



Dubliné·e·s en rétention

Des demandeur·se·s d'asile privé·e·s
de leurs droits par une politique
d'éloignement à tout prix

Juillet 2019

Ce rapport est le fruit du partenariat entre la Clinique Migrations de l'Ecole de droit de Sciences Po et La Cimade. Nous souhaitons remercier Maryse Boulard, Nicolas Pernet, l'ensemble des intervenant·e·s de La Cimade des CRA 2 et 3 du Mesnil-Amelot – Marion Beaufiles, Claire Bloch, Nicolas Braun, Hortense Gautier, Mathilde Godoy, Louise Lecaudey, Clémence Lormier, Sonia Voisin et Marco Zanchetta – pour leur accompagnement et le soutien de notre projet au sein des CRA, Magali Guadalupe Miranda et Christophe Pouly, pour leurs précieux enseignements et leur suivi tout au long de cette année, Madame la Professeure Christina Alexopoulos et Maître Jean-Baptiste Simond, pour les entretiens enrichissants qu'il·elle nous ont accordés, Nicolas Vivien pour sa relecture attentive, et enfin Abdou pour nous avoir autorisé à illustrer ce rapport avec quelques un de ses dessins.

Nous souhaitons aussi adresser nos remerciements aux nombreuses personnes retenues aux CRA du Mesnil-Amelot avec qui nous avons eu l'occasion d'échanger lors des permanences juridiques de La Cimade ou lorsque nous nous rendions en zones de vie.

Note sur le rapport : Toutes les infographies ont été conçues sur le logiciel Piktochart et le rapport a été mis en page sur Indesign. La page de couverture ainsi que les dessins de ce rapport, sauf indiqué autrement, ont été réalisés par cartel.

Table des matières

4	Liste des acronymes
5	Objectifs du rapport et méthodologie
7	Introduction
	Partie I. : Le “risque non négligeable de fuite” : un risque non négligeable d’enfermement
14	A. Le risque non négligeable de fuite dans la loi française
17	B. Le risque non négligeable de fuite en pratique
	Partie II. La vulnérabilité: les garanties de Dublin III ignorées en pratique
23	A. La vulnérabilité dans les textes de loi français : une transposition étriquée d’un principe européen.
28	B. La prise en compte de la vulnérabilité dans la pratique
37	C. La vulnérabilité: réflexions et perspectives
44	Conclusion
45	Annexes
47	Bibliographie

Table des Graphiques

8	Une part croissante de dubliné-e-s dans les placements en rétention
11	Dubliné-e-s: de la demande d’asile à la détermination de l’État responsable
12	La procédure Dublin
13	La procédure en rétention
17	Répartition des différents critères du risque de fuite
26	Evaluation de la vulnérabilité en rétention

Table des Encadrés

9	Loi du 20 mars: principales conséquences pour les dubliné-e-s en rétention
10	Dublin III : déterminer l’État responsable de l’instruction d’une demande d’asile
16	Fuite, risque de fuite, risque non négligeable de fuite... attention aux confusions.
26	OFII, Rétention et dubliné-e-s
29	«L’étranger ou le demandeur d’asile» : à qui l’article R.553-13 II s’applique-t-il?
35	Les CRA - Reproduction d’éléments du milieu carcéral.
38	Entretien avec Madame la Professeure Christina Alexopoulos, psychologue (extraits)

Liste des abréviations et acronymes

AJ	Aide Juridictionnelle
CA	Cour d'Appel
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CGLPL	Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CHUM	Centre d'Hébergement d'Urgence Migrants
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CMA	Conditions Matérielles d'Accueil
Conv. EDH	Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CRA	Centre de Rétention Administrative
JLD	Juge des Libertés et de la Détention
HUDA	Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OQTF	Obligation de Quitter le Territoire Français
PAF	Police aux Frontières
TA	Tribunal Administratif
TGI	Tribunal de Grande Instance
UMCRA	Unité Médicale du Centre de Rétention Administrative
ZAPI	Zone d'Attente pour Personnes en Instance

Objectifs du rapport et Méthodologie

Ce rapport a été réalisé en partenariat avec la Clinique de droit de Sciences Po et La Cimade, sur la base d'une étude de septembre 2018 à mars 2019. Notre objectif principal était d'étudier l'impact de la Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen («Loi du 20 mars 2018»)¹, relative au placement en rétention des personnes dublinées. Pour ceci, nous avons procédé à une analyse de la conformité du droit français avec le droit européen, ainsi qu'à une évaluation de la pratique, au regard du droit français.

Les textes européens pertinents pour cette étude étaient principalement :

- le règlement du Parlement européen et du Conseil européen n° 604-2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)², ci-après «Règlement Dublin III»,
- la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil européen du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)³, ci-après «Directive Accueil».

Gilles Lhuillier, dans un essai de 2007, tente de définir «l'institution juridique des camps», en procédant à un historique du droit de la rétention.

«Aujourd'hui, le camp est l'instrument d'une véritable politique d'exception institutionnalisée, et la nouveauté réside en ce que les deux régimes de droits coexistent simultanément, instituant ainsi un régime d'exception comme politique juridique permanente»⁴

Pour lui, le camp peut prendre des formes diverses et variées, et on le retrouve à présent typiquement dans les centres de rétention administrative (CRA). Dans son onglet «La lutte contre l'immigration irrégulière», le site du Ministère de l'Intérieur propose une définition de ce qu'est un CRA :

«Le centre de rétention administrative est un bâtiment surveillé où l'administration peut retenir, pour une durée limitée et sous contrôle juridictionnel, les étrangers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement et ne pouvant pas quitter immédiatement la France.»⁵

1 Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen, JORF n°0067 du 21 mars 2018, texte n°1.

2 Règlement du Parlement européen et du Conseil européen n° 604-2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JOUE du 29 juin 2013, L. 180, p. 31-59.

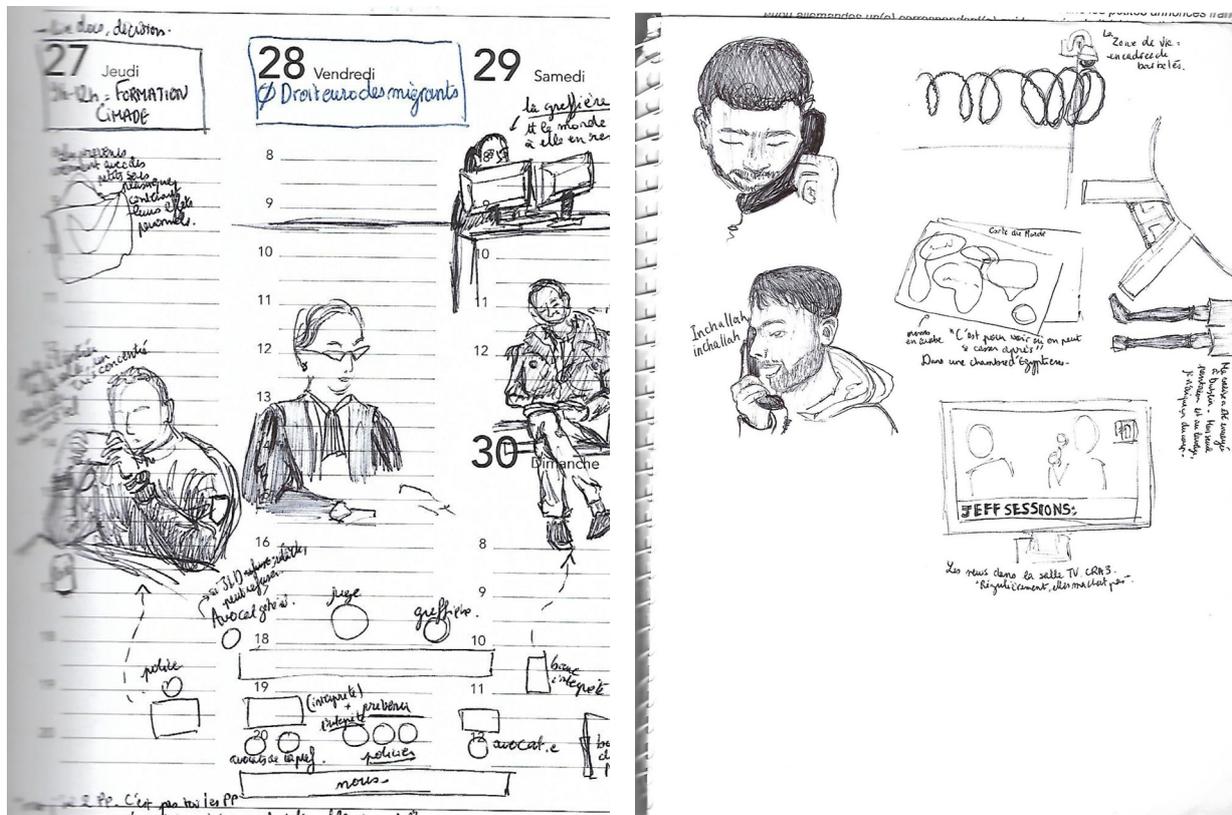
3 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil européen du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JOUE du 29 juin 2013, L. 180, p. 96-116.

4 Gilles Lhuillier, "Essai de définition: L'institution juridique des camps". dans Le Cour Grandmaison, Olivier. *Le retour des camps ?*, Autrement « Frontières », 2007

5 Ministère de l'Intérieur, Archives: Les Centres de Rétention Administrative, 3 mars 2014

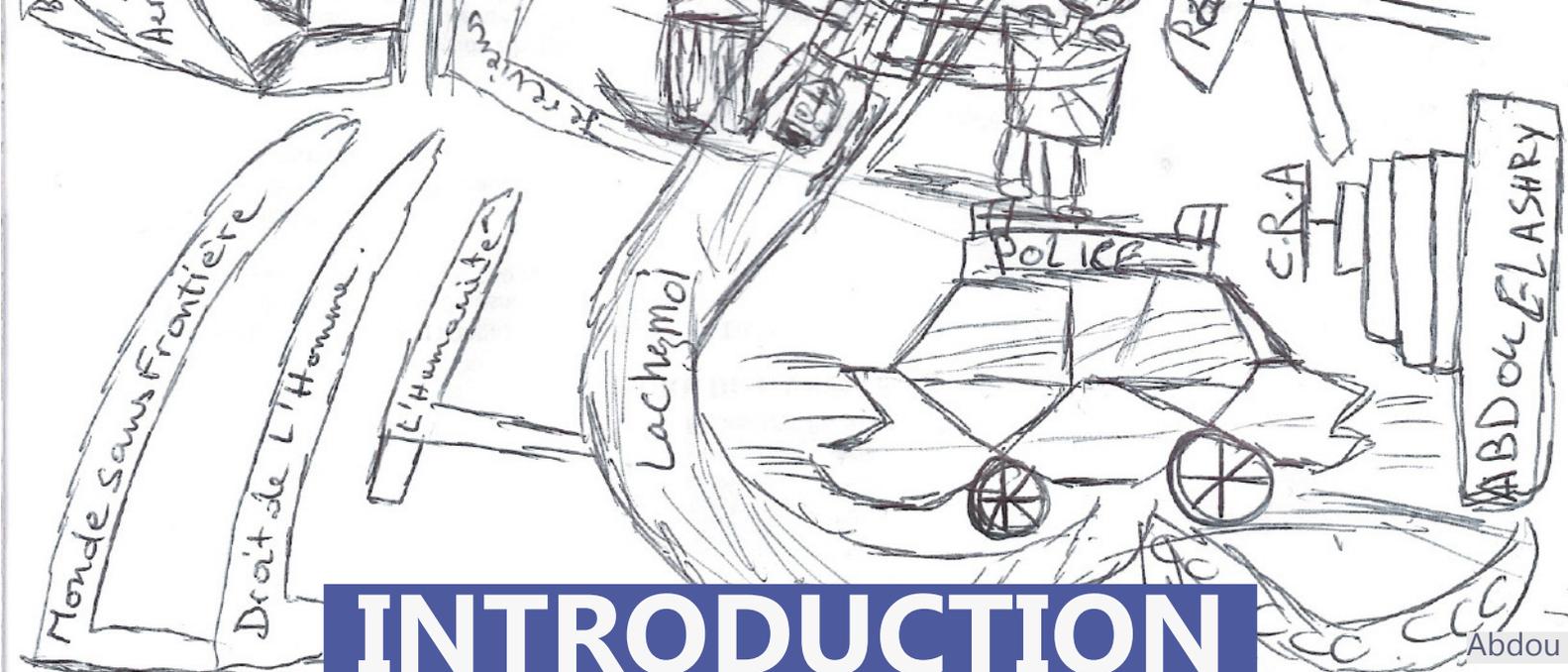
La rétention administrative permet, quant à elle, "de maintenir dans un lieu fermé un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente de son renvoi forcé."¹

Notre étude a été menée sur plusieurs terrains. Tout d'abord, en tant que bénévoles pour La Cimade, nous avons pu observer les permanences juridiques tenues par les intervenant-e-s de l'association dans les centres de rétention 2 et 3 du Mesnil-Amelot. Nous nous y sommes rendues une fois par semaine, de novembre 2018 à mars 2019. Nous avons également assisté à des audiences à la cour d'appel (CA) de Paris, au tribunal de grande instance (TGI) de Meaux, ainsi qu'au tribunal administratif (TA) de Montreuil. Nos observations de terrain ont été complétées par des recherches juridiques : nous avons analysé des décisions de TGI et de CA transmises par notre partenaire, La Cimade. Nous avons, de plus, compilé les données d'une centaine de décisions de la cour d'appel de Paris, rendues du 7 avril 2018 au 15 janvier 2019. Enfin, nous nous sommes entretenues avec Madame la Professeure Alexopoulos, psychologue en CHUM ayant suivi des personnes dublinées en rétention, et Maître Simond, avocat en droit des étrangers. Par cette approche liant pratique et juridique, ce rapport cherche ainsi à dresser un tableau de la situation actuelle des demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s en rétention.



Les dessins d'observation de cartel ont été réalisés au CRA du Mesnil Amelot, ainsi que dans divers tribunaux et cours, durant la période de notre étude.

1 Fiche pratique "Centres de rétention", Site officiel de l'administration française: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2780>.



INTRODUCTION

Au lendemain des élections de mai 2019, l'Union Européenne semble toujours plus cliquée au sujet des migrations : d'une part, les Verts, qui soutiennent un "accueil digne" des migrant-e-s, ont remporté 22 sièges de plus qu'en 2014, et d'autre part, des partis résolument opposés à l'immigration tels la Ligue du Nord en Italie et le Rassemblement National en France ont connu des avancées notables. Si ces derniers partis ne disposent certes pas d'une majorité au Parlement européen, la crise du système d'asile européen semble intrinsèquement liée à la montée en puissance des mouvements nationalistes et/ou populistes européens, depuis 2015. Plutôt que résister aux idées véhiculées par ces mouvements, les gouvernements européens semblent uniquement chercher à empêcher leur avancée sur l'échiquier politique - dans le cas des gouvernements n'étant pas eux-mêmes xénophobes. En effet, une tendance à s'accommoder à certaines attentes populistes est observable à travers l'Europe: en terme d'immigration, on ne parle plus que de la lutte contre les mouvements secondaires des demandeur-se-s d'asile au sein de l'espace Schengen et de manière plus générale du besoin de contrôler l'immigration. Nathalie Loiseau, alors Ministre des Affaires Européennes, affirmait par exemple au Sénat en mai 2018 : «*Lorsque l'on arrive du Sud-Soudan, on peut faire du shopping de l'asile et trouver qu'on est mieux en Suède qu'en Italie*»¹. Ce discours, qui présente les demandeurs d'asile comme abusant du système d'accueil européen, s'est traduit par des pratiques d'enfermement et de transferts à tout prix, à travers une application stricte et parfois illégale du règlement Dublin III. En effet, ce règlement européen établit «*les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres*» : le-la demandeur-se d'asile ne pourra voir sa demande examinée que dans l'État désigné responsable.²

Le règlement Dublin III prévoit à son article 28 la possibilité de placer les demandeur-se-s d'asile en procédure Dublin en rétention. Le (2) de cet article dispose que : «*Les États membres peuvent placer les personnes concernées en rétention en vue de garantir les procédures de transfert conformément au présent règlement **lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes**, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées.*»

¹ Libération, "Au Sénat, Nathalie Loiseau dénonce un «shopping de l'asile»", 9 mai 2018

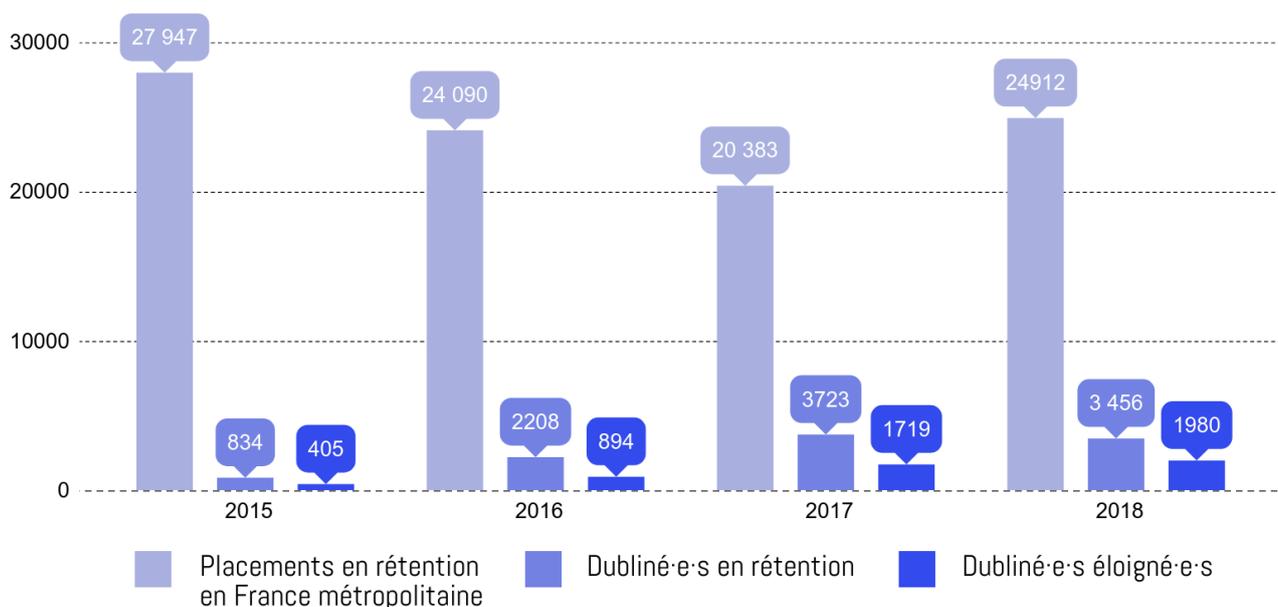
² La détermination de l'État responsable de l'instruction de la demande d'asile dépend de nombreux critères définis dans le règlement Dublin III - voir l'encadré page 10

Or, l'article 2 du règlement Dublin III précise que le risque de fuite est, « **dans un cas individuel, l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur, un ressortissant de pays tiers ou un apatride qui fait l'objet d'une procédure de transfert.** »

Dans l'arrêt *Al-Chodor*¹, trois ressortissants irakiens placés en rétention en République Tchèque ont introduit un recours contre la décision relative à leur placement en rétention. La cour régionale Ústí nad Labem (République tchèque) a annulé cette décision « *considérant que la législation tchèque ne définit pas de critères objectifs aux fins de l'appréciation d'un risque de fuite au sens de l'article 2, sous n), du règlement Dublin III* » et MM. Al Chodor avaient ainsi été libérés. Cependant, la police des étrangers a formé un pourvoi en cassation devant la Cour administrative suprême tchèque contre le jugement de cette cour régionale, au motif que « *la seule absence dans la législation tchèque de critères objectifs définissant un risque de fuite ne justifie pas pour autant l'inapplicabilité de l'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III.* » La Cour administrative suprême tchèque a posé une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) relative à l'interprétation de cet article. La Cour a jugé que ces dispositions « *imposent que les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite d'un demandeur soient fixés dans une disposition contraignante de portée générale.* ».

Le 27 septembre 2017, la Cour de Cassation a cassé l'ordonnance de maintien en rétention de la cour d'appel de Paris d'un retenu en procédure Dublin au motif que la décision avait été prise en violation du règlement Dublin III : les critères du risque non négligeable de fuite n'avaient jamais été définis par la loi en France.² Cette décision se réfère explicitement à l'arrêt *Al-Chodor* de la CJUE. Cette décision implique que, **pendant 4 ans, des demandeur·se·s d'asile sous le régime Dublin en France ont été placé·e·s en rétention illicitement.**

Une part croissante de dubliné·e·s dans les placements en rétention³



1 CJUE, 2ème chambre, 15 mars 2017, *Al Chodor*, affaire C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213

2 Cass. 1ère civ., 27 septembre 2017, n° 17-15160.

3 Centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun de 2018, ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte

La part des personnes dublinées parmi les personnes placées en rétention a été multipliée par 4,5 entre 2015 et 2017, passant de 3,4% à 14,7% des placements en rétention- alors que cette pratique était illégale. L'arrêt de la Cour de Cassation du 27 septembre 2017 sanctionnant cette pratique peut expliquer la légère baisse des placements en rétention des personnes dublinées durant l'année 2018. En 2015, 48% des dubliné-e-s placé-e-s en rétention étaient transféré-e-s, un taux passé à 57 % en 2018.

Les arrêts sanctionnant la pratique illicite de l'enfermement des dubliné-e-s ont été considérés par le député Les Républicains Jean-Luc Warsmann comme «*des décisions de justice qui privent la France d'un outil important pour assurer les transferts vers ses partenaires européens*», alors que «*l'amélioration de ces transferts constitue une priorité du Gouvernement*»¹. Loin de susciter une remise en cause de l'enfermement des personnes en procédure Dublin, qui sont avant tout des demandeur-se-s d'asile, ces décisions ont provoqué une réaction législative extrêmement rapide afin de procéder à nouveau à leur placement en rétention. Une proposition de loi a ainsi été déposée par le député Jean-Luc Warsmann le 24 octobre 2017, qui a donné lieu à la loi n°2018-187 du 20 mars 2018, «*permettant une bonne application du régime d'asile européen*». Elle définit en effet les critères du risque non-négligeable de fuite, comme l'exigeait l'article 2 «*Définitions*» du règlement Dublin III. De plus, elle permet le placement en rétention des personnes demandeuses d'asile en procédure Dublin dès que la requête aux fins de prise ou de reprise en charge est envoyée à l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, c'est à dire avant même qu'une mesure d'éloignement ne soit prise.

Loi du 20 mars 2018 : principales conséquences pour les dubliné-e-s en rétention

La mise en application de la loi du 20 mars 2018, relative à la *bonne application du régime d'asile européen*, a trois conséquences principales sur la rétention des personnes dublinées, comme le résume La Cimade dans son article du 21 mars 2018.²

1. La définition du risque non-négligeable de fuite et ses conséquences sur la facilitation de l'enfermement des personnes dublinées, est la dimension principale sur laquelle ce rapport se concentre.
2. La loi permet de placer en rétention des personnes dublinées sans qu'une mesure d'éloignement ne soit prise, «*pendant toute la procédure de saisine(s)*». Ceci est un exemple additionnel de la légalisation d'une pratique qui avait été observée dans certains centres de rétention. Cela implique que des personnes dublinées peuvent se retrouver privées de liberté sans décision de transfert.
3. La loi prévoit aussi que si une personne effectue une demande d'asile en CRA et qu'elle relève du règlement Dublin III, la décision de maintien en rétention prise par le préfet ne sera pas nécessaire, bien qu'obligatoire dans le règlement européen.

Autres conséquences pour les dubliné.e.s

Cependant, les effets de loi du 20 mars ne s'arrêtent pas uniquement aux personnes dublinées placées en rétention. Elle contient aussi des modifications quant à la durée d'assignation à résidence et la réduction des délais pour déposer un recours contre une décision de transfert, passant ainsi de 15 jours à 7 jours.³

1 Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen (n° 331) par M. Jean-Luc Warsmann, Député. Accessible à : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0427.asp>

2 La Cimade, "Rétention des personnes dublinées: Publication de la loi permettant sa généralisation", 21 mars 2018

3 Le délai pour déposer un recours contre une décision de transfert est cependant repassé à 15 jours avec la Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, JORF n°0209 du 11 septembre 2018, texte n° 1, ci-après "loi du 10 septembre 2018".

Ce rapport soutient que la loi du 20 mars a permis de légaliser une pratique d'enfermement des demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s, qui avait été jugée illicite par la CJUE, en définissant les critères de risque non-négligeable de fuite comme l'exigeait le règlement Dublin III. Cependant, en définissant ceux-ci, la loi française est allée plus loin que l'exigeait le règlement européen; un mécanisme a été créé afin de pouvoir enfermer la plupart des demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s. La situation de nombreuses personnes dublinées correspond en effet à au moins un des critères définis par la loi du 20 mars. De plus, les mesures européennes retranscrites dans la loi française, qui devaient représenter une forme de protection pour les dubliné-e-s - en prenant en compte et en essayant de s'adapter à leur vulnérabilité - sont en pratique ignorées.

Ainsi, la loi du 20 mars 2018 est une déformation des garanties prévues par le texte européen (Dublin III) afin de servir une politique d'éloignement qui recourt massivement à l'enfermement. Les "gardes-fous" européens sont détournés, la protection n'est pas assurée : la France a mis en pratique une lecture répressive du règlement européen en matière d'asile. Par cette pratique, elle ne semble pas considérer les personnes dublinées comme des demandeur-se-s d'asile car certains droits censés être garantis pour ces dernier-ère-s, en procédure normale, sont refusés à ceux-celles en procédure Dublin.

Dublin III : déterminer l'État responsable de l'instruction d'une demande d'asile

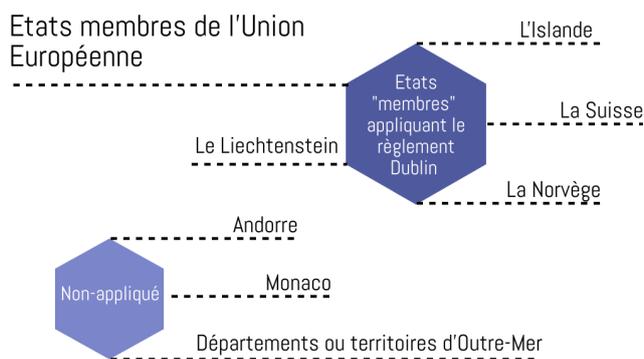
Rappel des éléments clefs

Le règlement Dublin III, entré en vigueur le 19 juillet 2013, établit les «*les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*».

Critères de détermination de l'État membre responsable

Les articles 8 à 15 du règlement Dublin III définissent les critères applicables aux personnes demandant l'asile pour la première fois dans les pays qui appliquent le règlement Dublin III.

=> Ce n'est pas toujours le premier pays d'entrée qui est désigné comme État membre responsable.



- Les critères familiaux sont prioritaires - mais la notion de famille doit être entendue au sens strict du terme, comprenant les conjoints et enfants mineurs de la famille.
- Ensuite, les critères se basent sur l'État de délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour.
- Puis, si la personne a franchi irrégulièrement la frontière d'un Etat membre en provenant d'un Etat tiers, c'est cet État qui est considéré responsable. Il s'agit donc du pays d'entrée dans l'espace Schengen. Si ce critère ne peut être établi, il peut s'agir de l'Etat dans

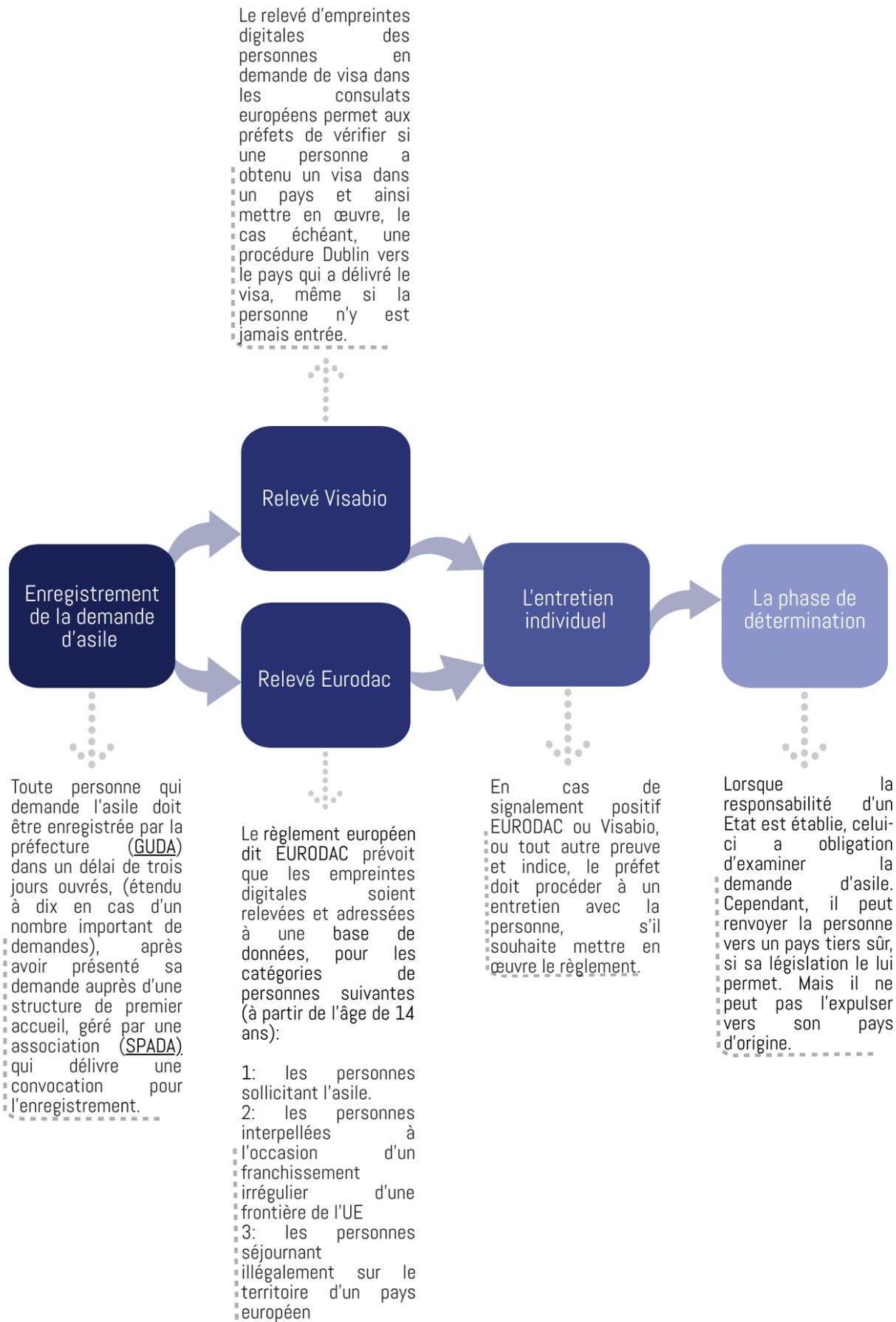
lequel une personne a séjourné durant cinq mois avant de déposer une demande d'asile. Enfin, si aucun des critères précédemment cités n'est applicable, le premier pays où est enregistré la demande est responsable.

Critères facultatifs

L'article 16 permet de ne pas séparer les membres d'une famille (on entend alors ce terme d'une manière plus large, prenant en compte les frères, soeurs et parents) en cas de situation de dépendance liée à une maladie grave, un handicap, une grossesse, un nouveau-né ou à l'âge.

L'article 17 mentionne les clauses discrétionnaires. Il prévoit que «*chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le règlement Dublin III*».

Dubliné-e-s: de la demande d'asile à la détermination de l'État responsable*



* Schématisation du "Guide pratique et théorique du règlement Dublin" de La Cimade

La procédure Dublin

Protection contre l'éloignement et le placement en rétention
 Risque de placement en rétention
 Risque de placement en rétention et d'éloignement

* En fonction du motif de l'annulation, le TA peut enjoindre l'administration à enregistrer la demande en procédure normale ou à réexaminer la situation. Voir à ce sujet : La Cimade, "Dublin : le Conseil d'État révisé sa jurisprudence sur le report du délai de transfert en cas de recours", 26 septembre 2018.

GUDA
 Guichet unique pour demandeur d'asile

REQUÊTE
 aux fins de prise ou reprise en charge envoyée à l'Etat responsable

RÉPONSE
 de l'État responsable explicite ou implicite

NOTIFICATION d'un ARRÊTÉ DE TRANSFERT

● Départ du délai de transfert de 6 mois si aucun recours n'est déposé

Délai de recours :

- si assignation à résidence ou rétention : 48h
- sinon : 15 jours

RECOURS
 devant le TA

Pas de recours

● Départ du délai de transfert de 6 mois si un recours a été déposé

Jugement du TA

Prolongement du délai de transfert si la personne est en fuite : + 12 mois

Annulation*

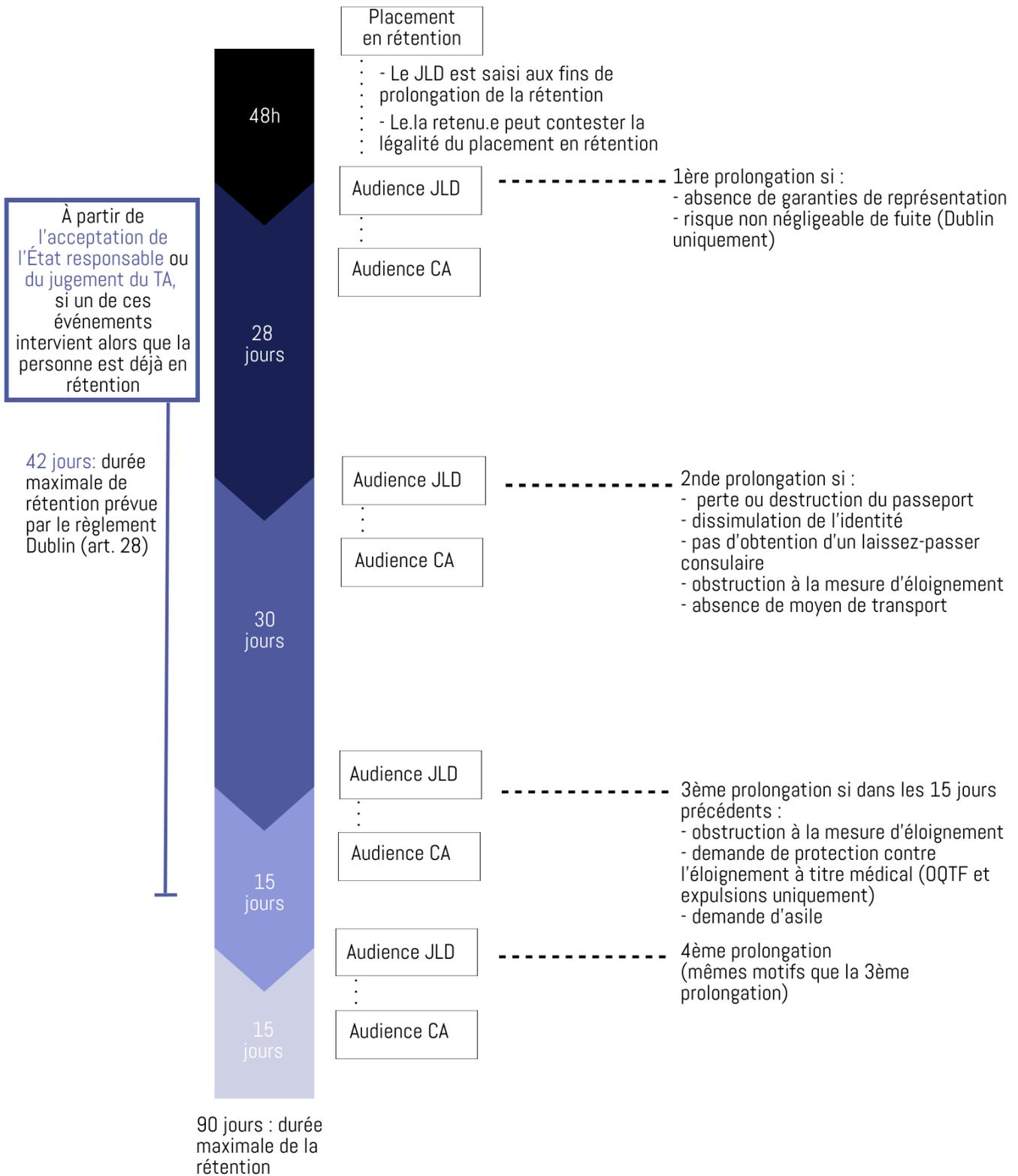
Rejet

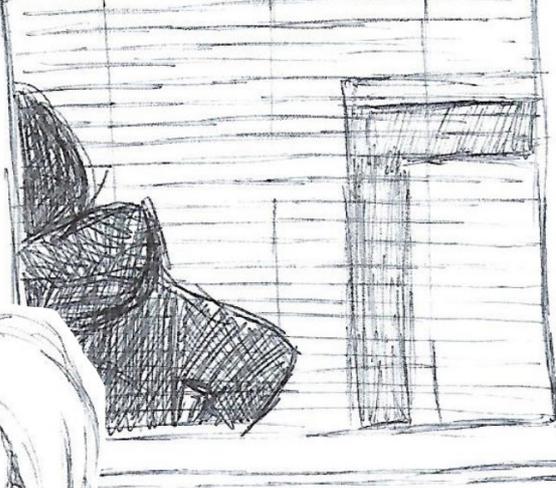
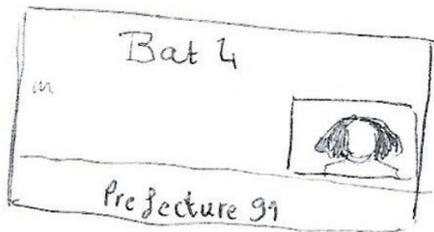
Réexamen de la situation

Procédure Normale

Prolongement du délai de transfert si la personne est en fuite : + 12 mois

La procédure en rétention





Partie 1

Le "risque non négligeable de fuite" : un risque non négligeable d'enfermement

A. Le risque non négligeable de fuite dans la loi française

Une condition prévue par le droit européen réduite à néant par sa transposition en droit français.

1. La condition de la légalité de la rétention des personnes dublinées

Tout enfermement constitue une atteinte à une liberté fondamentale, et doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. D'après l'article 31 de la Convention de Genève, les demandeur-se-s d'asile bénéficient de la liberté de circulation, celle-ci ne pouvant être restreinte que pour des motifs nécessaires. Le placement en rétention des demandeur-se-s d'asile doit donc être exceptionnel et strictement encadré. Ainsi, l'article 28 du règlement Dublin III relatif au placement en rétention rappelle que ce placement en rétention des demandeur-se-s d'asile en procédure Dublin n'intervient que si «*il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins*

coercitives ne peuvent être effectivement appliquées.» Ces conditions sont transposées par la loi du 20 mars 2018 à l'article L. 551-1 du CESEDA: la personne doit présenter un risque non négligeable de fuite, la mesure doit être proportionnée et une mesure d'assignation à résidence, qui constituerait une mesure moins coercitive, ne peut pas être appliquée.

Condition préalable au placement en rétention, le risque non négligeable de fuite est donc la «*clef de voûte*» de ce système.¹ Il est considéré comme établi, sauf circonstances particulières, dans au moins un des 12 cas correspondant substantiellement aux situations suivantes :

¹ Editions Législatives, "Les demandeurs d'asile « dublinés » peuvent être placés en rétention", 22 mars 2018

- 1° Si la personne était en procédure Dublin dans un autre État mais a quitté cet État avant la détermination de l'État responsable ou un transfert ;
- 2° Si la personne a été déboutée de sa demande d'asile dans l'État membre responsable ;
- 3° Si la personne est de nouveau en France après un transfert ;
- 4° Si la personne s'est soustraite à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement;
- 5° (Abrogé)¹
- 6° Si la personne a utilisé de faux documents ;
- 7° Si la personne a dissimulé son identité² ;
- 8° Si la personne qui ne bénéficie pas des

conditions matérielles d'accueil (CMA) ne peut justifier d'une résidence effective ou permanente ;

9° Si la personne qui a refusé une proposition d'hébergement ne peut justifier d'une résidence effective ou permanente ou si la personne a quitté son lieu d'hébergement ;

10° Si la personne ne se présente pas aux convocations des autorités ;

11° Si la personne s'est soustraite à une assignation à résidence ;

12° Si la personne a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à la procédure ou au transfert.

2. Une définition ni adaptée, ni proportionnée

À la première lecture du texte, on remarque qu'il s'agit d'une **définition particulièrement large** du risque de fuite. Le nombre de critères a quasiment doublé au cours de la procédure législative, multipliant le nombre de personnes potentiellement enfermées.

On peut ensuite s'interroger sur la **pertinence de ces critères** pour caractériser un risque de fuite. Ainsi, le critère n°8, ajouté à la proposition de loi initiale par un amendement du gouvernement, considère comme présentant un risque non négligeable de fuite les personnes qui ne bénéficient pas des conditions matérielles d'accueil, c'est à dire l'allocation pour demandeur-se d'asile et l'hébergement proposé par l'OFII, et qui ne disposent pas d'un lieu d'hébergement. Il vise à pouvoir placer en rétention les personnes qui se maintiennent en situation irrégulière sur le territoire français sans s'y engager dans une démarche d'asile, mais qui avaient demandé l'asile dans un autre Etat européen.³ Cependant, au-delà de la population visée, de nombreuses personnes peuvent être concernées

par ces critères.

Enfin, le placement en rétention n'intervient selon les textes que si une mesure d'assignation à résidence ne peut pas être appliquée. Me Jean-Baptiste Simond prévient cependant que les critères définissant le risque non négligeable de fuite pourraient dans la pratique avoir pour conséquence de dispenser les juges de motiver le maintien en rétention sur l'impossibilité d'assigner à résidence, dans un contexte où l'exception devient la règle.

«Dès qu'on rentre dans cette case, on peut être placé en rétention (...).»

Me Jean-Baptiste Simond

Loin de représenter une limite au pouvoir de l'administration en lui imposant une condition supplémentaire, les critères du risque non négligeable de fuite permettent aux préfetures d'enfermer massivement les personnes dublinées. Au-delà du texte, l'interprétation qui en est faite s'avère tout aussi problématique.

1 Ce critère, qui était relatif au refus de donner ses empreintes ou à l'altération volontaire des empreintes, a été supprimé par la LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 - art. 29.

2 Ce critère comprenait initialement la dissimulation d'éléments du parcours migratoire et de la situation familiale, mais cette partie a été supprimé par la LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 - art. 29.

3 Assemblée Nationale, Régime d'asile Européen (n°427), Amendement n°66, 7 décembre 2017

Fuite, risque de fuite, risque non négligeable de fuite... attention aux confusions.

Le **risque non négligeable de fuite** qui concerne les personnes en procédure Dublin ne doit pas être confondu avec deux autres notions:

Prendre la fuite : En application du règlement Dublin III, à partir du moment où l'État responsable accepte le transfert, la France dispose d'un délai de six mois pour éloigner la personne vers cet État. Cependant, ce délai peut être porté à dix-huit mois «*si la personne concernée prend la fuite*» (art. 29). Cette notion est définie par la jurisprudence du Conseil d'État comme «*la soustraction systématique et intentionnelle à la mesure de transfert*»¹. L'appréciation se fait au cas par cas, et une personne peut être déclarée en fuite à l'issue d'une seule convocation manquée.

Risque de fuite dans le cadre d'une OQTF: On appelle parfois aussi «risque de fuite» le risque qu'une personne qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français se soustraie à cette obligation. Si l'administration constate l'existence d'un tel risque, la personne doit quitter le territoire sans délai. Les critères qui définissent ce risque sont décrits à l'article L. 511-1 du CESEDA.

1

Conseil d'État, Juge des référés, 18/10/2006, 298101



Le portail d'entrée de l'annexe du TGI de Meaux

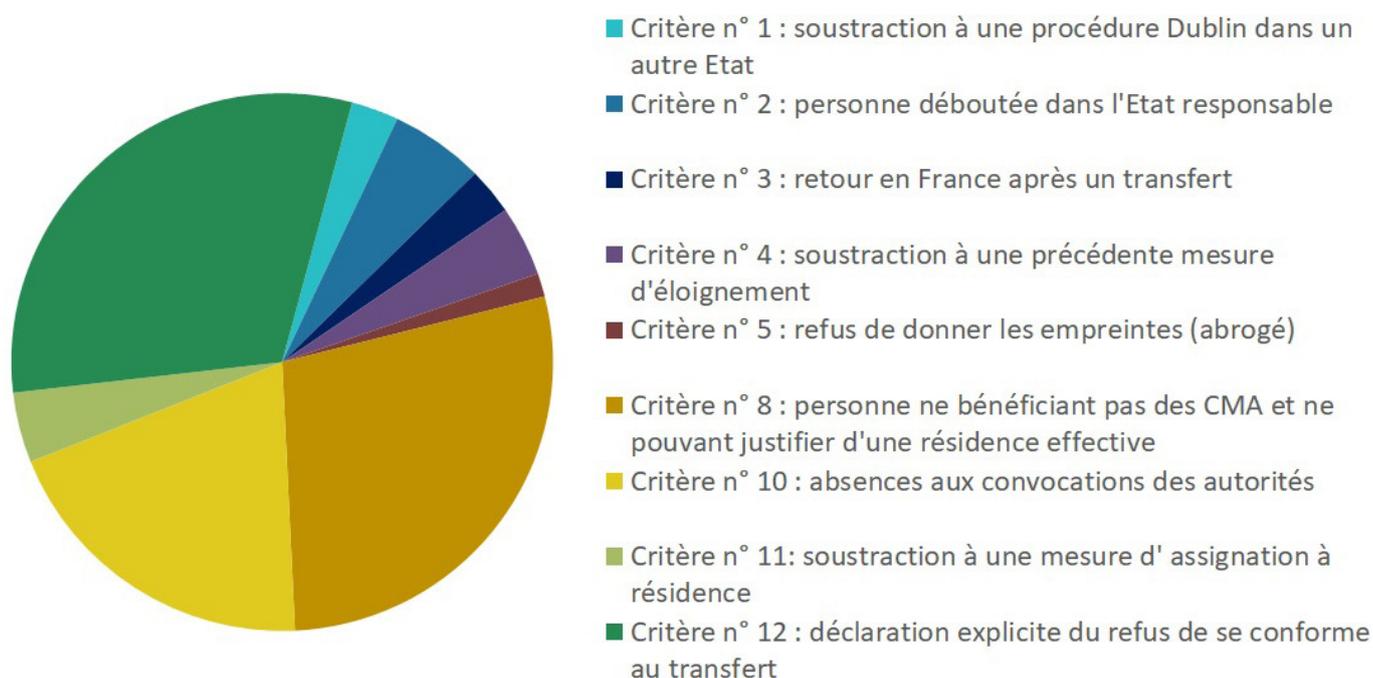
B. Le risque non négligeable de fuite en pratique

Une interprétation extensive par les préfetures, validée par les juridictions.

1. Remarques générales

Une compilation de données issues des ordonnances de la cour d'appel de Paris permet d'avoir un aperçu de l'occurrence des critères utilisés pour caractériser le risque de fuite.¹

Répartition des différents critères du risque de fuite



Les décisions analysées appellent une remarque préliminaire : **sur les 101 décisions, seules deux ont entraîné la libération** de la personne retenue.

Environ la moitié des décisions qui mentionnent les critères relatifs au risque de fuite ne mentionnent qu'un seul critère, les autres faisant apparaître entre deux et quatre critères.

Parmi les décisions de la cour d'appel de Paris examinées, une seule a donné lieu à une libération parce que le risque non négligeable de fuite n'était pas caractérisé.



¹ 100 ordonnances de la cour d'appel de Paris, sur une période du 7 avril 2018 au 15 janvier 2019, disponibles sur la base de données Lexis360® et une ordonnance procurée par La Cimade ont été examinées. Voir Annexe.

2. Problématiques communes aux personnes dublinées

a. Les obstacles à la défense des retenu·e·s

Malgré l'obligation de motivation des décisions défavorables imposée par l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, la motivation en fait des arrêtés de placement en rétention est souvent stéréotypée. En effet, l'énonciation du critère suffit aux juridictions, qui elles-mêmes se limitent souvent à préciser quel est le critère appliqué. Or une motivation en fait plus spécifique permettrait de mieux garantir la légalité de la privation de liberté. Par exemple, pour savoir si une personne a explicitement exprimé son refus de se conformer à la procédure de transfert (12°), il conviendrait de préciser ses paroles exactes.

Les personnes dublinées qui contestent l'application des critères caractérisant le risque non négligeable de fuite à leur rencontre doivent apporter des preuves de leurs déclarations. Il peut s'agir d'une attestation d'hébergement, qui permettrait de montrer l'existence d'une résidence effective, ou encore de documents justifiant une absence à une convocation. Cependant, en application de l'article R. 552-10-1, la personne retenue dispose d'un délai de 48h à compter de la notification de la décision de placement en rétention pour contester la régularité de cette décision devant le juge des libertés et de la détention. L'audience a également lieu dans un délai de 48h à partir de la saisine réalisée par l'administration aux fins de

prolongation de la rétention, selon les termes de l'article L. 552-1 du CESEDA. Après cette première audience, il n'est pas possible de contester la légalité de l'arrêté de placement en rétention. Les délais extrêmement courts sont donc un premier obstacle pour la préparation de l'audience, notamment pour obtenir les documents utiles.

À cela s'ajoutent les difficultés inhérentes au centre de rétention, où les téléphones munis d'un appareil photo sont notamment interdits. Enfin, les **obstacles spécifiques aux demandeur·se·s d'asile** ne sont pas pris en compte : les retenu·e·s dubliné·e·s sont souvent arrivés·es récemment en France, ne disposent pas d'un réseau de connaissances qui pourrait les soutenir en apportant des pièces, et ont rarement les ressources nécessaires pour payer les honoraires d'un avocat choisi.

Abdo (les prénoms des personnes mentionnées dans ce rapport ont été modifiés), par exemple, ressortissant soudanais, est arrivé un jour d'absence de la Cimade. Le greffe de la police aux frontières (PAF) ne permettant par ailleurs pas un accès effectif aux droits de par son organisation, il n'a pas pu déposer de recours contre son placement en rétention.



b. L'absence de prise en compte de la situation personnelle

L'inquiétude relative à la prise en compte effective de la situation personnelle des demandeur-se-s d'asile a été exprimée dès la présentation de la proposition de loi. Les sénateurs et sénatrices auteur.es de la saisine du Conseil Constitutionnel ont notamment insisté sur l'absence de prise en compte de la situation personnelle des personnes dubliné-e-s placée-s en rétention.¹ Une crainte apparaissant «*dépourvue de fondement*» selon les observations du gouvernement, puisque les cas envisagés sont placés sous la réserve générale, de toute «*circonstance particulière*».² Cette analyse a été partagée par le Conseil constitutionnel, qui a pris soin de rappeler les garanties qui s'appliquent: «*il appartient à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, les situations caractérisant un risque non négligeable de fuite sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé et de tenir compte d'éventuelles circonstances particulières ne permettant pas de regarder le risque allégué comme établi.*»³

Cependant, les préfectures semblent ignorer les «*circonstances particulières*», qui permettraient de ne pas tenir le risque non négligeable de fuite pour établi.

Ainsi, le critère 10°, relatif à la non présentation aux convocations des autorités, a été retenu pour une personne qui avait manqué un rendez-vous en raison d'une hospitalisation, mais qui avait prévenu de cette absence, et qui avait manqué un second rendez-vous en raison d'une lettre recommandée délivrée trop tard par l'association responsable de la domiciliation. Ces circonstances ont conduit la cour d'appel de Paris à considérer le risque non négligeable

de fuite comme non caractérisé, et en conséquence la rétention illégale.⁴ **Pour une autre personne, l'absence à une convocation a été utilisée comme motif de placement en rétention alors même que la personne concernée, hospitalisée durant trois mois, avait manqué une convocation en raison de cette même hospitalisation, et n'avait pas prévenu la préfecture de cette absence. Cette même cour a cependant retenu que le risque de fuite était bien caractérisé.**⁵

Enfin, le fait qu'une personne ait fait preuve de bonne foi, **en respectant son assignation à résidence ou en se rendant aux convocations de la préfecture**, n'est parfois pas pris en compte dès lors qu'un autre critère caractérise le risque non négligeable de fuite.⁶ Cette jurisprudence semble en contradiction totale avec le principe selon lequel la mesure la moins coercitive doit être privilégiée.



1 Conseil Constitutionnel, 22 février 2018, Saisine n°2018-762.
 2 Conseil Constitutionnel, 15 mars 2018, Décision n°2018-762 DC, p. 5.
 3 Conseil Constitutionnel, 15 mars 2018, Décision n°2018-762 DC, par. 14.
 4 CA Paris, 5 juin 2018, n° 18/02275
 5 CA Paris, 13 octobre 2018, n° 18/04452
 6 CA Paris, 4 janvier 2019, n° 19/00038.

3. Une interprétation extensive des critères

Le risque non négligeable de fuite, en raison d'une interprétation trop large des critères qui le constituent, ne remplit plus son rôle de garantie contre un enfermement qui ne serait pas «nécessaire». On observera ici les critères les plus fréquents.

7°: Dissimulation des éléments de l'identité.

Une simple erreur liée à une incompréhension lors de l'entretien individuel peut caractériser le risque non négligeable de fuite.

Shirzad, de nationalité afghane, est retenu au CRA du Mesnil-Amelot le 6 février 2019 et fait l'objet d'une procédure de transfert vers la Suède. Les autorités suédoises avaient écrit son second prénom à la place de son nom de famille, de surcroît mal orthographié. En France, lorsqu'il

a donné son nom complet en préfecture, il a été considéré qu'il avait utilisé des identités différentes en Suède et en France. La dissimulation des éléments de son identité est donc le critère qui a permis son placement en rétention. Il semble problématique que cette seule erreur puisse suffire à caractériser un risque non négligeable de fuite.

8° : Absence de résidence effective pour une personne qui ne bénéficie pas des conditions matérielles d'accueil (CMA).

C'est le second critère en terme de fréquence parmi les ordonnances examinées. Son principe et son interprétation sont cependant particulièrement discutables.

Le caractère inapproprié de ce critère a déjà été évoqué, dans la mesure où il peut s'appliquer à des personnes qui ont demandé l'asile en France ou n'ont pas eu la possibilité de commencer les démarches pour le faire. Une personne qui vient d'arriver sur le territoire français et qui n'a pas encore pu demander l'asile, par exemple au regard de la complexité d'accès à la procédure en Île-de-France, correspond au critère cumulatif de l'absence des conditions matérielles d'accueil et d'une résidence effective (8°).¹ Les raisons de retrait ou de suspension des conditions matérielles d'accueil sont nombreuses, et impliquent une première appréciation de l'OFII. Ainsi, ce critère ne se base pas sur une situation de fait, mais une décision qui incombe à l'OFII, et qui peut elle-même être fondée sur une erreur. Enfin,

l'État français est dans l'obligation d'assurer un hébergement aux demandeur-se-s d'asile qui bénéficient des conditions matérielles d'accueil.² **Me Jean-Baptiste Simond souligne le caractère inique de cette disposition, qui permet à l'administration de se prévaloir de son propre dysfonctionnement, un dispositif d'hébergement saturé, pour placer des personnes en rétention.**

Concernant l'application de ce critère, il est particulièrement problématique de remarquer qu'à plusieurs reprises, seule l'absence de domicile est évoquée. Or c'est bien l'addition de l'absence des conditions matérielles d'accueil et de l'impossibilité de justifier d'une résidence effective qui constitue le critère. Par ailleurs, l'interprétation de la notion de résidence effective peut être très restrictive : ainsi la cour d'appel de Paris a pu juger que l'hébergement d'urgence ne correspond pas à un domicile effectif, alors même que de nombreuses personnes sont hébergées sur une longue du-

¹ Sur les obstacles au droit d'asile en Île-de-France, voir : La Cimade, "Conditions d'accès au droit d'asile en Île-de-France", 3 janvier 2019. Dans le CRA du Mesnil-Amelot, nous avons cependant pu observer que les personnes dans cette situation étaient placées en rétention sur le fondement d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF)

² Directive 2013/33/UE, art. 2

rée dans des hébergements d'urgence pour demandeur-se-s d'asile.¹ Pourtant, le Conseil d'État a confirmé dans un avis du 11 avril 2018 la possibilité d'assigner à résidence un-e demandeur-se d'asile en procédure Dublin alors même qu'il-elle ne dispose que d'une domiciliation postale.²

Abdoulaye est retenu au centre de rétention du Mesnil-Amelot au mois de décembre 2018 pour être transféré en Es-

1 CA Paris, 28 novembre 2018, n° 18/05277

2 Conseil d'État, Avis n° 415174 du 11 avril 2018.

pagne. Placé en rétention sur la base de ce seul critère (absence de domicile stable et de bénéfice des conditions matérielles d'accueil), il déclare recevoir l'allocation pour demandeur d'asile, mais ne peut pas en apporter la preuve. Par ailleurs, il a respecté tous les pointages dans le cadre de son assignation à résidence. Doit-il vraiment être regardé comme présentant un risque non négligeable de fuite?

10°: Absence aux convocations.

Si les absences aux convocations peuvent constituer un indice approprié qu'une personne risque de prendre la fuite, il convient de prendre en compte la situation individuelle des demandeur-se-s. Ce n'est dans la pratique que rarement le cas.

Aminata, une femme ivoirienne au cinquième mois de sa grossesse, a manqué un rendez-vous à la préfecture en raison d'un rendez-vous médical, et avait informé la préfecture de ce rendez-vous. Elle a néanmoins été considérée comme étant en fuite, et le bénéfice de ses conditions matérielles d'accueil a été suspendu. Son arrêté de placement en rétention était donc fondé sur le fait d'avoir manqué une convocation (10°), le fait qu'elle ne dispose pas des conditions matérielles d'accueil et ne justifie pas d'une résidence effective (8°), et la déclaration explicite du refus de se conformer à la procédure, motivée par la

mention manuscrite "refus OFII" (12°). Cette personne a été finalement libérée par le tribunal administratif suite à une procédure de référé-liberté, au motif que la fuite n'était pas caractérisée. Dans ce cas, le TGI a considéré le risque non négligeable de fuite comme caractérisé, tandis que le TA a considéré que la personne n'était pas "en fuite" (voir encadré p. 16).

Les critères établissant le risque non négligeable de fuite semblent donc extensibles lorsqu'il s'agit d'enfermer le plus grand nombre de personnes, et rigides lorsque la situation personnelle de l'intéressé-e justifierait que le risque non négligeable de fuite ne soit pas caractérisé. Le contrôle réalisé par les juridictions n'est souvent pas suffisant, et ne prend pas en compte les difficultés rencontrées par les demandeur-se-s d'asile en procédure Dublin.

12° : Déclaration explicite de refus de se conformer à la procédure

Ce critère permet, avec une interprétation telle que celle de la cour d'appel de Paris, de placer en rétention la quasi-totalité des personnes en procédure Dublin.

En effet, une déclaration telle que «*je ne veux pas aller en Italie*» peut suffire pour considérer qu'une personne a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à la procédure de détermination de l'État membre.

Cependant si une personne déclare qu'elle ne veut pas retourner dans un État, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle fera obstruction à cette mesure. De plus, les personnes dublinées qui souhaitent rester en France sont fortement dissuadées de manquer des convocations, ou de ne pas respecter des assignations à résidence, puisque le délai durant lequel elles peuvent être transférées est dans ce cas prolongé d'un an.

La déclaration de refus de se conformer à la mesure de transfert semble par ailleurs assimilée au refus d'exécuter volontairement la mesure de transfert. Il est courant que l'OFII propose lors d'un rendez-vous de bénéficier d'une aide au transfert volontaire. Ainsi la cour d'appel de Paris a pu juger de manière constante que *«l'intéressé a clairement déclaré qu'il refusait la proposition d'aide au transfert volontaire vers l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile, cette situation correspondant au 12° de l'article L551-1 II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile»*.¹ On peut questionner la conformité au droit européen de la manière dont les déclarations sont recueillies et prises en compte. En application de l'article 5 de la directive Accueil, les demandeurs d'asile sont informés de leurs obligations, ce qui implique une information des conséquences en cas de non-respect de ces obligations². C'est du moins ce qu'on peut déduire d'un arrêt du 19 mars 2019 de la CJUE, précisant qu'il ne saurait être reproché à un demandeur de ne pas respecter les obligations qui lui incombaient (en l'espèce l'obligation de ne pas quitter son hébergement), si ce demandeur n'avait pas été informé desdites obligations.³ Dans le cas de la déclaration explicite du refus de se conformer à la mesure de transfert, on peut se demander si, avant que la personne dublinée

décline la proposition de départ volontaire à l'OFII, ou qu'elle réponde ne pas souhaiter partir dans l'Etat responsable à la préfecture, elle a été effectivement informée que ces paroles pourraient constituer un motif de placement en rétention.

De même, la cour d'appel a retenu pour caractériser le risque de fuite, sans préciser s'il s'agissait de l'application du 12° critère, le fait que les personnes assignées à résidence n'avaient pas quitté spontanément le territoire le temps de leur assignation à résidence.⁴ On peut rappeler à cet égard que les personnes en procédure Dublin bénéficient du droit au maintien sur le territoire, jusqu'à la fin de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande et, le cas échéant, jusqu'au transfert effectif à destination de cet État.⁵

On peut cependant noter que l'appréciation diffère selon les juridictions. Alors qu'une personne dublinée avait, certes, exprimé son souhait de ne pas retourner en Italie, mais avait par ailleurs respecté toutes ses convocations, la cour d'appel de Toulouse a considéré le risque de fuite non caractérisé.⁶ De même, le préfet de la Gironde a retenu le critère 12° dans le cas d'une personne qui avait déclaré vouloir rester en France et faire *«tous les recours possibles contre la décision de la préfecture»*. Le tribunal de grande instance de Bordeaux a jugé que le retenu s'inscrivait dans une démarche de contestation légale de la décision de la préfecture, qui ne saurait lui être reprochée.⁷

1 CA Paris, 7 décembre 2018, n° 18/05432

2 Editions Législatives, "Détermination de l'État responsable de l'examen de la demande de protection internationale"

3 CJUE, 19 mars 2019, aff. C-163/17, Jawo

4 CA Paris, 31 octobre 2018, n° 18/04802 ; CA Paris, 23 octobre 2018, n° 18/04631

5 CESEDA, Art. 742-1

6 CA Toulouse, 11 mai 2018, n° 18/349

7 TGI de Bordeaux, 26 avril 2018, n° 18/03586



Partie 2

La vulnérabilité: les garanties de Dublin III ignorées en pratique

A. La vulnérabilité dans les textes de loi français : *Une transposition étriquée d'un principe européen.*

1. Le droit européen

Le règlement Dublin III met en place un système de détermination des responsabilités des États membres en matière d'examen des demandes d'asile. À ces fins, il permet aux États de placer en rétention les demandeur-se-s d'asile pour lesquel-le-s un risque de fuite a été déterminé, dans la perspective d'un transfert vers l'État membre responsable. Il établit que la durée du placement doit être «*aussi brève que possible*» (Art. 28-3). Dans le cadre de ce règlement, quelles sont les garanties dont les personnes vulnérables doivent bénéficier ? Le texte de Dublin III ne mentionne explicitement la vulnérabilité que dans le cas des mineurs non accompagnés, qui doivent faire l'objet de procédures spécifiques (considérant 13). En revanche, il prévoit des garanties concernant le placement en rétention ainsi que les conditions mêmes de la rétention. Le considérant (20) du règlement se réfère directement à l'ensemble de la directive Accueil :

«En ce qui concerne les garanties

générales en matière de placement en rétention ainsi que les conditions du placement en rétention, le cas échéant, **les États membres devraient également appliquer aux personnes placées en rétention sur le fondement du présent règlement les dispositions de la directive 2013/33/UE.**»

L'article 28-4 du règlement, traitant du placement en rétention, vise trois articles en particulier :

«En ce qui concerne les conditions de placement en rétention et les garanties applicables aux personnes placées en rétention, afin de garantir les procédures de transfert vers l'État membre responsable, les articles 9, 10 et 11 de la directive 2013/33/UE s'appliquent.»

La Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013

établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (dite directive Accueil refondue) vise à harmoniser les standards d'accueil des demandeur-se-s d'asile dans les États membres. Les articles 9 et 10, auxquels l'article 28-4 du règlement Dublin III fait référence, concernent les garanties procédurales et les conditions à mettre en place pour l'ensemble des demandeur-se-s d'asile placé-e-s en rétention. **L'article 11**, quant à lui, pose des garanties supplémentaires dédiées aux «personnes vulnérables» et «demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil».

Article 11 :

1. «**L'état de santé, y compris l'état de santé mentale**, des demandeurs placés en rétention **qui sont des personnes vulnérables** est pour les autorités nationales **une préoccupation primordiale.**» Ces personnes doivent bénéficier d'un suivi régulier et d'un soutien adéquat, prenant en compte leur état de santé.
2. Le placement de mineurs ne se fait qu'en dernier recours, et l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale des États membres.
3. Les mineurs non-accompagnés ne peuvent être placés en rétention que de manière exceptionnelle, et les conditions de rétention doivent leur être adaptées.

De manière générale, les États membres doivent porter une attention particulière à l'intégrité physique et mentale des demandeur-se-s d'asile, et notamment à celles et ceux placé-e-s en rétention (**Article 17-2**) :

«Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et **protège leur santé physique et mentale**. Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti **dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21**,

ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.»

Le chapitre IV de la directive traite des garanties à mettre en oeuvre pour les demandeur-se-s d'asile vulnérables. Pour ce faire, elle propose une définition de la vulnérabilité (**Article 21**) :

«Dans leur droit national transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, **telles que** les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine.»

La directive établit ici une liste non exhaustive des demandeur-se-s d'asile considéré-e-s vulnérables *de jure*, à la différence de la **directive Accueil de 2003**, et, ce qui représente une réforme majeure, un mécanisme d'évaluation accompagne cette définition afin de la mettre en oeuvre de façon effective. Ainsi, selon l'article 22 de la directive Accueil, les États membres sont tenus d'évaluer les besoins particuliers en matière d'accueil des demandeur-se-s d'asile, afin de déterminer s'ils ou elles sont vulnérables tel que l'article 21 le définit, et de pouvoir adapter les conditions d'accueil en conséquence. La vulnérabilité est donc ici associée aux besoins particuliers, qui font d'un-e demandeur-se d'asile une personne vulnérable. Toutefois, ces besoins particuliers ne sont pas définis pour toute personne vulnérable, la marge d'appréciation, lors de cette évaluation, reste donc large.

2. Le droit français

Pour les demandeur·se·s d'asile, en France, la question de la vulnérabilité se pose dès l'enregistrement d'une demande d'asile au guichet unique. C'est un·e agent·e de l'OFII, spécialement formé·e à cet effet, qui est chargé·e d'évaluer la vulnérabilité de la personne afin de déterminer ses éventuels besoins particuliers en matière d'accueil. **L'article L.744-6 (Ceseda)** dans lequel on trouve ces dispositions reprend la liste de personnes considérées comme vulnérables par **l'article 21 de la Directive Accueil** de 2013.

Il existe toutefois une légère différence sémantique entre ces deux définitions, qu'il convient de relever, car elle peut avoir des conséquences : dans la directive Accueil, la liste de personne *de jure* vulnérables est introduite par «**telles que**», indiquant sa non-exhaustivité. Ce n'est pas le cas de la liste de l'article L.744-6. Il précise l'étendue de la prise en compte de la vulnérabilité : «*dans la mise en œuvre des droits des demandeurs d'asile et pendant toute la période d'instruction de leur demande, il est tenu compte de la situation spécifique des personnes vulnérables*».

Cet article ne fait néanmoins pas directement référence au règlement Dublin III. **Il n'existe ainsi pas de définition dans le droit français de la vulnérabilité dans le cadre de la rétention, ou bien dans celui des transferts Dublin**, bien que le concept soit évoqué à de nombreuses reprises dans les articles correspondant à ces situations dans le Ceseda.

La Loi du 20 mars 2018 a changé les conditions de placement en rétention afin de rendre possible celui des dubliné·e·s. Son premier article modifie l'article L.551-1(II) du Ceseda, pour inclure la notion de «risque non négligeable de fuite», mais y ajoute également une **prise en compte de la vulnérabilité précédant le placement en rétention** :

«L'étranger ne peut être placé en rétention que pour prévenir un risque non négligeable de fuite, **sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé**, et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionné et si les dispositions du même article L. 561-2 ne peuvent être effectivement appliquées.»

Les concepts de proportionnalité et de dernier ressort présents dans le règlement Dublin III sont aussi insérés comme condition du placement en rétention.

Qui sera en charge d'évaluer l'état de vulnérabilité des personnes dublinées ? La loi du 20 mars 2018 reporte la question. Un décret en Conseil d'État doit préciser «*les modalités de prise en compte de la vulnérabilité et, le cas échéant, des besoins particuliers des demandeurs d'asile ou des étrangers faisant l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge, en application du règlement (UE) n° 604/2013*» (L.553-6, Ceseda, modifié par l'article 1-7° de la loi du 20 mars).

Sur le plan de la prise en charge de la vulnérabilité, la loi du 20 mars 2018 semble exprimer la volonté du législateur de s'aligner sur les normes européennes, en reprenant notamment le concept de «*besoins particuliers*» tel que défini dans la directive Accueil de 2013.

Le décret n°2018-528 du 28 juin 2018 ne définit que partiellement les modalités de prise en compte de la vulnérabilité des personnes dublinées, mais avance toutefois des éléments liés au placement et au maintien en rétention, ainsi qu'à l'organisation du transfert. Son article 2-2 modifie l'article R.553-13 II du Ceseda :

«L'étranger ou le demandeur d'asile, placé en rétention administrative en application du II de l'article L. 551-1, peut, indépendamment de l'examen de son état de vulnérabilité par l'autorité administrative lors de son placement en rétention, faire l'objet, à sa demande, **d'une évaluation de son état de vulnérabilité par des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration** dans le cadre de la convention prévue au I **et, en tant que de besoin, par un médecin de l'unité médicale du centre de rétention administrative.**

A l'issue de cette évaluation, l'agent de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et le médecin qui en ont été chargés peuvent formuler des **avis sur les éventuels besoins d'adaptation** des conditions de rétention de l'étranger visé à l'alinéa précédent ou sur **son maintien en rétention lorsque ce dernier est incompatible** avec son état de vulnérabilité. Le responsable du centre de rétention ou son représentant détermine, le cas échéant, les modalités particulières de

OFII, Rétention et dubliné-e-s

L'OFII agit depuis 2001 en centre de rétention administrative, afin de mener des opérations de médiation sociale.

La mission de l'OFII dans les centres de rétention est fixée par l'article R.553-13 I du Cese-da : l'État a recours à l'Office pour les "actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles [du] départ" des étranger-ère-s.

maintien en rétention tenant compte de la situation de vulnérabilité de la personne et, en cas d'incompatibilité du maintien en rétention avec cet état, en avise l'autorité administrative compétente.

Le cas échéant, le médecin peut également formuler un avis sur la nécessité d'une prise en charge médicale durant le transfert vers l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile.»

L'article R.553-13 II ainsi changé éclaire tout de même les acteurs responsables aux différentes étapes de la rétention.

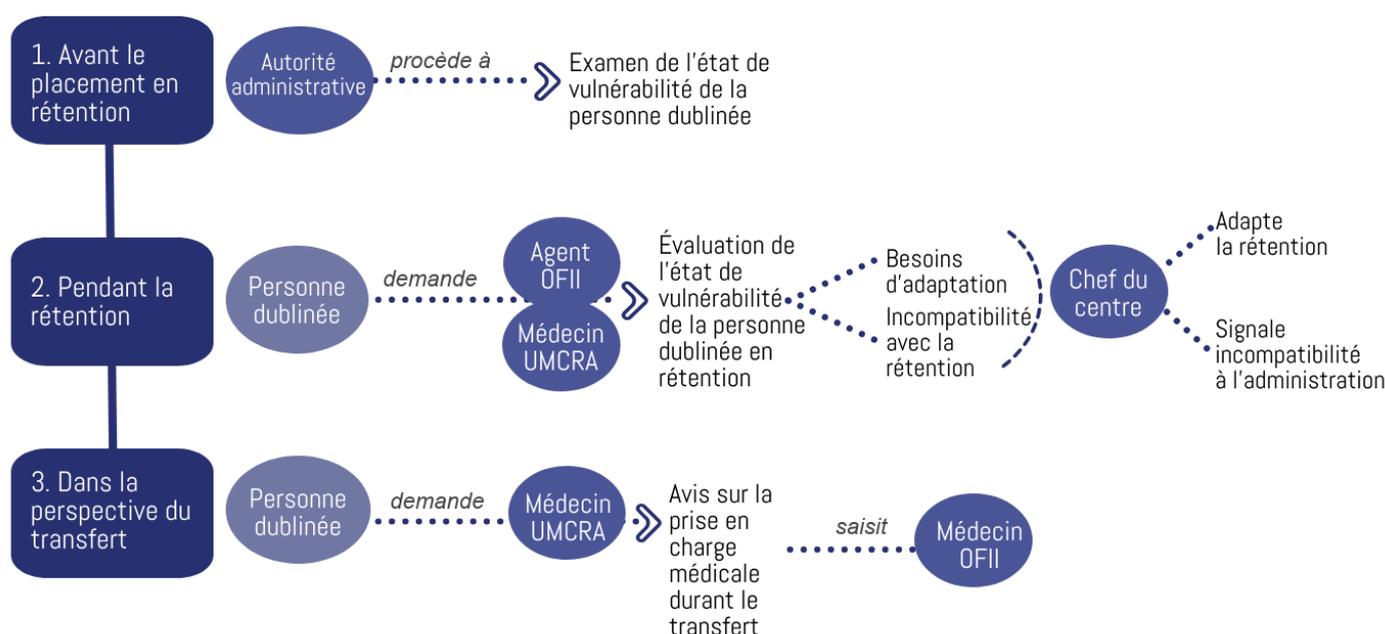


Schéma des différents acteurs de l'évaluation de la vulnérabilité en rétention

La loi du 10 septembre 2018 revient sur cette étape significative vers une prise en compte plus concrète de l'état de vulnérabilité comme conditionnant la rétention. En effet, **la loi supprime la notion d' «évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé»** de l'article L.551-1 II (concernant les personnes dublinées). L'évaluation de l'état de vulnérabilité ne conditionne ainsi plus le placement, dans les textes.

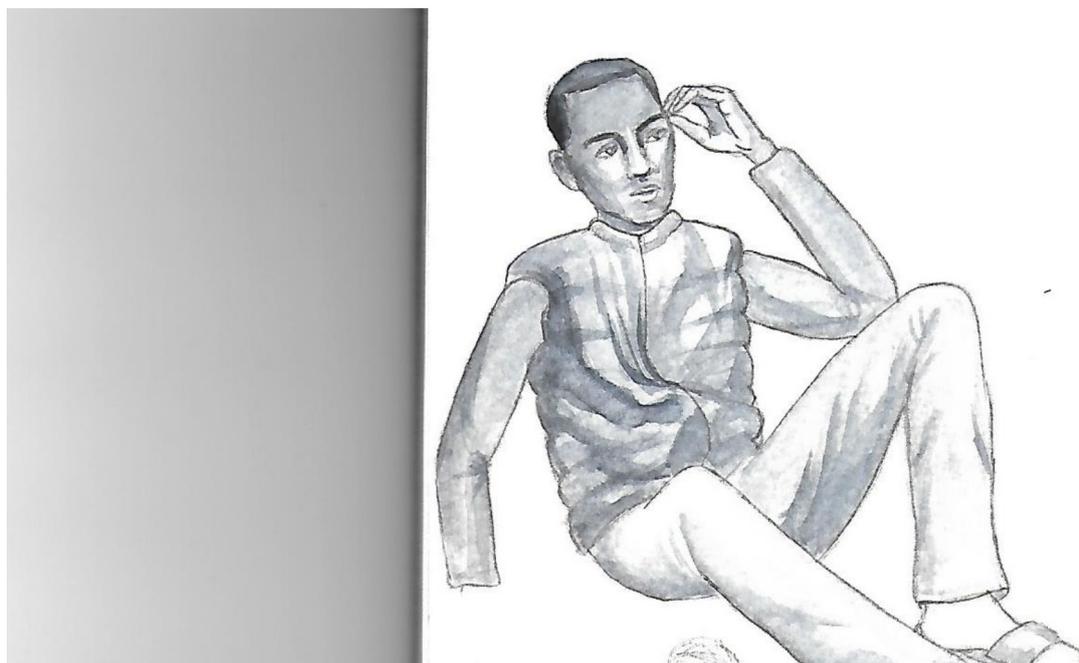
L'article L.551-1 I. (concernant l'ensemble des personnes pouvant être placées en rétention) est en revanche complété : le placement doit être fait **«en prenant en compte son état de vulnérabilité et tout handicap»**. L'article L. 553-6 (Ceseda) renvoie la définition de l'évaluation de la vulnérabilité et la précision des *«conditions d'accessibilité adaptées aux lieux de rétention»* à un décret en Conseil d'Etat. Cette disposition reprend, par ailleurs, la notion européenne de *«besoins particuliers»* des demandeur·se·s d'asile. Toutefois, cette mention traduit une vision très réduite de la vulnérabilité : une référence à la définition de la vulnérabilité de l'article L.744-6 (Ceseda), reprenant l'article 21 de la Directive Accueil, aurait ici pu expliciter les personnes ayant des besoins d'accompagnement particulièrement urgents.

Enfin, l'article L.551-1 est complété :

«Le handicap moteur, cognitif ou psychique et les besoins d'accompagnement de l'étranger sont pris en compte pour déterminer les conditions de son placement en rétention.»

Il semble important de rappeler ici que **les locaux des centres de rétention sont particulièrement inadaptés aux personnes handicapé·e·s**. Pourtant, cette loi réaffirme la possibilité de leur placement en rétention.

Le décret du 14 décembre 2018 étend son application aux personnes placées en rétention en application du I de l'article L. 744-9-1 ou du I de l'article L. 571-4. Ces articles concernent les demandeur·se·s d'asile pour lequel.le.s une OQTF ou une mesure d'expulsion a été prise. La notion d'examen de l'état de vulnérabilité d'une personne par l'administration avant son éventuel placement en rétention est ainsi toujours inscrite dans le Ceseda. Cependant les garanties promises par la loi du 20 mars et par ce décret ont été vastement ignorées, avant même que la loi du 10 septembre 2018 entre en vigueur.



B) La prise en compte de la vulnérabilité dans la pratique

L'enfermement indifférencié de personnes vulnérables

1. Avant le placement en rétention

- **L'absence d'évaluation de l'état de vulnérabilité d'une personne par l'administration**

Seules 21 des 100 décisions de la cour d'appel de Paris que nous avons analysées mentionnent l'état de vulnérabilité de la personne. Aucune décision postérieure au 1er janvier 2019, date d'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, ne s'y réfère.

Parmi les 21 décisions, la cour utilise assez fréquemment (9 décisions) des formules stéréotypées telles que : *«lors du contrôle d'identité et de son audition sur sa situation administrative, l'intéressé n'a pas fait état d'une quelconque difficulté particulière»*. Or ce type de constat ne garantit aucunement que l'administration ait procédé à un véritable entretien avec la personne, s'enquérant sur son état de vulnérabilité. Il semblerait que la cour reprenne ici simplement les formulations, également stéréotypées, des arrêtés de placement en rétention des préfetures. Ceux-ci sont, en effet, souvent ponctués de la phrase suivante : *«il ne ressort d'aucun élément du dossier que l'intéressé présenterait un état de vulnérabilité ou d'handicap qui s'opposerait à un placement en rétention»*.

Toutefois, au CRA du Mesnil-Amelot, de nombreuses personnes, alors qu'elles se présentent aux intervenant-e-s de La Cimade, mentionnent leurs maladies, troubles physiques et psychiques dès que la question de leur état de santé est posée. Or dans leur arrêté de placement en rétention, on retrouve les mêmes formules stéréotypées.

C'est le cas de Solomon, que nous avons rencontré le 17 décembre 2018 au CRA 3.

Solomon est un demandeur d'asile érythréen, dubliné vers l'Italie, ayant fui son pays après y avoir été emprisonné et torturé. Son parcours migratoire a renforcé ses traumatismes physiques et psychiques, puisqu'il a été détenu pendant un an en Libye, où il a également été torturé. Depuis le début de son exil, et à cause des traumatismes engendrés par son expérience, il souffre d'une perte de poids alarmante. Or, dans son arrêté de placement en rétention, le préfet du Val-de-Marne estime *«qu'il ne ressortait d'aucun élément du dossier que l'intéressé présenterait un état de vulnérabilité qui s'opposerait à son placement en rétention»*. La directive Accueil définit pourtant les personnes ayant subi des tortures comme des personnes vulnérables. La décision du TGI de Meaux du 13 décembre 2018, suite au recours de Solomon contre son arrêté de placement en rétention, donne raison au préfet : par cette mention, l'administration indique avoir *«satisfait aux obligations de l'article L.551-1, II du Ceseda lui enjoignant de procéder à une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé»*. L'utilisation de cette formule stéréotypée semble ainsi être suffisante, et cette décision a été confirmée quelques jours plus tard à la cour d'appel de Paris. Mais face à l'incohérence de la formule avec la situation de Solomon, on peut douter de l'existence d'une véritable évaluation individuelle prenant en compte la vulnérabilité des personnes dublinées, avant de les placer en rétention.

L'utilisation de telles formules a justement été critiquée par certains tribunaux de grande instance. Le JLD du TGI de Montpellier, dans une décision du 26 septembre 2018¹, statue sur l'arrêté de placement en rétention d'un demandeur d'asile guinéen, dubliné vers l'Italie. Il signale que la mention de la préfecture dans l'arrêté (*«il ne ressort ni des déclarations de l'intéressé, ni des éléments qu'il a remis, que son état de vulnérabilité s'opposerait à un placement en rétention»*) ne justifie pas d'un examen individuel ayant mené à une véri-

table évaluation de vulnérabilité, d'autant plus qu'une décision du TA concernant l'intéressé signalait son état diabétique et ses troubles psychiques, et que l'individu avait indiqué avoir manqué son avion pour des raisons médicales. Le préfet ne précisant pas ces informations, le juge ne peut considérer qu'une évaluation individuelle de l'état de vulnérabilité ait été réalisée, et déclare ainsi la décision de placement irrégulière. Cette évaluation est ainsi présentée comme conditionnant le placement en rétention.

«L'étranger ou le demandeur d'asile» : à qui l'article R.553-13 II s'applique-t-il?

L'article **R.553-13 II** met en place la possibilité pour certain-e-s retenu-e-s de demander une évaluation de leur état de vulnérabilité, une fois en rétention, indépendamment de l'examen de vulnérabilité exécuté par l'autorité administrative concernée, lors de leur placement en rétention.

Il concerne *«l'étranger ou le demandeur d'asile, placé en rétention administrative en application du II de l'article L. 551-1 du I de l'article L. 744-9-1 ou du I de l'article L. 571-4»*. Cette rédaction est issue du décret du 28 juin 2018, pris pour l'application de la loi du 20 mars 2018, *«pour une bonne application du régime d'asile européen»*. On pourrait ainsi interpréter cet article comme concernant seulement les personnes dubliné-e-s en rétention. Cependant, *«l'étranger ou le demandeur d'asile»* sont ici concernés. Cette formulation sème le doute : cet article pourrait également concerner l'ensemble des étranger-ère-s en rétention. C'est de cette façon que le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté², ainsi que certaines cours d'appel, interprètent l'article. Par exemple, dans une ordonnance du 23 janvier 2019³, la cour d'appel de Lyon a ordonné la remise en liberté d'un retenu. Celui-ci faisait l'objet d'une OQTF et avait été placé en rétention, sans toutefois que son état de vulnérabilité soit considéré par le préfet de l'Isère. La cour a condamné l'utilisation d'une formule stéréotypée par le préfet, alors qu'aucune question n'avait été posée au retenu sur son éventuelle vulnérabilité, et a ainsi déclaré l'arrêté de placement irrégulier.

• La notification irrégulière des droits lors du placement

Suite à la publication du décret du 28 juin 2018, de nombreuses personnes se sont vues placées en rétention sans être informées de leurs droits découlant du décret.

En effet, l'article R.553-13 II du Ceseda, modifié par ce décret, donne le droit aux demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s placé-e-s en rétention, comme évoqué en partie II. A°, de faire la demande d'une évaluation de leur état de vulnérabilité par des agents de l'OFII, durant la retenue pour vérification du droit au séjour⁴. Ce droit est cependant entièrement inefficace si les retenu-e-s n'en sont pas infor-

mé-e-s à leur arrivée.

Par sa décision du 12 juillet 2018⁵, le JLD de Bordeaux annule le placement en rétention d'un demandeur afghan dubliné vers la Norvège. En effet, le demandeur se déclare mineur, et le juge estime qu'un état de vulnérabilité substantiel découle de sa minorité. Or le demandeur n'a pas été notifié de l'ensemble de ses droits, puisque la possibilité de faire évaluer son état de vulnérabilité par l'OFII n'est pas mentionnée, ce qui lui porte grief. Le placement a ainsi été déclaré irrégulier, et le demandeur a été libéré.

1 N°RG 18/01221.

2 CGLPL, Avis du 17 décembre 2018 relatif à la prise en charge sanitaire des personnes étrangères au sein des centres de rétention administrative, 21 février 2019

3 CA de Lyon, 23 janvier 2019. N°RG19/00532

4 L.611-1-1, Ceseda.

5 N°RG 18/06136. Voir également la décision N°RG 18/01958, du TGI de Toulouse (2 novembre 2018)



Dessin réalisé par un enfant retenu au CRA du Mesnil-Amelot au mois de février 2018

• Le placement de familles par "confort"

L'article 11-2 de la directive Accueil permet le placement en rétention de mineurs, tout en affirmant que l'«*intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale des États membres*», ce qui peut paraître contradictoire. Et si ce placement se doit, selon cette directive, d'être fait «*en dernier recours*», et «*après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement*» pour les mineurs non accompagnés, en France, de nombreux·ses mineur·e-s sont placé·e-s en centre de rétention, tous les ans. **En 2018, 208 enfants ont été enfermés, dont 42 au centre de rétention 2 du Mesnil-Amelot**, centre de rétention possédant des structures «*adaptées*», en admettant qu'elles puissent l'être, aux familles. Les placements en rétention des familles, notamment des familles dublinées, se font souvent pour des raisons de «confort» de l'administration. En effet, les considérations logistiques amènent l'administration à passer outre les considérations humaines : après avoir prévu un vol pour la famille, l'administration la place en rétention pour la renvoyer rapidement. Mais ce type de placement, même de courte durée, peut porter une atteinte grave à l'inté-

rêt supérieur de l'enfant. De plus, il va à l'encontre du règlement Dublin III : les personnes ne peuvent être placées en rétention que «*lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes*» (Art 28-2). Les impératifs administratifs ne sont donc pas pertinents dans la mise en oeuvre du règlement.

Le 6 février, deux parents et leurs quatre enfants, âgés de 3 à 11 ans, ont été placé·e-s au centre de rétention administrative 2, afin d'être transféré·e-s aux Pays-Bas. La famille avait été interpellée à son domicile, à Besançon, où les enfants étaient scolarisé·e-s.

Selon Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade, la pratique d'enfermement des familles, bien que légale, «*reste une pratique maltraitante et contraire à l'intérêt de l'enfant qui se trouve plongé dans un univers carcéral, de murs, de barbelés, de policiers en armes et de vidéosurveillance*». Même pour de courtes durées, cet environnement peut ainsi avoir des conséquences durables chez des enfants qui, parlant le français, comprennent parfois mieux que leurs parents ce qui leur arrive.

2. Pendant la rétention

Les importantes lacunes en terme de prise en charge sanitaire et de prise en compte de la vulnérabilité dans les centres de rétention ont été mises en avant par l'avis du Contrôleur Général des Lieux de privation de Liberté paru le 21 février 2019. Or le fait de ne pas mettre en oeuvre l'évaluation de l'état de vulnérabilité, tel que décrite par l'article R.553-13 II du Cesda, avant le placement en rétention, implique que les personnes dubliné·e·s vulnérables sont soumises à ce régime défaillant. De par leurs expériences parfois traumatiques, ce manque de soins peut constituer une atteinte à leur dignité humaine.

- **L'appréciation restrictive de ce que signifie la vulnérabilité : la santé mentale**

Dans le CRA du Mesnil-Amelot, nombreux·ses sont ceux et celles à parler de leur détresse psychologique aux intervenant·e·s de La Cimade. La santé mentale ne semble pourtant, pour l'administration et la police, en charge du CRA, pas être un réel souci de santé à prendre en compte. Par exemple, le centre de rétention du Mesnil Amelot est l'un des seuls de France dans lesquels un psychiatre est censé se rendre régulièrement (deux fois par semaine). Or en novembre et décembre, celui-ci ne s'est pas rendu au CRA, laissant de nombreuses personnes nécessitant un accompagnement psychiatrique dans l'incapacité de se référer à un·e professionnel·le de la santé compétent·e.

Les problèmes de santé mentale sont présents chez les retenu·e·s dubliné·e·s et ceux·celles placé·e·s sur la base d'OQTF, et se concrétisent parfois par des actes des retenu·e·s portant atteinte à leur intégrité physique. Pendant notre période d'observation du CRA, plusieurs retenu·e·s ont tenté de mettre fin à leurs jours au Mesnil-Amelot. Fin septembre 2018, une personne enfermée s'est suicidée, suite au prolongement de sa période de rétention, au CRA de Toulouse-Cornebarrieu.

La réaction des policier·ère·s du centre est alors répressive : il arrive que des retenu·e·s faisant des crises dues à leur état psychique soient isolé·e·s, pendant plusieurs jours. Les policier·ère·s font alors un recours illégitime à l'isolement disciplinaire¹. Dans les cellules d'isolement, les quelques passe-temps du CRA, comme regarder la télé, fumer une ci-

garette ou jouer au foot, deviennent impossibles. La personne isolée est parfois également coupée de tout contact avec membres de sa famille, ou avec son avocat·e. Idriss, ayant des problèmes psychiatriques avérés, a par exemple été isolé pendant notre période d'observation. Le CGLPL a pu le constater : les chambres de « mise à l'écart » des CRA « ne répondent à aucun critère de confort minimum : elles sont dépourvues de tout mobilier à l'exception d'une banquette en béton recouverte d'un matelas ou d'un lit en métal et d'un bloc sanitaire scellés au sol, ne disposent généralement pas de lumière naturelle ni de vue vers l'extérieur ». Selon la Contrôleure, un placement prolongé en isolement pourrait même constituer un traitement inhumain et dégradant, tel que définit par l'article 3 de la Conv. EDH.

Le psychiatre du centre est quant à lui critiqué par les retenu·e·s qui ont l'impression qu'il ne prend pas leurs problèmes au sérieux. En tout cas, l'administration paraît ne pas prendre les troubles mentaux en compte, et place en rétention des personnes très vulnérables psychiquement : **Billy, par exemple, est bipolaire. Suite à une tentative de suicide par immolation, il a été hospitalisé dans un hôpital psychiatrique pendant vingt jours. À sa sortie, il a été directement placé en centre de rétention administrative.** Dans quelle mesure l'administration prend-elle ainsi en compte la vulnérabilité mentale des dubliné·e·s, sachant qu'elle n'a pas de difficultés à placer des personnes très vulnérables en rétention ?

¹ Voir "Gestion sécuritaire de l'incompatibilité avec l'enfermement : le placement à l'isolement", dans Le Droit à la Santé des personnes enfermées en rétention administrative : Rapport 2012-2013, La Cimade.



- **L'incompatibilité apparente des handicaps avec la rétention**

Le CGLPL constate dans son avis, suite à une soixantaine de visites effectuées depuis 2008:

«Les CRA accueillent parfois des personnes dont l'état de santé ne leur permet pas d'être hébergées dans un lieu collectif et fermé, soit parce que leur dignité ne peut y être préservée, soit pour des raisons sanitaires : handicap physique ou psychique, maladies chroniques, pathologies contagieuses, etc»

Si nous n'avons pas rencontrées de personnes dublinées en situation de handicap, plusieurs retenu-e-s ayant des handicaps ont été placée-s au CRA pendant notre période d'observation. **C'est le cas d'une femme roumaine, Elisa. Lorsque nous l'avons rencontrée, elle était dans un état de détresse alarmant. Enfermée sans son mari, une des seules personnes à parler son dialecte, elle avait des marques de torture et avait dû être amputée d'un bras à la suite de ces tortures. Cette femme était également atteinte de plusieurs MST nécessitant des traitements. Alors que le médecin de l'UMCRA**

considérait qu'elle allait bien, son médecin de l'extérieur avait fait parvenir des documents au centre de rétention expliquant sa situation et son besoin important de soins. Étant amputée, celle-ci expliquait combien cela rendait sa vie au centre de rétention difficile : elle était par exemple dépendante des autres retenu-e-s pour se nourrir.

Les personnes en fauteuil roulant se trouvent également dans un lieu qui ne leur est aucunement adapté.

Malgré cette incompatibilité, la loi du 10 septembre 2018 affirme la possibilité de placer les personnes handicapées et ayant des besoins d'accompagnement en rétention, dublinées et non-dublinées. Vu le manque d'adaptation aux besoins des personnes ayant des handicaps ou ne pouvant se déplacer aisément, dans le centre de rétention du Mesnil-Amelot, l'article visant à ce que les besoins des personnes dublinées handicapées soient considérés dans le placement semble illusoire. L'utilisation de mesures telles que l'assignation à résidence doit être de mise, face à la rétention.

• La rareté des déclarations d'incompatibilité avec la rétention

En application de l'article R.553-13 II du Ceseda, les personnes placées en rétention au titre de l'article L.551-1 II peuvent demander à faire évaluer leur état de vulnérabilité par des agents de l'OFII. À la suite de cet entretien, le médiateur ou la médiatrice de l'OFII peut émettre un avis sur l'état de vulnérabilité de la personne, et sur les besoins d'adaptation découlant de cet état (voir le formulaire ci-dessus). Il ou elle peut également formuler un avis sur le maintien en rétention, uniquement si celui-ci est incompatible avec l'état de vulnérabilité de la personne. L'OFII ne peut donc pas affirmer que l'état d'une personne est compatible avec la rétention. Face à une situation où l'incompatibilité avec la rétention est observée, la déontologie médicale oblige également les médecins de l'UMCRA à produire un certificat de leur propre initiative (article R.4127-10 du code de la santé publique)¹.

Meaza, ressortissante érythréenne placée au Mesnil-Amelot en octobre 2018, signale son besoin d'être libérée pour des examens médicaux : enceinte, elle a perdu beaucoup de poids et parle de vomissements fréquents depuis le début de son enfermement. L'OFII est saisi d'une demande d'évaluation de son état de vulnérabilité, suite à une ordonnance du TGI datant du 12 octobre. Le 16 octobre, l'Office rend son avis, mais il se prononce uniquement sur sa capacité à voyager et à être transférée vers l'État membre responsable de sa demande d'asile, non pas sur son incompatibilité avec la rétention. Ainsi, il ne répond pas aux exigences de l'ordonnance. Meaza restera enfermée 45 jours avec son mari, pour être finalement renvoyée en Italie, escortée de 4 policiers.

Le cas d'un autre retenu, Brahima, témoigne du manque de réactivité face à des cas d'incompatibilité de l'état de santé avec la rétention, au CRA du Mesnil-Amelot. En effet, Brahima, un jeune homme ivoirien dubliné en Italie, présente un certificat médical établissant que « *son état nécessite des soins réguliers et spécialisés en France, l'exposition à des pressions exposerait gravement la santé et pourrait engager rapidement son pronostic vital* ». Sa situation a été signalée directement au chef du centre, mais il a dû attendre son audience devant le JLD pour pouvoir être libéré.



Centre de rétention administrative
de

AVIS
au chef de centre
relatif à l'évaluation de l'état de vulnérabilité
d'un demandeur d'asile placé en rétention en application du II de
l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du
droit d'asile

N° AGDREF : _____
Nom du demandeur : _____
Prénom : _____
Date de naissance : _____
Lieu de naissance : _____
Sexe : _____
Nationalité : _____
Date d'entrée en CRA : _____
En attente de transfert vers : _____
Date d'entretien avec le DA Dublin : _____

Présente un état de vulnérabilité nécessitant l'adaptation de ses conditions de rétention du fait de :

- Femme enceinte
- Handicap
 - Handicap physique
 - Handicap visuel
 - Handicap auditif
- Dépendance pour les actes de la vie courante
- Mineur accompagné (*difficultés particulières préciser*)
- Autre (*préciser*)

Nom

Médiateur OFII

Formulaire pour médiateur-médiatrice OFII, pour
l'adaptation des conditions de rétention

¹ Ibid.

• Les limites à l'action de l'UMCRA

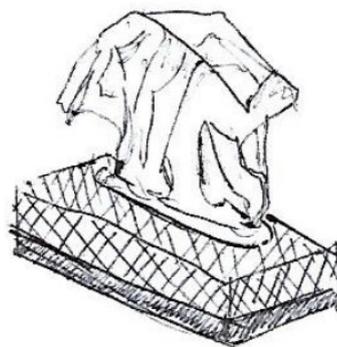
Puisque l'état de santé des personnes demandant l'asile doit être une considération primordiale des États membres, ces lacunes dans la prise en charge sanitaire des retenu·e·s témoignent du non-respect de la France de ses obligations.

La circulaire du 7 décembre 1999 rend la présence de professionnel·le·s de la santé obligatoire dans les centres de rétention administrative. Abrogée par les textes d'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016, elle était un document unique de référence concernant la procédure médicale à suivre en CRA, et n'a pas été, à ce jour, remplacée. Franck Enjolras, dans son ethnographie de l'UMCRA d'un centre de rétention français, présente de nombreuses difficultés rencontrées par le personnel de cette unité médicale pour mener leur mission. Le contexte est en effet celui de l'urgence : des retenu·e·s arrivent et quittent le centre tous les jours, de sorte qu'un suivi médical est impossible. Les infirmier·ère·s de l'UMCRA n'ont pas nécessairement accès aux dossiers des personnes suivies à l'extérieur; la rétention agit donc comme une rupture dans le suivi de ces personnes.¹ Les infirmier·ère·s de l'unité médicale ne sont, de plus, pas présent·e·s 24h sur 24, ni pendant toutes leurs horaires prévues, comme observé par le CGLPL : «*les effectifs et le temps de présence réelle des médecins au sein de leur UMCRA respectent rarement la convention passée avec l'établissement hospitalier de proximité et ne respectent pas toujours les dispositions de la circulaire de 1999*». Cela pose problèmes pour des personnes pouvant avoir besoin d'attention médicale en continu, telles que les personnes enceintes, comme Meaza, ou les jeunes enfants, comme le fils de Nathalie, âgé de quelques mois seulement, pour lequel une opération chirurgicale avait été programmée peu de temps après son placement en rétention.

Par ailleurs, les médicaments procurés

par l'UMCRA sont souvent peu efficaces par rapport aux différentes maladies physiques et psychiques des retenu·e·s. Lors d'une conférence à l'EHESS, le 8 février 2019, Bakari, un ancien retenu du CRA du Mesnil témoigne : «*Les médicaments, ils donnent les mêmes à tout le monde*.» C'est un témoignage récurrent chez les retenu·e·s que nous avons rencontré·e·s. Il explique que le personnel de l'UMCRA ne prend pas en compte ce que les personnes ont vécu, n'écoute pas leurs explications, et traite souvent les personnes de la même manière : en leur délivrant du doliprane.

Toutefois, certain·e·s retenu·e·s, comme Daniel, ont besoin de traitements particuliers : Daniel avait en effet des problèmes de dos, et exprimait le besoin de voir un orthopédiste. Mais en l'absence d'injonction du tribunal, l'UMCRA refusait de lui procurer les traitements nécessaires, ou de l'orienter vers des spécialistes externes au CRA. Bien que Daniel ne soit pas dubliné, ce cas illustre les limitations de l'UMCRA, qui, face à des situations d'individus présentant un état de vulnérabilité, n'est pas en mesure d'agir pour la prendre en charge.



¹ Franck Enjolras, « Soigner en centre de rétention administrative », Hommes et migrations [En ligne], 1282 | 2009

Les CRA - Reproduction d'éléments du milieu carcéral. Impact sur la vulnérabilité des retenu·e·s

Les centres de rétention administrative peuvent ressembler, dans leur forme, à une prison. Les architectures de ces deux lieux de privation de libertés sont tout à fait comparables: le centre du Mesnil-Amelot est par exemple entouré de clôtures, de fils barbelés et les structures en béton impersonnelles où se situent les chambres des retenu·e·s rappellent des cellules d'établissement pénitentiaire. On y retrouve aussi des salles d'isolement, semblable aux cellules d'isolement - les «*mitards*»- dont le nombre a récemment augmenté. Quant aux pratiques internes au CRA, il est impossible de nier la reproduction d'éléments du milieu carcéral: le quotidien et l'espace dans lequel les retenu·e·s évoluent sont entièrement contrôlés par les forces de police, lourdement armées. Les policier·ère·s limitent l'accès au couloir où se situent les bureaux de La Cimade, de l'OFII et les zones de visite pour éviter un trop grand rassemblement de personnes, sans forcément se baser sur le critère d'urgence des démarches à effectuer. Ils·Elles contrôlent strictement les heures de repas et les espaces de vie. Le nombre de caméras au sein du CRA ne fait que renforcer cette omniprésence policière: les retenu·e·s peuvent être constamment observé·e·s par la salle de veille. À cela s'ajoute l'attitude de certain·e·s policier·ère·s envers les retenu·e·s: depuis le bureau de La Cimade, nous avons pu entendre des insultes, du mépris, des remarques humiliantes adressés aux retenu·e·s.

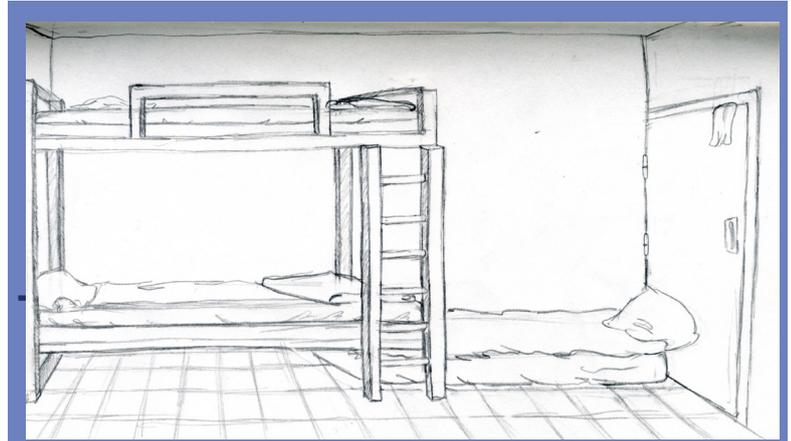
Nous avons tenu à souligner ces différents aspects car l'environnement du CRA a un effet «*vulnérabilisant*» sur les retenu·e·s. Tout d'abord, il renforce un certain stigmatisme concernant les étranger·ère·s et notamment les demandeur·se·s d'asile dubliné·e·s, en les associant à la criminalité. Certain·e·s retenu·e·s vont d'eux·elles-mêmes remettre leur innocence en question ou rentrer dans une logique de justification de leur innocence, bien que la rétention ne soit censée relever que de procédures administratives. La rétention a également un impact indéniable sur la santé psychique des retenu·e·s. Nombreux·ses sont ceux·celles qui se présentent au bureau de La Cimade non pas pour des conseils juridiques uniquement mais aussi pour partager leurs divers angoisses liées à l'enfermement. Le temps de notre période d'observation (Novembre 2018 à Mars 2019), les tentatives de suicide au CRA du Mesnil-Amelot ont été multiples. Nous avons aussi été témoin de la mise en place d'une grève de la faim par les retenus, afin de dénoncer entre autres les conditions d'enfermement. La reproduction du milieu carcéral peut aussi avoir un effet traumatique pour certain·e·s demandeur·se·s d'asile dubliné·e·s qui ont fui leur pays suite à, entre autres, des épisodes de détention arbitraire - et la mise en pratique du règlement Dublin III semble reproduire cette impression d'arbitraire.

"Je suis fatiguée, je ne dors pas ici."

"Encore 45 jours? C'est déjà tellement angoissant les premiers jours."

Sarah, retenue au CRA du Mesnil-Amelot

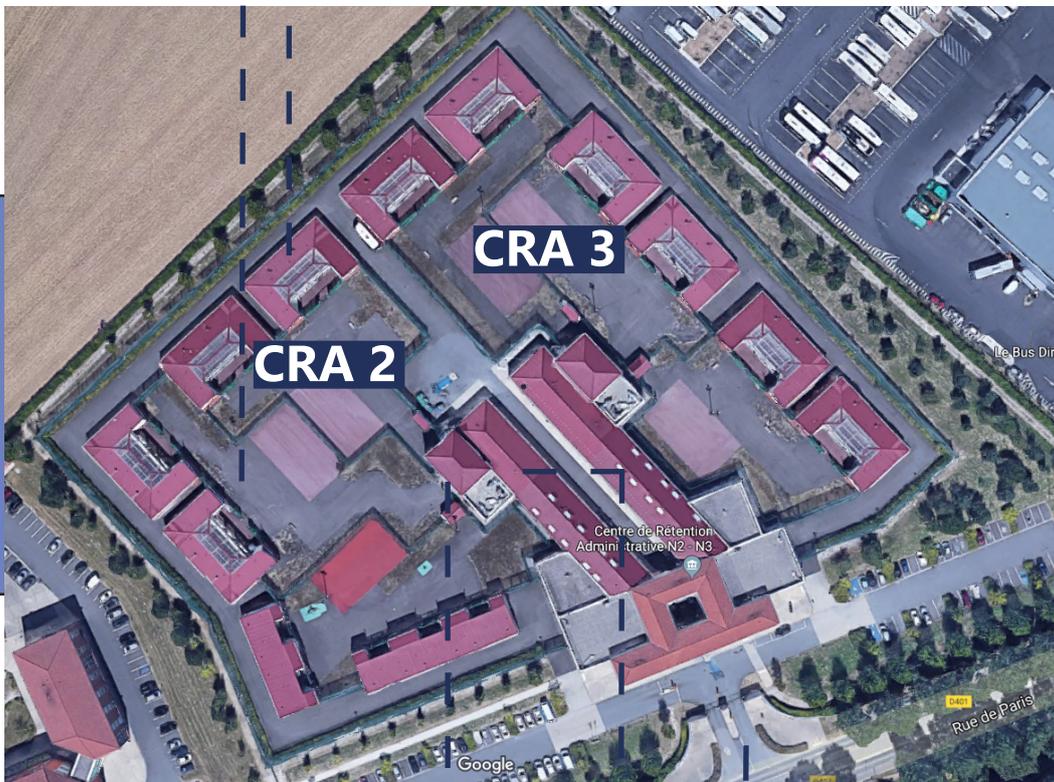
L'exemple du CRA 2 du Mesnil-Amelot



Les Chambres

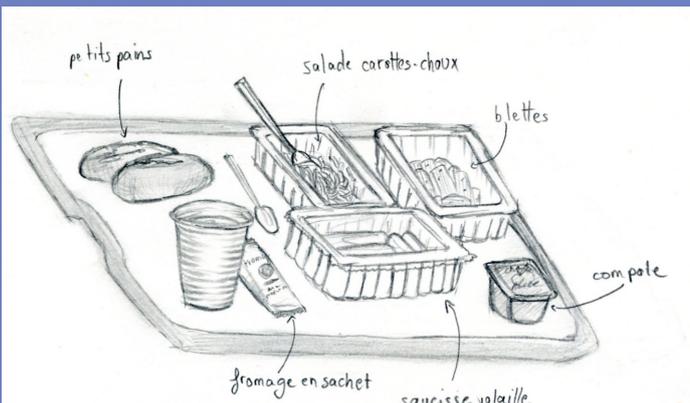
Certain·e-s retenu·e-s dorment sur des matelas à même le sol.

Zone de vie
(espace ouvert
en accès libre)



Le réfectoire

De nombreux·es retenu·e-s nous ont dit encore avoir faim suite aux repas.



Entrée des deux centres

Bureaux de l'OFII, de La Cimade et UMCRA

C) La vulnérabilité: réflexions et perspectives

1. Un double régime entre les demandeur·se·s d'asile en procédure normale et ceux·celles en procédure Dublin ?

Les demandeur·se·s sous le régime Dublin sont privé·e·s de certaines garanties procédurales censées protéger les demandeur·se·s d'asile. En effet, pour les demandeur·se·s d'asile en procédure «normale» en France, l'OFPRA semble montrer une certaine volonté d'adaptation à la vulnérabilité que l'on ne retrouve nulle part dans les procédures spécifiques aux dubliné·e·s. En effet, le guide des procédures OFPRA 2018 annonce les recommandations suivantes pour les personnes demandeuses d'asile présentant une certaine vulnérabilité:¹

Avant l'entretien avec l'OFPRA: «*La première identification de la vulnérabilité peut avoir lieu lors de l'introduction de la demande à l'Office au vu :*

- *des informations transmises par le guichet unique : les vulnérabilités détectées dans le cadre de l'accueil, qui ne peuvent en aucun cas concerner le fond de la demande, sont portées à la connaissance de l'Ofpra sous réserve de l'accord préalable du demandeur. Les personnes vulnérables détectées à ce stade et signalées à l'Ofpra sont les femmes enceintes, les personnes en situation de handicap – moteur, visuel et/ou auditif, mental ou intellectuel, les personnes souffrant de troubles du langage et les personnes susceptibles d'être régulièrement absentes pour raisons médicales. Le guichet unique a pour mission principale d'adapter les modalités d'accueil (en particulier l'hébergement) mais il ne peut en aucun cas connaître des vulnérabilités liées aux motifs de la demande de protection, motifs qui relèvent de la compétence exclusive de l'Ofpra ;*

- *des motifs de la demande et/ou des documents complémentaires contenus dans*

*le dossier de demande d'asile».*²

Lors de l'entretien ou à son issue : «*Si la vulnérabilité n'a pas été identifiée en amont, elle peut l'être au vu des déclarations du demandeur, lors de l'entretien et d'éventuels compléments dans le cadre de l'instruction. Ces compléments peuvent résulter, notamment, de signalements d'intervenants associatifs ou issus du milieu médical, inscrits dans l'accompagnement du demandeur d'asile. L'Ofpra les prend en considération aux côtés des autres éléments de la demande.»*³

Or, lorsqu'il s'agit de demandeur·se·s dubliné·e·s, les procédures sont bien plus strictes. Une personne dublinée assignée à résidence fait face à un risque plus élevé de se voir retirer l'accès aux conditions matérielles d'accueil pour avoir manqué un rendez-vous en préfecture, et peut être déclarée en fuite par la suite. Aminata, par exemple, avait manqué seulement un rendez-vous à la préfecture à cause d'un rendez-vous médical lié à sa grossesse et a été déclarée par la suite en fuite, bien qu'ayant prévenu la préfecture à l'avance de son incapacité exceptionnelle à se rendre à ce rendez-vous préfecture. L'administration apparaît intransigeante et ne fait ainsi preuve d'aucune volonté d'adaptation. Alors que l'OFPRA en parallèle préconise une certaine adaptation au besoin de personnes vulnérables en détectant par exemple «*les personnes susceptibles d'être régulièrement absentes pour raisons médicales»*, on peut ainsi parler d'une politique de double régime entre les demandeur·se·s d'asile en procédure Dublin et ceux·celles en procédure normale.

1 OFPRA, Guide des procédures 2018

2 Ibid.

3 Ibid.

Entretien avec Madame la Professeure Christina Alexopoulos, psychologue (extraits)

Actuellement enseignante à l'Université de Strasbourg, **Christina Alexopoulos intervient en parallèle en tant que psychologue dans un HUDA à Boulogne**. Elle est auparavant intervenue dans un CHUM à Bobigny durant 2 ans. Lors de notre entretien, elle nous a fait part de sa perspective sur la rétention de demandeur-se-s d'asile présentant une vulnérabilité psychique et plus globalement sur le caractère extrêmement dangereux de la rétention en CRA, même pour des personnes qui seraient au départ assez solides. La détention est faite pour fragiliser les personnes recluses, elle est mortifère dans ses soubassements théoriques et dans son application pratique.

- **Dans quel contexte vous êtes-vous rendue dans un CRA ?**

Des patients que j'avais suivis dans le CHUM où j'intervenais se sont retrouvés en CRA. J'ai décidé d'aller les voir, je me suis dit que c'était important de garder le lien, de ne pas lâcher les gens, surtout qu'ils se sentaient déjà assez isolés.

- **Pourquoi était-ce si important de garder le lien, pour vous ?**

Garder le lien est toujours primordial mais sans doute encore plus pour des personnes qui ont traversé des expériences où elles ont eu le sentiment que l'humanité se désintéressait d'elles. Je me suis dit aussi qu'il était très important de me différencier. Ces personnes-là viennent de pays dans lesquels elles ont vécu des expériences de désobjectivation; elles ont été déshumanisées. Chez les personnes torturées, il y a tout un processus de déculturation qui est à l'oeuvre : on a l'impression de ne plus faire partie de l'humanité. On est attaqué dans toutes ses appartenances. Françoise Sironi a beaucoup travaillé sur le processus de déculturation. Ce qu'elle a montré, c'est qu'après ce genre d'expériences, comme la torture par

exemple, qui était une expérience que toutes les personnes que j'avais suivies avaient traversée, on a l'impression de ne plus faire partie de l'humanité. Toute une série de tabous culturels sont transgressés autour du licite et de l'illicite, du sens de l'honneur, de la pudeur, de l'intimité. On se sent d'autant plus dépossédé de son corps qu'il devient son propre instrument de torture, comme par exemple quand on est attaché, quand on est affamé ou assoiffé. Finalement, tout cela peut être réactualisé dans une expérience où on se sent coupé du reste du monde.

Je me suis dit qu'il était important, tout au moins, de garder le lien, lien attaqué par les expériences de ces personnes. Le lien dans le double-sens du terme : le lien intra-psychique (notre capacité de relier les différentes expériences, de les élaborer, d'essayer de faire en sorte que ça fasse sens) et le lien inter-subjectif, le lien avec l'autre et avec le groupe. Quand on est en réclusion, on peut déjà avoir le sentiment d'être coupé du groupe.

- **Comment les personnes vulnérables psychologiquement réagissent-elle au transfert ?**

Parmi mes patients, il y en a un qui a été expulsé alors qu'il avait fait une tentative de suicide, et qu'il avait été hospitalisé pendant trois mois en psychiatrie. Ça n'a pas empêché qu'on l'expulse en Allemagne. Qui expulse à tour de bras en Afghanistan. Le problème pour ce monsieur c'est qu'il y a pratiquement toute sa famille qui a été assassinée en Afghanistan, donc pour lui, revenir là-bas c'était... aller à un cimetière à ciel ouvert en fait. Cette personne-là était en pleine possession de ses moyens intellectuels et finalement, de manière rationnelle, a décidé que, plutôt qu'être assassinée, elle préférait décider de la manière dont elle allait en finir.

- **D'après votre expérience, quel est l'impact de la rétention sur les personnes vulnérables psychologiquement ?**

Cela fait un effet de télescopage. Un autre de mes patients a vécu une expérience extrême. C'est quelqu'un qui vient du Tchad. C'est un fils d'opposant politique, qui a été témoin de l'arrestation violente de son père. Ce monsieur est arrivé en France plein d'espoir, l'envie de reprendre ses études, de continuer dans ses engagements citoyens. Il a fait l'objet d'une expulsion violente : il a fait une grève de la faim, à la suite de laquelle il a été embarqué, après avoir été menotté, encagoulé, dans l'impossibilité de respirer. Donc là, comment les expériences se télescopent-elles ? Quand cette personne était en prison au Tchad, elle étouffait : chaleur accablante, conditions de rétention où aucun critère sanitaire n'est respecté ... Elle étouffait aussi sous les coups reçus. Là, pendant le trajet, elle avait l'impression d'étouffer parce qu'elle portait cette cagoule très serrée. Il ne pouvait ni parler ni respirer. Je me suis posée la question, qu'est ce que ces personnes là voulaient faire taire en lui, faire cesser ? Qu'est ce qui pouvait faire peur chez cet homme menu qui était de toute façon exténué, très affaibli ? Quelle était cette force qu'il dégageait, et qui faisait si peur ?

- **Pour les personnes que tu as suivies en CRA, avez-vous des retours sur l'accompagnement psychologique en rétention ?**

Il y a un monsieur, celui qui avait fait une tentative de suicide, il en a fait une autre. Il n'y avait pas eu de suivi. Au début je ne pouvais pas y croire. Et c'est drôle parce que, parfois, on a vraiment besoin de croire que l'on est dans une république, dans un état de droit. On a toute une série de présupposés comme ça auxquels on tient. Je n'arrivais pas à me représenter cela. Donc je lui ai demandé : "Mais, vous n'avez pas vu de médecin, vous

êtes certain ?". Et finalement c'est assez délétère puisque c'est comme si je discréditais la parole de quelqu'un qui de toute façon ne fait que l'objet de discrédit. Mais mon étonnement était considérable, et en croisant des informations, j'ai pu constater que ce qu'il me disait était parfaitement vrai. Il avait vu une infirmière, rapidement, c'est tout. Normalement, quand on fait une tentative de suicide, on doit avoir droit à une hospitalisation, à un psy.



J'ai eu un autre patient qui, en CRA, a perdu la raison et a tenté de se suicider. Ce monsieur, qui avait été enfant-soldat au Tchad, n'a pas du tout été pris en charge en tant que mineur isolé à son arrivée en Europe. Après sa tentative de se pendre au CRA, on l'a ramené à l'hôpital, mais sous escorte policière. On ne l'a pas gardé à l'hôpital, alors que normalement quand on fait une tentative de suicide il y a tout un protocole, on doit y rester. Il est reparti, toujours sous escorte policière. Tant et si bien qu'après coup, quand on lui proposait des soins, il n'avait aucun désir d'aller voir un médecin. Dans son esprit, c'était complètement identifié aux forces de l'ordre.

2. La vulnérabilité repensée

La compréhension de la vulnérabilité des personnes dublinées est très restreinte, notamment dans la mise en pratique de mesures d'accompagnement. Un aspect majeur de la détermination de la vulnérabilité est qu'elle est envisagée à court terme. Dans les faits, une personne peut ne pas être considérée comme vulnérable dans un pays, ne pas avoir de « *besoins particuliers* » comme l'énonce l'article 22 de la directive Accueil; cependant c'est son renvoi dans l'État responsable de sa demande d'asile qui peut la rendre vulnérable. Un risque fréquemment soulevé par les associations soutenant entre autres juridiquement les personnes dublinées est celui de renvoi vers un pays dans lequel l'accueil des demandeur-se-s d'asile semble présenter des défaillances systémiques. En effet l'administration continue d'effectuer des mesures de transfert de demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s vers l'Italie, par exemple, bien que plusieurs tribunaux administratifs (TA) aient annulé des arrêtés ordonnant le transfert de dubliné-e-s vers l'Italie. Prenons par exemple, le TA de Versailles et sa décision prise le 11 octobre 2018 concernant un ressortissant Mauritanien, demandeur d'asile dubliné vers l'Italie. Le TA motive l'annulation de l'arrêté de transfert notamment par les motifs suivants:

«il ressort de plusieurs rapports établis par des organismes indépendants, et en particulier d'un rapport établi par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), en date d'août 2016, sur la base de missions organisées à Rome et à Milan entre le 27 février et le 4 mars 2016, dont le sérieux n'a pas été contesté en défense, que le système italien d'accueil des requérants et des bénéficiaires d'une protection présente des défaillances systémiques.»¹

«il ressort également de ce rapport que, après leur transfert en Italie, la procédure d'asile concernant ces étrangers « transférés » est soumise aux mêmes délais d'attente que pour les autres demandeurs d'asile. M. souligne, en joignant plusieurs pièces à l'appui de son affirmation, que le gouvernement italien nouvellement installé a décidé de réduire les budgets alloués notamment aux centres d'hébergement, les mesures prises ayant pour conséquence une nouvelle aggravation de la situation.»

«les critiques soulevées par M. B. à l'encontre des conditions d'accueil que l'Italie réserve aux demandeurs d'asile doivent être regardées, (...) en ce qu'elles permettent de retenir que les autorités italiennes étaient, à la date de l'arrêté attaqué, dans l'incapacité structurelle d'examiner effectivement sa demande, en méconnaissance de la convention de Genève de 1951.»

L'Italie n'est cependant pas un cas unique. D'autres pays européens présentent des défaillances récurrentes de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeur-se-s d'asile, comme la Hongrie ou la Bulgarie par exemple. La résolution du Parlement Européen de septembre 2018 invitant le Conseil Européen « *à constater, (...) l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée* » dénonce en effet la violation des droits fondamentaux des migrant-e-s, demandeur-se-s d'asile, et réfugié-e-s.² En ce qui concerne la Bulgarie, plusieurs TA ont annulé des mesures de transferts de personnes dublinées, « *au vu de la situation générale du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en Bulgarie* » et du risque « *de subir des traitements contraires à*

1 TA Versailles, 11 octobre 2018, n°1807048

2 Parlement Européen, "Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL))"

l'articles 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» en cas de renvoi.¹ Cependant, les préfetures continuent à émettre des arrêtés de transferts vers la Bulgarie.

Par exemple, mi-janvier 2019, La Cimade suivait au CRA du Mesnil-Amelot un jeune retenu Afghan dubliné, qui risquait d'être transféré vers la Bulgarie, bien qu'il y ait été exposé à des traitements inhumains lors de son passage. Sayed avait été enfermé pendant 2 mois dans des conditions indignes, pour le simple fait d'être demandeur d'asile: il était en effet détenu avec plus de 20 autres demandeurs d'asile dans une chambre insalubre. La Cimade a donc conduit une action urgente avec Amnesty International pour suspendre son transfert.² Début février les autorités françaises n'avaient toujours pas répondu à leurs demandes et un vol avait été de nouveau planifié pour le 20 février.

Ainsi, en continuant à transférer des demandeur-se-s d'asile vers des pays faisant preuve de défaillances systémiques, l'administration française est à l'origine d'une **vulnérabilisation** des demandeur-se-s d'asile. En effet, elle leur impose le risque de voir leur demande d'asile ignorée, de ne pas recevoir la protection nécessaire, de ne pas pouvoir accéder à leurs droits, et, dans certains cas, d'être victime de traitements inhumains et dégradants.

Mais il existe aussi d'autres dimensions trop souvent ignorées: une personne peut être catégorisée comme n'ayant pas de besoins particuliers car accompagnée par un certain entourage ou un milieu associatif comblant certaines carences étatiques en matière d'accueil des demandeur-se-s d'asile. Cependant, son transfert vers le pays responsable de sa demande d'asile peut créer une forme d'exclusion sociale: la personne peut se retrouver

isolée en étant renvoyée dans un pays sans aucune forme d'attache, peut aussi ne pas retrouver l'accompagnement associatif dont elle bénéficiait, ou du moins pas immédiatement. Dans certains cas, la barrière de la langue peut augmenter ce risque d'isolement. Ces différents éléments ne sont en aucun cas soulevés voir mentionnés juridiquement comme arguments pouvant faire obstacle à une mesure de transfert. Pourtant, il est nécessaire de les considérer dans une perspective de meilleure compréhension de la vulnérabilité des personnes dublinées. Madame la Professeure Alexopoulos nous expliquait en effet que:

«L'exclusion ne peut être que vécu sur le mode d'un rejet, et pour des personnes vulnérables, ça peut être une voie ouverte vers la précarisation la plus extrême, et son corollaire psycho-pathologique : des pratiques d'addiction et des conduites à risque. On peut consciemment ou inconsciemment se mettre en danger, surtout quand on a l'impression de faire l'objet d'un désamour. C'est comme si on se disait 'A quoi bon ?' et on cessait de prendre soin de soi. Ça peut être un comportement auto-punitif. Il y a un cas auquel je pense, où justement une personne qui a été exclue, a été prise dans un parcours de consommation de drogue, prostitution et finalement, très grande mise en danger.»

Cette réflexion nous amène à nous poser une question finale : les personnes dublinées ne sont-elles pas de facto vulnérables ? En effet, ce qui est trop souvent oublié dans le débat européen sur le cas des dubliné-e-s, c'est qu'ils-elles sont **avant tout des demandeur-se-s d'asile**. Ainsi, il est important de rappeler que dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, la Cour Européenne des Droits

1 TA Lille, 2 mai 2016, n° 1603217

2 Amnesty international, "Sayed, 19 ans, bientôt renvoyé vers l'enfer?", 18 Janvier 2019

de l'Homme énonçait le point suivant:

«Dans le présent contexte, la Cour doit en effet prendre en considération la vulnérabilité spécifique du requérant, inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont.»

Dans le cas qui était soumis à la Cour, un ressortissant afghan était entré dans l'Union Européenne par la Grèce au mois de décembre 2008. Ses empreintes digitales y ont été prélevées et il a été placé en détention, avant de faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire. Il s'est ensuite rendu en Belgique, où, en application de la procédure Dublin, les autorités belges ont décidé de le transférer vers la Grèce. Suite à l'exécution de ce transfert, il a vécu dans des conditions de dénuement total, sans pouvoir remplir ses besoins élémentaires, et a été placé en détention en Grèce. L'absence de prise en compte de la vulnérabilité du requérant, en tant que demandeur d'asile, est au coeur du raisonnement qui conduit la CEDH à considérer que la détention et les conditions d'existence du requérant en Grèce ont violé l'article 3 de la CEDH, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. Ainsi, après avoir admis que ses conditions de détention s'analysaient en un traitement dégradant, la Cour ajoute que **«la détresse du requérant a été accentuée par la vulnérabilité inhérente à sa qualité de demandeur d'asile»**, puis conclut à une violation de l'article 3 de la CEDH par la Grèce.¹ De même, la Cour lie la responsabilité des autorités grecques à l'absence de prise en compte de la vulnérabilité du demandeur: elles *«n'ont pas dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles il s'est trouvé (...)»*.²

La Cour affirmait donc que la vulnérabilité était inhérente aux demandeur-se-s d'asile, ce qui pourrait présenter un premier élément de réponse à notre question. Cependant, dans les faits, il nous a semblé que de par sa qualité de demandeur-se d'asile, une personne dublinée n'était pas considérée comme vulnérable tant qu'elle n'avait pas obtenu une forme de protection internationale; tant que la véracité de son récit d'asile n'avait pas été certifiée. D'une certaine façon, la «présomption de véracité» ne semble pas appliquée : bien qu'il faille considérer selon la CEDH les demandeur-se-s d'asile comme un groupe vulnérable de par leur parcours migratoire et les expériences traumatiques traversées, la pratique observée nous indique que le bénéfice du doute ne semble jamais profiter à l'intéressé.e en vue de considérer sa vulnérabilité et de s'y adapter au sein du centre de rétention. Dans le cas de Solomon par exemple, dans l'ordonnance statuant sur sa contestation de l'arrêté de placement en rétention et sur la première requête en prolongation d'une mesure de rétention administrative, le JLD motivait sa décision notamment par l'argument suivant :

«Qu'en outre l'arrêté du préfet mentionne qu' "il ne ressort d'aucun élément du dossier que l'intéressé présenterait un état de vulnérabilité qui s'opposerait à un placement en rétention", de sorte que l'administration a satisfait aux obligations de l'article L511-I, II du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lui enjoignant de procéder à une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé préalablement à la décision de placement en rétention; que si l'article R533-12 du même code prévoit la possibilité pour le retenu qui en fait la demande de faire l'objet d'une évaluation

1 CEDH, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, n° 30696/09, p. 49

2 CEDH, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, n° 30696/09, p. 55

tion de son état de vulnérabilité par les agents de l'OFII, cette faculté concerne l'exécution de la mesure de rétention mais non la décision de placement en rétention, de sorte que la préfecture n'est pas tenue de solliciter un tel examen avant le placement en rétention; que le retenu ne rapporte d'ailleurs aucune preuve des éléments allégués s'agissant de son parcours migratoire; que dès lors, le moyen soulevé tiré du défaut de motivation sera rejeté de même que celui de l'absence de prise en compte de l'état de vulnérabilité de l'intéressé»

Cependant, l'intéressé, sans apporter de «*preuves matérielles*», faisait part de ses expériences traumatiques, notamment des nombreux épisodes de torture et de détention arbitraire dont il avait été victime en Erythrée et en Libye, sans qu'elles ne soient prises en compte. Ce refus de considérer la vulnérabilité de l'intéressé afin de s'y adapter nous a semblé déterminé par l'absence de présomption de véracité : c'est une

situation de «parole contre parole», où le doute ne profite en aucun cas à l'intéressé.

Néanmoins, il est aussi possible d'argumenter que la généralisation du concept de vulnérabilité entraînerait sa banalisation et le priverait de son utilité juridique. Joanna Pétin, dans son article «Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires», soutient en effet que qualifier de vulnérable l'ensemble des demandeur-se-s d'asile «*ampute l'utilité même de l'incursion de la notion de vulnérabilité dans la sphère juridique. Si cette qualification est louable d'un point de vue humain, elle vide de sens l'apport juridique d'une telle notion.*»¹ **Ainsi, ce n'est peut être pas le concept de vulnérabilité qui est problématique en soi mais plutôt la prise en charge de base et la protection des demandeur-se-s d'asile sur laquelle se construit ce concept.**

1 Joanna Pétin, "Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires", ELSJ, 18 avril 2015



CONCLUSION

Les transferts des demandeur-se-s d'asile dublinées, opérés au sein de l'Union Européenne, sont plus aisément mis en œuvre que d'autres formes d'éloignement. On assiste donc à **une multiplication des transferts au service d'une politique du chiffre** : transferts ou éloignement, seul compte le nombre de personnes qui ont quitté la France. La rétention, préalable au transfert, est facilitée pour l'administration. Cet enfermement se fait de plus en plus massif et indifférencié. Or, **l'enfermement des demandeur-se-s d'asile n'est pas, et ne doit pas être, une pratique anodine.**

Ce rapport a cherché à analyser l'impact de la loi du 20 mars 2018 sur les demandeur-se-s d'asile dubliné-e-s. La conséquence majeure de la mise en application de cette loi est la marge de manoeuvre qu'elle a octroyé aux autorités françaises afin de placer en rétention les personnes dublinées. La définition du risque non négligeable de fuite a permis d'encadrer légalement une pratique déjà courante d'enfermement des dubliné-e-s en vue de l'exécution d'une décision de transfert. Cependant, alors que les conditions permettant de priver une personne de liberté devraient être strictes, **les critères caractérisant le « risque non négligeable de fuite » sont imprécis et inadaptés.** Au-delà du texte de loi, l'administration a fait une interprétation extensive de ces critères. La validation de cette interprétation par certaines juridictions s'effectue souvent au mépris de la situation personnelle des dubliné-e-s et des difficultés inhérentes à leur statut de demandeur-se-s d'asile.

De plus, des garanties procédurales incluses dans le règlement Dublin III sont en pratique ignorées. **La prise en compte de la vulnérabilité des personnes retenues apparaît ainsi comme une garantie de façade.** L'état de santé des personnes vulnérables en rétention, censé être une « *préoccupation primordiale* » pour les Etats, se traduit sur la décision de placement en rétention par une ligne évoquant l'absence de vulnérabilité de manière stéréotypée. Le placement en rétention des enfants, censé n'intervenir qu'en dernier recours, s'avère pourtant pratiqué pour des raisons logistiques. La réalité de la rétention de par la reproduction du milieu carcéral, a pourtant un impact non négligeable, d'autant plus pour des personnes présentant déjà un état de vulnérabilité.

Ainsi, dans une logique de renvoi à tout prix, ces deux éléments, prévus par le droit européen comme des garanties limitant l'enfermement pour les demandeur-se-s d'asile en procédure Dublin, sont vidés de leur substance par le droit français et l'interprétation qui en est faite. La rigidité des procédures et l'absence de prise en compte de la situation individuelle traduisent le fait que les personnes dubliné-e-s sont considérés comme des étranger-ère-s ayant vocation à être transféré-e-s plutôt que des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

ANNEXES

Précisions méthodologiques

Le déroulement de la journée des intervenant·e·s Cimade aux CRA 2 et 3 du Mesnil-Amelot

Après avoir suivi plusieurs formations données par La Cimade et notre tutrice Magali Guadalupe-Miranda, nous avons pu nous rendre au Mesnil-Amelot. La journée de l'équipe de La Cimade est ainsi découpée :

Après avoir signé le registre de présence au greffe, les intervenant·e·s récupèrent un document indiquant les transferts effectués la veille, et ceux à venir pour la journée. Il peut s'agir d'audiences au Tribunal de Grande Instance (TGI) ou à la Cour d'Appel, mais aussi de vols prévus par la préfecture. Autour de 10h, chaque intervenant·e se rend dans son bureau : il y en a 4, soit 2 par CRA (le CRA 2 est habilité pour accueillir des familles, tandis qu'il y a uniquement des hommes au CRA 3). Nous accompagnons chacune un·e intervenant·e.

En général, les passages des personnes retenues s'enchaînent. Dans la salle d'attente et le couloir menant aux bureaux, dont l'accès est parfois contrôlé par les policier·ère·s, de nombreuses personnes patientent, et les intervenant·e·s de La Cimade essaient de traiter en premier lieu les demandes les plus urgentes.

Une base de données en ligne permet de retrouver le nom de la personne et son suivi, potentiellement fait par d'autres salarié·e·s. Les missions de La Cimade sont alors très diverses. Il peut s'agir de former un recours contre une mesure d'éloignement, ou contre une décision de prolongation de la rétention. De remplir un document pour déposer une demande d'asile. De rappeler aux retenu·e·s leurs droits en rétention. De leur permettre de contacter des membres de leur famille à l'étranger, ou leur avocat·e. Parfois, d'apporter un peu de soutien psychologique. Les intervenant·e·s passent également parfois du temps en zone de vie, pour évaluer les conditions d'hygiène, l'état des équipements.

Autour de midi, des policier·ère·s bloquent l'accès au couloir et font sortir tout le monde. Le ou la salarié·e Cimade finit de rédiger les recours, et rentre les statistiques du jour (les transferts qui ont eu lieu) dans la base de données. Puis vers 13h, nous retrouvons le reste des intervenant·e·s pour déjeuner. C'est l'occasion de débriefer, et de demander des conseils par rapport aux cas qui posent problème. Vers 14h, chacun·e retourne dans son bureau, et laisse de nouveau entrer les personnes qui patientent. Leur travail se poursuit jusqu'à 17h45.

Analyse de décisions de la cour d'appel de Paris

Nous avons procédé à une analyse de 100 décisions de la cour d'appel de Paris, sur une période du 7 avril 2018 au 15 janvier 2019, disponibles sur la base de données Lexis360®, ainsi qu'une décision fournie par La Cimade. Ces décisions concernent des personnes dubliné·e·s placées en rétention dans les centres du Mesnil-Amelot et de Vincennes. Dans ces décisions, nous nous sommes principalement concentrées sur deux aspects :

- a) Les critères de risque non négligeable de fuite. Étaient-ils mentionnés par la cour, par les avocat·e·s ? Si oui, lesquels ? Plusieurs critères étaient-ils utilisés simultanément ?
- b) La vulnérabilité. Était-elle évoquée par la cour, les avocat·e·s ? De quelle manière ?

Nous avons essayé de voir si soulever ces deux aspects permettait une libération des retenu·e·s dubliné·e·s. Parmi toutes les décisions observées, une seule a permis la remise en liberté d'un retenu. Celle-ci était fondée sur la vulnérabilité du jeune enfant de la personne retenue, qui avait une maladie cardiaque, ce qui justifiait une de ses absences à un rendez-vous à la préfecture.

Entretien avec Christina Alexopoulos

Le 20 février 2019, nous avons mené un entretien avec la psychologue Christina Alexopoulos. Rencontrée lors d'un évènement sur les CRA à l'EHESS, celle-ci a accepté de partager avec nous, pour ce rapport, son expérience des centres de rétention, et, plus largement, des sentiments de déshumanisation et d'exclusion que peuvent ressentir les demandeur·se·s d'asile enfermé·e·s. Nous avons sélectionné des passages de l'entretien, restitués dans une double-page de notre analyse.

Entretien avec Me Jean-Baptiste Simond

Le 10 avril 2014, nous avons pu nous entretenir avec Me Jean-Baptiste Simond, avocat au barreau de Paris. Cet entretien nous a permis de mettre en perspective la loi du 20 mars 2018 par rapport à d'autres législations impactant la défense des personnes placées en rétention. Nous avons également pu appréhender le rôle de l'avocat·e dans le contexte de la rétention.

Bibliographie

• Dispositions normatives

Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen, JORF n°0067 du 21 mars 2018, texte n°1.

Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, JORF n°0209 du 11 septembre 2018, texte n° 1.

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil européen du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JOUE du 29 juin 2013, L. 180, p. 96-116.

Règlement du Parlement européen et du Conseil européen n° 604-2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JOUE du 29 juin 2013, L. 180, p. 31-59.

• Jurisprudence

CA Paris, 5 juin 2018, n° 18/02275
 CA Paris, 13 octobre 2018, n° 18/04452.
 CA Paris, 23 octobre 2018, n° 18/04631
 CA Paris, 31 octobre 2018, n° 18/04802
 CA Paris, 28 novembre 2018, n° 18/05277
 CA Paris, 7 décembre 2018, n° 18/05432
 CA Paris, 4 janvier 2019, n° 19/00038.
 CA Lyon, 23 janvier 2019. N°19/00532

CJUE, grande chambre, 19 mars 2019, Jawo, affaire C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218
 CJUE, 2ème chambre, 15 mars 2017, Al Chodor, affaire C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213

Cass. 1ère civ., 27 septembre 2017, n° 17-15160.

Conseil Constitutionnel, 22 février 2018, Saisine n°2018-762
 Conseil Constitutionnel, 15 mars 2018, Décision n°2018-762 DC

Conseil d'État, Juge des référés, 18 octobre 2006, n°298101

Conseil d'État, Avis n° 415174 du 11 avril 2018.

TA Lille, 2 mai 2016, n°1603217
 TA Versailles, 11 octobre 2018, n°1807048

TGI de Bordeaux, 12 juillet 2018, n° 18/06136
 TGI de Montpellier, 26 septembre 2018, n° 18/01221
 TGI de Toulouse, 2 novembre 2018, n° 18/01958

Ordonnances de la cour d'appel de Paris, sur une période du 7 avril 2018 au 15 janvier 2019, disponibles sur la base de données Lexis360®, ont été examinées. Voir Annexe.

CEDH, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, n° 30696/09

• Ressources de La Cimade

La Cimade, "Gestion sécuritaire de l'incompatibilité avec l'enfermement : le placement à l'isolement", Le Droit à la Santé des personnes enfermées en rétention administrative : Rapport 2012-2013.

Centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun de 2015, ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte

Centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun de 2016, ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte

Centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun de 2017, ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte

Centres et locaux de rétention administrative – Rapport commun de 2018, ASSFAM Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France et Solidarité Mayotte

La Cimade, "Rétention des Personnes Dublinées : Publication de la Loi Permettant sa Généralisation", 21 mars 2018

La Cimade, "Conditions d'accès au droit d'asile en Île-de-France", 3 janvier 2019

La Cimade, Dubliné.e, vous avez dit Dubliné.e ? Guide pratique et théorique du règlement Dublin, 18 janvier 2019

La Cimade, Dublin : le Conseil d'État révisé sa jurisprudence sur le report du délai de transfert en cas de recours, 26 septembre 2018

- **Autres ressources**

Assemblée Nationale, Régime d'asile Européen (n°427), Amendement n°66, 7 décembre 2017

Amnesty international, "Sayed, 19 ans, bientôt renvoyé vers l'enfer?", 18 Janvier 2019

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis du 17 décembre 2018 relatif à la prise en charge sanitaire des personnes étrangères au sein des centres de rétention administrative, 21 février 2019

Editions Législatives, "Les demandeurs d'asile « dublinés » peuvent être placés en rétention", 22 mars 2018

Editions Législatives, "Détermination de l'État responsable de l'examen de la demande de protection internationale"

Gilles Lhuillier, "Essai de définition: L'institution juridique des camps". dans Le Cour Grandmaison, Olivier. *Le retour des camps ?*, Autrement « Frontières », 2007

Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen (n° 331), 7 février 2018

Joanna Pétin, "Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires", ELSJ, 18 avril 2015

Joanna Pétin, "Droit d'asile : la vulnérabilité des demandeurs et les incohérences du projet de loi Valls-Cazeneuve", ELSJ, 28 avril 2015

Franck Enjolras, « Soigner en centre de rétention administrative », Hommes et migrations [En ligne], 1282 | 2009

Fiche pratique "Centres de rétention", Site officiel de l'administration française: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2780>.

Le Monde, "La France sévèrement condamnée pour la rétention d'enfants étrangers", 13 juillet 2016

Libération, "Au Sénat, Nathalie Loiseau dénonce un «shopping de l'asile»", 9 mai 2018

Ministère de l'Intérieur, Archives: Les Centres de Rétention Administrative, 3 mars 2014

OFII, Rapport d'activité 2017

OFPRA, Guide des Procédures 2018

Parlement Européen, "Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL))"