUILIBRÉ AVEC L'ADMINISTRATION...



... DANS UN CONTEXTE ANXIOGÈNE



\* LE REFUS DE TRANSFERT CONSTITUE UN MOTIF LÉGAL D'ARRÊSTATION  
 \*\* UN RECOURS A PEU DE CHANCES D'ABOUTIR. ET REPONSE DE 6 MOIS LE DÉLAI D'EXPULSION

## Une procédure longue et angoissante : la machine Dublin se déclenche

**Le règlement Dublin III prévoit que la procédure de transfert vers l'État responsable de la demande d'asile peut normalement durer jusqu'à onze mois à compter de l'enregistrement de la demande. Pendant ce délai, la France dispose de six mois pour exécuter le transfert du demandeur d'asile. Pour le demandeur d'asile, c'est l'angoisse.**

### UNE PROCÉDURE LONGUE ET OPAQUE

Les textes prévoient que les autorités délivrent, dès l'introduction de la demande d'asile, une information complète sur l'application de la procédure Dublin dans une langue comprise par le demandeur d'asile<sup>25</sup>. L'absence de remise des brochures d'informations dans une langue comprise conduit à l'annulation de nombreuses décisions de transfert par les tribunaux administratifs.



Toutefois, même quand cette obligation est respectée, les préfectures multiplient ensuite les convocations pour des motifs variés et non spécifiés. Les personnes ne sont jamais informées du stade d'avancement de la procédure, d'autant qu'elles sont très rarement accompagnées par des travailleurs sociaux. Les personnes qui ne sont pas hébergées dans le DNA sont censées être accompagnées par les PADA.

Mais les missions d'accompagnement prévues par le marché public des PADA à l'égard des personnes en procédure Dublin se limitent à une « *information sur la procédure Dublin* » et à un signalement « *des demandeurs, sous procédure Dublin, volontaires pour un transfert sans escorte* »<sup>26</sup>. Les moyens pour assurer cet accompagnement sont extrêmement limités : **un intervenant social peut suivre jusqu'à cinq cents demandeurs d'asile !** Le forfait moyen global pour l'accompagnement d'une personne pour un an est d'environ 221 euros<sup>27</sup>.

L'incertitude et l'absence d'accompagnement dans l'accès aux droits créent un climat d'angoisse pour les personnes sous procédure Dublin qui ne savent jamais quand, ni comment, elles vont être expulsées.

25) Article 4 du Règlement n°604/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, Article L.741-1 du Ceseda

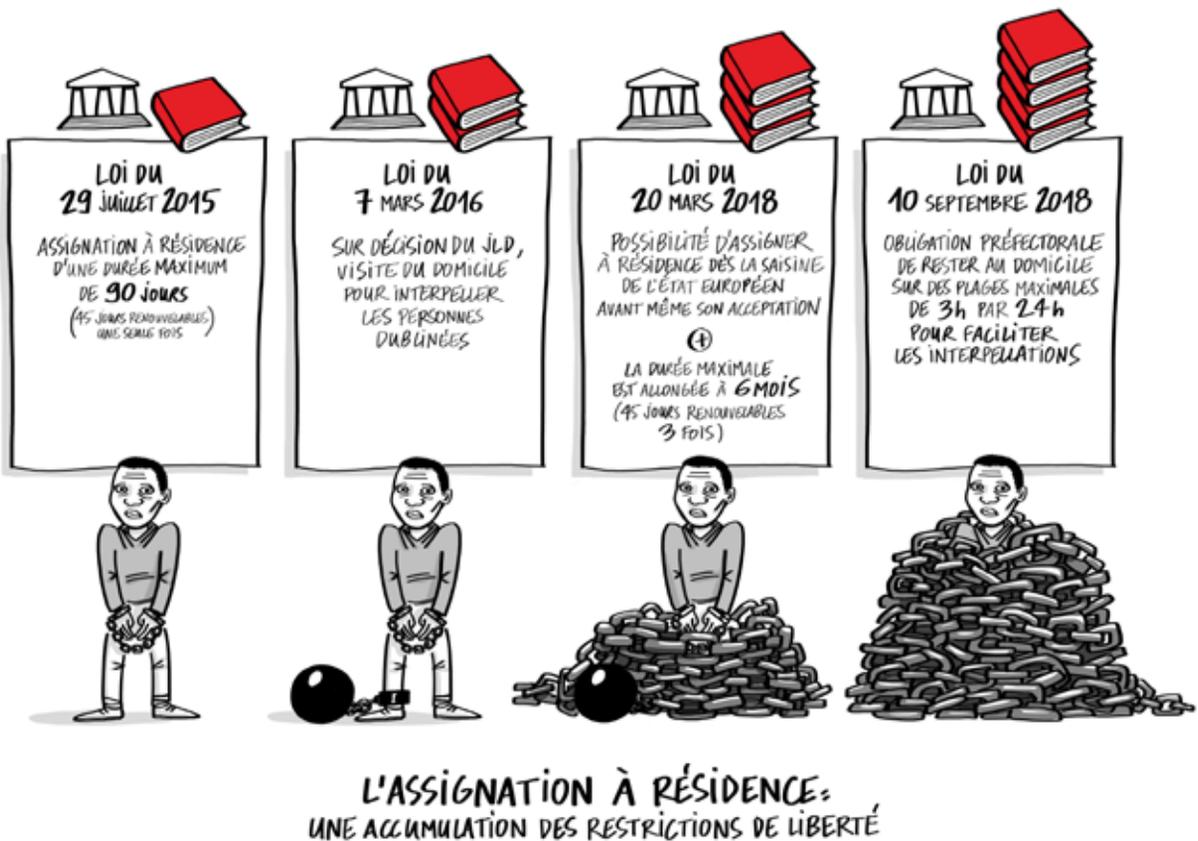
26) Prestations prévues dans le cadre du marché public entre l'OFII et le titulaire

27) CFDA, « *Certains jours, je ne savais pas où dormir* » ; « *Exilé.e.s : quels accueils face à la crise des politiques publiques ?* », mai 2019, p. 35

## ASSIMILÉS À DES DÉLINQUANTS

### > L'assignation à résidence comme automatisme

Depuis 2016, la France assume le choix d'une politique de résultat, en exigeant des préfets une « application systématique de cette procédure et [...] un accroissement effectif des transferts » afin de « prévenir la multiplication des mouvements secondaires » autrement dit afin d'éviter que les personnes viennent demander l'asile en France<sup>28</sup>. Cette volonté politique s'est traduite par la création de centres d'hébergement dédiés à la surveillance des "dublinés". **Les assignations à résidence, obligeant les personnes à pointer au poste de police, parfois jusqu'à une fois par jour et à ne pas quitter le périmètre d'une commune ou d'un département, se sont systématisées.** Le renforcement légal de mesures restrictives de liberté a fini d'assimiler le statut de demandeur d'asile à celui d'un délinquant :



### > Banalisation de la rétention.

En France, les personnes "dublinées" sont traitées comme des délinquants. Outre l'assignation à résidence, le ministère de l'Intérieur incite les préfetures à recourir largement à la rétention administrative à leur rencontre<sup>29</sup>. La loi du 20 mars 2018 prévoit pas moins de onze situations caractérisant le risque de fuite. Il suffit par exemple que la préfecture demande à la personne si elle souhaite retourner en Italie et qu'elle dise non, ou qu'un demandeur ait déjà été débouté de sa demande d'asile dans un autre État européen, pour que le placement en rétention soit légal. **En pratique, et même si la loi garantit le contraire, ►►**

28) Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement Dublin III : Recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert NOR : INTV1618837J

29) Idem

cela signifie que le préfet peut mettre en rétention toute personne au seul motif qu'elle est placée sous procédure Dublin. Ceci n'est conforme ni à l'esprit de la directive européenne « *accueil* » ni avec le règlement Dublin et provoque de graves atteintes aux droits fondamentaux comme l'a rappelé le Défenseur des droits<sup>30</sup>.

## DES DROITS AMBIGUS OU INAPPLIQUÉS :

Alors même que le règlement Dublin contient des dispositions protectrices renforçant les droits des personnes demandeuses d'asile, celles-ci font l'objet d'une application bien moins rigoureuse que les dispositions relatives au contrôle, et quand elles ne sont pas utilisées par les autorités en défaveur des personnes.

### > Les clauses discrétionnaires :

Le règlement Dublin III prévoit deux clauses discrétionnaires permettant à l'État membre où se trouve la personne "*dublinée*" de ne pas appliquer la procédure et de se rendre responsable de la demande d'asile : en cas de dépendance entre le demandeur et un membre de sa famille (article 16) ou pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels (article 17).

La France les a appliquées après l'expulsion des personnes de la « *jungle* » de Calais en octobre 2016, mais depuis, **les préfectures n'en font quasiment plus usage alors que nombre de demandeurs d'asile peuvent y prétendre** (présence d'un frère, d'une sœur ou d'un parent en France, de liens culturels forts, d'un suivi médical régulier pour une pathologie non diagnostiquée ou non soignée dans l'État responsable, etc.).

### > Le recours juridictionnel :

Au moment de la notification de la décision de transfert par la préfecture responsable de la demande, qui intervient souvent plusieurs mois après l'accord du pays vers lequel la personne pourra être transférée, la personne "*dublinée*" peut contester cette décision devant le tribunal administratif. Cependant, le recours ne constitue plus une garantie mais un piège : en cas de rejet de la requête, la préfecture dispose de six mois supplémentaires pour exécuter le transfert, prolongeant le délai de placement en procédure Dublin. En cas de décision favorable, elle doit mettre à profit ce délai pour réexaminer la situation administrative et notifier une nouvelle décision conforme aux exigences légales. ■



30) Décision du Défenseur des droits n° 2018-090 du 8 mars 2018 portant observations devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'examen de la loi permettant une bonne application du régime d'asile européen



## FUITE

« QUAND JE SUIS ARRIVÉ EN ALLEMAGNE, ON M'A DIT QU'ON N'ACCEPTAIT PAS LES AFGHANS. MA DEMANDE A ÉTÉ REJETÉE ET ON M'A DIT DE QUITTER LE PAYS. »



MOHAMED SAFI, AFGHAN, 28 ANS, A FUI LA GUERRE ET L'INSÉCURITÉ.

POURQUOI ME RENVOYER EN ALLEMAGNE?

SI J'Y VAIS, ON VA ME RENVOYER DANS MON PAYS OÙ JE RISQUE MA VIE.

L'ALLEMAGNE ME REJETTE QUAND J'Y CHERCHE UNE PROTECTION,

ET LA FRANCE REFUSE DE M'ACCUEILLIR.

J'AI CHOISI DE NE PAS ALLER À LA CONVOCAION.



AU CENTRE D'HÉBERGEMENT ASILE, UN TRAVAILLEUR SOCIAL M'A EXPLIQUÉ QUE JE DEVAIS PARTIR.



VOUS ÊTES DÉCLARÉ « EN FUIITE »

VOUS N'AVEZ PLUS LE DROIT DE RESTER ICI

EN FUIITE, ON N'A PAS DE DROITS, PAS D'ALLOCATION, PAS D'HÉBERGEMENT. ON T'INTERDIT DE VIVRE.



LA POLICE ME DIT QUE JE NE RESPECTE PAS LA LOI. JE NE SUIS PAS UN CRIMINEL!



CHAQUE JOUR ILY A UN PROBLÈME. SANS DROITS, JE NE PEUX RIEN FAIRE. PARFOIS JE ME DIS QUE JE NE TIENDRAI PAS.

## INTERPELLATION

JE DOIS Y ALLER.  
IL FAUT QUE  
JE RESPECTE LA LOI.

JE NE VEUX PAS  
ÊTRE EN FUITE.  
C'EST TROP LONG  
ET TROP RISQUÉ.

CONVOCAION  
PRÉFECTURE



ET SI MES DROITS  
NE SONT PAS RESPECTÉS  
LA -BAS ?

ON M'IMPOSE  
L'ÉTAT DANS LEQUEL  
JE DOIS DEMANDER  
L'ASILE.



JE SUIS ALLÉ  
À LA CONVOCAION

MAMADOU CAMARA, 24 ANS, GUINÉEN.  
PERSÉCUTÉ DANS SON PAYS CAR MILITANT DE L'OPPOSITION.

J'AI ÉTÉ TRAITÉ COMME UN CRIMINEL.



CRA

J'AI PASSÉ 1 MOIS  
DANS UN CENTRE  
DE RÉTENTION.

ON M'A MENOTTÉ ET FAIT MONTER  
DANS L'AVION EN ME TENANT PAR LES BRAS  
DEVANT TOUT LE MONDE ALORS QUE  
JE N'AI RIEN FAIT.



ARRIVÉ À BOLOGNE,  
JE N'AI PAS ÉTÉ PRIS EN CHARGE.  
PERSONNE N'A PU ME RENSEIGNER.



SANS SAVOIR OÙ ALLER, SANS ARGENT, SANS PARLER LA LANGUE,  
J'ÉTAIS PERDU AU MILIEU DE NULLE-PART. JE N'AURAIS PAS DÙ ME RENDRE  
À LA CONVOCAION. JE ME SENS HUMILIÉ.

## Choisir entre la fuite ou l'interpellation : le dilemme impossible

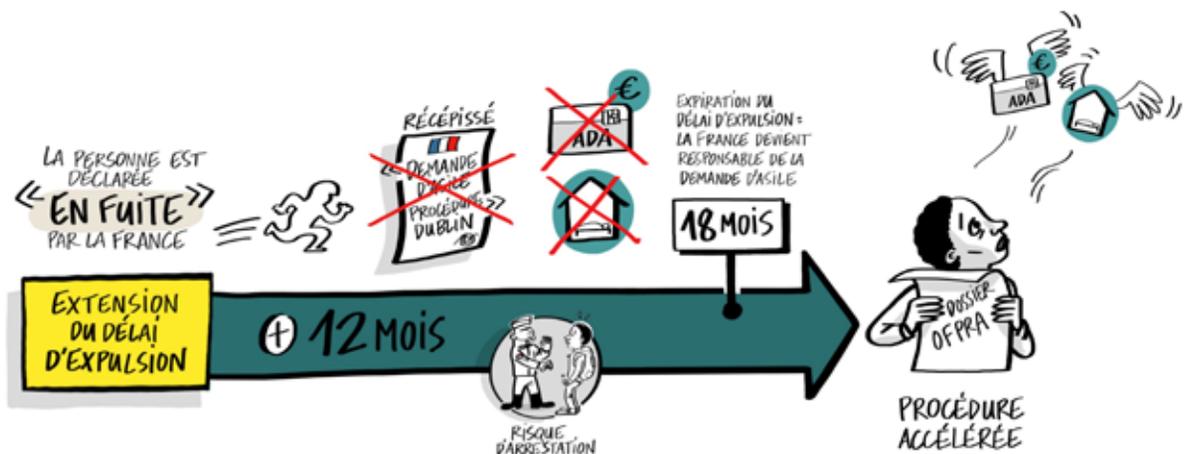
Après de longs mois de procédure, la personne dite «*dublinée*» fait face à un dilemme cornélien : soit respecter la convocation préfectorale préalable à l'exécution du transfert au risque de se faire interpellé et transféré vers l'État responsable, soit ne pas s'y rendre, être alors déclaré «*en fuite*» et se voir retirer l'ensemble de ses droits jusqu'à la fin du délai de transfert... dix-huit mois au total !

### > LE PLACEMENT « EN FUITE »

#### UNE ARME DE DISSUASION LARGEMENT MOBILISÉE PAR L'ADMINISTRATION

En France, la «*fuite*» a très tôt été caractérisée par la jurisprudence du Conseil d'État comme une «*soustraction intentionnelle et systématique à la mesure de transfert*»<sup>31</sup> considérant que l'absence à une seule convocation, si elle était un indice, ne suffisait pas à déclarer «*en fuite*». Dans un arrêt du 19 mars 2019<sup>32</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est venue restreindre la définition de la «*fuite*» à son caractère intentionnel permettant désormais aux États de déclarer «*en fuite*» sur la base d'une unique absence à une convocation.

En pratique, les préfetures n'ont pas attendu cette décision de la CJUE pour déclarer «*en fuite*» dès la première absence à une convocation et même dans le cas où la personne se représente promptement auprès des autorités. Utilisée par les préfetures à l'égard des demandeurs d'asile qui



31) CE, 18 octobre 2006, n° 298101

32) CJUE, 19 mars 2019, Jawo

ne coopèrent pas, la « *fuite* » permet de retarder de douze mois supplémentaires - aux six mois prévus initialement - l'expiration de la décision de transfert. La « *fuite* » s'est ainsi révélée être une sanction largement appliquée contre les personnes "dublinées". **De nombreuses préfectures multiplient les convocations, poussant les personnes à la « *fuite* », alors même que ces convocations ne peuvent matériellement pas aboutir à un transfert.**



En Ile-de-France, plusieurs préfectures multiplient les convocations, parfois à un rythme hebdomadaire à l'instar de la préfecture de Seine-Saint-Denis, sans véritable possibilité de mettre à exécution le transfert. D'autres, telle la préfecture de police de Paris, remettent des convocations à l'aéroport à une heure nocturne sans prévoir les moyens de transport pour y accompagner la personne.

Ces placements « *en fuite* » sont d'autant plus inquiétants qu'il est très difficile pour le demandeur d'asile de les contester. Contrairement à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne<sup>33</sup>, la loi française ne prévoit toujours pas la notification formelle de la décision de « *placement en fuite* ».

## ÊTRE « EN FUITE » : LA PRÉCARITÉ EXTRÊME

La déclaration « *en fuite* » a des conséquences graves pour les personnes "dublinées" puisqu'elle entraîne le retrait de leurs droits au séjour et aux conditions matérielles d'accueil. En 2017, 2 953 personnes se sont vu retirer leur place d'hébergement et le versement de l'allocation au seul motif de ne pas s'être présentées à une convocation<sup>34</sup>. La "machine" Dublin aggrave ainsi les situations de précarité des personnes, favorisant la constitution de campements dans les grandes métropoles françaises. Le Défenseur des droits constatait, suite à une visite le 12 avril 2018 sur le campement de la Villette à Paris que « *la grande majorité des personnes présentes dans le campement sont "dublinées"* ».

Les personnes "dublinées" pénalisées même après l'expiration du délai de transfert. À l'expiration de ce long délai de fuite, la personne peut enfin demander l'asile en France. Mais certaines préfectures sanctionnent le comportement du demandeur ayant fait échec à son transfert et enregistrent leur demande d'asile en procédure accélérée présumant abusivement que les motifs de la demande ne sont pas sérieux<sup>35</sup>. Un tiers des demandes requalifiées en 2018<sup>36</sup> ont ainsi été placées dans cette procédure expéditive et défavorable.

L'OFII les sanctionne également en maintenant systématiquement le refus des conditions matérielles d'accueil sans réel examen de la situation de la personne. Or, selon la directive européenne « *accueil* », dès qu'il y a un changement de procédure, l'administration doit statuer à nouveau sur le rétablissement des CMA.

Les conditions d'examen de la demande d'asile et les chances d'obtenir une décision favorable sont ainsi fragilisées après l'extinction de la procédure Dublin.

33) CJUE, grande ch., 25 oct. 2017, aff. C-201/16, Shiri : La Cour impose aux États membres de prévoir une voie de recours permettant au demandeur de faire constater la caducité de la décision de transfert à l'expiration du délai de six mois.

34) CIMADE, « *Règlement Dublin, la machine infernale de l'asile européen* », avril 2019, p. 39.

35) La simple requalification d'une procédure Dublin ne constitue pas un motif de placement en procédure accélérée (article L.723-2 du ceseda)

36) CIMADE, « *Premier bilan de la demande d'asile en France et en Europe en 2018* », 8 mars 2019.

## > L'INTERPELLATION ET LE TRANSFERT

**Vous voulez demander une protection dans un autre pays que celui par lequel vous êtes entré en Europe. En France, désormais, vous êtes un délinquant. Et peu importe le sort qui vous est réservé par le pays censé vous prendre en charge, vous pouvez y être renvoyé.**



### DES TRANSFERTS VERS DES ÉTATS DÉFAILLANTS

Le critère du premier État d'entrée exerce une forte pression sur les pays frontaliers de l'UE, créant des défaillances tant sur la qualité de l'examen de la demande d'asile que sur les conditions d'accueil. **En 2018, plus de la moitié des transferts ont été effectués vers l'Italie (1 647 personnes) et l'Espagne (262 personnes) mettant en péril la qualité de l'accueil et des procédures d'asile dans ces pays**<sup>37</sup>. La France a encore effectué des transferts vers la Bulgarie, alors même que des violations du droit d'asile continuent à être rapportées<sup>38</sup> et que ce pays est visé par des mesures d'infraction de la Commission européenne<sup>39</sup>. La procédure d'infraction a été engagée à l'encontre de la Hongrie dont la législation viole les droits des demandeurs

37) Les deux pays ont été condamnés en 2014 par la CEDH par des violations au droit d'asile (Espagne - CEDH, 22 avril 2014, Aff. A. et C. c. Espagne, n°6528/11 ; Italie - CEDH, 4 novembre 2014, Tarakhel c. Suisse, n° 29217/12). Le secrétaire général chargé des migrations et des réfugiés, Tomas Bocek, a déclaré dans un rapport du Conseil de l'Europe que l'Espagne doit améliorer les conditions d'accès effectif à l'asile (rapport du 3 septembre 2018) ; Rapport *Mutual Trust is not enough*, décembre 2018 du Danish Refugee Council et Swiss Refugee Council dénonce les défaillances du système d'asile italien

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

39) UE, « Migration : la Commission demande à la Bulgarie de se conformer à la réglementation de l'Union en matière d'asile », 8 novembre 2018

d'asile<sup>40</sup>. Si aucune personne n'y a été effectivement transférée, la France a pourtant adressé, en 2018, 859 demandes de transfert à la Hongrie.

## LA FRANCE À L'ORIGINE D'EXPULSIONS PAR "RICOCHET"

Nombreuses aussi sont les personnes qui tentent de demander l'asile en France après avoir été déboutées dans un autre pays comme l'Allemagne, la Suède, la Belgique, la Suisse. Ces pays effectuent des renvois vers les pays d'origine en situation de violence généralisée. **Après avoir pris connaissance de certains renvois vers le pays d'origine suite à un transfert Dublin, des juges ont décidé d'annuler des décisions de transfert.** À titre d'exemple, les juges des cours administratives d'appel de Nantes et de Lyon ont annulé le transfert d'exilés afghans auprès des autorités belges et norvégiennes. Dans leurs décisions, les juges reconnaissent les menaces encourues en Afghanistan dans un contexte de conflit armé et les risques de renvoi en Afghanistan par les États européens<sup>41</sup>.



Accompagné par le CEDRE, Monsieur R. n'a pas bénéficié d'une telle décision. Afghan, originaire de la région de Kandahar, il a quitté son pays fin 2015 au vu de l'insécurité, de la violence généralisée et des menaces pesant sur sa personne en raison de sa collaboration avec l'armée française. Arrivé en Allemagne en 2016, il a été débouté de sa demande d'asile au printemps 2018. Menacé d'expulsion et de retour vers l'Afghanistan, il est venu en France où il a déposé une demande d'asile à la préfecture de Seine-Saint-Denis. Il a été placé sous procédure Dublin en juillet 2018. Début avril 2019, il a été interpellé au guichet de la préfecture, mis en rétention et transféré à l'aéroport de Francfort. En instance d'expulsion vers l'Afghanistan par l'Allemagne, il a finalement été libéré pour une raison inconnue. Il est revenu en France fin avril 2019 et a, de nouveau, déposé une demande d'asile à la préfecture.

De nouveau placé sous procédure Dublin, il a reçu une nouvelle décision de transfert en Allemagne début juillet 2019 et une convocation pour exécution de son transfert. Craignant une nouvelle interpellation, il ne s'est pas présenté à sa dernière convocation préfectorale. Le voici donc déclaré « *en fuite* ». Sa décision de transfert est actuellement valable jusqu'en décembre 2020 ; passé cette date, il pourra voir sa demande d'asile examinée en France s'il ne s'est pas fait expulser en Allemagne d'ici-là...



40) Communiqué de presse de la Commission européenne du 24 janvier 2019 : « *Asile : la Commission engage l'étape suivante dans la procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie* »

41) CAA de Nantes, 8 juin 2018, 17NT03167 et CAA Lyon, 2e ch., 3 avril 2018, n° 17LY02181

## QUAND LA SOUSTRACTION À UN TRANSFERT DEVIENT UN DÉLIT

Les interpellations policières en préfecture ou même au domicile apparaissent d'autant plus traumatisantes qu'elles concernent des personnes déjà fragilisées par leur situation d'exil. Au CEDRE, plusieurs personnes nous ont dit avoir été menottées et escortées lors de l'interpellation, durant les différents trajets en centre de rétention, à l'aéroport, et contraintes par la force, à monter dans l'avion. La loi de septembre 2018 a même créé un délit pénal pour sanctionner la soustraction à une mesure de transfert ou le retour en France après un transfert<sup>42</sup>, parachevant un dispositif humiliant et criminalisant. ■

---

<sup>42</sup> Article L. 624-3 du Ceseda : La soustraction à une mesure de transfert ou retour en France après un transfert est puni de trois ans d'emprisonnement et d'interdiction du territoire jusqu'à trois ans

# LE RETOUR APRÈS TRANSFERT

AÏSSATA TOURÉ ET MAMADOU CAMARA PARTAGENT LEURS VÉCUS

5

QUAND J'AI ÉTÉ REMISE AUX DOUÏERS ESPAGNOLS À L'AÉROPORT DE MADRID, ILS M'ONT AMENÉE À L'ARRÊT DE BUS ET ILS M'ONT DIT : DÉBROUVILLE-TOI.



MOI AUSSI EN ARRIVANT À BOLOGNE. J'AI DORMI DEUX NUITS DANS LA RUE. APRÈS J'AI PRIS UN TRAIN SANS BILLET POUR LIVOURNE. LÀ-BAS, ON M'A ENVOYÉ DANS TROIS PRÉFECTURES DIFFÉRENTES ET ON M'A DIT QUE JE N'AURAI PAS DE PLACE D'HÉBERGEMENT.

EN PLUS, MES DOULEURS SE SONT AGGRAVÉES ET EN ITALIE C'EST PRESQUE IMPOSSIBLE DE VOIR UN MÉDECIN SI TU ES EXILÉ. ILYA MÊME UN AMI QUI EST MORT PAR MANQUE DE SOINS.



APRÈS TROIS REFOULEMENTS À LA FRONTIÈRE, J'AI RÉUSSI À REPASSER EN FRANCE. J'AI DÛ TRAVERSER LA MONTAGNE ENNEIGÉE DE NUIT. IL FAISAIT TELLEMENT FROID QUE J'AI CRU MOURIR.

C'EST DÉJÀ ANGOISSANT D'ÊTRE DEHORS. MAIS QUAND PERSONNE NE VEUT DE TOI ET QUE TU NE PARLES PAS LA LANGUE, TU TE SENS SEULE AU MONDE.

LA SEULE SOLUTION C'EST DE REVENIR EN FRANCE! MÊME SI ON DORT AUSSI À LA RUE, AU MOINS ON PARLE LA LANGUE, ON A DES CONNAISSANCES QUI NOUS AIDENT ET ON A ACCÈS À DES SOINS.



OUI, C'EST EN FRANCE QU'ON A LE PLUS DE CHANCES DE S'INTÉGRER.

ARRIVÉE À PARIS, J'AI GALÉRÉ PENDANT DEUX MOIS POUR AVOIR UN RENDEZ-VOUS À LA PRÉFECTURE. LÀ ON M'A REMISE SOUS DUBLIN ET L'OPII M'A REFUSÉ LES DROITS EN M'ACCUSANT DE FRAUDE. MAIS JE N'AI COMMIS AUCUNE FRAUDE! JE SUIS JUSTE REVENUE POUR LA DEMANDE D'ASILE.

MOI, QUAND ON M'A REMIS SOUS DUBLIN MON CORPS A FAILLI EXPLOSER. ON SUBIT LA PROCÉDURE UNE SECONDE FOIS ET LÀ C'EST ENCORE PIRE.

DEMAIN J'AI MON QUATRIÈME RENDEZ-VOUS À LA PRÉFECTURE. J'AI PEUR D'ÊTRE ARRÊTÉ MAIS JE N'AI PAS LE CHOIX. IL ME FAUT DU COURAGE.



## Le retour en France après transfert : le “Dublin” sans fin !

**Pour beaucoup, ce n'était pas un hasard s'ils avaient choisi la France pour déposer leur demande d'asile. Alors, après avoir été transférés ailleurs en Europe, ils s'exposent à de nouveaux périls pour revenir. L'administration française, qui semble y voir un affront, le leur fait payer très cher.**

D'octobre 2018 à juin 2019, le CEDRE a accompagné 139 personnes de retour en France après avoir été transférées vers un État européen. Nous avons pu documenter les raisons du retour, mais également observer des pratiques administratives aussi nouvelles qu'illégales à l'égard de ces personnes en recherche de protection.

### DES MOTIFS LÉGITIMES DE RETOUR EN FRANCE

L'augmentation du nombre de transferts, depuis 2016, s'est traduite mécaniquement par le développement des retours en France des personnes demandeuses d'asile « *après transfert effectif* ». Les causes de ces retours sont identiques à celles motivant les personnes à quitter l'État, responsable de leur demande (voir le dessin en p.39).

### DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ILLÉGALES

Pour dissuader les personnes de revenir demander l'asile en France, certaines préfectures (comme celles des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise) refusent d'enregistrer la nouvelle demande d'asile et tentent, en violation du droit de l'Union européenne<sup>43</sup>, de mettre à exécution un nouveau transfert sans solliciter l'État responsable d'une demande de reprise en charge. Ces préfectures et même l'OFII refusent parfois l'accès à l'enregistrement de la demande en se déclarant incompétentes<sup>44</sup> ou au motif mensonger que le demandeur n'a jamais réellement été transféré<sup>45</sup>.



C'est le cas de Monsieur A. revenu en France après un transfert forcé en Italie : il a vu l'enregistrement de sa nouvelle demande d'asile refusé par la préfecture des Hauts-de-Seine, le 10 décembre 2018, au motif qu'il n'avait jamais déféré au Transfert Dublin et qu'il était déclaré « *en fuite* ». Six mois plus tard, M. A n'a toujours pas pu faire enregistrer sa demande malgré les preuves de son transfert apportées à la préfecture.

43) CJUE, 3<sup>e</sup> Ch., 25 janv. 2018, aff. C-360/16, Hasan

44) Elles informent ces personnes qu'elles doivent retourner auprès de la préfecture qui avait instruit leur précédente demande, parfois très éloignée et sans fondement légal.

45) Alors même que l'administration dispose de la preuve de l'effectivité du transfert souvent effectué sous contrainte suite à un placement en centre de rétention

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



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



TRANSFERT VERS  
DES ÉTATS EUROPÉENS  
VIOLENTS & MALTRAITANTS



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

Si quelques-uns parviennent malgré tout à faire valoir leurs droits après saisine du juge administratif, d'autres sont voués à l'errance sur le territoire français.

## QUAND L'OFII PUNIT LES REVENANTS

Pour les personnes dont la nouvelle demande d'asile a été enregistrée, l'OFII refuse systématiquement l'octroi des conditions matérielles d'accueil en alléguant la fraude. De nombreuses décisions du juge administratif censurent sur le fond les décisions de l'OFII en considérant que la nouvelle demande d'asile en France après un transfert effectif « *ne peut être regardée, à elle seule, comme étant constitutive d'une fraude de nature à justifier le refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil* »<sup>46</sup>. **Mais l'OFII refuse très souvent de respecter les injonctions du juge à verser les droits à l'allocation pour demandeur d'asile<sup>47</sup>, maintenant le demandeur dans une précarité extrême souvent au sein de campements...** ➔

46) Tribunal administratif de Cergy, 14 mai 2019, n°1809904 et n°1812259

47) Dans le cadre de la permanence « Dublin » du CEDRE, entre octobre 2018 et juin 2019, l'OFII a exécuté seulement treize décisions sur les douze, l'obligeant à verser l'allocation pour demandeur d'asile.

## UNE NOUVELLE PROCÉDURE DUBLIN : UNE NOUVELLE ERRANCE POUR RIEN !

À l'instar des personnes "dublinées" considérées « *en fuite* » en raison de leur refus d'être renvoyées dans l'État européen responsable, les personnes soumises de nouveau à la procédure Dublin après un transfert, se résigneront à se mettre « *en fuite* » pour obtenir, après plusieurs années d'attente, l'examen de leur demande en France. Des parcours de vie frappés par la violence, la précarité et l'absurdité d'un système.



C'est le cas de Monsieur S., accompagné par le CEDRE. Ce ressortissant soudanais qui a quitté son pays en 2015, est arrivé en Italie par la mer en juillet 2017 après plusieurs années de violences subies en Libye. Placé dans un camp dans la région de Naples, il est resté plusieurs semaines sans aucune information ni accès aux soins ce qui l'a poussé à quitter l'Italie. Arrivé sur les campements parisiens fin août 2017, sa demande d'asile a été enregistrée en procédure Dublin. Interpellé à l'occasion d'une convocation à la préfecture, il a été transféré une première fois en Italie, le 10 avril 2018. Il est revenu en France quelques jours plus tard car il ne souhaitait pas vivre en Italie et avait appris qu'une partie de sa famille avait été installée en France après un temps dans un camp de réfugiés au Tchad. Sollicitant de nouveau l'asile en France début juin 2018 en faisant valoir la présence de membres de sa famille en France, il est placé sous procédure Dublin et transféré une deuxième fois en Italie le 9 octobre 2018. Il revient en France le 11 octobre 2018. La préfecture des Hauts-de-Seine refuse d'enregistrer sa demande. Après plusieurs mois de démarches administratives et contentieuses auprès du tribunal administratif de Cergy, la préfecture est finalement condamnée à enregistrer et à permettre l'examen de sa demande d'asile en France. ■



Ce document confirme le triple constat d'échec du règlement Dublin : du point de vue des personnes exilées, pour lesquelles il est synonyme de souffrances et de violations des droits fondamentaux ; du point de vue des sociétés d'accueil et en l'occurrence de la France, car ce système est inutilement coûteux et générateur de précarité ; du point de vue du fonctionnement de l'Union européenne, en l'absence de solidarité entre États membres.

Cette « faillite totale du système Dublin », comme le dénonce l'ancien directeur général de l'OFPRA, Pascal Brice, est constatée par de nombreux responsables politiques. A l'occasion des élections européennes du printemps 2019, plusieurs listes proposaient d'ailleurs de revoir en profondeur le règlement Dublin.

Le projet de réforme élaboré par la Commission européenne, et bloqué depuis 2017, ne ferait qu'aggraver les choses. Une alternative, proposée en 2017 par le Parlement européen, introduirait des avancées plus positives en laissant une plus grande place aux choix des personnes. Quoi qu'il en soit, en cas de réouverture du dossier au niveau européen, la plus grande vigilance s'imposera si l'on veut s'assurer garantir les droits essentiels des personnes exilées.

Le présent document montre que les difficultés rencontrées par les personnes « *dublinées* » résultent aussi, voire sont aggravées, par l'application extrêmement stricte du règlement Dublin à l'échelle nationale. En France, ces modalités d'application sont décidées par le ministère de l'Intérieur et mises en œuvre par les préfetures.

## LE SECOURS CATHOLIQUE FORMULE DONC PLUSIEURS PROPOSITIONS ET DEMANDES :

### AU NIVEAU EUROPÉEN

1. Que le système de responsabilité d'un État membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » soit profondément revu : le principe doit être que la demande soit examinée dans le pays du choix de la personne.

2. Sans déroger à ce principe, que la solidarité entre États membres soit renforcée afin d'assurer l'équité des procédures, un haut niveau de protection et des conditions d'accueil dignes partout en Europe. Sans cela, les personnes continueront à tenter leurs chances dans d'autres pays en fonction de l'idée qu'elles se font de l'instruction et de l'issue de leur demande d'asile.



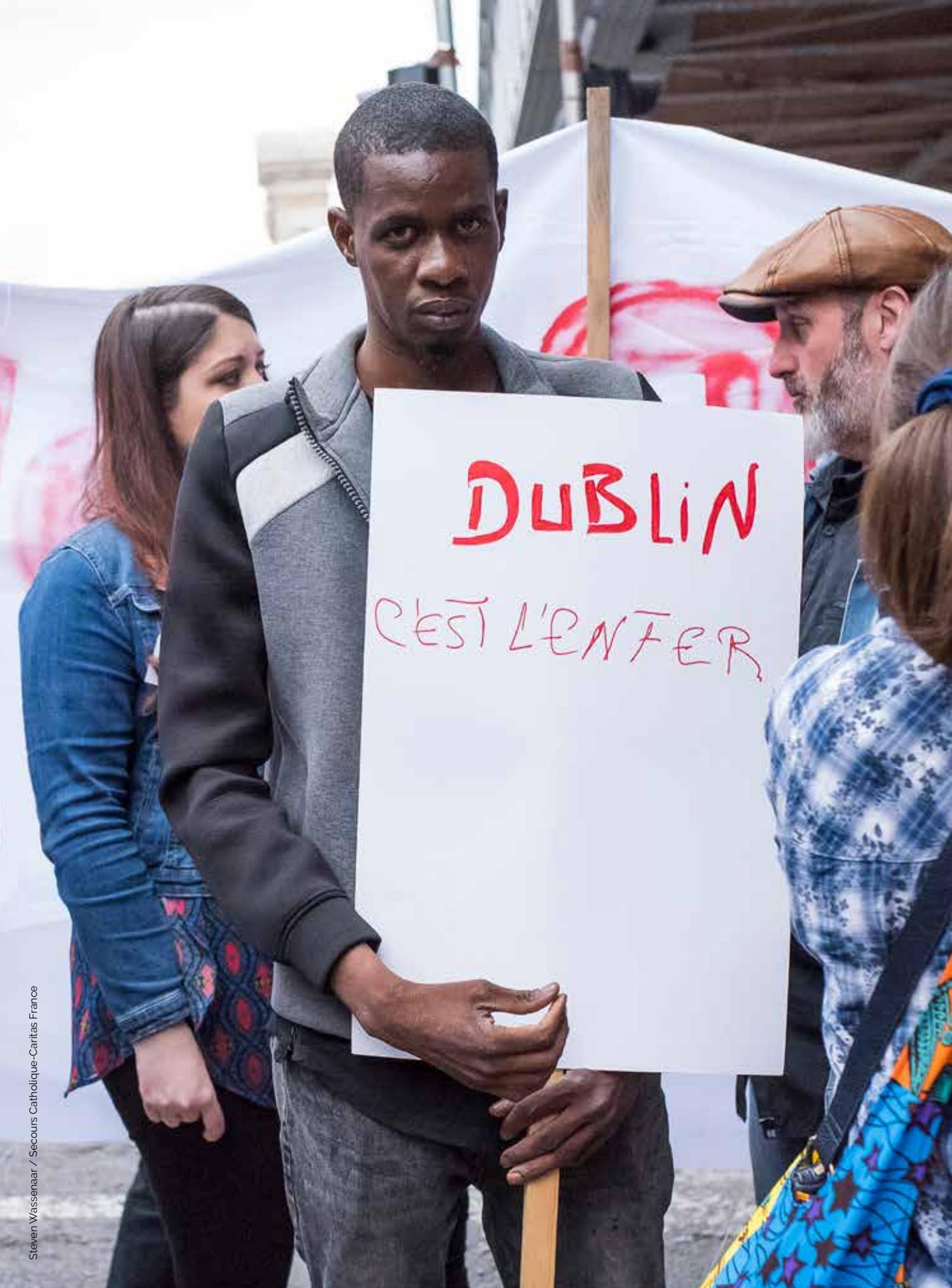
## AU NIVEAU NATIONAL

3. Dans l'attente de ces transformations à l'échelle européenne, le Secours Catholique demande au ministère de l'Intérieur et aux préfectures d'appliquer largement les clauses discrétionnaires prévues aux articles 16 et 17 du règlement Dublin III afin de permettre aux personnes qui le souhaitent de demander l'asile en France.

4. À défaut d'une suspension générale des transferts, le Secours Catholique demande a minima un assouplissement conséquent des conditions de mise en œuvre du règlement Dublin par la France. A cette fin, trois mesures sont attendues de la part du ministère de l'Intérieur, et sous son autorité, des préfectures et de l'OFII :

- > Les préfectures doivent suspendre tout transfert vers les États dont le système d'accueil des demandeurs d'asile est jugé défaillant par les juges administratifs, les institutions européennes ou internationales. De même, les transferts vers les États membres risquant d'expulser les personnes « *dublinées* » vers leur pays d'origine, où subsiste une forte insécurité pour elles, doivent être suspendus.
- > Les préfectures doivent également se rendre responsables des demandes d'asile de personnes ayant des attaches personnelles, familiales, linguistiques ou encore professionnelles avec la France.
- > Les personnes venues demander l'asile et qui sont placées en procédure Dublin doivent être traitées dignement. A ce titre, l'OFII doit leur permettre d'accéder à des conditions d'hébergement décentes, à un accompagnement juridique et social de qualité ainsi qu'à l'allocation pour demandeur d'asile tout au long de la procédure. Les préfectures doivent par ailleurs mettre un terme aux mesures restrictives de liberté que sont la rétention, l'assignation à résidence, ou encore les visites domiciliaires, mesures aussi inutiles que maltraitantes.

Photo prise lors d'une  
manifestation de la  
campagne #StopDublin. ▶▶

A photograph of a man in a grey and black jacket holding a white sign with red text. He is surrounded by other people at what appears to be a protest or demonstration. In the background, there are white banners with red markings. The man has a serious expression.

DUBLIN  
C'EST L'ENFER



**Centre d'Entraide pour les Demandeurs d'Asile et les Réfugiés (CEDRE) – SECOURS CATHOLIQUE :** Le CEDRE est une antenne du Secours Catholique située dans le Nord-Est de Paris qui accueille de manière inconditionnelle les personnes exilées. De par son histoire et sa proximité avec les campements où survivent de nombreuses personnes cherchant asile en France, beaucoup de personnes accueillies sont demandeuses d'asile. Par ses actions socio-culturelles et de défense des droits, le CEDRE contribue à maintenir ou restaurer la confiance en soi, la dignité mais aussi le pouvoir d'agir des personnes exilées.

Mail : [dept.etrangers@secours-catholique.org](mailto:dept.etrangers@secours-catholique.org)