

**PLAN NATIONAL DE MISE EN ŒUVRE
DU PACTE EUROPEEN
SUR LA MIGRATION ET L'ASILE**

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

Table des matières

I. Aperçu général de la situation et principales évolutions à prévoir pour la mise en œuvre du pacte.....	3
Les principaux acteurs concernés par la mise en œuvre du pacte	3
Les enjeux de la mise en œuvre du pacte pour la France	5
II. Plan de mise en œuvre par piliers	8
Eurodac	9
1. Procédure à la frontière/filtrage.....	<u>141415</u>
2. 3. Accueil	<u>191921</u>
4. Procédure d’asile.....	<u>252528</u>
1. 2. Retour.....	<u>313134</u>
6. Responsabilité	<u>343438</u>
5. 7. Solidarité.....	<u>404045</u>
8. Situation d’urgence / CRISE.....	<u>424248</u>
9. Questions transversales: garanties juridiques/aide juridictionnelle/questions de vulnérabilité/contrôle du respect des droits fondamentaux.....	<u>454551</u>
10. Réinstallation, inclusion et intégration	<u>515158</u>
III. Gouvernance	<u>565663</u>
1. mécanismes de coordination	<u>565663</u>
2. suivi et collecte des données	<u>575765</u>

I. APERÇU GENERAL DE LA SITUATION ET PRINCIPALES EVOLUTIONS A PREVOIR POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE

En 2023 les demandes d'asile enregistrées en France ont atteint leur niveau le plus élevé jamais enregistré, à 167 056 demandes, représentant ainsi une hausse de 7,2 % par rapport à 2022. Le volume de demande d'asile demeure élevé en 2024, en dépit d'une baisse d'environ 9,5% par rapport à 2023.

Dans ce contexte, la mise en œuvre du Pacte représente une priorité pour la France. Il doit en effet permettre, dans un juste équilibre entre solidarité et responsabilité, de mieux contrôler les frontières extérieures, de limiter les mouvements secondaires au sein de l'Union européenne tout en assurant un niveau particulièrement élevé de garantie des droits des demandeurs d'asile, des bénéficiaires de la protection internationale.

Les administrations qui devront mettre en œuvre les nouvelles dispositions du Pacte, qui s'appuient, pour la mise en œuvre de certaines missions, sur des établissements publics et sur des organisations de la société civile, notamment des opérateurs de l'hébergement, sont déjà robustes et parviennent à traiter cette charge particulièrement importante dans des conditions en amélioration, notamment s'agissant des délais.

LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNES PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE

1.1 LES STRUCTURES DE PREMIER ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (SPADA)

1. En amont de l'enregistrement de leur demande, les personnes qui manifestent l'intention de demander l'asile doivent se présenter auprès d'une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA). Au nombre d'environ 60 sur le territoire métropolitain, ces structures – dans leur très grande majorité associatives – sont mandatées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans le cadre d'un marché au terme duquel elles doivent notamment réaliser une mission de pré-accueil (dite « prestation A »). Celle-ci consiste à dispenser des informations sommaires sur la procédure d'asile, à renseigner les informations relatives à la personne qui manifeste l'intention de demander l'asile dans un recueil, à prendre un rendez-vous pour cette personne dans un guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA) en vue de l'enregistrement de sa demande d'asile, à vérifier la complétude de son dossier dans la perspective de ce rendez-vous et enfin à lui remettre une convocation en vue de se rendre au GUDA.

Cette organisation, rendue possible par les dispositions de l'article R. 521-3 du CESEDA, contribue à rendre plus fluide la gestion des enregistrements au sein des GUDA et favorise, *in fine*, un accès plus rapide à la procédure d'asile.

En Ile-de-France, contrairement aux autres régions, l'accès aux différentes SPADA (une par département, sauf à Paris où les différents publics – familles et isolés – sont pris en charge par deux SPADA distinctes) nécessite d'appeler une plateforme téléphonique, gérée par l'OFII, pour obtenir un rendez-vous. Ce dispositif, en vigueur depuis mai 2018, vise, d'une part, à mutualiser les capacités d'accueil des SPADA et GUDA franciliens et, d'autre part, à prévenir les risques de trouble à l'ordre public devant les SPADA.

1.2 LES GUICHETS UNIQUES POUR DEMANDEURS D'ASILE (GUDA)

Conformément aux dispositions de l'article L. 521-4 du CESEDA, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande d'asile en SPADA (ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément). Depuis la loi portant réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, il s'effectue sans condition préalable de domiciliation.

L'enregistrement s'effectue au sein d'un GUDA (33 GUDA sont aujourd'hui implantés en métropole). Ces guichets uniques, dans la grande majorité des cas localisés au sein de préfectures, sont composés d'agents de la préfecture et d'agents de l'OFII.

Les premiers sont chargés d'enregistrer la demande d'asile, de qualifier la procédure dont elle relève (procédure normale, procédure accélérée ou procédure dite « Dublin ») et de remettre au demandeur une attestation de demande d'asile dont la durée varie selon la procédure (10 mois en procédure normale, 6 mois en procédure accélérée et 1 mois en procédure Dublin).

Les seconds sont pour leur part chargés de procéder à un entretien avec les demandeurs, à l'aide d'un questionnaire, dans le but de détecter d'éventuelles vulnérabilités qui nécessiteraient une prise en charge particulière et de leur proposer les conditions matérielles d'accueil (CMA), qui comprennent un hébergement au sein d'une structure du dispositif national d'accueil (DNA), ainsi qu'une allocation pour demandeur d'asile (ADA), dont le montant prend en compte la composition familiale. En cas d'acceptation des CMA, l'OFII oriente les demandeurs d'asile vers un centre d'hébergement du DNA.

Lorsqu'une telle orientation, faute de place, n'est pas possible, ou lorsque le demandeur a refusé le bénéfice des CMA, l'OFII l'oriente vers la SPADA qui a réalisé le pré-accueil afin qu'il bénéficie d'un accompagnement social, juridique et administratif, qui comprend notamment la domiciliation (ces missions d'accompagnement relèvent de la « prestation B » du marché SPADA).

En 2023, 147 248 premières demandes d'asile et 20 060 demandes de réexamens ont été enregistrées en GUDA.

1.3 LES POLES REGIONAUX DUBLIN (PRD)

Si la conduite de l'entretien Dublin est assurée par les agents de la préfecture au stade de l'enregistrement de la demande d'asile, il appartient par la suite aux pôles régionaux Dublin (PRD), créés en 2018, de déterminer l'État de l'Union européenne responsable de l'examen de la demande d'asile et d'organiser le transfert du demandeur vers cet État le cas échéant.

Il existe aujourd'hui 11 PRD implantés au sein des différentes régions métropolitaines (sauf en Île-de-France, où chacune des préfectures de département en a conservé la compétence).

En 2023, 46 024 premières demandes ont été placées en procédure Dublin.

1.4 L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION (OFII)

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, l'OFII est présent au sein des GUDA (cf. supra).

L'OFII gère aussi les orientations au sein du dispositif national d'accueil, qui comprend aujourd'hui environ 120 000 places d'hébergement ; pour les demandeurs non hébergés, l'OFII confie aux SPADA la domiciliation postale et le suivi du demandeur en cours de procédure.

L'OFII assure également, pour le compte du ministère, la gestion et le paiement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

1.5 L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES (OFPRA)

Créé par la loi du 25 juillet 1952, l'OFPRA a pour mission de reconnaître la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire, en toute impartialité et sans pouvoir recevoir d'instruction concernant l'examen des situations individuelles. Il reçoit ainsi les demandeurs dont la demande a été enregistrée en procédure normale ou accélérée par les préfectures.

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a ouvert la possibilité pour l'OFPRA de recueillir l'introduction de la demande d'asile de manière consécutive à son enregistrement par la préfecture et à l'octroi des conditions matérielles d'accueil par l'OFII, dans des guichets uniques dénommés « Espaces France Asile ». L'ouverture du premier site pilote est prévue début 2025. Cette évolution simplifiera le parcours de l'usager et réduira le délai global de procédure.

Il est également en charge de l'établissement de l'état civil des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

L'OFPRA peut également refuser la protection ou y mettre fin pour des raisons relatives à l'ordre public.

1.6 LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)

La CNDA est une juridiction administrative spécialisée, chargée de statuer sur les recours formés contre des décisions de rejet de demande d'asile prises par l'OFPRA.

Créée, comme l'OFPRA, par la loi du 25 juillet 1952, cette juridiction a été profondément réformée à partir de 2008 en étant administrativement et budgétairement rattachée au Conseil d'État, en bénéficiant de la nomination de magistrats permanents.

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration permet à la CNDA de créer des chambres territoriales, qui rapprochent la juridiction des lieux de résidence des demandeurs d'asile. Les premières chambres territoriales ont été ouvertes en septembre 2024 à Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse. Deux autres chambres territoriales ouvriront à Nantes et Marseille en septembre 2025. Certains recours resteront jugés au siège de la Cour, à Montreuil, si le demandeur d'asile provient d'un pays à la situation géopolitique particulièrement complexe (dont Ukraine, Syrie, Territoires palestiniens) ou si la langue du demandeur est rare ou peu utilisée et qu'il est plus difficile de trouver des interprètes dans le ressort des chambres territoriales.

1.7. LES FORCES DE SECURITE INTERIEURE

Les forces de sécurité intérieure, qui assurent le contrôle des frontières et peuvent interpellier les étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire, sont directement concernés par plusieurs dispositions importantes du Pacte.

C'est notamment le cas de celle relatives :

- Au filtrage ;
- À l'asile à la frontière ;
- À la rétention ;
- À l'obligation d'enregistrer les étrangers en situation irrégulière dans Eurodac lors de leur interpellation.

Les services de sécurité spécialisés effectuent par ailleurs les vérifications et les entretiens sécuritaires préalables aux opérations de relocalisation de demandeurs d'asile depuis des États membres et de réinstallation de personnes en besoin de protection depuis des États tiers.

1.8 LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Les administrations françaises s'appuient sur des organisations de la société civile pour mettre en œuvre une partie des conditions matérielles d'accueil, notamment l'hébergement des demandeurs d'asile.

Elles demeureront des acteurs essentiels pour la bonne mise en œuvre de certaines dispositions du Pacte.

1.9 LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante prévue par la Constitution et chargée de veiller au respect des libertés et des droits, examine régulièrement les conditions de mise en œuvre des politiques migratoires, notamment la mise en œuvre des mesures restrictives de liberté. Ses rapports font l'objet de réponse de la part de l'administration et sont rendus publics.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté institué par la loi n°2007- 1545 du 30 octobre 2007, est une autorité administrative indépendante qui peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté. Il s'agit notamment des centres de rétention administrative et des zones d'attente.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE POUR LA FRANCE

2.1 UN RENFORCEMENT DES FRONTIERES EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE

2. Le Pacte sur la migration et l'asile renforce significativement les contrôles aux frontières extérieures de l'Union, ce qui constitue une priorité pour la France.

La mise en place du filtrage et des procédures d'asile et de retour à la frontière constituera une des priorités majeures de la mise en œuvre du Pacte.

Tout ressortissant de pays tiers (RPT) franchissant les frontières extérieures de l'Union fera l'objet d'un filtrage afin d'effectuer des contrôles d'identité, sécuritaires et sanitaire à la suite desquels sera dressé un formulaire visant à l'orienter vers la procédure la plus adaptée¹.

À l'issue du filtrage, il pourra être placé en procédure d'asile à la frontière. Celle-ci devient obligatoire en cas de risque pour l'ordre public, de fraude ou lorsque le demandeur est ressortissant d'un pays pour lequel le taux de protection est inférieur à 20 %. Elle sera facultative dans d'autres cas. Le champ d'application de la procédure d'asile à la frontière pourra être étendu pour les demandeurs qui relèveraient de procédures accélérées sur le territoire national. Un État membre pourra demander à réduire les cas obligatoires si sa capacité adéquate² ou le nombre maximal de demandes examinées annuellement à la frontière sont atteints.

En cas de placement en procédure d'asile à la frontière, le demandeur bénéficiera de garanties, notamment tendant à préserver l'unité de la famille. Par ailleurs, les mineurs non accompagnés (MNA) ne représentant pas un risque sécuritaire sont exclus du champ d'application de la procédure d'asile à la frontière, et, à tout moment et au cas par cas, la procédure à la frontière cessera d'être appliquée si l'autorité de détermination considère que les motifs justifiant d'appliquer cette procédure ne sont plus applicables, ou si le soutien nécessaire (accueil, garanties procédurales, raisons médicales) ne peut pas être fourni au demandeur.

Si le demandeur obtient une protection internationale à l'issue de la procédure, qui implique un examen au fond, il sera autorisé à entrer sur le territoire et le processus d'intégration sera engagé. Sinon, une décision de retour sera prise et il sera maintenu en zone d'attente. Le demandeur pourra introduire un recours contre la décision de rejet et demander la suspension de l'exécution de la décision de retour jusqu'à l'issue de son recours³. S'il n'est pas protégé, la procédure de retour à la frontière, prévoyant des délais raccourcis, s'appliquera.

2.2 DES PROCEDURES PLUS EFFICIENTES : UNE ACCELERATION DES PROCEDURES D'ASILE ET UNE REFORME DU SYSTEME DUBLIN

Dans l'ensemble des textes du Pacte, les délais procéduraux ont été raccourcis, qu'il s'agisse de l'accès à la procédure (enregistrement de la demande dans un délai de cinq jours et introduction dans un délai de vingt-et-un jours), des échanges entre États membres pour déterminer la responsabilité de l'examen de la demande ou des délais d'instruction dans les autorités de détermination.

Des nouveaux cas de placement en procédure accélérée ont été créés, notamment pour les ressortissants de pays d'origine qui sont peu protégés au niveau de l'Union (taux de protection inférieur à 20 %), ce qui couvre plus de 50 % de la demande d'asile en France : c'est plus que les placements actuels en procédure accélérée applicables aux ressortissants d'un « pays d'origine sûr » (POS) recensé sur une liste établie par l'OFPRA. Concernant cette dernière notion, une liste des POS au niveau européen est créée et la suspension ou le retrait d'un pays de la cette liste par la Commission devra être pris en compte dans les listes nationales qui subsistent.

Par ailleurs, les délais de recours sont désormais encadrés par le droit de l'Union, entre cinq et dix jours en cas de placement en procédure accélérée ou de décision d'irrecevabilité, et entre deux semaines et un mois en procédure normale. Le Pacte

¹ Règlement n° 2024/1352 « Filtrage ».

² S'entend comme la capacité requise à tout moment pour mener les procédures d'asile et de retour à la frontière.

³ Règlements n° 2024/1348 « Procédure d'asile » (APR) et n° 2024/1349 « Procédure de retour à la frontière ».

instaure également un cadre juridique pour demander l'effet suspensif des décisions de retour, dans la mesure où le demandeur ne dispose pas d'un droit au maintien durant la phase juridictionnelle⁴. Cette absence de droit au maintien est le régime commun pour toutes les demandes placées en procédure accélérée et à la frontière (entre autres).

En outre, les règles procédurales de mise en œuvre du système Dublin ont été amendées, afin de faciliter et fluidifier le processus de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande. Ainsi, lorsqu'un État membre sera déjà indiqué comme responsable dans le système Eurodac, les reprises en charge ne s'effectueront plus sur la base de requêtes adressées, mais sur simple notification. Par ailleurs, si les critères de détermination de l'État membre responsable n'ont que peu évolué⁵, les durées de responsabilité ont pour la plupart été allongées⁶ : celui déclenché par le franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union passera ainsi de 12 à 20 mois.

Le système Dublin sera en outre soutenu par une refonte complète du système d'information Eurodac⁷, qui intégrera de nouvelles fonctionnalités significatives (contrôle de l'immigration irrégulière, identification des personnes, entre autres) et permettra d'effectuer un suivi des personnes grâce à des fiches individuelles uniques recensant tous les signalements. Il est par ailleurs associé aux autres systèmes d'information du secteur « Justice – Affaires intérieures » (JAI), dans le cadre de l'interopérabilité.

La mise en place du nouveau système Eurodac, dans un délai extrêmement contraint, constituera l'un des importants défis de la mise en œuvre du Pacte.

Enfin, les règles de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil (CMA) ont été modifiées⁸ : la limitation des CMA est le principe et les cas de retrait sont strictement encadrés. Ainsi, elles ne seront retirées qu'en cas de violence dans un centre d'accueil ou lorsque le demandeur se sera vu notifier une décision de transfert dans le cadre de la procédure Dublin. En tout état de cause, l'État membre garantira un niveau de vie adéquat au demandeur. Cette limitation des CMA sera par exemple possible lorsque le demandeur abandonne la zone géographique à laquelle il est affecté, affectation géographique déjà prévue en droit français dans le cadre du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (SNADAR).

Ce nouveau régime de conditions matérielles d'Accueil nécessitera des travaux importants.

2.3 UN CADRE DE GESTION ET DE SOLIDARITE ADAPTABLE ET PERENNE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

Le Pacte instaure un mécanisme de solidarité volontaire pérenne et obligatoire, mais dont les modalités de mise en œuvre demeurent flexibles, inspiré du mécanisme de solidarité volontaire (MSV) porté par la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) de 2022.

Ainsi, chaque année, un cycle annuel de gestion de l'asile et des migrations sera engagé. La Commission dressera le bilan de la situation migratoire au sein de l'Union et identifiera les États membres en situation de pression migratoire. Sur la base de cette évaluation, la Commission proposera au Conseil de constituer une réserve annuelle de solidarité, pour l'année à venir, comprenant *a minima* 30 000 relocalisations et 600 millions d'euros pour les contributions financières. D'autres mesures alternatives de solidarité pourront être incluses, mais elles devront faire l'objet d'une estimation chiffrée.

2.4 DES GARANTIES ACCRUES A L'EGARD DES DEMANDEURS

Le Pacte renforce les garanties accordées aux demandeurs, en assurant notamment la fourniture d'avis juridiques gratuits durant l'ensemble de la procédure de demande d'asile. Cela correspond, en France, à la fourniture d'une assistance juridique et administrative prévue dans les marchés publics des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA).

Les publics vulnérables bénéficient particulièrement de ce renforcement des garanties. Ainsi, un représentant provisoire sera désigné dès que possible afin d'assurer la représentation d'un MNA, dans l'attente de la nomination d'un représentant permanent (administrateur *ad hoc*), qui doit intervenir dans les quinze jours suivant la présentation de la demande⁹.

La prise en compte de l'unité de la famille des demandeurs est renforcée dans l'ensemble des instruments du Pacte. Par exemple, dans le cadre de la procédure Dublin, un formulaire standardisé sera remis au demandeur en début de procédure afin d'aider les autorités dans la recherche des membres de la famille et transmettre des requêtes de prise en charge sur ces motifs familiaux.

Par ailleurs, le Pacte harmonise les conditions d'octroi d'une protection internationale en imposant d'examiner si le demandeur aurait pu être en sécurité sur une autre partie du territoire de son pays d'origine (asile interne). Pour ceux dont le besoin de protection est reconnu, l'intégration sera favorisée et les délais pour délivrer des titres de séjour seront désormais encadrés¹⁰. Il

⁴ Règlement 2024/1348.

⁵ À noter néanmoins la création d'un nouveau critère de responsabilité, découlant de la délivrance de diplômes et qualifications.

⁶ Règlement 2024/1351 « Gestion de l'asile et de la migration ».

⁷ Règlement 2024/1358 « Eurodac III ».

⁸ Directive 2024/1346.

⁹ Directive 2024/1346, règlement 2024/1351 et règlement 2024/1348 notamment.

¹⁰ Règlement 2024/1347.

prévoit en outre des voies légales d'accès à une protection au sein de l'Union, en créant un cadre européen pour la réinstallation et l'admission humanitaire¹¹.

L'attention portée par les différentes administrations françaises concernées à la préservation des droits des personnes en général et à la prise en compte des vulnérabilités en particuliers, permettent d'envisager une mise en œuvre pleine et entière des nouvelles dispositions du Pacte dans les délais impartis. La charge induite sera néanmoins lourde pour les services concernés.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

¹¹ Règlement 2024/1350.

II. PLAN DE MISE EN ŒUVRE PAR PILIERS

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

1.1 SITUATION ACTUELLE

1.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Le système Eurodac est aujourd'hui utilisé par :

- Les guichets uniques pour demandeurs d'asile, au moment de l'enregistrement des demandes d'asile ;
- Les services de police, essentiellement la police aux frontières (PAF), aux fins de consultation lors des interpellations et dans les centres de rétention administrative (CRA).

Au sein de la direction générale des étrangers en France, la section Eurodac de la direction de l'asile procède aux opérations centralisées (validation des hits par des experts en dactyloscopie, marquage/démarquage des octrois/annulation de protection et suppressions suite aux naturalisations).

1.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

Eurodac est déjà pleinement déployé en France pour les fonctionnalités antérieures à la nouvelle version du règlement.

Le dispositif actuel repose sur une *Plateforme française du système Eurodac* qui n'est pas interconnectée avec d'autres systèmes d'information. En effet, Eurodac II demande peu de données autres que les empreintes digitales (sexe, n° Eurodac et, le cas échéant octroi/annulation d'une protection).

1.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

Le nouveau règlement 2024/1358 étend l'objet de ce système d'information :

- Celui-ci demeurera le dispositif d'identification des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure ou ayant déposé une demande d'asile dans un État membre, afin notamment d'appliquer le mécanisme de Dublin, qui a été refondu dans le règlement 2024/1351 ;
- Il devient également un instrument plus large de contrôle de l'immigration irrégulière et sera mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre du règlement 2024/1356 et du règlement 2024/1350.

A cette fin, de nouvelles catégories de personnes enregistrées dans Eurodac s'ajoutent aux catégories du règlement antérieur¹² :

- Etrangers en situation irrégulière (la catégorie existait dans le règlement antérieur mais simplement pour consulter la base à l'occasion d'une interpellation, sans possibilité d'enregistrer la personne).
- Personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage ;
- Bénéficiaires de la protection temporaire, à compter de 2029 ;
- Personnes enregistrées aux fins d'exécution d'une procédure d'admission au titre du cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire ;
- Personnes admises conformément à un programme de réinstallation national.

Les données seront collectées dès l'âge de 6 ans au lieu de 14 ans dans le règlement antérieur.

Les données enregistrées sur chaque personne sont en outre considérablement étendues. Alors que le système actuel n'enregistre que les empreintes digitales et la mention du sexe, il conservera notamment à l'avenir :

- L'état civil de la personne ;
- L'image faciale, en complément des empreintes digitales ;
- Un document d'identité ou de voyage ;
- Le fait qu'un visa a été délivré ;
- Le fait que la personne est susceptible de constituer une menace pour la sécurité intérieure ;
- L'État membre responsable au sens du règlement 2024/1351, l'éventuel État membre de relocalisation ;
- La date de l'éventuel transfert dans le cadre du règlement 2024/1351 ;
- La date de l'éventuel départ du territoire des États membres ;
- La date de l'éventuelle exécution d'une décision de retour ou d'une mesure d'éloignement ;
- Le fait qu'une demande d'asile a été rejetée, le cas échéant à l'occasion d'une procédure d'asile à la frontière ;
- Le fait que l'aide au retour volontaire a été accordée.

Ces données seront croisées avec celles des autres SI européens dans le cadre de l'interopérabilité.

¹² Catégories existantes : demande d'asile ; franchissement irrégulier d'une frontière extérieure ; séjour irrégulier, sans possibilité d'enregistrer les empreintes dans la base dans le règlement antérieur.

La collecte de données par les autorités chargées du contrôle des frontières extérieures et de la vérification du droit au séjour est renforcée : cette collecte devient obligatoire pour les autorités concernées et donne lieu à une conservation de données pour cinq ans dans Eurodac pour les étrangers en situation irrégulière. Cela représente un changement majeur pour les autorités chargées de la vérification du droit au séjour qui disposaient jusqu'à présent d'une simple faculté de consulter Eurodac, et sans que ces consultations ne se traduisent par une conservation de données.

Aux fins d'identification des personnes, le nouveau système Eurodac contribue à l'interopérabilité des systèmes d'information européens grâce au stockage des données d'identité pour toutes les catégories d'Eurodac dans le répertoire commun d'identité (CIR).

Le fait que la personne est susceptible de constituer une menace pour la sécurité intérieure pourra être enregistré dans la base.

En outre, la mise en service du futur Eurodac permettra aux autorités répressives et à Europol de solliciter la base de données plus efficacement grâce à la mise en place d'alertes de sécurité et dans certains cas, sans passer par la saisie en « cascade » (consultation préalable des fichiers nationaux). Les recherches pourront être effectuées sur les données biométriques ou sur les données alphanumériques, notamment d'identité (cette possibilité n'existe pas dans le dispositif actuel).

1.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

1.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

1.3.1.1 Mesures législatives

a. *Possibilité d'une prise de biométrie contrainte*

Une mesure législative serait nécessaire afin d'autoriser le recours à la contrainte pour relever les empreintes des personnes, qui est une faculté ouverte par le règlement. Le relevé de la biométrie devient une obligation que chaque État membre est tenu d'assurer grâce à des mesures nationales. « Ces mesures sont effectives, proportionnées et dissuasives, et peuvent inclure la possibilité d'utiliser la contrainte en dernier ressort » (article 13).

Le relevé de la biométrie s'applique aux mineurs à partir de 6 ans et est effectué par des fonctionnaires formés spécifiquement. L'article 14 précise « qu'aucune forme de contrainte n'est utilisée contre les mineurs pour assurer leur respect de l'obligation de fournir leurs données biométriques. Toutefois, lorsque cela est permis par le droit de l'Union ou le droit national applicable, et en dernier ressort, un degré proportionné de contrainte peut être utilisé à l'encontre des mineurs pour assurer leur respect de cette obligation. Lorsqu'ils appliquent ce degré proportionné de contrainte, les États membres respectent la dignité et l'intégrité physique du mineur ».

b. *Sanction en cas d'usage non conforme*

Une vérification des dispositions existantes en droit national est en cours pour identifier les sanctions applicables en cas de traitement de données non conforme à l'objet d'Eurodac, conformément à l'article 59 du règlement UE 2024/1358.

1.3.1.2 Mesures réglementaires

Une base juridique nationale sera sans doute nécessaire pour encadrer l'accès au traitement des données personnelles par les agents relevant des services compétents (habilitation des services et procédure de désignation des agents).

Enfin, la conformité juridique du système national¹³ désigné pour communiquer avec le système européen Eurodac pourra être garantie grâce aux travaux d'analyse d'impact relative à la protection des données. Dans ce cadre, et compte tenu de l'élargissement du périmètre des acteurs auxquels le du règlement 2024/1358s'impose, la question de la détermination des entités responsables du traitement des données pourra être clarifiée.

1.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

1.3.2.1 L'évolution des unités nationales d'accès (Section Eurodac, DGPN)

Le nouveau règlement ne prévoit l'obligation de vérification humaine des comparaisons d'empreintes que « si nécessaire ». Le processus de validation a donc vocation à être largement automatisé.

¹³ Partie française du système Eurodac (PFSE)

1.3.2.2 L'adaptation des procédures en GUDA et les modalités d'accès au système central Eurodac

a. *L'élargissement de l'application du règlement aux mineurs âgés de 6 à 14 ans.*

L'enregistrement de données de mineurs âgés de 6 à 14 ans n'est pas réalisé aujourd'hui, ni dans Eurodac¹⁴ ni dans le système d'information national AEF¹⁵.

Outre le volume de dossiers supplémentaires¹⁶ qui en résultera, la spécificité de ce public aura un impact pour les services chargés de l'enregistrement des demandeurs d'asile.

b. *L'enregistrement de données supplémentaires dans Eurodac par les GUDA et la réception du résultat.*

La fluidité du process Eurodac en GUDA repose essentiellement sur l'interconnexion des outils utilisés par les GUDA. Cette interconnexion devrait permettre aux services de mieux absorber la charge que représente la collecte de nouvelles données.

Il convient de mettre en place des flux automatiques et instantanés de données alphanumériques entre systèmes d'information nationaux pour l'alimentation fluide de la base Eurodac. Cette instantanéité est cruciale pour la fluidité de l'usage de l'outil. Ce point fera l'objet d'une vigilance particulière.

S'agissant de l'image faciale, il n'est pas certain que cette donnée biométrique puisse faire l'objet d'une reprise à partir d'un système existant. Le fait que les GUDA puissent être dispensés de la phase de collecte de cette donnée additionnelle à celles déjà collectées dans le SI national n'est donc pas garanti à ce stade.

Une fois les données transmises et la comparaison enclenchée, les GUDA pourront bénéficier de la mise à disposition quasi-automatique et immédiate de ces résultats. Les cas pour lesquels une vérification manuelle est nécessaire ou ceux pour lesquels un complément d'investigation est susceptible de suspendre l'enregistrement de la procédure (notamment dans le cadre de l'interopérabilité des systèmes d'information européens) font l'objet de travaux spécifiques. Ces travaux prennent en compte l'impératif des délais en GUDA.

c. *L'enregistrement de nouvelles catégories dans Eurodac.*

Actuellement, les GUDA ne transmettent à Eurodac qu'un ensemble de données enregistrées en catégorie 1 (demande d'asile). Certaines des nouvelles catégories du règlement 2024/1358 peuvent relever des autorités chargées de l'asile. La question se pose par exemple pour les personnes admises conformément à un programme de réinstallation national (catégorie 8).

1.3.2.3 L'enregistrement des étrangers en situation irrégulière par les forces de sécurité intérieure (FSI)

Le nouveau règlement prévoit l'obligation d'enregistrer dans Eurodac les données de tous les ressortissants de pays tiers (RPT) et apatrides en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre (article 23 du règlement 2024/1358).

Afin de garantir l'applicabilité, sur le plan matériel, des nouvelles dispositions du règlement 2024/1358, les forces de sécurité intérieure insistent sur la nécessité de mutualiser les équipements déjà acquis et déployés dès lors qu'il s'agit de réaliser un même type d'opération (la collecte de données pour alimenter divers systèmes d'information).

1.3.2.4 L'enregistrement des empreintes dans les États tiers

Les services responsables de la collecte des données dans les États tiers (catégorie 7 : réinstallation) devront être identifiés. Il s'agira sans doute des consulats. Les modalités pratiques devront être définies.

1.3.2.5 Les conséquences d'un refus de donner ses empreintes ou son image faciale

Le refus de coopérer avec les autorités nationales, notamment de donner ses empreintes ou son image faciale, entraîne le retrait implicite de la demande d'asile (article 41 du règlement 2024/1348).

Les modalités de marquage de cette information dans le SI Eurodac doivent être clarifiées lors du dialogue avec UE-Lisa sur la documentation technique. À ce stade, cette information n'est pas prévue.

1.3.2.6 Les impacts de l'interopérabilité des systèmes d'information européens sur les services.

L'accès aux données d'Eurodac par les services en charge de procédures conduisant à la consultation d'un système d'information européen fait l'objet de travaux qui s'inscrivent dans une feuille de route globale consacrée à l'interopérabilité des SI UE et pilotée par la direction de programme des systèmes d'information européens (DPSIE).

¹⁴ L'ancien règlement n'était applicable qu'aux personnes âgées d'au moins 14 ans.

¹⁵ Les mineurs sont rattachés au dossier de l'un des parents.

¹⁶ Estimation du nombre de mineurs concernés en cours

1.3.2.7 Le process de signalement sécuritaire

Le process d'identification du risque sécuritaire et de signalement dans Eurodac fait l'objet de travaux en cours, sur la base notamment des précisions apportées par la documentation technique (les *interface control document* ou ICD).

Ce chantier devra, s'agissant de la DGEF, être conduit en cohérence avec les réflexions sur l'identification du risque sécuritaire dans le SI national.

1.3.3 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

- La transformation des missions de la section Eurodac de la direction de l'asile

L'adjudication des hits (80% des missions des agents actuellement) devrait être réduite à un volume limité. L'activité de mise à jour des données de la base Eurodac (15% des missions) aujourd'hui réalisée manuellement devrait pouvoir être entièrement automatisée à partir de 2027.

La vérification systématique de la correspondance des images faciales n'interviendra pas avant 2030 et sera réalisée uniquement lorsque l'état des doigts ne permet pas la comparaison.

Un redéploiement des emplois de cette section pourra donc être planifié, sur la base d'une redéfinition de ses missions.

- Formation des agents en GUDA – notamment pour le relevé des données biométriques des mineurs.
- Surcroît d'activité pour les GUDA, les services étrangers des préfectures, les FSI et les consulats, a fortiori si toutes les données ne sont pas transmises directement à Eurodac par les SI nationaux.
- L'effet de l'élargissement des bornes d'âge de 6 ans à 14 ans devra être évalué.

1.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE

Il faudra notamment prévoir l'acquisition :

- Des terminaux d'acquisition des empreintes pour les GUDA et, le cas échéant, pour les autres guichets étrangers des préfectures (il y a aujourd'hui un seul capteur Eurodac par guichet unique ; il y en aura demain un par poste de travail). Les FSI souhaitent utiliser leur propre matériel ;
- Les terminaux d'acquisition des images faciales.

1.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

1.3.5.1 La construction de la plateforme française du système Eurodac

Le chantier de développement de la plateforme française du système Eurodac (PFSE-3) qui permettra d'alimenter Eurodac III est lancé depuis plusieurs mois, avec une équipe de développeurs mobilisée dans le cadre d'un marché public.

Des ateliers sont initiés avec la participation des services utilisateurs (GUDA/ PN/GN) sur la traduction technique des nouvelles fonctionnalités et la prise en compte des besoins des services.

L'automatisation de la collecte de données depuis les SI nationaux représente un enjeu majeur, compte tenu de l'augmentation significative des données à enregistrer.

La collecte de données est ainsi envisagée à ce stade :

- biométrie digitale :
 - o capteurs spécifiques PN/GN (outil NEODK) ;
 - o capteurs spécifiques PFSE pour les GUDA
- biométrie faciale : si la norme définie pour EES pouvait être reprise pour Eurodac, cela faciliterait la mutualisation du dispositif de captation de l'image par les FSI. Attente de précisions dans la documentation technique afin de déterminer la nature des équipements nécessaires.
- données alphanumériques :
 - o interconnexions prévues entre ANEF et PFSE pour le périmètre des préfectures : des premières adhésions ont déjà fait l'objet de développement dans le cadre des travaux de la PFSE 3 entre la brigade asile de l'ANEF et la PFSE 3 ;
 - o interconnexion souhaitée entre les SI des FSI et la PFSE.

Le besoin de captation des données biométriques (empreintes + image faciale) en dehors du périmètre du ministère de l'intérieur nécessitera la recherche d'une solution technique pour limiter le plus possible le recours à des fiches encrées¹⁷ (dispositif de captation dédiée ou import de fichiers *nist*¹⁸). Sont concernés :

- les établissements pénitentiaires,
- les sites d'enregistrement, dans des pays tiers, des réinstallés.

¹⁷ C'est-à-dire des feuilles de papier sur laquelle l'empreinte est recueillie et qui sont ensuite scannées.

¹⁸ Format de fichier numérique standard pour la transmission d'empreintes dactyloscopiques.

1.3.5.2 La mise à jour de la base de données

La direction de l'asile (section Eurodac) est aujourd'hui la seule à procéder à l'actualisation des données enregistrées dans Eurodac, en inscrivant la date d'octroi de protection internationale dans les dossiers concernés ou en effaçant les données de demandeurs d'asile ayant obtenu la nationalité française.

L'objet du futur système d'information Eurodac s'élargissant à d'autres champs que celui de l'asile, la mise à jour des dossiers enregistrés dans Eurodac (rectification de potentielles erreurs matérielles, actualisation ou effacement de données) par d'autres autorités que celles en charge de l'asile doit être organisée. En effet, les données qui seront enregistrées par les FSI, par exemple au titre du séjour irrégulier, feront l'objet d'une conservation pendant 5 ans dans Eurodac (ces données ne font pas l'objet d'une conservation aujourd'hui) et seront donc susceptibles de devoir être actualisées pendant 5 ans.

L'automatisation de cette gestion des données par les outils nationaux est un défi important. De la même manière que la question des interconnexions se pose entre la brique asile de l'ANEF et la PFSE3, l'interconnexion d'autres briques de l'ANEF (séjour, éloignement) et des SI utilisés par les FSI avec la PFSE paraît indispensable. Si ces interconnexions entre SI nationaux n'étaient pas réalisées, l'ampleur des tâches de gestion manuelle des dossiers serait considérable et concernerait d'autres autorités que celles en charge de l'asile. Les mises à jour par lot (*batching*) seraient une solution de repli.

Le périmètre des mises à jour à opérer fait l'objet de travaux spécifiques qui permettront de définir par champ métier (EM responsable, alerte de sécurité, titre de séjour, protection, ARV, etc), le SI national au sein duquel la donnée est renseignée ainsi que l'autorité responsable de la donnée.

Ces travaux permettront de :

- clarifier les responsabilités dans la gestion de la base de données européenne ;
- mieux appréhender la transformation des missions de la section Eurodac de la direction de l'asile, seule structure à ce jour à effectuer des opérations de mise à jour de la base européenne ;
- formuler les expressions de besoin SI nécessaires pour que les données concernées soient transmises automatiquement à la PFSE. Ce travail nécessitera en outre une mise en cohérence des référentiels des différents SI et une identification des éventuelles carences en la matière (Ex : la récupération des données des enfants de 6 ans qui n'ont pas de dossier dans l'ANEF).

1.3.6 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

Un marché public portant sur la refonte et la maintenance de la partie française du système Eurodac a été notifié le 27/12/2013 à SOPRA STERIA GROUP. La partie biométrique est sous-traitée à la société IDEMIA. La durée est de 2 ans fermes, avec une reconduction tacite de quatre fois un an.

Les développements de la PFSE 3 se font dans le cadre de ce marché public.

1.3.7 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN OEUVRE

1.3.7.1 D'ici fin 2024

- Finalisation des travaux d'expression de besoins « métiers » et « fonctionnels » et analyse des ICD
- Poursuite des développements de la PFSE

1.3.7.2 D'ici le 30 juin 2025

- Priorisation des développements de la PFSE, nécessaires à la réalisation des tests demandés par l'agence eu-LISA
- Travaux d'interconnexions entre les SI
- Conduite de changement/formation

1.3.7.3 D'ici le 31 décembre 2025

- Poursuite des développements de la PFSE
- Travaux d'interconnexions entre les SI
- Conduite de changement/formation

1.3.7.4 D'ici le 30 mai 2026

- Finalisation des développements - tests

PROCEDURE A LA FRONTIERE/FILTRAGE

2.1 SITUATION ACTUELLE

1.3.8 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

- Ministère de l'Intérieur : DGEF/DA/DIMM, DNPAF, DGGN (gendarmerie de l'air et de l'espace - GAE), préfectures ;
- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
- Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- Juridictions administratives, dont la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) : DGDDI ;
- Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) ;
- Autorités administratives indépendantes (DDD, CGLPL, CNCDH)
- Associations habilitées à intervenir en zone d'attente.

1.3.9 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

S'agissant du filtrage aux frontières extérieures, en raison des caractéristiques géographiques de la France métropolitaine et des flux migratoires à destination de l'Union européenne, le filtrage aux frontières extérieures de la France ne devrait concerner que les étrangers qui demandent l'asile aux points de passage frontaliers (PPF) aériens. En outre, peuvent se présenter des situations exceptionnelles de débarquement de navires, dont il est recherché l'orientation vers des PPF maritimes ou à défaut la mise en œuvre des dispositions existantes dans le droit national permettant la mise en place de zones d'attente temporaires (art. L. 341-1 CESEDA).

S'agissant des procédures actuellement mises en œuvre à la frontière, pour les demandeurs d'asile, les vérifications qui n'auraient pas été faites lors du passage frontières sont réalisées lorsque la personne est placée en zone d'attente.

La directive 2013/32¹⁹ en vigueur prévoit que les États membres peuvent examiner une demande d'asile à la frontière. La France a transposé ces dispositions en droit interne et met déjà en œuvre une procédure d'asile à la frontière²⁰, qui devra toutefois évoluer pour se conformer aux dispositions nouvelles du règlement 2024/1348.

Actuellement en effet, les demandes d'asile ne sont pas examinées au fond à la frontière par l'OFPRA, qui ne fait qu'émettre un avis sur la recevabilité ou le caractère non manifestement infondé de la demande.

Lorsqu'un étranger demande à entrer en France au titre de l'asile, les gardes-frontières (DNPAF), services des douanes (DGDDI) ou la gendarmerie de l'air et de l'espace (DGGN) dressent un procès-verbal et informent le demandeur de ses droits et obligations²¹. Le procès-verbal et les documents sont transmis à la direction de l'asile (DA) et à l'OFPRA, qui mène un entretien, sur place ou en visioconférence, en présence d'un interprète si besoin, et transmet son avis à la DA dans les deux jours ouvrés suivant l'établissement du procès-verbal²².

Sur cette base, la DA adopte, au nom du ministre²³, une décision admettant ou non l'étranger sur le territoire pour y demander l'asile. L'avis favorable de l'OFPRA lie le ministre qui admet l'étranger sur le territoire, sauf en cas de menace pour l'ordre public²⁴. Il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et le demandeur d'asile se voit remettre un visa de régularisation de 8 jours pour enregistrer sa demande d'asile en préfecture, au guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA)²⁵. En cas de refus, la décision motivée est susceptible de recours devant le juge administratif.

La France dispose de 300 places pour mener des procédures à la frontière, la plupart dans la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

De nombreux travaux internes ont été menés pour adapter la procédure actuelle aux exigences du règlement 2024/1348, notamment sur :

- Le filtrage et l'accès à la procédure ;
- Les autorités compétentes ;
- Les délais de procédure ;
- L'accueil à la frontière ;
- Les recours.

¹⁹ 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 (refonte)

²⁰ Voir références en annexe

²¹ Article R. 351-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

²² Article R. 351-4 du CESEDA.

²³ Article R. 351-5 du CESEDA.

²⁴ Article L. 352-2 du CESEDA.

2.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

1.3.10 FILTRAGE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Conformément au règlement 2024/1356, les ressortissants de pays tiers (RPT) ou apatrides qui présentent une demande de protection internationale à la frontière seront soumis à un filtrage visant à vérifier leur identité²⁶, enregistrer leurs données biométriques²⁷, réaliser les contrôles sécuritaires²⁸ et sanitaires²⁹, et procéder à un examen de vulnérabilité préliminaire³⁰. À l'issue, les autorités de filtrage transmettent le formulaire comportant ces informations³¹ à l'autorité compétente en charge de l'enregistrement de la demande³².

Le filtrage aux frontières extérieures aura lieu dans le cadre de la zone d'attente, conformément aux Titres III et IV du Livre III du CESEDA. L'objectif de maintien des personnes à la disposition des autorités compétentes pendant le filtrage ne justifie donc pas la création d'un cadre juridique nouveau, la cible étant de procéder au filtrage dans le temps du placement en zone d'attente, conformément à l'article 6 du règlement 2024/1356.

Il sera en revanche certainement nécessaire de modifier à la marge le cadre juridique national pour prendre en compte les prescriptions de l'article 12 du règlement 2024/1356 sur les contrôles sanitaires et de vulnérabilité.

À noter que le filtrage n'est pas une procédure : le formulaire remis à l'issue du filtrage n'est pas une décision faisant grief susceptible de recours.

La mise en place du filtrage aux frontières extérieures engendre la création de nouveaux process, mobilise différents acteurs et devrait entraîner des besoins de formation.

En France, le filtrage aux frontières extérieures sera effectué par les gardes-frontières (DNPAF et DGDDI) assistés de personnels spécialisés pour les contrôles sanitaires et de vulnérabilité en tant que de besoins.

1.3.11 NATURE DE L'EXAMEN DE LA DEMANDE A LA FRONTIÈRE

La nouvelle procédure d'asile à la frontière devra être menée en 12 semaines au plus à compter de l'enregistrement de la demande, qui sera examinée au fond, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II du règlement : garanties générales accordées aux demandeurs d'asile, exigences relatives aux entretiens individuels (entretien sur la recevabilité et sur le fond de la demande, réalisés en pratique de manière concomitante), fourniture d'avis juridiques gratuits, garanties particulières pour les demandeurs d'asile vulnérables et mineurs, en particulier.

Si le demandeur d'asile est débouté et ne dispose plus du droit de rester, les dispositions relatives au retour s'appliquent³³.

Si le demandeur d'asile obtient une protection internationale, il est autorisé à entrer sur le territoire.

1.3.12 CHAMP D'APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'ASILE A LA FRONTIÈRE

Le champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* est le suivant : la procédure d'asile à la frontière s'applique aux demandeurs d'asile non autorisés à entrer sur le territoire à l'issue du filtrage, lorsque cette demande est présentée à un point de passage à la frontière extérieure ou dans une zone de transit, à la suite d'une interpellation à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure, après un débarquement sur le territoire d'un État membre à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, ou à la suite d'une relocalisation conformément à l'article 67 du règlement 2024/1351³⁴.

L'autorité de détermination doit statuer sur la recevabilité ou le bien-fondé de la demande, selon la présente procédure, pour ceux d'entre eux pouvant être placés en procédure accélérée pour motifs de fraude, ordre public ou nationalité dont le taux de protection est inférieur à 20%³⁵ (cas obligatoires de placement en procédure à la frontière).

Les États membres peuvent également le prévoir pour les autres cas de placement en procédure accélérée.

La procédure d'asile à la frontière cesse de s'appliquer si l'autorité de détermination considère que les motifs de rejet d'une demande pour irrecevabilité ou d'application de la procédure accélérée ne sont pas ou plus applicables, ou lorsque la vulnérabilité de la personne le justifie³⁶. Le demandeur est alors autorisé à entrer sur le territoire où sa demande de protection internationale sera examinée.

Au regard des flux 2023, 69 % des demandeurs d'asile à la frontière relèveraient du champ d'application obligatoire de la nouvelle procédure, soit 1 356 personnes.

²⁶ Article 8, paragraphe 5, point c), lu en combinaison avec l'article 14 du règlement n° 2024/1356.

²⁷ Article 8, paragraphe 5, point d), du règlement « Filtrage », lu en combinaison avec les articles 15, 22 et 24 du règlement n° 2024/1358.

²⁸ Article 8, paragraphe 5, point e), lu en combinaison avec les articles 15 et 16 du règlement Filtrage.

²⁹ Article 8, paragraphe 5, point a), lu en combinaison avec l'article 12 du règlement Filtrage.

³⁰ Article 8, paragraphe 5, point b), lu en combinaison avec l'article 12 du règlement Filtrage.

³¹ Article 8, paragraphe 5, point f), lu en combinaison avec l'article 17 du règlement Filtrage.

³² Article 18, paragraphe 2, du règlement Filtrage.

³³ En particulier le règlement n° 2024/1349 « Procédure de retour à la frontière ».

³⁴ Article 43, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

³⁵ Article 45, paragraphe 1, du règlement 2024/1348 lu en combinaison avec l'article 42, paragraphe 1, points c), f), ou j), du règlement 2024/1348.

³⁶ Article 53, paragraphe 1, points a) et c), du règlement 2024/1348.

1.3.13 DELAIS PROCEDURAUX

La durée de la procédure d'asile à la frontière doit être la plus courte possible, au maximum 12 semaines à compter de l'enregistrement³⁷ (16 semaines en cas de relocalisation). A l'issue, le demandeur d'asile est autorisé à entrer sur le territoire³⁸.

Il convient par suite de faire en sorte qu'elle se déroule le plus rapidement possible, tout en garantissant un examen complet et équitable des demandes d'asile, afin de limiter la durée de maintien des demandeurs à la frontière, d'une part, dans l'intérêt des demandeurs, et d'autre part, pour ne pas saturer les structures d'accueil à la frontière.

- **Délai d'enregistrement** : cinq jours maximum à compter de la fin du filtrage. Si l'autorité qui a reçu la demande n'est pas celle qui l'enregistre³⁹, l'autorité qui a reçu la demande dispose de trois jours pour en informer l'autorité en charge de l'enregistrement, qui, à réception de cette information, enregistre la demande en cinq jours, au plus tard⁴⁰.
- **Délais d'introduction** : cinq jours maximum à compter de l'enregistrement⁴¹.
- Délai de recours :
 - o Contre la décision de rejet de la demande : le délai doit être de 5 à 10 jours⁴² ;
 - o Contre la fin du droit au maintien : les demandeurs d'asile déboutés en procédure d'asile à la frontière n'ont plus droit de rester (à l'exception des MNA)⁴³. Ils peuvent toutefois demander le rétablissement de ce droit⁴⁴ dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la décision de rejet⁴⁵ ;
- Délais pour statuer : ils doivent être fixés par les États membres⁴⁶. En France, ils concernent la CNDA pour le recours contre la décision de rejet de la demande, et les juridictions administratives pour le droit de rester.

1.3.14 PROCEDURES DE DETERMINATION DE L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE (PROCEDURES « DUBLIN ») A LA FRONTIERE

Les États membres mènent la procédure Dublin aux lieux où la procédure d'asile à la frontière est menée⁴⁷. La procédure Dublin d'urgence⁴⁸, alors applicable, débute après l'enregistrement de la demande⁴⁹ et l'adoption d'un refus d'entrée :

- prise en charge : délai de réponse d'une semaine;
- reprise en charge : notification et confirmation de la réception de la notification dans les deux semaines⁵⁰ ;
- dans les deux cas : décision de transfert dans les deux semaines ;
- délai de recours : sept jours⁵¹ ;
- délai pour statuer : un mois⁵².

Le délai total est donc de 10 semaines, à retrancher du délai maximal de 12 semaines pour l'ensemble de la procédure⁵³.

L'entretien Dublin peut être réalisé à distance en visioconférence mais doit être enregistré, dans le respect des règles de protection des données personnelles.

Il conviendra de déterminer quelles autorités appliqueront la procédure Dublin d'urgence à la frontière, et d'assurer la fluidité du processus.

1.3.15 CAPACITE ADEQUATE ET REGIME D'ACCUEIL A LA FRONTIERE

La notion nouvelle de « capacité adéquate », correspond à la capacité requise à tout moment pour mener les procédures d'asile et de retour à la frontière. Elle est fixée à 30 000 au niveau de l'Union, à 615 pour la France, avec un nombre maximal de demandes à 1 230 entre le 12 juin 2026 et le 12 juin 2027, puis 1 845 du 13 juin 2027 au 14 octobre 2027.

À ce jour, la France dispose de 300 places, la plupart dans la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (157 places).

³⁷ Article 51, paragraphe 2, alinéas 1 et 2, du règlement 2024/1348.

³⁸ Article 51, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement 2024/1348.

³⁹ Article 27, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

⁴⁰ Article 27, paragraphe 3, du règlement 2024/1348.

⁴¹ Article 51, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

⁴² Article 67, paragraphe 7, point a), du règlement 2024/1348.

⁴³ Article 68, paragraphe 3, point a), sous-point ii), du règlement 2024/1348.

⁴⁴ Article 68, paragraphe 3, point a), sous-point ii), du règlement 2024/1348.

⁴⁵ Article 68, paragraphe 5, point a), du règlement 2024/1348.

⁴⁶ Article 69 du règlement 2024/1348.

⁴⁷ Article 52, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

⁴⁸ Article 40 paragraphe 7, du règlement 2024/1351.

⁴⁹ Article 39 paragraphe 2, du règlement 2024/1351.

⁵⁰ Article 41 du règlement 2024/1351.

⁵¹ Article 43 paragraphe 2, du règlement 2024/1351.

⁵² Article 43 paragraphe 3, du règlement 2024/1351.

⁵³ Article 51, paragraphe 2, du règlement 2024/1348.

Les demandeurs d'asile doivent résider à la frontière extérieure ou dans des zones de transit, ou à proximité, ou en d'autres lieux désignés sur leur territoire⁵⁴. Les États membres notifient ces lieux à la Commission au plus tard le 11 avril 2026 puis notifient tout changement dans un délai de deux mois⁵⁵.

Ces éléments doivent conduire à mener une réflexion de fond sur le régime d'accueil à la frontière.

Les options envisageables sont en cours d'expertise, sur la restriction de liberté, les alternatives à la rétention et la rétention.

Enfin, il conviendra d'organiser le suivi de la « consommation » de la capacité adéquate de la France, donc des flux des procédures d'asile et de retour, et ce, sur l'ensemble du territoire métropolitain.

2.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

1.3.16 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

À titre principal, les titres IV et V du livre III du CESEDA (parties législatives et réglementaires) devront être modifiés pour se conformer au cadre juridique prévu par l'article 54 du règlement 2024/1348 qui impose l'application des mesures prévues à l'article 9 de la directive 2024/1346 (restrictions à la liberté de circulation), sans préjudice de l'application de l'article 10 (placement en rétention) de cette directive. Ces évolutions législatives et réglementaires devront être conjointement menées avec de la procédure de retour à la frontière, puisque ces procédures sont liées.

1.3.17 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

Les analyses concernant le filtrage et l'organisation de la future procédure d'asile sont en cours.

Les obligations d'information des personnes soumises au filtrage impliqueront d'adapter les prospectus d'information distribués dans les zones d'attente, pour se conformer à l'article 11 du règlement 2024/1356. En tout état de cause, les organisations et les processus seront rendues conformes au règlement « filtrage ».

Les compétences des différents acteurs à la frontière, les processus, la communication des informations et les délais de procédures devront être adaptés. La réflexion sur l'évolution la plus efficiente de la procédure d'asile à la frontière est en cours et différentes options sont à l'étude.

Il conviendra de prévoir la remise des documents en main propre ou par voie dématérialisée (guide EUAA en cours d'élaboration, remise d'une attestation relative à la procédure d'asile)⁵⁶ et d'organiser l'attribution de l'allocation journalière (conditions d'accueil).

1.3.18 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

Le besoin d'évolution est limité pour le filtrage aux frontières extérieures. Des travaux sont en cours pour vérifier que les formations adéquates sont dispensées aux garde-frontières et personnels présents en zone d'attente afin que le contrôle de vulnérabilité préliminaire soit effectué conformément au règlement « filtrage ». Il faudra ainsi certainement accroître le renfort des garde-frontières par des personnels spécialisés dans l'identification de certains types de vulnérabilité⁵⁷.

Des effectifs supplémentaires seront également nécessaires pour mener ces procédures, et les personnels devront être formés pour répondre aux exigences prévues notamment par les règlements 2024/1348 et 2024/1351 et par la directive 2024/1346.

1.3.19 BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)

De nouvelles infrastructures sont nécessaires pour mener les procédures à la frontière. Actuellement, la plus grande zone d'attente est celle de Roissy qui comporte 157 places d'hébergement.

1.3.20 BESOINS INFORMATIQUES

Les systèmes d'information devront évoluer, notamment pour la saisine et la transmission des informations du formulaire de filtrage. Idéalement, la DNPAF pourrait remplir directement ce formulaire dans l'ANEF.

La mise en œuvre de la procédure d'asile à la frontière nécessitera l'installation de 15 postes informatiques, reliés aux applications de l'OFPPRA (voir point 4.3.6).

1.3.21 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

À ce stade, aucun besoin n'est identifié.

⁵⁴ Article 54, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

⁵⁵ Article 54, paragraphe 3, du règlement 2024/1348.

⁵⁶ Article 29 du règlement 2024/1348

⁵⁷ Article 8, paragraphe 9 : « les États membres s'assurent que du personnel médical qualifié effectue le contrôle sanitaire préliminaire prévu à l'article 12 et que du personnel spécialisé des autorités de filtrage formé à cet effet effectue le contrôle de vulnérabilité préliminaire prévu audit article. Les autorités nationales de protection de l'enfance et les autorités nationales chargées de la détection et de l'identification des victimes de la traite des êtres humains ou les mécanismes équivalents sont également associés aux contrôles, le cas échéant ».

1.3.22 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN OEUVRE

1.3.22.1 D'ici le 30 juin 2025

Adaptations législatives et des processus, en particulier s'agissant des délais de procédure et de la répartition des compétences.
Participation aux nombreuses réunions organisées par la Commission et EUAA sur la procédure d'asile à la frontière.

1.3.22.2 D'ici le 31 décembre 2025

Adaptations législatives et des processus.
Participation aux nombreuses réunions organisées par la Commission et EUAA sur la procédure d'asile à la frontière.

1.3.22.3 D'ici le 30 mai 2026

11 avril 2026 : notification à la Commission des lieux où la procédure à la frontière sera menée.

Les États membres veillent à disposer de la capacité adéquate pour le 12 juin 2026⁵⁸.

Les agents devront avoir été formés.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

⁵⁸ Article 47, paragraphe 5, alinéa 2, du règlement 2024/1348.

2. ACCUEIL

Cette partie traite des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les éléments relatifs aux régimes de restriction de liberté prévus par la directive Accueil sont traités dans la partie relative à l'asile à la frontière.

2.1 SITUATION ACTUELLE

2.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Les acteurs principaux sont les services de l'État, l'OFIL, l'OFPRA ainsi que les organisations sélectionnées par l'Etat pour mener des missions d'accompagnement et/ou d'hébergement des demandeurs d'asile.

Les acteurs secondaires sont France travail, l'éducation nationale et le système de soin.

2.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

Pour assurer les conditions matérielles d'accueil auxquelles ont droit, sous condition, les demandeurs d'asile :

- 119 787 places d'hébergement pour demandeurs d'asile et pour bénéficiaires d'une protection internationale sont autorisées au 31 décembre 2024 ;
- La loi prévoit le régime de l'allocation pour demandeurs d'asile, qui comprend un montant socle et un montant additionnel versé aux bénéficiaires qui ne sont pas hébergés à titre gratuit.

2.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

L'équilibre général du dispositif national d'accueil sera modifié par la cessation des CMA des personnes sous procédure Dublin notifiées de leur décision de transfert. Les CMA devront néanmoins être rétablies en cas de transfert de responsabilité, principalement en l'absence d'exécution de transfert dans le délai de principe de 6 mois.

Le régime national des CMA devra évoluer pour autonomiser l'allocation journalière, aujourd'hui fondue dans l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), afin de permettre la mise en œuvre du nouveau régime de limitation et retrait des CMA, qui est plus favorable aux demandeurs.

La transposition de la directive Accueil doit être effectuée au plus tard le 12 juin 2026. Elle peut donc intervenir avant cette date, sous réserve toutefois que les dispositions ainsi transposées ne nécessitent pas l'application des dispositions des règlements qui n'entreront en application qu'en juin 2026.

Un plan de contingence en matière d'accueil est attendu d'ici le 12 avril 2025.

La refonte du régime de l'accueil suppose des évolutions législatives. Une quinzaine d'articles de niveau législatif dans le CESEDA doivent être modifiés ou refondus et une douzaine ajoutés en conservant l'architecture actuelle du code.

Les évolutions des attentes en matière de prise en compte des besoins particuliers des demandeurs et d'information devraient aboutir à une évolution importante des systèmes d'information. Ces évolutions seront également utiles pour la préparation de l'examen de la France programmé en 2028 au titre du mécanisme de surveillance de l'Agence européenne de l'asile.

2.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

2.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

2.3.1.1 Panorama des mesures

a. Champ général d'application

La directive accueil s'applique aux personnes ayant présenté une demande de protection internationale « sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement et autorisé[e]s à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs » (article 3). Le droit au maintien résulte de l'articulation des dispositions des règlements 2024/1348 et 2024/1351.

b. Information des demandeurs d'asile : nouveaux délais

La directive (article 5) impose désormais aux États membres de fournir aux demandeurs d'asile les informations relatives aux conditions d'accueil « dès que possible » et au plus tard dans un délai de trois jours à compter de la présentation ou au plus tard dans le délai d'enregistrement (5 jours après la présentation de la demande ou 8 jours dans le cas où le demandeur a présenté une demande à une autorité chargée de recevoir les demandes mais qui n'est pas compétente pour procéder à l'enregistrement, ce qui correspond à notre dispositif actuel). Cette obligation est conforme au droit national tel que fixé par les dispositions de l'article R. 521-16 du CESEDA. Cet article prévoit, au stade de l'enregistrement de la demande d'asile, la remise au demandeur d'un document l'informant sur ses droits et obligations au regard des conditions d'accueil.

Une autre évolution concerne l'information délivrée aux mineurs non accompagnés (MNA), qui fait désormais l'objet d'une adaptation (le contenu, la forme ou encore la manière de fournir l'information sont concernés), de manière à répondre aux besoins spécifiques de ce public. Cette obligation nouvelle devra faire l'objet d'une transposition en droit national. L'obligation d'adapter l'information aux besoins des autres publics vulnérables (mineurs et personnes en situation de handicap) fixée par les règlements 2024/1348 (article 8) et 2024/1351 (article 20), d'application directe, n'a pour sa part pas vocation à être transposée en droit national.

c. Limitation ou restriction de la liberté de circulation

La directive confirme les conditions d'affectation du demandeur à un hébergement, de façon similaire à l'orientation régionale française, ou à une zone géographique, qui limite la liberté de mouvement du demandeur, permettant d'y conditionner l'octroi des CMA.

Le régime actuel prévoyant une affectation par l'OFII des demandeurs d'asile à une région peut être conservé (article L. 551-1, L. 551-5 et R. 551-6 du CESEDA).

La directive précise, en outre, les règles relatives à la restriction de liberté de mouvement et à la rétention, en particulier les conditions de placement et les garanties offertes aux demandeurs. Les mineurs ne peuvent, de manière générale, être placés en rétention. Ces dispositions sont complétées par l'intégration des définitions de « risque de fuite » et de « fuite », qui devront être retranscrites en droit national. Si les dispositions de la directive 2024/1346 créent des garanties supplémentaires et sont plus précises que celles de la directive en vigueur, elles n'engendreront pas de modification significative du cadre juridique actuel.

d. Conditions d'accueil : accès au marché de travail, scolarisation, accès à des cours de langue, santé

Les nouvelles dispositions engendrent des modifications relatives aux conditions d'accueil des demandeurs, en particulier en matière d'accès au marché du travail (article 17), à l'éducation (article 16) et la formation (article 18).

Le droit national devra être adapté, notamment s'agissant :

- du délai d'accès au marché de travail : 6 mois à compter de l'enregistrement et non plus de l'introduction
- de l'accès à l'éducation : 2 mois à compter de l'introduction pour l'éducation.

Ces adaptations ne remettent pas en cause l'équilibre général du régime actuel.

L'installation d'équipements sanitaires distincts pour les demandeurs de sexe féminin devient obligatoire dans les centres d'hébergement (article 20, paragraphe 5).

Les modalités de facilitation de l'accès à des cours de langue aux fins d'autonomisation des usagers (article 18) devront être précisées.

e. Définition des conditions matérielles d'accueil (CMA)

Actuellement, les conditions matérielles d'accueil ne sont pas expressément définies par le CESEDA. L'article L. 551-8 du code se contente, pour définir leur périmètre, d'un renvoi au chapitre II, relatif à l'hébergement des demandeurs d'asile, et au chapitre III, relatif à l'allocation pour demandeur d'asile.

Le droit national devra tirer toutes les conséquences de l'approfondissement de la définition des conditions matérielles d'accueil⁵⁹ par la directive 2024/1346.

f. Nouveau régime des CMA

La directive prévoit que l'accès aux CMA doit être garanti dès la présentation de la demande, c'est-à-dire dès le passage en SPADA ou à l'occasion de la présentation à une autorité (police/gendarmerie par exemple). Ces dispositions devront être articulées avec le régime actuel de l'octroi par l'OFII une fois la qualification retenue, c'est-à-dire après l'enregistrement au guichet préfecture du GUDA.

La condition de résidence effective posée par l'article 7.4 de la directive permettra de maintenir le régime de l'orientation régionale directive, et la possibilité de sanctionner le refus d'acceptation d'une proposition d'hébergement par un refus de CMA au même titre que la non-présentation ou l'abandon de celui-ci par une cessation des CMA.

⁵⁹ Les conditions d'accueil comprennent le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules, ainsi qu'une allocation journalière. L'allocation journalière est une allocation accordée périodiquement aux demandeurs pour leur permettre de jouir d'un degré minimum d'autonomie dans leur vie quotidienne, fournie sous la forme d'une somme d'argent ou de bons, ou fournie en nature, ou en combinant ces formules, à condition qu'une telle allocation comprenne une somme d'argent.

En revanche, les demandes introduites hors délai donneront lieu à un retrait implicite conduisant à la clôture de la demande (article 41 du règlement 2024/1348), et donc à la cessation des CMA. Il conviendra de préciser quelle est l'autorité compétente pour constater le retrait.

Les demandeurs présentant des demandes de réexamen bénéficient du droit de se maintenir (article 10 du règlement 2024/1348). Il est possible de retirer l'allocation journalière ou limiter les autres conditions matérielles d'accueil.

Il convient à cet égard de relever qu'une demande introduite par une personne ayant déjà fait l'objet d'une décision dans un autre État membre est désormais considérée comme une demande ultérieure. Les personnes jusqu'alors sous-procédure Dublin basculant sous la responsabilité de la France à l'issue du délai de transfert et ayant fait l'objet d'une décision dans un autre État membre seront donc considérées comme en réexamen.

Le règlement 2024/1348 prévoit la possibilité pour un État de déroger au droit au maintien dans deux cas (« may clause » article 56 du règlement 2024/1348) : une première demande ultérieure dilatoire déclarée irrecevable ou une demande ultérieure subséquente (deuxième demande ultérieure ou plus), faisant suite à une décision finale rejetée au motif qu'elle est irrecevable, infondée ou manifestement infondée. A ce stade, l'activation de cette clause doit être confirmée.

- g. *Régime de sanction : limitation et retrait, et nécessité d'autonomiser « l'allocation journalière » au sein de l'allocation pour demandeurs d'asile*

La limitation des CMA est le nouveau régime général de modulation des CMA. Ces modulations doivent garantir un niveau de vie minimum aux demandeurs en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), consacrée par la directive.

Le paragraphe 1 de l'article 23 prévoit le cas dans lequel les États membres peuvent limiter ou retirer la seule « allocation journalière ». Il est, par conséquent, nécessaire d'isoler de manière spécifique la part de l'ADA constitutive de « l'allocation journalière » (l'ADA actuelle constitue *de facto* un assemblage de « l'allocation financière » et de « l'allocation journalière » au sens de la directive).

Pour les autres composantes des CMA, la directive Accueil n'autorise plus qu'un seul cas de retrait complet : lorsque le demandeur présente un comportement problématique dans le centre d'hébergement (et non plus en cas de trouble à l'ordre public à l'extérieur du centre d'hébergement). Ce motif est désormais distinct des cas de « danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale » qui peuvent conduire à la fin anticipée du droit au maintien sur le territoire (article 10 du règlement 2024/1348).

- h. *Cession des CMA : principe général et principe de cessation automatique pour les personnes sous procédure Dublin notifiées de leur transfert*

La directive accueil s'applique aux demandeurs autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs » (article 3). L'article 10.4.c du règlement 2024/1348 ouvre la possibilité pour les États membres de prévoir une exception au droit au maintien lorsque le demandeur constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale dans le respect du principe de non-refoulement. Cela engendrerait la cessation des CMA selon des modalités à définir. En cas de recours formulés à l'encontre d'une décision durant la phase administrative, le règlement 2024/1348 détermine précisément les cas dans lesquels le principe de l'effet suspensif ne s'applique pas (article 68) durant la phase juridictionnelle.

La directive crée un principe de cessation automatique de délivrance des conditions d'accueil, et donc des CMA, dès lors que le demandeur se voit notifier une décision de transfert vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande en application du règlement 2024/1351 pour autant qu'il ait été informé de ses obligations et des conséquences de non-respect de ses obligations (règlement 2024/1351 – article 18). Ce principe connaît de rares exceptions au titre de l'article. 17, paragraphe 2 du règlement 2024/1348. La décision de transfert pourra porter mention expresse de la cessation ou, à titre exceptionnel, du maintien des CMA.

Le retrait des CMA se fait à compter de la notification de la décision de transfert (article 21). La décision de retrait des CMA doit pouvoir faire l'objet d'un recours (article 29) qui n'est pas suspensif. Le demandeur en procédure Dublin doit être informé des voies et délais de recours contre la décision de retrait des CMA. Le recours doit ouvrir l'accès à l'aide juridictionnelle.

- i. *Rétablissement automatique des CMA pour les personnes sous procédure Dublin dont la responsabilité a été transférée à la France*

Le demandeur d'asile ayant été sous procédure Dublin mais relevant désormais de la responsabilité de la France (notamment requalification à l'issue du délai de transfert) est éligible aux CMA, conformément au principe posé à l'article 21 selon lequel « les demandeurs n'ont pas droit aux conditions d'accueil (...) dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont tenus d'être présents »⁶⁰.

⁶⁰ Selon le considérant 43 du règlement 2024/1351, « Pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique, il est essentiel que le présent règlement repose sur le principe selon lequel la responsabilité n'est déterminée qu'une seule fois, à moins que l'un des motifs de cessation visés dans le présent règlement ne

Ce transfert de responsabilité s'opère au terme des délais suivants :

- de 6 mois (articles 37 et 46, paragraphe 2, du règlement 2024/1351) selon les modalités définies à l'article. 46.1 §1 pour le demandeur dubliné demeuré dans l'État membre en l'absence de transfert ;
- jusqu'à 1 an en cas de demandeur emprisonné ;
- jusqu'à trois ans à compter de la date à laquelle l'État requérant a informé l'État responsable que la personne a pris la fuite, ou se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne se satisfait pas aux exigences médicales du transfert.

Pour les demandeurs disposant déjà d'une décision définitive dans un premier État membre, y compris à la suite d'un retrait implicite, la demande requalifiée sera considérée comme une demande de réexamen, donnant lieu à une limitation des CMA.

j. Renforcement des garanties pour les mineurs non accompagnés et personnes vulnérables

La directive prévoit la désignation d'un représentant provisoire qui aura pour fonction d'assurer la représentation d'un mineur non accompagné (MNA) dès que possible et jusqu'à ce qu'un représentant permanent (administrateur *ad hoc* ou tuteur notamment) soit nommé, dans les 15 jours suivant la présentation de la demande d'asile. Il prévoit aussi un nombre maximal de MNA par représentant légal ainsi que la possibilité pour le MNA de porter plainte contre celui-ci.

La directive met l'accent sur la nécessité de qualification et de formation du personnel sur les vulnérabilités et du représentant légal pour sa capacité à garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est bien respecté.

Une méthode d'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil est également prévue, ainsi qu'un renforcement des garanties pour les personnes vulnérables (soins médicaux, psychologues).

Les mesures envisagées pour répondre à ces exigences sont précisées au point 3.3.2.

k. Planification d'urgence

Les États membres devront prévoir un plan d'urgence exposant les mesures permettant de garantir un accueil adapté des demandeurs lorsqu'ils sont confrontés à un nombre disproportionné de demandeurs ou lorsque leurs capacités d'accueil sont momentanément indisponibles en cas de catastrophes humaine ou d'origine naturelle. Ce plan est établi en lien avec EUAA, qui doit fournir un modèle, et lui est transmis dans les dix mois suivant l'entrée en vigueur de la directive.

Le plan de contingence Accueil devra être transmis à la Commission d'ici au 12 avril 2025.

2.3.1.2 Codes impactés et nombre d'articles à modifier

La directive Accueil nécessite un travail de transposition conséquent. Les travaux menés devront permettre d'identifier deux types de dispositions constituées, d'une part, des dispositions ne garantissant pas de marges d'appréciation aux États membres et pouvant être transposées par simple copie ou renvoi et, d'autre part, celles laissant une marge d'appréciation aux États membres. Il ne sera pas nécessaire de transposer les dispositions dont le contenu est déjà mis en œuvre, de manière claire et précise, par le droit en vigueur.

La refonte de la directive 2024/1346 engendrera la modification du CESEDA, et notamment le livre V, titre V « conditions d'accueil des demandeurs d'asile » de l'ordre d'une quinzaine d'article en L à modifier et d'une douzaine à créer.

En conséquence, les principales évolutions à prévoir portent, au niveau législatif comme au niveau réglementaire sur :

- La refonte quasi-intégrale, au sein du titre V du CESEDA, de la section 3 « conditions matérielles d'accueil » du chapitre I, du chapitre III « allocation pour demandeurs d'asile » compte tenu des modulations substantielles du régime des CMA sur leur accès dès l'enregistrement, leurs modalités d'attribution et de modulation ;
- L'adaptation des dispositions relatives aux vulnérabilités (article L. 522-1) et à l'information du demandeur.

Des modifications devront intervenir sur des dispositions particulières d'autres codes (code de la sécurité sociale, code de l'action sociale et des familles, notamment).

2.3.1.3 « may clause »

La directive pose le principe de la libre organisation des régimes d'accueil (article 7), y compris s'agissant de la possibilité de conditionner l'octroi des CMA (article 7.4), de l'affectation à une zone géographique précise (article 8) ou de prendre en compte les ressources demandeurs d'asile (participation aux coûts de formation article 18, d'hébergement et de soin article 19). Les modalités d'accès au marché du travail (article 17) peuvent faire l'objet de restriction.

Il convient également de noter s'agissant :

s'applique. » Or, l'article 37 listant ces motifs de cessation indique que si l'État « ne transfère pas la personne concernée vers l'État membre responsable dans les délais fixés à l'article 46, cet État membre devient l'État membre responsable et les obligations prévues à l'article 36 sont transférées à cet État membre. »

- Du champ d'application : l'article 3 de la directive permet l'extension du régime Accueil à d'autres formes de protection. Cela pourrait concerner l'asile constitutionnel et la protection temporaire.
- Des dispositions plus favorables : l'article 4 mentionne la possibilité de maintenir ou d'adopter des dispositions d'accueil plus favorables que le socle minimal défini dans la directive.

2.3.1.4 Applicabilité Outre-Mer

La directive 2024/1346 » s'applique sur l'ensemble du territoire de l'Union ce qui couvre les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) mais exclut les pays et territoires d'outre-mer.

Les spécificités des territoires de Guyane et de Mayotte justifieront des adaptations du régime des conditions matérielles d'accueil, notamment leurs niveaux.

Il conviendra, enfin, de confirmer l'applicabilité du régime à Saint-Martin auquel s'applique aujourd'hui l'ensemble du régime des CMA tel que modulé pour la Guyane.

2.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

2.3.2.1 Accès aux CMA dès la présentation

La garantie d'accès des CMA dès la présentation ne devrait pas modifier le processus d'attribution des CMA, dont l'éligibilité ne pourra être déterminée qu'à l'issue de l'enregistrement.

De même, le nouveau régime de modulation des CMA ne devrait pas emporter de conséquence organisationnelle pour l'OFII qui conserve le monopole de l'octroi des CMA.

En revanche, il nécessitera des adaptations du système d'information de l'OFII pour tenir compte de la date de présentation, permettre la limitation partielle de l'ADA et le retrait de l'allocation journalière (qui devient désormais la règle).

2.3.2.2 Nouvelle approche à définir pour l'accueil des personnes sous procédure Dublin

Dans la mesure où ils seront privés des CMA dès la notification de la décision de transfert, une nouvelle approche dans la prise en compte des demandeurs placés sous procédure Dublin devra être définie d'un point de vue opérationnel afin de ne pas priver d'effet l'objectif recherché par le Pacte.

2.3.2.3 Mineurs non accompagnés : représentation légale et formation

Une nouvelle procédure devra être créée pour la désignation d'un représentant provisoire des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile. Il sera nécessaire d'assurer la cohérence de cette procédure avec celles prévues dans les règlements 2024/1348 et 2024/1351 ; les représentants provisoires prévus par ces deux règlements peuvent être la même personne ou organisation.

A ce jour, l'article L521-9 du CESEDA prévoit une désignation sans délai de l'administrateur *ad hoc* par le Procureur de la République, à la demande de l'administration. De plus, tout MNA signalé est pris en charge par le Conseil départemental qui veille à ses intérêts. Il peut être envisagé de compléter les missions actuellement confiées au Conseil départemental avec la représentation provisoire du MNA jusqu'à ce qu'un représentant légal (administrateur *ad hoc* ou tuteur) soit désigné.

De plus, il conviendra de renforcer le réseau des administrateurs ad-hoc pour respecter le délai de 15 jours précité ainsi que le nombre maximal de MNA par représentant légal fixé par la directive Accueil et APR.

Des travaux sont déjà engagés par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Ministère de la justice) pour trouver des leviers de valorisation des missions afin d'augmenter le nombre d'administrateurs ad-hoc.

S'agissant de la possibilité offerte aux MNA de porter plainte contre son représentant, l'article R 343-10 du CESEDA prévoit la possibilité de radiation d'un administrateur *ad hoc* mais pas de recours direct du MNA contre son représentant. Une réforme des textes est donc nécessaire sur ce point et sera étudiée conjointement avec le ministère de la justice.

Les formations déjà mises en œuvre dans le cadre du plan de vulnérabilités, ou en cours d'élaboration, seront renforcées et systématiquement proposées aux personnels intervenant auprès des MNA (Aide sociale à l'enfance notamment). Il sera convenu avec le ministère de la justice de rendre obligatoires ces formations pour les administrateurs *ad hoc*.

2.3.2.4 Prise en charge des publics vulnérables

S'agissant des enjeux de vulnérabilités et de prise en charge des besoins spécifiques des demandeurs, l'impact sera quasi nul sur l'OFII qui exerce déjà cette compétence.

2.3.2.5 Besoins renforcés en système d'information

Le suivi en continu des usagers ainsi que la nécessité de pouvoir tracer et rendre compte de l'offre de prise en charge proposée aux demandeurs d'asile soulève l'enjeu d'une urbanisation accrue des systèmes d'information pour permettre un suivi tout au long du parcours.

Il en va de même s'agissant des exceptions au droit au maintien, notamment du flux d'information relative au danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, que l'OFII devra intégrer afin de pouvoir couper les CMA sans délai aux demandeurs ainsi identifiés.

2.3.3 **EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)**

S'agissant du recrutement et de la formation des représentants pour les mineurs non accompagnés, un atelier dédié sera organisé avec le ministère de la Justice pour identifier les éventuels impacts RH.

Concernant les CMA, la nouvelle directive n'a pas vocation à générer des évolutions en matière d'effectifs.

S'agissant des vulnérabilités, l'enjeu de la formation des agents en charge de l'évaluation des besoins particuliers (article 25) est confirmé par la directive 2024/1346. L'OFII dispose déjà d'un plan de formation des auditeurs, réalisé en partenariat avec le HCR. Dans le cadre de la nouvelle directive, la généralisation d'un socle de formation/sensibilisation sur les enjeux de prise en charge des besoins particuliers et problématiques de santé à destination des autres acteurs de l'asile pourrait compléter le plan de formation interne de l'OFII.

Une proposition de projet soumis au financement du FAMI est en cours de finalisation en préparation du prochain appel à projet national ou thématique.

2.3.4 **BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)**

L'ensemble des bâtiments collectifs hébergeant des demandeurs d'asile devra respecter l'obligation de non-mixité des sanitaires. Bien qu'il n'existe pas de diagnostic précis sur ce point, cette nouvelle obligation ne devrait pas susciter un besoin d'investissements significatifs.

La cessation des CMA pour les Dublins notifiés pourrait conduire à envisager un dispositif particulier de prise en charge de ce public pour éviter la constitution de campements et faciliter les transferts volontaires ou contraints.

2.3.5 **BESOINS INFORMATIQUES**

L'identification de l'allocation journalière au sein de l'ADA et le nouveau régime de modulation des CMA nécessiteront des modifications du système d'information de l'OFII dans une mesure à déterminer de même que les nouveaux cas de limitation des conditions matérielles d'accueil. Il en est de même concernant les nouveaux cas de cessation des CMA – Dublin notamment – il faudra veiller à une interopérabilité optimale entre les SI.

En préparation du mécanisme de surveillance et dans une logique de parcours des demandeurs d'asile, ces adaptations pourraient conduire à envisager la création d'un système d'information plus large, intégrant l'ensemble des demandeurs d'asile et permettant de suivre précisément l'évaluation des besoins particuliers et les réponses apportées. Ce système intégré permettrait de générer automatiquement toutes les statistiques nécessaires au pilotage de la politique d'accueil.

2.3.6 **PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE**

2.3.6.1 D'ici le 30 juin 2025

- S'agissant du plan de contingence, une première version serait attendue au 1^{er} semestre 2025. Sa construction reposera sur les recommandations méthodologiques EUAA.
- Définition d'une stratégie de formation inter-acteurs.
- Validation d'un schéma directeur informatique OFII pour les développements rendus nécessaires par la directive.

2.3.6.2 D'ici le 31 décembre 2025

- Lancement des appels d'offres liés aux marchés nécessaires à la mise en œuvre des prestations révisées d'accueil ou à des appels à projet.

2.3.6.3 D'ici le 30 mai 2026

4. PROCEDURE D'ASILE

4.1 SITUATION ACTUELLE

4.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Les acteurs principaux sont les préfetures (SPADA – GUDA), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Les acteurs secondaires sont le ministère de la justice, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les juridictions administratives et d'autres autorités (forces de sécurité intérieure).

4.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

Les dispositions relatives à la procédure d'asile sont aujourd'hui prévues par les parties législative et réglementaire du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

4.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

Le règlement (UE) 2024/1348 Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union (dit règlement 2024/1348) abroge la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite directive Procédures), qui avait été transposée en droit français par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et le décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de cette loi.

Il fixe les règles relatives aux autorités compétentes en matière d'asile, aux droits et obligations des demandeurs de protection internationale, à la procédure de demande d'asile (phases administrative et juridictionnelle) et à la procédure de retrait de la protection internationale.

S'il reprend pour partie des dispositions de la directive Procédures, le règlement 2024/1348 entraîne néanmoins des modifications substantielles du droit en vigueur à l'égard desquelles une vigilance particulière est attendue :

- Les conditions d'accès à la procédure d'asile et les procédures d'examen sont modifiées (procédure accélérée et irrecevabilités).
 - Les voies et délais de recours sont modifiés, ainsi que les conditions dans lesquelles les effets d'une décision de l'autorité de détermination sont suspendus par l'exercice d'un recours contre cette décision ou, à défaut, par l'exercice d'un recours tendant à suspendre ses effets dans l'attente de l'issue du recours.
 - Les garanties pour les demandeurs sont renforcées : fourniture d'avis juridiques gratuits tout au long de la procédure ; désignation d'un représentant provisoire pour les mineurs non-accompagnés (MNA) à l'instar de la directive 2024/1346.
 - De manière transversale, les délais procéduraux sont modifiés.
- Le règlement entrera en application le 12 juin 2026, pour les demandes d'asile introduites à compter de cette date (les demandes introduites avant restent régies par la directive 2013/32/UE) et pour les procédures de retrait dont l'examen est engagé à compter de cette date (lorsque l'examen a été engagé avant, la procédure reste régie par la directive 2013/32/UE).

D'application directe, ce règlement n'a pas à être transposé en droit national, à la différence d'une directive. Néanmoins, afin qu'il puisse s'appliquer de la manière la plus intelligible possible, les conditions de sa mise en œuvre et la façon dont il prendra place dans la législation française doivent être anticipées.

4.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

4.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

4.3.1.1 Panorama des principales mesures

a. *Accès à la procédure*

Le règlement 2024/1348 fixe de nouveaux délais d'accès à la procédure :

- Le délai d'enregistrement⁶¹ d'une demande d'asile est de 5 jours à compter de présentation de la demande et le délai d'introduction de 21 jours. Si la demande est présentée à une autorité non compétente pour l'enregistrement, cette autorité doit la transmettre à l'autorité compétente dans un délai de 3 jours à compter de la présentation. L'autorité compétente pour enregistrer doit alors le faire dans un délai max de 5 jours à compter de la réception des informations.

⁶¹ Article 27 du règlement 2024/1348.

- Il est porté à 15 jours en cas de nombre disproportionné de demandes présentées en même temps, et le délai d'introduction est porté à 2 mois.

Il conviendra d'assurer la compatibilité du système français, présent ou futur, avec le règlement (création des Espaces France-Asile, information des autorités d'enregistrement par les autorités qui reçoivent les demandes - SPADA, mais aussi OFPRA, Forces de sécurité intérieure).

b. Procédures d'examen

Les principales modifications concernent :

- Le(s) document(s) à remettre au demandeur⁶² :
 - Deux documents doivent être remis au demandeur :
 - Un premier document lors de l'enregistrement de sa demande (indiquant sommairement l'identité du demandeur et l'enregistrement d'une demande d'asile).
 - Ce document n'est valable que jusqu'à la délivrance d'un second document le plus rapidement possible après l'introduction de la demande (reprenant l'ensemble des informations qui figurent sur l'attestation de demande d'asile).
 - Toutefois, le premier document n'a pas à être fourni s'il est possible de délivrer le second lors de l'enregistrement. La pratique actuelle (remise de l'attestation de demande d'asile lors de l'enregistrement) est donc *a priori* conforme à ces dispositions.
 - Pour les demandeurs ne bénéficiant d'aucun droit au maintien en phase administrative, la pratique actuelle devra être modifiée pour remettre systématiquement à ces demandeurs un document indiquant sommairement leur identité et l'enregistrement d'une demande d'asile.
- La procédure accélérée (PA)⁶³ :
 - Recours obligatoire à la PA dans certains cas⁶⁴, alors qu'il s'agissait d'une simple faculté jusqu'à présent en droit national (à l'exception des pays d'origine sûrs (POS) et des réexamens, qui étaient déjà des motifs obligatoires de placement en PA).
 - Faculté pour l'autorité de détermination de décider, dans tous les cas, de ne pas appliquer la PA lorsque la demande fait intervenir des questions factuelles ou juridiques trop complexes (sans prévoir, comme c'est le cas aujourd'hui, que cette requalification n'est pas applicable en cas de menace à l'ordre public).
 - Création de deux nouveaux cas de placement en PA⁶⁵ :
 - demandes tardives en cas d'entrée régulière sur le territoire ;
 - demandeurs originaires de pays d'origine dont le taux de protection de l'ensemble des demandes au niveau des autorités de détermination est inférieur à 20 %.
 - Incidence de la liste européenne des POS sur les pays inscrits sur la liste nationale⁶⁶. À noter que la définition en vigueur des POS en droit français est plus exigeante et fixe davantage de conditions que le règlement. Le règlement prévoit également que la qualification de POS peut s'appliquer seulement à une partie du territoire ou à une catégorie de personnes, ce qui n'est pas le cas actuellement en droit national.⁶⁷
 - Délai maximal de 3 mois à compter de l'introduction de la demande pour que l'autorité de détermination prenne une décision.⁶⁸
- Les décisions d'irrecevabilité :
 - Un « entretien sur la recevabilité »⁶⁹ doit se tenir avant que l'autorité de détermination ne prenne une décision sur l'irrecevabilité d'une demande : cet entretien était déjà prévu par la directive Procédures et l'OFPRA le mène d'ores et déjà en même temps que l'entretien sur le fond.
 - Le règlement prévoit les cas dans lesquels l'autorité de détermination peut être autorisée à déclarer une demande irrecevable (cas facultatifs)⁷⁰. La France devra déterminer dans quelles conditions elle entend appliquer ces dispositions, certains motifs n'étant pas prévus en droit national actuellement. Le règlement préserve la faculté

⁶² Article 29 du règlement 2024/1348.

⁶³ Article 42 du règlement 2024/1348.

⁶⁴ Article 42, paragraphe 2, du règlement 2024/1348.

⁶⁵ Article 42 paragraphe 1, points i) et j) du règlement 2024/1348.

⁶⁶ Articles 61 et 62 du règlement 2024/1348.

⁶⁷ Article 61 paragraphe 2, du règlement 2024/1348.

⁶⁸ Article 35 paragraphe 3, du règlement 2024/1348.

⁶⁹ Article 11 du règlement 2024/1348.

⁷⁰ Article 38, paragraphe 1, du règlement 2024/1348.

pour la France de ne pas rejeter comme irrecevable une demande au motif qu'un pays tiers est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur, motif de rejet qui se heurte à un obstacle constitutionnel, et d'examiner la demande au fond.

- Introduction d'un nouveau cas d'irrecevabilité obligatoire : demande de réexamen sans éléments ou faits nouveaux⁷¹.
- Délai maximal de 2 mois à compter de l'introduction de la demande pour que l'autorité de détermination prenne une décision.
- Les cas de retrait implicite des demandes : le refus de fournir ses données biométriques constitue un cas de retrait implicite de la demande (et non plus un cas de placement en PA)⁷².
- Les demandes ultérieures⁷³ :
 - Les demandes présentées alors qu'une décision finale n'a pas été encore prise est considérée comme un élément nouveau, non comme une nouvelle demande.
 - Les demandes sur lesquelles une décision finale a déjà été prise dans un autre État membre sont considérées comme des demandes de réexamen, ce qui pose la question de l'obtention des documents pertinents des autres États membres et, le cas échéant, de leur traduction.

Les procédures devront être adaptées en conséquence et ces évolutions pourraient avoir un impact sur la gestion des flux. En particulier, le critère du taux de protection inférieur à 20 % et le caractère obligatoire du placement en PA auront pour conséquence d'augmenter le nombre de demandes d'asile traitées selon cette procédure.

Par ailleurs, les procédures devront être adaptées pour une plus grande prise en compte des vulnérabilités, notamment en faveur des mineurs, et l'OFPRA devra déterminer quel est l'intérêt supérieur de l'enfant en lien avec l'examen de sa demande.

L'activité de l'OFPRA sera impactée par une généralisation du recours à l'entretien pour certaines catégories de personnes (majeurs incapables, cas de retrait et cessation).

Sur la question particulière de la traduction des documents pertinents pour l'examen des demandes de protection internationale, l'OFPRA devra être en mesure d'évaluer le caractère pertinent de tout ou partie des documents à traduire, et d'identifier les modalités de traduction qui doivent se faire nécessairement sur fonds publics.

c. *Droit au maintien*

Le règlement définit les conditions dans lesquelles les demandeurs peuvent demeurer sur le territoire d'un État membre pendant la phase administrative. Le droit au maintien des demandeurs est subordonné au fait qu'ils se trouvent sur le territoire d'un État membre précis, à savoir celui où ils sont tenus d'être présents conformément au règlement 2024/1351⁷⁴.

En vertu de ce dernier, le demandeur est tenu de présenter une demande et d'être présent⁷⁵ :

- dans l'attente de la détermination de l'État membre responsable et, le cas échéant, de l'exécution de la procédure de transfert, i) dans l'État membre de première entrée, ii) dans celui qui a délivré un visa ou un titre de séjour en cours de validité ou, iii) si le demandeur est en possession d'un titre de séjour ou d'un visa qui a expiré ou qui a été annulé, retiré ou révoqué, dans l'État membre sur le territoire duquel il est présent ;
- dans l'État membre responsable;
- dans l'État membre de relocalisation.

Dans certains cas, les États membres peuvent prévoir une exception au droit du demandeur de rester sur le territoire, notamment s'il constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale⁷⁶, (ce qui n'existe pas aujourd'hui en droit français), ou dans certains cas de demandes ultérieures⁷⁷, sous réserve du respect du principe de non-refoulement.

L'exception « ordre public » pose la question de son articulation avec les garanties offertes par la Constitution, à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁷⁸ : « *Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; que sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel* ». Elle devra faire l'objet d'une analyse plus poussée.

⁷¹ Article 38, paragraphe 2, du règlement 2024/1348.

⁷² Article 41 du règlement 2024/1348.

⁷³ Article 55 du règlement 2024/1348.

⁷⁴ Article 10, paragraphe 1 du règlement 2024/1348.

⁷⁵ Article 17, paragraphe 4, du règlement 2024/1351, lu en combinaison avec les paragraphes 1 et 2 du même article.

⁷⁶ Article 10 paragraphe 4.

⁷⁷ Article 56

⁷⁸ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993

Le droit national pallie néanmoins d'ores et déjà cette difficulté, puisque le CESEDA permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence ou, si cette mesure est insuffisante et sur la base d'une appréciation au cas par cas, de placer en rétention le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public, conformément à l'article 8, paragraphe 3, point e) de la directive 2013/33, qui correspond à l'article 10, paragraphe 4, point f) de la directive 2024/1346.

d. Voies de recours et effet suspensif

Les délais de recours contre les décisions de rejet d'une demande de protection internationale ou de retrait d'une protection sont réformés⁷⁹ :

- Le délai de recours sera de 5 à 10 jours pour les demandeurs placés en PA dont la demande a été rejetée au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée.
- Pour tous les autres cas, le délai de recours devra être compris entre 15 jours et 1 mois.

En l'état actuel du droit, tous les demandeurs d'asile déboutés par l'OFPRA, quelle que soit la procédure, disposent d'un délai d'un mois pour former un recours devant la CNDA. La réduction du délai de recours pour les demandeurs placés en PA constitue un changement important qui devra faire l'objet d'échanges avec le bureau d'aide juridictionnelle de la CNDA.

S'agissant du caractère suspensif du recours, son principe est réaffirmé. Par exception, le droit au maintien sur le territoire prend fin dès la décision de l'autorité de détermination⁸⁰ :

- Dans tous les cas où la demande est traitée en PA (le droit français en vigueur ne le prévoit que pour les demandes placées en PA pour des motifs pays d'origine sûr (POS), réexamen et ordre public) ;
- En cas de décision d'irrecevabilité ou de retrait implicite de la demande ;
- En cas de retrait d'une protection internationale (actuellement, le recours contre une décision de retrait de protection est toujours suspensif).

Dans tous ces cas, le demandeur doit pouvoir saisir, dans un délai d'au moins 5 jours, une juridiction chargée de statuer sur son droit de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours⁸¹. Il bénéficie du droit de rester pendant le délai ouvert pour saisir le juge et, si ce dernier est saisi, jusqu'à ce qu'il se prononce⁸².

e. Rejet de la demande d'asile et éloignement

Lorsqu'une demande est rejetée ou si elle a été implicitement ou explicitement retirée, les États membres prennent une décision de retour soit dans la décision de rejet de la demande de protection internationale soit dans un acte distinct. Si la décision de retour est rendue par acte distinct, elle doit l'être « *au même moment que la décision rejetant la demande de protection internationale et conjointement avec celle-ci ou après celle-ci sans retard injustifié* »⁸³.

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a modifié le CESEDA qui dispose désormais que la décision obligeant l'étranger à quitter le territoire français (OQTF) doit être prise dans les 15 jours qui suivent la décision définitive de rejet de la demande d'asile (article L. 542-4 et R. 611-3).

f. Garanties pour les demandeurs

Les garanties dont bénéficient les demandeurs sont renforcées. À cet égard, il convient notamment de noter :

- L'obligation de garantir les services d'un interprète pour l'ensemble de la phase administrative, et en particulier la phase d'enregistrement de la demande d'asile, ou, à défaut, d'un moyen de communication adéquate.
- L'obligation de traduction, par l'autorité de détermination, des documents essentiels produits à l'appui de la demande⁸⁴.
- La désignation le plus rapidement possible d'un représentant provisoire afin d'assister les MNA en amont de la nomination d'un représentant permanent (dans les 15 jours à compter de la présentation de la demande)⁸⁵.

Actuellement, le droit français prévoit la continuité de la représentation du MNA, ce qui est conforme à l'article 23 du règlement 2024/1348, mais ne prévoit pas l'assistance systématique par un administrateur *ad hoc* (AAH) lors de l'évaluation de la minorité, ni de recours direct du MNA contre son représentant. Il n'existe pas non plus de suivi concernant le nombre de MNA représentés par un AAH.

⁷⁹ Article 67 paragraphe 7

⁸⁰ Article 68

⁸¹ Article 68 paragraphe 5

⁸² Article 68, paragraphe 5, d)

⁸³ Article 37

⁸⁴ Article 34, paragraphe 4, du règlement 2024/1348.

⁸⁵ Article 23, du règlement 2024/1348.

4.3.1.2 Codes impactés et nombre d'articles à modifier

La mise en œuvre du règlement 2024/1348 engendrera la modification de 5 codes français :

- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le livre V et le livre VII (titre V « Mesures applicables en cas de demande d'asile »)⁸⁶
- Code civil (article 99-2)
- Code de l'action sociale et des familles (article L. 264-10, L. 345-1, L. 348-1, L. 349-2, L. 349-3, L. 542-5)
- Code de la santé publique (article L. 5126-6, L. 6111-1-2)
- Code de la sécurité sociale (article L. 136-1-3, D. 160-2, D. 512-1).

Il impactera 132 articles :

- CESEDA : 84 articles de nature législative, et 36 articles de nature réglementaire ;
- Autres codes : 10 articles de nature législative et 2 articles de nature réglementaire.

4.3.1.3 Applicabilité outre-mer

Le règlement est applicable outre-mer, à l'exception de la procédure d'asile à la frontière (traitée dans le building block 2) qui ne s'applique qu'au territoire européen de la France (développement de l'acquis de Schengen).

4.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

Parmi les impacts identifiés à ce stade, la généralisation des entretiens pour l'examen des cas de retrait / cessation de la protection internationale nécessitera une adaptation des procédures déjà mises en place par l'OFPRA.

4.3.3 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

Le droit pour les mineurs, sauf s'il n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant, d'avoir un entretien individuel mené par une personne possédant les connaissances nécessaires sur les droits et les besoins spéciaux des mineurs, et l'obligation pour l'autorité de détermination de confier la préparation de la décision relative à la demande d'un mineur au personnel compétent, possédant les connaissances nécessaires et ayant reçu une formation appropriée sur les droits et les besoins spéciaux des mineurs, nécessitera de former l'ensemble des agents de l'OFPRA (voir point 4.3.6., coût de mise en œuvre de l'article 22).

4.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)

Analyse en cours.

4.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

L'analyse se poursuit.

En tout état de cause, les systèmes d'information des acteurs intervenant dans la procédure d'asile seront impactés. En particulier le système d'information dédié au suivi et à la gestion de la procédure administrative va connaître diverses évolutions pour répondre aux nouveaux besoins « métier » et être adapté aux nouvelles procédures.

4.3.6 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

L'analyse est en cours.

4.3.7 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE

4.3.7.1 D'ici le 30 juin 2025

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

4.3.7.2 D'ici le 31 décembre 2025

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

4.3.7.3 D'ici le 30 mai 2026

- Au plus tard le 12 juin 2026, la liste des autorités désignées pour accomplir les tâches visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 (réception des demandes par d'autres autorités nationales ; enregistrement des demande) devra être notifiée à la Commission.

⁸⁶ La liste des dispositions du CESEDA impactées par la mise en œuvre du règlement 2024/1348 figure en annexe de la présente fiche.

- Au plus tard le 12 juin 2026, les listes nationales des pays tiers désignés comme pays tiers sûrs ou pays d'origine sûr devront être notifiés à la Commission et à l'Agence de l'UE pour l'asile.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

5.1 SITUATION ACTUELLE

5.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Dans le cadre de la procédure à la frontière :

5. Les étrangers dont il est établi, à l'occasion d'un contrôle réalisé à un point de passage frontalier (PPF), qu'ils ne respectent pas les conditions d'entrée en France prévues à l'article 6 du code frontières Schengen (CFS) peuvent être placés en zone d'attente, pendant l'examen de leur demande d'asile ou l'organisation de leur réacheminement.

L'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'entrées en France est placé en zone d'attente pour une durée de 4 jours en application de l'article L. 341-1 ou, s'il demande à entrer en France au titre de l'asile, de l'article L. 351-1 du CESEDA. Le maintien en zone d'attente au-delà de la durée de 4 jours peut être autorisé par le juge judiciaire pour une durée de 8 jours supplémentaires, renouvelable une fois, en application des articles L. 342-1 et suivants.

La première demande de prolongation expose les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis à entrer sur le territoire français, et la durée nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente.

La seconde prolongation est accordée :

- à titre exceptionnel et l'autorité administrative doit justifier accomplir toutes les diligences en vue d'un rapatriement dans les délais les plus brefs possibles ;
- ou, en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ.

À noter que si l'étranger présente une demande d'asile tardive dans les 6 derniers jours de la dernière prolongation (entre le 14ème et 20ème jours), la durée du maintien en zone d'attente est prorogée d'office de 6 jours à compter de la demande d'asile.

En cas de demande d'asile à la frontière, la procédure mise en œuvre n'est pas une procédure accélérée de traitement de la demande d'asile, qui n'est pas instruite en zone d'attente.

La police aux frontières (PAF) transmet les éléments utiles communiqués par le demandeur d'asile à l'autorité de détermination française, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et au ministre (direction de l'asile).

L'OFPRA reçoit l'étranger en entretien, qui vise à déterminer si la demande est irrecevable ou manifestement infondée. L'OFPRA transmet son avis à la direction de l'asile dans les deux jours ouvrés (article R. 351-4).

Sauf si l'accès de l'étranger au territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public, l'avis de l'OFPRA, s'il est favorable à l'entrée en France de l'intéressé au titre de l'asile, lie le ministre (L. 352-2 du CESEDA).

Pour prendre la décision d'admission ou de refus d'entrée au titre de l'asile, le ministre chargé de l'immigration (ministre de l'Intérieur) dispose des pièces suivantes : procès-verbal de demande d'asile à la frontière, refus d'entrée le cas échéant, placement en zone d'attente, convocation à l'entretien avec l'OFPRA, résultat de vérification des bases de données, entretien et avis de l'OFPRA.

Si l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français, il se voit remettre un visa de régularisation d'une durée de 8 jours lui permettant d'enregistrer puis d'introduire formellement sa demande d'asile, qui sera traitée selon la procédure de droit commun.

S'il n'est pas autorisé à entrer sur le territoire, le demandeur peut former un recours contre la décision de refus d'admission dans un délai de 48 heures à compter de la notification de cette décision. Le juge administratif doit statuer sur ce recours dans les 96 heures. Le recours a un effet suspensif. Le demandeur peut bénéficier d'une interprétation gratuite et d'une assistance et représentation juridiques. Si le recours est rejeté par le juge, le demandeur est renvoyé à l'escale d'où il est venu ou du pays d'origine ou d'un pays où il est légalement admissible, sauf si, pour un autre motif, le demandeur est autorisé à entrer en France.

5.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

La France dispose d'environ 300 places en procédure à la frontière.

Les zones d'attente (ZA) de Roissy et d'Orly représentent à elles seules plus de 90% des placements en ZA en 2021. L'étude de ces deux zones d'attente permet de donner une analyse suffisamment représentative de la situation nationale.

La ZA de Roissy (157 places) dispose d'une structure permanente alors que celle d'Orly (24 places) s'appuie sur un hébergement hôtelier la nuit. À la ZA de Roissy, la personne est hébergée avec des prestations de type hôtelier (hébergement, sanitaires, restauration, équipements de loisirs, zone de détente). Elle se voit attribuer une chambre et reste libre à l'intérieur de la zone d'attente. Un espace à l'air libre est disponible.

L'ensemble des droits des personnes placées en ZA sont affichés et traduits dans les langues onusiennes. La personne est mise en mesure de s'entretenir avec une association de défense des étrangers, que ce soit dans le cadre de leur permanence ou téléphoniquement. Toute personne en ZA a librement accès à des publiphones dont les numéros sont clairement indiqués en visu. Elle peut également recevoir la visite de toute personne de son choix aux heures prévues par le règlement intérieur. Hors

cadre de l'urgence médicale, le service médical de la ZA peut être consulté, où un médecin est présent tous les jours de 08h00 à 20h00. S'il y a urgence (et en dehors de ces horaires) elle sera transportée vers un service médical d'urgence.

À Orly, la zone d'attente de jour dispose d'un aménagement, agréé par la DGEF et respectant les recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ainsi, la zone d'attente de jour dispose de bureaux pour les entretiens confidentiels avec les avocats et la vidéoconférence avec l'OFPRA pour les demandes d'asile à la frontière. Un bureau permet également les visites des associations et des familles. Un espace est réservé aux mineurs isolés et aux familles distinct de l'espace d'attente des adultes et placé à proximité du bureau tenu par l'agent de la PAF chargé de la surveillance de l'accès de la zone d'attente de jour. Un espace à l'air libre et un coin fumeurs sont enfin disponibles au sein de la zone d'attente de jour.

Pour la zone d'attente de nuit, une réquisition annuelle est élaborée par le Préfet de police de Paris permettant de garantir la disponibilité de 12 chambres dans un hôtel de la plateforme, situées au dernier étage.

La zone d'attente d'Orly ne dispose pas de structure médicale propre, les consultations médicales étant assurées par les médecins du Service médical d'urgence d'Orly dans les structures situées au sein du terminal 1. En cas de nécessité, les passagers sont transportés dans les centres hospitaliers qui jouxtent l'aéroport d'Orly et notamment ceux de Créteil.

Les zones d'attente sont gardées par des fonctionnaires de la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF). La PAF est dotée de compétences de police administrative générale qu'elle ne peut pas déléguer à des personnes privées. Ce principe a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 octobre 2021 (DC n°2021-940 QPC) sur la mise en œuvre des réacheminements. D'autres personnels interviennent en zone d'attente :

- Les interprètes figurant sur une liste ;
- Les officiers de protection de l'OFPRA ;
- Les avocats dont les coordonnées sont disponibles ;
- Les associations fixées par voie réglementaire dont les coordonnées sont disponibles.

5.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

L'intérêt de la procédure d'asile à la frontière prévue par le règlement 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil est d'instituer à l'échelle des frontières extérieures de l'Union européenne une procédure obligatoire à la frontière qui s'appliquera aux demandeurs d'asile qui sont peu susceptibles de justifier d'une protection, qui induisent les autorités en erreur ou qui présentent un risque pour l'ordre public.

L'objectif du règlement 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil est ensuite de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des États membres en instituant une procédure obligatoire de retour à la frontière, pour des retours efficaces. Compte tenu de la situation existante en France, cet objectif était déjà largement atteint aux points de passage frontaliers, où l'intervention du règlement ne simplifiera pas le droit et les procédures applicables.

Dès le filtrage prévu par le règlement 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil, les ressortissants de pays tiers et les apatrides seront orientés vers la procédure appropriée d'asile ou de retour. Il convient que toutes les étapes des procédures pertinentes pour toutes les arrivées irrégulières soient reliées de manière fluide et efficace. L'entrée sur le territoire n'est pas dans ce cadre autorisée afin d'assurer la continuité entre le filtrage, la procédure d'asile et la procédure de retour, et d'empêcher la fuite du ressortissant de pays tiers.

Par conséquent, il s'agit d'assurer avec cette nouvelle réglementation une continuité entre filtrage - procédure d'asile à la frontière – et le cas échéant procédure de retour à la frontière. Les enjeux de mise en œuvre de ces nouvelles procédures sont d'ordres juridiques, immobiliers et opérationnels. En effet, les durées maximales de ces procédures (7 jours + 12 semaines + 12 semaines) et leur caractère obligatoire impliquent d'adapter la prise en charge des étrangers qui en feront l'objet, notamment pour concilier l'intérêt légitime des États membres à exercer leur responsabilité de protection des frontières extérieures de l'Union et donc à réduire le risque de fuite des intéressés, avec l'intérêt de l'étranger à voir sa demande d'asile traitée rapidement dans le plein respect des droits qui lui sont reconnus par les normes internes, les engagements conventionnels de la France et le droit de l'Union.

5.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

5.3.1 ÉVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

La France prévoit en première analyse la création d'un titre V bis au livre III du CESEDA afin d'instituer un dispositif complémentaire à la zone d'attente actuelle (ci-après dénommé « espace approprié »), pour les demandeurs d'asile faisant l'objet des mesures prévues par l'article 9 de la directive 2024/1346, conformément à l'article 54 du règlement 2024/1348, sans préjudice de l'application de l'article 10 de la directive précitée. Ainsi, le demandeur d'asile à la frontière pourra être placé en un espace approprié, spécialement adapté à ses besoins, après examen de sa vulnérabilité.

Ensuite, le demandeur d'asile débouté en procédure asile à la frontière et qui ne bénéficie plus de droit au maintien sera basculé en procédure de retour à la frontière. Dans ce cadre, la France prévoit de réviser le titre IV du livre III du CESEDA pour (i) adapter les conditions et la durée de maintien dans l'espace approprié pour les étrangers dont les perspectives d'éloignement existent (ii) prévoir la possibilité d'une assignation à résidence dans un lieu déterminé, autre que l'espace approprié

précédemment mentionné, pour une durée ne pouvant excéder 12 semaines, ainsi que les conditions d'articulation de cette mesure avec celles prévues par le droit commun.

Que ce soit en procédure asile ou retour à la frontière, le séquençage de l'intervention du juge judiciaire sera adapté, ainsi que les droits des intéressés et les conditions matérielles d'accueil pour tenir compte de ces évolutions législatives.

En tout état de cause, la réussite de ces procédures présuppose une articulation cohérente entre les différentes phases frontières, et en particulier entre la procédure d'asile et la procédure de retour. Ainsi, la décision de rejet d'une demande d'asile fera l'objet d'une communication à (aux) autorité(s) administrative(s) chargée(s) de l'entrée et du séjour sur le territoire français, préalablement à sa notification au demandeur, aux fins de permettre au préfet d'évaluer le risque de fuite de l'étranger et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires à une bascule effective en procédure de retour à la frontière.

Enfin, la partie réglementaire du CESEDA sera révisée afin de prévoir les autorités compétentes pour chaque décision prononcée.

5.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

En cours d'analyse. En tout état de cause, les organisations et les processus seront révisés de sorte à se conformer aux évolutions législatives et réglementaires présentées supra.

5.3.3 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

En cours d'analyse.

5.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)

La France identifie, à ce stade, un besoin *a minima* de 315 places pour atteindre la capacité adéquate fixée par la décision d'exécution de la Commission. Ainsi, il sera nécessaire de créer et d'adapter les infrastructures existantes pour la procédure d'asile à la frontière où la capacité adéquate de la France a été définie par la Commission à 615 places, tandis que la France en dispose actuellement de près de 300. Par ailleurs, le nombre maximal de demandes que la France est tenue d'examiner dans le cadre de la procédure à la frontière par an, a été fixé à 1230 entre le 12 juin 2026 et le 12 juin 2027 et 1845 entre le 13 juin 2027 et le 14 octobre 2027.

De plus, les infrastructures dédiées à la procédure de retour à la frontière seront également adaptées pour tenir compte des durées étendues des procédures frontières, de sorte à assurer le plein respect des droits fondamentaux des étrangers qui en feront l'objet.

5.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

En cours d'analyse.

5.3.6 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

En cours d'analyse.

5.3.7 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE

5.3.7.1 D'ici le 30 juin 2025

La France entreprend la rédaction du nouveau dispositif juridique en vue de le présenter au Parlement national d'ici l'été 2025. L'étude d'impact qui sera réalisée à cette occasion permettra de fournir les principaux éléments budgétaires et les besoins de ressources humaines pour la mise en œuvre des nouvelles procédures frontières.

5.3.7.2 D'ici le 31 décembre 2025

Une fois les évolutions législatives votées, la France établira une estimation en 2025 pour demander des mesures nouvelles en loi de finances 2026. Ces mesures s'appuieront sur les financements dédiés (nationaux et européens) au pacte pour lancer le chantier d'adaptation des structures immobilières existantes et la construction des nouvelles, le cas échéant.

5.3.7.3 D'ici le 30 mai 2026

La France élaborera et publiera les décrets d'application nécessaire à une entrée en vigueur du nouveau dispositif juridique au 1^{er} juin 2026. Par ailleurs, ce sera le moment de l'inauguration des nouvelles infrastructures.

3. RESPONSABILITE

3.1 SITUATION ACTUELLE

3.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Les procédures Dublin « entrantes » vers la France mobilisent :

- La direction de l'asile de la direction générale des étrangers en France, qui approuve ou non les requêtes des États membres ainsi que les modalités concrètes de réalisation du transfert ;
- Les préfetures désignées par la direction de l'asile pour prendre en charge la personne transférée en France, à son arrivée.

Les procédures Dublin « sortantes », de la France vers d'autres États membres sont réalisées à titre principal par des services régionaux spécialisés, créés dans le cadre du Plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires du 12 juillet 2017. Onze pôles régionaux Dublin (PRD) ont ainsi été déployés au cours de l'année 2018 (en Ile-de-France, compte tenu des volumes, la procédure Dublin sortante demeure à titre principal gérée dans les préfetures de département). L'arrêté du 10 mai 2019 attribue aux PRD la responsabilité d'exécuter les transferts.

La procédure Dublin sortante mobilise en outre les forces de sécurité intérieure, plus particulièrement la police aux frontières, pour assurer l'escorte des personnes et, le cas échéant, leur rétention préalablement au transfert lorsqu'elle est nécessaire pour prévenir la fuite.

3.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

La France a reçu 1685 transferts Dublin entrants en 2023, et répondu favorablement à 60% des requêtes reçues. Le taux de transferts (nombre de transferts sur nombre d'accords) vers la France est de 28,6%.

Elle a transféré vers d'autres États membres 2730 personnes sous procédure Dublin en 2023. Si le taux d'accords donnés aux requêtes de la France est de 76% en 2023, le taux de transfert n'est que de 8,6%. Outre différentes limites opérationnelles imposées par les États membres (quotas, horaires restrictifs etc.), le principal frein à la mise en œuvre des transferts sortants est la suspension des transferts par l'Italie depuis fin 2022.

3.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

3.2.1 DE NOUVELLES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DUBLIN

Le règlement 2024/1351 prévoit un raccourcissement général des délais de procédure (saisine, réponse, rétention, transfert).

Le détail des critères et des délais est présenté en annexe.

3.2.1.1 La prise en charge

La prise en charge est la saisine d'un État membre pour un demandeur dont la demande d'asile n'a pas encore été attribuée à un État membre. En 2023/2024, environ 60% des requêtes Dublin sortantes sont des requêtes de prise en charge.

Pour les prises en charge, la procédure prend la même forme que celle du régime Dublin III.

- Le demandeur est reçu en entretien obligatoire de responsabilité pour examiner son itinéraire, sa situation familiale et personnelle.
- Une requête est adressée à l'État membre dont la responsabilité est supposée
 - o dans un délai d'un mois dans le cas d'un hit VIS ou Eurodac de franchissement irrégulier de frontière extérieure. L'État membre doit répondre dans les deux semaines.
 - o dans un délai de deux mois dans les autres cas. Parallèlement, la réponse de l'État membre devra être envoyée sous un mois.

3.2.1.2 La notification de reprise en charge (personnes ayant déjà demandé l'asile dans un autre EM)

La reprise en charge est la saisine d'un État membre dans lequel une demande a été précédemment enregistrée. En 2023/2024, environ 40% des requêtes Dublin sortantes sont des requêtes de reprise en charge. Cette situation est atypique pour la France, eu égard aux flux de demandeurs d'asile entrant de façon irrégulière sur le territoire des États membres via l'Italie, la Croatie et l'Espagne. Ce taux de reprise en charge se portait par le passé à environ 70% des requêtes sortantes.

Pour les reprises en charge, la procédure ne prendra plus la forme d'une requête, mais d'une notification. La notification devra être effectuée dans les deux semaines suivant le hit Eurodac. Le non-respect du délai de saisine de deux semaines de l'État membre désigné responsable n'entraînera pas de bascule artificielle de responsabilité.

L'éventuel rejet de la part de l'État membre saisi devra intervenir dans les deux semaines suivant la notification. L'absence de réponse à l'expiration du délai de deux semaines équivaut à la confirmation de la réception de la notification.

En cas de rejet de la notification par l'État membre saisi, l'État membre requérant devient responsable.

En cas d'absence d'opposition, l'arrêté de transfert peut être notifié sans délai et au plus tard dans un délai de deux semaines à l'issue du délai d'acceptation implicite.

A l'inverse de la procédure de prise en charge, cette procédure ne sera plus précédée de la réalisation d'un entretien avec le demandeur. Cette évolution est motivée par la grande quantité d'informations que devra contenir le SI Eurodac III, qui inclura la désignation formelle d'un État membre responsable pour chaque demandeur ayant déjà fait l'objet d'une procédure de détermination d'un État membre responsable.

3.2.2 LE CONTROLE SECURITAIRE (ARTICLE 16, PARAGRAPHE 4, DU REGLEMENT 2024/1351) ET LES ECHANGES D'INFORMATIONS SECURITAIRES (ARTICLE 49 2024/1351)

Lorsqu'un demandeur enregistrera pour la première fois une demande d'asile auprès d'un État membre, celui-ci devra réaliser un contrôle de sécurité, qui tiendra compte de celui réalisé dans le cadre de l'article 15 du règlement 2024/1356 ou qui pourra lui être complémentaire. En cas de détection de « motifs raisonnables de considérer que le demandeur représente une menace pour la sécurité intérieure », l'État membre deviendra obligatoirement responsable de l'instruction de la demande d'asile enregistrée. Il ne pourra pas rechercher la responsabilité d'un autre État membre via la procédure de prise en charge.

Ce processus ne devra être mis en œuvre qu'au moment de l'enregistrement de la première demande d'asile sur le territoire des États membre. Pour les nouvelles demandes formulées ultérieurement par le demandeur, après un mouvement secondaire vers la France par exemple, la procédure de notification de reprise en charge pourra être mise en œuvre si un État membre est identifié comme étant responsable d'un demandeur dans le SI Eurodac.

Par ailleurs, les États membres chargés de réaliser les transferts devront communiquer aux États membres responsables les informations en leur possession indiquant qu'un demandeur constitue « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public », afin d'assurer une prise en charge adaptée des individus concernés.

3.2.3 L'HARMONISATION DE LA NOTION DE FUITE ET L'AUGMENTATION DE LA DUREE DE RESPONSABILITE EN CAS DE FUITE

Le règlement 2024/1351 harmonise la définition du risque de fuite⁸⁷ et de la fuite⁸⁸ à l'échelle européenne. La définition retenue, ainsi que les mentions relatives aux « indisponibilités volontaires » des personnes ayant pour but de faire obstacle aux mesures de transfert sont à la fois conformes au cadre jurisprudentiel français et laissent une marge suffisante d'adaptation des administrations des États membres face aux éventuelles futures pratiques de soustraction des demandeurs.

Il augmente également la durée de responsabilité en cas de fuite de 18 mois à 36 mois.

3.2.4 L'ABSENCE D'ACCES AUX CONDITIONS MATERIELLES D'ACCUEIL DE L'ARRETE DE TRANSFERT A L'EVENUELLE REQUALIFICATION EN PROCEDURE NATIONALE.

Le règlement 2024/1351 (article 18) et la directive 2024/1346 (article 21) posent le principe selon lequel les conditions matérielles d'accueil ne seront plus fournies au demandeur à partir de la notification de la décision de transfert, sous réserve du respect de ses besoins essentiels.

Ce principe est assorti de quelques exceptions, qui concerneront, selon l'évolution des flux, entre 10 et 20% des personnes placées en procédure Dublin en France (lorsque la France est l'État membre de première entrée ; lorsque la France a délivré un visa ou un titre de séjour en cours de validité ; lorsque le demandeur a bénéficié d'un visa ou d'un titre de séjour délivré par un autre État membre et qui a expiré).

Les conditions matérielles d'accueil devront néanmoins être rétablies à compter de la requalification en procédure nationale, en cas d'échec de transfert. En effet, la bascule automatique de responsabilité qui intervient à l'issue du délai de transfert rend l'État membre initialement requérant responsable.

3.2.5 UNE REVISION PARTIELLE DES CRITERES ET DES DUREES DE RESPONSABILITE

L'ordre des critères de responsabilité est réorganisé par le déplacement du critère de l'entrée irrégulière via une frontière extérieure de l'Union en dernière position.

Les durées de responsabilité de prise en charge sont allongées (titres de séjour et visa expirés⁸⁹, entrée irrégulière⁹⁰).

Un nouveau critère relatif aux qualifications professionnelles et aux diplômes obtenus dans un État membre est ajouté.

⁸⁷ Le risque de fuite est défini comme « dans un cas individuel, l'existence de raisons et de circonstances spécifiques, fondées sur des critères objectifs définis par le droit national, qui font craindre la fuite d'une personne concernée qui fait l'objet des procédures prévues dans le présent règlement ».

⁸⁸ La fuite est définie comme « l'acte par lequel une personne concernée ne reste pas à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, par exemple: a) en quittant le territoire d'un État membre sans l'autorisation des autorités compétentes pour des raisons qui n'échappent pas au contrôle de la personne; b) en ne notifiant pas son absence d'un centre d'hébergement en particulier ou d'une zone de résidence qui a été affectée à la personne, lorsque l'État membre l'exige; ou c) en ne se manifestant pas auprès des autorités compétentes lorsque ces autorités l'exigent; »

⁸⁹ 3 ans pour les titres de séjour expirés et 18 mois pour les visas expirés dans le règlement 2024/1351, contre respectivement deux ans et six mois dans le règlement Dublin III.

⁹⁰ 20 mois à la suite d'un franchissement irrégulier, 12 mois à la suite d'un débarquement faisant suite à une opération SAR, contre un an dans les deux cas dans le règlement Dublin III.

Le critère des membres de famille est élargi à ceux naturalisés ou résidant légalement dans un État membre. Les critères familiaux comprennent désormais les familles constituées sur le trajet d'exil, jusqu'à l'arrivée à une frontière extérieure de l'Union.

3.2.6 RENFORCEMENT DES GARANTIES ACCORDEES AUX DEMANDEURS DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DUBLIN

Le règlement 2024/1351 renforce la détection et la préservation des liens familiaux, y compris pour les mineurs non accompagnés (MNA). En particulier, un formulaire devra être complété par le demandeur, en amont de l'entretien individuel, afin d'identifier de potentiels liens familiaux (dont la définition exclut les frères et sœurs).

Le règlement prévoit également un fort renforcement des obligations d'information et de conseil aux demandeurs, ainsi qu'en matière de garanties pour les mineurs – accompagnés ou non - et la formation des agents qui interviennent sur l'ensemble de la procédure administrative (détection des vulnérabilités, traite humaine).

L'entretien individuel avant mise en œuvre de la procédure, qui est systématiquement réalisé dans le cadre du règlement Dublin III, ne deviendra obligatoire que dans le cas des demandeurs faisant l'objet d'une procédure de prise en charge (aucun État membre déjà identifié comme responsable). Cela implique, a contrario, que l'ensemble des demandeurs faisant l'objet de procédures de reprise en charge n'auront pas droit au bénéfice de cet entretien. Pour ces derniers, le placement en procédure de reprise en charge suivra immédiatement l'enregistrement de la demande d'asile.

Le règlement 2024/1351 prévoit enfin l'obligation d'enregistrer de manière audio les entretiens de responsabilité. Ces enregistrements feront foi en cas de divergences exprimées dans le compte-rendu de la demande de protection. Il peut être réalisé par vidéoconférence, lorsque l'État membre estime que les circonstances le justifient.

3.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

3.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Le règlement n° 604/2013 (Dublin III) a été en partie transposé dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment au titre VII du livre V (partie législative) et au titre VII du livre V (partie réglementaire). Or selon la jurisprudence de la CJUE un règlement obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, ne permet pas, en principe et sauf autorisation expresse, que les règles nationales transposent ou reproduisent son contenu. Il est alors nécessaire d'évaluer les dispositions devant être modifiées ou abrogées et, le cas échéant, d'adapter notre droit à la partie III du règlement 2024/1351, tout en veillant à maintenir autant que possible la lisibilité du CESEDA.

En complément, il sera utile de préparer des supports internes (circulaires, notes aux services) afin d'informer les services préfectoraux en charge de l'asile, pôles régionaux Dublin (PRD) et les services d'éloignement, des changements induits par l'entrée en application du règlement 2024/1351 et des orientations ministérielles de mise en œuvre.

S'agissant de la représentation légale du MNA, l'introduction d'un représentant légal « temporaire » (« personne possédant les compétences et l'expertise nécessaires pour assister provisoirement le mineur ») avant la désignation par le procureur de la République d'un administrateur *ad hoc* (dans des délais particulièrement contraints par rapport au droit et pratiques existantes), pose la question d'un éventuel enrichissement de l'article L. 521-9, ainsi que des articles pertinents dans la partie réglementaire qui devront préciser quelle autorité désigne cette personne, selon quelles modalités et quels critères.

3.3.1.1 Panorama des mesures

En tant que règlement européen, le règlement 2024/1351/responsabilité sera d'application directe. Le CESEDA, qui complète partiellement le règlement Dublin III, devra notamment être mis à jour en conséquence des évolutions procédurales induites par l'entrée en vigueur du règlement 2024/1351.

Des dispositions devront être mises à jour afin de tenir compte des évolutions de vocabulaire et de procédures, tandis que d'autres devront être abrogées en raison d'évolutions ou de suppression de fondements liés au passage du règlement Dublin III vers le règlement 2024/1351.

L'essentiel du travail juridique portera sur la création de dispositions juridiques nationales en vue d'assurer la mise en œuvre des obligations nouvelles suivantes :

- La mise en œuvre du droit à des avis juridiques (article 21)

Cette disposition crée un droit pour les demandeurs de consulter un conseil juridique ou un autre conseiller reconnu en vertu du droit national sur les questions relatives à l'application des critères de responsabilité et de souveraineté.

Cet avis est fourni gratuitement et uniquement entre l'enregistrement de la demande d'asile et la réception de l'accord de prise en charge ou de la confirmation explicite ou implicite de reprise en charge d'un État membre.

Cette obligation, qui s'inscrit dans l'obligation générale d'information du règlement 2024/1348, devra être déclinée au niveau national afin d'en définir le contenu, de définir la procédure applicable, ainsi que de désigner les conseillers reconnus par le droit national en charge de dispenser des réponses aux demandeurs.

- La mise en œuvre de l'obligation d'enregistrement des entretiens de responsabilité (article 22)

Dans le cadre du régime de responsabilité du règlement 2024/1351, les demandeurs placés sous procédure de prise en charge auront droit à être entendu dans le cadre d'un entretien. Ce futur régime d'entretien devra être traduit dans le droit national en raison des évolutions juridiques et procédurales qui consistent en l'obligation d'enregistrer ces temps d'échanges, de les conserver et de les mettre à disposition des demandeurs (notamment dans un cadre contentieux). Ce nouveau cadre juridique pourra s'inspirer du régime d'enregistrement des entretiens de protection réalisé par l'OFPRA, qui sont enregistrés depuis l'année 2015.

- La mise en œuvre du nouveau cadre de recours contentieux contre les décisions de transferts (article 43)

Les orientations générales du règlement Dublin III encadrant les recours contentieux pouvant être introduits contre les décisions de transferts notifiées par les États membres sont modifiées par le régime de responsabilité du règlement 2024/1351.

Les deux évolutions majeures suivantes devront être traduites dans le droit national :

- Le caractère automatiquement suspensif du recours contentieux, qui était une *may clause* choisie par la France dans le cadre du règlement Dublin III, disparaît. Désormais, la suspension de la décision de transfert devra être sollicitée par les requérants, en parallèle de leur recours contestant la décision de transfert. Cette voie de droit devra donc être créée ;
- Le périmètre des moyens utilisables dans le cadre du recours contentieux est limité par le règlement 2024/1351, ce qui constitue une nouveauté importante par rapport au règlement Dublin III. Cela devra également être traduit ou complété dans le droit national.

3.3.1.2 Date d'applicabilité (avec détail par article le cas échéant)

Le règlement est applicable à partir du 1er juillet 2026 :

- toute demande enregistrée antérieurement à cette date sera examinée sous l'empire du règlement Dublin n°604/2013
- toute demande enregistrée ultérieurement à cette date sera examinée sous l'empire du règlement 2024/1351

3.3.1.3 Codes impactés et nombre d'articles à modifier

- Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :
 - o 9 dispositions à modifier : 8 dispositions en L et 1 disposition en R ;
 - o 6 dispositions à abroger : 5 dispositions en L et 1 disposition en R ;
 - o Des dispositions seront à créées pour traduire les nouvelles exigences du règlement 2024/1351 : création de la procédure de fourniture d'avis juridiques (article 21), enregistrement audio/vidéo des entretiens Dublin (article 22), introduction d'une voie de recours juridictionnelle permettant la suspension de l'exécution de la décision de transfert (article 43), précisions sur le périmètre du recours contentieux contre les décisions de transfert (article 43§3).

3.3.1.4 Applicabilité Outre-Mer

Le règlement 2024/1351 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française (article 76)

3.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

3.3.2.1 Les conséquences pratiques de la réduction générale des délais de procédure pour les services opérationnels doivent être examinées avec précision

L'un des axes du règlement 2024/1351 consiste en une réduction importante des délais de saisines et de réponses liés à la mise en œuvre de la phase de responsabilité. Ces réductions temporelles emporteront nécessairement des conséquences opérationnelles (organisation des services, moyens humains alloués). A titre d'exemple, les délais de saisines pour des prises en charge sur détention de visa passent de 3 mois sous Dublin III à 1 mois sous règlement 2024/1351 et le délai de saisine des situations de reprise en charge passe de 2 mois sous Dublin III à 2 semaines sous règlement 2024/1351.

Ces conséquences et les mesures d'adaptation de l'activité opérationnelle seront évoquées avec le réseau national des services territoriaux Dublin en vue de proposer une réponse permettant de satisfaire aux obligations du futur règlement. Les procédures, guides, formations et outils seront révisés en conséquence pour poser des pratiques-cibles uniformes et optimisées.

3.3.2.2 Mise en œuvre de l'obligation d'enregistrement de l'entretien individuel dans la procédure de prise en charge

Pour les seules procédures de prise en charge un entretien individuel avec les demandeurs demeurera obligatoire au moment de l'enregistrement de leurs demandes de protection.

La nouvelle disposition accroît toutefois l'obligation pesant sur les États membres, d'abord du point de vue de la quantité d'informations à recueillir et à communiquer. Ensuite, et surtout, en imposant l'enregistrement audio de ce temps d'échanges. Cette obligation d'enregistrement n'existe pas dans le cadre du régime du règlement Dublin III.

Ces enregistrements feront foi en cas de compréhensions divergentes de l'entretien. D'un point de vue technique, cela implique de pouvoir conserver les fichiers audio et de pouvoir les communiquer en tant que de besoin aux personnes concernées (demandeurs, magistrats).

Un premier atelier interne à la direction de l'asile a permis d'identifier un régime d'obligations similaires dans le cadre des entretiens réalisés par l'OFPPRA. Un dialogue est en cours avec l'Office en vue d'en examiner les modalités juridiques, pratiques, logistiques et budgétaires.

La mise en œuvre de cette obligation nécessitera un accompagnement particulier des GUDA et de leurs agents, qui réaliseront l'entretien dans ce nouveau cadre d'exercice de cette mission.

3.3.2.3 Mise en œuvre des nouvelles obligations sécuritaires :

a. Mise en œuvre du contrôle sécuritaire lors de l'enregistrement de la demande d'asile

L'article 16 du règlement 2024/1351 impose aux États membres de procéder à un criblage de sécurité des demandeurs lors du premier enregistrement d'une demande d'asile (cf. supra). Ce criblage intervient en l'absence ou en complément du contrôle de sécurité prévu à l'article 15 du règlement 2024/1356. En cas de criblage positif, le demandeur concerné est placé en procédure nationale et ne se voit pas placé sous procédure Dublin.

La mise en œuvre de cette obligation sera effectuée en lien avec la mise en œuvre du règlement 2024/1356, en vue d'assurer la cohérence de périmètre et de méthode entre le contrôle réalisé à la frontière extérieure et celui réalisé en guichet.

b. Communication d'informations de sécurité avant l'exécution d'un transfert

L'article 49 du règlement 2024/1351 oblige les États membres procédant aux transferts de demandeurs dublinés de communiquer à l'État membre responsable les informations permettant de considérer qu'ils constituent « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public dans un État membre ».

La mise en œuvre de cette obligation peut se faire selon deux possibilités. Les informations peuvent être partagées :

- Entre services répressifs ;
- Entre « *autorités compétentes dans les États membres* » (ces termes généraux paraissent laisser aux États membres toute latitude pour désigner une autorité administrative dédiée).

La déclinaison opérationnelle devra se faire en tenant compte à la fois du niveau national d'échange entre États membres et du cadre juridique et opérationnel national.

3.3.2.4 La mise en œuvre de l'obligation de fourniture d'avis juridiques gratuits aux demandeurs placés sous le régime de responsabilité

L'article 21 du règlement impose aux États membres de fournir des avis juridiques gratuits pour faciliter la mise en œuvre de la phase de détermination de l'État membre responsable. Les premiers travaux réalisés sur ce thème ont permis de mettre en lumière les points suivants :

- cette obligation mentionnée dans règlement 2024/1351 est une obligation également fixée par le règlement 2024/1348, qui dispose d'une portée plus générale que celle de la détermination de la responsabilité ;
- l'avis juridique peut être vraisemblablement fourni au stade de la prise de contact en SPADA. Ce droit pourrait être intégré aux conventions réglementant l'activité des SPADA ;

3.3.3 **EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)**

3.3.3.1 Effet de la procédure de notification de transfert pour les reprises en charge

Les besoins en RH des activités Dublin entrante et sortante sont à affiner. Cela nécessite de connaître la conséquence pratique de la conjugaison des évolutions réglementaires, opérationnelles et des futurs SI permettant la recherche de responsabilité de la mise en œuvre des transferts.

Le régime de la notification n'entraîne, a priori, pas d'évolution procédurale significative pour l'activité Dublin entrant.

Des modules de formations thématiques devront être délivrés pour satisfaire aux obligations du règlement. Ex : les entretiens de responsabilité devront être menés par des agents formés à la prise en compte des vulnérabilités et à la détection de cas de traite humaine.

Les formations délivrées devront également tenir compte des modules de formations d'EUAA, qui sont en cours de conception et qui seront délivrés aux référents nationaux.

3.3.3.2 Formation du réseau territorial

L'ensemble des services mettant en œuvre le règlement Dublin (PRD, préfectures, GUDA et préfectures d'interpellation) bénéficieront de formations appropriées dans leurs champs respectifs d'intervention dans le cadre du règlement 2024/1351. Ces formations seront construites et dispensées par le niveau national en tenant compte des supports et des formations produites par l'Agence européenne pour l'asile.

3.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE

Les dispositifs d'enregistrement des entretiens à déployer dans les GUDA devront être acquis.

3.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

La mise à jour réglementaire que constitue le règlement 2024/1351 dans Dublin entraîne une double conséquence importante pour les SI Dublin entrant et sortant supportant ces missions :

- La modification de règles de gestion et des référentiels permettant de gérer les dossiers (modifications des délais, des fondements de saisines, prise en compte des dossiers familiaux, des alertes de sécurité, etc) ;
- La nécessité de faire coexister temporairement dans ces outils le régime Dublin III (qui demeurera en vigueur pour les dossiers traités avant la bascule réglementaire) et le régime du règlement 2024/1351. Cette coexistence devra persister jusqu'à la purge du dernier dossier traité sous le régime Dublin III, incluant les demandeurs déclarés « en fuite ».

Les besoins matériels et SI liés aux enregistrements et à la conservation des entretiens Dublin en GUDA, ainsi qu'à leur communication aux demandeurs ou à leurs conseils légaux devront être définis et chiffrés.

3.3.6 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE

3.3.6.1 D'ici le 30 juin 2025

- Participation de la France à la conception des guidelines d'EUAA relatives aux standards d'organisation de l'activité « responsabilité » dans le cadre du règlement 2024/1351
- Participation de la France à l'ensemble des *working groups* pertinents organisés par la Commission européenne en vue de rédiger l'acte d'exécution du règlement 2024/1351. Ces travaux seront achevés au moins de juin 2025 (selon la Commission)
- Participation de la France au *working group* relatif à la rédaction des futures brochures d'information fournies aux demandeurs d'asile placés sous procédure de « responsabilité »
- Définition des process sécuritaires liés aux opérations de filtrage et aux transferts d'informations de sécurité avant transfert
- Définition du cadre légal et opérationnel lié à la mise en œuvre de l'obligation d'enregistrement des entretiens de responsabilité en procédure de prise en charge
- Identification des besoins matériels liés à la mise en œuvre de l'obligation d'enregistrement des entretiens de responsabilité en procédure de prise en charge
- Formalisation de l'expression de besoin métier fondant les évolutions des SI Dublin entrant et sortant

3.3.6.2 D'ici le 31 décembre 2025

- Formation des cadres Dublin nationaux auprès de l'Agence européenne pour l'asile en vue de relayer ces éléments pédagogiques à l'ensemble des acteurs territoriaux
- Elaboration des supports pédagogiques et opérationnels de mise en œuvre de la partie « responsabilité » du règlement 2024/1351, qui seront ensuite diffusés à l'ensemble des acteurs territoriaux
- Travaux sur les développements informatiques pour les SI Dublin entrant et sortant

3.3.6.3 D'ici le 30 mai 2026

- Délivrance de formations territoriales durant le premier semestre 2026
- Livraisons finales, tests et formations sur les futurs SI Dublin entrant et sortant

4. SOLIDARITE

7.1 SITUATION ACTUELLE

7.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

La mise en œuvre du cadre commun et du volet « Solidarité » mobilise plusieurs directions du ministère de l'Intérieur :

- la direction générale des étrangers en France (cabinet, direction de l'asile (DA), direction de l'immigration (DIMM), service de la performance et des ressources (SPR), département des statistiques, des études et de la documentation (DSED)) ;
- la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) ;
- et les établissements publics placés sous sa tutelle (Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)).

Elle mobilise également la direction budgétaire du ministère de l'Economie et des Finances.

7.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

L'exercice test d'élaboration du rapport annuel prévu dans règlement 2024/1351 n'a pas mis en lumière de manque dans les données transmises.

La France met en œuvre des opérations de relocalisation depuis 2009. Elle dispose d'une riche expérience en la matière et de personnels qualifiés. Dans le cadre du mécanisme de solidarité volontaire, la France, en se dotant notamment d'un centre temporaire d'accueil visant à fluidifier les arrivées des relocalisés sur le territoire, a atteint un rythme de relocalisation de 150 individus par mois, soit 1800 par an.

Les évolutions à réaliser pour la mise en œuvre du règlement 2024/1351 dépendront de la mobilisation effective de la réserve de solidarité, de la répartition des engagements français et des opportunités de procéder à des compensations de responsabilité.

7.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

L'enjeu premier concerne la transmission des informations qui doivent être fournies à la Commission pour l'élaboration du rapport européen annuel sur la situation de l'asile et de la migration et de la stratégie européenne à long terme. Les travaux sur le rapport européen annuel devront s'accompagner de garanties quant à la qualité et l'harmonisation des données et des indicateurs.

Les enjeux opérationnels et budgétaires dépendront des mesures de solidarité auxquelles la France s'engagera (relocalisations, contributions financières ou mesures alternatives), qui tiendront compte de ses capacités qui seront évaluées le moment venu.

7.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

7.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Le volet « Solidarité » crée la réserve annuelle de solidarité et fixe les règles procédurales en matière de relocalisation. Ces dispositions s'inspirent de l'actuel mécanisme européen de solidarité volontaire initié sous Présidence française du Conseil (PFUE), qui n'a pas de traduction juridique dans le CESEDA, et des « *Standard Operating Procedures* » (SOPs) développés par la Commission et déjà mis en œuvre par les États membres contributeurs au mécanisme, et par suite, par les services français.

Ainsi, aucune adaptation du droit national n'est nécessaire pour la mise en œuvre du bloc « Solidarité ».

7.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

La France désignera ses représentants au forum de haut-niveau de l'Union européenne sur la solidarité et au forum technique de l'Union européenne sur la solidarité.

Les autorités françaises veilleront à la qualité des données transmises à la Commission et à la participation des services compétents au sein des instances européennes impliquées dans le cycle annuel, en particulier le réseau *Blueprint*, le réseau européen des migrations (REM), les forums de haut-niveau et technique.

Une réflexion sera engagée sur chaque type de mesure de solidarité et ses impacts. Il est noté que si la pression migratoire d'un ou de plusieurs États membres était telle qu'elle nécessitait la mobilisation complète de la réserve de solidarité, la contribution de solidarité de la France pourrait être de 4 796 relocalisations annuelles (soit une augmentation de 166% par rapport à la capacité actuelle de 1800 relocalisation par an).

La mise en œuvre du règlement 2024/1351 ne nécessitera pas de réorganisation interne s'agissant des opérations de relocalisation, que la France met en œuvre depuis juillet 2022 dans le cadre du mécanisme volontaire. Elle dispose de l'expérience et des effectifs formés pour ces opérations.

Les services devront toutefois s'adapter au rythme des missions de sélection et aux délais fixés par le règlement, plus courts et plus contraignants que ceux du mécanisme volontaire actuel, et ce d'autant plus que la France continuera à organiser des entretiens de sécurité en présentiel dans les États membres bénéficiaires. Il conviendra par ailleurs de s'assurer que les canaux de communications des motifs de refus sécuritaires entre les services compétents français et de l'État membre bénéficiaire, sont effectifs.

La France exprimera des « préférences raisonnables, compte tenu des besoins recensés, pour les profils des candidats à la relocalisation disponibles » et indiquera si elle souhaite relocaliser des bénéficiaires de protection internationale.

En vue de l'application de compensations de responsabilité, il sera nécessaire de mettre en place des procédures avec les pôles régionaux Dublin (PRD), et éventuellement avec l'OFII en fonction de la catégorie d'hébergement qui sera retenue.

7.3.3 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

Selon le nombre de relocalisations que réalisera la France, des équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pourront être nécessaires dans les différents services impliqués, et particulièrement à la DGEF et dans les services de sécurité sollicités pour mener les entretiens de sécurité.

7.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)

Selon le nombre de relocalisations que réalisera la France, des infrastructures supplémentaires pourront s'avérer nécessaires pour l'hébergement des demandeurs relocalisés. L'augmentation des capacités du centre d'accueil temporaire actuel pourrait s'avérer nécessaire.

7.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

À ce stade, aucun besoin informatique n'est identifié.

7.3.6 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

Selon le nombre de relocalisations que la France devra réaliser, il pourrait être fait appel à un marché public ou à toute forme de conventionnement pour la mise en place d'un centre d'accueil temporaire dédié aux personnes relocalisées, ayant vocation à faciliter leur arrivée et leur orientation dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

7.3.7 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE

7.3.7.1 D'ici le 30 juin 2025

L'adoption des actes d'exécution et actes délégués prévus par le règlement est suivie avec attention, selon la comitologie prévue. Des experts français participent notamment aux groupes informels qui travaillent à l'élaboration des actes d'exécution.

La France se tient prête à transmettre au coordinateur de l'Union européenne, une fois nommé, les mesures de solidarité mises en œuvre au cours de l'année 2024.

Les informations prévues à l'article 10, pour l'évaluation de la situation migratoire globale, la pression migratoire, le risque de pression migratoire ou la situation migratoire importante, qui serviront au rapport européen annuel sur l'asile et la migration, seront transmises d'ici au 1^{er} juin 2025.

7.3.7.2 D'ici le 31 décembre 2025

Les contributions de la France devront faire l'objet d'un arbitrage en vue du forum de haut-niveau de l'Union européenne sur la solidarité, qui devrait se tenir en octobre 2025.

Les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces contributions (recrutements, formation, conventionnement) pourront être engagées dans le sillage de cet arbitrage.

7.3.7.3 D'ici le 30 mai 2026

Le cas échéant, les recrutements, et le conventionnement devront être finalisés, afin de garantir leur effectivité à compter de juin 2026. La formation devra avoir commencé.

5. SITUATION D'URGENCE / CRISE

5.1 SITUATION ACTUELLE

5.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

La mise en œuvre du règlement 2024/1359 pourrait mobiliser, ponctuellement :

- Ministère de l'Intérieur : DGEF (CAB, DA, DIMM), DAEI, DMATES, services de sécurité (DGSI, DCIS, DGPN / DNPAF / EMOF), OFPRA, OFII ;
- Ministère de l'Économie et des finances (DB).

5.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne contient aucune disposition faisant référence aux situations de crises et de force majeure. Les précisions concernant de telles situations sont présentes dans des documents de doctrine, ou de planification⁹¹.

5.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

1. Dérogations procédurales

L'État membre en situation de crise ou de force majeure peut déroger, en fonction de la situation à laquelle il fait face :

- aux délais d'enregistrement des demandes d'asile⁹², de la procédure d'asile à la frontière⁹³ et de la procédure Dublin ;
- au champ d'application de la procédure d'asile à la frontière⁹⁴.

En cas de crise avec des arrivées massives d'une ampleur et d'une intensité exceptionnelles, l'État membre peut être déchargé de son obligation de reprendre en charge certains demandeurs d'asile ayant réalisé un mouvement secondaire à partir de son territoire.⁹⁵

2. Mesures de solidarité complémentaires

L'État membre peut solliciter des contributions de solidarité (relocalisations, contributions financières, mesures alternatives de solidarité)⁹⁶ avec la garantie de bénéficier *a minima* de compensations de responsabilité en sa faveur. Sur proposition de la Commission, le Conseil décide d'adopter tout ou partie du plan de réponse solidaire en fonction des besoins exprimés par l'État membre en situation de crise ou de force majeure. La contribution des autres États membres dépend donc de la demande exprimée par l'État membre en situation de crise ou de force majeure et du plan adopté en réponse à cette demande par le Conseil. Si un État membre contributeur contribue à la réserve de solidarité (via des relocalisations, contributions financières, et/ou mesures alternatives de solidarité) au-delà de sa part équitable déterminée par la clé de référence prévue par le règlement « gestion de la migration » (règlement 2024/1351) au travers de compensations de responsabilité, la part supplémentaire pourra être déduite lors des prochains cycles annuels de solidarité sur une période de cinq ans⁹⁷.

3. Procédure rapide

La Commission peut recommander le recours à des dispositions du règlement 2024/1348 visant à accélérer la procédure d'asile pour certains demandeurs d'un pays d'origine spécifique (priorisation de leurs demandes et omission de l'entretien afin de leur accorder directement une protection internationale).⁹⁸

4. La planification d'urgence

Le règlement vise à renforcer la préparation des États membres aux crises. Il prévoit que les stratégies quinquennales nationales, prévues par le règlement 2024/1351⁹⁹, comprennent des mesures préventives destinées à assurer un niveau suffisant de préparation et à réduire le risque de crise, tenant compte de la planification d'urgence¹⁰⁰. Le coordinateur de l'UE en matière de solidarité doit promouvoir une culture de préparation et de résilience parmi les États membres.

⁹¹ Le guide opérationnel « Accueil et gestion des flux migratoires aux frontières extérieures » élaboré par la DGEF et transmis aux préfetures (version du 18 juillet 2024) et la doctrine pour les frontières intérieures établie par l'état-major opérationnel des frontières (EMOF), en attente de validation, comportent des éléments permettant de caractériser une situation de crise migratoire et définissent des modalités d'organisation opérationnelle pour y répondre, tant en termes d'accueil et de mise en œuvre des droits des migrants, qu'en termes d'adaptation des dispositifs opérationnels de contrôle aux frontières.

⁹² Article 10

⁹³ Article 11

⁹⁴ Article 11(2)

⁹⁵ Article 13

⁹⁶ Article 8

⁹⁷ Article 9

⁹⁸ Article 14

⁹⁹ Article 7 d'RÈGLEMENT 2024/1351

¹⁰⁰ Article 16

5.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

5.3.1 EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Selon les modalités d'intégration du Pacte en droit français, différentes options sont envisageables :

- le règlement étant d'application directe et suffisamment clair, ne pas modifier le CESEDA ;
- si certaines règles générales issues d'autres textes auxquelles ce règlement déroge étaient intégrées dans le CESEDA (ex. les délais d'enregistrement) prévoir :
 - à leur suite, les dispositions dérogatoires pertinentes du règlement ;
 - l'ajout d'un chapitre dédié aux situations de crise et cas de force majeure, reprenant les dispositions de ce règlement et intégrant les autres dispositions comportant les mesures à appliquer en cas de nombre disproportionné de demandeurs d'asile (planification d'urgence de la directive 2024/1346, délais procéduraux dérogatoires du règlement 2024/1348) et les documents de doctrine ou de planification .

5.3.2 EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET DE PROCESS

Le règlement nécessitera de :

- Renforcer le cadre français de gestion de crise en matière d'asile : prévoir des procédures pour activer les mesures du règlement au bénéfice de la France le cas échéant, ou au bénéfice d'un autre État membre (par la contribution aux mesures de solidarité, en prévoyant, éventuellement une augmentation des opérations de relocalisation à bref délai) ;
- Développer la planification d'urgence pour répondre aux exigences prévues pour la stratégie quinquennale nationale (prévue par le règlement 2024/1351 et en lien avec la directive Accueil et le règlement 2021/2303 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA)) ;
- Informer les services concernés des conséquences de l'activation du règlement (conséquences sur les délais principalement) ;
- Assurer la cohérence des mesures prises avec les outils existants (notamment le guide opérationnel « Accueil et gestion des flux migratoires aux frontières extérieures ») afin de faciliter leur déclinaison opérationnelle dans les plans zonaux et départementaux le cas échéant.

L'activation des dérogations prévues par ce règlement pourrait engendrer des conséquences sur la gestion des flux (notamment sur les délais pour enregistrer la demande et les procédures Dublin) : par exemple, en cas d'allongement des délais d'enregistrement à quatre semaines, l'État membre doit enregistrer en priorité les demandes de personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, et les demandes susceptibles d'être fondées. L'application de ces critères nécessite de renforcer la démarche de pré-identification des publics concernés au stade du pré-accueil et de définir les modalités de remontée des signalements aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA).

5.3.3 EVOLUTIONS RH (EFFECTIF ET FORMATION)

À ce stade, aucun besoin RH n'est identifié.

5.3.4 BESOINS EN INFRASTRUCTURE (EX. BATIMENTS)

À ce stade, aucun besoin en infrastructures n'est identifié.

5.3.5 BESOINS INFORMATIQUES

À ce stade, aucun besoin informatique n'est identifié.

5.3.6 MARCHES PUBLICS ET AUTRES FORMES DE CONVENTIONNEMENT

Aucun besoin n'a été identifié.

5.3.7 PRINCIPAUX JALONS DE MISE EN ŒUVRE

5.3.7.1 D'ici le 30 juin 2025

Les dispositions du règlement en matière de gestion de crise devront être prises en compte dans le cadre du plan de contingence prévu par la directive « Accueil », qui doit être finalisé pour avril 2025.

5.3.7.2 D'ici le 31 décembre 2025

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

5.3.7.3 D'ici le 30 mai 2026

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

9. QUESTIONS TRANSVERSALES: GARANTIES JURIDIQUES/AIDE JURIDICTIONNELLE/QUESTIONS DE VULNERABILITE/CONTROLE DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

9.1 SITUATION ACTUELLE

9.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Les principaux acteurs et autorités compétentes sont :

9.1.1.1 Pour les garanties juridiques et l'aide juridictionnelle

- Services de l'État (préfectures – guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA)) ;
- L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- Les opérateurs des structures de premier accueil du demandeur d'asile (SPADA) ;
- Les opérateurs des structures d'hébergement pour demandeurs d'asile ;
- Le ministère de la Justice ;
- les bureaux d'aide juridictionnelle ;
- Les avocats.

9.1.1.2 Pour les questions de vulnérabilités

- L'OFII ;
- L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
- Les gestionnaires des lieux d'hébergement.

9.1.1.3 Pour le contrôle du respect des droits fondamentaux

- Le défenseur des droits (DDD) ;
- Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

9.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

9.1.2.1 Garanties juridiques et aide juridictionnelle

La France fournit des conseils juridiques aux demandeurs d'asile au stade administratif de la demande, dès sa présentation en SPADA. Les opérateurs en charge de ces structures et des centres d'hébergement, financés par sur fonds publics, fournissent différents services juridiques, précisés dans le cahier des charges du marché public pour les SPADA ou par des dispositions réglementaires en ce qui concerne les structures d'hébergement.

En application de l'article L. 550-2 du CESEDA, l'OFII « peut, par convention, déléguer à des personnes morales la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social, juridique et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande ».

Le cahier des charges du marché public passé par l'OFII prévoit notamment que la SPADA renseigne l'étranger sur la procédure de demande d'asile en France, sur la notion de confidentialité et les droits afférents. Cette prestation est réalisée à tout moment de la procédure pour les demandeurs non pris en charge par une structure d'hébergement, avec des conditions d'accès facilitées (sans rendez-vous notamment). Elle prévoit que le titulaire du marché public doit faire appel à un personnel formé et compétent pour assurer cette mission.

Pour les demandeurs pris en charge en structure d'hébergement, les arrêtés du 19 juin 2019 relatifs aux cahiers des charges des Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) prévoient que les personnels du lieu d'hébergement assurent l'accompagnement du demandeur dans ses démarches administratives et juridiques, tout au long de la procédure d'asile et que les professionnels s'assurent de l'accès effectif au droit d'asile et communiquent toutes les informations, y compris juridiques.

Le CESEDA prévoit que, lors de l'enregistrement de sa demande, le demandeur reçoit de l'agent de la préfecture (GUDA) une brochure d'information qui comprend des informations sur la procédure d'asile, les droits et obligations du demandeur tout au long de la procédure, les conséquences du non-respect de ces obligations ou de la non-coopération avec les autorités, l'aide disponible pour l'introduction de la demande d'asile et ses droits et obligations en matière d'accueil et les organisations d'aide aux demandeurs d'asile.

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 fixent les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile peuvent se voir octroyer l'aide juridictionnelle. Les bureaux d'aide juridictionnelle, institués au siège des juridictions dont la liste et le ressort sont définis par décret, sont compétents pour prononcer l'admission à l'aide juridictionnelle. Les personnes admises à cette aide bénéficient de l'assistance d'un avocat.

9.1.2.2 Questions de vulnérabilités

L'OFII réalise un entretien de vulnérabilité des demandeurs d'asile au moment du passage en GUDA. A ce titre, l'OFII s'est doté d'un réseau de référents vulnérabilités au sein de ses directions territoriales. L'évaluation de la vulnérabilité médicale des demandeurs d'asile permet exclusivement d'adapter l'hébergement proposé à l'état de santé de l'intéressé. Elle n'intervient pas dans l'instruction au fond de la demande d'asile par l'OFPRA.

L'OFPRA joue un rôle en matière d'identification des vulnérabilités des demandeurs d'asile, qu'il doit prendre en compte tout au long de la procédure.

Les vulnérabilités identifiées après le passage en GUDA par les gestionnaires d'hébergement sont transmises à l'OFII pour transmission à l'OFPRA.

Des formations sont menées auprès des acteurs en SPADA, GUDA et auprès du personnel intervenant au sein des centres d'hébergement sur l'identification des vulnérabilités et les dispositifs en matière d'accès à la procédure ou de prise en charge. Cette formation de 20 heures est réalisée par des intervenants institutionnels et associatifs spécialisés, en format distanciel. Elle a pour objet le repérage précoce et les bonnes pratiques en matière d'accompagnement des vulnérabilités (la santé et l'accès aux soins, la santé mentale, la traite des êtres humains, l'accompagnement spécifique des femmes victimes de violences, et celui des personnes LGBT+).

9.1.2.3 Contrôle du respect des droits fondamentaux

En France, outre le système juridictionnel indépendant à double degré de juridiction et pouvant statuer selon des procédures d'urgence, plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) assurent un contrôle indépendant de celui des services publics.

Le défenseur des droits (DDD) dispose d'un champ d'intervention large et "*veille au respect des droits et libertés*" (article 71-1 de la Constitution). La loi lui confère cinq missions : défendre les droits des usagers des services publics, lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité, contrôler le respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité, défendre et promouvoir les droits de l'enfant, et orienter et protéger les lanceurs d'alerte. Il peut être saisi par un particulier, quelle que soit sa nationalité, et peut enquêter, proposer un règlement à l'amiable, formuler des recommandations, présenter ses observations devant les juridictions, demander des poursuites disciplinaires, et faire des propositions de réformes de la loi.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est compétent pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté. Il peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, qu'il s'agisse des établissements pénitentiaires ou de santé, mais aussi des locaux de garde à vue, de rétention douanière, des centres de rétention administratives et des zones d'attente, entre autres.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale des droits de l'homme accréditée par les Nations-Unies et peut "*entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence*". Dans le cadre de son mandat de promotion et de protection des droits de l'homme en France, elle peut conduire des missions d'observation sur le terrain et faire des recommandations aux pouvoirs publics.

Ces autorités administratives indépendantes (AAI) font des rapports et adressent des recommandations aux administrations concernées qui doivent répondre et expliquer comment elles les prennent en compte. Elles ont la possibilité de rendre publiques voire de publier au Journal officiel de la République française leurs constats et recommandations. Des plans d'action peuvent être établis pour assurer le suivi des recommandations. Les AAI peuvent venir vérifier la mise en œuvre des recommandations, particulièrement lors de visites des lieux de retenue des étrangers. Les associations et les avocats qui se rendent dans les lieux de retenue participent également au suivi en ce qu'ils sont attentifs à la mise en œuvre des recommandations des AAI.

9.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

5.3.8 GARANTIES JURIDIQUE ET AIDE JURIDICTIONNELLE

Les dispositions des textes du Pacte relatives aux garanties juridiques et à l'aide juridictionnelle ne nécessitent aucune adaptation du cadre juridique existant.

5.3.9 QUESTIONS DE VULNERABILITES

La directive 2024/1346 Accueil¹⁰¹, et les règlements 2024/1348¹⁰² et 2024/1351¹⁰³ prévoient la désignation d'un représentant provisoire qui aura pour fonction d'assurer la représentation d'un mineur non accompagné (MNA) dès que possible et jusqu'à ce qu'un représentant permanent (administrateur *ad hoc* notamment) soit nommé, dans les 15 jours suivant la présentation de la demande d'asile. Un nombre maximal de MNA par représentant légal est fixé pour assurer la qualité de la représentation. La possibilité pour le MNA de porter plainte contre son représentant légal est introduite.

La directive met l'accent sur la nécessité de qualification et de formation du personnel sur les vulnérabilités et du représentant légal pour sa capacité à garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est bien respecté.

Une méthode d'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil est prévue, ainsi qu'un renforcement des garanties pour les personnes vulnérables (soins médicaux, psychologues).

Une autre évolution de la directive 2024/1346 concerne l'information délivrée aux MNA, qui doit faire l'objet d'une adaptation (sur le contenu, la forme ou la manière de fournir l'information de manière à répondre aux besoins spécifiques de ce public. Cette obligation nouvelle devra faire l'objet d'une transposition en droit national.

5.3.10 CONTROLE DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Les compétences et les moyens des autorités administratives nationales de contrôle existantes leur permettent d'ores et déjà de contrôler le respect des droits fondamentaux des personnes dans toutes les activités en lien avec le filtrage et la procédure d'asile à la frontière. Les mécanismes indépendants existants, qui ont fait leurs preuves, répondent aux prescriptions de l'article 10 du règlement 2024/1356 et de l'article 43, paragraphe 4, du règlement 2024/1348.

Ces autorités administratives indépendantes sont néanmoins associées aux travaux de mise en œuvre du règlement 2024/1356 pour s'assurer du caractère approprié des procédures envisagées, et de ce qu'elles disposent des ressources nécessaires pour se conformer aux exigences du Pacte.

9.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

9.3.1 CONTROLES DES DROITS FONDAMENTAUX

9.3.1.1 Evolutions législatives et réglementaires

Aucune pour le du règlement 2024/1356 (sous réserve de la confirmation formelle des AAI toujours en attente)

9.3.1.2 Evolutions organisationnelles et de process

Les évolutions organisationnelles devraient être limitées mais dépendront nécessairement des orientations retenues pour la mise en œuvre des nouvelles procédures à la frontière et du filtrage sur le territoire.

9.3.1.3 Evolutions RH (effectif et formation)

Les procédures à la frontière sont susceptibles de générer un besoin de renforcement modéré en effectifs des juridictions et des autorités administratives indépendantes. Les impacts portent sur des effectifs et programmes gérés par la Chancellerie (juridictions) ou les services du Premier ministre (programme 308 « Protection des droits et libertés »).

A titre d'exemple, le CGLPL a évalué son besoin de renfort RH pour la mise en œuvre du mécanisme de surveillance du filtrage à deux personnes supplémentaires de niveau attaché principal (équivalent UE AD 7/9) à temps complet soit environ 220.000 euros/an.

9.3.1.4 Besoins en infrastructure (ex. bâtiments)

Aucun.

9.3.1.5 Besoins informatiques

Non applicable.

9.3.1.6 Marchés publics et autres formes de conventionnement

Néant.

¹⁰¹ Article 27.

¹⁰² Article 23.

¹⁰³ Article 23.

9.3.1.7 Principaux jalons de mise en oeuvre

a. *D'ici le 30 juin 2025*

Ateliers avec les autorités administratives indépendantes pour travailler sur l'identification des éventuelles évolutions organisationnelles nécessaires.

b. *D'ici le 31 décembre 2025*

Mise en oeuvre des éventuelles modifications envisagées.

c. *D'ici le 30 mai 2026*

Mise en oeuvre des éventuelles modifications envisagées.

9.3.2 **VULNERABILITES**

9.3.2.1 Evolutions législatives et réglementaires

Les principales évolutions à prévoir portent, au niveau législatif comme au niveau réglementaire, sur l'adaptation des dispositions relatives aux vulnérabilités (article L. 522-1 du CESEDA) et à l'information du demandeur.

Le législateur devra en outre déterminer s'il convient de maintenir ou non la possibilité de rétablissement des CMA pour cause de vulnérabilités dûment justifiées auprès de l'OFII. Il apparaît souhaitable de maintenir une clause générale permettant ce rétablissement.

9.3.2.2 Evolutions organisationnelles et de process

La question d'une pleine intégration des enjeux de vulnérabilité dans le système d'information de l'OFII, aujourd'hui très limité, pourrait se poser afin de permettre une pleine justification des actions prises pour prendre en compte lesdits besoins particuliers.

9.3.2.3 Evolutions RH (effectif et formation)

S'agissant des vulnérabilités, l'enjeu de la formation des agents en charge de l'évaluation des besoins particuliers (article 25) est confirmé par la directive Accueil. L'OFII dispose déjà d'un plan de formation des auditeurs, réalisé en partenariat avec le HCR. Dans le cadre de la directive, la généralisation d'un socle de formation/sensibilisation sur les enjeux de prise en charge des besoins particuliers et problématiques de santé à destination des autres acteurs de l'asile pourrait compléter le plan de formation interne de l'OFII. Une proposition sur financement FAMI est en cours de finalisation pour être soumise au prochain appel à projet complémentaire dédié au pacte prévu fin 2024/début 2025.

9.3.2.4 Besoins en infrastructure (ex. bâtiments)

Aucun.

9.3.2.5 Besoins informatiques

A déterminer, en particulier pour le système informatique de l'OFII.

9.3.2.6 Marchés publics et autres formes de conventionnement

Néant.

9.3.2.7 Principaux jalons de mise en oeuvre

a. *D'ici le 30 juin 2025*

Définition d'une stratégie de formation inter-acteurs.

Validation d'un schéma directeur informatique OFII pour les développements rendus nécessaires par la directive accueil, dont les dispositions liées aux vulnérabilités.

b. *D'ici le 31 décembre 2025*

Lancement des appels d'offres liés aux marchés nécessaires à la mise en oeuvre des prestations révisées d'accueil ou à des appels à projet.

c. *D'ici le 30 mai 2026*

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

9.3.3 GARANTIES JURIDIQUES ET AIDE JURIDICTIONNELLE

9.3.3.1 Évolutions législatives et réglementaires

L'article 15 du règlement 2024/1348 consacre le droit effectif du demandeur d'asile de consulter, à toutes les étapes de la procédure, un conseil juridique ou un autre conseiller sur toute question concernant sa demande.

Sans préjudice de la possibilité de choisir un conseil à ses propres frais, le demandeur peut ainsi demander :

- des avis juridiques gratuits dans le cadre de la procédure administrative (a)¹⁰⁴
- une assistance juridique et une représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure de recours (b)¹⁰⁵

L'article 19, paragraphe 1, du règlement 2024/1348 précise que les avis, l'assistance et la représentation juridiques gratuits sont fournis par les conseils juridiques ou d'autres conseillers reconnus ou autorisés, en vertu du droit national, à y procéder, ou par des organisations non gouvernementales agréées à cette fin en vertu du droit national.

Par ailleurs, les États membres peuvent imposer des limites financières ou des délais concernant la fourniture de ces prestations, à condition que ces limites ne soient pas arbitraires et n'en restreignent pas indûment l'accès (article 19, paragraphe 4, du règlement 2024/1348).

Le droit à la fourniture d'avis juridiques, à une assistance et à une représentation juridiques nécessite des mesures nationales de mise en œuvre, mais aucune adaptation du cadre juridique en vigueur, qui transpose les directives 2013/32 et 2013/33 et met en œuvre le règlement Dublin III, n'apparaît nécessaire.

a. Les avis juridiques gratuits dans le cadre de la procédure administrative

L'article 16 du règlement 2024/1348 précise que les avis juridiques gratuits que les États membres doivent fournir dans le cadre de la procédure administrative doivent comprendre :

- des orientations et des explications sur la procédure administrative ;
- une assistance lors de l'introduction de la demande impliquant des orientations sur les différentes procédures applicables à l'examen de la demande, les règles de recevabilité d'une demande et les questions juridiques se présentant au cours de la procédure (y compris des informations sur les recours possibles contre une décision de rejet d'une demande).

Le règlement prévoit par ailleurs les cas dans lesquels la fourniture de ces avis peut être exclue :

- la demande est une première demande ultérieure introduite dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision d'éloignement ;
- la demande est une deuxième demande ultérieure ou une demande ultérieure subséquente ;
- le demandeur est déjà assisté et représenté par un conseil juridique.

L'article 19 laisse une marge d'appréciation importante aux États membres s'agissant des personnes habilitées à fournir ces avis.

En France, le dispositif d'accompagnement actuel permet de remplir l'ensemble de ces obligations.

En effet, l'accompagnement juridique et administratif prévu par le cahier des charges des SPADA et des structures d'hébergement, déjà mentionné, répond à l'ensemble des exigences posées par l'article 16 en termes d'accès à cette assistance, gratuite et à tout moment de la procédure d'asile, pour les personnes hébergées ou non, ainsi que l'exhaustivité des informations données. Il est notamment prévu que les personnels de ces structures, maîtrisant la procédure d'asile, accompagnent le demandeur dans la complétion du formulaire de demande d'asile, et fournissent toutes les informations nécessaires ainsi qu'un appui dans les démarches auprès de la préfecture. Ils accompagnent en outre les demandeurs dans leurs démarches devant l'autorité de détermination (OFPRA) et durant le recours juridictionnel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les clauses du marché public SPADA et les conventions passées entre les préfets de régions et les opérateurs gestionnaires des hébergements prévoient l'obligation de recourir à du personnel possédant les compétences requises pour assurer ces missions.

b. L'assistance et la représentation juridiques gratuites dans la procédure de recours

L'article 17 du règlement 2024/1348 prévoit que, lors de la procédure de recours, le demandeur doit, s'il le demande, se voir fournir une assistance juridique et une représentation juridique gratuites qui comprennent la préparation des actes de procédure requis par le droit national, la préparation du recours et, le cas échéant, la participation à l'audience devant la juridiction.

Cette assistance et cette représentation renvoient aux missions actuelles des avocats en France, dans le cadre de l'aide juridictionnelle (loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

¹⁰⁴ L'article 21 du règlement 2024/1351, qui s'applique lors de la procédure de détermination de l'État membre responsable, contient des dispositions analogues. Par souci de simplicité, il sera uniquement fait référence aux dispositions du règlement 2024/1348 dans les développements qui figurent au point a).

¹⁰⁵ L'article 29 de la directive 2024/1346, qui s'applique aux recours portant sur les décisions relatives à l'octroi, au retrait ou à la limitation des avantages prévus par cette directive, les décisions refusant d'autoriser les demandeurs à quitter temporairement la zone géographique où ils ont été affectés et les décisions d'assignation à résidence, ainsi que dans le cadre du contrôle juridictionnel des décisions de placement en rétention, et l'article 43 du règlement 2024/1351, qui s'applique aux recours formés contre les décisions de transfert, contiennent des dispositions analogues. Par souci de simplicité, il sera uniquement fait référence aux dispositions du règlement 2024/1348 dans les développements qui figurent au b).

Si l'article 15 paragraphe 3 mentionne que les États membres peuvent prévoir une assistance juridique et une représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure administrative, ils ne sont pas tenus de le faire, et cela n'a jamais été le cas jusqu'à présent en France (cette possibilité était déjà prévue par l'article 20 paragraphe 2 de la directive 2013/32/UE). La France n'a pas l'intention de faire usage de cette faculté.

Par ailleurs, le règlement précise que la fourniture de cette assistance et de cette représentation peut être refusée par les États membres lorsque :

- le demandeur possède des ressources suffisantes pour s'offrir une assistance/représentation à ses propres frais ;
- le recours n'a aucune chance sérieuse d'aboutir ou est abusif ;
- le recours ou la révision se situe à un deuxième niveau de recours ou à un niveau supérieur comme prévu en droit national, y compris de nouvelles audiences ou des réexamens des recours ;
- le demandeur est déjà assisté ou représenté par un conseil juridique.

Enfin, l'article 17 paragraphe 3¹⁰⁶ prévoit que lorsque la décision de refus de l'assistance juridique ou de la représentation juridique gratuites est prise par une autorité qui n'est pas une juridiction, au motif que le recours n'a aucune chance sérieuse d'aboutir ou est abusif, le demandeur dispose d'un recours effectif contre cette décision devant une juridiction (c'est ce que prévoyait d'ores et déjà l'article 20 paragraphe 3 de la directive 2013/32/UE – prévu en France par l'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et l'article 70 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020).

La France estime que son cadre juridique actuel répond à l'ensemble des exigences du règlement 2024/1348 en matière d'assistance juridique et de représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure de recours.

9.3.3.2 Évolutions organisationnelles et de process

Le système actuel est compatible avec les dispositions du règlement en ce qu'il permet d'assurer une assistance juridique complète et gratuite tout au long de la procédure administrative et une assistance juridique et une représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure juridictionnelle. Aucune évolution n'est donc envisagée.

9.3.3.3 Evolutions RH (effectif et formation)

Néant.

9.3.3.4 Besoins en infrastructure (ex. bâtiments)

Néant.

9.3.3.5 Besoins informatiques

Néant.

9.3.3.6 Marchés publics et autres formes de conventionnement

Le marché public SPADA, d'une durée de trois ans, est en cours de renouvellement pour trois ans supplémentaires, et l'ensemble des lots sont en cours de notification. Il permettra de couvrir l'ensemble du territoire métropolitain avec le déploiement de deux structures supplémentaires, outre les 60 déjà ouvertes.

Les conventions avec les structures d'hébergements sont d'une durée de trois ans pour les HUDA et cinq ans pour les CADA.

9.3.3.7 Principaux jalons de mise en œuvre

a. *D'ici le 30 juin 2025*

b. *D'ici le 31 décembre 2025*

c. *D'ici le 30 mai 2026*

¹⁰⁶ Voir également article 29, paragraphe 3 de la directive 2024/1346 et l'article 43, paragraphe 5 du règlement 2024/1351.

10. REINSTALLATION, INCLUSION ET INTEGRATION

10.1 SITUATION ACTUELLE

10.1.1 PRINCIPAUX ACTEURS ET AUTORITES COMPETENTES

Le programme de réinstallation de réfugiés est piloté et mis en œuvre par la direction de l'asile (DA), relevant de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, en lien avec le ministère du Logement et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Sa mise en œuvre mobilise plusieurs directions du ministère de l'Intérieur :

- la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) ;
- les services déconcentrés de l'État, en particulier les coordinateurs régionaux en matière de réinstallation et les autorités préfectorales, responsables de la délivrance des documents de séjour et du pilotage local des politiques d'intégration ;
- L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

De nombreux autres acteurs concourent à la mise en œuvre du programme :

- le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR), qui identifie les dossiers de réinstallation pour la France et assure l'information aux réfugiés lors de la procédure de sélection ;
- l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui assure les sessions d'orientation culturelle dans le pays de premier accueil, les examens médicaux et le transfert des réfugiés en France, et leur fournit l'information sur la procédure de transfert et sur leurs droits et obligations en France ;
- l'Agence de l'UE pour l'asile, en Turquie, où elle apporte un appui logistique aux opérations françaises de réinstallation dans le centre de soutien basé à Istanbul (RSF) ;
- la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), appui à la mobilisation du logement dans les territoires pour les réinstallés et responsable de la plateforme nationale pour le logement des réfugiés ;
- le GIP Habitat et Interventions Sociales (GIP-HIS), opérateur du ministère de l'intérieur ;
- les opérateurs associatifs spécialisés dans l'accompagnement et le logement des réfugiés.

La politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés, est pilotée par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN), au sein de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, en lien étroit avec les partenaires à l'interministériel, notamment le ministère du Travail et du Plein Emploi, le ministère du Logement, le ministère de l'Education Nationale, le ministère de la Santé, le ministère de la Culture, le ministère des Sports et le ministère de l'Enseignement Supérieur, ainsi que la délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (DIAIR).

Pour la mise en œuvre des accompagnements proposés dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR), la DIAN s'appuie sur un opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui est chargé de recevoir les nouveaux réfugiés, d'évaluer leurs besoins, et de les orienter vers des dispositifs d'apprentissage de la langue et de la citoyenneté ainsi que d'accompagnement professionnel. Le tissu associatif est également mobilisé, avec des financements d'actions financées sur le budget de l'État. Depuis 2022, le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) a réorganisé autour d'un opérateur associatif unique par département l'écosystème des dispositifs d'intégration, et vise à accélérer, pour les réfugiés vulnérables, leur insertion durable dans l'emploi et le logement. L'opérateur du service public de l'emploi France Travail développe, à la suite d'une réforme intervenue fin 2023, des dispositifs nouveaux « d'aller vers » les publics vulnérables, dont les réfugiés, avec à compter du 1^{er} janvier 2025 une inscription automatique de ces publics, une offre de repérage et de remobilisation (ORR) et des actions spécifiques visant à favoriser l'engagement des entreprises en faveur de l'emploi des réfugiés. Une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions) en matière de politique d'intégration se généralise depuis fin 2023 (dispositif des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration).

10.1.2 CAPACITES ACTUELLES ET EVOLUTIONS DEJA REALISEES

La France, qui se situe au second rang des pays de réinstallation européens, dispose des capacités pour sélectionner plusieurs milliers de réfugiés chaque année. Toutefois, compte tenu de la pression s'exerçant sur ses capacités hospitalières, la France priorise ces dernières années les réfugiés dont les pathologies peuvent être prises en charge. En outre, elle ne peut que sélectionner les ménages dont la taille permet d'identifier un logement adapté, dans un contexte de saturation du parc immobilier.

Concernant le dispositif d'accueil mis en place, les réfugiés sont réinstallés à leur arrivée sur l'ensemble du territoire, sauf en Ile de France et en Corse, selon une clé de répartition. Ils sont confiés à des opérateurs associatifs qui, avant l'arrivée des réfugiés en France, sont chargés de manière anticipée d'identifier des logements pérennes adaptés. Après l'arrivée des réfugiés, les opérateurs les accompagnent pendant 12 mois dans tous les actes de leur vie administrative et citoyenne en apportant leur concours dans la lecture des documents délivrés et la compréhension des procédures dédiées. Ces opérateurs s'engagent à tenir compte des situations et potentialités individuelles dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement afin d'atteindre

l'autonomie des personnes accueillies dans le délai de 12 mois imparti. En cas de problématiques particulières (vulnérabilités accrues, problématiques de santé, etc.), le lien vers des dispositifs locaux adaptés est étudié en amont de la fin de prise en charge.

Durant les 12 mois de prise en charge, ces opérateurs sont plus précisément chargés d'assurer l'accès aux droits sociaux, un accompagnement vers la formation linguistique, la formation professionnelle et l'emploi, ainsi que vers la scolarité ou la reprise d'études. Ils mènent des actions de soutien à la parentalité et effectuent des actions d'animation socio-culturelle.

La France dispose de capacités d'accompagnement grâce au nombre d'opérateurs d'ores et déjà mobilisés chaque année sur le programme.

La politique d'intégration des réfugiés repose sur le principe d'une égalité de traitement, dans l'accès aux droits, entre les nationaux et les réfugiés et une prise en compte des vulnérabilités spécifiques de ces derniers à travers des programmes dédiés.

10.1.2.1 En matière d'accès à l'éducation pour les mineurs et les bénéficiaires adultes

Les enfants sont autorisés à accéder au système éducatif national et les bénéficiaires adultes ont accès au système éducatif général et à la formation continue dans les mêmes conditions que les nationaux. L'obligation scolaire commence à 3 ans et se termine à 16 ans. Entre 16 et 18 ans, une obligation à la formation a été mise en place pour les jeunes en situation de décrochage du système scolaire, diplômés ou non et qui ne sont ni en emploi ni en formation. Après une évaluation dans un centre d'information et d'orientation (CIO), les enfants étrangers peuvent être inscrits dans un établissement scolaire dans une unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A). Les enfants bénéficiaires d'une protection voulant suivre un apprentissage, peuvent demander un titre de séjour à partir de l'âge de 16 ans pour travailler en entreprise. Un permis de travail n'est pas nécessaire.

De plus, la mission générale d'insertion de l'Education nationale (MGIEN), chargée de la prévention et du raccrochage, développe des dispositifs conjoncturels en collaboration avec les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des voyageurs (CASNAV), ayant pour objectif de faire accéder ce public à la maîtrise de la langue (orale et écrite), d'élaborer un projet professionnel individualisé et d'intégrer un parcours de formation, par la découverte des filières professionnelles existantes, leur garantissant un diplôme qualifiant. Les enfants ayant des besoins particuliers sont confrontés aux mêmes difficultés que les enfants ayant des besoins particuliers en France en général. L'accès au personnel formé et spécialisé (auxiliaires de vie scolaire) chargé de soutenir ces enfants au cours de leur scolarité dans les écoles ordinaires est limité.

Les adultes bénéficient des services du centre ENIC-NARIC en matière d'évaluation des diplômes étrangers et de délivrance d'attestations de comparabilité et d'attestations de reconnaissance d'études/de formation. Celui-ci propose également une orientation et une information sur le système d'enseignement supérieur français et ses diplômes. Cette prestation est gratuite pour les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI) et leur permet de reprendre leurs études universitaires à un niveau adapté. Si les adultes sont dans l'obligation de signer le Contrat d'Intégration Républicaine (CIR), celui-ci leur permet de suivre une formation civique et une formation linguistique gratuite adaptée à leur niveau en français dispensée par l'OFII.

10.1.2.2 En matière d'accès à la sécurité sociale, y compris aux soins de santé, et à l'assistance sociale

Une fois la protection accordée, les BPI ont accès aux droits sociaux dans les mêmes conditions que les ressortissants français. Cela comprend l'assurance maladie, les allocations familiales et de logement, le revenu minimum et l'accès au logement social. Les difficultés rencontrées par les BPI sont les mêmes que celles rencontrées par les nationaux (par exemple, accès parfois difficile, délais de paiement, etc.). En revanche, certaines difficultés peuvent subsister en raison de la non maîtrise de la langue française, combinée à une éventuelle méconnaissance du fonctionnement des services publics français.

Pour les BPI, toutes les prestations sociales sont rétroactives à partir de la date d'introduction de la demande d'asile (arrêt de la cour de cassation du 13 janvier 2011).

10.1.2.3 En matière d'accès à l'emploi

L'intégration par le travail est une priorité de la France, qui se matérialise à la fois par l'investissement important, depuis 2022, dans le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés vers un emploi et un logement durables (AGIR), qui achève son déploiement à l'échelle de l'ensemble des départements de France hexagonale début 2025, et en formant les BPI aux métiers des secteurs en tension. L'accès des étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés, au marché du travail, est facilité par un accord-cadre entre l'Etat, son opérateur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les acteurs du réseau pour l'emploi (RPE), et notamment l'opérateur France Travail créé par la loi Plein Emploi du 18 décembre 2023, qui développe de nouvelles initiatives à destination des publics vulnérables, dont les étrangers primo-arrivants et les réfugiés. Des actions spécifiques sont menées conjointement avec le ministère du Travail, les réseaux de chambres consulaires et les représentants de filières d'activité économiques, notamment des métiers en tension, pour faciliter l'information des entreprises en matière de recrutement d'étrangers primo-arrivants, avec un accent particulier sur le cas des réfugiés. La loi du 26 janvier 2024 pour Contrôler l'Immigration, Améliorer l'Intégration (loi CIAI) offre de nouvelles possibilités de compléter leur formation linguistique sur leur temps de travail rémunéré pour les étrangers primo-arrivants salariés allophones en entreprises, dont les réfugiés.

Les BPI bénéficient du même accès au marché du travail que les ressortissants français. Cependant, ils sont confrontés à des défis importants tels que les barrières linguistiques ou les difficultés liées à l'éloignement, en particulier dans les campagnes où le système de transport est plus limité.

Même si le centre ENIC-NARIC délivre gratuitement des attestations de comparabilité, les BPI sont confrontés à des problèmes de reconnaissance de leurs diplômes nationaux, ce qui contraint certains BPI hautement qualifiés à accepter des emplois non qualifiés sans rapport avec leurs professions antérieures. Cette reconnaissance est rendue particulièrement complexe s'agissant de l'accès aux professions réglementées (ex : médecin, infirmier, éducateur sportif, avocat) pour lesquelles le centre ENIC-NARIC n'est pas compétent pour attester de la comparabilité des diplômes. La France a mis en place une procédure spécifique pour la reconnaissance des qualifications détenues par les réfugiés et les personnes se trouvant dans une situation assimilable à celle des réfugiés et a contribué au passeport européen des qualifications pour les réfugiés. Les BPI bénéficient par ailleurs, tout comme les nationaux, des dispositifs de validation des acquis de l'expérience qui ont été réformés fin 2022 pour plus d'efficacité.

10.1.2.4 En matière d'accès à un logement (autonome)

Les BPI peuvent rester dans les centres d'accueil pendant trois mois après avoir obtenu la protection internationale, cette période pouvant être prolongée de trois mois supplémentaires avec l'approbation de l'OFII. Si les personnes présentent une vulnérabilité, le séjour peut être prolongé avec l'accord de l'OFII. La durée moyenne de séjour en centre d'accueil pour les BPI en 2022 était de 274 jours.

La France a développé un programme d'accueil spécifique pour les BPI vulnérables de 10 918 places à la fin de l'année 2023, 500 places supplémentaires sont prévues en 2024. Les obstacles signalés à l'accès au logement autonome comprennent une pénurie de logements dans certaines zones géographiques (métropoles, littoral, etc.), la hausse des prix, les listes d'attente pour l'accès au logement social et la discrimination sur le marché locatif privé. Les barrières linguistiques et les obstacles administratifs compliquent encore la transition vers le logement autonome.

La transition du statut de demandeur d'asile à celui de BPI fait l'objet d'une attention toute particulière et est suivie par une Task Force dédiée de la DGEF. Un chantier interministériel a été engagé depuis un an et demi pour une meilleure reconnaissance, par les administrations partenaires, de l'attestation de prolongation d'instruction (API) délivrée à titre transitoire aux nouveaux BPI dans l'attente de la reconstitution de leur état-civil par l'OFPRA (qui est suivie par la délivrance de titres de séjour en bonne et due forme).

Le programme d'intégration AGIR (Accompagnement global et individualisé des réfugiés), cofinancé par l'Union européenne, est déployé progressivement depuis 2022 sur l'ensemble du territoire métropolitain et permet la prise en charge des BPI les plus vulnérables dès la reconnaissance de leur statut (25 000 à l'échelle nationale au 31 décembre 2024) et l'accélération de leur autonomisation, avec un accent sur l'accès aux droits, l'insertion durable dans l'emploi ou la formation professionnelle, ainsi que dans le logement. Dans chaque département de France métropolitaine, un opérateur constitue le guichet unique de l'intégration des BPI pour le département en assurant à la fois une prestation d'accompagnement individualisé vers le logement, l'accès aux droits, l'emploi et la formation des BPI, en s'appuyant notamment sur les dispositifs de droits communs ou spécialisés existants ; cet accompagnement peut aller jusqu'à 24 mois. Il assure également une prestation de coordination des acteurs locaux, publics ou privés et de l'intégration des BPI par le renforcement de partenariats.

10.2 OBJECTIFS (PRINCIPAUX ENJEUX DE TRANSPOSITION ET DE MISE EN ŒUVRE)

La France réalise déjà les objectifs du règlement 2024/1350 compte tenu de l'expérience acquise dans l'accueil d'un grand nombre de réfugiés réinstallés chaque année. Elle a déjà mis en place des procédures conformes aux objectifs du règlement qui permettent l'identification des réfugiés par le HCR pour lesquels la France dispose de capacités d'accueil et d'intégration, la sélection des réfugiés par les services français compétents ainsi que le transfert en France des réfugiés dans des délais courts. Les délais peuvent toutefois parfois être allongés pour des raisons indépendantes de sa volonté (crise dans le pays de premier asile, état de santé du réfugié qui ne peut être auditionné ou qui ne peut voyager, lenteurs des autorités du pays de premier asile dans la délivrance des autorisations de sortie etc.).

Avec l'appui opérationnel des partenaires internationaux impliqués dans le programme, la France s'assure déjà que les réfugiés sélectionnés donnent leur consentement à être réinstallés en France, et qu'ils sont informés de toutes les étapes de la procédure et le cas échéant, des motifs de refus de leur admission.

Une fois en France, les réfugiés réinstallés accèdent à une protection internationale et à un titre de séjour dans des délais accélérés grâce à un traitement prioritaire de l'OFPRA et des services déconcentrés.

Le principal enjeu identifié dans la mise en œuvre du règlement 2024/1350 réside dans l'obligation de collecte, de transmission et d'enregistrement des données biométriques et alphanumériques prévues par le règlement 2024/1358. Celui-ci prévoit désormais la collecte, la transmission et l'enregistrement des données biométriques et alphanumériques des personnes enregistrées dans le cadre des programmes de réinstallation.

En matière de politique d'intégration, la France réalise d'ores et déjà les objectifs du Pacte européen. Par souci de perfectionnement du dispositif, des évolutions sont envisagées à l'échéance du premier semestre 2025 pour accélérer la délivrance des titres aux réfugiés sans attendre la reconstitution des états-civils.

10.3 MESURES A METTRE EN ŒUVRE ET BESOINS

10.3.1 REINSTALLATION

10.3.1.1 Evolutions législatives et réglementaires

Aucune évolution n'est nécessaire.

Le règlement ne crée aucun droit à la réinstallation pour un réfugié, ni aucune obligation pour un État membre d'admettre une personne au titre de la réinstallation.

De plus, depuis 2018, l'article L. 520-1 du CESEDA prévoit déjà que « *les autorités en charge de l'asile peuvent organiser, le cas échéant en effectuant des missions sur place, la réinstallation à partir de pays tiers à l'Union européenne de personnes en situation de vulnérabilité relevant de la protection internationale. Ces personnes sont autorisées à venir s'établir en France par l'autorité compétente.* »

10.3.1.2 Evolutions organisationnelles et de process

Aucune évolution organisationnelle et de process n'est à envisager concernant la procédure d'identification, de sélection et de transfert des réfugiés réinstallés.

En revanche, pour la collecte, la transmission et l'enregistrement des données biométriques et alphanumériques en application du règlement 2024/1358, des aménagements sont à prévoir en France avant l'arrivée et après l'arrivée des réfugiés sur le territoire.

En lien avec le MEAE, les procédures devront être adaptées dans les services consulaires.

10.3.1.3 Evolutions RH (effectif et formation)

Les phases d'identification, de sélection et de transfert des réfugiés réinstallés ne devraient pas avoir d'impact sur les services du ministère de l'Intérieur en charge de la mise en œuvre du programme de réinstallation français et sur les services en charge des missions (OFPPRA et services de sécurité).

En revanche, il faut anticiper des besoins supplémentaires en effectifs et en formation pour les services consulaires français qui seraient chargés de la collecte et de la transmission des données biométriques et alphanumériques. Ces besoins feront l'objet d'une analyse en 2025.

10.3.1.4 Besoins en infrastructure (ex. bâtiments)

Aucun besoin identifié.

10.3.1.5 Besoins informatiques

Aucun besoin n'est identifié pour les phases d'identification, de sélection et de transfert des réfugiés réinstallés.

En revanche, pour la mise en œuvre du règlement 2024/1358, une adaptation des outils informatiques dans les postes consulaires est à prévoir. Elle fera l'objet d'une analyse en 2025 en lien avec le MEAE.

10.3.1.6 Marchés publics et autres formes de conventionnement

Le programme de réinstallation français fonctionne déjà sur la base de marchés publics conclus et de conventions signées avec les divers opérateurs et prestataires, qui devraient être similaires pour la mise en œuvre du règlement 2024/1350.

10.3.1.7 Principaux jalons de mise en œuvre

10.3.1.7.1 *D'ici le 30 juin 2025*

Des ateliers seront prévus par la DA tout au long du premier semestre 2025 :

- avec les services menant les missions de sélection (OFPPRA, services de sécurité) pour appropriation des nouvelles dispositions,
- avec l'Agence européenne, le HCR et l'OIM pour préciser leurs attributions dans le cadre des opérations en 2026-2027.

Concernant la mise en œuvre du règlement 2024/1358, des travaux de développement ont débuté en 2024 afin de développer l'outil actuel Eurodac et se poursuivront jusqu'en juin 2025.

La France participera aux réunions et travaux du haut-comité pour la réinstallation et l'admission humanitaire prévus jusqu'à juin 2025. Elle est représentée par la directrice de l'asile.

10.3.1.7.2 D'ici le 31 décembre 2025

Sous réserve que le Plan de l'Union soit établi par la Commission puis adopté par le Conseil avant la fin de l'année 2025, la DA travaillera jusqu'à fin 2025 sur le déploiement de ses opérations de réinstallation en 2026-2027.

Les travaux de développement de l'outil Eurodac se poursuivront au cours du second semestre 2025 et des ateliers de formation des services consulaires seront organisés avec le MEAE afin de leur permettre de s'approprier leurs nouvelles attributions dans la collecte et la transmission des données biométriques.

10.3.1.7.3 D'ici le 30 mai 2026

À ce stade, pas d'échéance identifiée.

10.3.2 INCLUSION ET INTEGRATION (CHAPITRE 7 DU REGLEMENT 2024/1347S)

En matière d'intégration, aucune évolution n'est rendue nécessaire par les dispositions du règlement 2024/1347.

Comme indiqué plus haut, des évolutions sont envisagées à l'échéance du premier semestre 2025 pour accélérer la délivrance des titres aux réfugiés sans attendre la reconstitution des états-civils.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

III. GOUVERNANCE

Le ministère de l'Intérieur est le ministère chef de file pour la mise en œuvre du Pacte en France.

Au sein du ministère, le directeur général des étrangers en France est le point de contact stratégique du directeur général adjoint à la DG Home en charge des questions asile-migration, à la Commission européenne. Deux points de contact techniques ont été désignés, l'un à la direction de l'asile, l'autre à la direction de l'immigration, directions relevant de la direction générale des étrangers en France (DGEF).

1. MECANISMES DE COORDINATION

Les méthodes de mise en œuvre du droit de l'UE pour améliorer la qualité de sa mise en œuvre et mieux anticiper l'impact des normes nouvelles reposent sur une démarche intégrée débutant dès la préparation des actes législatifs (règlement et directive) et non-législatifs (règlements et directives délégués, règlements et directives d'exécution) européens, eu égard à la technicité du droit de l'UE, à ses incidences croissantes dans le droit interne et aux délais souvent incompressibles pour adopter des normes de droit interne.

Une veille active sur l'élaboration de la législation européenne est assurée dès sa préparation afin d'anticiper les enjeux des négociations à venir, d'évaluer l'impact des normes nouvelles et d'identifier les difficultés de mise en œuvre que les projets d'acte soulèveraient.

Cette veille active s'applique également à l'élaboration des actes non-législatifs de l'UE pour lesquels les co-législateurs ont délégué (règlements et directives délégués) ou donné des pouvoirs d'exécution (règlements et directives d'exécution) à la Commission.

L'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre d'en préparer la mise en œuvre. Cet effort d'anticipation doit notamment se matérialiser sous la forme d'une fiche d'impact simplifiée.

La mise en œuvre du droit de l'UE fait l'objet d'un suivi interministériel régulier, en vue d'identifier toute difficulté rencontrée, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir le contentieux devant la Cour de justice et les juridictions nationales.

1.1 L'ANALYSE DE L'IMPACT DU PROJET DE TEXTE POUR LA FRANCE ET LA REDACTION DES MESURES DE MISE EN ŒUVRE DES ACTES LEGISLATIFS EUROPEENS.

Lorsqu'intervient l'accord politique entre institutions européennes sur l'acte législatif, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) transmet le texte de l'accord à l'équipe responsable de la négociation qui commence à élaborer le plan de mise en œuvre du texte. Ce plan de mise en œuvre est élaboré dans un délai fixé par le SGAE et a pour objet d'approfondir l'analyse d'impact. Il doit :

- comporter un tableau de concordance, article par article, entre l'acte issu de l'accord politique et les dispositions de droit interne appelées à faire l'objet de modifications lors de la mise en œuvre ;
- comporter un échéancier de mise en œuvre.

Le plan de mise en œuvre du texte dresse également la liste des organismes dont la consultation constitue un préalable nécessaire à la mise en œuvre en droit interne des actes législatifs européens. Une attention particulière doit être prêtée à l'association des collectivités territoriales et des territoires d'outre-mer lorsque la proposition d'acte législatif négociée affecte leurs domaines de compétences

Les délais requis pour l'élaboration des textes doivent être déterminés avec réalisme. Il convient, en particulier, de prendre toutes mesures pour concilier les procédures de consultation applicables à certains textes (ex. consultation d'instances représentant les professions), avec le respect des délais de mise en œuvre.

1.2 LE SUIVI DES TRAVAUX DE MISE EN ŒUVRE

1.2.1 REUNIONS INTERSERVICES ET INTERMINISTERIELLES DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UE

Des réunions interservices sont convoquées par le SGAE à échéances régulières afin de vérifier le respect des échéanciers indicatifs fixés à la suite de l'adoption de l'acte législatif européen. Il incombe au SGAE de tenir à jour, en lien avec les ministères intéressés, le tableau général de mise en œuvre des actes législatifs européens. Une synthèse de ce tableau par ministère est transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement (SGG), aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, et portée à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre pour les matières relevant de leur secteur, ainsi que du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'État concernés.

Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interservices de la mise en œuvre du droit de l'UE effectué sous l'autorité du SGAE, un groupe à haut niveau de la mise en œuvre du droit de l'UE se réunit chaque trimestre sous l'autorité conjointe de la secrétaire générale du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes, en liaison avec les

ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes. Les difficultés qui subsisteraient à ce stade sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre dans les meilleurs délais.

Le premier groupe à haut niveau concernant la mise en œuvre du Pacte s'est tenu le 5 novembre 2024.

1.2.2 COMITE DE LIAISON ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

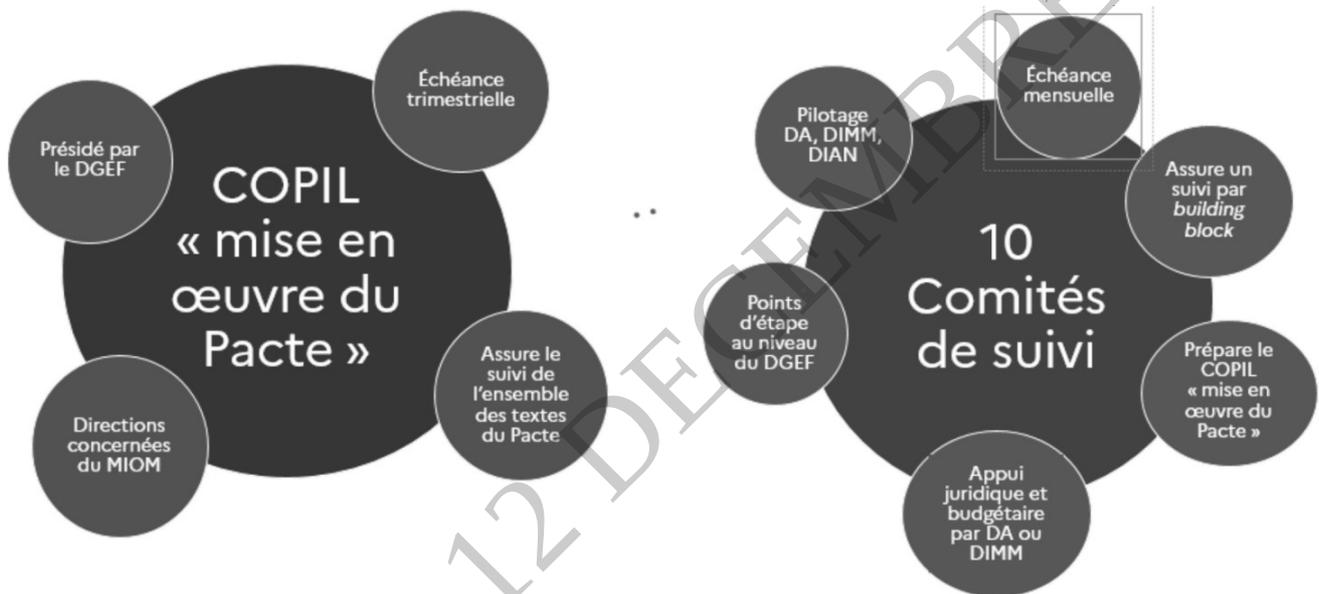
Un comité de liaison sur la mise en œuvre du droit de l'UE réunit le SGAE, le SGG, les cabinets des ministres concernés et les services des commissions des affaires européennes des assemblées. Ce comité est chargé d'anticiper et de programmer les travaux législatifs nécessaires à la mise en œuvre du droit de l'UE. Il se réunit chaque trimestre.

Une fois par an, le comité se réunit à haut niveau en incluant notamment la secrétaire générale du Gouvernement, le secrétaire général des affaires européennes, et les présidents des commissions chargées des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il est également convoqué en cas de nécessité ou de difficulté particulière.

1.3 LE SUIVI ET LA COORDINATION DES TRAVAUX PAR LA DGEF

Le directeur général des étrangers en France a institué un comité de pilotage de mise en œuvre du Pacte, qui rassemble tous les services concernés du ministère, le SGAE et la Représentation Permanente de la France auprès de l'UE.

Trois comités de pilotage se sont réunis les 30 mai, 10 juillet et 5 septembre 2024.



En parallèle, les directions de l'asile et de l'immigration se réunissent toutes les semaines pour suivre et orienter les travaux.

Enfin, en fonction de leur compétence, les départements/bureaux de la direction de l'asile et de la direction de l'immigration pilotent les travaux concernant le ou les textes, ou partie de texte, pour lesquels ils détiennent l'expertise (rédaction des fiches d'impact, des tables de concordance). Ils organisent des ateliers thématiques regroupant l'ensemble des acteurs ou services concernés, afin d'analyser les évolutions induites par les textes, leur impact organisationnel, logistique et budgétaire, et de proposer ensuite, si nécessaire, les options retenues pour arbitrage par les autorités.

2. SUIVI ET COLLECTE DES DONNEES

Le département des statistiques, des études et de la documentation assure la collecte, l'analyse et la diffusion des données statistiques relatives aux politiques publiques de la direction générale.

Il est associé à la collecte et à l'analyse des données relatives à la population.

Conformément au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, ce service statistique ministériel établit un calendrier de publication des données annuelles relatives aux flux migratoires et à l'asile.

L'amélioration de la qualité et de l'harmonisation des données est un sujet d'attention majeur pour les autorités françaises.

Si l'utilisation des données des agences européennes permet d'avoir une remontée d'informations rapide, presque en temps réel, de la situation migratoire, elle conduit à se référer à des données non consolidées, à la différence des données Eurostat. En effet, les données brutes sont révisées au fil de l'eau par les États membres et la DG Eurostat.

Aussi, la France a demandé lors du *Blueprint* du 4 juillet 2024 que, sur les mêmes notions, les données de la DG Eurostat, consolidées, soient privilégiées par rapport aux données des agences européennes lorsque celles-ci sont brutes et provisoires. A défaut, un mécanisme de correction de données devrait être mis en place pour obtenir les données les plus exactes possibles en temps voulu pour la rédaction du rapport européen annuel sur l’asile et la migration¹⁰⁷ que la Commission européenne doit adopter.

Par ailleurs, tant en ce qui concerne FRONTEX qu’EUAA, la France constate des difficultés d’harmonisation dans les remontées d’informations entre les États membres. Ce manque d’harmonisation a pour conséquence de fausser les analyses de la situation migratoire globale. Ce constat est particulièrement préoccupant pour le rapport européen annuel sur l’asile et la migration, qui sera utilisé par la Commission pour évaluer si un État membre est soumis à une pression migratoire (et pourra, par suite, bénéficier de la solidarité européenne) ou si un État membre est confronté à une situation migratoire importante (et, sans bénéficier de la solidarité européenne, pourra obtenir la réduction de son engagement annuel de solidarité)¹⁰⁸.

PROJET - 12 DECEMBRE 2024

¹⁰⁷ Article 9 du règlement 2024/1351.

¹⁰⁸ Article 10 du règlement 2024/1351.