
Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique

Mélanie Le Verger



Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Édition électronique

URL : <http://revdh.revues.org/3414>

DOI : 10.4000/revdh.3414

ISSN : 2264-119X

Référence électronique

Mélanie Le Verger, « Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 09 novembre 2017, consulté le 06 décembre 2017. URL : <http://revdh.revues.org/3414> ; DOI : 10.4000/revdh.3414

Ce document a été généré automatiquement le 6 décembre 2017.

Tous droits réservés

Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique

Mélanie Le Verger

Introduction

- 1 L'expérience en Bretagne de la systématisation de la prise d'empreintes digitales¹, par la mise en place d'une nouvelle borne dite « VIS » en préfecture, est une énième modalité de la mise en place de barrières à l'entrée légale des demandeurs d'asile. Cette nouvelle borne vient s'ajouter à la borne Eurodac² déjà en place dans tous les états de l'espace Schengen.
- 2 La nouvelle borne permet de vérifier les empreintes digitales relevées par les ambassades et consulats des États membres de l'Union européenne, à l'extérieur des frontières européennes, à l'occasion du dépôt de demandes de visa d'entrée sur le territoire d'un État membre. Ces données biographiques et biométriques (dix empreintes digitales et photo) sont enregistrées dans le fichier VIS³ (système d'information sur les visas), destiné à vérifier comment les demandeurs d'asile sont entrés sur le territoire de l'UE, sur le fondement de quel visa et sous quelle identité ; elles sont partagées par tous les États membres.
- 3 Or, cette nouvelle barrière, cette fois-ci numérique, entraîne très concrètement des stratégies de contournement et des dérives institutionnelles qui mettent en péril le respect effectif des droits des demandeurs d'asile. Si ces dérives ne sont malheureusement pas nouvelles, revenir sur l'analyse de ces dernières est essentielle car elles mettent en lumière comment les états sont en train de parfaire une véritable frontière numérique qui, en s'ajoutant aux blocages des frontières maritimes et terrestres, sonne le glas de l'effectivité du droit de chercher asile. En France plus spécifiquement, l'extension de cette expérience risque même de devenir un moyen très efficace pour se désresponsabiliser de l'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

- 4 Ainsi, dans une première partie, nous verrons comment la systématisation de la prise d'empreinte digitales contraint les demandeurs d'asile à la clandestinité temporaire pour échapper à la multiplication des transferts Dublin. (I-) Ensuite, nous verrons qu'elle contribue à la systématisation du placement en procédure accélérée des demandes d'asile, et donc à la garantie de droits « au rabais » pour les demandeurs d'asile, alors même que cette procédure était annoncée comme devant être marginale (II-).

I-. Les demandeurs d'asile coincés entre la multiplication des procédures de transferts Dublin ou le recours à la clandestinité

- 5 La borne Eurodac est déjà installée dans toutes les préfectures françaises et dans de nombreux pays de l'Union européenne. Elle permet de savoir si les demandeurs d'asile ont déposé une autre demande d'asile dans un autre pays de l'UE afin de mettre en œuvre les accords de Dublin III⁴ qui prévoient qu'il revient au premier pays européen dans lequel un demandeur d'asile a été enregistré de traiter de sa demande.
- 6 Le fichier VIS a été créé par la décision 2004/512/CE du Conseil de l'Europe du 8 juin 2004 et s'impose à l'ensemble du territoire de l'Union européenne⁵. En France, ce sont les articles L. 611-6 et R. 611-8 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui régissent son utilisation et ses objectifs⁶. Notons toutefois que l'Union européenne travaille actuellement à la refonte du code communautaire des visas tel qu'issu du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil⁷. L'Union européenne cherche en effet à créer un code unique des visas qui permette aux membres de l'Union d'appliquer les mêmes critères de délivrance des visas et de construire un fichier rassemblant les données biométriques de tous les demandeurs de visas.
- 7 Or si l'on exclut les personnes fuyant leur pays par la voie terrestre qui ne demandent pas de visa, la très grande majorité des réfugiés empruntent la voie aérienne et ne peuvent pas voyager sous leur véritable identité. Ces personnes, recherchées par les autorités de leur pays, risqueraient en effet d'être interpellées à la frontière et immédiatement arrêtées ; il arrive aussi qu'elles ne disposent pas de passeport au moment des persécutions qui les font fuir et ne peuvent en solliciter un auprès des autorités responsables de ces persécutions. Elles utilisent donc, presque systématiquement, un passeport « d'emprunt » : si l'identité y figurant n'est pas exacte, les empreintes digitales prises à l'occasion de la demande de visa sont bien les leurs. Ces passeports sont en effet revêtus d'un visa biométrique qui permet à son détenteur de franchir la frontière européenne. Or l'usage de ce type de visa a été considérablement étendu. Dorénavant, la très grande majorité des demandeurs d'asile arrivant en France par la voie aérienne et déposant une demande d'asile en Bretagne voient leurs empreintes digitales détectées sous une autre identité, celle utilisée à l'occasion de la demande de visa nécessaire pour fuir leur pays en avion.
- 8 La vérification des empreintes digitales données par les personnes en fuite auprès des Ambassades de l'Espace Schengen dans les pays de départ permet une nouvelle application de l'article 12 du règlement dit « Dublin III »⁸. Le règlement « Dublin III » fixe les critères de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile⁹. L'article 12 du règlement indique que si le demandeur d'asile est titulaire d'un visa en

cours de validité, l'État membre qui l'a délivré est responsable de l'examen de la demande d'asile. Il s'applique donc aux personnes en fuite ayant utilisé un passeport d'emprunt revêtu d'un visa biométrique dans lequel figurent leurs « vraies » empreintes digitales.

- 9 En Ille-et-Vilaine, le résultat est le suivant : presque tous les demandeurs d'asile qui arrivent en France par avion sont désormais soumis à une procédure de réadmission vers les pays qui ont délivré un visa à leur passeport d'emprunt utilisé pour fuir en toute sécurité.
- 10 Il faut en déduire que la France délivre peu de visa aux ressortissants des pays d'origine. D'ailleurs, il n'existe pas de procédure de délivrance de visa dédiée aux demandeurs d'asile si bien qu'une personne cherchant à fuir dans l'urgence son pays, même sous sa véritable identité, devra nécessairement prétexter un voyage touristique, ou une visite de famille par exemple pour pouvoir quitter le pays où elle est victime de persécutions. La Cour de Justice de l'Union européenne a sur ce point rappelé dans un arrêt du 7 mars 2017 que le législateur européen n'ayant prévu aucune disposition particulière pour la délivrance de visas humanitaires à des demandeurs d'asile, les demandes de visas humanitaires dans l'objectif de solliciter l'asile relevaient du seul droit national¹⁰. C'est donc à la discrétion des États que les visas humanitaires sont accordés, avec parcimonie.
- 11 L'Ille-et-Vilaine abritant depuis plusieurs années des communautés congolaise et angolaise relativement bien implantées, les demandeurs d'asile de ces deux pays refusent d'être soumis à une procédure de réadmission vers un pays où ils auront moins de soutien communautaire ou dans un pays non francophone ou encore dans un pays pratiquant une langue plus éloignée de la leur. En conséquence, un grand nombre d'entre eux choisit **d'entrer en clandestinité** jusqu'à ce que la France redevienne responsable de leur demande d'asile.
- 12 L'article 29.2 du Règlement (UE) n° 604/2013¹¹ indique en effet : « Si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, l'État membre responsable est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant. 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 de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si la personne concernée prend la fuite. »
- 13 Les cabinets d'avocats pratiquant le droit d'asile en Ille-et-Vilaine ont ainsi vu chuter le nombre de demandeurs d'asile en provenance de la République démocratique du Congo, de l'Angola ou du Bangladesh depuis la mise en œuvre de la nouvelle borne puisque ces personnes, au lieu de demander immédiatement l'asile, se cachent dans l'attente de l'expiration de ce délai de dix-huit mois.
- 14 Or parmi ces personnes vivant en clandestinité, nombreuses sont celles qui peuvent être considérées comme vulnérables : mineurs, victimes de tortures, personnes atteintes de diverses pathologies, familles avec enfants en bas âge, personnes âgées notamment. Leur situation sanitaire, médicale, psychiatrique est une véritable source d'inquiétude pour les acteurs associatifs locaux.
- 15 En outre, le délai de dix-huit mois¹² pourrait avoir comme conséquence un accès plus difficile au statut de réfugié¹³. En effet, les demandeurs d'asile doivent invoquer non seulement des craintes de persécutions en cas de retour dans leur pays d'origine¹⁴ mais ils doivent en outre démontrer le caractère actuel de ces craintes¹⁵. Plus la procédure d'asile sera longue, plus il sera difficile de prouver l'actualité des craintes de persécutions.

- 16 Il faut également signaler que la réforme du règlement Dublin actuellement en cours d'élaboration¹⁶ aurait des conséquences encore plus pénalisantes pour les demandeurs d'asile puisque celle-ci a pour objectif de limiter autant que possible leur choix quant au pays où ils sollicitent leur protection. La proposition vise en effet à supprimer les conditions relatives à la cessation de la responsabilité fixées par l'article 19 du règlement « Dublin III¹⁷ », afin que le premier état d'entrée du demandeur d'asile reste responsable de cette demande même dans le cas où cette personne aurait quitté le pays pendant plusieurs mois. Les demandeurs d'asile français choisissant d'entrer dans la clandestinité pour éviter un transfert pourrait donc se voir tout de même opposer une réadmission vers le premier état, malgré un séjour clandestin plus ou moins long sur le territoire d'un autre état.
- 17 En outre, la proposition de réforme de la Commission contient un article 5 imposant de nouvelles obligations aux demandeurs d'asile, afin de les contraindre à donner toutes les informations permettant un éventuel transfert, sous peine de sanctions leur imposant une procédure d'asile accélérée et la privation des conditions matérielles d'accueil prévues par la directive européenne dite accueil¹⁸. Ces nouvelles obligations comprennent notamment celles de déposer une demande d'asile dans le premier pays d'entrée sur le territoire européen, celle de fournir rapidement tous les éléments et informations pertinentes pour la mise en œuvre du règlement Dublin et l'obligation de se conformer à toute décision de transfert, en restant à la disposition de autorités.
- 18 Sans même attendre l'adoption de Dublin IV et ses conséquences potentiellement négatives, les demandeurs d'asile qui sortent actuellement de la clandestinité afin de solliciter l'asile à RENNES sont déjà sanctionnés, puisque leurs demandes d'asile font systématiquement l'objet d'une procédure accélérée.

II L'extension et la multiplication des cas de placements en procédure accélérée

- 19 En cas d'impossibilité de mise en œuvre de la procédure de réadmission vers le pays qui a délivré le visa, la préfecture peut décider de placer la demande d'asile sous le régime de la procédure dite accélérée¹⁹ qui réduit considérablement les garanties accordées aux demandeurs d'asile comme cela sera démontré ci-dessous.
- 20 Les obstacles à la mise en œuvre de la procédure de réadmission sont divers : le pays qui a délivré le visa refuse la reprise en charge du demandeur d'asile²⁰ ou bien le transfert effectif n'a pas pu intervenir dans les dix-huit mois de l'accord dudit pays²¹. La procédure de réadmission a aussi pu être interrompue en raison d'un recours exercé par le requérant qui aurait abouti à une annulation de l'arrêté de réadmission par le juge administratif.
- 21 Dans toutes ces hypothèses de non transfert du demandeur d'asile vers le pays de délivrance du visa, la préfecture d'Ille-et-Vilaine procède à un placement systématique des demandeurs d'asile sous le régime de la procédure dite accélérée grâce à une transposition critiquable de la directive européenne 2013/32/UE du 26 juin 2013²² (A), ce qui emportent automatiquement la réduction de leurs droits garantis (B).

A- Une interprétation française extensive des critères européens de mise en œuvre de la procédure accélérée

- 22 Les dispositions européennes applicables en cas de volonté des autorités de mettre en œuvre la procédure dite accélérée sont issues de l'article 31 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dite « Procédures »²³. Cet article est relatif aux garanties procédurales accordées aux demandeurs d'asile. L'article 31.8 permet aux États de réduire les garanties procédurales des demandeurs d'asile, notamment dans les deux cas (alinéas c) et d) : lorsque le demandeur « a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité, sa nationalité, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens favorable ». Et « lorsqu'il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité »²⁴.
- 23 La transposition de ces deux articles en droit français a été réalisée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile en France²⁵. Mais l'article L. 723-2, III, 2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne transpose pas exactement le texte de la directive. Il va plus loin et modifie l'esprit du texte : « Lors de l'enregistrement de sa demande, le demandeur présente de faux documents d'identité ou de voyage, fournit de fausses indications ou dissimule des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur l'autorité administrative ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ».
- 24 Contrairement à l'article 31.8 c) et d) de la directive européenne, le texte français ne retient pas un critère fondé sur la *volonté* d'induire en erreur les *autorités d'accueil* comme le fondement de la disposition, mais un critère plus large, fondé seulement sur le fait de ne pas avoir donné toutes les informations sur les modalités du voyage. Or ce défaut d'information suffit à placer le demandeur d'asile en procédure accélérée que l'on sait beaucoup moins favorable aux demandeurs.
- 25 En Bretagne, dans le cas d'un relevé d'empreintes digitales sur le fichier VIS, la préfecture place systématiquement les demandeurs d'asile sous le régime de la procédure accélérée lorsqu'il n'a pas été possible de transférer la personne vers le pays de délivrance du visa. La préfecture d'Ille-et-Vilaine considère en effet que le fait de fuir son pays sous une fausse identité et de solliciter un visa sous cette fausse identité constitue *de facto* une volonté d'induire en erreur les autorités françaises, et ce, même si la personne a indiqué aux autorités nationales avoir utilisé un passeport d'emprunt pour fuir son pays et qu'elle dispose d'un document d'état civil établissant son identité réelle.
- 26 Cette interprétation restrictive a été validée par le tribunal administratif de Rennes²⁶ et a été confirmée par la Cour Administrative d'appel de Nantes²⁷. Elle fait pourtant fi de la réalité de la situation de personnes qui doivent fuir un pays en urgence et dans la clandestinité pour des motifs politiques ethniques ou religieux par exemple.

B- Le placement en procédure accélérée emporte une réduction systématique des garanties procédurales attachées à la demande d'asile

1 Une réduction des garanties procédurales par les textes

- 27 La procédure dite accélérée est régie par l'article L. 723-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Les garanties procédurales frappées par la procédure accélérée sont de deux ordres : le raccourcissement des délais d'instruction de la demande d'asile d'une part et la suppression de la collégialité d'autre part.

La réduction des délais d'instruction

- 28 Alors qu'en procédure « normale » l'OFPRA dispose d'un délai de six mois pour statuer²⁸, il doit statuer dans les quinze jours de sa saisine dans le cadre de la procédure accélérée²⁹. En cas de rejet de la demande d'asile, le demandeur peut exercer un recours devant la Cour Nationale du droit d'asile (CNDA) dans le mois de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)³⁰. La Cour doit alors statuer dans les cinq semaines de sa saisine³¹ au lieu des cinq mois dans le cadre de la procédure « normale »³². Des délais aussi brefs ne permettent pas d'instruire de façon adaptée et exhaustive une demande d'asile.
- 29 Un exemple objectif permet de s'en convaincre : l'obtention d'un rendez-vous auprès du service de médecine légale au Centre Hospitalier Universitaire de Rennes est d'environ sept semaines. Il sera donc impossible pour cette catégorie de demandeurs d'établir médicalement les stigmates des tortures subies. Or la Cour Nationale du droit d'asile se montre très exigeante en la matière.
- 30 De même un psychiatre exigera légitimement d'avoir rencontré son patient pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois avant d'établir un certificat décrivant les troubles, les symptômes et l'évolution de ces derniers en fonction du traitement prescrit.
- 31 Ensuite, les faits qui fondent la demande de protection doivent être établis avec précision dans le cadre d'un recours devant la CNDA. Or l'établissement des faits est un travail minutieux et long, nécessitant plusieurs entretiens pouvant concerner des périodes de plusieurs années. En outre, une personne ayant subi des traumatismes psychiques doit pouvoir bénéficier de temps pour verbaliser ses souffrances, les mettre en mots, les ordonner avec un professionnel avec qui un lien de confiance doit être construit.
- 32 La charge de la preuve de la réalité des persécutions reposant sur les demandeurs d'asile, ces derniers doivent verser au débat des pièces afin d'établir les faits de persécutions et/ou les faits à l'origine des craintes. Par exemple, un militant politique a plus de chance d'obtenir l'asile s'il produit une attestation circonstanciée de son parti politique sur sa qualité de membre et son action au profit du parti. De même, une personne recherchée par les autorités de son pays devra produire des actes de procédure de son pays d'origine telles que avis de recherche, convocations de police, mandat d'arrêt, convocations par un tribunal.
- 33 Or lorsque le pays est en guerre ou connaît des troubles politiques importants, ou bien lorsque le pays est dirigé par un régime autoritaire, l'acheminement des preuves peut prendre plusieurs mois. Les réseaux sociaux dans ces pays peuvent être interrompus par

un gouvernement peu respectueux des libertés d'expression et de communication ou encore par un accès plus ou moins aléatoire à un réseau électrique, notamment dans les zones rurales ou dans certains pays africains comme la République démocratique du Congo.

- 34 En moyenne, pour constituer un dossier d'asile solide, précis et étayé de preuves devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, une période incompressible de cinq mois est indispensable. Or, un demandeur d'asile ne percevant qu'une allocation sociale³³ de trois cent trente euros par mois en moyenne, il sera dans l'incapacité de financer un avocat en cinq semaines.
- 35 La procédure accélérée revient donc à nier les réalités pratiques, humaines et psychologiques et à soumettre les demandeurs d'asile à une procédure expéditive.

La suppression de la collégialité

- 36 La mise en œuvre de la procédure accélérée a pour conséquence d'instaurer un jugement à juge unique³⁴.
- 37 En procédure normale, le président de la formation de jugement est assisté de deux assesseurs désignés par le Haut-Commissariat aux Réfugiés et le Conseil d'Etat³⁵. Ces trois juges instruisent les recours chacun avec leurs compétences, leur sensibilité, leur personnalité et débattent après l'audience au cours du délibéré. La procédure accélérée³⁶, à juge unique, supprime donc tout débat et confie à un seul magistrat l'appréciation d'une demande d'asile³⁷.
- 38 La présence d'un représentant du Haut-Commissariat aux Réfugiés est en conséquence supprimée, alors qu'elle garantit une instruction souvent menée par une personnalité bénéficiant d'une connaissance des pays d'origine et/ou ayant une démarche plus empirique dans l'appréciation des craintes de persécutions. L'absence de représentant du Haut-Commissariat aux Réfugiés constitue donc un recul considérable pour les demandeurs d'asile.

2 Une réduction des garanties procédurales par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile

- 39 Les textes instaurant la procédure accélérée³⁸ n'ont pas détaillé les étapes clés de cette procédure et le vide juridique ainsi créé vient aggraver les atteintes portées aux garanties des demandeurs d'asile³⁹. Les derniers mois de pratique de la nouvelle procédure en témoignent concernant deux aspects : l'absence de contradictoire et la non prise en considération de la vulnérabilité telle que prévue par les textes européens⁴⁰.

La méconnaissance du principe du contradictoire⁴¹

- 40 La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile en France n'a pas prévu une notification au demandeur d'asile par l'OFPRA ou par la préfecture du placement de sa demande d'asile sous le régime de la procédure accélérée. Le demandeur est seulement informé par la remise contre émargement d'une notice précisant le motif de placement⁴² mais il n'a pas la possibilité, avant l'examen de sa demande, d'exercer un recours contre la décision de placement en procédure accélérée. En outre, en l'absence de notification formelle, le demandeur d'asile n'est pas précisément informé du motif retenu pour le placement de sa demande d'asile sous ce régime dérogatoire. Ce n'est donc qu'au stade de

la décision de l'OFPRA, en cas de rejet de la demande d'asile, que le requérant pourra exercer un recours contre la décision de maintien en procédure accélérée⁴³. Or là non plus, aucune procédure spécifique n'a été prévue si bien que le requérant doit, dans un unique recours, contester à la fois la décision de placement et de maintien en procédure accélérée et le rejet de sa demande d'asile.

- 41 Le texte permettant de contester, devant la Cour, le maintien en procédure accélérée est l'article L 731-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *De sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la cour ou le président de la formation de jugement désignée à cette fin peut, à tout moment de la procédure, renvoyer à la formation collégiale la demande s'il estime que celle-ci ne relève pas des cas prévus aux mêmes articles L 723-2 (liste des cas visés par la procédure accélérée) et L 723-11 (procédure d'irrecevabilité) ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse.* » Non informé par une procédure spécifique de son placement et de son maintien en procédure accélérée, le requérant doit donc exercer son recours sans en connaître les motifs précis. Il est donc impossible d'exercer un recours utile puisqu'aucun débat contradictoire n'a été prévu.
- 42 À l'issue de son recours, et si malgré l'exposé de moyens de contestation du maintien en procédure accélérée, la procédure est maintenue, le requérant sera convoqué à une audience⁴⁴ au cours de laquelle il devra d'abord contester la procédure à laquelle il est soumis, devant le juge qui a pris cette décision⁴⁵. Après avoir plaidé sur cet aspect procédural, l'avocat sera immédiatement invité à plaider sur le fond, c'est-à-dire sur les craintes de persécutions. L'exercice est périlleux puisque le juge est à la fois juge et partie. Le caractère équitable de la procédure n'est donc pas garanti⁴⁶.
- 43 Il peut donc arriver que ce ne soit qu'au moment de la notification de la décision de la Cour Nationale du Droit d'Asile que le requérant soit enfin informé du motif exact de son placement et de son maintien sous le régime de la procédure accélérée⁴⁷.
- 44 Le Conseil d'État a été saisi de cette lacune qui instaure une procédure non contradictoire et qui porte gravement atteinte aux droits des demandeurs d'asile, privés d'une formation collégiale et soumis à une procédure trop rapide sans bénéficier de droits de la défense et d'un procès équitable. Le Bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'Etat a cependant estimé que le pourvoi du requérant était dépourvu de moyen sérieux de cassation⁴⁸, décision confirmée par le président de la section du contentieux du Conseil⁴⁹.

L'absence de réalité juridique de la notion de vulnérabilité

- 45 Lors des débats sur la réforme de l'asile⁵⁰ et de l'annonce de l'adoption de la nouvelle loi, les autorités françaises assuraient de la volonté de prendre en considération la vulnérabilité du public des demandeurs d'asile pour ne pas les soumettre à une procédure expéditive⁵¹.
- 46 Ainsi, outre le recours exercé devant la Cour contre la décision de placement en procédure accélérée au moment du rejet de la demande d'asile par l'OFPRA, l'article L 723-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a prévu la possibilité pour l'OFPRA de revenir à une procédure collégiale : « *Pendant toute la durée de la procédure d'examen de la demande, l'office peut définir les modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière ou de sa vulnérabilité* ». « *Lorsque l'office considère que le demandeur d'asile, en raison notamment des violences graves dont il a été victime ou de sa minorité, nécessite des garanties*

procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec l'examen de sa demande en procédure accélérée en application de l'article L 723-2, il peut décider de ne pas statuer ainsi ».

- 47 Ces dispositions renvoient directement à la notion de vulnérabilité, définie très largement par l'article L 744-6, al.2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de 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, telles que des mutilations sexuelles féminines* ».
- 48 Depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, leur application reste tout à fait marginale.
- 49 Récemment, la Cour a refusé de revenir à une procédure collégiale dans le cas d'une mineure victime de traite d'être humain. La jeune fille a toutefois été admise à la protection subsidiaire par une décision se fondant notamment sur son « *état de vulnérabilité* » risquant de l'exposer à des « *traitements inhumains ou dégradants* »⁵². La contradiction entre les deux décisions est manifeste puisque la vulnérabilité ayant amené la Cour à une décision positive n'a pas permis à la même juridiction de la prendre en considération pour mettre en œuvre les dispositions relatives à la vulnérabilité. Le dénouement heureux de cette procédure pour la jeune demandeuse d'asile n'enlève donc en rien l'absence de garantie procédurale attachée à la collégialité et à des délais d'instruction plus longs.
- 50 Dans un autre cas, un père de famille arrivé seul en France avec ses enfants après la disparition de son épouse, frappé par des troubles psychologiques ayant nécessité plusieurs hospitalisations en milieu spécialisé, n'a pas non plus été considéré comme vulnérable et sa demande d'asile a été maintenue sous le régime de la procédure accélérée⁵³.

Conclusion

- 51 La convention de Genève⁵⁴ a été rédigée dans le contexte de l'après-guerre. Personne ne reprochait alors aux personnes se déplaçant à travers l'Europe d'utiliser une fausse identité pour éviter une arrestation et une mort certaine au moment de traverser la frontière. D'ailleurs, la convention de Genève du 28 juillet 1951 indique dans son article 31 que « *les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières* ».
- 52 La soumission d'un demandeur d'asile à une procédure au rabais, même si elle ne constitue pas une mesure de nature pénale, a bien le caractère d'une sanction, au sens de la Convention de Genève. En effet, la procédure accélérée prive le demandeur d'asile d'un examen équitable de sa requête, d'une instruction approfondie et d'une collégialité.
- 53 Les réfugiés qui quittent des pays où la liberté d'expression n'existe pas ne peuvent, pas plus qu'il y a soixante ans, fuir sous leur véritable identité. Ils seraient immédiatement interpellés à l'aéroport. Les militants politiques, les représentants de la société civile, les opposants aux régimes autoritaires doivent se protéger au moment de leur fuite. Ils ne

peuvent pas attendre de protection de la part des ambassades dans la mesure où elles ne délivrent pas de visas destinés à déposer une demande d'asile. L'absence d'un tel mécanisme contraint donc les personnes qui fuient les persécutions à recourir aux passeports d'emprunt. Nier une telle réalité revient à abandonner tous les réfugiés politiques à leur sort : l'enfermement ou la mort.

- 54 En conséquence de cette nouvelle utilisation du fichier VIS, les demandeurs d'asile arrivant en Ille-et-Vilaine en avion par le biais d'un visa tamponné sur un passeport dit d'emprunt sont tous piégés : soit ils seront réadmis dans le pays ayant délivré le visa si ledit pays accepte la réadmission, soit ils seront soumis à une procédure d'asile accélérée d'examen de leur demande d'asile.
- 55 Le nouveau dispositif VIS vient donc considérablement réduire les garanties normalement accordées aux demandeurs d'asile, minimisant ainsi leurs chances d'obtenir une protection, sur la base non pas de leur besoin de protection mais sur les modalités de leur fuite, élément qui ne devrait pas venir interférer dans les droits des demandeurs d'asile. Les modalités d'une fuite ne déterminent en effet aucunement le degré du besoin de protection. Le bon sens nous impose en effet d'admettre que plus la personne se trouve en danger dans son pays, plus elle devra cacher son identité au moment de sa fuite pour garantir sa sécurité.
- 56 Il n'est pas non plus exclu que, sur le fondement des dispositions entrées en vigueur le 9 mars 2016⁵⁵, les demandeurs d'asile ayant utilisé de faux documents d'identité pour organiser leur fuite soient soumis à des sanctions pénales.
- 57 Actuellement, seule la Bretagne utilise cette nouvelle borne d'accès au fichier européen VIS, mais les autorités de cette région ont indiqué publiquement et à plusieurs reprises la volonté du gouvernement d'étendre ce dispositif à l'ensemble du territoire.
- 58 Malgré une saisine du défenseur des droits, destinée notamment à connaître les conséquences chiffrées de la nouvelle utilisation du fichier VIS, aucune statistique n'a encore été officialisée. Dans la pratique, les demandeurs d'asiles soumis à une réadmission ou à une procédure accélérée sur la base de leurs empreintes enregistrées par ce fichier sont inexistantes puisqu'ils se cachent. Ils sont donc pour le moment oubliés et leur invisibilité ne permet pas de prendre la mesure, que l'on peut soupçonner considérable, de leur nombre.
- 59 Ce nouveau dispositif peut, s'il est étendu à tout le territoire, venir inverser la volonté affichée de recourir aux procédures accélérées de façon marginale. Pour les demandeurs d'asile arrivant par avion, la procédure accélérée deviendra, comme en Ille-et-Vilaine, la norme, laissant à la marge la procédure normale pour les rares personnes ayant réussi à fuir leur pays sous leur véritable identité et bénéficiaires d'un visa délivré par une Ambassade française.
- 60 Les questions soulevées par ce nouveau dispositif sont nombreuses. D'autres pays membres utilisent-ils le fichier VIS pour mettre en œuvre le règlement Dublin III (sachant que le fichier VIS a été créé notamment pour la mise en œuvre de ce règlement) ? Si la France généralise le recours à ce dispositif en complément du fichier Eurodac, la France pourrait être bientôt « dispensée » de la majorité des demandes d'asile. Rappelons en effet que les demandeurs d'asile arrivés en France par voie terrestre sont passés par la Grèce ou la Hongrie. S'ils ont emprunté la voie maritime, ils ont généralement débarqué en Italie, en Grèce ou en Espagne. Restaient donc ceux arrivés par avion, majoritaires, que

le recours au fichier VIS va bientôt permettre d'éloigner grâce aux procédures de réadmission.

- 61 Ce nouveau dispositif vient aggraver les inégalités entre les pays membres dans la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile, en permettant à la France de se dédouaner de la plupart des demandeurs d'asile arrivant en Europe. Il est en outre à craindre que les autres pays européens réduisent drastiquement la délivrance de visas pour parer le risque d'un renvoi des demandeurs d'asile sur leur sol.
- 62 Ce nouveau dispositif, s'il était étendu à tous les États membres aurait une conséquence inévitable : les demandeurs d'asile continueront de quitter leur pays mais ils prendront encore plus de risque pour fuir le pays et arriver en Europe.
- 63 La frontière numérique, bien moins visible qu'une frontière terrestre où peuvent se masser un grand nombre de réfugiés, pourrait ainsi à terme devenir un obstacle majeur au droit d'asile sur l'ensemble du territoire européen pour peu que les États membres accélèrent l'application de ce nouveau dispositif.

NOTES

1. Collectif de soutien aux personnes sans-papiers de Rennes, « Pénaliser un demandeur d'asile pour avoir utilisé une fausse identité pour quitter son pays où il était menacé » : <https://blogs.mediapart.fr/fini-de-rire/blog/151015/penaliser-un-demandeur-dasile-pour-avoir-utilise-une-fausse-identite-pour-quitter-son-pays-ou-il-e>
2. Base de données européennes, opérationnelle depuis 2003, où sont enregistrées les empreintes digitales des demandeurs d'asile, consultée par les préfectures pour savoir quel Etat membre de l'Union européenne est responsable de l'examen de la demande d'asile, en application du règlement « Dublin III ».
3. Le fichier VIS est aussi dénommé Visabio.
4. Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil 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*.
5. Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS) (2004/512/CE), *JOUE n° L 213 du 15 juin 2004*, p. 5.
6. Articles L. 611-6 et R. 611-8 et s. du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
7. Règlement (CE) No 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, *JOUE n° L 243 du 15 septembre 2009*, p. 1.
8. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil 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, *JOUE n° L 180 du 29 juin 2013*, p. 31.
9. *Ibid.*, Chap. III, pp. 39-41.
10. CJUE, arrêt dans l'affaire C-638/16 PPU, *X et X/Etat Belge*, 7 mars 2017.

11. Art. 29.2 du Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil 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, *JOUE n° L 180 du 29 juin 2013*, p. 47.
12. Art. 29.2 du Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil 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, *JOUE n° L 180 du 29 juin 2013*, p. 47.
13. A propos du statut de réfugié : Convention de Genève relatif au statut des réfugiés, 28 juillet 1951 et Protocole de New-York relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967 ; Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JOUE n° L337 du 20 déc.2011*, p. 9 ; Art. L. 711-1 à L.711-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
14. Art.1^{er} §A, 2° de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et Art. 9 et 10 de la Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JOUE n° L337 du 20 déc.2011*, pp. 15-16.
15. CNDA, 9 nov. 2009, n° 07015639/612147, *Rec. CNDA* 31.
16. Proposition de réforme de la Commission européenne publiée le 4 mai 2016 (COM (2016) 270).
17. Article 19 Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement européen et du Conseil 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
18. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.
19. Article L. 723-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
20. Chap. VI du Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil 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, *JOUE n° L 180 du 29 juin 2013*, pp. 42-49.
21. *Ibid.*, Art. 29.2, p. 47.
22. Directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 *relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale*, *JOUE n° L180 du 29 juin 2013*, p. 60.
23. *Ibid.*, p. 77.
24. *Ibid.*, p. 78.
25. Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile en France, *JORF n° 0174 du 30 juillet 2015*, p. 12977.
26. TA Rennes, 13 mai 2016, décisions n° 1504263 et n° 1504261.
27. CAA Nantes, 21 janv. 2017, n° 16NT03063 et n° 16NT03064.
28. Article R.723-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *L'office statue sur la demande d'asile dans les délais prévus aux paragraphes 3 et 4 de l'article 31 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale* ».
29. Article R.723-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
30. Article L. 731-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

31. *Ibidem.*
32. *Ibid.*
33. Article D.744-26 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et Annexe-7-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
34. Article L. 731-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
35. Article L. 732-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
36. Article L. 723-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
37. Article L. 731-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
38. Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile en France, *JORF n° 0174 du 30 juillet 2015* et Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, *JORF n° 0219 du 22 septembre 2015*.
39. DDD, Avis du 6 novembre 2014, n° 14-10.
40. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, *JOUE n° L 180 du 29 juin 2013*, p. 96.
41. Au sens de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme.
42. Circ. 13 juill. 2015, NOR : INTK15170355, p. 10.
43. Article L. 723-2 VI du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
44. Article R. 733-17 et s. du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
45. Article L. 723-2 VI du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
46. Au sens de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme.
47. CNDA, 14 nov. 2016, n° 16015213.
48. CE, Ord.13 févr. 2017, *M. M.N.*, Req. n° 406744.
49. CE, B.A.J., 20 déc. 2016, *M. M.N.*, Req. n° 1603730, décision n° 3846/2016.
50. François-Noël BUFFET, *Rapport sur le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, Sénat n° 570, 30 juillet 2015, pp. 26-27.
51. Etude d'impact, *Projet de loi relative à la réforme de l'asile*, 22 juillet 2014, pp. 52-60.
52. CNDA, 19 déc. 2016, n° 16021741.
53. CNDA, 14 nov. 2016, n° 16015213.
54. Convention de Genève relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951.
55. Article 53 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016, article 441-8 du code pénal : « *Le fait d'utiliser un document d'identité ou de voyage appartenant à un tiers, avec ou sans son consentement, aux fins d'entrer ou de de maintenir sur le territoire de l'espace Schengen ou d'obtenir indûment un titre, une qualité, un statut ou un avantage est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* ».

RÉSUMÉS

Une nouvelle borne d'enregistrement des empreintes digitales des étrangères et étrangers ayant demandé un visa biométrique a fait l'objet d'une expérimentation par la préfecture de Bretagne. Ce nouveau dispositif, qui s'ajoute à la borne Eurodac, en cours d'extension à l'ensemble du territoire français va entraîner la multiplication des procédures dites de réadmission des demandeurs d'asile vers l'État de l'espace Schengen compétent pour l'examen de sa demande et les cas de placement en procédure accélérée par la préfecture et l'OFPRA pour le traitement de la

demande d'asile. Cette situation risque de devenir un obstacle majeur au dépôt des demandeurs d'asile en France, et à terme dans tous les États européens.

The prefecture of the region of Brittany, France, has been experimenting a new fingerprint recording terminal for foreigners applying for a biometric visa. This new device, which is currently in the process of expansion throughout the entire country in addition to the Eurodac terminal, will multiply procedures for the readmission of asylum seekers to the Schengen Area state which is competent for examining their claims, as well as accelerated procedures initiated by the prefecture and the OFPRA (French Office for the protection of Refugees and Stateless Persons) in the treatment of asylum applications. This situation is likely to become a major hurdles in lodging asylum applications in France, and with time in all European states.

INDEX

Keywords : French Office for the protection of Refugees and Stateless Persons), accelerated procedure, National Court of Asylum, vulnerability, refugee, asylum, Geneva Convention, VIS file, European Union

Mots-clés : préfecture, OFPRA, procédure accélérée, Cour Nationale du droit d'asile, vulnérabilité, réfugié, asile, Convention de Genève, fichier VIS, Union européenne

AUTEUR

MÉLANIE LE VERGER

Mélanie Le Verger est avocate au barreau de Rennes