

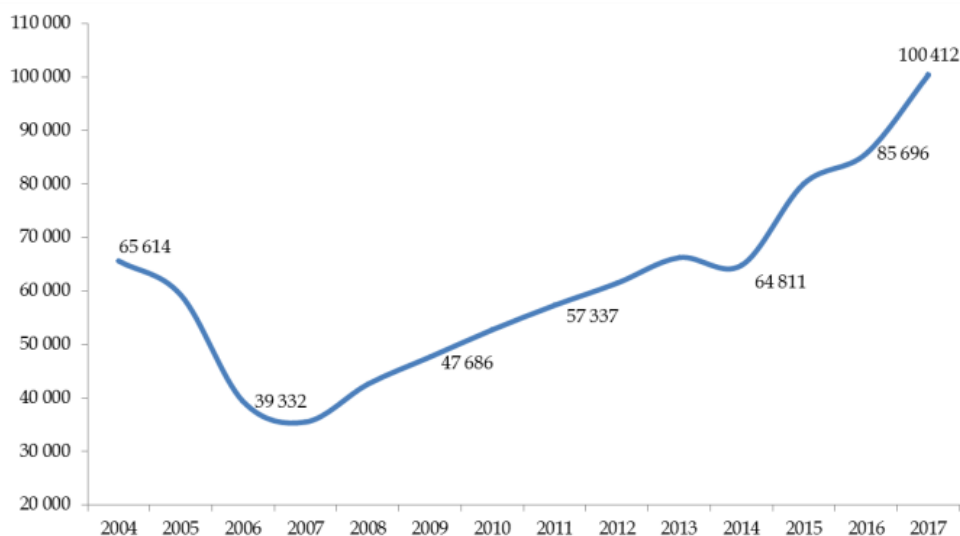
Réunie le mercredi 17 janvier 2018, sous la présidence de M. Philippe Bas, la commission des lois a examiné le rapport de M. François-Noël Buffet, rapporteur, et établi son texte sur la **proposition de loi n° 149 (2017-2018)**, adoptée par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017, permettant une **bonne application du régime d'asile européen**.

I. LE CONTEXTE MIGRATOIRE : UNE AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE D'ASILE

D'après l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la France a enregistré **100 412 demandes d'asile en 2017**.

Signe de l'ampleur de la crise migratoire, ce nombre est en **hausse de 17 % par rapport à 2016** et de **90 % par rapport à 2010**.

Nombre de demandes d'asile enregistrées en France



*Source : commission des lois du Sénat,
à partir des données de l'OFPRA*

II. LE RÈGLEMENT DUBLIN : UN SEUL ÉTAT RESPONSABLE DE LA DEMANDE D'ASILE

Le régime d'asile européen commun (RAEC) repose sur un principe cardinal : **un seul État est compétent pour l'examen d'une demande d'asile**.

Fixé par la convention de Dublin du 15 juin 1990, ce principe a été mis en œuvre par trois règlements européens en 2000, 2003 (« Dublin II ») et 2013 (« Dublin III »).

Huit critères hiérarchisés sont prévus pour déterminer l'État responsable de l'examen de la demande d'asile (pays d'entrée dans l'espace Dublin, localisation des membres de la famille...).

En pratique, le régime « Dublin » fonctionne principalement à partir des prises d'**empreintes digitales** des demandeurs, enregistrées dans la **base de données Eurodac**.

Le périmètre des accords « Dublin »



Source : Commission européenne

Au total, 25 963 procédures « Dublin » ont été engagées sur le territoire national en 2016, soit une multiplication par cinq du nombre de « dublinés » par rapport à l'année 2014. Sur les dix premiers mois de l'année 2017, 34 523 procédures « Dublin » ont été engagées.

III. UN RÉGIME « DUBLIN » AUJOURD'HUI À BOUT DE SOUFFLE

A. Les problématiques européennes

L'ensemble des États « Dublin » connaissent des difficultés dans la mise en œuvre des procédures de réadmission : en 2016, 3 968 transferts ont été effectivement réalisés par l'Allemagne (sur 55 690 procédures engagées), 5 244 par la Suède (sur 12 118 procédures) et 61 par l'Italie (sur 14 229 procédures).

Plusieurs facteurs expliquent cet échec :

- le manque de solidarité entre les États

Les accords de Dublin pèsent particulièrement sur un nombre restreint d'États comme la Grèce, l'Italie, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie, ce qui remet en cause leur soutenabilité.

- les stratégies d'évitement des États et des refus de recueil d'empreintes

Seuls 23 % des franchissements irréguliers d'une frontière extérieure de l'Union européenne font l'objet d'un prélèvement d'empreintes digitales, ce qui nuit gravement à l'efficacité de la base de données Eurodac.

Entre le 1^{er} janvier et le 18 septembre 2017, sur 5 576 présentations à la borne Eurodac dans le Calaisis, 3 469 refus de prélèvement d'empreintes ont été relevés (62 %). 132 personnes ont été placées en garde à vue, aucune n'a été poursuivie pénalement.

B. Les difficultés françaises : la remise en cause de la rétention des « dublinés »

- Rétention avant la décision de transfert

Le Conseil d'État a rappelé en juillet 2017 que le droit français n'a pas prévu le placement en rétention des étrangers sous procédure « Dublin » en amont de la décision de transfert, leur rétention étant seulement possible après notification de cette décision.

- Rétention après la décision de transfert

Depuis mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'autorise le placement en rétention des « dublinés » après une décision de transfert que si le droit national de chaque État précise, par des dispositions de portée générale, la définition du « **risque non négligeable de fuite** » qui justifie ce placement.

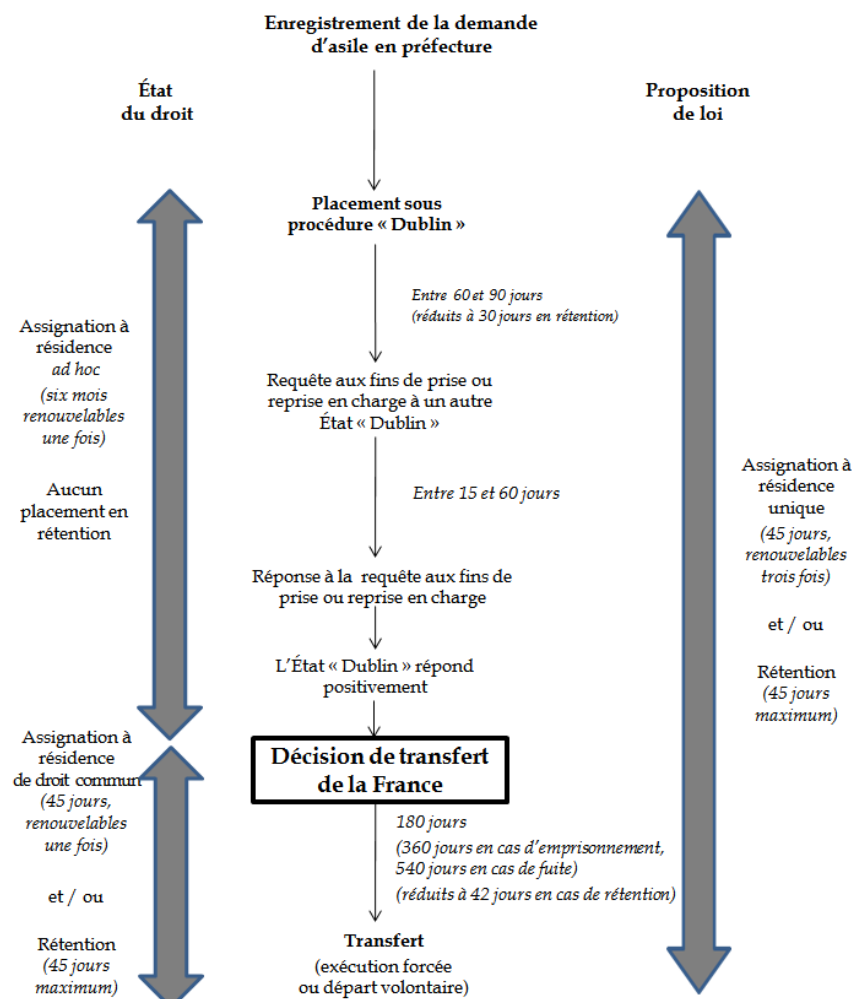
Un **arrêt du 27 septembre 2017 de la Cour de cassation** constate que la France n'a pas défini ce « **risque non négligeable de fuite** » et **interdit donc le placement en rétention des « dublinés »**.

- Des résultats insuffisants

En 2016, sur les 14 308 procédures « Dublin » ayant reçu l'accord de l'État responsable, **seules 1 320 ont abouti à un transfert, soit 9 %**.

IV. LA PROPOSITION DE LOI : SÉCURISER LES PROCÉDURES FRANÇAISES

La proposition de loi vise à **autoriser le placement en rétention d'un étranger dès le début de la procédure « Dublin », sans devoir attendre la notification de la décision de transfert.**



La proposition de loi tend, en outre, à **sécuriser le placement en rétention des « dublinés », que cette mesure soit notifiée après la décision de transfert (état du droit) ou en amont (ajout du texte transmis au Sénat).**

Elle prévoit **onze critères alternatifs permettant, sauf circonstance particulière, de caractériser un « risque non négligeable de fuite ».**

Enfin, la proposition de loi **simplifie le régime d'assignation à résidence des « dublinés »** et garantit leur droit à l'information.

V. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

A. Répondre de manière urgente à un « vide juridique »

La commission des lois a jugé urgent de faire évoluer la loi pour **sécuriser le placement en rétention des « dublinés »** : les services de l'Etat sont aujourd'hui démunis face à l'augmentation du nombre de procédures « Dublin » et leur difficile mise en œuvre.

Les moyens alloués aux centres de rétention administrative (CRA) par la loi de finances initiale pour 2018 sont toutefois insuffisants : les crédits dédiés au fonctionnement hôtelier des CRA sont inférieurs à l'exécution constatée en 2016.

B. Conforter et améliorer l'efficacité des procédures « Dublin »

La commission a souhaité :

- **lutter plus efficacement contre les refus de prise d'empreintes digitales**, qui minent l'efficacité des procédures ;
- **accélérer les procédures en réduisant de quinze à sept jours du délai de recours contre une décision de transfert** ;
- **faciliter l'organisation des visites domiciliaires pour s'assurer de la présence d'un étranger assigné à résidence, sans avoir recours à la rétention**

C. Sécuriser l'assignation à résidence de personnes condamnées à une interdiction du territoire

La commission des lois a **sécurisé les assignations à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, dont le régime a été fragilisé fin 2017** par une décision du Conseil constitutionnel.

Il lui a semblé absolument nécessaire de contrôler la présence sur le territoire d'**individus potentiellement dangereux** qui, pour certains, ont été condamnés pour des actes de **terrorisme**.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.



Lien vers le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l17-218/l17-218.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37