

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction générale des étrangers en France
Direction de l'asile
Département de l'accès à la procédure d'asile

Information du 23 mars 2018 relative à l'application de la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen

NOR : INTV1808045N

Résumé : La loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour prévoir, dans le droit national, les dispositions nécessaires à l'application de l'article 28 du règlement Dublin III relative à la rétention dans le cadre de l'application de ce règlement. Elle définit le risque non négligeable de fuite conformément à l'article 2 n) du même règlement et permet le placement en rétention d'un étranger présentant un risque non négligeable de fuite dès la saisine d'un État membre d'une requête de prise en charge ou de reprise en charge. Elle harmonise et simplifie le régime de l'assignation à résidence des étrangers relevant de l'application du règlement Dublin.

Références : - Règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013
- Règlement (UE) n° 604/2013 du 26 juin 2013
- Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 (accueil)
- Livres V et VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

Le ministre de l'intérieur à Monsieur le préfet de police et à Mesdames et messieurs les préfets de département (métropole)

Le règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable d'une demande de protection internationale, dit Règlement Dublin III, adopté par le Conseil européen et le Parlement européen, est destiné à identifier, dans les plus brefs délais possibles, l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile sur la base de critères objectifs et hiérarchisés afin de prévenir l'abus des procédures d'asile que constituent les demandes multiples. Il garantit aussi à chaque demandeur d'asile que sa demande sera effectivement traitée par un État membre, et un seul, dans les conditions fixées par le droit européen.

Aux termes de l'article 28 du règlement Dublin, le législateur de l'Union confère aux États membres le pouvoir de placer en rétention administrative des personnes concernées par l'application du règlement Dublin III dans des conditions qu'il précise.

.../...

La mise en œuvre de cette faculté offerte par le Règlement Dublin avait été fragilisée en droit interne par diverses jurisprudences nationales et européennes :

- Le Conseil d'État a constaté dans un avis du 19 juillet 2017 qu'en l'état du droit issu de la loi du 29 juillet 2015, le placement en rétention ne pouvait intervenir qu'après la notification de la décision de transfert ;
- La Cour de cassation a considéré, dans un arrêt du 27 septembre 2017, que la définition du risque de fuite prévu dans le CESEDA ne satisfaisait pas aux exigences rappelées dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne C-528/15 du 15 mars 2017.

Aussi, la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018, qui est entrée en vigueur le 21 mars 2018, permet de clarifier, élargir et sécuriser juridiquement, conformément au droit de l'Union européenne, les possibilités de placement en rétention des étrangers faisant l'objet d'une procédure Dublin.

Dans un contexte marqué par des mouvements secondaires importants au sein de l'Union européenne, je souhaite insister sur la nécessité d'une bonne application par vos services de ces nouvelles dispositions.

Pour rappel, les dispositions du Règlement Dublin peuvent trouver à s'appliquer dans deux situations distinctes :

- **Soit lors du dépôt d'une demande d'asile en France** ; c'est alors le rôle du guichet unique de la demande d'asile (GUDA), aidé le cas échéant par le pôle régional Dublin, de veiller à ce qu'il soit fait une application efficace et rigoureuse du Règlement Dublin ; la détermination de l'État membre responsable trouve également à s'appliquer lorsque la demande d'asile est déposée en centre de rétention administrative ;
- **Soit lors de l'identification d'un étranger interpellé en situation irrégulière sur le territoire national**, à la suite de la consultation de la base de données Eurodac (dans les conditions prévues à l'article 17 du règlement Eurodac du 26 juin 2013). S'il apparaît à cette occasion que l'étranger a effectué une demande d'asile dans un autre État de l'Union européenne, il revient à la préfecture compétente de saisir l'État membre concerné d'une requête de reprise en charge au titre de l'article 18 du règlement Dublin III. Cette procédure peut également être menée en rétention, afin de vérifier qu'un étranger susceptible d'être éloigné vers un pays tiers n'a pas une demande d'asile en cours dans un État européen.

I/ La loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen précise et sécurise les conditions de placement en rétention et d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une procédure « Dublin »

La loi permettant une bonne application du régime d'asile européen emporte des modifications substantielles du régime de restriction ou de privation de liberté applicable aux ressortissants étrangers faisant l'objet d'une procédure de détermination de l'État responsable de leur demande de protection internationale (ci-après, procédure « Dublin »).

1. Le régime de l'assignation à résidence des étrangers ou des demandeurs d'asile relevant de l'application du règlement Dublin III est simplifié

L'article 1^{er} de la loi crée un 1^o bis à l'article L. 561-2 spécifique à l'application du règlement Dublin. Il précise les conditions dans lesquelles un étranger ou un demandeur d'asile peut être assigné à résidence pour l'application du Règlement Dublin.

Il met fin au régime d'assignation à résidence pendant la phase de détermination créé à l'article L. 742-2 par la loi du 29 juillet 2015 d'une durée de six mois renouvelable une fois et unifie ainsi le régime de l'assignation à résidence sous l'article L. 561-2.

L'étranger sous procédure « Dublin » ne pourra être désormais assigné à résidence que dans les conditions de droit commun, prévues au 1^o bis du I de l'article L. 561-2. La durée de cette assignation est 45 jours, renouvelable trois fois, soit 180 jours au maximum.

Contrairement à la législation antérieure, l'assignation à résidence ne pourra débuter qu'à compter de la transmission par la France à un État membre d'une requête de prise en charge ou de reprise en charge. L'arrêté d'assignation à résidence devra en conséquence mentionner les États membres saisis ainsi que la date et les motifs de leur saisine.

Les règles de l'assignation à résidence relatives au lieu d'assignation et à son contentieux demeurent inchangées. Les obligations de coopération faites à l'étranger ou au demandeur d'asile ainsi que les mesures contraignantes visant à prévenir les tentatives de soustraction à la mise en œuvre du règlement Dublin III, prévues par l'article L. 742-2, demeurent également applicables.

2. Le placement en rétention des étrangers relevant de la procédure Dublin est élargi et sécurisé

A/ Le placement en rétention peut intervenir plus précocement dans la procédure de détermination de l'État responsable

Contrairement à la situation qui prévalait jusqu'alors, la nouvelle rédaction des articles L. 561-2 et L. 551-1 autorise le placement en rétention administrative d'un étranger faisant l'objet d'une procédure « Dublin » dès la saisine de l'État membre d'une requête de prise en charge ou de reprise en charge. Les étrangers peuvent donc être placés en rétention sans attendre la réponse de l'État requis et sans qu'il soit nécessaire de leur notifier au préalable un arrêté de transfert.

Dans ce cas, l'arrêté de placement en rétention, dont le contrôle relève du juge des libertés et de la détention dans les conditions de droit commun, devra mentionner l'État membre requis et les motifs ayant présidé à la saisine. L'État requis dispose d'un délai de deux semaines pour répondre (l'absence de réponse dans ce délai vaut accord implicite). Dans l'hypothèse où la réponse est positive, un arrêté de transfert devra être aussitôt pris. Celui-ci ne pourra être mis à exécution avant l'expiration du délai de recours ou, si le juge administratif a été saisi, avant qu'il ne se soit prononcé.

Le placement en rétention pourra bien sûr intervenir également concomitamment ou postérieurement à la notification de l'arrêté de transfert dans les mêmes conditions qu'auparavant.

B/ Le placement en rétention nécessite que l'autorité administrative mette en évidence l'existence d'un risque non négligeable de fuite

L'article 1^{er} de la loi fixe les conditions et modalités du placement en rétention des étrangers faisant l'objet d'une procédure Dublin.

La loi modifie ainsi l'article L. 551-1 en énumérant douze critères alternatifs permettant de définir le risque non négligeable de fuite comme l'exige l'arrêt de la CJUE C-528/15 du 15 mars 2017. L'arrêté plaçant l'étranger en rétention doit donc caractériser l'existence d'un risque non négligeable de fuite en identifiant le critère qui correspond à la situation de l'étranger et en exposant les circonstances de fait qui permettent de regarder l'étranger comme relevant dudit critère.

L'autorité administrative dispose d'un plein pouvoir d'appréciation et doit prendre en compte, le cas échéant, d'éventuelles « circonstances particulières » qui empêcheraient le placement en rétention.

J'appelle votre attention sur le fait que le législateur a précisé que l'étranger qui se présente en guichet unique en vue de déposer une première demande d'asile ne peut être regardé comme présentant un risque non négligeable de fuite. Il ne serait en effet pas acceptable de placer en rétention un étranger au moment où celui-ci se rend dans vos services pour y déposer une première demande d'asile.

Les douze critères permettant de regarder le risque non négligeable de fuite comme établi peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- Critères relatifs au parcours migratoire de l'étranger ou du demandeur d'asile

Sauf circonstances particulières, le risque non négligeable de fuite sera constitué :

- lorsqu'un étranger s'est précédemment soustrait, dans un autre État membre, à une procédure « Dublin » (1°) ;
- lorsqu'un étranger présent en France a été débouté de sa demande d'asile dans un autre État membre (2°), cette information est indiquée dans la réponse de l'État membre requis (reprise en charge au titre de l'article 18-1-d) du règlement Dublin III) ;
- lorsqu'un étranger est de nouveau présent sur le territoire français après l'exécution effective d'une mesure de transfert vers l'État responsable (3°) ;
- lorsqu'un étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement (4°).

- Critères relatifs à des tentatives de fraude ou d'obstruction

Sauf circonstances particulières, pourront être regardés comme présentant un risque non négligeable de fuite :

- l'étranger placé sous procédure « Dublin » et ayant contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage (6°) ;

- l'étranger ayant dissimulé des éléments de son identité, de son parcours migratoire, de sa situation familiale ou de ses demandes antérieures d'asile (7°). Cependant, à elle seule, la simple absence de documents d'identité ne peut suffire à établir une telle dissimulation ;
 - l'étranger qui refuserait de coopérer avec l'autorité administrative dans la mise en œuvre de la procédure « Dublin » (non présentation aux convocations ou aux entretiens et absence de réponse aux demandes d'information), sauf s'il justifie d'un motif légitime (10°) ;
 - l'étranger qui refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales ou d'altération volontaire de ces dernières pour empêcher leur enregistrement (5°) ;
 - l'étranger s'étant précédemment soustrait aux contraintes d'une OQTF ou d'une assignation à résidence (obligation de se présenter périodiquement devant l'autorité administrative ou les services de police et de répondre aux demandes d'information, remise de son passeport ou d'un justificatif d'identité) (11°) ;
 - l'étranger ayant explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à cette procédure » (12°).
- Critères relatifs aux conditions d'hébergement

Enfin, pour déterminer le risque non négligeable de fuite, vous devrez accorder une attention particulière aux conditions d'hébergement dans les cas suivants :

- lorsqu'un demandeur d'asile qui a refusé le lieu d'hébergement proposé par l'OFII ne peut justifier d'un lieu de résidence effective ou permanente (9°) ;
- lorsqu'un demandeur d'asile qui a accepté le lieu d'hébergement proposé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) l'a abandonné sans motif légitime (9°) ;
- lorsqu'un étranger qui ne bénéficie pas des conditions matérielles d'accueil ne peut pas justifier du lieu de sa résidence effective ou permanente. Cette disposition vise principalement l'étranger en situation irrégulière qui se maintient sur le territoire sans solliciter l'asile et ne dispose pas de résidence effective (8°).

C/ La durée de la rétention

L'article L. 554-1 est complété par un second alinéa qui précise que ce placement ou maintien en rétention n'est possible que pour le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État responsable de sa demande d'asile et, le cas échéant, à l'exécution d'une décision de transfert. Ceci implique que la préfecture doit faire diligence à chaque étape de la procédure, dans le cadre des délais fixés à l'article 28 du règlement Dublin III et notamment pour l'exécution du transfert dès qu'il est matériellement possible.

3. La procédure applicable aux étrangers effectuant une demande d'asile en rétention

S'agissant des étrangers présents en rétention et effectuant une demande d'asile, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 556-1 a été modifié pour mettre fin à une difficulté d'articulation entre la demande d'asile en rétention, prévue à cet article, et la mise en œuvre de la procédure « Dublin ». Lorsqu'un étranger effectue une demande d'asile en rétention, le préfet à l'origine du placement en rétention peut procéder à la détermination de l'État responsable avant de transmettre la demande à l'OFPRA, afin d'éviter que la France ne soit amenée à statuer sur des demandes qui ne sont pas de sa compétence. La mise en œuvre de cette procédure nécessitera une parfaite coordination avec les services de police qui assurent la gestion du centre de rétention.

II. La loi permettant une bonne application du régime d'asile européen comporte trois autres dispositions qui méritent une attention particulière

J'appelle enfin votre attention sur trois modifications dont la portée est plus générale :

- L'article 3 de la loi modifie l'article L. 742-4 du CESEDA afin de réduire le délai de contestation d'une décision de transfert de quinze à sept jours lorsque l'étranger ne fait l'objet d'aucune mesure contraignante. Vous veillerez à adapter la rédaction des arrêtés de transfert pour tenir compte de cette modification du délai de recours.
- La loi complète le régime de l'assignation à résidence en modifiant le 3ème alinéa du II de l'article L. 561-2 relatif à la visite domiciliaire pour porter la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention de quatre à six jours. Cette disposition est applicable à l'ensemble des étrangers assignés à résidence, quelle que soit la mesure d'éloignement dont ils font l'objet.
- Enfin, l'article 4 de la loi tire les conséquences de la **décision n° 2017-674 QPC Kamel D. du 30 novembre 2017** par laquelle le Conseil constitutionnel a invalidé la disposition de l'alinéa 8 de l'article L. 561-1 du CESEDA pour ce qui concerne l'assignation à résidence des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français, en tant que la mesure d'assignation n'était pas encadrée dans le temps, imposant à l'autorité administrative de motiver, au-delà « d'une certaine durée », le maintien sous assignation à résidence de ces personnes. La loi prévoit donc que le maintien sous assignation à résidence de ces personnes, au-delà d'un délai de cinq ans, doit faire l'objet d'une décision spécialement motivée faisant état des circonstances particulières justifiant cette prolongation au regard, notamment, de l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (sous-direction des polices administratives/bureau du droit et des procédures d'expulsion), compétente en la matière, vous sollicitera à bref délai dans le cadre du réexamen des situations relevant de ces dispositions qu'elle a d'ores-et-déjà identifiées. Vous pouvez également lui signaler tout cas dont vous auriez connaissance.

Compte tenu des enjeux majeurs qui s'attachent à la mise en œuvre du règlement Dublin III, je vous demande d'être particulièrement vigilants dans l'application des dispositions de la loi du 20 mars 2018. Mes services, et notamment l'unité Dublin de la direction de l'asile, se tiennent naturellement à votre disposition pour vous apporter tous les renseignements et précisions dont vous auriez l'utilité pour la mise en œuvre de ces dernières.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des étrangers en France,
P.-A. MOLINA

