

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Secrétariat général
à l'immigration et à l'intégration

Circulaire du 1^{er} avril 2011 relative au droit d'asile. Application du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « règlement Dublin ». Mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile mentionnées à l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

NOR : IOCL1107084C

Pièces jointes : 2.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Monsieur le préfet de police ; Mesdames et messieurs les préfets (métropole et outre-mer s'agissant de la mise en œuvre des procédures prioritaires).

La législation française sur le droit d'asile repose sur un principe général selon lequel toute personne qui sollicite l'asile en France bénéficie d'un droit de séjour jusqu'à l'issue de l'examen de sa demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en cas de recours contre une décision de rejet de l'office, jusqu'à la décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Ce principe connaît cependant deux exceptions :

- d'une part, lorsque l'examen de la demande d'asile relève d'un autre État membre de l'Union européenne en application du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « règlement Dublin ». Dans ce cas, le demandeur d'asile ne peut en principe bénéficier ni du droit à l'admission provisoire au séjour, ni du droit à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPRA (art. L. 741-4 [1^o] et L. 723-1 1^{er} al. du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [CESEDA]) ;
- d'autre part, dans un certain nombre de cas spécifiques, limitativement énumérés par la loi à l'article L. 741-4 (2^o à 4^o). Dans ces cas, le demandeur d'asile a droit à l'examen de sa demande d'asile mais sans être mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour. Il a seulement le droit de se maintenir en France jusqu'à la décision de l'OFPRA qui statue alors de manière prioritaire, dans des délais rapides, l'éventuel recours devant la CNDA n'ayant pas un caractère suspensif (art. L. 741-4, L. 742-5, L. 742-6 et L. 723-1 2^o al.).

Ce dispositif est conforme aux exigences constitutionnelles, aux engagements internationaux de la France ainsi qu'au droit de l'Union européenne.

La France, deuxième pays au niveau mondial en matière d'accueil de demandeurs d'asile, est confrontée pour la troisième année consécutive à une hausse importante de la demande d'asile, avec une augmentation de la demande globale de 20 % en 2008, 12 % en 2009 et 10 % en 2010 (+13,5 % pour les seules premières demandes). Le taux moyen de reconnaissance d'une protection n'était pourtant pas supérieur à 29,4 % en 2009 et, pour certaines nationalités fortement représentées dans la demande d'asile, n'atteignait pas 10 %.

La hausse de la demande d'asile conduit à un allongement des délais d'instruction par l'OFPRA et la CNDA, les délais moyens étant aujourd'hui de l'ordre de dix-neuf mois. Elle conduit également à un engorgement du dispositif national d'accueil et seuls un peu plus de 30 % des demandeurs d'asile ayant vocation à un hébergement en CADA y ont aujourd'hui effectivement accès.

Un certain nombre de mesures ont été prises au cours de l'année 2010 pour renforcer les moyens en personnel de l'OFPRA et de la CNDA afin de réduire les délais d'examen et pour renforcer les capacités d'hébergement des demandeurs d'asile.

Cet effort budgétaire doit s'accompagner d'une gestion rigoureuse de l'ensemble des procédures d'asile, dans le respect de la législation en vigueur.

Il est essentiel de garantir le respect du droit d'asile et d'offrir une protection aux personnes dont le besoin d'asile est avéré. Simultanément, il est indispensable de lutter contre les abus du recours à la demande d'asile et les détournements de procédure.

Dans ce contexte, je vous demande d'améliorer la gestion de deux procédures dont vous avez la responsabilité : la mise en œuvre du règlement Dublin et le placement en procédure prioritaire. Il vous est donc demandé, d'une part, de vous assurer de l'application effective des dispositions du règlement Dublin, en vue de permettre l'examen par l'État membre

compétent de la demande d'asile. Vous veillerez, d'autre part, chaque fois que les conditions prévues par la réglementation sont remplies, à la mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire afin d'assurer un traitement complet mais rapide des demandes relevant de cette modalité d'examen.

L'application de ces dispositions n'ayant pas, conformément à la loi, un caractère automatique, vous devez procéder, pour chaque demande présentée, à un examen individuel pouvant vous conduire, si cela apparaît justifié au cas particulier, notamment pour des raisons humanitaires, à ne pas faire usage de la procédure prioritaire ou de la procédure Dublin. Je vous demande d'être particulièrement attentif à cette exigence d'examen individuel de chaque demande.

Dans le cas où il sera fait application du règlement Dublin ou des procédures prioritaires, vous assurerez un suivi très vigilant de ces dossiers, de l'engagement de ces procédures jusqu'à leur accomplissement, dans le respect notamment du partage des compétences entre le préfet compétent territorialement en matière de première admission au séjour des demandeurs d'asile et le préfet de département du domicile du demandeur. Vous veillerez en particulier au respect des délais, qui constitue un élément essentiel de la problématique à laquelle nous sommes confrontés.

Vous vous assurerez par ailleurs que les décisions de transfert prises en application du règlement Dublin ainsi que les décisions de rejet de l'OFPRA prises dans le cadre des procédures prioritaires, soient effectivement suivies d'effet soit par le départ vers l'État membre responsable de la demande d'asile, soit par l'éloignement des demandeurs d'asile déboutés.

J'attire votre attention sur les conséquences de l'arrêt MSS c/Grèce et Belgique du 21 janvier 2011, qui fait obstacle désormais au renvoi vers la Grèce des demandeurs d'asile en provenance de cet État, en application des dispositions du règlement communautaire n° 343/2003 du 18 février 2003, dit « règlement Dublin ».

Vous vous reporterez donc au télégramme en date du 14 mars 2011, par lequel je vous ai demandé de cesser, à titre provisoire et dans l'attente de nouvelles instructions, les transferts vers la Grèce et de faire application des dispositions de l'article 3.2 du règlement CE n° 343/2003 du 18 février (règlement Dublin) qui permet, en pareil cas et par dérogation, à chaque État membre d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés par ce règlement.

Cette mesure provisoire ne remet toutefois pas en cause l'application du règlement Dublin et le principe de responsabilité de chaque État membre dans toutes les situations où ceux-ci peuvent être mis en œuvre.

Je vous prie de trouver ci-joint en annexe les instructions concernant l'application de ces procédures, qui pour certaines d'entre elles entraîneront une modification de votre organisation.

Je vous demande de me rendre compte dans un délai de trois mois, puis de manière trimestrielle, sous le timbre SGII-SAS, de l'application de ces dispositions et des difficultés que vous aurez pu rencontrer.

Pour le ministre et par délégation :
*Le secrétaire général à l'immigration
et à l'intégration,*
S. FRATACCI

ANNEXE I

LA PROCÉDURE DUBLIN EN PRÉFECTURE

I. – LA DÉTERMINATION DE L'ÉTAT RESPONSABLE

1.1. **L'administration de la preuve**

1.2. **L'instruction de la demande**

1.2.1. *L'entretien*

1.2.2. *L'attente de la réponse de l'État membre*

1.2.3. *Les conséquences*

– La France est responsable de l'examen de la demande d'asile

– Un autre État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile

II. – LA SAISINE DE L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE

2.1. **Les délais de saisine de l'État membre**

2.2. **La forme et le contenu de la saisine**

– La nature des données pouvant être transmises

– Les modalités de transmission

III. – LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE

3.1. **La réponse de l'État requis**

3.1.1. *L'acceptation formelle du transfert*

3.1.2. *La réponse négative et la demande de réexamen*

3.1.3. *L'absence de réponse de l'État requis dans les délais : l'accord implicite*

3.2. **Le transfert du demandeur d'asile vers l'État membre responsable**

3.2.1. *Les modalités du transfert*

3.2.2. *Le délai de transfert et les cas de prolongation*

3.3. **Le traitement d'une demande d'asile suite à l'échec de la procédure Dublin**

ANNEXE II

LES PROCÉDURES PRIORITAIRES

I. – LES TROIS CAS DE PLACEMENT EN PROCÉDURE PRIORITAIRE DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE CHAQUE FOIS QUE LES CONDITIONS APPARAISSENT REMPLIES, APRÈS UN EXAMEN ATTENTIF ET CIRCONSTANCIÉ DES DOSSIERS DE DEMANDES D'ASILE

1.1. **Article L. 741-4 (2°) : clause de cessation/pays d'origine sûrs/protocole « Aznar »**

1.2. **Article L. 741-4 (3°) : ordre public**

1.3. **Article L. 741-4 (4°) : fraude délibérée, recours abusif, échec à une mesure d'éloignement**

II. – LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE PROCÉDURE : UNE INSTRUCTION COMPLÈTE MAIS RAPIDE DE L'OFPRA ET LA NOTIFICATION IMMÉDIATE D'UNE OQTF S'AGISSANT DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS PAR L'OFPRA

2.1. **La mise en œuvre de la procédure prioritaire et l'examen par l'OFPRA**

Décision motivée de refus d'admission au séjour

Documents remis à l'étranger et transmission de la demande d'asile à l'OFPRA

Examen de la demande d'asile par l'OFPRA dans un délai de quinze jours

Placement en procédure prioritaire en cours de procédure de demande d'asile

2.2. Les conséquences de la mise en œuvre de la procédure prioritaire s'agissant des déboutés du droit d'asile

Absence de recours suspensif devant la CNDA

Notification immédiate d'une OQTF

ANNEXE I

LA PROCÉDURE DUBLIN EN PRÉFECTURE

Les dispositions du règlement Dublin doivent être mises en œuvre de façon rigoureuse en vue d'améliorer le taux de retour vers les États membres compétents pour l'examen de la demande d'asile. La mise en œuvre du règlement Dublin ne fait toutefois pas obstacle à tout examen de la demande d'asile par la France conformément à l'article 53-1 de la Constitution.

I. – LA DÉTERMINATION DE L'ÉTAT RESPONSABLE

La détermination de l'État responsable s'effectue sur la base de critères objectifs hiérarchisés énumérés au chapitre III du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

La multiplicité de ces critères conduira le préfet compétent au titre de l'article 1^{er} des arrêtés relatifs à la régionalisation de la première admission au séjour des demandeurs d'asile (art. R.*741-1 du CESEDA) à les mettre en œuvre en fonction des indications et des documents fournis par le demandeur d'asile et qui correspondent à la réalité de sa situation.

Un double objectif doit être recherché : assurer un traitement effectif et rapide d'une demande d'asile d'une part, et déterminer la responsabilité d'un État membre avec fiabilité d'autre part.

1.1. L'administration de la preuve

L'utilisation des éléments de preuve permettant la détermination de l'État responsable constitue un point fondamental pour la mise en œuvre du règlement Dublin II. Il vous appartient de rechercher pour chaque cas toutes les indications permettant de justifier votre démarche et de rassembler tout document et information vous permettant de bâtir une démonstration logique à l'appui de votre requête.

En l'absence de documents d'identité, de voyage ou de toute autre pièce, les déclarations du demandeur d'asile devront être exploitées, mais le relevé d'empreintes digitales aura un caractère déterminant dans la recherche de l'État susceptible d'être responsable.

L'entretien avec le demandeur d'asile est le moment essentiel de la procédure puisqu'il permet de constater une éventuelle responsabilité d'un autre État membre. Il a pour objet de recueillir l'état civil de l'intéressé, et de sa famille le cas échéant, de connaître les conditions de son entrée en France ainsi que son itinéraire depuis le départ de son pays d'origine.

Vous veillerez à obtenir des déclarations plausibles.

Lorsque les empreintes digitales du demandeur d'asile sont altérées et qu'elles ne vous permettent pas de déterminer son statut (première demande, multiples demandes en France, demandes dans un autre État membre...), vous lui demanderez de se présenter une nouvelle fois, un mois plus tard, afin de procéder à un nouveau relevé de ses empreintes, ainsi que le prévoit la circulaire IMIA 1000106C du 2 avril 2010.

Ces précisions doivent vous conduire à présenter des dossiers motivés et complets.

1.2. L'instruction de la demande

1.2.1. L'entretien

Lorsque l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État, il convient de notifier à l'étranger un refus d'admission au séjour en application de l'article L. 741-4 (1°) du CESEDA sans qu'il soit nécessaire d'attendre la réponse de l'État membre concerné (CE n° 344036 du 12 novembre 2010).

Le préfet compétent procède à l'entretien, statue sur l'admission provisoire au séjour, et sollicite l'État membre qu'il estime responsable.

Le demandeur d'asile doit, autant que possible, vous présenter tous les documents originaux en sa possession dont vous garderez une copie.

Afin de vous guider dans l'entretien et pour consigner l'ensemble des éléments apportés, vous devrez utiliser le questionnaire uniforme formalisé adopté par les États membres ; il permet d'étayer la demande de prise en charge par l'État concerné. Ce questionnaire devra être signé par le fonctionnaire ayant procédé à l'entretien, par le demandeur d'asile et par l'interprète le cas échéant.

1.2.2. *L'attente de la réponse de l'État membre*

Le préfet du département de son domicile convoque périodiquement le demandeur afin de recueillir des éléments complémentaires si nécessaire ou, le cas échéant, de lui notifier sa décision de transfert, puis d'organiser son transfert vers l'État membre qui a reconnu sa responsabilité dans le traitement de sa demande d'asile.

L'absence de réponse à ces convocations est susceptible d'être retenu comme élément caractérisant l'éventuelle fuite du demandeur d'asile placé en procédure Dublin.

Vous devez cependant poursuivre la procédure et lui notifier, par voie postale, la décision de remise à l'État membre dès réception de sa réponse. Vous convoquerez de nouveau l'intéressé pendant la durée de l'organisation du transfert.

1.2.3. *Les conséquences*

Première hypothèse : la France est responsable de l'examen de la demande d'asile

S'il est établi, ou fortement présumé, que la demande d'asile relève de la France, le demandeur d'asile doit être admis au séjour (délivrance d'une APS ou d'un RCS) et bénéficier des conditions d'accueil dans les quinze jours suivant l'enregistrement de sa demande par vos services.

Deuxième hypothèse : un autre État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile

Si la responsabilité d'un autre État membre vous paraît engagée, vous appliquerez les dispositions de l'article L. 741-4 (1°) du CESEDA : le demandeur n'est pas admis au séjour et il ne peut saisir l'OFPPRA le temps de la procédure de détermination de l'État responsable.

Je vous rappelle que dans le cas où la responsabilité d'un autre État membre apparaît après la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour ou de l'enregistrement de la demande d'asile par l'OFPPRA, vous devez, après engagement d'une procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable pour présenter ses observations, retirer l'autorisation provisoire de séjour ou le récépissé et informer parallèlement l'OFPPRA de l'ouverture de la procédure de détermination de l'État membre responsable afin que celui-ci suspende l'instruction de la demande d'asile et se dessaisisse lorsque vous l'informerez de l'accord, implicite ou explicite, de l'État membre interrogé.

Le temps de la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, le demandeur d'asile bénéficie d'un droit au maintien sur le territoire.

En conséquence, vous lui remettrez un document portant la mention « Demandeur d'asile – procédure de détermination de l'État responsable, règlement CE 343/2003 du 18 février 2003 ». Ce document revêtu de sa photographie et comportant les indications complètes concernant son état civil, sa situation de famille et son domicile lui permettra de justifier de sa situation sur le territoire.

Ce document mentionnera la date de son premier rendez-vous à la préfecture de département de son domicile, compétente pour le suivi de son dossier.

Enfin, le demandeur d'asile doit être informé par écrit dans une langue dont on peut supposer qu'il la comprend, de l'ensemble de la procédure relative à l'application du règlement Dublin : effet sur sa demande d'asile, délais de réponse, délais de transfert et de prolongation possibles (art. 3-4 du règlement Dublin).

Il est de jurisprudence constante que l'ensemble de la procédure de détermination de l'État membre responsable et de transfert du demandeur d'asile est invalidé si, du fait d'une information insuffisante, l'intéressé n'a pas été mis à même de bénéficier de toutes les garanties procédurales prévues par le règlement européen (CE n° 332585, 17 mars 2010).

II. – LA SAISINE DE L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE

2.1. **Les délais de saisine de l'État membre**

La demande de prise en charge d'un demandeur d'asile, fondée sur les articles 5 à 14 du règlement Dublin du 18 février 2003, doit être transmise à l'État membre dans les trois mois qui suivent l'enregistrement de la demande d'asile par vos services. Aucun délai n'est prévu s'agissant de la demande de reprise en charge fondée sur les articles 4-5 et 16-1 du règlement Dublin.

Cependant, vous veillerez dans tous les cas à saisir l'État membre que vous estimez responsable dès notification au demandeur d'asile de votre décision de refus d'admission au séjour.

2.2. La forme et le contenu de la saisine

La saisine doit être effectuée à l'aide des formulaires uniformes prévus par le règlement d'application 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement Dublin, à l'exclusion de tout autre document. Il convient de renseigner le plus complètement possible chaque rubrique du formulaire et d'y annexer une copie des pièces fondant votre demande.

Vous veillerez notamment à transmettre à l'État membre requis les déclarations circonstanciées et pertinentes du demandeur d'asile sur son entrée et son séjour sur le territoire commun des États membres.

Les requêtes aux États membres doivent impérativement être envoyées par transmission électronique, *via* le service de l'asile, point national d'accès du réseau DubliNet, pour signature électronique et chiffrement (art. 22 du règlement Dublin). L'accès à la messagerie dédiée est en cours de déploiement dans l'ensemble des préfectures compétentes pour l'admission au séjour du demandeur d'asile.

III. – LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE

L'État membre saisi adresse sa réponse au préfet auteur de la requête. La réponse positive de l'État membre est immédiatement transmise au préfet du département compétent pour l'organisation du transfert.

3.1. La réponse de l'État requis

3.1.1. *L'acceptation formelle du transfert*

Le transfert du demandeur d'asile est organisé dès la notification de la décision de remise, exécutoire d'office.

3.1.2. *La réponse négative et la demande de réexamen*

La décision de refus de prise en charge de l'État membre doit être explicite, motivée et antérieure à la fin du délai de réponse.

Par ailleurs, si cette décision paraît mal fondée, le préfet auteur de la saisine peut la contester dans le délai de trois semaines prévu par l'article 5 du règlement CE n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement CE n° 343/2003. Le service de l'asile (département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour) peut vous apporter l'aide nécessaire à cette demande de réexamen.

3.1.3. *L'absence de réponse de l'État requis dans les délais : l'accord implicite*

Le silence gardé par l'État requis vaut acceptation tacite de sa responsabilité. Le délai est variable selon le fondement de la requête :

- deux mois pour les demandes de prise en charge ;
- un mois pour les demandes de reprise en charge (deux semaines si cette demande est fondée sur un résultat Eurodac positif).

Par ailleurs, lorsque le demandeur d'asile est placé en rétention, vous devez saisir l'État membre selon la procédure d'urgence prévue à l'article 17-2 du règlement Dublin (délai de huit jours au moins pouvant aller exceptionnellement et sur justification jusqu'à un mois en cas de requête particulièrement complexe, sous réserve que l'État requis en informe l'État membre requérant dans le délai initialement demandé).

Dès l'expiration du délai, le préfet à l'origine de la saisine demande aux autorités de l'État membre concerné de confirmer son accord implicite conformément à l'article 10 du règlement. À défaut d'une réponse sous quarante-huit heures, le préfet transmet ces éléments au préfet de département du domicile qui se chargera de la notification de la décision de remise.

3.2. Le transfert du demandeur d'asile vers l'État membre responsable

Le préfet de département compétent notifie au demandeur d'asile, dès son prochain rendez-vous, une décision de remise aux autorités de l'État membre, fondée sur l'article L. 531-2 du CEDESA.

Vous veillerez, outre les indications de délai relatives à la mise en œuvre du transfert, à ce qu'elle soit suffisamment motivée et comporte, avec les dates de saisine et de réponse de l'État membre requis, la mention des dispositions tant en droit international qu'en droit interne qui la fonde en précisant les raisons pour lesquelles l'État requis doit être regardé comme l'État compétent pour examiner la demande d'asile.

3.2.1. *Les modalités du transfert*

Ainsi que vous le savez, le règlement 343/2003 prévoit trois modalités de transfert : le transfert libre, le transfert contrôlé et le transfert sous escorte.

Aussi, si le demandeur d'asile n'a pas de lui-même quitté le territoire dans le délai raisonnable d'un mois après la notification de la décision de remise, vous organiserez son transfert, le cas échéant sous escorte.

Une décision récente du Conseil d'État considère qu'à l'expiration du délai qui lui a été imparti pour rejoindre le pays vers lequel la réadmission a été prononcée en vertu du règlement (CE) n° 343/2003 du 18 février 2003, un demandeur d'asile ne peut être regardé comme autorisé à demeurer sur le territoire en application de l'article 3 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à l'accueil du demandeur d'asile. En conséquence, il n'a plus droit, à l'expiration du délai imparti, aux conditions d'accueil réservées aux demandeurs d'asile (CE ord. ref., n° 344723 et n° 344725, 14 décembre 2010).

3.2.2. *Le délai de transfert et les cas de prolongation*

Le transfert du demandeur d'asile doit être réalisé dans un délai de six mois à compter de l'acceptation de la demande de prise en charge par l'État membre où a été effectuée la première demande.

Toutefois, ce délai peut être porté :

- à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement ;
- à dix-huit mois au maximum si le demandeur d'asile prend la fuite.

Selon une jurisprudence constante, un demandeur d'asile est en fuite au sens du règlement Dublin, lorsqu'il se soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution d'une mesure de remise aux autorités de l'État responsable de sa demande d'asile (CE n° 307 401 du 17 juillet 2007).

Aussi, vous devez informer les autorités de l'État responsable que vous avez constaté la fuite du demandeur d'asile et que les délais de transfert sont portés à dix-huit mois :

- dès que vous constatez qu'il ne défère plus à vos convocations et qu'il n'est pas possible de lui notifier votre décision de remise dans vos services ;
- lorsque le demandeur d'asile ne défère pas à plusieurs convocations visant explicitement à mettre en œuvre la décision de remise qui lui a été notifiée.

En conséquence, vous veillerez à informer les autorités concernées avant l'expiration du délai de six mois de la nécessité de prolonger les délais de transfert.

3.3. **Le traitement d'une demande d'asile suite à l'échec de la procédure Dublin**

En cas d'échec du transfert, la France devient l'État responsable de la demande d'asile, laquelle doit être instruite conformément aux dispositions internes.

L'absence de transfert du fait du demandeur d'asile ne peut être à elle seule assimilée à une fraude délibérée ou à un recours abusif aux procédures d'asile justifiant l'enregistrement de la demande d'asile en procédure prioritaire.

En effet, le choix de la procédure d'examen de la demande d'asile dépend du comportement du demandeur, y compris au cours de la procédure Dublin (CE, n° 334865, 31 décembre 2009).

En conséquence, une demande d'asile doit être traitée en procédure normale, lorsque le comportement du demandeur d'asile ne constitue pas une fraude délibérée, ni un recours abusif aux procédures du droit d'asile. Inversement, elle peut être traitée en procédure prioritaire quand l'analyse globale du comportement du demandeur d'asile permet d'établir l'existence soit d'une fraude délibérée soit d'un recours abusif aux procédures d'asile.

ANNEXE II

LES PROCÉDURES PRIORITAIRES

I. – LES TROIS CAS DE PLACEMENT EN PROCÉDURE PRIORITAIRE DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE CHAQUE FOIS QUE LES CONDITIONS APPARAISSENT REMPLIES, APRÈS UN EXAMEN ATTENTIF ET CIRCONSTANCIÉ DES DOSSIERS DE DEMANDES D'ASILE

Je vous encourage à mettre très largement en œuvre les cas de placement en procédure prioritaire même s'il ne saurait y avoir d'automatisme au placement en procédure prioritaire, chaque cas devant faire l'objet d'un examen attentif et circonstancié. Même lorsque l'étranger se trouve dans l'une de ces trois situations des articles L. 741-4, 2° à 4° paragraphe, vous conservez en effet la faculté de l'admettre provisoirement au séjour, si vous l'estimez justifié, notamment au regard de la situation humanitaire du demandeur.

Par dérogation au droit commun, et dans les cas limitativement énumérés à l'article L. 741-4, 2° à 4° paragraphe du CESEDA, un demandeur d'asile peut ne pas être admis au séjour et voir sa demande d'asile examinée par l'OFPPA en procédure prioritaire, conformément à l'article L. 723-1, 2° alinéa du CESEDA.

La dérogation à la règle de l'admission provisoire au séjour répond à la double exigence d'assurer un examen au fond de toute demande d'asile quelles que soient en particulier les circonstances dans lesquelles elle est formulée, et simultanément de parer à des détournements du droit d'asile à des fins étrangères à une problématique de protection.

1.1. Article L. 741-4 (2°) : il s'agit des personnes ayant la nationalité d'un pays relevant de la clause 1 C- 5 de la convention de Genève ou figurant sur la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs (POS)

En vertu de l'article 1^{er} C- 5 de la convention de Genève, cette convention cesse d'être applicable lorsque les circonstances qui ont justifié la reconnaissance du statut de réfugié ont cessé d'exister. La mise en œuvre de cette disposition relève de l'OFPRA. À ce jour, cette disposition ne concerne plus que le Chili, les autres États concernés étant désormais des pays d'origine sûrs.

La liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs est établie, selon l'article L. 722-1, par le conseil d'administration de l'OFPRA. Est considéré comme tel un pays qui « veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Cette liste comporte à ce jour les 16 pays suivants :

- Albanie,
- Bénin,
- Bosnie-Herzégovine,
- Cap-Vert,
- Croatie,
- Ghana,
- Inde,
- Kosovo,
- Macédoine (ARYM),
- Mali (en ce qui concerne les hommes),
- Maurice,
- Mongolie,
- Sénégal,
- Serbie,
- Tanzanie,
- et Ukraine.

De plus, en vertu du protocole additionnel au traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, dit protocole « Aznar », les États membres de l'Union européenne « sont considérés comme des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile ». Par conséquent, il convient de faire usage de l'article L. 741-4 (2°) en cas de demande d'asile présentée par un ressortissant de l'Union européenne.

1.2. Article L. 741-4 (3°) : il s'agit des personnes dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État

Cette appréciation doit relever d'un examen d'ensemble du comportement de l'étranger et la menace doit être caractérisée. L'existence de cette menace est constatée notamment après consultation d'AGDREF et du fichier des personnes recherchées.

La notion de « menace grave à l'ordre public » est la même que celle qui justifie la mise en œuvre d'une procédure d'expulsion sur le fondement de l'article L. 521-1 du CESEDA.

1.3. Article L. 741-4 (4°) : il s'agit de personnes dont la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente

La fraude délibérée est notamment caractérisée lorsqu'une demande d'asile est présentée sous une fausse identité destinée à abuser les autorités auprès desquelles elle est formulée. Il s'agit essentiellement des demandes d'asile simultanées ou successives présentées sous des identités différentes. Cette manœuvre frauduleuse peut notamment être détectée au moyen de la prise systématique des empreintes digitales des demandeurs d'asile, conformément aux dispositions du règlement Eurodac.

Par conséquent, lorsque vous êtes informés d'un rapprochement positif d'empreintes concernant des étrangers enregistrés sous des identités différentes, vous devez refuser de délivrer une APS ou le récépissé, ou procéder le cas échéant au retrait du document provisoire de séjour déjà délivré.

Il peut également s'agir de demandeurs d'asile ayant délibérément altéré leurs empreintes digitales afin de faire échec à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile en application du règlement Dublin (cf. circulaire NOR : IMIA1000106C du 2 avril 2010).

La fraude peut également apparaître postérieurement, dans la décision de l'OFPRA (CE n° 184099 Préfet du Rhône c/ Mme X. 17/12/1999), auquel cas le préfet peut procéder au retrait du récépissé initialement délivré, après engagement d'une procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable pour présenter ses observations, et prendre sans délai une OQTF (voir ci-après).

S'agissant du recours abusif aux procédures d'asile, la mise en œuvre de cette disposition ne peut être fondée que sur des considérations objectives extérieures à la demande d'asile elle-même. En aucun cas, l'appréciation ne peut porter sur les éléments de fond de la demande d'asile, qui relève de la compétence exclusive de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il vous appartient donc de vérifier au cas par cas, au moyen d'un faisceau d'indices et au vu des circonstances, s'il convient d'admettre ou non l'étranger au séjour au titre de l'asile.

Ainsi, la demande d'asile présentée par un étranger bénéficiaire d'une protection internationale dans un État membre de l'Union européenne et qui invoque des risques dans cet État, peut être considérée comme un recours abusif aux procédures d'asile. Cette procédure peut également s'appliquer au vu du caractère répétitif des demandes de réexamen.

À cet égard, je vous rappelle que les demandes de réexamen peuvent être traitées en procédure prioritaire sur le fondement de l'article L. 741-4 du CESEDA, même si le principe de l'admission au séjour préalable au dépôt d'une demande de réexamen demeure. Il vous appartient donc de vous prononcer au cas par cas sur la demande d'admission au séjour au regard du contexte dans lequel est présentée la demande de réexamen et de motiver spécifiquement l'inscription en procédure prioritaire, sans vous borner à relever l'existence d'une demande de réexamen.

La demande présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente recouvre les demandes d'asile présentées lors d'une interpellation en situation irrégulière s'il apparaît que les raisons invoquées par l'intéressé pour justifier du retard à présenter spontanément la demande sont dénuées de fondement ainsi que les demandes d'asile présentées à l'occasion ou postérieurement à la notification d'une décision de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour, d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou d'une mesure d'éloignement administrative ou judiciaire (expulsion, reconduite à la frontière, interdiction du territoire).

Il peut s'agir d'une première demande d'asile présentée dans ces circonstances ou d'une demande de réexamen. La demande de réexamen peut être considérée comme présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement lorsqu'elle est déposée dans des délais brefs après que vous ayez notifié à l'intéressé une décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

J'appelle enfin votre attention sur le fait que, si le recours à la procédure d'asile peut avoir dans ces cas comme unique objectif le maintien indu sur le territoire, il est également envisageable qu'un changement de circonstances dans le pays d'origine ou dans la situation personnelle de l'intéressé l'amène à craindre avec raison des persécutions. Vous resterez donc attentif à cette situation qui peut vous conduire à ne pas faire alors application de la procédure prioritaire.

Je vous rappelle que les demandes d'asile présentées postérieurement à une mesure d'éloignement par des étrangers se trouvant en centre de rétention relèvent du régime spécifique prévu aux articles L. 551-3 et R. 723-3 du CESEDA.

II. – LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE PROCÉDURE : UNE INSTRUCTION COMPLÈTE MAIS RAPIDE PAR L'OFPRA ET LA NOTIFICATION IMMÉDIATE D'UNE OQTF S'AGISSANT DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS PAR L'OFPRA

Le demandeur d'asile placé en procédure prioritaire et débouté du droit d'asile après la décision de l'OFPRA n'ayant plus de droit à se maintenir sur le territoire, je vous encourage à notifier une mesure de refus de séjour et une OQTF immédiatement après la notification du rejet de la demande d'asile par l'OFPRA, sauf bien entendu s'il peut prétendre à la délivrance d'un titre de séjour sur un autre fondement que l'asile.

Cette mesure est essentielle car elle permet de finaliser la procédure administrative applicable à ces personnes, dans des délais rapprochés suivant le dépôt de leur demande d'asile, ce qui devrait contribuer à faciliter leur éventuel éloignement. Je vous demande en conséquence d'assurer un suivi rigoureux et réactif de ces procédures.

2.1. La mise en œuvre de la procédure prioritaire et l'examen par l'OFPRA

Décision motivée de refus d'admission au séjour

Lorsque vous décidez de faire instruire par l'OFPRA une demande d'asile en procédure prioritaire, cette décision relevant de votre propre appréciation dans le respect de la loi, une décision motivée refusant l'admission provisoire au séjour de l'étranger doit lui être notifiée et indiquer qu'elle ne fait pas obstacle au dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA. Cette décision lui permet d'être protégé contre la mise à exécution de toute mesure d'éloignement avant l'enregistrement de sa demande d'asile par l'OFPRA et la prise de décision de l'office.

En effet, dans le cas de refus d'admission provisoire au séjour d'un demandeur d'asile, l'intéressé a droit à l'examen de sa demande par l'OFPPRA, selon les modalités particulières de la procédure prioritaire (art. L. 742-5 et L. 723-1 du CESEDA), et aucune mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution avant que l'OFPPRA n'ait statué sur cette demande (art. L. 742-6 du CESEDA).

Documents remis à l'étranger et transmission de la demande d'asile à l'OFPPRA

Afin d'assurer le traitement rapide de ces demandes d'asile, vous veillerez au respect des délais et en particulier à transmettre très rapidement la demande à l'Office (Mission accueil, enregistrement et numérisation – MAEN, section d'enregistrement en procédure prioritaire).

Au préalable, vous aurez mis le demandeur en possession des documents suivants :

- le formulaire spécifique de demande d'asile sur lequel vous aurez porté la mention « procédure prioritaire » et indiqué le numéro de votre département afin de faciliter les échanges avec l'OFPPRA ;
- le document lui rappelant les conditions d'enregistrement de sa demande ;
- une convocation d'une durée de validité de quinze jours maximum pour qu'il vous restitue son dossier complet aux fins de transmission par vos soins à l'OFPPRA (il ne vous appartient pas à cet égard de vous assurer de la complétude du dossier).

Tout dossier en procédure prioritaire doit être transmis à l'OFPPRA par vos soins accompagné de la fiche de saisine en procédure prioritaire. La transmission doit se faire par voie postale accélérée prévoyant un accusé de réception ou par porteur. Dans ce dernier cas, il appartient à l'office d'apposer un cachet « arrivée » sur le bordereau de transmission afin d'attester de la réception du dossier. Le dossier est transmis à l'office sous pli fermé, au moyen d'une double enveloppe, seul l'OFPPRA pouvant avoir connaissance des motifs de la demande d'asile. L'office devra vous envoyer copie de la lettre précisant le numéro d'enregistrement ou vous retourner le dossier incomplet, le cas échéant.

Examen de la demande d'asile par l'OFPPRA dans un délai de quinze jours

En application de la réglementation (art. R. 723-3 du CESEDA), l'OFPPRA dispose d'un délai de quinze jours pour traiter la demande d'asile d'une personne placée en procédure prioritaire. Ce délai, qui assure un traitement complet et entouré de garanties de la demande d'asile tout en permettant l'intervention d'une décision dans des délais plus rapides, constitue un des avantages majeurs de cette procédure. Cependant, aucune mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution avant que l'OFPPRA n'ait statué sur la demande d'asile, même si le délai de quinze jours n'a pu être respecté par l'office.

Placement en procédure prioritaire en cours de procédure de demande d'asile

Si le placement en procédure prioritaire s'effectue généralement au moment du dépôt de la demande d'asile à vos guichets, cette procédure peut également être mise en œuvre pendant l'instruction de la demande d'asile par l'OFPPRA ou par la CNDA. Des éléments peuvent en effet être portés à votre connaissance (par exemple fraude à l'identité par la découverte d'un alias ou motif d'ordre public) et vous conduire à décider de placer la personne en procédure prioritaire.

Dans ce cas, conformément aux dispositions de l'article L. 742-2 du CESEDA, il vous est possible soit de retirer l'APS ou le récépissé, soit de refuser de renouveler le récépissé au moyen d'une décision notifiée par écrit, après engagement d'une procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable pour présenter ses observations. Cette possibilité nécessite un suivi attentif des dossiers.

Ce basculement en procédure prioritaire en cours de procédure d'examen de la demande d'asile doit automatiquement donner lieu à une information écrite de l'OFPPRA, afin qu'il adapte ses délais de traitement, et de la CNDA si un recours est en cours d'examen, puisque le recours devient alors non suspensif devant cette juridiction.

2.2. Les conséquences de la mise en œuvre de la procédure prioritaire s'agissant des déboutés du droit d'asile

Absence de recours suspensif devant la CNDA

Conformément aux dispositions des articles L. 742-3 et L. 742-6 du CESEDA, le recours formé devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par le demandeur d'asile auquel l'admission provisoire au séjour a été refusée sur le fondement de l'article L. 741-4 (2° à 4°), ne suspend pas le caractère exécutoire de la mesure d'éloignement.

Notification immédiate d'une OQTF

Du fait du caractère non suspensif du recours devant la CNDA, en cas de rejet par l'OFPPRA de la demande d'asile d'un étranger placé en procédure prioritaire, celui-ci peut immédiatement faire l'objet d'une mesure de refus de séjour assortie d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF), sans attendre la présentation et/ou l'issue d'un éventuel recours devant la CNDA. À l'issue du délai d'un mois imparti pour le départ volontaire, la personne peut faire l'objet d'un éloignement forcé, au besoin en étant placée en rétention administrative.

Je vous encourage en conséquence à notifier à l'intéressé une mesure de refus de séjour et une OQTF immédiatement après la notification de la décision de rejet de la demande d'asile par l'OFPPRA, sauf bien entendu s'il peut prétendre à la délivrance d'un titre de séjour sur un autre fondement que celui de l'asile.

Cette mesure est essentielle car elle permet de finaliser la procédure administrative applicable à ces personnes, dans des délais courts par rapport au dépôt de leur demande d'asile, ce qui devrait contribuer à faciliter leur éventuel éloignement. Je vous demande en conséquence d'assurer un suivi rigoureux et réactif de ces procédures.

Je vous invite à consulter très régulièrement la base de données Telemofpra, qui recevra désormais une mise à jour hebdomadaire, afin d'obtenir les informations qui vous sont nécessaires sur les décisions individuelles prises par l'OFPRA.

Enfin je vous rappelle que si l'un des motifs d'application de l'article L. 741-4 (2° à 4°) apparaît alors qu'un recours a été formé devant la CNDA, le document provisoire peut également être retiré conformément à l'article L. 742-2 du CESEDA après engagement d'une procédure contradictoire laissant au demandeur d'asile un délai raisonnable pour présenter ses observations, et une mesure de refus de séjour assortie d'une OQTF peut être notifiée sans attendre l'issue du recours.