



L'asile en France et en Europe

État des lieux 2018



Juin 2018

*Le présent document
ne représente pas le point de vue
de l'Union européenne.
Les interprétations et les opinions
qu'il contient n'engagent
que les auteurs.*



Illustration de couverture :

Amina et Ibrahim,
frères et sœurs congolais,
s'installent dans leur nouvel appartement
à Bouissy-Saint-Antoine (Essonne, France)
après avoir été réinstallés
avec leur mère Bora grâce au HCR.

Juin 2017

© HCR/Corentin Fohlen

l'asile en france et en europe

état des lieux 2018

forum réfugiés-cosi
juin 2018

avant-propos

Cette 18^e édition de l'*État des lieux annuel sur l'asile* de Forum réfugiés-Cosi porte l'ambition renouvelée d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un ensemble de données et d'analyses susceptibles de nourrir aussi bien la réflexion que la pratique.

Le contexte est exceptionnel tant au niveau international, où les déplacements forcés n'ont jamais été aussi importants, qu'au niveau national, où les demandes d'asile n'ont jamais été aussi nombreuses. Fort d'une expérience unique et d'une vie consacrée à l'aide sociale, humanitaire, et médicale en France et à l'étranger, le Dr Xavier Emmanuelli nous fait l'honneur de préfacer ce rapport, en rappelant la nécessité de proposer des solutions d'accueil à l'échelle européenne

Après un premier chapitre consacré à la situation qui prévaut dans plusieurs pays d'origine des demandeurs d'asile, l'ouvrage présente dans le deuxième chapitre l'évolution des dossiers européens, depuis la gestion des frontières et de l'accès au territoire jusqu'à la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC). On trouvera également une analyse de la jurisprudence européenne relative à l'asile.

Consacré à la France, le troisième chapitre analyse les données statistiques de la demande d'asile et de l'instruction des demandes, fait le point sur l'accès à la procédure pointe les

limites du système d'accueil. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée.

Des enjeux transversaux sont traités dans un dernier chapitre consacré à quatre dossiers thématiques : les migrations environnementales, les voies légales d'accès, les besoins spécifiques des demandeurs d'asile victimes de la traite des êtres humains, et le projet de loi asile-immigration.

Les tableaux statistiques et la bibliographie figurant en annexe achèvent de faire du rapport un *vade-mecum* pour toute personne intervenant dans le domaine de l'asile : c'est en tous cas notre vœu.

Avec le Dr Xavier Emmanuelli, déjà cité, Kris Berwouts (consultant, ancien expert auprès des Nations unies), Elodie Hut (assistante de recherche, Belgique), Akram Kachee (chercheur et chargé de cours), Ewa Ostaszewska-Żuk (juriste au sein d'une ONG, Pologne), Marie Philit (membre d'une Clinique de droit international), Emilie Rebsomen (doctorante en droit international public) et Alain Régnier (délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés) ont contribué, à côté d'une douzaine de salariés de Forum réfugiés-Cosi, à la rédaction du présent ouvrage : qu'ils en soient ici vivement remerciés.



Marc Noailly
Président de Forum réfugiés-Cosi



Jean-François Ploquin
Directeur général de Forum réfugiés-Cosi



présentation

de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi est une association loi 1901, sans but lucratif, issue de la fusion, en mai 2012, des associations Forum réfugiés (créeé en 1982) et Cosi - *promouvoir et défendre les droits* (créeé en 1990). Forum réfugiés-Cosi reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Forum réfugiés-Cosi a pour mission d'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés de toutes origines et de leur offrir un accompagnement juridique et administratif. L'association accompagne également les étrangers placés en centre de rétention administrative ou en zone d'attente dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle lutte contre les discriminations dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les autres étrangers pourraient être l'objet. Elle défend le droit d'asile, en particulier dans le cadre de la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, et promeut les conditions d'insertion des réfugiés, notamment en France et en Europe. Elle déploie des actions de sensibilisation, de plaidoyer et de formation pour accomplir ce mandat.

Forum réfugiés-Cosi a également pour mission de promouvoir et de défendre partout dans le monde - et notamment dans les pays d'origine des réfugiés, les droits humains, l'état de droit, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement local, en privilégiant le partenariat avec les organisations de la société civile.



sommaire

pages

<i>préface</i>	12
----------------------	----

chapitre un

<i>l'asile dans le monde</i>	14
------------------------------------	----

1 • Panorama statistique : le nombre total de réfugiés à un niveau record	15
--	----

2. Des mouvements de population complexes, aux origines multiples	18
--	----

chapitre deux

<i>l'asile en europe</i>	30
--------------------------------	----

1 • Panorama statistique	31
---------------------------------------	----

2 • Le territoire européen de plus en plus difficile d'accès pour les personnes en besoin de protection internationale	49
---	----

3 • État des lieux du régime d'asile européen commun	57
---	----

4 • Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile en 2017	72
---	----

chapitre trois

l'asile en france 78

1 • L'accès à la procédure	79
2 • L'instruction des demandes d'asile	98
3 • L'accueil des demandeurs d'asile	133
4 • Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale : vers une intervention publique mieux dotée et organisée ?	157

chapitre quatre

dossiers thématiques 164

1• Migrations environnementales : un phénomène structurel à intégrer dans l'agenda global du développement	165
2 • Les voies d'accès légales et sûres, une alternative complémentaire à la protection des réfugiés	169
3 • Quelle prise en compte des besoins spécifiques des victimes de traite des êtres humains en demande d'asile ?	179
4 • Projet de loi asile-immigration : vers un affaiblissement du droit d'asile	184
annexes	194
bibliographie	250

Liste des contributeurs

Direction générale

Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction

Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde

Kris Berwouts (*consultant, ancien expert auprès des Nations unies*)

Akram Kachee (*chercheur et chargé de cours*)

Marie Philit (*membre d'une Clinique de droit international*)

Emilie Rebsomen (*doctorante en droit international public*)

Sophie Verdon

Chapitre 2 - Europe

Chloé Engel

Ewa Ostaszewska-Żuk (*juriste au sein d'une ONG, Pologne*)

Cécile Quéval

Chapitre 3 - France

Olivier Borius

Dominique Coulot

Laurent Delbos

Chloé Engel

Chloé Monin

Alain Régnier (*délégué interministériel chargé*

de l'accueil et de l'intégration des réfugiés)

Claire Tripier

Sophie Verdon

Chapitre 4 – Dossiers thématiques

Rémi Court

Elodie Hut (*assistante de recherche, Belgique*)

Marie Mahi

Cécile Quéval

Caroline Rabatel

Annexes

Sophie Verdon

Selecteurs

Laurent Delbos

Jean-François Ploquin

Conception graphique

Nathalie Navarre

Principaux sigles et acronymes

ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AIDA	Asylum information database
ASE	Aide sociale à l'enfance
AT-SA	Accueil temporaire service de l'asile
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	Centre provisoire d'hébergement
DDCS	DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA COHÉSION SOCIALE
EASO	European asylum support office (BEA)
ECRE	European council on refugees and exiles
ETP	Equivalent temps plein
FAMI	Fonds asile migration et intégration
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
JORF	Journal officiel de la République française
MIE	Mineur isolé étranger
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OPFRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PADA	Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne



préface

L'actualité répétitive, obsédante, de ces dernières années génère peur, angoisse ou pitié : c'est le phénomène migratoire, ce sont les migrants ! Les politiques sont sommés de trouver des solutions, des remèdes, des lois, des décrets et des postures. Les opinions vont et viennent dans le sens de l'accueil ou du rejet et les frontières se couvrent de barbelés en attendant.

L'Europe n'a pas et ne peut avoir avant longtemps de politique commune sinon en sommant les «itinérants» qui ne désirent que traverser le pays de se décider pour l'asile, la clandestinité ou le retour au pays qu'ils ont fui.

C'est dire que le phénomène complexe d'une migration de masse est loin d'être compris. Ce n'est pas une simple crise conjoncturelle, c'est un nouvel État du monde car le monde entier est sur les routes. Des concepts balbutiants comme migrants économiques, politiques ou climatiques essaient de s'élaborer sans que l'on sache faire de véritable accueil, réfléchi, démocratique, à la dimension du problème qui s'installe, dont on ne voit que la face émergée et dont chacun pressent la durée et l'amplitude. Dans le même temps prospèrent les passeurs et un étrange délit d'hospitalité se met en place tandis qu'à l'inverse des groupes violents de rejet et de haine mûrissement sous couvert de défense des valeurs démocratiques des vieilles civilisations.

Les médias de l'image cherchent et trouvent comme à l'habitude des scénarios d'intense émotion où un enfant par exemple échoue comme une épave sur une plage de Turquie, où des embarcations surchargées sombrent en direct. Des scénarios de

violence également, de rejet, de chasse à l'homme, de prise de parole vertueuse ou de terrible Cassandre à la petite semaine, dévoient l'espace médiatique semant le trouble et la confusion.

C'est vrai que pour ce qui nous concerne le phénomène est européen. Il n'y a pas de solution viable à l'échelle d'un seul pays, la solution est à l'échelle continentale. En attendant, on peut, on doit accueillir et donner des soins à ces personnes et ces familles sur les routes et les chemins qui se sont déplacées au péril de leur vie. On doit dans des délais raisonnables pouvoir examiner leur situation juridique et si elle ne relève pas de l'asile, préparer un retour digne dans le pays que ces personnes ont fui pour des raisons qu'elles évaluaient elles même. On doit alors leur proposer des perspectives réelles de développement, de formation avec des acteurs professionnels et évalués périodiquement. Si on peut les accueillir, on a le devoir de formation et d'emploi, dans la mesure bien sûr, où leur statut juridique est établi, or tant que les frontières seront hermétiquement fermées, tant que la politique européenne consistera à favoriser la garde réciproque des frontières (Dublin), le problème émergent des migrations, problème qui ne fait que commencer, que l'on doit accompagner, problème qui va profondément modifier le paysage du monde entier, ne pourra être résolu.

Dr Xavier Emmanuelli
Président fondateur du Samu social international
Fondateur du Samu social de Paris
Co-fondateur de Médecins sans frontières

chapitre un

l'asile dans le monde



Des enfants attendant le début d'un cours à l'extérieur d'une tente-école du campement informel de Police Rah (Afghanistan). Juin 2016. © HCR/Jim Huylebroek

1 • Panorama statistique : le nombre total de réfugiés à un niveau record¹

Le nombre total de réfugiés sous mandat du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le monde a continué d'augmenter, dépassant pour la première fois la barre des 18 millions. Ce chiffre est estimé à la mi-2017 à 18,5 millions de personnes, soit 1,3 million de plus qu'à la fin de l'année 2016 (17,2 millions), et 2 millions de plus par rapport à mi-2016 (16,5 millions). À cela s'ajoutent les 5,3 millions de Palestiniens enregistrés fin 2016 par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA – United Nations relief and works agency for Palestine refugees in the Near East). Le nombre total de réfugiés dépasserait donc en 2017 les 23,8 millions de personnes.

La Syrie reste le premier pays d'origine des réfugiés avec près de 6 millions de réfugiés à la mi-2017, ce qui représente presque un tiers du nombre total des réfugiés. Avec 2,6 millions de réfugiés, l'Afghanistan est, comme l'année précédente, le second pays dont sont originaires les réfugiés. Le Soudan du sud, avec deux millions de réfugiés (soit une augmentation de 37%) devient le troisième pays d'origine des réfugiés. La Somalie occupe désormais la 4^{ème} place, avec un nombre de réfugiés qui passe en dessous du million.

1 — Chiffres issus des rapports HCR, *Mid-Year trends 2017*, 9 mars 2018 et *Global Trends 2016*, 19 juin 2017

La Turquie continue d'accueillir le plus grand nombre de réfugiés dans le monde, avec 2,9 millions de réfugiés fin 2016 et 3,2 millions de réfugiés mi-2017, dont 98,5% originaires de Syrie. Comme en 2016, le Pakistan reste le second pays hôte en 2017, avec 1,4 million de réfugiés, dont la plupart sont originaires d'Afghanistan. Le troisième pays d'accueil à la mi-2017 est l'Ouganda, avec la plus importante progression (+35%), atteignant presque 1,3 million de réfugiés. Viennent ensuite le Liban et l'Iran (avec environ 1 million de réfugiés pour chacun des deux pays). L'Allemagne arrive en sixième position avec 864 700 réfugiés, originaires de Syrie (pour 458 900 d'entre eux), d'Irak (118 500) et d'Afghanistan (82 200). Les dix premiers pays hôtes accueillent plus de 11,3 millions de réfugiés, ce qui représente 61% du total des réfugiés placés sous le mandat du HCR à la mi-2017.

En 2016, plus de 163 200 personnes ont été proposées par le HCR pour une réinstallation, le plus haut chiffre depuis 20 ans. Cependant une baisse conséquente a été constatée par la suite puisqu'au cours de la première moitié de l'année 2017, seulement 39 300 réfugiés ont été proposés pour une réinstallation vers 31 pays. Selon une estimation du HCR, ce chiffre pourrait atteindre 75 000 réfugiés proposés à la fin de l'année 2017, ce qui représente moins de la moitié des propositions réalisées en 2016. Les États-Unis restent le premier pays à admettre les réinstallations (13 400, soit un tiers des admissions à la réinstallation ayant eu lieu au cours des six premiers mois de 2017). Le Royaume-Uni a enregistré 4 200 propositions de réinstallation, contre 3 300 propositions à la fois pour la Suède et pour la France. Les personnes originaires de Syrie représentent toujours la majorité des réfugiés concernés par la réinstallation, avec 22 500 personnes présentées, dont 3 600 aux États-Unis et 3 200 en France. 4 700 personnes étaient originaires de la République démocratique du Congo, 3 500 de la Birmanie, 1 700 de la Somalie et 1 300 de l'Érythrée. Ces cinq nationalités représentent 86% des propositions du HCR sur la première période de l'année 2017. Le HCR a accompagné le départ en vue d'une réinstallation dans un autre pays principalement en Turquie (9 100), au Liban (6 700), en Jordanie (3 300) et au Kenya (2 700).

Durant la première moitié de l'année 2017, le nombre de réfugiés retournés dans leur pays d'origine a connu une nette progression puisque l'on estime que 380 900 réfugiés sont concernés, soit beaucoup plus que sur la même période en 2016 où 123 000 personnes avaient opté pour un rapatriement volontaire. Les pays enregistrant le plus grand nombre de rapatriements librement consentis sont le Nigéria (205 400), le Niger (109 800), le Cameroun (95 400), le Burundi (57 400) et l'Afghanistan (34 900).

Si les statistiques concernant les personnes apatrides restent incomplètes, le HCR estime le nombre d'apatrides à 10 millions à la mi-2017, mais il ne peut fournir des informations que pour 3,2 millions de personnes, dans 75 pays ou territoires pour la première moitié de l'année 2017. Ces données sont restées presque les mêmes depuis la fin de l'année 2016.

Le nombre de déplacés internes en raison de conflits armés est estimé par le HCR à 38,8 millions à la mi-2017². Les pays comptant le plus grand nombre de déplacés internes sont la Colombie avec 7,5 millions de personnes, la Syrie (6,3 millions) et l'Irak (984 600). Les pays les plus touchés par de nouveaux déplacements internes sont la République démocratique du Congo (avec 1,77 million nouveaux déplacés), l'Irak (984 600), les Philippines (420 600), le Soudan du sud (413 300), le Yémen (352 000) et l'Afghanistan (194 600).

Au cours de la première moitié de l'année 2017, le nombre de personnes qui se trouvaient en situation de déplacement forcé a continué d'augmenter. Si le conflit Syrien continue de pousser beaucoup de personnes au déplacement, beaucoup de « nouveaux déplacés » se retrouvent ainsi du fait des conflits en Afrique Sub-saharienne. Le HCR mentionne dans son rapport que ces chiffres sont amenés à augmenter de façon significative, puisque les flux de réfugiés de Birmanie vers le Bangladesh n'apparaissent pas dans le rapport mi-2017 - ils ont eu lieu pour la plupart dans la seconde partie de l'année.

2 — Ce nombre comprend uniquement les déplacements dus aux conflits armés pour lesquels le HCR fournit protection et assistance. Le nombre de personnes déplacées en raison de conflits armés, de violence généralisée et de violations des droits de l'Homme était établi à 40,3 millions fin 2016 par l'Observatoire international des déplacements internes (IDMC).

2. Des mouvements de population complexes, aux origines multiples

Érythrée : régime totalitaire et persécutions

par Emilie Rebsomen doctorante en droit international public, membre de la Clinique de droit international des droits de l'homme « Aix Global Justice », Université Aix-Marseille

L’Érythrée, pays situé sur la corne de l’Afrique, est un État totalitaire qui connaît un exode massif de sa population. En 2017, les Érythréens ont représenté le sixième plus grand groupe de demandeurs d’asile au sein de l’Union européenne avec 24 355 dossiers³. La même année, en France, 972 Érythréens ont demandé l’asile⁴.

Depuis son indépendance en 1991, l’Érythrée est régie par un seul parti : le Front populaire pour la démocratie et la justice (PFDJ)⁵. Ce régime totalitaire est placé sous la coupe du président Isaias Afewerki, au pouvoir depuis 27 ans. L’application de la Constitution, rédigée en 1997, est sans cesse repoussée pour cause d’état d’urgence permanent. L’Érythrée est un pays hyper-militarisé où règne un climat entretenu par le régime d’hostilité constante avec les pays voisins, l’impunité, la corruption⁶ ainsi que l’absence d’un système de justice effectif.

3 – Eurostat, Demandeurs et primo-demandeurs d’asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies).

4 – OFPRA, *Rapport d’activité 2017*, p.32.

5 – International Crisis Group, *Eritrea: The Siege State*, 21 September 2010, p. 11.

6 – Transparency International élève au rang 165 des 180 pays ayant le taux de corruption le plus élevé, Transparency International, *Corruption perceptions Index*, 23 février 2018

Il est très difficile d'obtenir des informations fiables provenant de l'Érythrée. En 2001, une purge a expulsé les ONG étrangères, emprisonné les journalistes et les dissidents : il n'existe aucune source indépendante sur la situation des Érythréens à l'intérieur du pays. De nombreux rapports d'ONG et d'organisations internationales⁷ font état néanmoins de cas de détentions arbitraires, de disparitions forcées, de torture et autres peines ou traitements inhumains dans des centres de détention militaires ou civils, officiels ou officieux. Un groupe d'experts de l'ONU affirment en 2016 qu'il existe « *des motifs raisonnables de croire que des crimes contre l'humanité, à savoir l'esclavage, l'emprisonnement, la disparition forcée, la torture, d'autres actes inhumains, la persécution, le viol et le meurtre, sont commis en Érythrée depuis 1991* »⁸.

Les violations des droits de l'homme contre les femmes et les enfants sont également très répandues dans cette société encore très patriarcale⁹. Le droit des personnes à quitter le pays est sévèrement restreint : les autorités interdisent aux personnes âgées de 5 à 50 ans de voyager à l'étranger¹⁰, et toute personne tentant de partir clandestinement peut faire l'objet d'une détention arbitraire¹¹ ou d'actes de torture.

La cause principale de l'exil, et notamment des jeunes, est l'imposition d'un service national militaire et civil d'une durée indéfinie. Chaque Érythréen doit obligatoirement faire le «service national» après avoir atteint l'âge de 18 ans. La Commission d'enquête des Nations unies sur les droits de l'homme en Érythrée considère que ce service est une atteinte aux droits de l'homme à cause de « *a) sa durée indéterminée et arbitraire, qui dépasse habituellement les dix-huit mois prévus dans le décret pertinent pris en 1995, souvent de plus de dix ans ; b) l'utilisation de conscrits pour accomplir du travail forcé dans*

7 — HCR, *Refworld – Eritrea* ;CNDA, *Les dossiers pays de la CNDA*.

8 — Cette Commission a été créée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, par la résolution 26/24 du 14 Juillet 2014 (A/HRC/RES/26/24). Voir Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en Érythrée*, 9 mai 2016, A/HRC/32/47, p.1.

9 — HCR, *HCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea*, 20 April 2011, HCR/EG/ERT/11/01_Rev.1, p.27.

10 — Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18*, 22 Février 2018.

11 — *Ibid.* Voir aussi : Human Rights Watch, *World Report 2018*, 18 Janvier 2018

tout un éventail d'activités économiques, y compris pour le compte d'entreprises privées ; c) les viols et les actes de torture commis dans les camps militaires, où il règne des conditions souvent inhumaines»¹².

Le deuxième motif de départ est lié aux persécutions opérées par l'État sur les groupes religieux. Seulement quatre confessions religieuses sont reconnues : l'Église orthodoxe d'Érythrée, l'Église catholique romaine, l'Église évangélique luthérienne et l'Islam sunnite. Ces groupes religieux sont extrêmement contrôlés par le régime et tout écart de conduite (financements étrangers non autorisés, prise de parole politique interdite etc.) peut valoir emprisonnement. Quant aux personnes pratiquant une religion non enregistrée, elles risquent une détention arbitraire et d'y subir des mauvais traitements.¹³

Par ailleurs, L'Érythrée a l'un des taux de pratique des mutilations génitales féminines les plus élevés au monde¹⁴.

Enfin, les craintes en cas de retour sont élevées : les rapatriés peuvent être arrêtés parce qu'ils sont considérés comme des fugitifs qui ont tenté d'échapper au service national, ou parce qu'ils n'ont pas payé la taxe révolutionnaire de 2% sur les revenus demandée par le régime aux membres de la diaspora, ou tout simplement car une absence prolongée est considérée comme une attitude antipatriotique, une « traîtrise ».

12 — Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Commission d'enquête, *Op.cit.*

13 — Amnesty International, *Op.cit.*

14 — 28 Too Many, *FGM in Eritrea: Key Findings*, Novembre 2017.

République démocratique du Congo : vers une troisième année électorale sans élections ?

par Kris Berwouts, consultant, ancien expert de l'Union européenne auprès de l'ONU à Kinshasa, auteur en 2017 de l'ouvrage « *Congo's violent peace* »¹⁵

En 2006, la République démocratique du Congo a clôturé une période dramatique, avec deux guerres ainsi qu'un processus de paix complexe, par des élections. Joseph Kabila, président depuis l'assassinat de son père Laurent-Désiré en janvier 2001, a prêté serment le 6 décembre 2006 en tant que premier président élu de la Troisième République. Il a été réélu lors de nouvelles élections en 2011, entachées par de multiples irrégularités et des résultats très contestés.

Depuis début 2014, le Congo vit dans une fièvre électorale. La vie politique de la nation est paralysée par la question: quels sont les plans et ambitions du Président Joseph Kabila pour les élections de 2016, étant donné que la Constitution stipule qu'un président ne peut faire que deux mandats ? A plusieurs reprises, le régime a tenté de créer les conditions pour prolonger le règne du président Joseph Kabila au-delà de sa limite constitutionnelle. Aucune de ces tentatives n'a réussie. Depuis lors, la seule stratégie qui a fonctionné est le « glissement » : la continuation du mandat du président au-delà du délai constitutionnel par la non-organisation des élections. Le processus électoral a accumulé différents retards, et les élections de 2016 n'ont jamais été organisées. Un accord politique (l'accord de Saint-Sylvestre) qui prévoyait des élections en décembre 2017 n'a pas été respecté non plus, et entretemps il est devenu improbable que le régime pourra respecter la dernière date limite pour des élections, le 23 décembre 2018.

15 — K. Berwouts, *Congo's violent peace : conflict and struggle since the great African war*, Zed Books, 2017

Depuis janvier 2015, lors des manifestations contre une proposition de loi électorale qui aurait retardé les élections de plusieurs années, il est clair que le régime fait face à une rage populaire en zone urbaine. En trois jours d'émeutes, 36 personnes ont été tuées à Kinshasa, et 4 à Goma. Nos enquêtes en 2016 et 2017 nous ont appris que le grand public au Congo se sent entièrement déconnecté de la scène politique et n'a très peu de confiance dans la classe politique, faisant très peu de distinction entre la majorité et l'opposition.

L'ingrédient majeur de cette rage est la condition socio-économique dans laquelle la population vit. Elle a des difficultés à se nourrir, le chômage est généralisé, un logement décent est difficile à trouver et inabordable. Les soins de santé et l'éducation sont inaccessibles, et les insuffisances dans l'approvisionnement en eau et en électricité restent une source de grande frustration. Presque toutes les personnes interrogées mettent la responsabilité principale de leur pauvreté sur le régime. Pour eux, rien n'a fondamentalement changé dans la façon dont le pays est gouverné depuis la mort de Mobutu.

Depuis les émeutes de janvier 2015, la rue congolaise est considérée comme un acteur important mais imprévisible par sa capacité à se lever contre un régime par lequel elle ne se sent pas représentée. Les acteurs institutionnels (majorité, opposition, société civile, ...) comprennent qu'ils ont perdu la capacité de gérer, diriger ou canaliser la colère de la base. Depuis janvier 2015, le régime se prépare à l'éventualité des manifestations de rue par la mise en place d'un appareil de répression impressionnant.

En fin de compte, l'ultime confrontation entre le régime et la population ne s'est pas produit: en septembre et décembre 2016, le déploiement de violence et la répression des services de sécurité étaient si écrasants que la plupart des manifestations ont été étouffées avant qu'elles ne prennent forme. Malgré le fait que, dans plusieurs confrontations meurtrières à Kinshasa, Lubumbashi et dans d'autres villes, le régime n'a pas été menacé. En septembre aussi bien qu'en décembre, des dizaines de morts ont été confirmés.

Entre décembre 2017 et mars 2018, une nouvelle série de manifestations a été organisée par le Comité laïc de coordination (CLC), instance importante de l'église catholique. Le 15 mai 2018, la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) a publié un rapport faisant état de 15 manifestants tués par les forces de l'ordre dont 14 par balles et 1 par gaz lacrymogènes dans cette période.

Mais à côté de ce potentiel de révolte urbaine, des nouvelles formes de violence se répandent rapidement dans les zones rurales. L'État congolais y a perdu sa capacité d'anticiper ou même de réagir à des dynamiques de conflit locales, ce qui a causé des drames humanitaires majeures. Au Kasaï par exemple, un conflit local autour d'une succession coutumière à 70 kilomètres de Kananga, a pu croître par la mauvaise gestion des autorités provinciales et nationales, et par les tentatives de manipulation à plusieurs niveaux. En avril 2017, la violence déstabilisait déjà 4 provinces, plus de 3 000 personnes avaient été assassinées et 1,2 million de personnes avaient dû quitter leur foyer. La déstabilisation socio-économique par cette escalade est à la base de la situation humanitaire désastreuse décrite par l'UNICEF dans son rapport « Kasaï : les enfants, premières victimes de la crise » du 12 mai 2018, décrivant le sort d'au moins 770 000 enfants dans la région du Kasaï en République démocratique du Congo qui souffrent de malnutrition aiguë, dont 400 000 sont menacés de mort.

Si la classe politique congolaise n'arrive pas à mettre en place une alternance crédible, une généralisation de la violence actuelle reste à craindre, qui pourrait déclencher une implosion rapide de l'État, et l'effondrement de ses institutions. Elle peut non seulement créer le chaos et l'anéantissement de tous les progrès accomplis depuis la fin de la guerre en 2003, mais, dans le pire des cas, elle pourrait même amener le pays dans une situation comparable à ce que Somalie a connu il y a deux décennies. La suite nous a démontré que ceci ne laisse que des cendres sur lesquelles il est très difficile de bâtir.

Syrie, l'impasse ?

par Akram Kachee, chercheur et chargé de cours à l’Institut d’études politiques de Lyon et à l’Université de St-Étienne

Le conflit syrien amorcé en 2011 est d'une grande complexité en raison de la fragmentation du territoire, des intérêts, et des différentes stratégies des acteurs du conflit.

Plus de 6 millions de Syriens ont été contraints de fuir leur pays, la plupart se sont réfugiés dans les pays limitrophes (Turquie, Jordanie, Liban) tandis que d'autres ont fait face à de multiples périls pour entreprendre des itinéraires incertains vers l'Europe. Un Syrien sur deux ne vit plus chez lui, qu'il soit exilé à l'intérieur de la Syrie ou dans d'autres pays, ces « réfugiés intérieurs » se déplaçant régulièrement, en fonction des événements, à la recherche de zones plus sûres.

Déplacements forcés des Syriens dans le monde

Pays	Syriens en situation de déplacement forcé
Syrie	6 300 000
Turquie	3 400 000
Liban	1 000 000
Jordanie	660 000
Allemagne	530 000
Irak	250 000
Egypte	130 000
Suède	110 000
Canada	54 000
Autriche	50 000
États-Unis	33 000

Source : Pew research center¹⁶

Depuis 2011, la Syrie est en effet devenue le champ de bataille d'une somme d'intérêts intérieurs, régionaux et internationaux qui rendent pour l'heure difficile l'élaboration d'un compromis. La guerre

16 — Pew research center, *Most displaced Syrians are in the Middle East, with about a million in Europe*, 29 janvier 2018

contre le terrorisme, posée comme une priorité, nous a masqué d'autres guerres : la guerre du régime syrien contre les oppositions, les conflits sous-jacents entre Arabes et Kurdes attisés par les interventions turques en zone kurde, le conflit entre l'Arabie Saoudite et l'Iran, l'antagonisme enfin entre Russie et États-Unis. La situation a aujourd'hui évolué d'une guerre par procuration à une répartition *de facto* entre zones d'influence rivales.

La bataille qui se prépare est sans doute celle d'Idlib, elle ne manquera de piéger à nouveau des civils au centre des affrontements entre factions, et de jeter des familles sur les routes, malheureusement poussées vers des itinéraires migratoires toujours plus longs et toujours plus périlleux. Les conditions actuelles laissent ainsi les populations civiles dans le chaos, les agendas divergents des acteurs régionaux et internationaux rendant aujourd'hui très improbable l'émergence possible d'un compromis à court ou moyen terme.

Les Syriens déplacés à l'intérieur de leur propre pays se réfugient de zone en zone sur un territoire extrêmement fragmenté, avec des services qui s'organisent de manière informelle, autogérée ou préemptée par les acteurs locaux du conflit. À titre d'exemple on peut citer un grand nombre de scolarités disparates, organisées en fonction des ressources disponibles et des idéologies dominantes dans un territoire donné. On peut également citer la manière dont les quartiers d'Alep mettent en œuvre des solutions pour se fournir en électricité. Cela crée une situation où le sentiment d'appartenance nationale et d'éléments culturels partagés se délitent de manière profonde et durable.

De même, les civils ayant trouvé refuge en Turquie, en Jordanie et au Liban s'inscrivent, pour leur part, dans le fonctionnement de leurs pays hôtes, dans la mesure des services qui leur sont ouverts et des accès plus ou moins restreints qui leur sont laissés au logement, à l'emploi, aux soins, à l'éducation.

Les réfugiés qui sont, quant à eux, arrivés jusqu'en Europe sont confrontés de manière de plus en plus aigüe à l'impossibilité d'un retour. La nécessité de s'inscrire dans des projets de long terme

au sein du pays d'accueil émerge au moment-même où elle vient entériner le deuil de la vie sociale et de la profession antérieures. Les conditions de vie des personnes en amont de leur arrivée et de l'obtention du statut de réfugié ont également un impact très important sur leur capacité à mobiliser leurs ressources pour envisager une nouvelle vie. En effet, les civils qui ont vécu plusieurs années dans un climat permanent de violence et d'insécurité, en Syrie, mais aussi sur les routes de l'exil, rencontrent des obstacles plus nombreux à la mise en œuvre de leur nouveau projet de vie.

La durée du conflit syrien a donc de nombreuses conséquences néfastes sur les populations réfugiées qui vivent en permanence dans un transitoire qui s'éternise que ce soit au cours des nombreux déplacements internes, ou encore dans les grands camps de réfugiés en Turquie, au Liban et en Jordanie. Il est également très important de signaler ici que grandit en Syrie et dans ces camps une génération d'enfants qui n'ont jamais connu d'autres situations que la guerre, la précarité de la scolarité, des conditions de vie et plus largement des droits humains élémentaires. La société syrienne enfin a été abimée par la guerre et souffre de plus en plus de par la durée du conflit. Le tissu social est décousu. Les rapports sociaux, les valeurs, la vision de soi et de l'autre ont été bouleversés par les événements. La signification de l'État, du droit, du travail, de la famille a été impactée en profondeur.

Cela implique que les personnes qui arrivent en France puissent être accompagnées de manière adaptée pour restaurer et reconstituer les ressources leur permettant de faire face, non seulement aux premières urgences de leur arrivée, mais aussi de s'engager dans un nouveau parcours. Ces familles ont besoin de redonner du sens à la confiance que l'on peut accorder aux structures sociales ou étatiques. Des repères sécurisants ont à être retissés pour que chaque réfugié ait l'opportunité de répondre à l'appel à « faire société » avec nous que nous leur avons lancé en les accueillant collectivement à travers le droit d'asile.

En Afghanistan, des violences et conflits qui perdurent

par Marie Philit, responsable de projets à l’Institut d’études humanitaires internationales, membre de la Clinique de droit international des droits de l’homme « Aix Global Justice », Université Aix-Marseille

L’Afghanistan, État aux limites du Moyen Orient et de l’Asie, est caractérisé par des décennies d’affrontements. Ce conflit est l’un des plus anciens de la période contemporaine, et malgré la faible médiatisation dont il fait l’objet aujourd’hui, les Afghans en restent les victimes directes.

Quelques chiffres clés :

1,6 million de personnes déplacées

à l’intérieur du pays mi-2017¹⁷,

2,6 millions d’Afghans réfugiés dans plus de 70 pays du monde mi-2017¹⁸,

43 625 premières demandes d’asile d’Afghans dans l’Union européenne en 2017 (3^{ème} pays d’origine)¹⁹,

5 989 premières demandes d’asile d’Afghans en France en 2017 (2^{ème} pays d’origine)²⁰

La cause principale de l’exil : le déficit sécuritaire en Afghanistan

L’Afghanistan est une république islamique dont le nom est d’origine pachtoune (ethnie majoritaire du pays). Depuis le coup d’état communiste de 1978, l’Afghanistan n’a cessé d’être un pays en conflit. Des affrontements de différentes natures se sont succédés

17 — HCR, *Mid-Year trends 2017*, 9 mars 2018.

18 — *Ibid.*

19 — Voir *infra* Chapitre 2

20 — Voir *infra* Chapitre 3

au cours de ces quarante dernières années, voyant finalement naître une opposition entre le gouvernement de Kaboul et les Talibans. Les « talibans » (au sens littéral « les étudiants »), forment alors un mouvement fondamentaliste islamique. En 1996, leur première action d'éclat est de prendre Kaboul, capitale de l'Afghanistan et d'assassiner le Président au pouvoir. Depuis, bien que le gouvernement ait été rétabli, les tensions perdurent, les Talibans contrôlant certains territoires afghans. À cette réalité déjà complexe, s'ajoute un nouvel acteur : l'État islamique. En effet, l'Afghanistan représente pour cette entité un terrain géostratégique clé.

Ainsi, trois oppositions coexistent, une entre le gouvernement et les Talibans, une entre le gouvernement et l'État islamique et la dernière entre les Talibans et l'État islamique. Ces problématiques représentent aujourd'hui la cause principale de la déstabilisation du pays. Face à cette instabilité, le gouvernement tente de se reconstruire, l'OTAN est intervenue pour le soutenir, mais s'est finalement retirée en 2014. Les États-Unis apportent maintenant une aide militaire et des moyens financiers destinés à aider le gouvernement à se stabiliser et à faire face aux menaces grandissantes. Néanmoins, l'absence de moyens de la police et de l'armée contribue à accentuer l'insécurité, amoindrissant l'effet des aides déployées²¹. S'ajoutent à cela des violences particulièrement ciblées sur les femmes et les filles, sur les musulmans chiites²² ainsi que sur des journalistes confrontés au problème accru de la censure²³.

Le niveau de violence est donc particulièrement élevé. Un groupe d'experts des Nations unies affirme dans un rapport de février 2018 que « *Kaboul a été la ville afghane la plus touchée par des attentats-suicide et des attaques complexes à la suite desquels il a été recensé le plus grand nombre de victimes civiles au cours de l'année 2017* »²⁴.

21 – France culture, *Que fuient les Afghans*, Du grain à moudre, 15 mars 2016

22 – Upper tribunal (Immigration and asylum Chamber), *Country guidance - Afghanistan Security*, 28 mars 2018.

23 – Amnesty international, *Rapport pays – Afghanistan*, 22 février 2018

24 – Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, *Afghanistan, Protection of civilians in armed conflict*, Annual report 2017,

En dehors de Kaboul, un nombre conséquent de territoires (que l'on estimait en 2016 à un tiers²⁵) est tombé sous le contrôle des Talibans²⁶. Les attentats provoqués et revendiqués d'un côté par les Talibans, et de l'autre par l'État islamique maintiennent un seuil de tension aigu qui pousse les Afghans à fuir, soit à l'intérieur du pays soit au-delà des frontières. Le niveau de violence est généralement reconnu par les États d'accueil, notamment par la France. La Cour nationale du droit d'asile y a notamment reconnu qu'un demandeur d'asile dont le récit est pourtant imprécis, ne doit pas être renvoyé en Afghanistan aux motifs qu'il existe un risque réel en cas de retour du fait « *d'une situation de violence aveugle de haute intensité* »²⁷.

L'incertitude de l'exil, le danger du retour

S'ajoutent à cela des problèmes dans les pays d'accueil, notamment l'Iran et le Pakistan car si les deux pays limitrophes accueillent plus de 95% des Afghans réfugiés²⁸, ils y sont pourtant victimes de discrimination et d'attaques régulières²⁹.

Les pays de l'Union Européenne sont également touchés par des problématiques liées au nombre grandissant de réfugiés afghans. Une déclaration commune entre l'Union européenne et l'Afghanistan a d'ailleurs été prise en octobre 2016 visant à renvoyer les Afghans en situation irrégulière dans leur pays³⁰. Pourtant, les craintes en cas de retour sont élevées : la situation sécuritaire est alarmante, les menaces des Talibans en amont de l'exil (destinées à convaincre les Afghans d'abandonner l'idée de quitter le pays) ne sont pas rares. Tout cela constitue une réserve sérieuse à la possibilité de mettre en œuvre des retours forcés d'Afghans.

25 — Le Monde, *Les insurgés talibans contrôlent un tiers de l'Afghanistan*, J. Bouissou, 11 août 2016

26 — Upper tribunal., *Op.Cit.*

27 — CNDA 9 mars 2018 M. H n° 17045561 C

28 — Amnesty international, *Op.cit.*

29 — Ritimo, *Que fuient les réfugiés afghans*, Zoom d'actualité, 16 mars 2016

30 — Conseil de l'Union européenne, *Signature d'un accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'UE et l'Afghanistan*, Communiqué de presse, 12 février 2017

chapitre deux

l'asile en europe



"Peu importe où nous allons, du moment que ce n'est pas dans le camp".

Mohamad Alhajer, 36 ans, porte Maria, sa fille de 4 ans, sur le ferry qui les emmène à Athènes (Grèce) après un hiver difficile sur les îles de Samos. Février 2018. © HCR/Markel Redondo

1 • Panorama statistique

Une baisse générale des demandes d'asile mais une grande disparité dans les évolutions à travers l'Union européenne

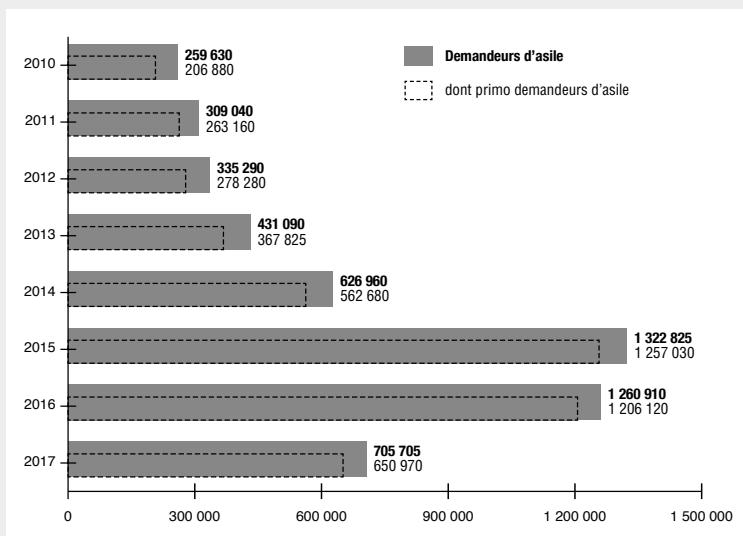
Une nette baisse des demandes d'asile en valeur absolue

D'après Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, le nombre de primo-demandeurs d'asile¹ enregistrés au sein de l'Union européenne (UE) a diminué de près de moitié entre 2016 et 2017. 650 970 primo-demandeurs ont été enregistrés en 2017, contre 1 206 120 en 2016². Cette baisse de 46% ramène à un niveau de demandes comparable à celui de 2014, avec 562 680 primo-demandeurs après deux années successives à plus d'un millions de primo-demandeurs. La part des demandes de réexamen en 2017 représente 8%.

1 — Eurostat entend par «primo-demandeur d'asile» toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale ou a été incluse dans une telle demande comme membre de la famille.

2 — Eurostat, Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies). Hors demandes d'asile de ressortissants de pays membres de l'UE

Evolution des demandes d'asile dans l'UE, 2010-2017



Sources: Eurostat³

Malgré la baisse importante du nombre de primo-demandeurs, cette dynamique reste inégale selon les États membres. En 2017, l'Allemagne reste le premier pays d'accueil, malgré une baisse de 722 265 primo-demandeurs en 2016 – l'essentiel des personnes arrivées en 2015 ayant vu leur demande d'asile enregistrée en 2016 - à 198 255 en 2017. Elle est suivie par l'Italie avec 126 550 primo-demandeurs (19,4%), puis la France avec 91 965 primo-demandeurs⁴ (14,1%), la Grèce avec 56 940 primo-demandeurs (8,7%), le Royaume-Uni avec 33 310 primo-demandeurs (5,1%), et l'Espagne avec 30 445 primo-demandeurs (4,7%). Cette répartition des primo-demandeurs dans l'UE a évolué depuis l'année dernière. En 2016, l'Allemagne était déjà le pays ayant enregistré le plus de premières demandes d'asile, mais il représentait à lui seul près de 60% de l'ensemble de ces demandes. La part de l'Italie a augmenté puisqu'elle était à 9,8% en 2016, ainsi que celle de la France avec 6,7% en 2016, ou encore celle de l'Es-

3 – *Ibid.*

4 – Les données fournies par Eurostat utilisées pour ce chapitre, à des fins de comparaison, diffèrent parfois légèrement des données nationales fournies par l'OFPRA et figurant dans le chapitre suivant.

pagne avec 1,2%. Le deuxième point à relever est la différence des taux de variations à travers l'UE. Certains ont connu une forte baisse des demandes d'asile, comme l'Allemagne (-73% soit 524 010 de moins), l'Autriche (-44% soit 17 420 de moins), les Pays-Bas (-16,5% soit 3 195 de moins), et le Royaume-Uni (-15% soit 5 930 de moins). Les baisses sont encore plus importantes en Hongrie (- 88,9%, de 28 215 à 3 115 demandes), et en Bulgarie (- 81,7%, de 18 990 à 3 470 demandes). Des augmentations par rapport à 2016 peuvent être relevées en Espagne (+96%, soit 14 900 primo-demandeurs de plus), en Roumanie (+154% soit 2 845 demandeurs de plus), en France (+19% soit 14 300 de plus), en Grèce (14% soit 7 200 de plus), et en Italie (+4% soit 5 400 de plus).

Primo-demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE 2016-2017

	2016	2017	Variation 2016/2017	Part total UE 2016	Part total UE 2017
UE 28	1 206 120	649 855	-46%	100%	100%
Allemagne	722 265	198 255	-73%	59,8%	30,5%
Italie	121 185	126 550	4%	10%	19,5%
France	76790	91 070	19%	6,3%	14%
Grèce	49 875	57 020	14%	4,1%	8,8%
Royaume Uni	39 240	33 310	-15%	3,2%	5,1%
Espagne	15 570	30 445	96%	1,2%	4,7%
Autriche	39 875	22 160	-44%	3,3%	3,4%
Suède	22 330	22 190	-1%	1,8%	3,4%
Pays-Bas	19 285	16 090	-17%	1,5%	2,5%
Belgique	14 250	14 035	-1%	1,1%	2,2%
Finlande	5 275	4 325	-18%	0,4%	0,7%
Chypre	2 840	4 475	57%	0,2%	0,7%
Roumanie	1 855	4 700	154%	0,1%	0,7%
Hongrie	28 215	3 115	-89%	2,3%	0,5%
Bulgarie	18 990	3 470	-82%	1,5%	0,5%
Pologne	9 780	3 005	-69%	0,8%	0,5%

Danemark	6 055	3125	-48%	0,5%	0,5%
Irlande	2 315	2 910	26%	0,2%	0,4%
Luxembourg	2 065	2 320	13%	0,1%	0,4%
Malte	1 735	1 610	-7%	0,1%	0,2%
République Tchèque	1 200	1 140	-5%	0,0%	0,2%
Portugal	710	1 015	43%	0,0%	0,2%
Slovénie	1 265	1 435	14%	0,1%	0,2%
Croatie	2 150	880	-59%	0,1%	0,1%
Lituanie	415	520	26%	0,0%	0,1%
Lettonie	345	355	3%	0,0%	0,1%
Estonie	150	180	21%	0,0%	0,0%
Slovaquie	100	150	49%	0,0%	0,0%
Suisse	25 820	16 615	-36%	2,1%	N/A
Norvège	3 240	3 350	3%	0,2%	N/A
Islande	1 100	1 065	-3%	0,0%	N/A
Liechtenstein	75	N/A	N/A	0,0%	N/A

Source : Eurostat⁵

Le nombre de primo-demandeurs d'asile comparé à la population nationale redistribue les cartes de l'accueil

En 2017, en proportion de la population de chaque État membre, la Grèce a enregistré le nombre le plus élevé de primo-demandeurs avec 5 295 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants, puis Chypre (5 235), le Luxembourg (3 931), et Malte (3 502)⁶. En bas du classement, on retrouve la Slovaquie (27 primo-demandeurs par million d'habitants), la Pologne (79), le Portugal (98), la République tchèque (108) et l'Estonie (138). La moyenne de l'UE en 2017 est de 1 270 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants, alors qu'elle était de 2 360 en 2016, et de 2 470 en 2015.

5 — Eurostat, Communiqué de presse 47/2017, *650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017*, 20 mars 2018. Hors demandes d'asile de ressortissants de pays membres de l'UE.

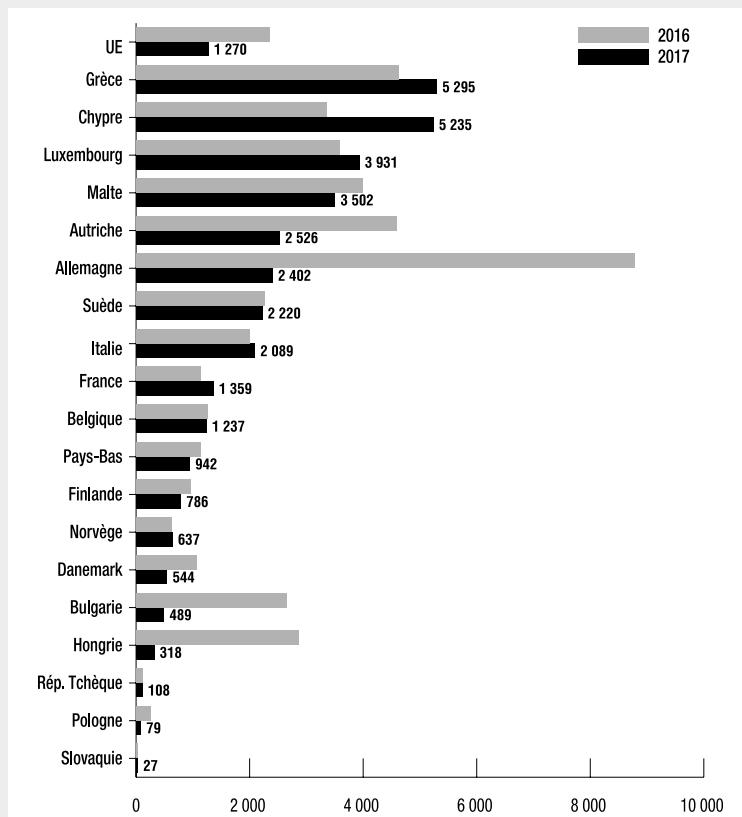
6 — *Ibid.*

Ainsi, cette mise en perspective permet de voir que si la France est troisième dans le classement des premières demandes d'asile en valeur absolue, elle se retrouve à la 11^{ème} place en comparaison à sa population nationale avec 1 372 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants. On peut également observer ce phénomène pour l'Italie avec 126 550 primo-demandeurs en 2017, mais 2 089 primo-demandeurs par million d'habitants. Certains pays en bas du classement en valeur brute se retrouvent propulsés vers les premiers pays d'accueil en proportion à leur population nationale comme Malte et le Luxembourg.

Le ratio primo-demandeurs d'asile par million d'habitants a globalement diminué dans la majorité des États membres de l'UE en 2017 avec une baisse de 89% en Hongrie, 82% en Bulgarie, 73% en Allemagne, 45% en Autriche, 49% au Danemark. Certains pays font état d'une augmentation, comme Chypre avec une hausse de 56%, et la Grèce avec 14%. De plus, une augmentation importante en valeur absolue peut se révéler trompeuse quant à l'importance de l'accueil, comme on peut le constater avec la Roumanie avec une augmentation de 154% en valeur absolue mais qui représente seulement 239 primo-demandeurs par million d'habitants, de même pour l'Espagne avec 96% d'augmentation en valeur absolue mais une proportion de 654 primo-demandeurs par million d'habitants. Le constat est le même pour le Portugal et la Slovaquie avec respectivement 43% et 49% de hausse en valeur absolue, mais représentant 98 et 27 primo-demandeurs par million d'habitants. Ces ratios restent largement en dessous de la moyenne européenne de 1 270 primo-demandeurs par million d'habitants alors que ces pays ont connu les augmentations les plus importantes de primo-demandeurs d'asile.

Cette mise en perspective permet d'identifier les pays les plus sollicités mais également de mieux analyser les données absolues souvent reprises dans les médias ou déclarations politiques.

Nombre de primo-demandeurs d'asile pour un million d'habitants dans plusieurs États membres de l'UE



Source : Eurostat⁷

Sensible évolution dans le classement des pays d'origine des primo-demandeurs

La Syrie (102 385 soit 16% des primo-demandeurs), l'Irak (47 525 soit 7%) et l'Afghanistan (43 625 soit 7%) sont les trois principaux pays d'origine des personnes déposant une demande de protection internationale dans les États membres de l'UE, représentant à eux seuls 30% des primo-demandeurs d'asile. Les Syriens sont les principaux

7 — Ibid.

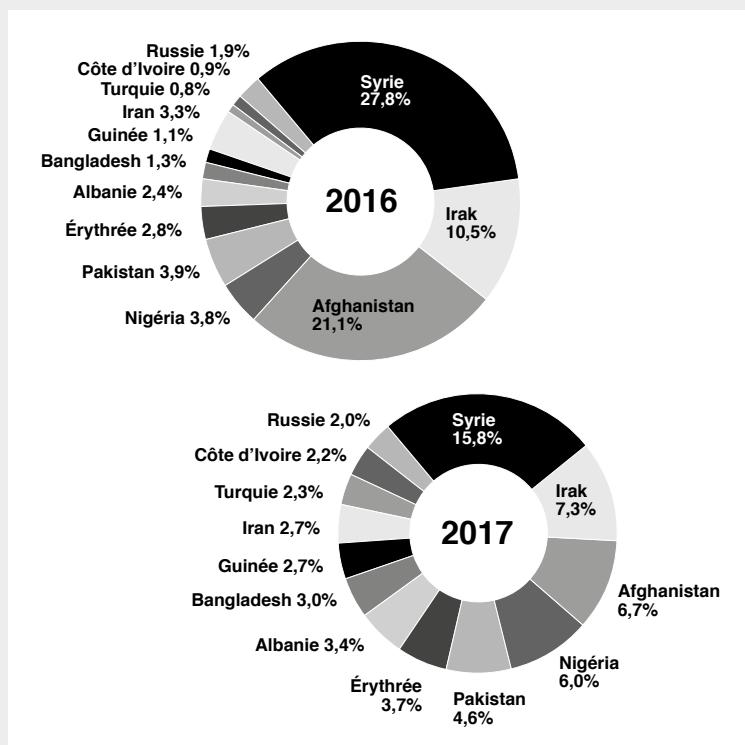
demandeurs d'asile depuis 2013. 48% de leurs demandes sont déposées en Allemagne (49 000), 16% en Grèce (16 345) et en 7% en Autriche (7 260). Ils constituent la principale nationalité dans quatorze États membres de l'UE. Cette répartition est sensiblement la même pour les Irakiens, avec 46% en Allemagne (21 930), 17% en Grèce (7 875) et 7% au Royaume-Uni (3 260). Les demandes afghanes sont plus importantes en Allemagne (38% soit 16 425), en Grèce (17% soit 7 485) et en France (15% soit 6 555).

En comparaison à 2016, cette répartition a sensiblement évolué avec une diminution générale de la part de ces principales nationalités. La part des demandes syriennes a significativement diminué puisqu'elle représentait 28% du nombre total des primo-demandeurs d'asile en 2016 (334 830). La part des demandes afghanes est passée de 15% à 7% (182 960 demandes en 2016 et 43 625 en 2017). La part des Irakiens a aussi diminué, passant de 127 000 en 2016 soit 11% à 47 525 en 2017 soit 7%. Cette baisse des demandes d'asile de ces nationalités en UE est notamment due à la mise en œuvre de l'Accord UE-Turquie signé le 16 mars 2016, qui a considérablement réduit les arrivées depuis la Méditerranée orientale et a restreint l'accès au territoire européen. Malgré ces évolutions, ces trois nationalités restent tout de même les plus importantes dans les demandeurs d'asile démontrant un besoin de protection internationale toujours présent. Les situations sécuritaires dans ces trois pays ne se sont pas significativement améliorées et les perspectives complexes d'accueil et d'intégration dans les pays voisins, poussent ces ressortissants sur les routes migratoires pour rejoindre le territoire européen.

Concernant les autres nationalités, il faut noter une baisse importante des demandes d'asile des ressortissants du Pakistan (47 585 en 2016 et 29 570 en 2017), de l'Érythrée (33 385 en 2016 à 24 355 en 2017), d'Albanie (29 020 en 2016 à 22 075 en 2017), du Nigéria (46 255 en 2016 à 39 090 en 2017), et d'Iran (40 210 en 2016 à 17 260 en 2017). Alors qu'elles faisaient partie des 10 premières nationalités l'année dernière, les demandes de ressortissants Russes ont chuté passant

de 23 050 en 2016 à 12 680 en 2017. Le Bangladesh poursuit son augmentation globale depuis 2012, passant de 16 030 en 2016 à 19 280 en 2017, tout comme la Guinée passant de 13 465 en 2016 à 17 705 en 2017, alors qu'en 2015, 5 490 demandes avaient été enregistrées. Les demandes de Côte d'Ivoire sont aussi en nette augmentation atteignant 13 995 demandes en 2017, contre 11 200 en 2016 et 5 585 en 2015. Il est également à noter que la demande d'asile des Turcs est en augmentation depuis 2015, avec 14 630 demandes en 2017 contre 10 105 en 2016 et 4 180 en 2015, ainsi que le Venezuela avec 11 945 demandes en 2017, contre 4 710 en 2016 et 785 en 2015.

Les principaux pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'UE en 2016 et 2017



Source : Eurostat⁸

8 — Ibid.

Des taux de protection très variables selon les États membres et selon les nationalités des demandeurs d'asile

En 2017, les 28 États membres ont rendu un total de 973 330 décisions de première instance – contre 1 106 405 en 2016 et 592 580 en 2015 – et 266 345 décisions « définitives »⁹ contre 221 320 en 2016 et 179 300 en 2015. Au total, sur les 1 239 675 décisions prises (première instance et définitives) en 2017, les États membres ont rendu 538 080 décisions positives accordant une protection, dont 442 895 en première instance et 95 185 après un recours, représentant une baisse de 24,25%. Le taux de protection global¹⁰ en 2017 est de 55,3% (64% en 2016), le taux de protection en première instance est de 45,5% (61% en 2016), et de 35,7% après un recours (17% en 2016). Parmi les décisions rendues en première instance, 222 075 ont accordé le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, 157 870 ont accordé le statut de protection subsidiaire, et 530 810 décisions ont rejeté la demande. Parmi les décisions définitives rendues après recours, 49 555 ont débouché sur un statut de réfugié, et 31 055 sur un statut de protection subsidiaire. De plus, parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu un statut de protection, 77 500 ont reçu une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires sur la base de la législation nationale, majoritairement en Allemagne (50 420) et en Italie (10 015).

En 2017, l'Allemagne a enregistrée le plus grand nombre de personnes ayant obtenu une protection, avec 325 370 personnes soit 60% des décisions positives octroyées en UE. Elle est suivie de la France (40 575 personnes), de l'Italie (35 130), de l'Autriche (33 925) et de la Suède (31 235). Si l'on remet en perspective le nombre de décisions positives par rapport à la population des États membres,

9 — Eurostat entend par décision « définitive » toute décision prise par une autorité administrative ou judiciaire à l'issue d'un recours formé contre une décision rendue en première instance et qui ne peut plus faire l'objet d'un recours. Par conséquent, cette définition n'inclut pas les décisions rendue en première instance dont les délais de recours seraient forçlos.

10 — Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance. Eurostat communique un taux de reconnaissance de 54% correspondant à la part des décisions positives dans le nombre total de décisions.

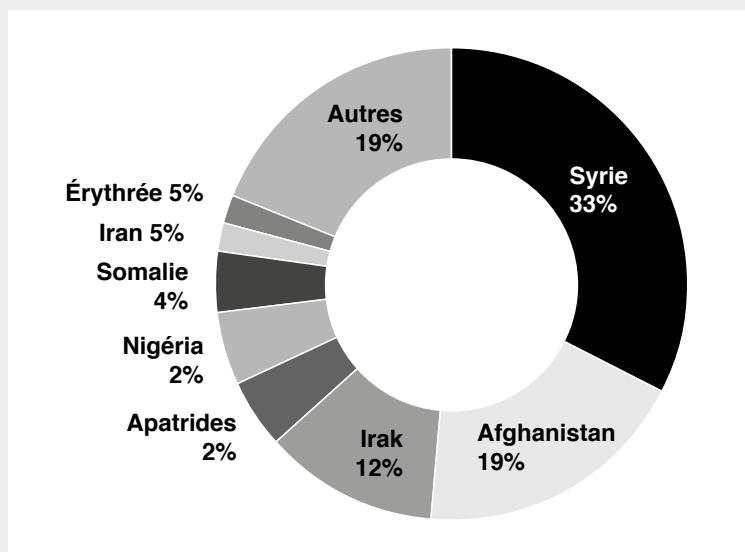
ces statistiques prennent une autre dimension. Si la France est le deuxième pays à avoir accordé des protections, cela ne représentant que 605 personnes par million d'habitants, alors que pour l'Allemagne cela représente 3 945 personnes par million d'habitant, au-dessus de la moyenne européenne de 1 050 personnes. Les autres États membres au-dessus de cette moyenne sont la Belgique (1 135), la Grèce (1 115), Chypre (1 520), Malte (1 770), le Luxembourg (1 915), l'Autriche (3 865), la Suède (3 125). En bas du classement, on trouve la Slovaquie (10), la République tchèque (15), la Pologne (15), le Portugal (50), l'Estonie (70) et l'Espagne (100).

De plus, les taux d'accord en première instance sont très variables d'un État membre à un autre avec une moyenne de 46% au niveau européen contre 61% en 2016. Dans le haut du classement on retrouve l'Irlande (89%), la Lituanie (78%), le Luxembourg (66%), Malte (69%), et la Slovaquie (68%), et à l'opposé la République tchèque (12%), la Pologne (25%), la France (29%), la Croatie (31%), la Hongrie (31%), et le Royaume-Uni (31%). On constate une évolution particulièrement importante par rapport à 2016 dans ces taux d'accord en première instance. En effet, le taux d'accord a augmenté en Hongrie de 8 à 31%, en Irlande de 23 à 89%, en Grèce de 24 à 43%, en Pologne de 12 à 25%. Mais il a diminué en République tchèque de 34 à 12%, au Danemark, de 68 à 34%, en Allemagne de 69 à 50%, à Chypre de 66 à 51%, à Malte de 83 à 69%, au Pays-Bas de 72 à 49%, en Autriche de 72 à 53% et en Suède de 69 à 44%. Le taux d'accord européen tend globalement vers la baisse car les États où les taux ont diminué sont ceux qui accueillent le plus grand nombre de demandeurs d'asile et qui ont rendu le plus nombreux de décisions, contrairement aux autres États qui ont vu leur taux augmenter (à l'exception de la Grèce).

Une analyse de la situation dans chaque pays est nécessaire pour comprendre la variation des taux de protection. Celle-ci peut dépendre des politiques publiques mises en œuvre, mais une augmentation du taux ne signifie pas nécessairement qu'une politique d'asile plus favorable est mises en œuvre : à titre d'exemple la Hongrie voit son taux d'accord augmenter mais a fortement limité les arrivée et

mis en place un dispositif drastique de recevabilité qui opère un filtre limitant fortement les demandes d'asile (en baisse de 89%). Ces données doivent également être mises en perspectives avec les nationalités des personnes protégées et la part de ces nationalités parmi les demandeurs d'asile d'un pays. Ainsi, 33% des statuts de protection ont été accordées aux Syriens soit à 175 800 personnes, 19% aux Afghans soit 100 700 personnes, et 12% à des Irakiens soit 64 300 personnes. La part des Syriens dans les demandeurs d'asile ayant obtenu un statut de protection est en baisse (57% en 2016) même s'ils restent les principaux bénéficiaires d'un statut de protection internationale dans 18 États membres et correspondant à la diminution du nombre de primo-demandeurs d'asile Syriens entre 2016 et 2017. Il faut aussi noter que parmi les 175 800 Syriens qui ont obtenu un statut de protection dans l'UE, plus de 70% sont enregistrés en Allemagne.

Demandeurs d'asile bénéficiaires d'un statut de protection internationale dans l'UE, par nationalités, en 2017



Source : Eurostat¹¹

11 — Eurostat, Communiqué de presse 67/2018, Les États membres de l'UE ont accordé en 2017 la protection à plus de 500 000 demandeurs d'asile, 19 avril 2018.

Le taux de reconnaissance en première instance est supérieur à 50% pour les nationalités suivantes : Syriens (94%), Érythréens (92%), Somaliens (69%), Soudanais (60%), Irakiens (56%), et Iraniens (54%). Un taux de protection de 69% est par ailleurs constaté pour les apatrides. Il est inférieur à 15% pour les Pakistanais (12%), les Arméniens (10%), les Kosovars (9%), et les Albanais (5%). On constate une diminution du taux de reconnaissance pour les Afghans de 57 à 46%, pour les apatrides de 89% à 69%, et une augmentation pour les Soudanais de 52 à 60%.

S'agissant des types de protection accordée, 50% des décisions positives ont accordé un statut de réfugié, 35% un statut de protection subsidiaire, et 14% un titre de séjour pour raisons humanitaires. Cette répartition reste à peu près identique à celle de 2016, hormis une augmentation de la part des titres de séjour pour raisons humanitaires passant de 8% à 14%. Après avoir nettement augmenté en 2016, la part de protection subsidiaire garde le même niveau en 2017. Cependant, de grandes différences sont à noter entre les États membres. En effet, l'Italie délivre toujours plus de titres de séjour pour raisons humanitaires que de statuts de réfugiés ou de protections subsidiaires. L'Allemagne a accordé deux fois plus de titres de séjour pour raisons humanitaires (26 010 en 2016 et 50 420 en 2017). Certains États membres privilégient l'octroi d'un statut de protection subsidiaire comme l'Espagne, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal.

Il faut également noter l'augmentation du nombre de décisions positives en appel de 152% pour une augmentation de 21% du nombre de décisions définitives. Le taux de protection en appel est ainsi passé de 17% en 2016 à 36% en 2017, et le taux d'octroi de statut de réfugiés et de protection subsidiaire est aussi passé de 13% à 30%. Cette augmentation est particulièrement flagrante en Allemagne avec une hausse des décisions définitives positives de 464% par rapport à 2016, et un taux de protection qui est passé de 9% à 40% en appel.

Les demandes de protection internationale en instance de décision ont diminué, avec 927 300 personnes en cours d'examen à la fin de l'année 2017, contre 1 094 100 à la fin de l'année 2016, soit une baisse de 15,2%.

Les données statistiques, enjeu clé des politiques européennes

Des méthodes de calculs divergentes

Les statistiques migratoires sont un sujet particulièrement stratégique dans la politique migratoire européenne. Elles sont régulièrement reprises par les autorités politiques nationales et européennes pour évaluer l'efficacité des politiques mises en place et justifier la fermeture des frontières, sans pour autant en saisir toute la signification et les nuances¹².

Plusieurs organisations assurent leur propre système de suivi des flux migratoires. Frontex, l'agence européenne des garde-côtes et des garde-frontières fait régulièrement état de l'évolution des détections de franchissements irréguliers. Ces chiffres sont repris par la Commission européenne, notamment dans son rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration. Il fait état en 2017 de 204 719 détections de franchissements illégaux de frontières de l'UE¹³. De son côté, l'Organisation internationale pour les migrations assure aussi un suivi des flux migratoires à travers sa matrice du suivi des déplacements (DTM Global Network). Dans son rapport 2017 sur les arrivées en Europe, elle comptabilise 186 768 arrivées en Europe¹⁴, dont 172 362 par la mer et 14 406 par voie terrestre. Le HCR se concentre quant à lui sur les arrivées par la mer avec 172 301 arrivées comptabilisées en 2017¹⁵. Il estime également à 3 139 morts et disparus en 2017, tandis l'OIM en dénombre 3 119. Frontex pour sa part ne comptabilise pas cette donnée. Cette différence de chiffres est également notable en 2016, puisque Frontex a comptabilisé 511 046 détections de traversées illégales des frontières extérieures de l'UE

12 — Voir *infra* dans ce chapitre des développements sur la baisse des arrivées consacrée comme indicateur clé d'une politique d'asile et d'immigration.

13 — Frontex, *Rapport Analyse de risques 2018*, 6 mars 2018

14 — IOM, *Migration Flows to Europe 2017 Overview*, 7 février 2018

15 — HCR, *Data Mediterranean Situation*. Les données incluent les arrivées par la mer, sauf pour l'Espagne qui compte également les arrivées par voies terrestres.

en 2016, alors que l’OIM a comptabilisé 387 739 arrivées en Europe, et le HCR 362 753 arrivées par la mer en Europe. Cela représente une différence de 200 000 personnes environ, ce qui assez important si on prend en compte l’impact de ces statistiques dans le débat public. De plus, Frontex met en perspective ce chiffre de 511 046 détections dans son rapport de 2016, puisqu’elle précise que ce chiffre correspond à environ 382 000 nouvelles entrées depuis l’Afrique, le Moyen-Orient et l’Asie. Ce chiffre de nouvelles arrivées n’a pas été communiqué cette année par Frontex dans son rapport sur « l’analyse de risques » en 2018.

Si ces données sont si différentes d’une structure à une autre, c’est à cause des méthodes de calcul qui divergent selon les organisations. Frontex calcule un nombre de franchissements irréguliers des frontières européennes et rapporte des données issues des États membres et des États associés à la zone Schengen. Du fait qu’elle ne compte pas un nombre de personnes mais un nombre de détections de franchissements de frontières, elle peut compter plusieurs fois la même personne qui peut franchir plusieurs fois les frontières de l’UE.

Cette clarification a été notifiée par Frontex lors d’un communiqué de presse en 2015 suite à plusieurs interpellations sur cette méthode de comptabilité¹⁶. De plus, l’analyse des flux ne s’opère pas de la même façon. Frontex se concentre sur les routes migratoires qu’elle divise entre la route de la Méditerranée centrale, occidentale, et orientale, la route de l’Afrique de l’Ouest, la route des Balkans occidentaux et la route par la mer noire. L’OIM et le HCR comptabilisent selon les pays d’arrivées se concentrant majoritairement sur l’Espagne, l’Italie, la Grèce, Chypre et la Bulgarie. Même si ces deux organisations évoque également des routes migratoires spécifiques dans certains rapports, leur comptabilité repose sur le pays d’arrivée du migrant et non sur une détection à une frontière sur une zone géographique étendue.

16 — *Frontex, 710 000 migrants entered EU in first months of 2015*, 13 octobre 2015.

Une autre question doit également être soulevée. Les importants flux migratoires de 2015 et 2016 ont amené l'Union européenne à renforcer les moyens et le mandat de Frontex dans cette nouvelle Agence de garde-frontières et de garde-côtes. Ainsi l'augmentation des détections de franchissement illégaux aux frontières extérieures de l'UE peut s'expliquer par une hausse des arrivées, mais également par un renforcement continu des moyens de l'Agence¹⁷ (déploiement d'opérations maritimes renforcées et d'agents de liaison dans les pays tiers et européens notamment), lui permettant de bénéficier de moyens supplémentaires pour détecter ces arrivées.

La donnée statistique est indispensable pour analyser et suivre la problématique de l'asile et des migrations, mais elle est également un outil politique et stratégique. Une mise en perspective et une analyse des méthodes de comptabilité sont primordiales pour mieux la comprendre et la sortir du discours politique dans lequel elle peut être noyée.

Les risque de l'interopérabilité des données sur le droit d'asile

Le 12 décembre 2017, la Commission européenne a proposé une mise à niveau des systèmes d'information de l'UE en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations¹⁸. L'objectif de ces mesures est de permettre un échange d'informations et un partage des données plus intelligent et plus efficient entre les différents systèmes et d'assurer aux garde-frontières et aux agents de police un accès permanent aux informations pertinentes. Ces mesures sont présentées aussi comme un moyen de renforcer la sécurité des citoyens de l'Union en facilitant la gestion des frontières extérieures et en renforçant sa sécurité intérieure. Le raccordement des systèmes d'informations permettra à la fois de détecter les personnes qui représentent une menace pour la sécurité quand elles franchissent les

17 — Commission européen, *Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, Communiqué de presse, 2 mai 2018.

18 — Commission européenne, *Union de la sécurité : la Commission comble les lacunes en matière d'information afin de mieux protéger les citoyens de l'Union*, 12 décembre 2017.

frontières de l'UE et lorsqu'elles sont dans l'espace Schengen, mais il facilitera aussi l'identification des personnes vulnérables telles que les mineurs non accompagnés.

La Commission a donc proposé un règlement portant sur l'établissement d'un cadre d'interopérabilité entre des systèmes d'information existants en cours de refonte tels que le système d'informations Schengen (SIS), Eurodac, le système d'information des visas (VIS) ; et de nouveaux systèmes d'informations en cours de développement : le système Entrée/Sortie (EES), le système européen d'autorisation et d'information de voyage (ETIAS), le système européen d'informations sur les données criminels des ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN). La proposition inclut également l'intégration des données d'Interpol sur les documents de voyage perdus et volés, et la consultation de données d'Europol. Plus concrètement, la Commission propose la mise en place d'un portail de recherche européen qui regroupera l'ensemble des données lors d'une requête par les autorités policières autorisées, un service de partage des données biométriques, un répertoire commun d'identités et un détecteur d'identités multiples. Elle souhaite également créer un répertoire central de rapports et de données statistiques, mettre en place un format universel pour le stockage des informations et créer des mécanismes de contrôle automatique sur la qualité des données.

Alors que la Commission assure que ce processus aura un impact positif sur le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles consacrés respectivement par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et respecte pleinement la dignité et l'intégrité humaine, l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) a émis de grandes inquiétudes pour les droits des personnes en besoin de protection internationale¹⁹. Non seulement l'agence craint un impact relatif au respect de ces deux articles, mais également sur le droit à un recours effectif (article 47),

19 — FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, mai 2017.

sur l'interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants (article 4), sur le droit à l'intégrité de la personne (article 3), à la liberté et à la sécurité de la personne (article 6), sur le droit d'asile (article 18), sur l'interdiction de l'expulsion collective (article 19), sur les droits de l'enfant (article 24), et sur l'égalité devant la loi (article 20).

La FRA alerte par exemple sur le risque de piratage de ces bases de données par des régimes politiques et des agents répressifs qui pourraient empêcher les opposants politiques de demander l'asile ou permettre de suivre leurs mouvements. En outre, le partage de données avec des pays tiers prévu par ce nouveau règlement mettrait également en danger des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le partage de données est normalement interdit pour les personnes qui ont déposé une demande d'asile en UE par l'article 48 la directive Procédures et dans l'article 35 du règlement Eurodac. Cependant, ces garanties procédurales ne sont pas toujours respectées et appliquées selon la FRA. Des informations peuvent être partagées pour vérifier l'identification du ressortissant d'un pays tiers. En Bulgarie, des organisations de la société civile ont notamment relevé que les autorités partageaient les empreintes digitales des demandeurs d'asile se disant syriens avec les services consulaires de l'ambassade de Syrie, et mettant ainsi en danger la sécurité des personnes²⁰.

L'intégration des données d'Interpol, dans lesquelles des pays tiers peuvent inclure des informations sur des opposants politiques, peuvent également les empêcher de quitter leur pays ou d'être accepté dans un potentiel pays d'asile. De plus, la FRA ajoute que l'usage de faux documents ne devrait pas avoir un impact négatif sur les décisions d'accorder le statut de protection internationale. Il doit être pris en compte que de nombreuses personnes en besoin de protection cachent leur identité pour se protéger, et d'autres peuvent être dans l'incapacité de fournir les documents nécessaires pour une entrée légale. La Cour européenne des droits de l'homme a également noté que la communication entre les autorités du pays d'accueil et

20 — ECRE dans FRA, *Op.Cit.*

les services consulaires du pays d'origine dans un objectif de retour, sans informer explicitement que la personne a fait une demande de protection, peut donner suffisamment d'information aux pays d'origine pour déduire que c'est un débouté du droit d'asile²¹.

Ce système peut également avoir un impact négatif sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière. La FRA relève que la peur des migrants de se faire interpellé par les autorités avec ce nouveau système les pousseront à ne pas s'approcher des services d'aide sociale, sanitaire ou à ne pas inscrire leurs enfants dans les écoles. La FRA relève également que la collecte des informations biométriques et des empreintes digitales doit se faire dans le respect de la dignité humaine, et non dans l'usage de la force comme cela a pu être constaté par l'Agence.

21 — CEDH, *F.N. and Others v. Sweden*, No. 28774/09, 18 décembre 2012, § 74-76.

2 • Le territoire européen de plus en plus difficile d'accès pour les personnes en besoin de protection internationale

L'évolution des routes migratoires

Dans son rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration²², la Commission européenne fait état de près de 205 000 détections de traversées irrégulières aux frontières en 2017, soit 28% de moins qu'en 2014, marquant à un retour du niveau précédent la « crise » de 2015. Chaque route vers le territoire européen a évolué différemment, démontrant leur évolution constante et l'impact des politiques européennes sur celles-ci.

La route de la Méditerranée orientale a connu une baisse de 77% des détections des traversées irrégulières (42 319 en 2017 contre 182 227 en 2016), et a vu évoluer la répartition des nationalités des arrivants. En 2017, les trois principales nationalités sont les Syriens (40%), les Irakiens (19%) et les Afghans (11%). En mars 2018, les Syriens sont à 32%, les Irakiens à 27% et les Afghans à 13%. Les traversées irrégulières de la Turquie vers la Grèce par la frontière terrestre ont augmenté de 80% en 2017 avec plus de 5 500 détections de traversées. De plus, elle concerne particulièrement les ressortissants turcs (50%).

22 — Commission européenne, *Rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration*, 14 mars 2018. Le chiffre est arrondi puisque dans le rapport d'analyse de risque de Frontex le nombre présenté de détections de franchissements illégaux est de 204 719.

Les flux migratoires sur la route des Balkans restent relativement stables. Le renforcement des contrôles de sécurité et de la coopération entre les États membres, les agences européennes et les États des Balkans a permis de rendre les traversées irrégulières plus difficiles. Ainsi, de nouvelles routes se sont développées par l'Albanie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Slovénie. On relève également une augmentation du nombre d'Iraniens dans les flux, correspondant à la décision de la Serbie d'accorder un visa gratuit aux Iraniens. Enfin, des flux migratoires sont également en augmentation depuis les pays des Balkans vers la Grèce, notamment via l'Albanie.

La route de la Méditerranée centrale a fait l'objet d'une attention accrue de la part de la Commission européenne et des États membres, notamment à travers les cadres de partenariat de migration et la Déclaration de Malte de février 2017²³. Cependant la route compte toujours le plus grand nombre de détection de traversées irrégulières vers l'Europe, malgré une réduction des départs depuis la Libye depuis mi-juillet 2017. En 2017, 119 369 personnes sont arrivées en Italie par cette route, soit 34% de moins qu'en 2016. Au début de l'année 2018, il y a une évolution dans les nationalités, les exilés étant principalement Érythréens (24%), Tunisiens (20%), Nigérians (6%), alors qu'en 2017 on trouvait d'abord les Nigérians (15%), les Guinéens (8%), et les Ivoiriens (8%). L'augmentation des traversées depuis la Tunisie se poursuit, avec environ 20% de départs de ressortissants Tunisiens. Plus de 286 300 migrants ont été secourus depuis le 1^{er} février 2016 par les opérations de l'UE avec le soutien des garde-côtes Italiens. L'OIM fait état de 20 300 migrants secourus par les garde-côtes libyens dans les eaux territoriales libyennes en 2017. De plus, le nombre de morts et de disparus est environ de 2 853 personnes, soit 38% de moins qu'en 2016. 2 000 migrants ont également récupérés par les opérations de sauvetage dans le désert au Niger. Enfin, la route de la Méditerranée occidentale a connu une augmentation très importante des flux depuis

23 — Conseil européen, *Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale*, 3 février 2017

juin 2017. Le renforcement des contrôles au Niger, les opérations d'interception des embarcations maritimes au départ de la Libye et les opérations de la force conjointe UE-UA-ONU dans les centres de rétention en Libye ont amené les migrants à emprunter de nouvelles routes migratoires par la Méditerranée occidentale. Selon le HCR²⁴, en 2017, 28 349 migrants sont arrivés en Espagne, plus du double par rapport à 2016. La route passe par les villes de Ceuta et Melilla, par le Maroc, l'Algérie, mais aussi depuis les aéroports de Dakar et de Casablanca. Les principales nationalités en 2017 sont les Marocains (21%), les Algériens (18%), les Ivoiriens (14%), les Guinéens (13%), les Gambiens (11%). Début 2018, les nationalités principales sont les Guinéens (17%), les Marocains (17%), les Maliens (15%), les Ivoiriens (13%), et les Gambiens (7%).

Si la Commission européenne se félicite d'une baisse des flux migratoires vers l'UE, l'évolution des flux et des routes migratoires illustre également un besoin persistant de protection et une vulnérabilité accrue.

La baisse des arrivées irrégulières, indicateur de réussite de la politique migratoire européenne ?

L'un des indicateurs de réussite souvent mis en avant par la Commission européenne, au sujet de la politique migratoire européenne, est la réduction des arrivées irrégulières sur le territoire européen. Cette baisse a été rendue possible par plusieurs éléments clés de la politique extérieure européenne. D'une part, la déclaration UE-Turquie de mars 2016 a permis de fournir des résultats concrets dans la réduction des flux. En octobre 2015, 6 360 personnes en moyenne arrivaient quotidiennement sur les îles grecques contre 80 personnes

24 — HCR, *Desperate Journeys - January 2017-March 2018*, Avril 2018.

en moyenne depuis le 21 mars 2016²⁵. D'autre part, le renforcement de la gestion des frontières extérieures a également permis de réduire le nombre d'arrivées grâce aux moyens supplémentaires accordés à Frontex. Le soutien auprès des garde-côtes libyens, à travers l'opération EUNAVFOR Med Sophia, a également permis l'interception de près de 500 embarcations de migrants illégaux, l'appréhension de plus de 100 personnes suspectées de trafic et de traite et de renforcer les capacités des garde-côtes²⁶. Enfin, les nouveaux cadres de partenariats de migration réfugiés initiés en juin 2016 avec les pays tiers d'origine et de transit des migrants permettent de prévenir la migration illégale, de lutter contre les réseaux de passeurs et d'améliorer les opportunités dans les pays d'origine.

Cependant cette baisse des arrivées irrégulières, mise en avant par les autorités européennes et les États membres, permet-elle d'illustrer la réussite des politiques d'asile et d'immigration de l'UE ? Induit-elle une diminution des besoins en termes de protection internationale et de vulnérabilités des migrants ?

Le HCR a relevé dans un rapport que si les traversées depuis la Libye vers l'Italie ont diminué, elles n'en sont pas moins dangereuses²⁷. Elles se sont avérées de plus en plus périlleuses avec un taux de mortalité des personnes arrivant de Libye passant de 1 pour 14 personnes dans les trois premier mois de 2018, à 1 contre 29 personnes dans la même période en 2017²⁸. Si en valeur absolue le nombre de morts et disparus en mer a diminué (5 100 personnes en 2016, 3 100 en 2017), elle ne reflète pas la réalité meurtrière de ces traversées. Outre ces décès en mer, les morts le long des routes terrestres vers l'Europe sont également à déplorer avec au moins 75 morts en 2017, et des cas de refoulements persistants. Le rapport fait également état d'une dégradation très préoccupante de l'état de santé des nouveaux arrivants venant de la Libye.

25 – European Commission, *EU-Turkey Statement, Two years on*, Avril 2018.

26 – European Commission, *EU Action in Libya on Migration*, Decembre 2017.

27 – HCR, *Desperate Journeys - January 2017-March 2018*, Avril 2018.

28 – ONU Info, *Le nombre de réfugiés et migrants arrivant en Europe a diminué mais les dangers ont parfois augmenté* (HCR), 11 avril 2018.

De plus, le nombre de personnes en besoin de protection internationale n'a pas non plus diminué. Dans son rapport annuel d'évaluation des besoins en matière de réinstallation²⁹, le HCR a notamment évalué à près de 1,2 million le nombre de réfugiés dans le monde devant être réinstallés en 2017. La réduction des flux migratoires vers l'UE reflète une restriction de l'accès au territoire européen pour les personnes en besoin de protection, et donc de la possibilité de demander l'asile en UE. La politique opérée par les autorités européennes et les États membres visant à freiner les arrivées de personnes en besoin de protection fait reposer une responsabilité de l'accueil sur des pays en développement ou connaissant des situations d'instabilité économique, politique et/ou social et risque de contribuer à renforcer leur instabilité et celle de leur voisinage. Elle marque un désengagement de l'UE au regard de ses responsabilités en matière d'asile.

En outre, la politique européenne de lutte contre les flux migratoires irréguliers a un impact sur le respect des droits humains et amène les États membres et les autorités européennes à s'engager dans des partenariats vivement critiqués. En plus de la déclaration avec la Turquie, l'Accord entre la Libye et l'UE a pour objectif premier de lutter contre la migration irrégulière à travers le soutien des garde-côtes libyens. La situation de vulnérabilité extrême des migrants dans les centres de rétention officiels et officieux et les interceptions violentes d'embarcations maritimes de migrants ont pourtant mis en lumière les violations graves des droits des migrants. Un rapport d'un panel d'experts des Nations Unies a notamment fait état « *d'exécutions, de torture, et de privation de nourriture, d'eau et d'accès aux sanitaires dans des centres officiels libyens* »³⁰. La médiatisation de la situation des migrants en Libye par un reportage de la CNN a révélé une situation chaotique et désastreuse, pourtant connue depuis longtemps par les autorités politiques et dénoncée par les défenseurs des droits humains. À l'occasion du Sommet Union africaine-Union européenne de novembre 2017, une force conjointe s'est mise en place, avec

29 — HCR, *Chef du HCR : Il faut concrétiser les engagements en termes de réinstallation*, 12 Juin 2017.

30 — Conseil de sécurité des Nations unies, *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*», 1^{er} juin 2017, p.21

l'appui des Nations unies, pour organiser des missions d'évacuations depuis la Libye. En avril 2018, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a annoncé avoir atteint son objectif de 15 000 retours volontaires assistés depuis la Libye, et 1 300 réfugiés ont également été évacués par le (HCR) en grande partie vers le Niger. Malgré la mise en place de cette force conjointe, les organisations internationales ont un accès encore très restreint aux centres de détention officiels, et un nombre inconnu de migrants restent détenus dans les centres officieux gérés par des milices privées dans des conditions de vie désastreuses.

Le droit d'asile, nouvel enjeu sécuritaire européen ?

La concentration des efforts européens dans la lutte contre la migration irrégulière a engagé l'UE dans une vision sécuritaire des enjeux de migration et d'asile. La migration est de plus en plus intégrée dans les autres volets de la politique extérieure européenne notamment en matière de lutte contre le terrorisme, les réseaux de criminalité organisée, la pauvreté et les politiques de développement. Même si cette approche globale des migrations n'est pas nouvelle, elle a récemment amené l'UE à renforcer cette transversalité au risque de se détourner des enjeux de protection.

Dans sa lutte contre les causes de la migration irrégulière, l'UE concentre ses efforts sur le démantèlement des réseaux de passeurs, sans étudier en profondeur et sur le long terme le lien entre développement et sécurité. La vision européenne à court terme n'amène qu'à une « sur-sécurisation » de la question migratoire, impliquant de plus en plus des actions militaires, et ne traitent qu'en marge des enjeux de vulnérabilité et de protection des migrants. L'exemple du Niger et de la région du Sahel est flagrant.

En décembre 2017, l'UE annonce qu'elle apportera un soutien d'un milliard d'euros d'ici 2020 au Niger et appuiera « *les efforts de*

bonne gouvernance, du système national de justice et de sécurité ainsi que la lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains »³¹. C'est également le premier pays bénéficiaire du fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique qui « vise à lutter contre les causes profondes de l'instabilité, de la migration irrégulière et du phénomène des déplacements forcés ». En parallèle de ces fonds de financement, la mission EUCAP Sahel Niger de l'UE tente de répondre à « la nature transnationale des menaces » qui comprennent « la lutte contre l'insécurité, le terrorisme et la criminalité organisée, la sécurité énergétique et l'immigration illégale ». Ce dernier volet migratoire a été ajouté au mandat en mai 2015³².

En parallèle de ces opérations en pays de transit et d'origine, l'UE poursuit également son renforcement des frontières extérieures. Dans ce cadre, Frontex a lancé une nouvelle opération « *Themis* » qui inclut de nouveaux volets d'actions. Cette nouvelle opération remplace l'opération Triton, lancée en 2014³³. Elle inclut comme l'opération précédente la recherche et le sauvetage en mer, et un nouveau volet sur la lutte contre la criminalité et contre les réseaux terroristes. Un mélange des problématiques qui interroge sur la priorisation de ces différentes missions. Cette nouvelle opération intervient dans une zone géographique plus large dans les eaux couvrant les arrivées en provenance d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. Cette nouvelle opération inclut également une présence dans les *hotspots* en Italie avec un déploiement d'agents pour aider les autorités nationales à enregistrer les migrants, à prendre leurs empreintes digitales et confirmer leur nationalité. Le volet sécurité comprend la collecte d'information et de renseignements pour détecter les combattants étrangers et autres menaces terroristes. Ainsi le volet de sauvetage en mer devient très restreint dans ce mandat élargi et largement axé sur la sécurité et la lutte contre les réseaux

31 — Commission européenne, *L'UE apportera son soutien au Niger avec une aide de 1 milliard d'euros d'ici 2020*, 13 décembre 2017.

32 — Commission européenne, *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays du G5 Sahel*, 20 février 2018.

33 — Frontex, *Frontex launching new operation in Central Mediterranean*, 1 février 2018.

criminels. Ce renforcement des frontières extérieures est également à noter dans les Balkans occidentaux, avec l'adoption en février 2018 d'une nouvelle stratégie par la Commission européenne qui inclut la coopération en matière de sécurité et de migration³⁴.

En outre, en plus d'une gestion de plus en plus militarisée et sécurisée des frontières extérieures de l'UE, plusieurs États membres poursuivent les contrôles aux frontières intérieures réintroduits depuis 2015³⁵. Cette disposition, normalement temporaire, déroge au principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen, et a été finalement prolongée par quelques États membres. La France a poursuivi en 2017 les contrôles aux frontières intérieures, et a informé la Commission européenne au mois d'avril 2018 qu'elle poursuivrait les contrôles jusqu'à fin octobre 2018 en raison de la menace terroriste³⁶. D'autres États européens ont également réintroduit ces contrôles tels que l'Autriche, l'Allemagne, la Suède et la Norvège. La Suède a quant à elle adressé une demande à la Commission européenne pour poursuivre les contrôles pour des raisons de sécurité nationale et pour mieux maîtriser les flux migratoires.

Ainsi, ce renforcement des frontières extérieures et intérieures, et l'approche sécuritaire, voire militaire dans certains cas, des flux migratoires pose question en termes de droit à l'asile. Cette lutte effrénée contre la migration illégale se fait parfois au détriment des personnes en besoin de protection internationale et de la possibilité de demander l'asile en UE. De plus, l'intégration des enjeux migratoires dans des mandats à objet sécuritaire introduit un amalgame dangereux entre migrants et menace terroriste, et risque de renforcer une image négative auprès de l'opinion publique sur les personnes souhaitant demander l'asile.

34 — European Commission, *Strategy for the Western Balkans*, 6 février 2018.

35 — European Commission, Migration and Home Affairs, *Temporary reintroduction of border control*.

36 — Sur les obstacles à la demande d'asile à la frontière franco-italienne, voir *infra* Chapitre 3 – L'asile en France

3 • État des lieux du régime d'asile européen commun

L'impossible réforme du régime d'asile européen commun ?

La réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), initiée en 2016 par la Commission européenne, a largement animé les débats européens ces deux dernières années. Le 4 mai 2016, un premier paquet de propositions de révisions est présenté portant sur la refonte du règlement Dublin III, du règlement Eurodac, et sur la création d'un règlement pour la création d'une Agence européenne de l'asile aux compétences élargies par rapport au Bureau européen d'appui en matière d'asile³⁷. Un deuxième paquet est présenté le 13 juillet 2016 et concerne quant à lui la transformation des directives Procédures et Qualification en règlements, la refonte de la directive Accueil, et la création d'un règlement sur un cadre européen pour la réinstallation³⁸. L'objectif de la Commission est « *la mise sur pied d'une politique d'asile européenne plus humaine, équitable et efficace* » en proposant un « *paquet qui se montre généreux envers les plus vulnérables et strict vis-à-vis des abus potentiels* »³⁹.

Suite à ces propositions de la Commission, des procédures législatives ordinaires impliquant le Parlement européen, par le biais de la Commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE), et le Conseil de l'UE sont en cours. En avril 2018, seuls deux accords politiques ont pu être atteints dans le cadre des négociations inter-

37 — Commission européenne, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, Communiqué de presse, 4 mai 2016.

38 — Commission européenne, *Achever la réforme du régime d'asile européen commun*, Communiqué de presse, 13 juillet 2016.

39 — *Ibid.*

rinstitutionnelles réunissant des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Afin de finaliser cette révision du RAEC en cours depuis près de 2 ans, la Commission européenne a publié en décembre 2017 une feuille de route prévoyant que l'ensemble des négociations sur la refonte du régime d'asile européen commun soient achevées pour juin 2018, lors du Conseil européen. Objectif ambitieux quand on analyse les positionnements très divergents des autorités législatives européennes.

Deux visions du droit d'asile entre les législateurs européens

Suite aux propositions de la Commission européenne, la Commission LIBE du Parlement européen a adopté des rapports pour chaque texte : le 15 juin 2017 pour le règlement (ex-directive) Qualification, le 25 avril 2017 pour la directive Accueil, le 19 octobre 2017 pour le règlement Dublin IV, le 12 octobre 2017 pour le règlement Réinstallation et le 25 avril 2018 pour le règlement Procédures. De son côté, le Conseil de l'UE a également adopté une position commune sur les différents textes afin d'entamer les négociations, sauf pour le règlement Dublin.

Les négociations entre les deux législateurs (Parlement et Conseil de l'UE) sont particulièrement complexes et lentes et révèlent des oppositions dans l'approche du droit d'asile. Certaines propositions coercitives et restrictives de la Commission ont été approuvées voire renforcées par le Conseil de l'UE, alors que nombre de ces dispositions ont été retirées ou assouplies par le Parlement européen. Le Conseil a par exemple confirmé le souhait d'interdire l'accès au marché du travail pour les demandeurs placés en procédure accélérée à la différence du Parlement qui demande un accès au marché du travail deux mois après la date de dépôt de la demande d'asile, et l'obligation pour les États membres de fournir aux demandeurs un accès effectif et gratuit à des cours de langue et d'éducation civique. Le Conseil a également maintenu la disposition qui prévoit que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire n'auront accès qu'aux « bénéfices de base » (revenu minimal de subsistance et

aide médicale en cas de maladie et de grossesse), contrairement au Parlement européen qui a retiré cette disposition.

La volonté de la Commission de sanctionner les mouvements secondaires s'est notamment traduite par une disposition particulièrement coercitive qui prévoit que lorsqu'un bénéficiaire d'une protection internationale quitte sans autorisation l'État membre ayant octroyé une protection pour un autre État membre, le calcul du délai de cinq ans pour obtenir un permis de résidence longue durée est automatiquement suspendu. Le Conseil a confirmé cette approche coercitive en maintenant la disposition, alors que la Parlement l'a supprimé.

Sur l'accès aux procédures d'asile, le concept de « pays tiers sûr » remet particulièrement en cause la possibilité de demander l'asile en UE⁴⁰. La proposition de la Commission de systématiser l'application des concepts de « pays tiers sûrs » et de « pays de premier asile » avant tout examen sur le fond de la demande d'asile et réalisée par le premier pays d'entrée en UE – dans le cadre du règlement Dublin IV – empêcherait l'accès à une procédure d'asile pour un grand nombre de personnes. En effet, pour la Commission, le simple fait de transiter par un pays tiers considéré comme sûr par les autorités européennes constituerait un lien suffisant pour considérer la demande irrecevable et demander au « pays tiers sûr » de reprendre le demandeur. Selon les documents de négociations toujours en cours au niveau du Conseil de l'UE, la position actuelle de ce dernier serait d'introduire cette procédure de recevabilité de manière facultative et non plus obligatoire. Cependant le lien de transit serait maintenu et consisterait un motif suffisant de rejet. L'application de ce concept est un point majeur dans la réforme du RAEC puisqu'il est intrinsèquement lié également au Règlement Dublin IV. La position du Parlement européen est tout autre sur ce point, puisqu'elle a notamment supprimé cette procédure de recevabilité dans le règlement Dublin IV, et l'a rendue facultative dans le règlement Procédures. Le Parlement européen

40 — Forum réfugiés-Cosi, *Le concept de « pays tiers sûr », une remise en cause profonde de l'accès au droit d'asile*, article de newsletter, 2 janvier 2018.

demande à ce que la demande de protection internationale puisse être considérée comme irrecevable si le demandeur a déjà été reconnu comme réfugié dans un pays tiers – premier pays d'asile – ou s'il a un « lien suffisant », comme une résidence antérieure, avec un pays sûr où l'on pourrait « raisonnablement s'attendre à ce qu'il cherche un protection ». De plus, les concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr » ne doivent pas s'appliquer aux mineurs non accompagnés, à moins que ce ne soit clairement dans leur intérêt selon le Parlement.

Ainsi, les points de négociations sont nombreux entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Les désaccords sur le règlement réinstallation animent également d'importants débats sur l'objectif de réduction des flux migratoires, l'externalisation du droit d'asile et la restriction à l'accès au territoire⁴¹. La révision du RAEC met en lumière les grandes dissensions au sein des États européens, à la fois entre le Parlement et le Conseil, mais aussi entre les États membres qui ont de grandes difficultés à traiter la question migratoire dans un esprit de coopération et de solidarité. Entre les pays de première entrée qui assurent en grande partie la prise en charge et l'accueil des demandeurs d'asile, le « groupe de Visegrad »⁴² qui est totalement opposée à une politique d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, et d'autres États membres qui intègrent des mesures de plus en plus restrictives dans leur législation nationale, les divisions sont de plus en plus nombreuses. Cela, conjugué à un renforcement de la place des partis politiques populistes, et d'une société civile de plus en plus divisée sur ces enjeux, l'environnement de la défense du droit d'asile est de plus en plus fragilisé.

41 — Sur la réinstallation, voir *infra* Chapitre 4 – Dossiers thématiques

42 — Groupe informel réunissant quatre pays d'Europe centrale : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie

Quel compromis pour le règlement Dublin ?

La refonte du règlement Dublin III est une révision particulièrement complexe dans la réforme du régime d'asile européen commun et révèle la grande division européenne. La Commission européenne proposait de maintenir l'obligation de dépôt de la demande d'asile dans le premier pays d'arrivée sauf s'ils ont de la famille ailleurs, et la mise en place d'un mécanisme d'équité correcteur déclenché lorsqu'un État membre est responsable d'un nombre disproportionné de demandes.

Le Parlement européen a adopté une toute autre position. Il propose une refonte complète de la procédure et la mise en place d'un mécanisme d'équité correcteur permanent et obligatoire dans son rapport adopté en octobre 2017. Il fonctionnerait en périodes de flux migratoires normaux comme en temps de crise, sans mécanisme de seuil. Les demandeurs qui ont des membres de leur famille dans un État membre donné ou qui ont des liens avec celui-ci, par exemple s'ils y ont résidé ou étudié précédemment, seraient relocalisés dans cet État membre. Les demandeurs qui n'ont pas de tels liens avec un État membre donné seraient relocalisés en vertu du mécanisme d'attribution correcteur. Le système de relocalisation remplace ainsi l'ancien critère de l'État membre de première entrée.

De son côté, le Conseil de l'UE montre de nombreuses difficultés à s'accorder sur une position commune. Les dernières négociations ont amené les États membres à un compromis : le maintien du principe de base du dépôt de la demande d'asile dans le premier pays d'entrée, et l'adoption d'un mécanisme d'équité correcteur avec l'instauration de deux scénarii possibles. En cas de « circonstances normales », la procédure de recevabilité qui précédera la détermination de l'État membre responsable sera facultative. En cas de « circonstances difficiles », cette procédure sera obligatoire. Une part juste déterminerait le nombre de demandeurs dont l'État membre serait responsable. Le passage de circonstances normales à difficiles serait déterminé par cette juste part qui servirait de seuil.

D'un côté le Parlement plaide pour un nouveau système qui enlèverait la charge importante sur les pays de première entrée et permettrait une meilleure prise en charge des demandes d'asile, et de l'autre le Conseil souhaite conserver le principe premier de dépôt de demande dans le pays de première entrée et met en place une restriction de l'accueil en cas de flux importants avec une procédure de recevabilité obligatoire, sans possibilité de recours au nom du critère familial, et donc sans étude de la demande d'asile sur le fond. D'autres dispositions posent également de nombreuses divisions. Le caractère systématique et obligatoire de l'entretien personnel est notamment remis en cause. Le Conseil a validé la proposition de la Commission de ne pas avoir l'obligation de mener cet entretien en cas de fuite ou si c'est une procédure de reprise en charge. Le Parlement a quant à lui réintroduit cette garantie procédurale quelle que soit la procédure ou si le demandeur a pris la fuite. Le Conseil a également confirmé que lorsqu'un demandeur est identifié dans un autre État membre que celui dans lequel il est autorisé à se trouver, il soit renvoyé dans ce dernier et s'y voit retirer toutes les conditions matérielles d'accueil prévues par les articles 14 à 17 de la directive Accueil, et que sa demande soit traitée en procédure accélérée. Ces dispositions ont totalement été révisées par le Parlement en supprimant l'approche punitive de la proposition de la Commission.

L'opposition entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE s'ajoute également aux propres divisions internes entre les États membres. Les différentes présidences du Conseil, maltaises, estoniennes et jusqu'en juin 2018 bulgare, montrent de grandes difficultés à trouver un consensus entre les différents groupes d'États membres qui se sont formés vis-à-vis de la politique migratoire européenne. La prochaine présidence autrichienne, disposant d'un gouvernement proche des partis d'extrême droite et partisan d'une politique de fermeture des frontières et restrictive vis-à-vis du droit d'asile annonce une politique européenne encore plus ferme pour les prochains mois.

Une nouvelle agence de l'Union européenne pour l'asile

Le 28 juin 2017, le Conseil de l'UE, sous présidence maltaise, et les représentants du Parlement européen sont parvenus à un large accord politique sur le règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Cependant, certaines dispositions dépendent d'autres négociations législatives en cours dans le cadre du RAEC. Ainsi, un accord global ne sera possible que lorsque cette articulation avec les autres règlements et directives sera résolue.

Cependant les douze chapitres du règlement sont globalement approuvés par les deux législateurs. Cette proposition d'Agence a pour objectif d'améliorer la mise en œuvre et le fonctionnement du RAEC sur la base déjà accomplie par l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Le Bureau, en fonction depuis 2011, a pour missions principales de renforcer la coopération entre les États membres en matière d'asile, de soutenir les systèmes soumis à des pressions particulières dans certains États membres et d'améliorer la mise en œuvre du RAEC. Cette Agence détiendra un rôle plus important au sein du RAEC révisé et doit être mieux dotée pour répondre aux défis de la migration irrégulière. Ce nouveau règlement transforme l'EASO en une agence à part entière, indépendante, chargée de faciliter le fonctionnement du RAEC via notamment l'évaluation des capacités des régimes d'asile et d'accueil ; de supprimer les différences de traitement entre les demandes d'asile et d'harmoniser les taux de reconnaissance entre les États membres afin d'assurer une convergence dans l'examen des demandes de protection internationale ; de réduire les mouvements secondaires et de contribuer à une répartition plus équitable de la responsabilité de l'accueil et de la protection ; et de fournir aux États membres une assistance opérationnelle et technique, soutenue par l'échange d'informations. Ces grandes missions constituaient le mandat général de l'EASO, mais l'Agence disposera de moyens plus importants et d'une plus grande autonomie d'action. À échéance 2020, son budget

devrait passer de 86,97 millions d'euros en 2017, à 114,10 millions d'euros, et l'Agence disposera d'une réserve d'intervention « asile » de 500 experts fournis par les États membres.

Concernant les liens avec le fonctionnement du RAEC, il est notamment prévu que l'Agence ait un rôle important dans les règlements Dublin IV, Réinstallation, et pour soutenir la Commission dans l'évaluation et l'établissement de liste commune de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs. Ces points sont encore en cours de négociations et font partie de cette articulation délicate avec les autres textes du RAEC. De plus, l'accord prévoit également la création d'un poste d'officier des droits fondamentaux au sein de l'Agence. Il sera en charge de gérer le mécanisme de plainte, de contrôler et de garantir le respect des droits fondamentaux dans toutes les activités de l'agence. L'agence devra également évaluer tous les aspects de la politique commune en matière d'asile à savoir les conditions d'accueil, le respect des garanties procédurales, le droit à une aide juridique et la bonne adéquation entre les ressources humaines et financières.

Systèmes d'asile dans plusieurs pays de l'UE

La situation en Allemagne⁴³

Le nombre de nouveaux demandeurs d'asile a significativement diminué en comparaison à 2015 et 2016, avec 198 000 demandes en 2017. Les autorités d'asile ont assuré la gestion de la majeure partie du retard accumulé dans les demandes d'asile. À la fin de l'année 2017, environ 68 000 demandes étaient en instance, dont 22 000 concernent des demandes faites avant 2017. La plupart des nouvelles demandes d'asile sont traitées dans un délai assez court, particulièrement dans les centres d'arrivée. Dans certains cas, l'ensemble de la procédure administrative, de l'enregistrement de la demande à la publication

43 — Rapport AIDA Allemagne, rédigé par Michael Kalkmann de l'association Informationsverbund Asyl und Migration, à jour au 31 décembre 2017, publié en mars 2018.

de la décision, se déroule en 3 à 4 jours. La qualité des prises de décisions par les autorités compétentes ont fait l'objet d'une attention particulière suite au scandale d'un soldat allemand qui se serait fait passer pour un demandeur d'asile syrien, qui a été soupçonné de vouloir mener une attaque terroriste sous cette identité, et qui a obtenu une protection internationale. Des enquêtes internes des autorités ont mis en lumière qu'un pourcentage de décisions étaient invraisemblables. Selon les médias, les personnes engagées en 2015 et 2016 sont en poste depuis plus d'un an sans avoir suivi de formation interne. Plusieurs centaines de ces personnes ont indiqué n'avoir jamais suivi un seul module de formation. Le nombre élevé de décisions prises par les autorités (plus de 600 000) ajouté au fait que beaucoup de demandeurs d'asile tels que les Syriens et les Érythréens ont obtenu un statut de protection subsidiaire au lieu d'un statut de réfugié, a amené à une augmentation du nombre d'appels devant les cours, avec 70 000 appels en instance à la fin de l'année. On peut également constater un taux de protection important en appel avec 40%.

En outre, un nombre important de membres de famille de demandeurs d'asile ou de réfugiés vivant en Allemagne ont été transférés depuis la Grèce. Selon des médias, face à ce développement, le gouvernement allemand a décidé de limiter le nombre de transferts depuis la Grèce à un certain quota à partir d'avril 2017. Le gouvernement a nié avoir introduit un tel quota, mais le nombre de transferts depuis la Grèce a significativement diminué au deuxième trimestre 2017, avant d'augmenter à nouveau en fin d'année.

Suite à la réforme législative de juillet 2017, les Länder (États fédéraux allemands) sont maintenant autorisés à imposer une obligation pour les demandeurs de rester dans le premier centre d'accueil jusqu'à 24 mois. À la fin de l'année 2017, seule la Bavière utilise cette nouvelle possibilité obligeant les demandeurs d'asile de différents pays d'origine à rester dans certains centres d'accueil. Ces derniers sont dénommés « centre de transit » par les autorités de Bavière. De plus, la reconnaissance des mariages établis dans d'autres pays

a été restreinte depuis juillet 2017 par la « loi contre les mariages d'enfants ». Selon cette loi, les mariages conclus dans un autre pays sont considérés comme non valides dans les cas où un époux ou les deux avaient moins de 16 ans au moment du mariage. La validité des mariages conclus dans un autre pays peut être contestée par les autorités et invalidée dans les cas où un époux et les deux avaient entre 16 et 18 ans à l'époque du mariage. Si un tel mariage est déclaré invalide, les époux ayant moins de 18 ans doivent généralement être traités comme un mineur non accompagné dans la procédure d'asile.

Le droit à la réunification familiale a été aussi suspendu pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, et qui bénéficient d'un permis de résidence sur la base de ce statut après le 17 mars 2017. Cette restriction devait s'arrêter en mars 2018 mais a finalement été prolongée jusqu'en juillet 2018 par « une loi de dernière minute » en mars 2018. Le gouvernement justifie cette suspension pour « sauvegarder l'intégration des personnes qui arrivent en Allemagne [sous les règles réunification familiale] ». Après le 18 mars 2018, les membres de famille d'un bénéficiaire de protection subsidiaire auront 3 mois pour demander un visa pour une réunification familiale. Pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire à partir d'août 2018, un quota mensuel de 1 000 personnes a été mis en place, remplaçant ainsi le droit à la réunification familiale pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire par une clause humanitaire.

Les violations de droits en Pologne dans les procédures d'asile

*par Ewa Ostaszewska-Żuk (juriste, Helsinki Foundation
for Human Rights – Pologne)*

Depuis 2015, la crise migratoire est devenue pour la première fois un enjeu politique dans les élections parlementaires en Pologne amenant la situation relative aux enjeux de migrations forcées à évoluer. Aujourd'hui, les inquiétudes sont nombreuses concernant le respect des droits humains et le droit d'asile, notamment la restriction de

l'accès au droit d'asile, la limitation de l'aide pour les migrants due à un manque de financement du FAMI, la rétention des victimes de violence, l'atteinte au droit de se défendre dans les cas où les demandeurs d'asile ou les réfugiés sont considérés comme une menace à la sécurité nationale. Malgré ses engagements légaux⁴⁴ s'appliquant à tous les étrangers qui atteignent le territoire d'un État membre de l'UE, ses frontières ou une zone de transit, la Pologne continue d'appliquer une politique restrictive aux postes de douane à ses frontières orientales avec la Biélorussie et l'Ukraine. Le nombre de demandes d'asile a diminué avec 5 078 demandes en 2017, soit 59% de moins qu'en 2016 avec 12 322 demandes. Beaucoup d'entre eux ont décidé de quitter la Pologne pour aller dans un autre pays de l'UE.

La situation est particulièrement inquiétante dans la ville de Terespol, à la frontière avec la Biélorussie. Ce poste de douane est historiquement le lieu où la majorité des demandes d'asile (principalement des citoyens russes et des anciens pays soviétiques) ont été déposées⁴⁵ en Pologne. Selon les demandeurs d'asile, les garde-frontières ignorent délibérément leur souhait de demander l'asile. Ils refusent d'enregistrer leur demande de protection internationale, même de la part de personnes faisant état de crainte de persécution dans leur pays d'origine, et ce sans consulter le Bureau des étrangers, l'autorité en charge de l'évaluation des demandes d'asile sur le fond⁴⁶. Seul un faible nombre de migrants par jour arrive à déposer une demande d'asile au point de passage frontalier. Les règles de sélection ne sont cependant pas claires. Il n'y a pas de système de suivi qui pourrait permettre de vérifier les demandes d'asile.

44 — Charte des droits fondamentaux de l'UE, Article 18 ; la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés ; Directive européenne *Procédures*

45 — 38% de toutes les demandes d'asile en 2017 (jusqu'octobre 2017) ont été déposé au passage frontalier à Brest-Terespol. En 2015, 71% des demandes ont été déposées là-bas, 68% en 2016 (Bureau des étrangers, arrivées d'étrangers en Pologne 2014-2017, au 1^{er} octobre 2017, email, Octobre 2017). En 2017, 5 078 étrangers ont demandé l'asile en Pologne, soit environ 59% de moins qu'en 2016 (12 322 demandes). Au même moment, le nombre de décision de refus d'entrée s'élevait à 85 128 en 2016, et à 31 636 en 2017.

46 — Selon la loi polonaise, les étrangers ont le droit de demander l'asile en Pologne et d'entrer sur le territoire polonais malgré l'absence de visa valide ou d'autres documents autorisant à traverser la frontière. Les garde-frontières sont responsables d'assurer la présence d'un interprète et d'enregistrer la demande.

De plus, les garde-frontières refusent l'accès à l'espace dédié pour le premier entretien avec les ONG, le HCR et le Défenseur des enfants. Les migrants n'ont pas accès à une aide juridique, même s'il y a un avocat de l'autre côté de la frontière en Pologne. Il n'y a pas d'interprètes aux postes de douane, et même si les garde-frontières parlent un peu russe, leur connaissance de cette langue ou d'autres n'est cependant pas suffisante.⁴⁷ Les ONG ont rapporté plusieurs cas où les personnes ne pouvaient pas déposer leur demande de protection internationale car ils ne pouvaient pas communiquer avec les garde-frontières. Dans plusieurs cas de demandes d'asile à la frontière avec la Biélorussie, des requêtes de mesures provisoires ont été déposées à la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁸. La Cour a ordonné des mesures provisoires mais dans la plupart des cas elles n'ont pas été suivies par la Pologne. L'approche polonaise est que les demandeurs d'asile n'ont pas quitté la Biélorussie, et ne relèvent donc pas de la juridiction de la Pologne⁴⁹.

La seconde inquiétude est l'absence d'assistance juridique systématique pour les demandeurs d'asile, y compris dans les centres d'accueil et de détention à cause du manque de financement du FAMI. De nouveaux appels à propositions ont été annoncés mais aucun résultat n'a été publié depuis 2 ans⁵⁰. Le manque de soutien financier a un impact important sur les perspectives d'intégration pour les migrants, réduisant les possibilités d'appui légal et à l'intégration, restreignant les capacités des ONG à veiller au respect des droits des migrants et à mener des procédures en contentieux dans les cas où cela est crucial pour la protection de leurs droits.

Le troisième problème est le placement des demandeurs d'asile dans des centres de détention sans enquête adéquate notamment sur la

47 — Helsinki Foundation for Human Rights, *Road to nowhere*, 2016

48 — Helsinki Foundation for Human Rights, *Eu should take unsafe return to Belarus*, 2017.

49 — Pourtant, dans plusieurs cas, la CEDH a relevé que les personnes étaient sous la juridiction d'un État lorsqu'il exerce un contrôle sur eux (*Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 2012 *TD and TS v. Spain*, 2017).

50 — En août 2016, le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Administracji), ont annoncé un appel à proposition pour l'assistance juridique pour les demandeurs d'asile et les migrants illégaux. Les résultats devaient être annoncés en décembre 2016, mais aucun n'a été publié depuis.

situation médicale. Il y a aujourd’hui 6 centres de détention⁵¹ pour les migrants en Pologne et certains d’entre eux sont spécifiquement réservés pour les familles avec enfants et les personnes avec un handicap⁵². Les migrants peuvent être retenus pendant deux ans maximum et sont placés sur décision de la cour. Cependant, dans la pratique, les cours régionales ne considèrent pas souvent le principe de l’intérêt supérieur de l’enfant.⁵³ En outre, les documents médicaux sur les problèmes physiques ou psychologiques présentés par les migrants ne sont pas pris en compte, et les cours ne désignent pas d’experts pour examiner les conditions des migrants, se basant exclusivement sur les documents présentés par les garde-frontières. Enfin, aucune étape de la procédure ne prévoit d’identification adéquate des victimes de violence à aucune étape de la procédure. Les enfants n’ont pas accès à l’école, et les recours contre la détention doivent être rédigés en polonais rendant dépendant les migrants d’une assistance fournie par les ONG dont les ressources sont limitées.

La dernière inquiétude porte sur l’exercice des droits de la défense dans les cas où le demandeur d’asile est considéré comme une menace à la sécurité nationale. Il y a une augmentation des cas de révocation de la protection internationale sur la base d’informations classifiées. Ni le demandeur ni son représentant légal n’a accès à ces informations classifiées. Cependant, selon l’avis de la Cour régionale administrative de Varsovie, les garanties procédurales n’ont pas été enfreintes car la cour a eu accès aux preuves classifiées, et le Médiateur polonais peut participer dans les cas où les informations sont classifiées et peut être traité comme un « représentant spécial ».⁵⁴

51 — En 2017, 1 290 migrants étaient détenus en Pologne incluant 300 enfants (avec leurs familles) et 19 mineurs non accompagnés.

52 — Dans les villes de Białystok, Kętrzyn et Przemyśl.

53 — Helsinki Foundation for Human Rights, *Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie bezprawnego umieszczenia uchodźców w strzeżonym ośrodku*, 13 April 2017/

54 — Helsinki Foundation for Human Right, *Court to dismiss Ameera Alkhawlany's complaint of denial of international protection*, 2017

La situation en Espagne⁵⁵

En Espagne, l'année 2017 fut marquée par l'augmentation des arrivées par la mer Méditerranée, avec 21 258 personnes se rapprochant du record de la « Crise de los Cayucos » en 2006 où 38 000 personnes étaient arrivées sur les îles Canaries. Près de 80% des migrants sont arrivés dans la communauté autonome d'Andalousie à Cadiz, Alemria, Motril et Malaga. Les autres sont arrivés sur les côtés de Murcia et de Valencia, et quelques-uns à Ceuta et Melilla. Le Sauvetage Maritime, une autorité du Ministère des transports, est responsable de la recherche et du sauvetage dans les zones appartenant à l'Espagne et au Maroc. La Croix Rouge espagnole est informée des arrivées par le Sauvetage maritime. Toutes les personnes secourues en mer reçoivent un ordre d'expulsion. Si l'ordre ne peut être exécuté dans les 72 heures, les personnes sont transférées dans un centre de rétention pour étrangers afin de procéder à l'expulsion. La Croix Rouge a alors 72 heures pour apporter un service de premiers soins et fournir des biens de première nécessité. La majorité des migrants envoyés dans les centres de rétention ne sont pas transférés car l'Espagne ne détient d'accords bilatéraux de réadmission avec tous les pays d'origine. Une fois le délai maximum de rétention de 60 jours dépassés, la personne est relâchée dans l'attente de son éloignement. L'organisation Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) a relevé dans un rapport le manque d'assistance légale pour les personnes arrivant par la mer. Habituellement, la police contacte des avocats seulement pour la notification d'ordre d'expulsion et non au moment de l'arrivée des migrants en Espagne. Les avocats rencontrent les personnes une fois qu'ils sont en centre de rétention, mais ces entretiens sont dans la plupart des cas collectifs en présence des officiers de police.

L'Espagne a par ailleurs augmenté ses capacités de rétention avec l'ouverture de nouveaux centres, incluant le centre temporaire d'Ar-

⁵⁵ — Rapport AIDA Espagne, rédigé par Magdalena Queipo de Llano et Jennifer Zuppiroli de l'association Accem, mis à jour au 31 décembre 2017, publié en mars 2018

chidona à Malaga. Ce dernier a été fermé en janvier 2018 suite à des critiques importantes. Les conditions de rétention ont été l'objet de nombreuses critiques et d'une grande attention suite à plusieurs actualités à Barcelone, Aluche, et Murcia. Des conditions inquiétantes ont également été dénoncées dans les postes de police où des personnes sont détenues après leurs arrivées par bateau.

En termes d'accès à la procédure d'asile, les délais d'enregistrement sont toujours importants en 2017. L'été dernier, les médias ont ainsi montré les longues files d'attente de demandeurs d'asile pour déposer leur dossier depuis les bureaux de l'Office de l'asile et des réfugiés à Madrid. En décembre 2017, la durée moyenne pour un rendez-vous est de 6 mois. Les durées de procédures sont extrêmement variables, allant de 9,2 mois pour les Syriens, à 16,8 mois pour les Afghans et 20 mois pour les Irakiens. La durée globale moyenne en 2017 est de 431 jours, soit 14,4 mois. En outre, les autorités compétentes espagnoles appliquent de plus en plus le concept de « pays tiers sûr » depuis 2016 et 2017 dans le cas du Maroc. L'application de ce concept a été validée plusieurs fois par les tribunaux espagnols.

S'agissant des conditions d'accueil, depuis l'augmentation du nombre de places en 2015, le gouvernement espagnol a réformé le système de financement des ONG soutenant les demandeurs d'asile et les réfugiés. Cinq ONG supplémentaires ont intégré le système d'accueil en 2016 et en 2017, comptant aujourd'hui 20 organisations. L'augmentation du nombre d'arrivées de demandeurs d'asile à l'aéroport Barajas de Madrid durant l'été 2017, avec un niveau quatre fois supérieur à celui de 2016, a engendré une saturation des dispositifs de prise en charge, des conditions inadéquates dans les installations frontalières et d'importantes difficultés pour les autorités compétentes et la police pour enregistrer légalement et procéder à l'admission des demandes. Cette situation a notamment amené les autorités à permettre l'entrée sur le territoire avant d'avoir pris une décision sur la demande à la frontière.

4 • Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile en 2017

Interprétation du règlement Dublin III

Nature et effets du transfert de responsabilité à l'expiration du délai de transfert

Par une décision du 25 octobre 2017⁵⁶, la CJUE a déclaré que l'expiration du délai de six mois dont dispose un État membre pour transférer un demandeur de protection internationale vers l'État membre responsable, ayant accepté de le reprendre, a pour effet de rendre l'État requérant responsable du traitement de la demande de protection, ce dont le demandeur peut se prévaloir.

En l'espèce, la cour administrative hongroise demandait à la CJUE si l'expiration du délai de six mois suffit, à elle seule, à entraîner un tel transfert de responsabilité entre les États membres. Le cas échéant, elle cherchait également à savoir si un demandeur de protection internationale peut se prévaloir, devant une juridiction, d'un tel transfert de responsabilité.

La CJUE répond que, si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, la responsabilité est transférée de plein droit à l'État membre ayant demandé la prise en charge, sans qu'il soit nécessaire que l'État membre responsable refuse de prendre en charge la

56 — CJUE, grande ch., 25 oct. 2017, n° C-201/16, Shiri

personne concernée. Cette solution est, également, cohérente avec l'objectif d'un traitement rapide des demandes de protection internationale. En effet, une telle solution garantit, en cas de retard dans la procédure de prise en charge, que l'examen de la demande de protection internationale sera effectué dans l'État membre où se trouve le demandeur, afin de ne pas le différer davantage.

Par ailleurs, la Cour juge qu'un demandeur peut se prévaloir de l'expiration du délai de six mois, que le délai ait expiré avant ou après l'adoption de la décision de transfert. Les États membres sont obligés de prévoir à cet égard une voie de recours effective et rapide. Elle précise aussi que, dans ce contexte, lorsque le délai de six mois a expiré à une date postérieure à celle de l'adoption d'une décision de transfert, les autorités compétentes de l'État membre requérant ne peuvent procéder au transfert de la personne concernée vers un autre État membre. Au contraire, elles sont tenues de prendre d'office les dispositions nécessaires pour admettre la responsabilité qui leur est transférée et pour entamer sans retard l'examen de la demande de protection internationale introduite par la personne concernée.

La réception par l'administration d'un document écrit mentionnant la demande d'asile vaut introduction de cette dernière

Dans un arrêt du 26 juillet 2017⁵⁷ faisant suite à une question préjudicielle d'une juridiction allemande, la CJUE juge qu'au sens du paragraphe 2 de l'article 20 du règlement « Dublin III », une demande de protection internationale est réputée introduite dès que l'autorité compétente est informée, par un document écrit, établi, même sommairement, par une « autorité publique », de l'intention d'une personne de solliciter le bénéfice d'une protection internationale.

57 — CJUE, 26 juill. 2017, aff. C-670/16, Tsegezab Mengesteab

La première phrase du paragraphe 2 de l'article 20 du règlement « Dublin » dispose qu'« une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné ».

Pour la Cour, la question était donc de savoir quels éléments devaient comporter le « formulaire » ou le « procès-verbal » visés par ces dispositions pour être regardés comme constituant formellement une demande d'asile.

En réponse, la Cour estime que la seule communication à l'autorité compétente des informations relatives à l'intention du ressortissant de l'État tiers de demander l'asile est suffisante pour déclencher la procédure de détermination, sans que ce document, quel qu'il soit, parvienne en original ou en copie à cette autorité.

Les juges de Luxembourg précisent par ailleurs que l'établissement d'un procès-verbal a pour seul but de recueillir l'intention du demandeur. Il n'est donc pas nécessaire qu'il soit précis ou qu'il soit établi à la suite de l'entretien individuel prévu par l'article 5 du règlement.

Pour la Cour, il n'est pas non plus nécessaire que ce soit le procès-verbal ou le formulaire, en copie ou en original, qui soit communiqué à l'autorité compétente. En effet cette autorité peut être seulement destinataire « des principales informations figurant dans un tel document », ces informations étant suffisantes pour établir l'introduction de la demande de protection.

Dans sa décision, la Cour prend enfin soin de préciser que les informations doivent être transmises par une « autorité publique ».

Interprétation de la directive Procédure

Le recours d'un demandeur d'asile peut être instruit sans audience

La CJUE a été saisie d'une question préjudiciale tendant à savoir si la directive Procédures⁵⁸ permet à la juridiction, saisie d'un recours contre la décision de rejet d'une demande de protection internationale manifestement infondée, de rejeter ledit recours sans procéder à l'audition du demandeur, notamment lorsque ce dernier a déjà été entendu par l'autorité administrative et lorsque les circonstances factuelles ne laissent aucun doute quant au bien-fondé de cette décision de rejet.

En réponse à cette question, la Cour⁵⁹ relève tout d'abord qu'aucune des dispositions de la directive n'impose expressément à une juridiction saisie du recours présenté par un demandeur de protection internationale de tenir une audience dans le cadre de celui-ci.

D'autre part, la Cour juge que, selon une jurisprudence établie, il incombe aux juridictions des États membres d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, constitué de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter. Dès lors, les caractéristiques du recours prévu à l'article 46 de la directive doivent être déterminées en conformité avec ces principes.

La nécessité, pour la juridiction saisie du recours, de procéder à l'audition du demandeur doit être appréciée à la lumière de son obligation d'effectuer l'examen complet et *ex nunc*⁶⁰ en vue de la pro-

58 — 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

59 — CJUE 26 juillet 2017 Moussa Sacko (Italie) n° C-348/16

60 — Locution utilisée dans la directive et reprise ici par la CJUE, signifiant que la juridiction instruit la demande au vu des circonstances de fait dont elle a connaissance à la date où elle statue et pour l'avenir.

tection juridictionnelle effective des droits et des intérêts du demandeur. Ce n'est que si ladite juridiction estime pouvoir effectuer un tel examen sur la base des seules données du dossier, en ce compris, le cas échéant, le rapport ou la transcription dont a fait l'objet l'entretien personnel avec le demandeur lors de la procédure en première instance, qu'elle peut décider de ne pas procéder à une audition du demandeur dans le cadre du recours dont elle est saisie. En effet, dans de telles circonstances, la possibilité d'omettre la tenue d'une audience répond à l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif.

En revanche, si la juridiction saisie du recours estime qu'une audition du demandeur s'impose pour pouvoir effectuer l'examen complet et *ex nunc* requis, une telle audition, ordonnée par ladite juridiction, constitue une formalité à laquelle elle ne saurait renoncer pour des raisons de célérité.

Relocalisation

La Hongrie et la Slovaquie doivent respecter leurs obligations en matière de relocalisation

Le 6 septembre 2017, la CJUE a rendu sa décision sur les affaires C-643/15 et C-647/15 introduites respectivement par la Slovaquie et la Hongrie⁶¹. Par ces requêtes, les deux États membres demandaient l'annulation des décisions du Conseil de septembre 2015 relatives à la relocalisation et se basant sur l'article 78(3) du traité de fonctionnement de l'UE (TFUE).

61 — Décision CJUE C-643/15 et C-647/15, 6 septembre 2017 (anglais)

La CJUE a tout d'abord rejeté l'argument avancé dans les requêtes selon lequel une procédure législative ordinaire aurait du être conduite puisque l'article 78(3) TFUE indique que le Parlement européen doit être consulté. En effet, la CJUE indique dans sa décision que l'article ne faisant pas explicitement référence à la procédure législative ordinaire, la décision pouvait être adoptée, comme cela a été fait, dans le cadre d'une procédure non-législative et sans obligation de consulter les Parlements nationaux. D'autre part, le Parlement européen a été dûment informé des amendements proposés bien avant l'adoption de la version finale de la décision.

De plus, la CJUE a indiqué que le Conseil ne pouvait pas prévoir que, pour différentes raisons, le nombre de relocalisations effectuées serait si faible, notamment à cause du manque de coopération de la part de certains États membres et que par conséquent, les arguments selon lesquels la relocalisation n'est pas appropriée pour répondre à l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle a eu des impacts disproportionnés sur la Hongrie du fait de l'imposition d'un quota, ne peuvent pas être retenus. Enfin, la CJUE a rejeté tous les arguments selon lesquels cette mesure n'était pas proportionnelle ni nécessaire, justifiant sa décision par le fait que le mécanisme de relocalisation contribue à permettre à l'Italie et à la Grèce de gérer les conséquences de l'afflux de migrants et de réfugiés.

chapitre trois

l'asile en france



Jeune réfugiée scolarisée à Thal Marmoutier (Bas-Rhin, France).
Février 2018. © HCR/Benjamin Loyseau

L'année 2017 a été marquée par une nouvelle hausse de la demande d'asile en France, et par un nombre record de bénéficiaires d'une protection internationale malgré un taux d'accord en légère baisse. Certains obstacles demeurent pour accéder à la procédure, tandis que l'essentiel des besoins en matière d'hébergement ne sont toujours pas couverts. En matière d'intégration, la prise en compte de plusieurs enjeux clés par les pouvoirs publics pourrait ouvrir des perspectives intéressantes.

1 • L'accès à la procédure

Alors que dans l'Union européenne, le nombre de primo-demandeurs d'asile a fortement diminué entre 2016 et 2017¹, le nombre de demandes d'asile enregistrées en France au cours de l'année 2017 a encore augmenté par rapport à 2016 – qui avait déjà atteint un niveau record - et place la France à la 11^{ème} place des pays européens accueillant le plus de demandeurs d'asile en proportion de leur population.

1 — Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

Panorama statistique de la demande d'asile en France

Une demande d'asile dont la hausse se poursuit², à contre-courant de la tendance européenne

Le nombre de demandes d'asile a continué d'augmenter en 2017 pour atteindre 100 613³ demandes de protection internationale formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), soit une augmentation de 17,4% par rapport à 2016.

Les premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) s'établissent à 73 802, dépassant le niveau record atteint en 2016. Cette forte augmentation (+15,4% par rapport à 2016) est à contre-courant de la tendance en Europe⁴ qui a vu le nombre d'arrivées sur son territoire baisser en 2017. Les premières demandes hors mineurs accompagnants constituent le meilleur indicateur de la charge de travail de l'OFPRA, les mineurs accompagnants⁵ (19 428 / +34,6%) étant rattachés aux dossiers de leurs parents et les demandes de réexamen (7 383 / +0,8%) exigeant une instruction moins approfondie.

2 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport d'activité 2017). Les statistiques citées dans cette partie diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2.

3 — Chiffre hors réouverture de dossiers clos : 142 réouvertures ont été effectuées au titre de l'article L. 723-14 du CESEDA. L'OFPRA comptabilise ces dossiers dans son total de demandes d'asile qui s'élève donc à 100 755 dans son rapport annuel 2017. Ces deux chiffres n'incluent pas les demandes placées sous procédure Dublin.

4 — Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

5 — Dans son rapport d'activité, l'OFPRA présente ce nombre de mineurs accompagnants parfois comme composante d'un total de premières demandes d'asile (cf annexe 1) – ce qui impliquerait que le nombre de mineurs accompagnants indiqué ne concerne que des primo-demandeurs et que le nombre de mineurs en réexamen manque au total global de la demande d'asile – et parfois comme un nombre global de demandes de mineurs accompagnants (cf annexe 3) – auquel cas le total de premières demandes incluant les mineurs accompagnants serait faux, comptabilisant en partie les mineurs en réexamen.

OPERA – Demandes de protection internationale 2016 - 2017

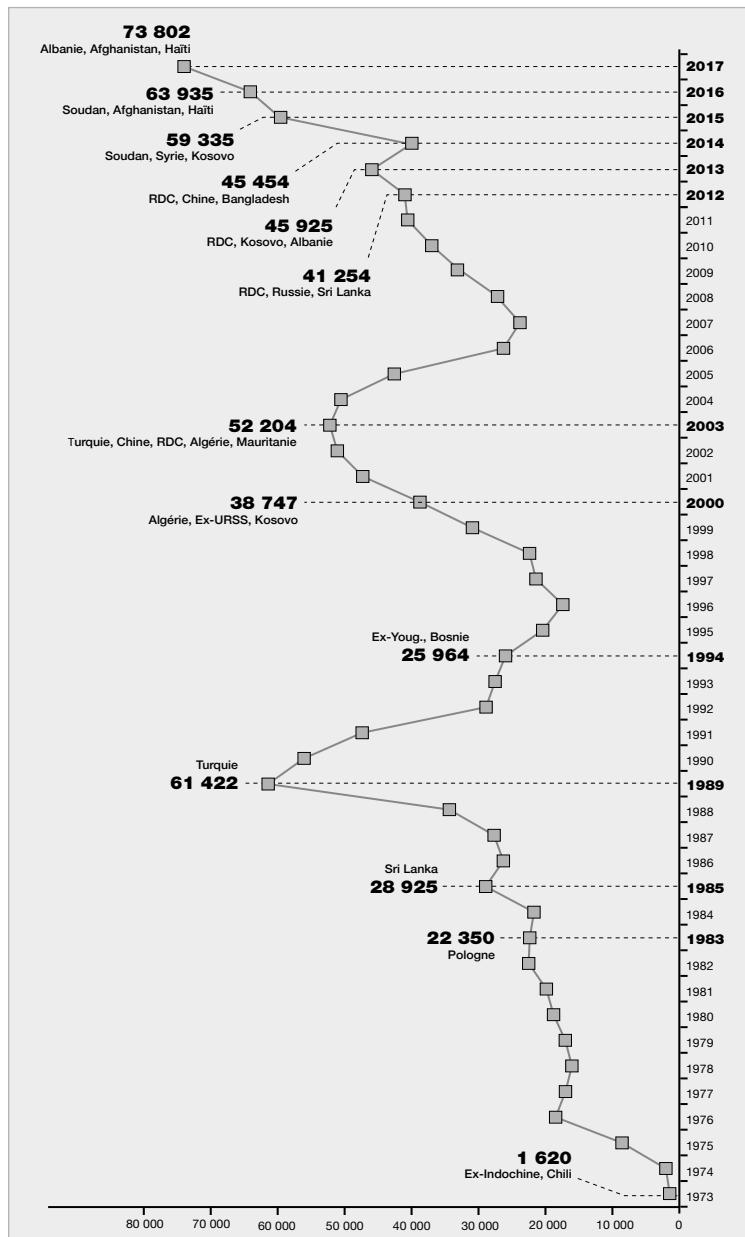
	Pre-mières demandes	Ré-examens	Mineurs accompagnants	Total demandes d'asile	Total demandes d'asile hors mineurs accompagnants
2016	63 935	7 325	14 436	85 696	71 260
2017	73 802	7 383	19 428	100 613	81 185
Evolution 2016-2017	+15,4%	+0,8%	+34,6%	+17,4%	+13,9%

Source : OFPRA

Au sein de l'Union Européenne, la France se maintient à la 3^{ème} place des pays enregistrant le plus grand nombre de demandes. Cependant, lorsque l'on rapporte ce chiffre à la population nationale, elle ne se situe qu'à la 11^{ème} place des pays européens.

La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2017 augmente légèrement par rapport à l'année précédente (34,7% contre 33% en 2016). L'âge moyen des demandeurs est stable (31,4 ans en 2017 contre 31,3 ans en 2016).

1973-2017 : Evolution du nombre des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants)



Source : OFPRA

Les personnes originaires de pays en situation de conflits armés continuent de représenter une part importante des premières demandes (Afghanistan, Soudan, Syrie, République démocratique du Congo). Les demandes guinéennes et ivoiriennes ont beaucoup augmenté (respectivement +62% et +112%). Les demandes guinéennes fondées sur des motifs politiques proviennent essentiellement de militants de l'Union des forces démocratiques de Guinée (UFDG), sans pour autant qu'un évènement politique singulier survenu en 2017 ne soit mis en avant. Les questions religieuses sont toujours d'actualité, tandis que les raisons familiales et sociétales sont de plus en plus avancées (mutilations sexuelles féminines, mariages forcés, orientation sexuelle), en Guinée comme en Côte d'Ivoire.

Enfin, la demande albanaise a également beaucoup augmenté (+66%), alors qu'elle avait déjà doublé en 2016. Si plusieurs raisons peuvent expliquer cette hausse - manque de perspectives d'avenir alors que le pays est candidat pour entrer dans l'Union européenne depuis 2014, politique de libéralisation des visas mise en place par l'UE depuis 2010 - la principale raison mise en avant est la vendetta, résultant de conflits ouverts entre familles sur fond de criminalité organisée, lutte d'influence ou de territoire. Quelques demandes fondées sur des motifs religieux ou ethniques commencent à émerger, notamment pour la communauté Rom, et les demandes sociétales (c'est-à-dire relatives à des violences domestiques, orientation sexuelle, prostitution, traite des êtres humains) connaissent une augmentation significative. Cette situation démontre une certaine défaillance de l'État Albanais concernant la protection de la population et l'application de l'état de droit sur le territoire, obligeant les ressortissants à chercher une protection ailleurs.

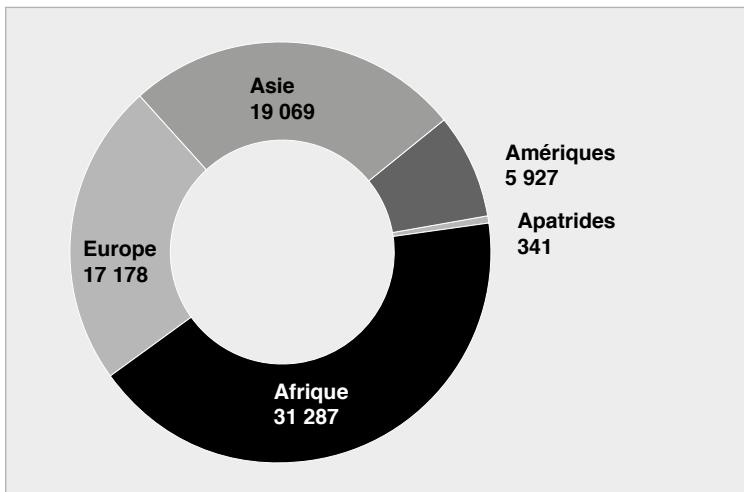
Principaux pays d'origine des primo-arrivants, 2016-2017

	Premières demandes hors mineurs accompagnants 2017	Total général (<i>incluant mineurs accompagnants, réexams, réouvertures dossiers clos</i>) 2017	Premières demandes hors mineurs accompagnants 2016	Evolution 2016-2017 1ères demandes
Albanie	7 633	12 131	4 601	+65,9%
Afghanistan	5 989	6 671	5 646	+6,1%
Haiti	4 939	5 744	4 927	+0,2%
Soudan	4 488	4 823	5 897	-23,9%
Guinée	3 781	4 292	2 336	+61,9%
Syrie	3 319	5 824	3 615	-8,2%
Côte d'Ivoire	3 246	3 745	1 531	+112,0%
RD Congo	2 942	4 228	2 551	+15,3%
Algérie	2 459	3 172	1 972	+24,7%
Bangladesh	2 411	3 434	2 276	+5,9%
Chine	1 892	2 129	1 855	+2,0%
Nigéria	1 724	2 362	1 443	+19,5%
Kosovo	1 684	3 337	1 525	+10,4%
Mali	1 614	1 819	1 368	+18,0%
Irak	1 594	2 421	1 723	-7,5%
Arménie	1 553	2 363	894	+73,7%
Pakistan	1 406	1 688	1 805	-22,1%
Géorgie	1 329	2 101	688	+93,2%
Russie	1 274	2 786	1 085	+17,4%
Sri Lanka	1 106	2 050	1 082	+2,2%
Turquie	1 066	1 585	862	+23,7%
Total top 20	57 449	78 705	49 682	+15,6%
Total général	73 802	100 755	63 649	+15,9%

Source : OFPRA

Parmi les dix premiers pays d'origine des demandeurs, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance de République démocratique du Congo (51%), d'Haïti (50,1%), de Syrie (46,7%), de Côte d'Ivoire (44,4%) et d'Albanie (41,5%). À l'inverse, elles sont minoritaires parmi les primo-demandeurs en provenance du Soudan (5%), d'Afghanistan (6%), du Bangladesh (10,8%) et d'Algérie (20,6%).

Répartition des premières demandes de protection* par continent en 2017



*Hors mineurs accompagnants

Source : OFPRA

Plus de 120 000 personnes ont sollicité une protection de la France

Le ministère de l'intérieur a publié pour la première fois des statistiques sur le nombre de personnes ayant demandé l'asile auprès des préfectures lors de leur passage au guichet unique pour demandeur d'asile⁶. Cet indicateur se distingue des statistiques OFPRA, puisque les demandeurs placés sous procédures Dublin à cette étape ne peuvent déposer une demande auprès de l'Office – cette possibilité étant ouverte par la suite si le transfert vers un autre État européen n'aboutit pas. Il apparaît ainsi que 121 200 personnes ont sollicité une protection de la France en 2017. Les procédures Dublin sont en hausse de 62% par rapport à 2016 (25 693) et de 256% par rapport à 2015 (11 657). Elles représentent 34% des demandes en 2017.

Les demandes moins concentrées sur l'Ile-de-France

L'Ile-de-France concentre toujours l'essentiel des premières demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA (29,5%), mais cette part tend à se réduire – elle était de 32,9% en 2016, et de 42,1% en 2015. La région Auvergne-Rhône-Alpes reste en deuxième position avec 11,7% des premières demandes d'asile en France, avec une augmentation significative du nombre de demandes (+31% de premières demandes, passant de 6 621 en 2016 à 8 675 pour 2017). Les principales régions d'arrivée sont ensuite le Grand-Est (9,6%), les DOM COM (8,3%), et la Nouvelle-Aquitaine (6,6%). Les régions ayant connu les plus fortes évolutions entre 2016 et 2017 sont l'Occitanie (+43,4%), le Grand-Est (+38,3%) et la Bretagne (+34,8%). Seule la région Pays-de-la-Loire a connu une baisse du nombre de premières demandes (-4,5%).

Les demandes de protection internationale* dans les régions françaises, 2016-2017

Régions	2016	2017	Evolution 2016-2017	% des demandes nationales
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	6 621	8 675	+31,0%	11,7%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 001	2 512	+25,5%	3,4%
BRETAGNE	1 622	2 186	+34,8%	3,0%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 051	2 391	+16,6%	3,2%
CORSE	2	3	+50,0%	0,0%
GRAND EST	5 147	7 118	+38,3%	9,6%
HAUTS-DE-France	3 211	3 466	+7,9%	4,7%
ILE-DE-FRANCE	21 028	21 747	+3,4%	29,5%
NORMANDIE	2 624	3 093	+17,9%	4,2%
NOUVELLE-AQUITAINE	3 942	4 869	+23,5%	6,6%
OCCITANIE	2 957	4 241	+43,4%	5,7%
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 292	3 144	-4,5%	4,3%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	3 064	3 847	+25,6%	5,2%
DOM COM	6 091	6 165	+1,2%	8,3%
Département non renseigné	282	345	+22,3%	0,5%
TOTAL	63 935	73 802	+15,4%	100%

*Premières demandes hors mineurs accompagnants et hors apatrides
Source : OFPRA

7 — La Corse a connu une évolution importante (+50%), mais celle-ci est peu significative puisqu'elle ne concerne en réalité que 3 premières demandes.

La demande d'asile outre-mer se stabilise

Alors que l'Outre-mer connaît depuis plusieurs années des hausses importantes de la demande d'asile (+53,9% en 2016, +43,9% en 2015 et +26% en 2014), celle-ci semble s'être stabilisée en 2017, avec une hausse de +1,2%, qui porte le nombre de premières demandes d'asile à 6 165.

Restée stable en Guyane, la demande a légèrement augmenté à Mayotte et en Martinique, et a diminué de moitié en Guadeloupe. Les trois départements français d'Amérique concentrent 90,7% du total des premières demandes outre-mer, dont près de 90% en Guyane, où la demande a quadruplé depuis 2015. Dans les départements français d'Amérique, les demandeurs originaires d'Haïti sont majoritaires et représentent 88,9% de la demande d'asile en Guyane et 48,3% des demandes déposées en Guadeloupe. À Mayotte, la majeure partie des demandes d'asile reste déposée par des personnes en provenance des Comores (43,5%), mais également par des ressortissants de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Rwanda.

La demande d'asile outre-mer, 2016-2017*

Département	2016	2017	Evolution 2016-2017
Guadeloupe	490	286	-41,6%
Guyane	5 122	5 176	+1,0%
Martinique	90	134	+48,8%
Mayotte	387	559	+44,4%
Réunion, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon	2	10	+400%
TOTAL	6 091	6 165	+1,2%

*Premières demandes hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

La part des réexamens en baisse

Les demandes de réexamens se sont stabilisées au niveau de 2016, à 7 383 demandes. Les principaux pays d'origine des demandes de réexamen sont le Bangladesh (11%), le Sri Lanka (10,1%), l'Albanie (9,5%), le Kosovo (8,9%) et la Russie (7,7%). La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est en baisse par rapport à 2016 puisqu'elle est de 7,3% (contre 10,3% en 2016) et retrouve ainsi son niveau de 2015.

L'utilisation des procédures accélérées reste stable

Le nombre de demandes placées en procédure accélérée au moment de leur introduction pour l'année 2017 s'élève, comme en 2016, à 39%. Les principales nationalités concernées sont l'Albanie (37% des procédures accélérées), le Kosovo (8%), l'Arménie (7%) et Haïti (7%).

Sur 24 210 premières demandes examinées en procédure accélérée, 14 821 concernent des demandes dont les pays d'origine sont des pays d'origine sûrs, ce qui représente 61,2% du total des premières demandes faisant l'objet d'une procédure accélérée et 21% du total des premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants).

L'OFPRA rappelle dans son rapport d'activité de 2017 que le placement d'une demande en procédure accélérée n'a aucune incidence sur son examen au fond, puisque la loi exige un examen individuel systématique des demandes. Toutefois, le placement en procédure accélérée implique des garanties procédurales moindres en phase de recours, puisque la CNDA statue alors en 5 semaines au lieu de 5 mois, et à juge unique et non en formation collégiale⁸.

8 — Sur l'instruction des demandes d'asile par la CNDA, voir *infra* dans ce Chapitre.

La demande d'asile des mineurs non accompagnés

Les demandes de protection internationale présentées par les mineurs isolés sont à nouveau en hausse en 2017. Au cours de cette année, 591 mineurs isolés ont sollicité l'asile (soit une progression de 24,7% par rapport à 2016, où 474 demandes avaient été déposées). Cependant, les mineurs isolés sollicitant l'asile représentent toujours une faible proportion parmi l'ensemble des demandeurs d'asile (0,8% en 2017, contre 0,74% en 2016).

2001-2017 : Evolution du nombre des demandes d'asile de mineurs isolés étrangers

Année	Nombre de demandes MIE	Nombre total de demandes	Part des demandes de MIE
2001	371	47 291	0,78%
2002	845	51 087	1,65%
2003	949	52 204	1,82%
2004	1 221	50 547	2,42%
2005	735	42 578	1,73%
2006	571	26 269	2,17%
2007	459	23 804	1,93%
2008	410	27 063	1,51%
2009	447	33 235	1,34%
2010	610	36 931	1,65%
2011	595	40 464	1,47%
2012	492	41 254	1,19%
2013	367	45 925	0,80%
2014	273	45 454	0,60%
2015	321	59 335	0,54%
2016	474	63 935	0,74%
2017	591	73 802	0,80%

Sources : OFPRA, IGAS (rapport 2005), A. Etiemble.

La part des mineurs non accompagnés sollicitant l'asile parmi ceux pris en charge par les services de protection de l'enfance demeure très faible, et une tendance à la baisse est constatée. Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile ne représentent ainsi que 4% des 14 908 mineurs ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année 2017⁹ (6% en 2016, 5% en 2015). Les facteurs expliquant cette faible proportion ont été développés depuis plusieurs années¹⁰, mêlant notamment une méconnaissance des procédures par les personnes accompagnant ces jeunes au sein des services de protection de l'enfance, un parcours de demande d'asile qui demeure complexe pour ces jeunes et un cadre juridique qui incite parfois à choisir d'autres voies pour disposer d'un droit au séjour à la majorité.

Les mineurs de moins de 16 ans disposent notamment d'une possibilité de régulation de plein droit au moment de leur majorité¹¹, et ne sont donc généralement pas orientés vers la procédure de demande d'asile. Ainsi, 87,5% des mineurs isolés demandeurs d'asile ont entre 16 et 17 ans, et 4,1% ont moins de 14 ans. La répartition par genre reste stable par rapport aux années précédentes, puisque 76,1% des mineurs isolés demandeurs sont des garçons. Ceci s'explique par la répartition des nationalités : 30,1% viennent d'Afghanistan, 12,4% du Soudan, 9,3% de la République démocratique du Congo et 6,4% de la Guinée.

Le traitement de ces demandes s'effectue dans 87,1% des cas en procédure normale. Enfin, les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile résident principalement dans les départements de Paris, du Pas-de-Calais et du Rhône.

9 — Voir *infra* dans ce chapitre, partie 2 sur L'accueil des demandeurs d'asile

10 — Voir notamment Forum réfugiés-Cosi, État des lieux de l'asile en France et en Europe, 2014, p.

166

11 — Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), article L313-11 2° bis

Une hausse de la demande d'apatriodie

En 2017, 341 dossiers de demande du statut d'apatriodie ont été déposés. Cette demande a augmenté de 19,2% par rapport à 2016. Les demandes du statut d'apatriodie dont le pays de naissance est le Sahara occidental représentent 18% des demandes, 12% pour l'ex-URSS, 7% pour l'Azerbaïdjan, 6% pour l'ex-Yougoslavie et 5% pour la Mauritanie.

Les obstacles à l'entrée dans la procédure d'asile

La mise en œuvre de la réforme de l'asile de 2015 a été marquée par d'importantes difficultés concernant l'accès à la demande d'asile. Alors que la loi prévoit un délai de trois jours qui peut être étendu exceptionnellement à dix jours entre la présentation du demandeur d'asile en PADA et l'enregistrement de sa demande au GUDA, des délais s'étendant au-delà d'un mois étaient constatés dans plusieurs départements confrontés à de nombreuses arrivées (notamment en Ile-de-France) ou recevant un nombre limité de demandes (en Saône-et-Loire par exemple, un délai de plus de quatre mois était constaté en septembre 2017). La loi de finances 2018 a permis d'augmenter les moyens des préfectures (+32 ETP) et de l'OFII (+35 ETP) au sein des guichets uniques pour demandeurs d'asile, ce qui a entraîné une diminution significative des délais d'accès à la procédure d'asile. Une instruction ministérielle du 12 janvier 2018 invite les préfets à « *converger progressivement vers le délai légal de 3 jours ouverts pour fin 2018 : l'objectif [...] est de ramener le délai d'enregistrement à 10 jours dès le premier semestre 2018 et à 3 jours d'ici la fin de l'année 2018* »¹². À Lyon, le délai est ainsi passé de 45 jours au dernier trimestre 2017 à 3 jours en avril 2018. À Paris, le délai était également descendu à 3 jours en mai 2018¹³. Bien que des délais de

12 — Ministère de l'Intérieur, *Réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques*, 12 janvier 2018, INTV1800126N

13 — Le Figaro, *Migrants : réduction du délai d'accès à la procédure d'asile*, 23 mai 2018

plusieurs semaines soient encore constatés dans certaines régions, la situation semble donc s'améliorer sur de nombreux territoires. La mise en place des Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) début 2018¹⁴ a par ailleurs permis dans certaines régions d'apporter une réponse rapide aux besoins d'hébergement, dès le passage en PADA, pour des situations qui restaient jusqu'alors en attente d'une orientation par le GUDA.

Dans certaines villes, un délai supplémentaire – souvent inconnu des autorités – demeure nécessaire pour accéder à la PADA. Pour répondre à cette situation à Paris, laquelle obligeait les personnes souhaitant demander l'asile à attendre parfois plusieurs jours devant les locaux de la PADA, l'OFII a mis en place en mai 2018 un système de prise de rendez-vous à la PADA par téléphone, disponible en 12 langues¹⁵.

L'activité des PADA reste en maints endroits affectée par des moyens budgétaires insuffisants pour faire face de manière satisfaisante à la hausse de la demande d'asile. Le marché public établi pour la période 2015-2018 repose sur une sous budgétisation initiale pour de nombreuses plates-formes, et le mécanisme correcteur ne permet pas de réagir en temps utile aux augmentations des flux d'arrivée et à la difficulté pour le GUDA d'orienter les demandeurs d'asile dans un hébergement dédié, générant un décalage permanent entre le volume de l'activité, avant et après le passage au GUDA, et les moyens obtenus. Le volontarisme budgétaire qui a permis d'abonder les moyens des instances de détermination du statut doit également bénéficier aux budgets confiés à l'OFII et aux acteurs du premier accueil.

14 — Voir *infra* dans ce chapitre, partie 2 sur L'accueil des demandeurs d'asile

15 — OFII, publication Twitter du 19 mai 2018. À cette date, l'OFII indiquait avoir reçu « 4634 appels qui ont donné lieu à 3239 rendez-vous pour des demandeurs de 49 nationalités »

En Guyane, un décret du 23 mai 2018, vise à expérimenter pendant 18 mois « certaines modalités de traitement des demandes d'asile »¹⁶. Il y est notamment prévu de limiter à 7 jours le délai pour envoyer le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA, contre 21 jours jusqu'alors dans l'ensemble des départements français.

Plus en amont, c'est l'accès aux dispositifs permettant l'enregistrement des demandes d'asile qui demeure problématique à la frontière franco-italienne. Les retours en Italie sans prise en compte des demandes d'asile exprimées au moment des contrôles à la frontière située dans les Alpes-Maritimes, déjà constatés début 2017¹⁷, se sont poursuivis. Suite à une visite de terrain en 2017, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a constaté qu' « *il n'est jamais fait lecture des documents aux personnes ni de notification des droits, aucun interprète n'est présent, et l'asile n'est jamais proposé* »¹⁸. Les procédures visant à contester les refus d'enregistrement des demandes d'asile ont toujours aboutit à une constatation par le tribunal administratif de Nice de violations du droit d'asile¹⁹, et d'injonctions à enregistrer les demandes adressées à la préfecture²⁰. Il est cependant difficile d'identifier toutes les situations dans un contexte où 48 870 interpellations ont été réalisées par les forces de l'ordre en 2017²¹, et d'introduire un référé devant le tribunal administratif dès lors que cela suppose une présence sur le territoire français. Au cours de l'année 2017, une forte augmentation des arrivées a été constatée à d'autres points de passage de la frontière franco-italienne plus au nord (département des Hautes-Alpes), où aucune situation de violation du droit d'asile n'a cependant été documentée.

16 — Décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. NOR: INTV1804763D

17 — Forum réfugiés-Cosi, *L'accès à l'asile pour les personnes en provenance d'Italie*, 29 avril 2017

18 — CGLPL, *Rapport d'activité 2017*, p.32

19 — Sur le cadre juridique, voir l'article de Forum réfugiés-Cosi *Prolongement des contrôles aux frontières : quelle conséquence pour le droit d'asile ?*, 4 mai 2018.

20 — TA Nice 31 mars 2017 (requête n°1701211), 2 juin 2017 (requêtes n°1702109 et n°1702108), 31 août 2017 (3 requêtes, références manquantes), 2 mai 2018 (requête n°1801843)

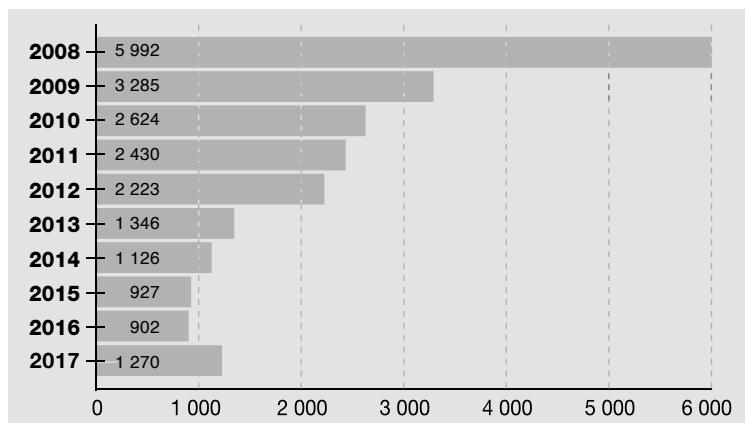
21 — Nice matin, *Migrants : près de 50 000 interpellations en 2017*, C. Cirone, 18 janvier 2018

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté

La demande d'asile en zone d'attente en hausse

Les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation à la frontière, afin de respecter le principe de non refoulement consacré par la Convention de Genève²². En 2017, 1 270 demandes d'asile aux frontières ont été enregistrées, soit une hausse de 33% par rapport à 2016.

Evolution des demandes d'asile à la frontière, 2008-2017



Source : OFPRA

Ces dernières se répartissent sur 13 zones d'attente, dont 83,1% dans la zone de Roissy, 9% à Orly et 7,9% en région et outre-mer. 52,5% de ces demandes sont réalisées par des personnes originaires d'Afrique, 27% d'Asie, 18% d'Europe et 2,5% d'Amérique. Les principaux pays d'origine de ces demandeurs sont le Sri Lanka, l'Algérie, la Turquie, la

22 — Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951, article 33

République démocratique du Congo, et l'Albanie. La part des femmes dans ces demandes a baissé puisqu'elles représentent 31,5% des demandeurs contre 37,6% en 2016, comme celle des mineurs non accompagnés (3,3% en 2017, contre 4,2% en 2016).

La demande d'asile en centre de rétention

Les étrangers peuvent, lorsqu'ils sont placés en centre de rétention dans l'attente d'une mise en œuvre de leur mesure d'éloignement, demander l'asile. Ainsi, en 2017, 1 372 demandes d'asile ont été enregistrées en rétention²³ (contre 1 196 en 2016). Les réexamens, au nombre de 342, représentent 24,9% de ces demandes. Cette part est en baisse depuis 2015 où elle était de 29%, et de 25,9% en 2016.

Règlement Dublin : vers des procédures plus coercitives

Le nombre de demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin a connu une augmentation spectaculaire passant de 25 963 personnes en 2016 à 41 500 personnes en 2017 (+60%).

Environ 29 000 demandes ont reçu un accord de la part des États sollicités, soit un taux d'accord de 70% contre 56% en 2016. Les transferts effectifs n'ont concerné que 2 633 dossiers, ce qui représente 6,3% de l'ensemble des demandes (5% en 2016) et 9,1% des demandes ayant reçu un accord de l'État saisi (9% en 2016). La tendance des années précédentes se confirme donc avec un écart important qui persiste entre le nombre de placements et les transferts réalisés. Ainsi dans 94% des cas, l'application du règlement Dublin a eu pour seule conséquence d'allonger fortement les délais d'accès à la procédure d'asile et les coûts de prise en charge pendant cette période. Bien que

²³ — OFPRA, Rapport d'activité 2017, annexe 13

²⁴ — Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration n°2018-14*, Janvier 2018

les cas de fuite représentent une part importante des échecs de mise en œuvre (53,2% des cas d'après les dernières statistiques disponibles de 2014²⁵) les demandeurs d'asile n'étant pas dans cette situation peuvent voir l'enregistrement de leur demande retardée de plusieurs mois au regard des délais prévus par le règlement.

L'échec des transferts peut aussi s'expliquer par les annulations des décisions de transfert prononcées par les tribunaux administratifs dans le cadre du recours ouvert par la loi de 2015.²⁶

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	Évolution 2016-2017
Demandes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	25 693	41 500	+ 60%
Accords	3 281	7 817	14 308	29 000	+ 103%
<i>Taux d'accord</i>	66%	67%	56%	70%	+ 14 pts
Transferts effectifs	470	525	1 293	2 633	+ 104%
<i>Taux de transfert au regard des demandes</i>	9,5%	4,5%	5%	6,3%	+ 1,3 pt
<i>Taux de transfert au regard des accords</i>	14,3%	6,7%	9%	9,1%	+0,1 pt

Source : ministère de l'Intérieur, Eurostat, Rapport parlementaire²⁷, La Cimade²⁸

Afin d'améliorer le taux de transfert des demandeurs d'asile sous procédure Dublin, le ministère de l'Intérieur a mis l'accent sur cette catégorie d'étrangers dans une instruction du 20 novembre 2017 fixant les objectifs et priorités du gouvernement en matière de lutte contre l'immigration irrégulière²⁹. Il est notamment demandé de généraliser l'assignation à résidence pour ces personnes. Par ailleurs, des « pôles régionaux Dublin » ont été créés à titre expérimental à Lille et Marseille à l'automne 2017 puis formalisés par deux arrêtés du

25 — Les statistiques 2014, fournies à l'occasion de l'étude d'impact du projet de loi sur l'asile, indiquaient un taux de « délais de transfert prolongés » qui correspond à des cas de fuite, pour 53,2% des cas au premier semestre 2014.

26 — CESEDA, art. L.742-4

27 — Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, Marielle De Sarnez, 28 mars 2018

28 — La Cimade, *Application du règlement « Dublin » en France en 2016*, 8 juillet 2017.

29 — Ministère de l'Intérieur, *Objectifs et priorité en matière de lutte contre l'immigration irrégulière*. 20 novembre 2017. NOR INTV1730666J

20 décembre 2017³⁰. L'objectif affiché par le gouvernement étant une meilleure effectivité des transferts et la mise en place d'un « *signal à l'égard des flux secondaires* »³¹. Ces pôles Dublin ont la charge de mener l'ensemble des procédures Dublin identifiées dans les guichets uniques des régions pour lesquelles ils sont compétents. Cette expérimentation vise à améliorer la mise en œuvre des procédures Dublin. La volonté est d'étendre cette expérimentation à dix pôles dès le début du deuxième semestre 2018³². Le gouvernement prévoit par ailleurs de développer des places d'hébergement spécifiquement dédiées aux demandeurs sous Dublin à proximité de ces pôles.

Enfin, une loi du 20 mars 2018 étend considérablement les possibilités de placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin³³. Ces derniers ne pouvaient jusqu'alors être retenus qu'après notification de la décision de transfert, pour la mise en œuvre de celui-ci en cas de risque de fuite. Cette possibilité a cependant été neutralisée par un arrêt de la Cour de cassation de septembre 2017 qui, appliquant une jurisprudence européenne à ce sujet, a interdit les placements en rétention sur cette base car les risques de fuite n'étaient pas définis par la loi³⁴. La loi du 20 mars 2018 comble ce « vide juridique » mais va nettement plus loin puisqu'elle énumère douze situations permettant de soupçonner un « risque non négligeable de fuite » qui permet de placer en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin après décisions de transfert mais également pendant la phase de détermination de l'État responsable. Pour la première fois en droit français, le placement en rétention est ainsi applicable à des personnes qui ne sont soumis à aucune décision d'éloignement et dont la perspective de réadmission dans un autre État est limitée³⁵.

30 — Arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. NOR: INTV1731563A ; Arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Hauts-de-France. NOR: INTV1731552A

31 — *Ibid.*

32 — Information du 4 décembre 2017, *Op. cit.*

33 — Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen. NOR: INTX1734902L

34 — Cour de Cassation, Arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017 (17-15.160), Première chambre civile

35 — Forum réfugiés - Cosi, *Asile : un recul préoccupant des droits fondamentaux pour les demandeurs sous procédure Dublin*, Communiqué de presse, 14 février 2018

2 • L'instruction des demandes d'asile

Un niveau de protection global en légère baisse³⁶

En 2017, le taux global de protection (OFPRA+CNDA)³⁷ a baissé de 1,9 point. Il se situe à 36,2%, contre 38,1% en 2016. Au total, 31 853 décisions de protection ont été prises en 2017³⁸, dont 23 958 (27,2%) par l'OFPRA³⁹ et 7 895 par la CNDA⁴⁰. Près de 43 000 personnes ont ainsi été protégées en 2017, soit 17% de plus que l'année précédente⁴¹.

	Total 2016	Total 2017	Variation 2016 – 2017
Demandes déposées à l'OFPRA	71 260	81 327	12%
	Accords (dont PS)	19 982	23 958
	Taux d'accord	28,8%	27,2%
	Rejets	49 447	64 092
	Total décisions au fond	69 429	88 050
	Clôtures	890	1 238
Protection CNDA (dont PS)	6 495	7 895	18%
Total accord OFPRA + CNDA	Total (valeur absolue)	26 477	31 853
	Taux global d'accord **	38,1%	36,2%
			-1,9 pt

Sources : OFPRA, CNDA

36 — Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides. Ceci est une estimation (Rapport d'activité OFPRA 2017).

37 — Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPRA+CNDA) sur une année (31 853) à un nombre de décisions OFPRA hors mineurs accompagnants sur cette même année (88 050). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.

38 — Statuts de réfugiés et protections subsidiaires, hors mineurs accompagnants.

39 — L'ensemble des données statistiques concernant les demandes d'asile et les décisions OFPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe.

40 — Chiffres issus du Rapport d'activité 2017 de la CNDA, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPRA.

41 — OFPRA, *Les données de l'asile 2017*, 8 janvier 2018

Les nationalités ayant reçu le plus de décisions positives en valeur absolue en 2017 sont l'Afghanistan (qui passe de la 2^{ème} à la 1^{ère} place), le Soudan, la Syrie (qui passe de la première à la troisième place), l'Irak et la Guinée-Conakry (qui passe de la septième à la cinquième place).

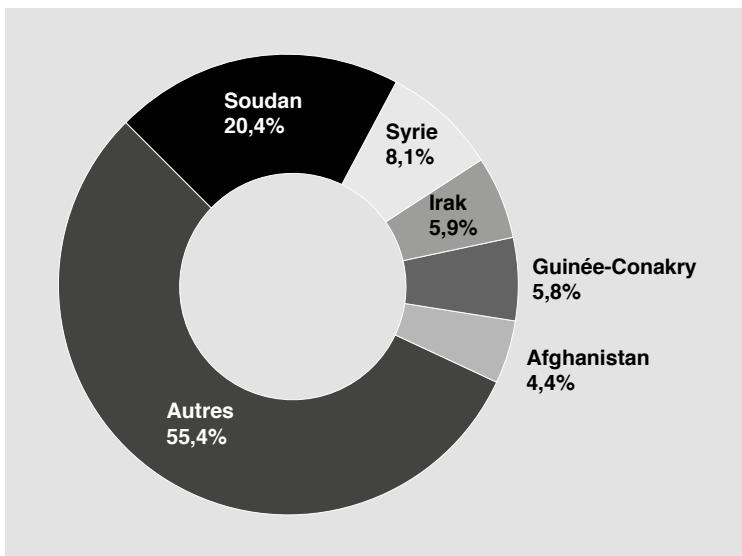
Nombre de décisions positives par pays (top 10), 2017

Pays	Nombre total d'accords	Dont% PS
Afghanistan	6 060	87%
Soudan	4 744	21%
Syrie	3 961	62%
Irak	1 383	22%
Guinée-Conakry	1 251	15%
Albanie	1 161	78%
RD Congo	1 127	18%
Bangladesh	9 40	23%
Érythrée	741	0%
Russie	720	26%

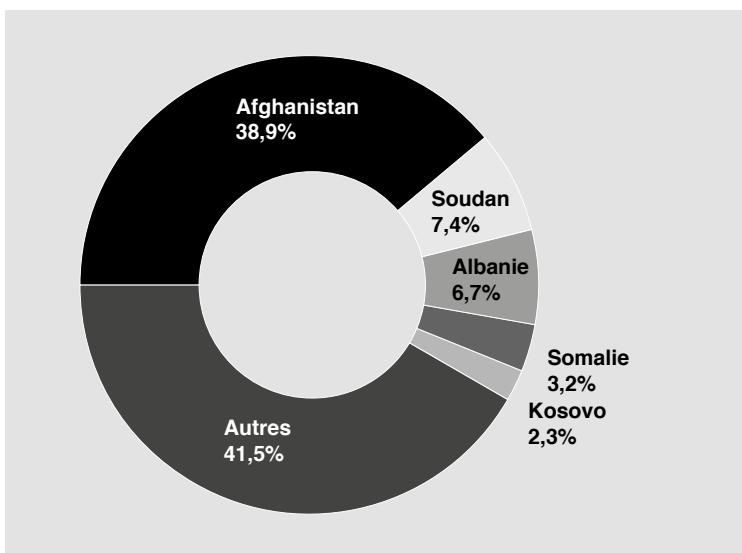
Sources : OFPRA, CNDA

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont le Soudan (20,4% du total des statuts de réfugiés accordés en 1^{ère} instance et en appel), la Syrie (8,1%), l'Irak (5,9%), la Guinée-Conakry (5,8%) et l'Afghanistan (4,4%). Concernant la protection subsidiaire (PS), il s'agit de l'Afghanistan (38,9% du total des PS), le Soudan (7,4%), l'Albanie (6,7%), la Somalie (3,2%) et le Kosovo (2,3%).

**Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2017
(OFPRA + CNDA)**



**Principales nationalités admises à la protection
subsidiaire en 2017 (OFPRA + CNDA)**



Au 31 décembre 2017, on estime à 252 402 le nombre de personnes protégées par l'OFPRA, dont 209 922 sous le statut de réfugié, 41 055 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 425 apatrides⁴².

Taux réel d'admission des demandes

L'OFPRA a publié en décembre 2017 un bilan qui permet de connaître le taux réel d'admission des demandes enregistrées en 2013⁴³. En effet, les taux d'admission d'une année $n - 1$ publiés au début de l'année n comportent un biais statistique important : le nombre de décisions sur une année est comparé au nombre de demandes sur cette même année, alors que de nombreuses décisions portent sur des demandes enregistrées les années précédentes. L'OFPRA considère ainsi qu'il faut plusieurs années pour que les demandes d'une année donnée obtiennent toutes une décision, permettant ainsi de connaître le vrai niveau de protection. Ce n'est donc que fin 2017 que l'on peut connaître le véritable taux d'admission pour les demandes enregistrées en 2013 par l'OFPRA. Ces demandes – l'OFPRA indique cependant que 14 d'entre elles n'ont toujours pas fait l'objet d'une décision fin 2017 ! – ont ainsi obtenu un taux d'accord de 25,3% à l'OFPRA (le rapport d'activité publié par l'Office en 2014 mentionnait un taux d'accord de 24,4%). La comparaison entre le taux réel d'une année, et le taux publié par l'OFPRA dans son rapport annuel portant sur cette année, fait apparaître des écarts parfois très importants (+ 12,4 pts en 2006 notamment).

42 — L'OFPRA précisait dans son rapport annuel 2014 que « ces chiffres correspondent à des estimations, les sorties de protection n'étant pas systématiquement portées à la connaissance de l'OFPRA ». Par ailleurs, « les enfants mineurs de réfugiés, devenus majeurs, sont intégrés dans l'estimation du nombre des personnes placées sous la protection de l'office ».

43 — OFPRA, *Bilan et taux d'admission des demandes d'asile enregistrées en 2013*, 21 décembre 2017

Taux réel d'admission 1993-2013

	Taux réel	Taux publié	Ecart
1993	30,7%	27,9%	+2,8 pts
1994	22,4%	23,6%	-1,2 pt
1995	21,9%	16,3%	+5,6 pts
1996	24,5%	19,6%	+4,9 pts
1997	23,4%	17,0%	+6,4 pts
1998	25,9%	19,4%	+6,5 pts
1999	24,0%	19,3%	+4,7 pts
2000	21,1%	17,1%	+4 pts
2001	22,0%	18,0%	+4 pts
2002	21,0%	16,9%	+4,1 pts
2003	21,2%	14,8%	+6,4 pts
2004	23,7%	16,6%	+7,1 pts
2005	25,2%	26,9%	-1,7 pt
2006	31,9%	19,5%	+12,4 pts
2007	35,4%	29,9%	+5,4 pts
2008	36,6%	36,0%	+0,6 pt
2009	30,3%	29,4%	+0,9 pt
2010	27,9%	27,5%	+0,4 pt
2011	24,3%	25,3%	-1 pt
2012	24,5%	21,7%	+2,8 pts
2013	25,3%	24,4%	+0,9 pt

Le reclassement en procédure normale

La loi du 29 juillet 2015 a étendu les hypothèses de placement en procédure accélérée, tout en accordant également la possibilité, pour l'OFPRA « *de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande* »⁴⁴, s'il juge que les éléments du dossier nécessitent une

44 — CESEDA, article L.723-2.V

instruction approfondie, quels que soient les motifs ayant présidé à la détermination de la procédure accélérée. La CNDA peut par ailleurs « *envoyer à la formation collégiale la demande s'il estime que celle-ci ne relève pas de l'un des cas [de procédure accélérée] ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse* »⁴⁵.

En 2017, cette faculté de reclasser des demandes d'asile présentées à l'OFPRA dans le cadre de la procédure accélérée en procédure normale n'a été utilisée qu'à 63 reprises⁴⁶.

A l'inverse, l'OFPRA peut aussi reclasser une demande d'asile initialement en procédure normale, en procédure accélérée. En 2017, 598 requ McLifications en procédure accélérée ont été décidées, concernant principalement les demandes en provenance de Chine et d'Haïti.

En zone d'attente, l'Office peut mettre fin au maintien en zone d'attente dans les cas où le demandeur d'asile « *nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente* »⁴⁷. Cette faculté n'a pas été utilisée en 2017 puisque l'Office indique n'avoir reçu qu'un seul signalement d'association et aucun en provenance d'avocats ou de responsables de zones d'attente⁴⁸. Les situations identifiées par l'OFPRA n'ont pas nécessité l'application de cette disposition dès lors qu'elles ont donné lieu à des avis favorables à l'admission sur le territoire français.

La CNDA n'a pas fourni de données statistiques pour 2017 sur l'utilisation par les juges uniques de la faculté dont ils disposent pour renvoyer une affaire en formation collégiale.

45 — CESEDA, article L. 731-2

46 — OFPRA, *Rapport d'activité 2017*, p. 22

47 — CESEDA, article L. 221-1

48 — Réponses de l'OFPRA à un questionnaire adressé par ECRE dans le cadre d'une mission sur l'asile en zone d'attente. Mai 2018

La part des protections subsidiaires plus importante

Le nombre de protections subsidiaires accordé a continué d'augmenter en 2017, et vient s'établir à 13 521, soit une augmentation de 39,9% par rapport à 2016, où 9 667 protections subsidiaires avaient été accordées. En effet, dans un contexte de conflits généralisés de civils en Afghanistan et en Syrie, les demandeurs originaires de ces deux pays regroupent plus de la moitié des protections subsidiaires accordées (57,1%, soit 5 255 protections subsidiaires accordées à des Afghans et 2 472 à des Syriens).

La part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'OFPRA connaît une hausse significative (elles représentent 45,5% des accords de l'OFPRA en 2017, contre 38,3% en 2016). L'augmentation est également constatée dans les accords de la CNDA, dans une moindre mesure toutefois (32,6% des accords en 2017 contre 30,9% en 2016). La protection subsidiaire représente désormais 42,3% de l'ensemble des décisions d'accord de première instance et d'appel.

La part de femmes dans les bénéficiaires d'une décision de protection subsidiaire continue de baisser (30,9% en 2017, 36,1% en 2016 et 48,3% en 2015).

Evolution de la protection subsidiaire 2012-2017

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
Nombre PS	OFPRA	1 185	1 141	1 940	2 822	7 661	10 914	+42,5%
	CNDA	1 390	1 318	1 581	1 554	2 006	2 607	+30,0%
	OFPRA+CNDA	2 575	2 459	3 521	4 376	9 667	13 521	+39,9%
Part des PS dans les accords	OFPRA	27,2%	22,6%	22,1%	20%	38,3%	45,5%	+7,2 pts
	CNDA	24,5%	24,6%	27,1%	28,8%	30,9%	32,6%	+1,7 pts
	OFPRA+CNDA	25,7%	23,6%	24,1%	22,4%	36,5%	42,3%	+5,8%

Sources : OFPRA, CNDA

Un taux de protection toujours important pour les mineurs non accompagnés

Le taux de protection accordé aux mineurs non accompagnés en première instance a nettement progressé depuis 2013 (où il était de 33%). Celui-ci s'est stabilisé à 67,4% en 2017 (67,5% en 2016)⁴⁹. Le taux de protection global, c'est-à-dire incluant les protections octroyées par l'OPERA et la CNDA est de 73,8% en 2017.

Protection accordée aux mineurs non accompagnés, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Accords OFPRA	172	121	Nc	274	357
Taux OFPRA	33,3%	41%	46,7%	67,5%	67,4%
Taux global OFPRA + CNDA	56,7%	64,1%	57,3%	78%	73,8%

Source : OFPRA

Un taux d'accord en hausse pour les pays d'origine sûrs

Pour les 16 pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2017, le taux d'accord à l'OPERA est de 13,2%, soit 2,4 points de plus qu'en 2016 (10,8%), et 4 points de plus qu'en 2015. Ce chiffre, en augmentation depuis plusieurs années, démontre donc qu'une demande d'asile provenant d'un pays d'origine sûr ne peut être a priori considérée comme infondée. Il apparaît par ailleurs que l'étape de la CNDA est particulièrement déterminante pour les demandeurs originaires de ces pays puisque 44% des protections y sont accordées (contre 25% pour l'ensemble des demandeurs d'asile).

49 — OFPRA, *Rapport d'activité 2017*, p. 44

Taux d'accords pour les pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2017

Pays	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA	Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
Albanie	10 364	662	6,4%	5 590	499	8,9%	1161	11,2%
Arménie	1 634	94	5,8%	1 068	104	9,7%	198	12,1%
Bénin	66	9	13,6%	8	0	-	9	13,6%
Bosnie-Herzégovine	454	43	9,5%	264	34	12,9%	77	17,0%
Cap-Vert	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie	1 055	74	7,0%	803	66	8,2%	140	13,3%
Ghana	32	4	12,5%	30	1	3,3%	5	15,6%
Inde	181	15	8,3%	98	6	6,1%	21	11,6%
Kosovo	2 640	242	9,2%	2 102	319	15,2%	561	21,3%
Macédoine (ARYM)	531	6	1,1%	184	9	4,9%	15	2,8%
Maurice	20	7	35,0%	11	2	18,2%	9	45,0%
Moldavie	15	0	-	6	1	16,7%	1	6,7%
Mongolie	183	13	7,1%	101	13	12,9%	26	14,2%
Monténégro	113	1	0,9%	67	0	-	1	0,9%
Sénégal	1 013	160	15,8%	341	45	13,2%	205	20,2%
Serbie	738	46	6,2%	284	32	11,3%	78	10,6%
TOTAL	19 039	1 376	7,2%	10 957	1 131	10,3%	2 507	13,2%

Sources : OFPRA, CNDA

En 2017, l'OFPRA a pris 298 décisions portant sur l'apatriodie, dont 65 admissions. Le taux d'admission au statut d'apatriodie s'établit ainsi à 21,8% (soit une progression de 6,5 points par rapport à 2016)⁵⁰.

50 — *Ibid.*, p. 28.

À l'OPERA, une activité en forte hausse

L'OPERA a rendu 88 050 décisions (hors mineurs accompagnants), ce qui constitue une hausse de 26,8% par rapport à 2016. Le nombre de décisions positives (23 958) est également en hausse (+19,9%). Le taux d'accord, en légère baisse (1,6 point de moins) par rapport à 2016, est à 27,2%. Les décisions ont concerné 29 942 femmes (22 764 en 2016), avec un taux d'accord OFPRA pour les femmes à 25,9%.

Décisions OFPRA 2016-2017*

		2016	2017	Evolution 2016-2017
Décisions		69 429	88 050	+26,8%
Accords	Nombre	19 982	23 958	+19,9%
	Taux	28,8%	27,2%	-1,6 point

*Hors mineurs accompagnants

Source : OFPRA

Les taux d'accord les plus élevés en première instance concernent la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan avec des taux d'accord respectifs de 95,2%, 84,2% et 83,1%.

Taux d'accord par pays en première instance (top 10*)

Pays	Taux d'accord OFPRA
Syrie	95,2%
Irak	84,2%
Afghanistan	83,1%
Érythrée	73,0%
Soudan	59,5%
Ethiopie	49,6%
Centrafrique	44,7%
Somalie	40,9%
Libye	38,2%
Iran	32,5%

*pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur ou égal à 250

Source : OFPRA

Les missions foraines de l'OFPRA

L'OFPRA mène, en France métropolitaine et en outre-mer, des missions foraines, afin d'instruire les demandes au plus près des problématiques territoriales. Au cours de l'année 2017, le nombre de missions de l'OFPRA a continué d'augmenter, ceci étant lié notamment à la mise en place de missions bimensuelles (à Lyon et Metz), ainsi qu'à la permanence d'officiers à Cayenne. Ainsi, entre janvier et septembre 2017, l'office a procédé à 34 missions foraines, dont 8 missions organisées par l'OFPRA à Cayenne en Guyane qui ont permis d'auditionner 3 099 Haïtiens, majoritaires parmi les demandeurs d'asile en Guyane. Une mission a été menée à Mayotte, où 240 personnes, originaires du Rwanda, du Burundi ainsi que de la République démocratique du Congo ont été entendues. L'office a également poursuivi ses missions de protection dédiées aux résidents de Centres d'accueil et d'orientation (CAO), à Bordeaux, Nantes, Rennes, Pau et Perpignan. Enfin, des missions bimensuelles ont été mises en place dans les villes de Lyon et Metz, afin de répondre à la concentration des demandes d'asile dans ces villes. 1 768 demandeurs d'asile, principalement originaires des Balkans ont ainsi été auditionnés, lors de 7 missions à Metz et 6 à Lyon, mobilisant 52 agents.

L'accompagnement par un tiers à l'OFPRA

2017 a été la deuxième année pleine de mise en œuvre de la nouvelle garantie procédurale permettant aux demandeurs d'asile d'être accompagnés par un tiers dans leur entretien à l'OFPRA. Si le nombre d'accompagnements a augmenté en 2017 de façon importante (1241 contre 791 accompagnements en 2016), il demeure très faible au regard du nombre total d'entretiens tenus à l'OFPRA (68 326 en 2017). Ainsi, seuls 1,8% des demandeurs d'asile entendus à l'OFPRA, ont pu bénéficier de cette garantie.

Cette nouvelle garantie n'est donc pas encore effective, bien que l'OFPRA ait mis en place le cadre nécessaire à l'exercice de ce droit et ait désormais habilité 25 associations en qualité de tiers accompagnant. En l'absence de dispositif financier à l'appui de la

mise en œuvre de cet accompagnement, celle-ci repose en effet sur les capacités des associations ou les moyens individuels des demandeurs. En 2017, dans près de 65% des cas, l'accompagnement a été réalisé par un tiers associatif, principalement grâce à la mobilisation de bénévoles. L'accompagnement par un avocat est plus rare, car il nécessite le paiement d'honoraires, l'intervention à l'OFPRA ne rentrant pas dans le champ de l'aide juridictionnelle.

Lorsque l'accompagnement par un tiers a pu avoir lieu, plusieurs éléments positifs ont été relevés : meilleure intégration de cette garantie dans les entretiens à l'OFPRA, la présence d'un tiers intervenant ne posant en général plus de difficulté ; meilleure compréhension des éléments en jeu dans l'entretien - tant de la part de l'OFPRA, auquel les observations des tiers permettent parfois de prendre connaissance d'éléments particuliers de la demande, sur des points de vulnérabilité notamment, que de la part des associations, qui peuvent ainsi avoir un aperçu réel de l'instruction menée par l'OFPRA ; effet soutenant de la présence d'un tiers, souligné par les bénéficiaires et ayant pu permettre dans certains cas de faciliter l'expression du besoin de protection. Hormis ces constats, le taux d'accompagnement reste trop marginal pour qu'il puisse être tiré des conclusions sur les effets de cette garantie sur la procédure.

L'accès effectif à cette garantie pose ainsi la question des conditions d'exercice de la demande d'asile, dans un contexte de plus en plus restrictif : comment parvenir à mobiliser des accompagnants, sans moyens ? comment organiser un accompagnement et *a fortiori* un accompagnement de qualité, c'est-à-dire par un tiers formé et ayant pu prendre connaissance des enjeux de la demande de protection de la personne accompagnée, alors que le délai entre l'envoi du dossier et la convocation à l'entretien est de plus en plus réduit ? La concrétisation de l'avancée essentielle que constitue ce droit à l'accompagnement par un tiers, demeure ainsi un enjeu majeur, notamment pour les demandeurs d'asile hors hébergement pour qui la possibilité de mobiliser des ressources financières ou de bénéficier du soutien d'une association est plus restreinte.

L'asile en zone d'attente et en rétention

En zone d'attente, l'OFPRA a instruit 1 180 demandes en 2017, pour un total de 1 270 demandes d'asile aux frontières déposées – la différence étant liée aux libérations prononcées par le juge des libertés et de la détention, avant présentation du demandeur d'asile à l'OFPRA.

Evolution des décisions à la frontière, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'avis rendus OFPRA	2184	1857	1954	1262	1093	891	902	1180
Taux d'admission au titre de l'asile	25,8%	10,1%	13,1%	17%	28,9%	26%	20,4%	26,3%

Source : OFPRA

Ces décisions sont réparties sur 13 zones d'attente (83,1% des avis ont été rendus dans la zone d'attente de Roissy, 9% à Orly et 7,9% en région et outre-mer).

Répartition des avis OFPRA à la frontière, 2017

ZA	Total	Avis positifs		Avis négatifs	
Roissy	981	262	27%	708	72%
Orly	106	25	24%	79	75%
Marseille (aéroport)	20	5	25%	15	75%
Lyon	16	4	25%	12	75%
Toulouse	15	4	27%	11	73%
Bâle-Mulhouse	14	4	29%	10	71%
Marseille (port)	7	2	29%	5	71%
Bordeaux	6	3	50%	3	50%
Beauvais	5	0	0%	5	100%
La Réunion	4	0	0%	4	100%
Nantes	3	1	33%	2	67%
Nice	2	1	50%	1	50%
Strasbourg	1	0	0%	1	100%
TOTAL	1180	311	26%	856	73%

Source : OFPRA

311 personnes ont été admises sur le territoire au titre de l'asile (soit 26,6% des demandes, contre 20,4% en 2016). Parmi ces admissions au titre de l'asile, les nationalités les plus représentées sont les Turcs, les Syriens, les Sri lankais, les Marocains, les Russes, les Algériens et les Afghans. 23 mineurs non accompagnés ont reçu un avis favorable, ce qui porte le taux d'avis d'admission en zone d'attente des mineurs non accompagnés à 60,5% (contre 24,3% en 2016).

Le délai moyen de traitement de la demande par l'OFPRA était de 3,39 jours calendaires après le dépôt de la demande à la frontière en 2017, et 72% des avis rendus par l'Office l'étaient pendant la période des 4 jours de placement administratif en zone d'attente.

En 2016, 28 personnes avaient par ailleurs obtenu une protection au titre de l'asile en rétention⁵¹.

Les procédures de clôture et d'irrecevabilité

Deux ans après l'introduction des procédures d'irrecevabilité⁵² et de clôture⁵³ dans la procédure de demande d'asile en France, l'application de ces dispositifs nouveaux, qui demeure une faculté pour l'OFPRA, se révèle tout à la fois marginale en pratique et source de complexification.

La procédure de clôture ne trouve à s'appliquer que devant l'OFPRA, dans les situations suivantes : désistement de la demande d'asile, introduction hors délai de la demande, non-présentation à l'entretien, refus de fournir des informations essentielles à l'examen de la demande, ou défaut d'adresse permettant de contacter le demandeur.

51 — Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, *Centres et locaux de rétention administrative*, Rapport 2017, p.12. Les données 2017 n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de cet ouvrage.

52 — CESEDA, Art. L. 723-11

53 — CESEDA, Art. L. 723-12 s.

Une décision de clôture entraîne la suspension de l'examen de la demande, pendant un délai maximum de neuf mois. Le droit au maintien sur le territoire prend fin à la notification de la décision de clôture. Le demandeur peut toutefois bénéficier à nouveau du droit de se maintenir sur le territoire français lorsqu'il obtient la réouverture de son dossier. Pour présenter une demande de réouverture de son dossier (à ne pas confondre avec le réexamen), il doit préalablement s'enregistrer de nouveau en Préfecture puis adresser à l'OFPRA dans les huit jours suivant cet enregistrement, le formulaire de demande de réouverture. L'Office reprend alors l'examen de la demande. En 2017, l'OFPRA a ainsi procédé à 142 réouvertures de dossiers clos.

Une telle réouverture n'est cependant possible qu'une seule fois. Passé le délai de neuf mois, ou après une première réouverture, la décision de clôture est définitive et la nouvelle demande est considérée comme une demande de réexamen. Contrairement aux autres décisions de l'OFPRA en matière d'asile, une décision de clôture ne peut pas être contestée devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) mais seulement devant la juridiction administrative de droit commun. La présentation préalable d'une demande de réouverture est une condition de recevabilité d'un tel recours. Aucun recours contre une décision de clôture n'a été enregistré en 2017.

La mise en œuvre de cette faculté de clôture apparaît encore peu claire. Ainsi, des demandes d'asile adressées à l'OFPRA en dehors des délais ont fait l'objet de décisions de refus d'introduction, et parfois de décisions de clôture ; dans des cas de non-présentation du demandeur à l'entretien, il a été constaté que l'OFPRA prenait des décisions de clôture ou rendait des décisions au fond. Il a été relevé des difficultés avec la notion d'adresse, des clôtures intervenant dans des cas de domiciliation postale, alors que l'adresse indiquée aurait pu permettre de joindre le demandeur.

Le développement probable de l'usage de cette faculté permettra peut-être de répondre à plusieurs questions juridiques qui restent aujourd'hui en suspens. Sur quels cas l'OFPRA pourrait-il prendre une décision de refus de réouverture ? Une seule réouverture étant possible, quels seraient les effets d'une nouvelle situation de clôture : l'OFPRA prendrait-il une

nouvelle décision de clôture, laquelle sera automatiquement définitive, ou bien prendrait-il une décision de rejet ? Un recours contre une décision de clôture définitive sera-t-il recevable, s'il ne peut pas être précédé d'une demande de réouverture auprès de l'OFPRA puisque la nouvelle demande aura été enregistrée comme un réexamen par la Préfecture ?

La procédure d'irrecevabilité peut quant à elle conduire à ce qu'une demande soit écartée par l'OFPRA puis la CNDA, sans qu'il ne soit vérifié si les conditions d'octroi de l'asile étaient réunies.

Au cours de son instruction, l'OFPRA applique une procédure d'irrecevabilité dans trois cas : lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un État membre de l'Union européenne, ou dans un État tiers, ou en cas de demande de réexamen.

Dans les deux premiers cas d'irrecevabilité, l'OFPRA doit procéder à des vérifications et entendre les demandeurs en entretien, afin qu'ils puissent présenter leurs observations préalables sur l'application éventuelle du motif d'irrecevabilité à leur situation personnelle. En 2017, 214 décisions d'irrecevabilité ont été prises sur ce fondement. Dans les cas de réexamen, l'OFPRA procède à un examen préliminaire des faits nouveaux soumis. Il n'est pas tenu de convoquer le demandeur à un entretien et peut donc rendre une décision d'irrecevabilité sans l'entendre. Si l'OFPRA choisit de ne pas prendre de décision d'irrecevabilité sur la demande instruite, il poursuit l'étude de celle-ci au fond.

Le recours contre une décision d'irrecevabilité doit être formé auprès de la CNDA, laquelle statue selon la procédure du juge unique ou par ordonnance. La CNDA a cependant la faculté de renvoyer la demande à la formation collégiale si elle estime que l'affaire ne relève pas de la procédure d'irrecevabilité ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse. Ainsi, la procédure de recours contre les décisions d'irrecevabilité est identique à la procédure applicable aux recours contre les décisions de rejet en procédure accélérée. Cependant, les recours contre les décisions d'irrecevabilité n'ont pas d'effet suspensif : le droit de se maintenir sur le territoire français prend fin à la notification de la décision d'irrecevabilité de l'OFPRA. Le demandeur peut alors faire l'objet d'une mesure d'éloignement, même si un recours est formé auprès de la CNDA.

À la CNDA, près d'un tiers des rejets par ordonnances

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA⁵⁴ est de 85,2% en 2017 – contre 81,1% en 2016 - soit une hausse de 4,1 points. Le nombre de décisions rendues par la CNDA a augmenté de 11,3% pour s'établir à 47 814 décisions. Cet accroissement de l'activité de la Cour ne permet pas de compenser l'augmentation du nombre de recours, qui s'élève à 53 581 en 2017. En effet, le taux de couverture est de 89,2%⁵⁵

Evolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2007-2017

	Nb de recours	Nb de décisions	Nb d'accords CNDA
2007	22 676	27 242	4 451
2008	21 636	25 027	6 331
2009	25 040	20 240	5 363
2010	27 500	23 934	5 325
2011	31 983	34 595	6 125
2012	36 362	37 350	5 680
2013	34 752	38 540	5 450
2014	37 356	39 162	5 826
2015	38 674	35 979	5 387
2016	39 986	42 968	6 517
2017	53 581	47 814	8 006
Evolution 2016 - 2017	+34%	+11,3%	+22,8%

Source : CNDA

La CNDA a rendu 8 006 décisions d'octroi d'une protection internationale (dont 5 399 statuts de réfugiés et 2 607 protections subsidiaires), soit 16,74% des affaires jugées (contre 15,2% en 2016). La cour a

54 — Le taux de recours est calculé par la CNDA à partir du nombre de décisions de rejet de l'OFPRA qui font l'objet d'un recours. Il ne prend pas en compte les décisions accordant la protection subsidiaire et qui font l'objet d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

55 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du Rapport d'activité 2017 de la CNDA.

annulé 61 décisions de rejet de demandes d'asile prises par l'OFPRA (contre 56 en 2016), conformément à une procédure validée par le Conseil d'État en 2013⁵⁶. Au total, 8 067 annulations de décisions de l'OFPRA ont été prononcées, ce qui représente un taux d'annulation de 16,9%.

Le nombre de décisions statuant au fond, c'est-à-dire hors désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incomptérence de la Cour⁵⁷ s'élève à 45 663. Rapporté à ces décisions, le taux de protection est en hausse pour 2017 puisqu'il s'élève à 17,5% (15,6% en 2016). Le nombre d'annulations des décisions de l'OFPRA pour l'année 2017 est de 8 067, soit 17,7%, contre 15,9% en 2016. Pour les décisions prises après audience, le taux de protection est de 23,9% (19,9% en 2016) et le taux d'annulation de 24% (20,1% en 2016).

Décisions CNDA 2017*

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL Annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation	
						2016	2017
Toutes décisions	47 814		16,7%			15,2%	16,9%
Décisions statuant au fond	45 663	8 006	17,5%	61	8 067	15,8%	17,7%
Décisions suite à audience	33 543		23,9%			19,2%	24,0%
<i>dont audiences collégiales</i>	22 047						
<i>dont audiences à juge unique</i>	11 496						

Source : CNDA

*Hors mineurs accompagnants

56 – CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A

57 – Nous n'adoptions pas ici la même classification que la CNDA, en incluant dans les « décisions statuant au fond » les rejets par ordonnance des recours ne présentant pas d'élément sérieux, dont le contenu est tout de même examiné par un rapporteur. À noter que les rejets pour non-lieu, désistement, incomptérence et irrecevabilité sont décidés par ordonnance (article R. 733-4 du CESEDA), mais aussi parfois dans le cadre d'une audience

Les trois pays dont les taux de protection sont les plus élevés en appel restent les mêmes que pour l'année 2016, dans un ordre différent : la Somalie (49,6%), le Soudan (40,5%) et la Syrie (38,3%).

Taux de protection par pays en appel (top 10*)

Pays	Taux d'accord CNDA
Somalie	49,6%
Soudan	40,5%
Syrie	38,3%
Cameroun	35%
Érythrée	29,4%
Afghanistan	26,2%
Russie	25,4%
Turquie	22,9%
Tchad	21,9%
Azerbaïdjan	21,4%

*pays dont le nombre total de décisions CNDA est supérieur à 250
Source : CNDA

Le recours aux ordonnances

Le recours aux ordonnances a augmenté significativement par rapport à 2016 : 14 271 décisions ont ainsi été rendues par ordonnance, c'est-à-dire 29,8% de l'ensemble des décisions de la CNDA, contre 23,7% en 2016 et 20,4% en 2015. La part des ordonnances pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence se situe désormais à 4,7% (contre 2,9% en 2016). Cependant, les rejets par ordonnance pour absence d'élément sérieux ont connu une augmentation significative, passant de 20,8% des décisions en 2016 (et 17,5% en 2015) à 27,1% en 2017.

Evolution des différents types de décisions prises par la CNDA entre 2011 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total de décisions	37 350	38 540	39 162	35 979	42 968	47 814
Part des décisions prises par ordonnance	22,2%	21,6%	20,7%	20,4%	23,7%	29,8%
<i>dont ordonnances « sur la forme » (désistement, non-lieu, incompétence, irrecevabilité)</i>	7,5%	5,4%	3,5%	2,9%	2,9%	13,2%
<i>dont ordonnances « sur le fond » (absence d'éléments sérieux)</i>	14,7%	16,1%	17,2%	17,5%	20,8%	27,1%
Part des décisions prises après audiences	77,8%	78,4%	79,3%	79,6%	76,3%	70,1%
<i>dont audiences en formation collégiale</i>					88,8%	65,7%
<i>dont audiences à juge unique</i>					12,2%	34,3%

Source : CNDA

L'application de la procédure accélérée à la CNDA

La part des décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale a fortement diminué puisqu'elle est passée de 67,8% de l'ensemble des décisions prises par la CNDA en 2016 à 46,1% en 2017 (22 047 décisions ont été prises en formation collégiale).

Les décisions prises après audience à juge unique pour les procédures accélérées⁵⁸, introduites à partir de février 2016⁵⁹, représentent désormais 24,1% de l'ensemble des décisions prises par la CNDA (11 496 décisions), soit une augmentation de plus de 214% par rapport à l'année précédente. Le taux de protection des décisions rendues en formation collégiale est de 27,6% en 2017 (contre 20% en 2016), et de 16,7% pour les procédures à juge unique.

58 — Précision méthodologique : les chiffres de la CNDA portent sur les « recours à 5 semaines », sans distinction entre les procédures accélérées et les procédures d'irrecevabilité. Etant donné le très faible nombre de décisions de l'OFPRA en irrecevabilité, la globalité des chiffres sont ici assimilés à la procédure accélérée.

59 — En application de la réforme de l'asile du 29 juillet 2015

Le traitement par juge unique est ainsi mis en œuvre systématiquement à l'égard des procédures accélérées, le renvoi à une audience collégiale n'intervenant que de façon tout à fait marginale.

L'application du délai de cinq semaines semble en revanche variable, avec un délai moyen de traitement de ces recours à près de 3 mois, stable par rapport à 2016. Au sein de ce groupe, les requérants de pays d'origine sûrs ont vu leurs dossiers traités de façon plus rapide, y compris par le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ).

La procédure accélérée apparaît surreprésentée dans l'application de la notion de « défaut d'élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA » qui permet à la CNDA de rejeter une demande sur ordonnance : en effet, les recours « à cinq semaines » ont représenté presque 50% du total des ordonnances prises sur ce motif, tandis qu'ils ne constituaient que 37% de l'ensemble des décisions de la Cour. Les recours à cinq semaines sont ainsi traités par voie d'ordonnance à 35%, avec certains pays d'origine faisant l'objet d'une orientation plus fréquente vers ce type de décision: Albanie, Kosovo, Chine, Arménie notamment.

Les effets de la suppression par la Cour de la pratique du courrier de 'risque de traitement par ordonnance', ont ainsi particulièrement touché ces requérants. Les délais d'instruction très courts applicables aux procédures accélérées, s'ajoutant au raccourcissement des délais à l'OFPRA, rendent de plus en plus difficile, *a fortiori* pour les personnes sans hébergement ni accompagnement administratif, de réunir dès l'envoi du recours tous les éléments à l'appui de la demande. Or, la possibilité effective de faire prendre en compte par la Cour des éléments ultérieurs s'est fortement restreinte, du fait de l'absence de toute indication d'une orientation sur une décision par voie d'ordonnance: des ordonnances ont ainsi été notifiées alors que des mémoires complémentaires étaient en cours de constitution. Pour certains requérants, notamment les plus vulnérables, cela a ainsi pu faire obstacle à l'expression complète du besoin de protection.

La possibilité pour les requérants en procédure accélérée d'être assistés de façon effective par un avocat se trouve également limitée. Les difficultés de préparation des dossiers, de prise de rendez-vous entre avocat et requérant, sont en effet encore accrues par les délais d'intervention très réduits qu'implique la procédure accélérée. Ces problèmes sont accentués pour les requérants vivants en province mais assistés par des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, exerçant principalement en région parisienne. S'il faut souligner que certains avocats remplissent leur office en se déplaçant jusqu'au requérant, il faut aussi relever que pour de nombreux requérants, le jour de l'audience est également le premier jour de rencontre avec leur avocat.

L'aide juridictionnelle

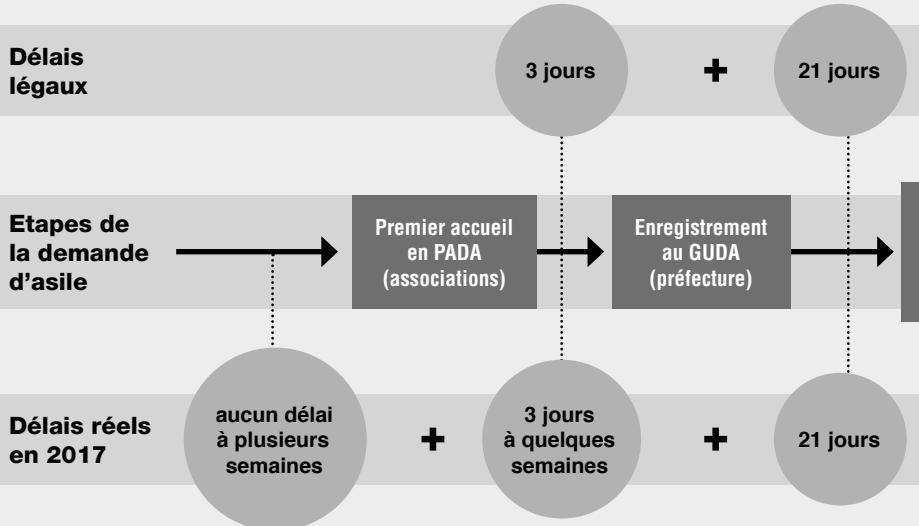
Le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 42 749 demandes, soit une importante hausse de 41,6%. Dans 96,6% des cas, cette demande a été admise (l'aide juridictionnelle est désormais « de plein droit », sauf si le recours est manifestement irrecevable, depuis la loi sur l'asile du 29 juillet 2015).

Les pourvois devant le Conseil d'État

En 2017, 1 042 pourvois ont été introduits par les demandeurs d'asile devant le Conseil d'État, et 10 par l'OFPRA. 1 052 décisions rendues par la CNDA ont donc fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, contre 847 en 2016.

Après admission du recours, le Conseil d'État s'est prononcé sur 26 pourvois (21 en 2016) et a censuré 21 décisions de la CNDA.

Les délais de la demande d'asile

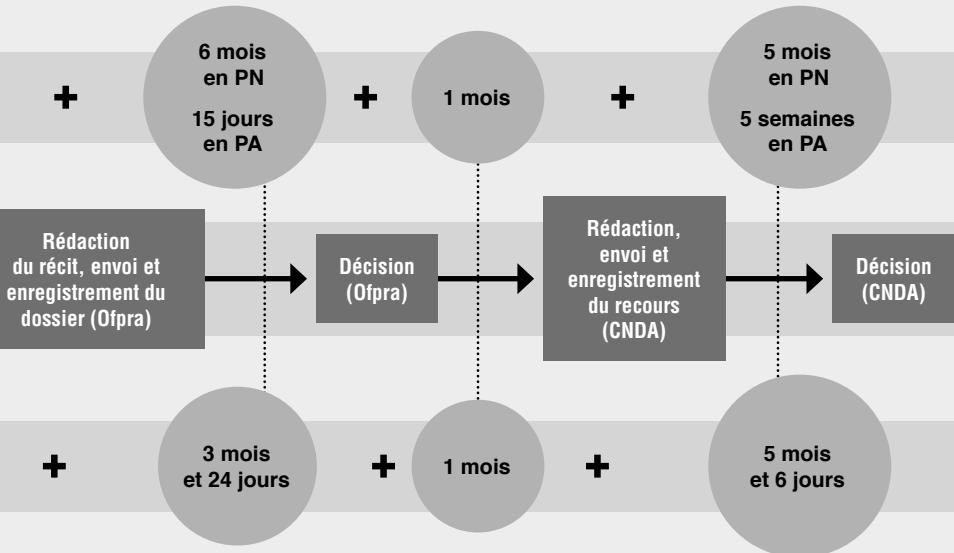


La baisse des délais d'instruction se poursuit

A l'OFPRA, le délai moyen d'attente fin 2017 était de 114 jours⁶⁰. À la CNDI, le délai moyen constaté global⁶¹ a réduit puisqu'il est passé de 6 mois et 26 jours en 2016 à 5 mois et 6 jours en 2017. Le délai moyen constaté des « recours à 5 mois » (procédures normales) a lui aussi diminué, puisqu'il est de 6 mois et 17 jours (7 mois et 19 jours en 2016), tandis que le délai moyen constaté des « recours à 5 semaines » (procédures accélérées) est de 2 mois et 28 jours, soit une réduction de presque 60% sur cette période.

60 — OFPRA, *Les données de l'asile 2017*, 8 janvier 2018. Le délai moyen sur l'ensemble de l'année 2017, qui figure habituellement dans le rapport d'activité, n'a pas été communiqué cette année.

61 — Le délai moyen constaté global correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires traitées sur une période donnée, divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période. Il est à distinguer du délai prévisible moyen de jugement (DPM), qui lui augmente en 2017 puisqu'il passe de 5 mois et 15 jours fin 2016 à 6 mois et 12 jours fin 2017, et qui correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre de décisions rendues dans l'année.



Le délai total de la procédure devant les instances d'asile s'élevait ainsi à environ 9 mois en 2017.

A ces délais d'instruction entre l'enregistrement du dossier par les instances de l'asile et la date de leur décision s'ajoutent d'autres délais. Au-delà des délais légaux liés à l'envoi du formulaire de demande d'asile (21 jours) ou du recours par le demandeur (1 mois), subsistent des délais d'enregistrement importants, notamment entre la présentation du demandeur à la plateforme d'accueil (PADA) et le rendez-vous d'enregistrement de sa demande en préfecture (GUDA), voire avant même le premier accueil à la PADA, avec des dispositifs de pré-pré-enregistrement dans certaines régions.

Le temps du soin dans un contexte d'accélération des procédures

Le temps de l'exil, c'est souvent celui de l'urgence, de la survie immédiate, celui d'échapper aux persécutions, à la famine. Tout abandonner avec ou sans ses proches et partir vers un inconnu. À l'énonciation des pays traversés on perçoit l'errance toujours relancée vers un lieu qui sera une nouvelle étape avec un but, la sécurité d'un pays protecteur. Tout peut y être source de violences traumatiques : négocier un peu de nourriture, un abri, rétribuer un passeur, traverser la mer ou un col enneigé. L'arrivée en pays d'accueil et la demande de protection ne mettent pas forcément fin à l'errance et à l'insécurité anxiogène. Un tiers du public reçu au centre de santé Essor géré par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (69) est sans hébergement. Face aux besoins en santé mentale présentés par les demandeurs d'asile, des réponses thérapeutiques se sont construites au centre Essor sur les fondements de l'inconditionnalité de l'accueil et dans la confiance d'une relation soignante pérenne. Les évolutions récentes des conditions d'accueil et d'accompagnement ne sont pas sans effets sur la capacité même à prendre le « temps du soin ».

Le temps de soigner

Au cours de l'année 2017, le centre ESSOR a accueilli plus de 650 patients. Pour 2018, déjà 400 personnes y ont été reçues fin avril. Dans ce contexte d'accroissement des flux on assiste à un débordement des dispositifs de soins en santé mentale dans le droit commun. À moyens égaux, les délais d'accès aux soins augmentent pour les services de première ligne, d'autant que l'accélération des procédures

et les aléas de l'éloignement programmé pour ceux placés sous procédure Dublin aggravent la précarité du séjour. Conséquences : les prises en charge se fragmentent ou s'interrompent brutalement, c'est le plus souvent dans le provisoire que se mettent en place les soins. Ainsi, on constate sur le terrain qu'en matière de santé, l'organisation de la réponse aux besoins spécifiques d'une population à forte morbidité physique et psychique peine à fonctionner conformément aux standards de notre santé publique. À ces difficultés structurelles, les récents débats sociaux et politiques contribuent au brouillage des représentations. La volonté affichée du législateur de « raccourcir les procédures », de fixer au plus vite le demandeur sur la décision de protection, trouve ses limites dans la capacité pratique à formuler dans les délais et la forme requise, un récit recevable et « crédible ». Dans une atmosphère où jouent la « maîtrise des flux » et la priorité mise à l'accélération des procédures et à l'éloignement, on assiste à des mouvements de clivage et de raidissement dans les réseaux d'assistance, peu propices à l'articulation et à la coordination des soins. En miroir à la défiance ressentie, les obstacles et la complication administrative renforcent les sentiments d'injustice et de rejet douloureux. Comment dans ces conditions penser le soin psychique ?

Le temps du soin, du temps « pour soi » et du temps « en plus »

Soigner demande du temps. Le temps d'apaiser par un traitement médicamenteux les symptômes les plus invalidants de l'anxiété et des reviviscences traumatiques. Le temps de retrouver une disponibilité psychique pour s'extraire des exigences du quotidien. Le temps d'installer une relation thérapeutique assurée de sa confidentialité. Lors de son entretien d'accueil, Mme K, originaire de Guinée Conakry, nous décrit un parcours d'exil particulièrement violent. Enlevée avec une amie en Libye, elle est emprisonnée et subit des tortures physiques,

des viols quotidiens pendant 4 mois. Menacée de mutilations si sa famille ne verse pas une rançon, elle est finalement embarquée de force sur un bateau pneumatique pour une traversée périlleuse de la Méditerranée, au cours de laquelle son amie va se noyer. Arrivée en Italie, elle ne parvient pas à accéder aux soins somatiques et décide alors de poursuivre son périple. Parvenue à Lyon, son état physique est préoccupant et nécessite des soins réparateurs gynécologiques. Sur le plan psychologique, elle présente un état de stress post traumatisque majeur. Placée sous procédure Dublin, dans la perspective d'un prochain transfert vers l'Italie, la question de l'opportunité et du temps nécessaire à une prise en charge psychologique est posée. Que proposer à cette patiente ? Parler de la mort, de la honte et des violences subies, du deuil d'un pays d'origine, de l'abandon des proches restés au pays demande le temps et la disponibilité d'une relation soignante assumée dans l'intersubjectivité de la rencontre. C'est généralement autour de la mise en mots des contenus psychiques anxiogènes que l'échange peut se structurer et l'évocation des événements traumatisques prendre place. Un récit de vie peut alors prendre forme et sens pour le sujet. Pour d'autres, le tragique des situations restent du domaine de l'indicible, oublier n'est pas possible et parler peut être destructeur ; il s'agit alors de trouver les modalités d'une relation fondée sur « l'ici et le maintenant » dans le respect des silences et la restauration des capacités à penser et à agir.

La temporalité ordinaire s'appuie sur un présent vivant, un passé assumé et un àvenir en principe assuré. C'est aussi le temps de l'autonomie et de la libre détermination. Les parcours d'exil bouleversent ces dimensions. Le passé douloureux s'impose au présent d'autant que l'inactivité et l'attente sont imposées et que l'avenir est source d'angoisse. Reconstruire une temporalité « ordinaire », la continuité d'une vie, ne peut se faire dans l'insécurité du lendemain et de délais de plus en plus contraints.

Sélection de jurisprudences françaises relative à l'asile en 2017

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État⁶².

Appartenance à un certain groupe social

- ▶ La Cour énonce que les femmes nigérianes victimes d'un réseau transnational de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, qui sont parvenues à s'en extraire ou ont entamé des démarches en ce sens, partagent une histoire vécue et un statut de victime qui présentent des caractéristiques communes, constantes et spécifiques, et qui leur confèrent une identité propre perçue comme étant différente par la société environnante et les institutions, qu'il s'agisse des trafiquants, de la population et des familles ou de la puissance publique, de sorte qu'elles constituent un groupe social au sens de l'article 1A2 de la Convention de Genève, sans pouvoir espérer une protection effective de la part des autorités nigérianes sur une quelconque partie du territoire du Nigéria⁶³.
- ▶ Lorsqu'un requérant revendique son orientation sexuelle à l'appui de sa demande d'asile, il appartient à la CNDA de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties et, tout spécialement, du récit personnel du demandeur d'asile. Ainsi, elle doit apprécier tout particulièrement le caractère étayé ou non de son récit. En effet, le Conseil d'État juge que si la Cour ne peut exiger que le demandeur apporte la preuve des faits qu'il avance, notamment de son orientation sexuelle, elle peut en

62 — Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de recherche et de documentation (CEREDOC) de la CNDA

63 — CNDA GF, 30 mars 2017, n° 16015058

revanche écarter des allégations peu étayées. La Cour peut donc se fonder sans commettre d'erreur de droit sur les contradictions et le caractère peu circonstancié du récit du requérant pour rejeter sa demande. En outre, dès lors qu'elle estime les faits non établis, elle ne commet pas d'erreur de droit en s'abstenant de rechercher si les personnes homosexuelles constituent un groupe social dans le pays d'origine de ce dernier⁶⁴.

En revanche, la Cour ne peut, sans commettre une erreur de droit, conclure au non établissement des faits après avoir relevé dans sa décision que l'orientation sexuelle du requérant était établie. Dans un tel cas, elle doit nécessairement apprécier la réalité des persécutions auxquelles l'intéressé affirme être exposé au regard de la situation des personnes homosexuelles dans son pays d'origine et rechercher si ces dernières y constituent un groupe social⁶⁵.

De même, si la Cour tient l'orientation sexuelle ainsi que les menaces dont le demandeur a fait l'objet pour établies, elle ne peut, sans entacher sa décision d'une erreur de droit, se fonder sur l'absence d'élément établissant la révélation de l'orientation sexuelle de l'intéressé au-delà du cercle familial pour en déduire que les agissements dont il a été victime ne seraient pas liés à son appartenance à un groupe social⁶⁶.

Craintes fondées du fait des opinions politiques imputées

► S'appuyant sur divers rapports faisant état de l'usage de la torture par les forces gouvernementales soudanaises et l'existence d'arrestations arbitraires de personnes soupçonnées de soutenir les rebelles darfouris, la Cour reconnaît le statut de réfugié à un ressortissant soudanais qui, soupçonné par le gouvernement de connivence avec l'opposition, avait été arrêté et torturé⁶⁷.

64 – CE 8 février 2017 M. K. n° 395821 et CE 8 février 2017 M. D. n° 397745

65 – CE 8 février 2017 M. B. n° 396695

66 – CE 8 février 2017 M. J. n° 379378

67 – CNDA 25 janv. 2017 n°15037117

► L'OFPRA avait accordé le bénéfice de la protection subsidiaire à une ressortissante syrienne originaire du gouvernorat de Daraa, au motif qu'elle risquait d'y être exposée à une menace grave et individuelle en raison de la situation de violence aveugle y prévalant. La Cour lui accorde la protection conventionnelle considérant qu'étaient établis sa provenance de la ville éponyme de ce gouvernorat, berceau de la révolution syrienne et fief de l'opposition, son patronyme commun à celui de nombreuses personnes ayant rejoint les rangs de l'armée syrienne libre, sa profession d'enseignante dans le cadre de laquelle elle a ouvertement critiqué le régime syrien, ainsi que la circonstance selon laquelle plusieurs de ses frères et sœurs ont été arrêtés et détenus par les services de renseignement syrien. La cour a étayé sa motivation en citant le rapport de la Commission d'enquête des Nations unies sur la Syrie du 8 février 2016 ainsi que les Lignes directrices du HCR concernant les besoins de protection des personnes en provenance de la République arabe syrienne, publiées en novembre 2015⁶⁸.

Craintes fondées du fait de la religion

- La CNDA accorde le statut de réfugié à un Égyptien de confession copte orthodoxe en raison des persécutions subies du fait de sa religion et rappelle la discrimination dont les Coptes sont victimes en Egypte malgré l'accession au pouvoir du Maréchal Al Sissi⁶⁹.
- La Cour reconnaît la qualité de réfugiée à une ressortissante iranienne en considération des craintes de persécution résultant de sa conversion au christianisme en France. La cour rappelle que toute personne éprouvant des craintes de persécution doit être protégée. Peu importe que le motif de craintes soit survenu après son départ du pays, voire même après l'introduction initiale de sa demande de protection⁷⁰.

68 – CNDA 6 février 2017 Mme A. épouse A. n°15034151 C

69 – CNDA 11 janv. 2017 n°16032932

70 – CNDA 31 août 2017 Mme S. épouse D. n° 14028401 C

► La Cour refuse d'accorder une protection internationale à une mère et sa fille, de nationalité chinoise, invoquant des craintes de persécutions en raison de leur appartenance à l'église de Dieu tout-puissant (Almighty God Church). S'appuyant sur des rapports de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, la Cour a considéré notamment que, les requérantes ayant quitté la Chine sous leur véritable identité, leur demande souffrait d'un manque de crédibilité quant aux risques de persécution par les autorités chinoises dont elles feraient personnellement l'objet⁷¹.

Pays à l'égard duquel les craintes sont examinées

► Après avoir été sanctionnée par le Conseil d'État pour avoir examiné les craintes de demandeurs à l'égard d'un État dont ils n'avaient pas effectivement la nationalité sans soumettre cette hypothèse au contradictoire⁷², la CNDA reprend, après avoir soumis ce point à discussion, son raisonnement s'agissant de la nationalité auquel un demandeur est éligible de plein droit. De cette façon, elle examine les craintes de demandeurs d'origine arménienne, qui n'étaient pas officiellement titulaires de cette nationalité, à l'égard de l'Arménie, les intéressés pouvant, selon les règles en vigueur dans cet État, en obtenir de plein droit la nationalité au regard de leur seule origine et indépendamment de la détention d'une éventuelle autre nationalité. La Cour considère ainsi qu'ils sont « titulaires de plein droit » d'une nationalité, indépendamment d'une reconnaissance effective et officielle de l'État arménien en ce sens⁷³.

► Avant d'examiner les craintes de persécutions évoquées par le requérant, la CNDA rappelle que lorsqu'une personne ne peut se réclamer d'aucune nationalité, le défaut de protection des autorités est à examiner au regard de son pays de résidence habituelle. En

71 — CNDA 31 août 2017 Mme G. et Mme Z. n° 17019201 et 17019207 C

72 — CE, 11 mai 2016, n° 390351

73 — CNDA, 21 févr. 2017, n° 14014931, 14014933 et 14015186

l'espèce, la cour considère que la requérante d'origine arménienne, née en Moldavie, ayant résidé en Azerbaïdjan et en Russie n'a la nationalité d'aucun de ces pays et que c'est donc au regard de la Russie, son pays de résidence habituelle que la demande sera examinée. Du fait des craintes de persécutions pour motif ethnique en Russie, la Cour lui accorde le statut de réfugié⁷⁴.

Personnes protégées

► Dans cette affaire, le Premier ministre avait accordé aux autorités albanaises l'extradition d'un ressortissant albanais, sur le fondement d'une décision de placement en détention provisoire prononcée par le tribunal de Kurbin, aux fins de poursuites de faits qualifiés d'assassinat, et fabrication et détention non autorisées d'armes militaires et de munitions. À cette date, l'intéressé bénéficiait de la protection subsidiaire qui lui avait été accordée par une décision de l'OFPRA, devenue définitive. Dans cet arrêt⁷⁵, le CE rappelle les dispositions de l'article L. 712-1 du CESEDA (conditions d'octroi de la protection subsidiaire) et de l'article L. 712-3 (hypothèses de fin de la protection subsidiaire). Il en conclut que, et alors qu'il appartenait au Gouvernement, s'il s'y croyait fondé, de demander à l'OFPRA de mettre fin à la protection subsidiaire dont bénéficiait l'intéressé, cette protection faisait obstacle à ce que soit légalement pris le décret accordant son extradition aux autorités de son pays d'origine. Le même principe avait préalablement été affirmé pour les personnes ayant le statut de réfugié⁷⁶.

Protection subsidiaire

► L'octroi d'une protection conventionnelle est écartée d'une part en raison du manque de crédibilité que revêtirait le récit des persécutions qu'auraient subi le requérant, ressortissant soudanais d'origine

74 — CNDA 14 avril 2017 n°16036876

75 — CE 2^e et 7^e ch.-r., 30 janvier 2017, n° 394172

76 — CE contentieux, 1er avril 1988, n° 85234

tama, et d'autre part, car la CNDA estime que la seule appartenance à cette ethnies n'est pas suffisante pour établir un risque en cas de retour au Soudan. En revanche, elle accorde la protection subsidiaire au requérant du fait de l'insécurité de haute intensité prévalant dans les régions touchées par le conflit darfourien qu'il devrait traverser afin de rejoindre le Darfour occidental dont il est originaire⁷⁷.

► L'article L. 712-1, c) CESEDA prévoit que la protection subsidiaire est accordée aux « civils » exposés à « une menace grave et individuelle contre [leur] vie ou [leur] personne » dans le cadre d'un conflit armé. Sont donc exclus de cette protection les individus qui ne peuvent être considérés comme civils. La qualification de « civil » étant parfois complexe, la CNDA précise que « *la seule possession d'une arme à des fins de défense, indépendamment de toute participation à une unité armée organisée ou constituée en vue de combattre, ne saurait remettre en cause [la] qualité de civil* »⁷⁸.

Procédure

► Le Conseil d'État élargit la possibilité pour la CNDA de renvoyer un dossier devant l'OFPRA à l'hypothèse d'un entretien personnel réalisé dans une langue dont le demandeur n'avait pas une connaissance suffisante, et ce à trois conditions : si le demandeur « *a été dans l'impossibilité de se faire comprendre* » au cours de l'entretien, si cette difficulté est imputable à l'OFPRA et si le juge de l'asile ne peut, en l'état du dossier, accorder de protection. Ainsi, le moyen selon lequel le demandeur n'a pas été entendu à l'OFPRA dans une langue qu'il comprenait est recevable devant la CNDA⁷⁹.

► A la différence du régime de droit commun selon lequel une demande d'aide juridictionnelle introduite dans le délai du recours contentieux d'un mois interrompt ce délai, la demande d'aide juridictionnelle présentée en vue d'introduire un recours devant la CNDA,

77 – CNDA 9 févr. 2017 n°16037842

78 – CNDA 9 févr. 2017 n° 16005729

79 – CE, 22 juin 2017, n°400366

qui doit être formulée dans un délai de quinze jours à compter de la décision de l'OFPRA, ne présente un effet interruptif du délai de recours qu'à la condition d'être présentée dans ce délai de quinze jours. Cette règle dérogatoire résulte des dispositions de l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991, introduites par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile⁸⁰.

Réexamen

► En réexamen, le changement de nationalité allégué par le requérant devant l'OFPRA est un élément substantiel et la CNDA commet une erreur de droit en refusant d'examiner des faits antérieurs à sa précédente décision au regard de ce nouveau pays de nationalité⁸¹.

Retrait du bénéfice de la qualité de réfugié

► La CNDA s'attache à un faisceau d'indices pour déterminer qu'un réfugié vietnamien, auquel l'OFPRA avait retiré le statut, s'est bien « *volontairement réclamé de la protection du pays dont il a la nationalité* ». Elle note ainsi que le demandeur a été informé par la police aux frontières française qu'en raison de son statut, il n'était pas autorisé à voyager dans son pays, qu'il n'a pas sollicité, alors qu'il connaissait la procédure, la délivrance d'un sauf-conduit que les autorités françaises ont mis en place pour les retours dans le pays d'origine fondés sur un motif impérieux, qu'il avait auparavant saisi les autorités consulaires de son pays pour obtenir l'autorisation de s'y rendre et qu'il n'a pas fait valoir de motif impérieux de retour puisque, évoquant l'état de santé de son père, il n'a produit qu'un certificat médical émis huit mois plus tôt et ne caractérisant donc pas l'urgence de son voyage. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le juge de l'asile conclu que le demandeur s'est volontairement « *placé sous la protection de son pays* ». Relevant ensuite que l'intéressé n'évoque aucune autre

80 — CNDA 16 février 2017 M. C. n° 16029246 C+

81 — CE, 5 mai 2017, n°397839 C

croire que celles ayant entraîné la reconnaissance du statut de réfugié dans les années 1980, elle rejette son recours contre la décision de l'OFPRA de lui retirer le statut de réfugié⁸².

► L'OFPRA avait reconnu la qualité de réfugié à un demandeur d'asile d'origine érythréenne, résidant en Ethiopie, au regard de l'Ethiopie, en considération de la déportation de son père vers l'Érythrée et des opinions politiques de ce dernier, tout en ayant cependant reconnu, notamment à la demande de l'intéressé, qu'il était de nationalité érythréenne. L'office a néanmoins ensuite cessé, en application de l'article 1er C 1 de la convention de Genève, de lui reconnaître la qualité de réfugié au motif qu'en retournant en Ethiopie, il se serait volontairement réclamé de la protection des autorités de ce pays. Aussi, la Cour a relevé l'erreur commise sur le pays à l'égard duquel la situation de ce réfugié devait être examinée. Confirmant que l'intéressé devait être regardé comme étant de nationalité érythréenne, la juridiction a annulé la décision de l'office et a rétabli le requérant dans sa qualité de réfugié après avoir considéré que ses craintes en cas de retour en Érythrée étaient toujours fondées⁸³.

82 — CNDA, 6 juillet 2017, n° 16032301

83 — CNDA 6 mars 2017 M. I. N. A. n° 15028703 C+

3 • L'accueil des demandeurs d'asile

L'année 2017 a été marquée par une nouvelle hausse significative du dispositif national d'accueil (DNA), dont la capacité a presque doublé depuis 2012. Ces efforts demeurent cependant insuffisants, au regard du retard pris les années précédentes et face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. En conséquence, environ la moitié des demandeurs d'asile ne sont pas orientés vers l'hébergement. Par ailleurs, l'augmentation du DNA s'est accompagnée d'une diversification des types de dispositifs, au détriment du modèle CADA.

Un doublement des places du dispositif national d'accueil depuis 2012

Au 31 décembre 2017, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 80 221 places contre 64 145 l'année précédente⁸⁴, ce qui représente une augmentation de 25% (qui fait suite à une augmentation de 23% l'année précédente). Tous les types de lieux d'hébergement sont en hausse, à l'exception des Accueil temporaires- service de l'asile (AT-SA) en légère baisse (-4%). La principale augmentation (+71%) concerne les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). L'inclusion dans le dispositif national d'accueil des centres d'accueil et d'orientation (CAO) à partir de 2017, ainsi que la mise en œuvre du nouveau Programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile (PRAHDA) en 2017, a permis de dépasser nettement l'objectif pour la fin de l'année 2017 fixé à 60 864 places dans le schéma national

⁸⁴ — 54 145 places dans le dispositif national d'accueil, auxquelles s'ajoutaient environ 10 000 places de CAO qui n'ont été intégrées au DNA qu'en 2017.

d'accueil établi en 2015⁸⁵. L'augmentation du dispositif national d'accueil devrait se poursuivre puisque le plan gouvernemental du 12 juillet 2017 prévoit la création de 4 000 places supplémentaires en 2018 (1 500 places CADA et 2 500 HUDA) et 3 500 places en 2019 (1 000 CADA et 2 500 HUDA)⁸⁶. La mise en place du nouveau dispositif des Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)⁸⁷ n'aura pas d'impact sur le nombre total de places puisqu'elle s'accompagnera d'une baisse concomitante des places de CAO.

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2015 - 2018

	2015	2016	2017	Évolution 2016-2017	% du DNA	2018 (prév.)
CADA	28 104	37 296	40 450	+8%	50%	42 450
HUDA	12 246	10 836	18 514	+71%	23%	21 014
AT-SA	3 545	6 013	5 776	-4%	7%	5 776
PRAHDA	n.a.	n.a.	5 351	+100%	7%	5 351
CAO	n.a.	10 000 (est.)	10 130	=	13%	7 930
CAES	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2 200
TOTAL	43 895	64 145	80 221	+25%	100%	84 721

Source : OFII⁸⁸, Instruction du 4 décembre 2017⁸⁹

Cette tendance confirme l'effort sans précédent engagé par l'État depuis 2012 en matière de création de places d'hébergement pour demandeurs d'asile. À cette date, le dispositif national d'accueil était composé de 42 941 places, également réparties entre CADA et HUDA : le nombre de places a presque doublé (+87%) depuis cette période.

85 — Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR: INTV1523821A

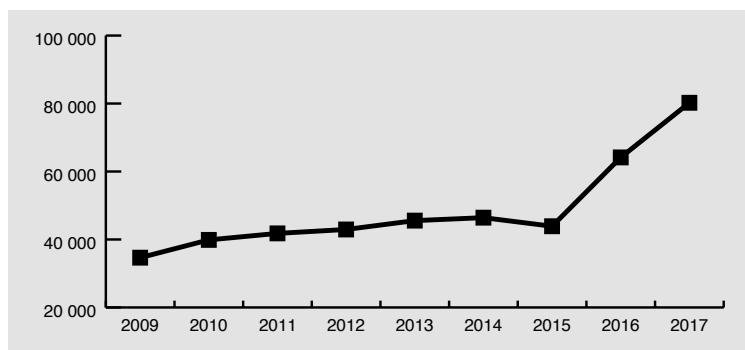
86 — Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017. La répartition entre CADA et HUDA a été fixée par la loi de finances 2018.

87 — Pour en savoir plus sur ce dispositif, voir *infra* dans cette partie.

88 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 76.

89 — Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés NOR: INTV1732719J. p.5

Places d'hébergement pour demandeurs d'asile, 2009-2017



Le Grand Est devient la région disposant du plus grand nombre de places (16% du total national) devant la région Auvergne-Rhône-Alpes (14%), où demeure le plus important parc d'hébergement CADA, et l'Ile-de-France (12%).

Capacité d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2016

	CADA	AT-SA	HUDA	PRAHDA	CAO	TOTAL	Part du total
Auvergne-Rhône-Alpes	5 428	880	3 074	670	1 401	11 453	14%
Bourgogne-Franche-Comté	2 999	310	1 000	339	722	5 370	7%
Bretagne	2 014	260	717	348	537	3 876	5%
Centre-Val de Loire	2 034	217	314	206	674	3 445	4%
Grand Est	4 874	874	5 204	792	1 065	12 809	16%
Hauts-de-France	2 558	693	607	312	826	4 996	6%
Ile-de-France	5 291	320	3 271	578	0	9 460	12%
Normandie	2 160	787	714	282	931	4 874	6%
Nouvelle-Aquitaine	4 222	255	879	647	1 217	7 220	9%
Occitanie	3 955	70	882	621	1 129	6 657	8%
Pays de la Loire	2 364	586	710	259	848	4 767	6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 551	524	1 142	297	780	5 294	7%
TOTAL	40 450	5 776	18 514	5 351	10 130	80 221	100%

Source : Information du 4 décembre 2017⁹⁰

90 — Ibid.

Durée de séjour et délais de sortie dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, 2016-2017

	2016			2017		
	Durée moyenne de séjour	Délai moyen de sortie		Durée moyenne de séjour	Délai moyen de sortie	
		Déboutés	Bénéficiaires d'une protection internationale		Déboutés	Bénéficiaires d'une protection internationale
Auvergne-Rhône-Alpes	424	44	143	382	43	154
Bourgogne-Franche-Comté	481	160	156	421	63	151
Bretagne	474	111	128	382	59	137
Centre-Val de Loire	518	148	164	478	106	177
Grand Est	483	129	154	411	95	176
Hauts-de-France	495	89	149	432	88	159
Ile-de-France	474	53	163	424	43	156
Normandie	535	132	176	507	116	170
Nouvelle-Aquitaine	485	81	157	380	79	124
Occitanie	472	131	164	379	64	135
Pays de la Loire	587	274	217	514	227	167
Provence-Alpes-Côte d'Azur	479	99	178	432	64	168
National	484	100	162	423	81	157

Source : Rapport parlementaire⁹¹

Les documents préparatoire au projet de loi de finances 2018 indiquaient que 84% des places dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile étaient occupés en 2017 par des personnes autorisées (demandeurs d'asile ou déboutés et réfugiés pendant la

91 — Assemblée nationale, Joel Giraud, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018* (n° 235), 12 octobre 2017, p. 43.

période de présence autorisée). Le taux de présence indue (16%) est en baisse, puisqu'il s'élevait à 18% en 2016 et 19% en 2015. Un rapport parlementaire⁹² indique par ailleurs que la durée de séjour moyenne dans ces lieux est en baisse de deux mois, passant de 484 jours en 2016 à 423 jours (14 mois) en 2017, ce qui s'explique notamment par la baisse des délais moyens d'instruction des demandes d'asile⁹³ et une baisse des délais de sortie. Des écarts importants sont constatés entre les régions, avec une durée de séjour 36% moins importante en Occitanie (379 jours) que dans les Pays de la Loire (514). Le délai de moyen de sortie des déboutés demeure supérieur au délai autorisé (30 jours), au niveau national (81 jours) comme dans l'ensemble des régions.

Un dispositif national d'accueil qui demeure largement sous-dimensionné

Malgré des créations de places remarquables ces dernières années, la situation en matière d'accueil reste problématique. Les besoins augmentent avec la hausse du niveau de demande d'asile, faisant persister un constat de sous dimensionnement des capacités d'hébergement.

Dans l'annexe au projet de loi de finances 2018, il est indiqué que 57% des demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil en 2017 devraient être hébergés à la fin de cette année⁹⁴, révisant ainsi à la baisse les objectifs fixés dans les précédentes lois de finances (la loi 2016 prévoyait 75% à l'horizon 2017, la loi 2017 fixait un objectif de 60% pour cette année). Comme les années précédentes, ce chiffre doit probablement être revu à la baisse car

92 — Assemblée nationale, Joel Giraud, *Op.Cit.* p. 42. Au 10 mai 2018, le rapport d'activité de l'OFII qui comporte tous les indicateurs détaillés n'était pas encore publié.

93 — Sur la durée moyenne des procédures, voir *supra* dans ce Chapitre.

94 — Projet de loi de finances 2018, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 24.

il est issu d'un calcul qui divise le nombre de personnes éligibles à l'hébergement – demandeurs d'asile en cours de procédure OFPRA ou CNDA, et demandeurs sous procédure Dublin, un total estimé à environ 100 000 personnes⁹⁵ – par le nombre de places du dispositif national d'accueil. Or pour connaître le nombre de places réellement disponibles, il faudrait déduire du nombre total de places (80 221) celles occupées par des personnes n'étant pas encore – notamment dans les CAO - ou n'étant plus en demande d'asile – présence indue ou autorisée de déboutés ou réfugiés, qui représentaient environ 20% en 2016⁹⁶. Un rapport parlementaire indiquait ainsi qu'au 30 juin 2017, 40% seulement des demandeurs d'asile étaient hébergés⁹⁷.

Cette situation place la France en contradiction avec ses obligations d'accueil issues du droit européen. Si l'État n'est pas en mesure de prévoir un hébergement pour tous les demandeurs d'asile, l'allocation pour demandeurs d'asile devrait permettre aux demandeurs d'asile de disposer d'un toit ce qui n'est pas le cas actuellement.

95 — Un rapport parlementaire cite le chiffre de 98 400 personnes mi-2017 : Assemblée nationale, Joël Giraud, *Op.Cit.*, p. 41.

Sur Twitter, l'OFII indiquait le 5 mai 2018 que 103 000 personnes étaient bénéficiaires de l'ADA, donc éligibles aux conditions matérielles d'accueil.

96 — Au 10 mai 2018, l'OFII n'avait toujours pas publié son rapport d'activité où figure généralement cette donnée. L'annexe au projet de loi de finances 2018 indiquait que 84% des places étaient occupées par des personnes en présence autorisée, un chiffre auquel il faut donc déduire la part de déboutés et réfugiés en présence autorisée pour connaître le nombre de places effectivement disponibles pour les personnes en cours de procédure ou sous procédure Dublin.

97 — Assemblée nationale, Joël Giraud, *Op.cit.* P.41. Il est fait mention de l'hébergement en CADA et « hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile », sans qu'il ne soit précisé si cette dernière catégorie inclut les PRAHDA, AT-SA et CAO.

Le montant de l'allocation pour demandeurs d'asile reste insuffisant

Suite à l'adoption de la réforme de l'asile en 2015, un décret du 21 octobre 2015⁹⁸ avait fixé le barème de l'allocation pour demandeurs d'asile en déterminant un montant journalier de base ainsi qu'un montant journalier additionnel accordé aux demandeurs d'asile non orientés vers un hébergement. Ce montant journalier additionnel, initialement fixé à 4,2€ par adulte, avait été jugé insuffisant par le Conseil d'État par une décision du 23 décembre 2016⁹⁹. Le gouvernement avait alors fixé un nouveau montant additionnel, de 5,4€, par un décret du 29 mars 2017¹⁰⁰.

Dans une décision du 17 janvier 2018, le Conseil d'État indique que ce nouveau montant journalier additionnel de l'ADA ne permet pas aux demandeurs d'asile de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, annule la disposition le prévoyant et enjoint le gouvernement à revoir ce montant à la hausse. La Haute juridiction administrative rappelle que l'article 17 de la directive Accueil impose aux États membres de faire en sorte « *que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* » et que le montant de l'allocation éventuellement prévue est fixé en fonction du niveau de vie établi dans l'État membre concerné. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁰¹, déjà rappelée dans sa décision de 2016, le Conseil

98 — Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1523052D

99 — CE, 23 décembre 2016, n° 394819

100 — Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1705703D

101 — CJUE, 27 févr. 2014, aff. C-79/13, Saciri et al.

d'État indique que lorsqu'un État n'est pas en mesure d'offrir une solution d'hébergement à un demandeur d'asile, « *il doit lui verser une allocation financière d'un montant suffisant pour lui permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location* ». Le montant de l'allocation journalière additionnelle étant manifestement insuffisant pour permettre aux demandeurs d'asile d'accéder à ce marché, il enjoint au gouvernement de fixer un nouveau montant au plus tard dans un délai de deux mois. Un décret du 31 mai 2018 fixe ainsi le nouveau montant de l'allocation additionnelle à 7,4 euro, limitant cette aide à ceux qui n'ont « *pas accès à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit* » et non plus à tous ceux à qui aucune place ne peut être proposée dans le DNA¹⁰².

L'objectif fixé pour 2018 est de couvrir 64% des besoins d'hébergement, et d'atteindre 82% à l'horizon 2020¹⁰³. La réduction des délais de la procédure d'asile, déjà entamée et qui devrait se poursuivre, couplée à une gestion optimisée des places d'hébergement, pourrait permettre d'améliorer la couverture des besoins. Dans un contexte de hausse de la demande d'asile et de perspectives limitées d'ouvertures de places (+ 7500 places d'ici fin 2019), le projet de loi asile-immigration¹⁰⁴ active un autre levier, à savoir la diminution du nombre de personnes éligibles aux conditions matérielles d'accueil. Plusieurs mesures vont dans ce sens : conditions matérielles d'accueil conditionnées à l'acceptation d'une orientation directive sans hébergement, fin du droit au maintien sur le territoire pendant la phase de recours pour certains demandeurs d'asile, notamment les ressortissants de pays d'origine sûrs, extension des hypothèses de demandes considérées comme tardives, etc. L'amélioration envisagée ne serait alors

102 — Décret n°2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1812839D

103 — Projet de loi de finances 2018. annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 24.

104 — Pour une synthèse de ce projet de loi, voir *infra* Chapitre 4 – Dossiers thématiques

que statistique : de nombreuses personnes seraient toujours à la rue, mais n'étant pas éligibles à un hébergement au regard de la nouvelle loi, elles ne seraient pas incluses dans les indicateurs mesurant le respect par l'État de ses obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

Le report déjà important vers les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun pourrait s'accentuer, et les situations d'errance et les campements perdurer. En mai 2018, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) se disait « *préoccupé par les conditions des réfugiés et des migrants dans divers campements à Paris* », où 2 300 migrants à la rue étaient recensés¹⁰⁵. À Lyon, les autorités ont évacué à plusieurs reprises au cours de l'année 2017 des campements composés de plusieurs centaines de migrants majoritairement albanais. À Bordeaux, un campement de fortune constitué de près de 200 Sahraouis, dont certains sont demandeurs d'asile ou réfugiés, perdure depuis 2014. À Metz, le camp de l'avenue Blida accueillait encore près de 200 demandeurs d'asile en avril 2018.

Disposer d'un hébergement incluant un accompagnement administratif et social participe des conditions nécessaires pour une instruction de qualité de la demande d'asile, tant pour les demandeurs que pour les instances de détermination de l'asile. L'adaptation du parc aux besoins est par ailleurs nécessaire pour ne pas saturer les places des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, qui doivent rester disponibles pour les publics auxquels ils s'adressent. Le gouvernement a souhaité, à travers une circulaire du 12 décembre 2017¹⁰⁶, identifier notamment dans ces lieux les personnes « *souhaitant s'engager dans une demande d'asile, ou en demande d'asile* ». Cette démarche, dont la mise en œuvre a été limitée par une décision du Conseil d'État du 20 février qui encadre strictement les pouvoirs

105 — HCR, *Le HCR est préoccupé par les conditions des réfugiés et des migrants dans divers campements à Paris*, Communiqué de presse, 9 mai 2018.

106 — Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Cohésion des territoires, *Examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence*, 12 décembre 2017. INTK1721274J

de l'administration¹⁰⁷, pourrait permettre de disposer d'une estimation du nombre de demandeurs d'asile dans l'hébergement d'urgence de droit commun, mais n'apportera pas d'avancées pour ces personnes. La sollicitation de ce dispositif ne pourra en effet être réduite qu'en proposant une orientation des demandeurs d'asile dans des dispositifs d'hébergement qui leur sont dédiés, ce qui suppose un dimensionnement suffisant du dispositif national d'asile.

Relocalisation : engagements et mise en œuvre

Le plan de relocalisation adopté par l'Union européenne¹⁰⁸ prévoyait de relocaliser 106 000 personnes¹⁰⁹ depuis la Grèce et l'Italie pour les personnes arrivées avant septembre 2017 (cette date ne marque donc pas le terme du dispositif, plusieurs relocalisations étant mises en œuvre dans les mois suivants). La France s'était engagée à ce titre à relocaliser 19 714 personnes. Au 15 mai 2018, la France avait relocalisé 5 029 personnes (3 404 personnes étaient déjà relocalisées à la même date en 2017) dont 4 394 depuis la Grèce et 635 depuis l'Italie.

¹⁰⁷ — Conseil d'État, ordonnance du 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres. N° 417207

¹⁰⁸ — Pour davantage d'informations sur ce plan, voir supra Chapitre 2, L'asile en Europe

¹⁰⁹ — Le plan initial prévoyait 106 000 relocalisations mais 54 000 places non attribuées aux États ont été réaffectées à la réinstallation dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 – un réinstallé pour un renvoi en Turquie

Une diversification des types de dispositif au détriment du modèle CADA

Le nombre de places de CADA est resté quasi stable entre 2007 et 2012 (+ 5%) alors que la demande d'asile a presque doublé pendant cette période (+ 88%). Une tendance inverse a été observée entre 2013 et 2017, où la progression du parc CADA (+72%) a été plus marquée que l'augmentation de la demande d'asile (+54%).

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2007-2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	29 387	35 404	41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	59 313	74 468	78 371	93 230
Places de CADA au 31/12	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410	21 410	23 457	24 418	28 104	37 296	40 450

Sources : OFII, OFPRA.

Au 31 décembre 2017, on comptait 40 450 places de CADA. L'objectif affiché dans le schéma national d'accueil du 21 décembre 2015¹¹⁰ est atteint, puisqu'il prévoyait un total de 40 352 places de CADA à cette date.

Le modèle CADA a été réaffirmé au moment de la réforme de l'asile de 2015 du fait de sa pérennité – établissement médico-social habilité pour une période de quinze ans – et de la pertinence de l'accompagnement proposé, malgré des prestations en baisse dans le cahier des charges modifié par l'arrêté du 29 octobre 2015¹¹¹. Dans une ins-

110 — Arrêté du 21 décembre 2015. nor : intv1523821a.

111 — Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. NOR : INTV1525114A. Pour une analyse des évolutions proposées par ce cahier des charges, voir l'article publié en ligne par Forum réfugiés-Cosi le 24 février 2016 « Accompagnement des demandeurs d'asile : les modifications apportées par la réforme ». Lien : <https://bit.ly/2Fxnh7>

truction du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement, il est encore mentionné que « *le CADA doit demeurer l'hébergement de référence pour les demandeurs d'asile* » mais une nuance est apportée puisque ne sont visés que les demandeurs « *en procédure normale* »¹¹² dont la part (40% des premières demandes en 2017) ne cesse de diminuer par rapport aux procédures accélérées (24%) ou Dublin (36%). Les efforts des dernières années en matière de création de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile ont pourtant réduit à 50% la part des places en CADA dans le dispositif national d'accueil, et une demi-douzaine de dispositifs composent désormais le dispositif national d'accueil.

Les dispositifs d'hébergement d'urgence gérés par les préfectures (HUDA) représentent près d'un quart du dispositif national d'accueil (18 514 places, 23%). Pendant longtemps, ces places aux configurations variées (allant de chambres d'hôtels à des établissements aux prestations proches des CADA) ont souffert de l'absence de cadre commun, seule une circulaire de 2011 posant quelques bases très larges concernant le public accueilli et les prestations proposées¹¹³. En 2017, un cahier des charges de l'HUDA a été publié pour la première fois à travers une information ministérielle adressée aux préfets¹¹⁴.

Bien que moins détaillées, les prestations d'hébergement (notamment un espace minimum de 7,5 m² par personne), d'accompagnement socio-administratif (domiciliation, aide pour la phase OFPRA, information sur l'aide juridictionnelle pour la CNDA, ouverture des droits, scolarisation, évaluation des vulnérabilités) et de gestion des sorties qui y sont décrites sont similaires à celles prévues en CADA. En revanche, certaines « modalités techniques » diffèrent, comme le taux d'encaissement (1 équivalent temps plein pour 20 à 25 usagers en HUDA, contre 1 pour 15 à 20 en CADA) et le coût journalier (17 € en HUDA

112 — Information du 4 décembre 2017 *Op.Cit.* p.5

113 — Ministère de l'Intérieur, Circulaire n° NORIOCL1113932C, 24 mai 2011

114 — Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés NOR: INTV1732719J. Annexe 3.2..

État des lieux du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile

Avant la demande d'asile

CAES

Centres d'accueil et d'évaluation des situations

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile.

Hébergement de transit en vue d'une orientation vers un autre lieu d'hébergement pour demandeur d'asile.

Prix / jour : 25 € • 1 ETP / 15 • Places 2017 : 200 (exp.) • Places 2018 : 2 200

CAO

Centres d'accueil et d'orientation

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile ou demandeurs d'asile.

Priorité : proc. accélérées et Dublin, évacuation camps (instruction 4/12/17)

Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 24 € • 1 ETP / 30 • Places 2017 : 10 130 • Places 2018 : 7 930

PRAHDA

Programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile ou demandeurs d'asile.

Priorité : proc. accélérées et Dublin (instruction 4/12/17)

Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 16,6 € • 1 ETP / 20 à 25 • Places 2017 : 5 351 • Places 2018 : 5 351

HUDA

Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile. Priorité : proc. accélérées et Dublin (instruction 4/12/17)

Hébergement pendant la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 17 € • 1 ETP / 20 à 25 • Places 2017 : 18 514 • Places 2018 : 21 014

AT-SA

Accueil temporaire - Service de l'asile

Demandeurs d'asile (orientation nationale).

Hébergement pendant la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 15,65 € • 1 ETP / 20 • Places 2017 : 5 776 • Places 2018 : 5 776

CADA

Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile hors Dublin . Priorité : procédures normales

Hébergement pendant la procédure d'asile

Prix / jour : 19,5 € • 1 ETP / 15 à 20

Places 2017 : 40 450 • Places 2018 : 42 450

Procédure NORMALE

Procédure ACCÉLÉRÉE

Procédure DUBLIN

Après la demande d'asile

CPH

Centres provisoires d'hébergement

Bénéficiaires d'une protection internationale

Priorité : isolés de moins de 25 ans (information du 2 octobre 2017).

Hébergement jusqu'à une orientation vers autre hébergement ou logement.

Prix / jour : 25 € • 1 ETP / 10 • Places 2017 : 2 207 • Places 2018 : 5 207

contre 19,5 € en CADA). Les HUDA sont donc tenus de réaliser le même accompagnement qu'en CADA avec un taux d'encadrement et un coût journalier moins important. Ainsi, l'établissement d'un cahier des charges de l'HUDA, attendu car nécessaire pour harmoniser les prestations sur l'ensemble du territoire, pourrait accentuer la tendance au développement de ce modèle au détriment du modèle CADA, comme l'illustre la mise en œuvre du plan gouvernemental de juillet 2017¹¹⁵. Alors que ce dernier annonçait la création de 7 500 « places supplémentaires dans le dispositif national d'accueil » en 2018 et 2019, sans précision sur la nature des places créées, la loi de finances 2018 a précisé qu'il s'agirait de 2 500 places de CADA et de 5 000 places en HUDA.

Les places relevant du dispositif « Accueil temporaire – service de l'asile » (AT-SA) ont plus que doublé depuis 2012, tout en demeurant peu nombreuses (5 776 places, soit 7% du DNA). En revanche, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) créés en 2015¹¹⁶ représentent toujours une part importante du DNA (10 130 places, 13% du DNA), alors que ce dispositif avait vocation à disparaître après les évacuations de Calais décidées en 2016. Le projet de loi de finances 2018 prévoyait une baisse de 6 250 places du parc CAO, en privilégiant les centres dont le coût journalier est le moins élevé et le service rendu le plus adapté. L'information du 4 décembre 2017¹¹⁷ est venue préciser cet « effort de rationalisation » tout en fixant un objectif de diminution du parc CAO moins ambitieux, correspondant aux places à créer pour le nouveau dispositif CAES¹¹⁸ (2 200 places). Ce texte confirme par ailleurs le rôle mixte des CAO, qui doivent continuer « d'assurer la régulation nationale de certaines situations difficiles, notamment en cas de résorption de campements », mais également permettre l'accueil de demandeurs d'asile en cas de manque de places pour orienter « certains publics (jeunes majeurs, femmes isolées vulnérables ou

115 — Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017.

116 — Sur le dispositif CAO, lire l'édition 2017 de notre *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p. 142

117 — Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés NOR: INTV1732719J. p.5

118 — Voir *infra* dans cette partie

potentiellement victimes de la traite, voire réfugiés) afin de dynamiser et mutualiser les dispositifs d'insertion »¹¹⁹.

Le programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile (PRAHDA), consacré par un appel d'offre publié le 28 septembre 2016¹²⁰, a été mis en œuvre tout au long de l'année 2017. La société d'économie mixte ADOMA a remporté les 12 lots régionaux et ouvert les 5 351 places prévues (7% du DNA) dans 38 anciens hôtels rachetés par la SNI (Groupe Caisse des Dépôts) dont ADOMA est une filiale. Bien que les personnes en attente de rendez-vous au guichet unique pour demandeurs d'asile soient éligibles à ce dispositif, il semble que seuls des demandeurs d'asile enregistrés – souvent en procédure Dublin – y aient été hébergés en 2017.

Un rapport publié dans le cadre du projet de loi finances 2018 regrettait que l'augmentation de la capacité du dispositif national d'accueil « *s'accompagne d'une diversification des modalités d'accompagnement, qui brouille la lisibilité du dispositif* »,¹²¹ Le ministère de l'Intérieur admet lui-même dans l'information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement que « *la principale critique du dispositif actuel d'hébergement des demandeurs d'asile est (...) son éclatement en divers dispositifs, construits par phases successives, souvent dans l'urgence, ce qui nuit à sa lisibilité et sa fluidité* »¹²². Malgré ce constat, partagé par de nombreux acteurs de l'asile, la segmentation du dispositif d'accueil, inutilement complexe tant pour les demandeurs d'asile que pour les gestionnaires et les autorités de tutelle, constitue bien la tendance des politiques publiques dans ce domaine depuis la création des CAO en 2015. La réaffirmation du modèle CADA devrait pourtant entraîner une refonte des types d'hébergement pour en faire le dispositif majoritaire – en transformant le cas échéant des lieux d'hébergement existant en CADA. S'ajouteraient les places d'un

119 — Information du 4 décembre 2017, *Op. Cit.* p.5

120 — Sur le dispositif PRAHDA, lire l'édition 2017 de notre État des lieux de l'asile en France et en Europe, p. 146

121 — Assemblée nationale, Joël Giraud, *Op. Cit.*

122 — Information du 4 décembre 2017, *Op. Cit.* p.3

dispositif d'urgence unique pour apporter la réactivité nécessaire aux services déconcentrés de l'État face aux évolutions du nombre et des lieux d'arrivées. En amont, un dispositif de transit est également nécessaire : la création des centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) pourrait répondre à ce besoin.

Les CAES, nouveaux dispositifs de transit ?

La question du premier accueil des demandeurs d'asile a longtemps été considérée prioritairement au prisme de la problématique des campements de Paris et de Calais. Dans la capitale, c'est la municipalité qui a pris l'initiative d'ouvrir un centre de premier accueil (CPA) en deux lieux : 450 places à Paris (Porte de la Chapelle) depuis le 10 novembre 2016, et 400 places à Ivry-sur-Seine (Val de Marne) pour les femmes et les familles, depuis le 19 janvier 2017. Le centre de la Porte de la Chapelle a fermé ses portes le 31 mars 2018. Un an après son lancement, il avait déjà permis d'héberger plus de 20 000 personnes¹²³. À Ivry-sur-Seine, 1 970 personnes avaient été accueillies après un an d'activité¹²⁴. Depuis ces dispositifs, les personnes sont généralement orientés vers les CAO ou vers des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) financés par la préfecture d'Ile-de-France au titre de l'hébergement d'urgence (hors DNA), centres où sont également opérées des orientations directes suite à des évacuations de campements.

Cette organisation de l'orientation depuis la région parisienne, dérogatoire au système commun, amène les demandeurs d'asile sans solution à rejoindre ce territoire. Paris est devenu le lieu à atteindre pour être hébergé dans l'hexagone, ce qui entraîne des situations ubuesques : des personnes ont parfois entamé une

123 — *Le Point, Migrants : un après, quel bilan pour le centre humanitaire parisien ?, AFP, 9 novembre 2017.*

124 — *Le Parisien, Ivry-sur-Seine : un an après, la réussite tranquille du centre d'accueil pour migrants, L. Métout, 18 janvier 2018*

démarche d'asile dans une région et, faute d'être orientées vers l'hébergement, ont rejoint Paris pour finalement être hébergés vers la région d'arrivée. Pour éviter la concentration des demandeurs d'asile en région parisienne, le dispositif national d'accueil doit ainsi permettre une véritable répartition depuis les territoires d'arrivées des demandeurs d'asile.

Une information du 4 décembre 2017 prévoit la création, dans toutes les régions métropolitaines (Île-de-France et Corse exceptées), de centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) de 200 places, pouvant accueillir durant un mois des étrangers avant leur orientation dans une structure adaptée¹²⁵. Ces dispositifs de transit pourront atténuer la concentration des arrivées à Paris s'ils accueillent prioritairement les demandeurs d'asile primo-arrivants les plus vulnérables dès leur passage en PADA, dans l'attente de leur rendez-vous au GUDA. Des CAES ont été ouverts sur ce schéma dans certaines régions dès la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018, tandis que d'autres suivent le modèle des premiers CAES créés à titre expérimental dès l'été 2017 dans les Hauts-de-France pour accueillir des personnes en provenance des campements du littoral et n'ayant pas entamé de démarche d'asile. À Paris, un dispositif spécifique a été mis en place en avril 2018 pour succéder au centre Porte de la Chapelle : les demandeurs d'asile souhaitant être hébergés doivent se présenter à l'un des quatre centres d'accueil de jour gérés par l'OFII (trois dédiés aux hommes isolés, un dédié aux familles et aux femmes isolées) pour être orientés vers des CAES¹²⁶.

La répartition des CAES et la définition de leur rôle dans chacune des régions indiqueront s'il s'agit d'une nouvelle forme de CAO-CHUM destinée aux personnes dont l'intention d'asile doit être précisée, ou s'ils constituent un nouveau modèle de centre de transit, dont l'utilité a été démontrée pour héberger rapidement et temporairement les

125 — Information du 4 décembre 2017, *Op. Cit.* Annexe 3.2..

126 — Le 24 mai 2018, l'OFII annonçait sur Twitter que 873 personnes avaient été accueillies depuis fin mars, et 529 orientées vers les CAES.

demandeurs d'asile avant une orientation vers un autre dispositif du DNA¹²⁷. En mai 2018, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés encourageait encore les autorités françaises à « *mettre en place des centres de premier accueil dans différentes localités en France afin d'éviter la surpopulation dans un lieu unique* »¹²⁸.

L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

Les mineurs non accompagnés (MNA) demandeurs d'asile sont avant tout considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement. Ils sont éligibles à ce titre au système de protection de l'enfance de droit commun¹²⁹ et leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge. L'ensemble des mineurs non accompagnés font néanmoins l'objet d'une procédure spécifique d'admission au sein des services départementaux d'aide sociale à l'enfance, qui a nourri de nombreux débats au cours de l'année 2017, dans un contexte de forte augmentation des arrivées.

127 — Sur les centres de transit, lire l'édition 2017 de notre État des lieux de l'asile en France et en Europe, p. 149

128 — HCR, *Le HCR est préoccupé par les conditions des réfugiés et des migrants dans divers campements à Paris*, Communiqué de presse, 9 mai 2018.

129 — Les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile sont également éligibles aux dispositifs de protection de l'enfance, aucun autre dispositif n'étant prévu pour leur attribuer les conditions matérielles d'accueil.

Débats de compétences et de financement sur l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement

Le cadre juridique entourant le parcours d'entrée dans la protection de l'enfance pour les mineurs non accompagnés, élaboré à partir de 2013, a été renforcé et consolidé en 2016. Une loi sur la protection de l'enfance¹³⁰, complétée par plusieurs textes réglementaires¹³¹, a précisé les contours de l'évaluation sociale menée par les conseils départementaux et a consacré le mécanisme de répartition des mineurs dans les départements¹³². Alors que la mise en œuvre de ces dispositions semblait très inégale selon les départements et les juridictions, nombre d'entre eux ne respectant que partiellement le nouveau cadre légal, l'Assemblée des départements de France (ADF) a relancé une proposition déjà ancienne¹³³ visant à accroître le rôle de l'État dans la prise en charge de ce public. Dans un contexte de hausse importante des arrivées et appuyés par un rapport du Sénat en date de juin 2017¹³⁴, les représentants des départements ont trouvé un écho favorable de la part du gouvernement.

Lors de la présentation du plan gouvernemental sur l'asile et l'immigration le 12 juillet 2017, il a été annoncé qu' « *un plan d'action visant à améliorer l'accueil des mineurs non-accompagnés sera élaboré, en concertation avec les conseils départementaux* »¹³⁵. Une mission a été confiée en octobre 2017 à plusieurs services d'inspections et à des représentants des départements (mission

130 — Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. nor: fdfx15076481

131 — Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article I. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1606788d ; Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR :JUSF1628271a ; Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR :JUSF1617871a

132 — Pour une description détaillée de ce cadre juridique, voir l'édition 2017 de notre État des lieux de l'asile en France et en Europe, p. 158

133 — Voir par exemple dès 2003 le rapport du préfet d'Ile-de-France Bernard Landrieu, *Groupe de travail sur les modalités d'accès des mineurs isolés sur le territoire français*, Rapport final

134 — Sénat, *Rapport d'information de Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY, fait au nom de la commission des affaires sociales*, n° 598 (2016-2017), 28 juin 2017

135 — Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017.

bipartite), visant à « *identifier des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA* »¹³⁶. La question du périmètre d'intervention de l'État est au cœur des débats, les différents scenarii portant sur un remboursement plus important des frais d'évaluation engagés par les départements¹³⁷ ou une prise en charge intégrale par l'État la phase d'évaluation sans intervention des départements. Après la remise du rapport de la mission conjointe au début de l'année 2018¹³⁸, le Premier ministre et l'ADF se sont réunis mais n'ont pas réussi à trouver un accord¹³⁹. Le 17 mai 2018, l'ADF a finalement accepté la proposition du gouvernement d'apporter « *une aide concentrée sur la phase d'accueil et d'évaluation, avec 500 euros par jeune à évaluer plus 90 euros par jour pour l'hébergement pendant 14 jours puis 20 euros du 15ème au 23ème jour* »¹⁴⁰. Ce dispositif devrait remplacer le remboursement prévu jusqu'alors de 250 € par jour et par jeune évalué, pour une durée maximale de 5 jours. Pour un département qui accueille un jeune pendant une évaluation de 20 jours (accueil provisoire d'urgence suivi d'une décision judiciaire de placement pour poursuivre l'évaluation), la contribution de l'État passera donc de 1 250 € à 1 880 €.

Ce débat sur le financement ne devrait pas occulter les améliorations nécessaires du dispositif d'évaluation et de sa mise en œuvre. Un rapport de l'Assemblée nationale publié en octobre 2017 pointe du doigt les nombreuses défaillances des départements en

136 — Premier ministre, Président de l'Assemblée des départements de France, *Lettre de mission adressée à Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration, Madame la cheffe de l'inspection générale des affaires sociales, Monsieur le chef de l'inspection générale de la justice, Mme Stéphanie Teneyck, directrice générale des services du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle, MM. Pierre Monzani directeur général de l'ADF, Jean-Michel Rapinat, conseiller du président de l'ADF et Xavier Péneau, directeur général des services du conseil départemental de l'Oise*, 30 octobre 2017.

137 — Le cadre juridique en vigueur prévoit déjà le remboursement de la phase d'évaluation de 5 jours par l'État, à hauteur de 250 € par jour et par jeune évalué. La loi de finances 2018 prévoit également une contribution de l'État envers les départements pour soutenir cette mission à hauteur de 132 millions d'euros.

138 — IGAS, IGA, IGJ, ADF, *Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés*, 15 février 2018

139 — Localtis, *Mineurs non accompagnés : pas d'accord entre gouvernement et départements*, Jean-Noël Escudié, 12 mars 2018

140 — Assemblée des départements de France, Communiqué de presse, 17 mai 2018

la matière¹⁴¹. Il y est indiqué qu' « aux défauts de la mise à l'abri s'ajoute une dégradation des conditions dans lesquelles la minorité et l'isolement des jeunes étrangers sont évalués », avec des évaluations suspicieuses lors desquelles la charge de la preuve est renversée et le bénéfice du doute non pris en compte. La cheffe de la mission Mineurs non accompagnés du ministère de la Justice y reconnaît que l'évaluation sociale reste « *disparate dans son organisation et très inégale dans ses méthodes et ses résultats* ». La seule statistique disponible dans ce domaine consiste à comparer le nombre d'évaluations déclarées par les départements à l'Agence de services et de paiement (ASP) au nombre de mineurs admis dans ces départements. Elle permet de constater que le taux moyen de reconnaissance « *est tombé à 52% en 2016 alors qu'il était de 71% en 2013 puis de 63% en 2014* »¹⁴². La mission bipartite fait état d'un taux de reconnaissance de 56% en 2017, tout en reconnaissant les limites de cette méthode de calcul¹⁴³. Ces données ne prennent par exemple pas en compte les mineurs admis suite à une saisine du juge des enfants, qui représentent une part significative des admissions dans certains départements.

Une hausse exceptionnelle du nombre de mineurs accueillis

Le rapport d'activité 2017 de la cellule Mineurs non accompagnés du ministère de la Justice¹⁴⁴ indique que 14 908 personnes déclarées mineures non accompagnées ont été portées à sa connaissance sur l'ensemble de l'année 2017, contre 8 054 l'année précédente. Cela représente donc une hausse de 85%. Les mineurs non accompagnés entrés dans le dispositif de protection de l'enfance en 2016 étaient âgés de 16 ou 17 ans pour 60% d'entre eux (59% en 2015). La proportion de filles reste très faible, 4% contre 5% l'année pré-

141 — Assemblée nationale, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2018*, Delphine Bagarry, 12 octobre 2017

142 — *Ibid.*p.25

143 — IGAS, IGA, IGJ, ADF, *Op.Cit.*

144 — Ministère de la justice, *rapport annuel d'activité 2017*, mission mineurs non accompagnés, mars 2018

cédente : si les filles sont généralement moins nombreuses à partir de leur pays d'origine, cette faible visibilité peut également laisser craindre qu'elles soient fréquemment victimes de réseaux de traite des êtres humains¹⁴⁵. Les mineurs non accompagnés étaient principalement originaires de trois pays : Guinée (29%), Côte d'Ivoire (17%), Mali (16%).

Les principaux départements d'arrivée sont Paris (1263 jeunes reconnus mineurs non accompagnés en 2017), le Val de Marne (776), et le Nord (633). Une fois évalués mineurs et isolés, les jeunes peuvent être orientés vers d'autres départements sur la base d'un mécanisme de répartition issu des dispositions légales de 2016 précitées. Les dix principaux départements d'accueil, après répartition, évoluent peu par rapport à l'année précédente, seul Paris faisant son apparition à la 10^{ème} place au lieu de la Haute-Garonne. Les départements ayant accueilli le plus de mineurs en provenance d'un autre département sont la Gironde (338), les Yvelines (328) et les Bouches-du-Rhône (301), tandis que ceux à partir desquels ont eu lieu le plus de réorientation sont Paris (924), les Hautes-Alpes (544) et le Val-de-Marne (442).

La répartition a concerné 6 000 jeunes en France métropolitaine, soit 40% des mineurs non accompagnés pris en charge en 2017 (29% en 2016).

145 — Cette analyse est partagée par le ministère de la justice dans le rapport d'activité 2016 de la mission mineurs non accompagnés (p.5)

Principaux départements de placement des mineurs non accompagnés, 2016-2017

Département	2016	2017			
	Place- ments ASE définitifs	Place- ments ASE définitifs	Mineurs reconnus par ce départe- ment	Mineurs réorientés vers un autre départe- ment	Mineurs réorientés vers ce départe- ment
Nord	364	678	633	119	196
Bouches-du-Rhône	262	504	260	9	301
Seine-Saint-Denis	231	397	546	161	55
Hauts-de-Seine	213	396	204	16	211
Gironde	202	389	54	2	338
Pas-de-Calais	200	380	182	0	199
Yvelines	199	375	61	2	328
Métropole de Lyon	198	361	352	4	22
Seine-et-Marne	196	353	271	71	172
Paris	190	341	1263	924	14

Source : ministère de la Justice

Ce mécanisme de répartition ne concerne que la France métropolitaine, et ne permet pas d'analyser la situation dans les départements d'outre-mer. À Mayotte, 101^{ème} département français, le défenseur des droits indiquait la présence de 3 000 mineurs non accompagnés dans une publication de 2015¹⁴⁶ soulevant alors de nombreuses atteintes aux droits fondamentaux pour ces jeunes.

Pour l'année 2017, la clé de répartition pour chaque département – qui prend en compte un critère démographique pondéré par la part de mineurs accueillis dans le département¹⁴⁷ – a été fixée par une

¹⁴⁶ — Défenseur des droits, *mineurs isolés à mayotte : le défenseur s'inquiète de la situation des jeunes migrants*, 24 juin 2015

¹⁴⁷ — Code de l'action sociale et des familles, R.221-13

décision du 11 avril 2017¹⁴⁸, tandis que la clé pour 2018 l'a été dans une décision du 26 avril 2018¹⁴⁹. Ces décisions ne laissent cependant pas apparaître le détail pour chaque critère et ne permettent donc pas de connaître le nombre de mineurs pris en charge dans chaque département à la fin de l'année.

Le département du Nord est celui qui doit accueillir la part la plus importante de mineurs non accompagnés admis en France métropolitaine (4,57%). Les huit départements de la région Ile-de-France figurent parmi les 15 départements ayant la clé de répartition la plus élevée.

Part des mineurs à accueillir dans les principaux départements, 2016-2018

	2016	2017	2018
Nord	4,58%	4,57%	4,57%
Bouches-du-Rhône	3,29%	3,22%	3,16%
Seine-Saint-Denis	2,90%	2,66%	2,88%
Yvelines	2,47%	2,53%	2,63%
Hauts-de-Seine	2,66%	2,66%	2,61%
Paris	2,13%	2,25%	2,61%
Pas-de-Calais	2,48%	2,56%	2,53%
Seine-et-Marne	2,48%	2,38%	2,46%
Gironde	2,54%	2,61%	2,37%
Loire-Atlantique	2,19%	2,20%	2,32%
Val-de-Marne	1,90%	2,25%	2,30%
Essonne	2,33%	2,36%	2,24%
Val-d'Oise	2,13%	2,14%	2,24%
Métropole de Lyon	2,21%	2,21%	2,24%
Isère	2,29%	2,12%	1,79%

Source : ministère de la Justice

148 — Décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille . NOR :JUSF1711127s

149 — Décision du 26 avril 2018 fixant pour l'année 2018 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille . NOR :JUSF1809473s

4 • Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale : vers une intervention publique mieux dotée et organisée ?

L'année 2018 sera sans aucun doute une année particulière quant à la question de l'intégration des personnes bénéficiaires d'une protection internationale (BPI). En effet, trois évènements au moins de ce début d'année nous indiquent à la fois l'actualité de cette question et la nécessité d'une intervention publique mieux organisée et mieux dotée : le 24 janvier, le préfet Alain Régnier est nommé délégué interministériel à l'intégration des réfugiés ; le 19 février, le député Aurélien Taché remet au premier ministre son rapport « *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* », rapport qui alimente pour une partie la stratégie pour l'accueil et l'intégration des réfugiés de la délégation interministérielle ; et enfin, au mois de mars, l'appel à projets relatif au financement d'actions pour l'intégration des BPI (action 15 du programme budgétaire 104) incite explicitement les porteurs de projet à développer des « *programmes d'accompagnement pluridisciplinaires des réfugiés à l'instar du programme Accelaïr dans le département du Rhône* ».

On ne peut décliner une politique d'accueil des demandeurs d'asile sans envisager une politique d'intégration des BPI. Les initiatives en cours visant à sécuriser davantage le parcours du réfugié, qualifié jusqu'ici de parcours du combattant, vont donc dans le bon sens. S'appuyant sur un tour de France des initiatives réussies, le rapport Taché se veut à la fois pragmatique et ambitieux.

Aujourd’hui, les acteurs de l’intégration s’entendent pour affirmer et défendre un certain nombre de principes concourant avec efficacité à l’intégration des BPI :

- La globalité de l’accompagnement, sur le champ de l’emploi, de la formation, et du logement, sans oublier l’enjeu de l’accompagnement social, administratif et la question cruciale de l’ouverture des droits ;
- L’expertise de l’accompagnement, principalement au démarrage, confiée à des spécialistes de leur domaine d’intervention et ayant une fine connaissance du public et des enjeux de l’interculturalité ;
- Le travail en réseau, tant au niveau institutionnel qu’associatif, générant un travail partenarial riche en complémentarité et s’appuyant sur le droit commun ;
- La prise en compte de l’hétérogénéité du public, qui nécessite la recherche de solutions spécifiques et variées ;
- L’apprentissage de la langue, qui ne doit pas être seulement envisagé comme un préalable à l’intégration (ne rien envisager sans une maîtrise du français) mais aussi comme un levier de celle-ci (apprendre en travaillant).

Tous ces principes concourent à rendre le parcours le plus fluide possible. Mais on ne peut comprendre le parcours, ou le cheminement, d’un BPI, en n’en regardant que le point de départ et le point d’arrivée. Il s’agit de l’envisager au regard de multiples facteurs, interdépendants, mais aussi au regard de multiples acteurs, tout aussi interdépendants, et donc comme un processus dynamique. La notion de trappe rentre alors en jeu. De même qu’il existe des trappes à pauvreté, il existe des trappes dans le parcours du réfugié, des séquences de son parcours où le sol se dérobe et, qui au mieux, mettent en suspens le processus, au pire l’arrêtent.

De la même manière qu'il était important d'aborder les principes clés d'une intégration réussie, il est donc tout aussi essentiel d'avoir conscience de ces pièges et de ce travail complètement interdépendant entre tous les acteurs. On peut noter notamment :

- La trappe de la domiciliation, notamment lorsque le demandeur d'asile devient réfugié. Sans adresse, pas de Revenu de solidarité active (RSA) ;
- La trappe du compte bancaire, également pour l'obtention du RSA ;
- La trappe de la filiation, qui peut mener à prendre en compte partiellement des enfants dans le calcul du montant de RSA ;
- La trappe de l'acte civil délivré par l'OFPRA, qui peut arriver au-delà d'un an, et qui peut entraîner l'arrêt des droits RSA et à l'Aide personnalisée au logement (APL) ;
- La trappe du regroupement familial, dispositif complexe, qui peut fragiliser le parcours résidentiel du réfugié ;
- La trappe du renouvellement des titres de séjour, où tout retard peut entraîner en cascade la suspension du dossier chez Pôle Emploi, et dans la continuité le bénéfice à toute formation ou offre d'emploi ;
- La trappe liée aux documents administratifs, nécessaires afin d'effectuer toute sorte de démarche, avec l'enjeu particulier de la déclaration d'impôt souvent réclamée pour rechercher un logement ;
- La trappe de la vulnérabilité, lorsque les personnes identifiées comme étant moins fragiles ne sont pas orientées vers les centres d'hébergement du Dispositif national d'accueil (DNA), mais qui après plusieurs mois, de solutions de court terme en solutions précarisantes, se retrouvent finalement en situation de vulnérabilité.

Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive. Il manque notamment la difficulté spécifique que représentent les personnes de moins de 25 ans, qui se retrouvent sans ressources dès l'obtention de leur statut de BPI, alors qu'elles bénéficiaient de l'allocation pour demandeurs d'asile pendant leur procédure d'asile.

L'objectif ici est donc avant tout de faire prendre conscience, encore une fois, que toutes les séquences d'un parcours, et tous les acteurs du parcours, sont interdépendants, et que toute anomalie a des conséquences directes et indirectes. Aussi, c'est bien le travail global, coordonné, d'expert et partenarial, tels qu'envisagés aujourd'hui et depuis de longues années sur le programme Accelair de Forum réfugiés-Cosi, qui permet de répondre à ces défis. C'est sous cet angle que doit être envisagée la refonte de la politique d'intégration annoncée et souhaitée.

Des places CPH en forte augmentation

L'année 2018 sera marquée par des ouvertures sans précédent de places en centres provisoires d'hébergement, après la création de 600 places en 2017 portant le total à 2 207 à la fin de l'année (réparties dans 42 centres). Annoncée dans le plan gouvernemental de juillet 2017¹⁵⁰, la création de 3 000 places au cours de l'année 2018 a été précisée par une information ministérielle du 2 octobre 2017¹⁵¹. Le parc CPH passera ainsi de 2 207 places fin 2017, à 5 207 places fin 2018. Il est par ailleurs prévu de créer 2 000 places supplémentaires en 2019.

Places en centre provisoire d'hébergement, 2014-2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 601	1 601	1 601	2 207	5 207	7 207

¹⁵⁰ — Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017.

¹⁵¹ — Ministère de l'Intérieur, Information du 2 octobre 2017 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3 000 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2018, NOR : INTVI727351J

Une Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration pour agir concrètement au profit de personnes réfugiées et de leur famille.

par Alain Régnier, préfet, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

Dès son élection, le Président de la République a clairement appelé à une refondation de nos politiques d'accueil et d'intégration des réfugiés. C'est la raison pour laquelle, le Premier ministre a chargé le député Aurélien Taché de lui remettre un rapport sur l'accueil des migrants en France. Ce rapport, remis le 19 février dernier, comprend 72 propositions parmi lesquelles de nombreuses concernent l'intégration des personnes réfugiées.

Pour porter cette nouvelle politique, j'ai été nommé délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés le 24 janvier dernier. Dans sa lettre de mission, le Premier ministre me confie l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés. Elle constitue un élément d'une politique plus globale conduite au bénéfice des primo-arrivants.

La future stratégie se fonde sur une analyse de la diversité de la situation des réfugiés en France et de leurs besoins. Elle présente toutes les mesures utiles pour permettre aux personnes concernées de mieux vivre au quotidien et de trouver leur place au sein de la société française. C'est un enjeu majeur de cohésion nationale.

La délégation poursuit un but évident et partagé par de nombreux acteurs de l'accueil et de l'intégration : améliorer la vie quotidienne des personnes réfugiées. Pour ce faire, je veille tout particulièrement au caractère opérationnel de cette stratégie et à son évaluation et je m'assurerai auprès des intéressés eux-mêmes de l'efficacité des mesures mises en œuvre. Ces derniers doivent être pleinement associés à cette politique et sont des acteurs à part entière.

Cette stratégie nationale a été élaborée conjointement avec la direction générale des étrangers en France (DGEF) et s'inscrit pleinement dans les préconisations du rapport d'Aurélien Taché, député auteur du rapport sur l'intégration des immigrés remis le 19 février dernier. Des groupes de travail ont été menés afin d'impliquer au plus près les associations, la société civile et les administrations concernées (Intérieur, Solidarités et Santé, Logement, Cohésion des territoires, Emploi, Enseignement, etc.). Ces différentes sessions de travail collaboratif ont permis de nourrir le document d'actions concrètes à destination des réfugiés. Avant de finaliser la stratégie, j'ai souhaité recueillir l'avis des associations sur le projet. De nombreuses contributions m'ont été communiquées que j'ai pris en compte dans la version finale communiquée à l'occasion du comité interministériel à l'intégration.

L'occasion m'est ici donnée de présenter la concrétisation opérationnelle de la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés. En voici un panorama.

La stratégie insiste d'abord sur le volet de la gouvernance de la politique de l'intégration impliquant activement le secteur associatif très mobilisé sur le sujet ainsi que les élus locaux. L'enjeu de la coordination des acteurs sur le plan national et territorial est fondamental. J'attacherai une importance particulière à évaluer la politique d'intégration des réfugiés de manière plus fine en encourageant les études. La dimension européenne et internationale sera aussi renforcée en favorisant les échanges de bonnes pratiques entre les pays afin de multiplier les retours d'expérience et de s'en inspirer.

La deuxième priorité de la stratégie tient au renforcement du parcours d'intégration avec la rénovation du contrat d'intégration républicaine (CIR) mais aussi avec un accompagnement plus individualisé du parcours d'intégration. La stratégie est rédigée en gardant constamment à l'esprit qu'une intégration réussie type n'existe pas. L'intégration est un parcours personnel et n'est réussie que lorsqu'elle prend en compte les spécificités de chaque individu. Concrètement, l'entretien individuel initial sera plus complet et plus long, la formation civique sera repensée, les personnels seront formés spécifiquement au cas de publics particulièrement vulnérables comme les femmes réfugiées ou les personnes LGBT, etc.

La priorité 3 porte des mesures ambitieuses concernant un des fondamentaux du parcours d'intégration qu'est la maîtrise de la langue française.

Le renforcement de la formation linguistique se fera avec un double objectif : augmenter le nombre d'heures et augmenter la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi, des heures complémentaires seront proposées pour atteindre des niveaux d'exigence supérieurs plus adaptés à un usage du français dans le milieu professionnel. En parallèle, des modules de formation linguistiques plus adaptés seront construits à destination des non scripteurs et non lecteurs ou à visée professionnelle.

La priorité 4 concerne l'accès au logement des réfugiés. L'importance d'un logement pérenne pour s'intégrer dans la société française, apprendre le français ou encore trouver un emploi n'est plus à rappeler. Je souhaite développer des partenariats avec les bailleurs sociaux et privés pour répondre à l'objectif de mobilisation de 20 000 logements de l'instruction du 12 décembre 2017.

Les priorités 5 et 6 développent respectivement l'accès aux soins et l'accès aux droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. La première s'inscrit dans les travaux du ministère des solidarités et de la santé et insiste en particulier sur le recours à la médiation et à l'interprétariat linguistique pour les migrants non francophones. La seconde a pour objectif de réduire les délais d'ouverture des droits en travaillant de concert avec l'OFII, l'OPRA et les préfectures.

Enfin, la 7^{ème} priorité insiste sur la place pleine et entière des réfugiés au sein de la société française. La stratégie s'appuiera sur les initiatives de la société civile et je veillerai à rendre visible les réussites individuelles et surtout collectives de cette intégration. Parmi les leviers possibles, je souhaite citer l'investissement dans le service civique, l'accès à la culture et l'innovation sociale qui favorisent les liens entre les réfugiés et la France.

La stratégie sera déployée sur le terrain grâce à la mobilisation et la coordination de tous les acteurs impliqués dans ce projet. La délégation interministérielle que j'ai l'honneur de diriger s'attachera à faire vivre cette stratégie en suivant de près la mise en place de ces actions concrètes.

Je compte sur Forum Réfugiés-Cosi, son engagement et son professionnalisme, pour être un acteur déterminant dans la réussite de la future stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.

chapitre quatre

dossiers thématiques



Zewdit, 22 ans, réfugiée érythréenne, arrive à l'aéroport militaire de Rome (Italie) avec son bébé de 4 mois, après huit mois de détention en Libye.
Février 2018. © HCR/Valerio Muscella

1• Migrations environnementales : un phénomène structurel à intégrer dans l'agenda global du développement

*par Élodie Hut, assistante de recherche à l'Observatoire Hugo,
Université de Liège (Belgique)*

Les « réfugiés climatiques » incarnent fréquemment dans les débats publics les premières victimes du changement climatique. Selon le Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), 21,5 millions de personnes seraient victimes de déplacements forcés chaque année depuis 2008 du fait de catastrophes naturelles¹. Les changements environnementaux sont ainsi devenus, devant les conflits et les difficultés socio-économiques, les principales causes de migration à travers le monde. Malgré l'ampleur de cette problématique, son intégration dans la gouvernance migratoire internationale demeure insuffisante. Il paraît donc essentiel que le phénomène des déplacements climatiques fasse l'objet d'une plus grande prise de conscience politique aux échelles globale et locale.

Les facteurs environnementaux de la mobilité ne peuvent être appréhendés de manière isolée tant les facteurs migratoires se superposent et s'influencent mutuellement. Les crises humanitaires qui frappent les États de la Corne de l'Afrique démontrent par exemple que les sécheresses, en affectant les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des ménages, deviennent un motif de déplacement au même titre que les conflits. Par ailleurs, la concurrence grandissante pour l'accès aux ressources naturelles est devenue un sérieux enjeu de conflits à travers le monde.

1 – IDMC (2016), *Global Report on Internal Displacement 2016*

Risques et vulnérabilités

Du fait de l'absence d'une définition consensuelle des « migrations environnementales » et de l'accumulation des facteurs de mobilité humaine – sociaux, politiques, économiques, environnementaux et démographiques – il est difficile de quantifier ce phénomène. L'IDMC estimait à 18,8 millions le nombre de nouveaux déplacements internes liés aux catastrophes naturelles en 2017². Au-delà des pays d'Afrique et des petits États insulaires du Pacifique, l'Asie fait partie des régions les plus touchées du fait de sa densité démographique et de son exposition importante aux aléas et aux risques naturels. On dénote d'autre part une réelle « injustice géographique » face au risque car, bien que les pays en développement possèdent une responsabilité limitée dans la part des émissions globales associées au changement climatique, ils subissent la majorité des impacts liés à ce dernier. Le « risque » est en effet un produit de l'exposition aux aléas climatiques et à la vulnérabilité, cette dernière comprenant des éléments tels que la capacité d'adaptation et de réaction aux aléas.

Il existe autant de réalités environnementales que de typologies géographiques et autant de risques environnementaux que de vulnérabilités socio-économiques. Par exemple, la prépondérance de l'agriculture de subsistance en Afrique est telle que la dégradation des sols liée à l'activité humaine résulte en une perte de ces moyens de subsistance et provoque à terme des migrations, forcées ou volontaires. Par ailleurs, les populations marginalisées sont souvent les dernières à pouvoir migrer, se retrouvant en situation d'immobilité³.

Instruments de gouvernance globale et locale

Plusieurs initiatives représentent actuellement une réelle opportunité d'intégrer la problématique des migrations environnementales dans la gouvernance migratoire internationale. L'Initiative Nansen est un

2 – IDMC (2018), *Global Report on Internal Displacement 2017*

3 – Zickgraf, C., *Immobility, Routledge Handbook on Environmental Displacement and Migration*. Routledge. 2018

processus intergouvernemental initié en 2012 pour les personnes déplacées à l'extérieur de leur pays qui a débouché en 2016 sur la mise en place d'une « plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes ». Le Pacte Global pour des migrations sûres, ordonnées et régulières – qui sera adopté en 2018 à l'issue d'une conférence des Nations unies – constituera quant à lui le premier accord intergouvernemental destiné à couvrir les aspects relatifs aux migrations internationales de manière exhaustive, y compris les migrations environnementales.

Ces dernières sont également mentionnées à degrés variables dans plusieurs instruments de l'Agenda 2030 pour le développement durable tels que les Objectifs du développement durable, l'Accord de Paris de 2015 ou encore le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes. Des instruments régionaux ou nationaux – tels que la Convention de Kampala de l'Union africaine relative aux déplacés internes, ainsi que certains plans d'adaptation au changement climatique – reconnaissent d'autre part les phénomènes environnementaux comme des facteurs potentiels de déplacement nécessitant la mise en œuvre de programmes de protection. Néanmoins, l'absence de mise en œuvre de ces instruments en pratique freine pour l'instant toute perspective de progrès en la matière.

Perspectives et recommandations

L'environnement ne peut plus être ignoré comme un facteur de mobilité humaine, au même titre que la crainte de persécutions et les difficultés économiques. Pour cela, il est nécessaire de s'engager en faveur des points suivants :

- Encourager la recherche scientifique pour influencer les politiques migratoires et environnementales : les études de cas qualitatives réalisées par les chercheurs, ainsi que l'obtention de données désagrégées selon le genre, l'âge et les trajectoires, permettent d'appréhender la diversité des situations et des vulnérabilités. Au-delà des données empiriques collectées sur le terrain, il est crucial de comprendre la manière dont les facteurs socio-culturels influencent

les perceptions des populations par rapport à ces phénomènes qui restent souvent perçus comme des « actes divins ».

- Promouvoir la mise en place de solutions durables de protection et de réduction des risques de catastrophes à chaque étape : évacuations planifiées ou politiques de « migration dans la dignité »⁴, mécanismes de surveillance et d'alerte précoce, utilisation de modèles prévisionnels, ou encore promotion des savoirs indigènes et de pratiques agricoles durables.
- Concevoir la migration comme une stratégie d'adaptation au changement climatique : les migrants et les membres des diasporas peuvent en effet contribuer efficacement aux efforts d'adaptation aux changements climatiques, de conservation environnementale ou encore de réduction des risques de catastrophes dans leur pays d'origine, notamment par le biais de remises matérielles ou immatérielles⁵.
- Dépasser la dichotomie opposant « migrants économiques » et « réfugiés », qui écarte de fait les migrants environnementaux des régimes de protection actuels et en font des « oubliés du droit », malgré la nécessité de voir leurs droits humains assurés et leur dignité humaine conservée.
- Adopter une vision de long terme, basée sur la notion de prévention des risques et de construction de la résilience, afin de se départir de l'idée répandue selon laquelle les migrations sont une « crise » purement conjoncturelle. La mobilité humaine est une réalité inévitable. Il s'agit donc de se distancer des approches réactives tout en incluant l'ensemble de la société dans ce processus en promouvant des approches participatives.

4 — McNamara K., *Migration transfrontalière dans la dignité à Kiribati, désastres et déplacements dans un climat changeant*, Revue sur les Migrations Forcées (RMF Vol. 49, Mai 2015). Université d'Oxford. 2015
5 — Gemenne, F., Blocher, J. *How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal*, The Geographical Journal, N° 183, Dec. 2017.

2 • Les voies d'accès légales et sûres, une alternative complémentaire à la protection des réfugiés

États des lieux et perspectives à l'échelle européenne

Engagements ponctuels en matière de réinstallation

En parallèle de la révision du RAEC et de ses efforts pour réduire les flux migratoires vers l'UE, la Commission a également souhaité développer des voies d'accès légales vers le territoire européen, notamment à travers la réinstallation. Elle a alors initié plusieurs dispositifs avec tout d'abord la mise en place d'un programme de réinstallation de 22 504 places approuvé les 8 juin et 20 juillet 2015.

Ce mécanisme fonctionnait en parallèle du système « un pour un », formalisé par la déclaration UE-Turquie de mars 2016, permettant la réinstallation d'un réfugié Syrien dans un État membre depuis la Turquie, pour chaque personne renvoyée en Turquie au départ des îles grecques. Dans le cadre de ce programme, 19 432 personnes ont été réinstallées⁶ au 7 mars 2018 dans 25 pays⁷, n'atteignant pas l'objectif initial de 22 504 places. De plus, dans le cadre de l'Accord UE-Turquie, 12 476 personnes ont été réinstallées. Cependant parmi elles, 4 449 personnes sont également comptées dans le cadre du

⁶ — Commission européenne, *Annexe 5, Rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration*, 14 mars 2018.

⁷ — La liste inclut la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, et l'Islande (non membres de l'UE), et n'inclue pas la Bulgarie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, membre de l'UE.

programme de 2015. Ce jeu de chiffres et de double comptabilité peut laisser perplexe sur le véritable engagement de l'UE à mettre en place des voies d'accès légales et sûres pour les personnes en besoin de protection et pour les réfugiés les plus vulnérables.

Le programme de 20 juillet 2015 arrivant à son terme, la Commission a décidé, en septembre 2017, de lancer un nouveau programme de réinstallation pour 2018 et 2019. Au 7 mars 2018, 39 839 places ont été promises par les États membres. À ce chiffre s'ajoute une promesse de 10 000 places qu'a annoncé l'Allemagne fin avril 2018 pour les réfugiés présents en Afrique du Nord et au Moyen-Orient⁸. Le programme prévoit une enveloppe de 500 millions d'euros qui accordera aux États membres 10 000 euros par personne réinstallée. Si le compteur devrait donc atteindre les 50 000 places visées, l'engagement des États membres est loin d'être homogène. Alors que certains ne se sont pas encore engagé ou ont annoncé qu'ils n'accueilleront aucun réfugié réinstallé (Autriche, République tchèque, Danemark, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Lettonie, Grèce), d'autres États membres ont annoncé des chiffres très disparates : 2 000 pour la Belgique, 110 pour la Bulgarie, 10 200 pour la France, 20 pour Malte, 7 800 pour le Royaume-Uni, ou encore 1 010 pour le Portugal. Il sera important de suivre si ces engagements seront respectés et si la procédure de « double comptabilité » n'atténue pas leur portée.

Règlement européen sur la réinstallation

La Commission a également proposé en 2016 la mise en place d'un règlement pour un cadre commun de la réinstallation afin d'engager l'UE dans une véritable politique européenne en la matière. Ce texte est actuellement en cours de négociations et doit aboutir à un accord d'ici juin 2018. Si cette proposition de règlement constituait un développement encourageant, la faible mobilisation des États pour la mise en place de voies d'accès légales et le contenu des proposi-

8 — ECRE, With a pledge from Germany, EU on track to reach resettlement target, 20th April 2018.

tions laissent perplexes sur les objectifs des États membres. Plusieurs points sont âprement débattus entre le Parlement et le Conseil, démontrant une nouvelle fois l'approche profondément différente entre États membres sur la question migratoire et la responsabilité de l'UE pour répondre aux besoins de protection.

En effet, l'approche choisie par la Commission et le Conseil suscite des inquiétudes sur les véritables objectifs du règlement. Ainsi, pour la Commission européenne, la réinstallation doit permettre de « *réduire le risque que des ressortissants de pays tiers affluent, dans des conditions irrégulières, sur le territoire des États membres, ce qui réduirait ainsi la pression exercée par les arrivées spontanées sur les régimes d'asile des États membres* ». Dans cette même idée, le Conseil soutient la proposition de la Commission de prioriser les zones géographiques sous condition de la bonne coopération des pays tiers aux différents accords et programmes de coopération dans la gestion des frontières. De son côté, le Conseil souhaite conditionner ces programmes selon « *les relations générales de l'Union avec le ou les pays tiers à partir desquels la réinstallation ou l'admission humanitaire a lieu* ». Cette utilisation de la réinstallation à des fins de gestion des flux migratoires et de politique étrangère va à l'encontre des objectifs de protection pour les réfugiés les plus vulnérables. Ces dispositions ont été supprimées par le Parlement européen qui se positionne pour une priorisation géographiques selon l'évaluation des besoins et l'identification des situations priorités effectuées par le HCR.

De plus, les motifs d'exclusion sont également au cœur des débats. La Commission propose d'interdire l'accès aux programmes de réinstallation pour les personnes ayant tenté de rentrer de manière irrégulière sur le territoire européen durant les 5 dernières années. Elle introduit une séparation dangereuse entre les réfugiés « illégaux » et « légaux », pose la réinstallation comme un outil de gestion des flux migratoires, et compromet son objectif de protection. En outre, elle émet l'idée que la réinstallation deviendrait la seule voie légale au droit d'asile, et sanctionnerait toute personne qui aurait souhaité demander l'asile et aurait tenté d'accéder au territoire européen. Enfin, le Parle-

ment et le Conseil débattent également du caractère obligatoire ou volontaire de la participation des États membres à ce règlement. La réinstallation, comme toute autre voie légale d'accès pour les réfugiés, devrait permettre d'élargir l'espace de protection et non de le déplacer dans une optique d'externalisation de la demande d'asile.

Quel engagement pour les autres voies légales d'accès ?

En 2015, dans l'agenda européen matière de migration, la Commission évoque la nécessité pour les États membres « *d'utiliser toutes les autres possibilités qui s'offrent aux personnes nécessitant une protection, y compris les parrainages privés/non gouvernementaux et les titres de séjour pour des raisons humanitaires ainsi que les dispositions du regroupement familial* »⁹. La réforme du régime d'asile européen commun et un système des visas efficaces sont également présentés dans l'agenda comme une contribution aux voies légales d'entrée qui « *atténuerait les facteurs d'incitation au séjour et à l'entrée dans des conditions irrégulières, contribuant ainsi à accroître la sécurité des frontières européennes et la sûreté des migrants.* »¹⁰

Dans sa communication du 27 septembre 2017¹¹, la Commission propose de coordonner et de soutenir financièrement des projets pilotes pour la migration légale avec les pays tiers afin de transformer les flux de migration irrégulière en une migration économique vers les États membres de l'UE fondée sur leurs besoins. « *Les États membres s'engageraient à accueillir un certain nombre de migrants arrivant par des voies légales, en particulier à des fins économiques* ». Les États tiers choisis devraient initialement être évalués sur leur engagement à trouver des solutions conjointes pour remédier à la migration irrégulière et pour la réadmission des migrants en situation irrégulière. Dans ce processus, la Commission

9 — Commission européen, *un Agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015, p.6.

10 — *Ibid.* p.8.

11 — Commission européenne, État de l'Union 2017 – La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et d'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste, 27 septembre 2017

appelle à encourager la participation du secteur privé, et plus particulièrement des acteurs économiques et sociaux. Les partenariats public-privé, qui se sont révélés très efficaces en matière d'intégration, sont primordiaux pour recenser les besoins et les pénuries des marchés du travail de l'Union, et pour évaluer comment l'immigration pourrait remédier à ces dernières pour obtenir une meilleure intégration sur le marché du travail.¹² En outre, la Commission mène une évaluation de l'acquis existant en matière de migration légale¹³, afin de déceler toute lacune importante, toute question problématique et toute incohérence et d'examiner les solutions envisageables pour simplifier et rationaliser le cadre actuel.

Ainsi, la principale approche des voies d'accès légales en dehors de la réinstallation reste principalement axée sur la migration économique. Un des mesures phare de la Commission est notamment la révision du règlement *Blue card* (carte bleue) en vue d'une plus grande efficacité pour attirer les ressortissants de pays tiers à hautes compétences dans l'Union européenne. L'objectif serait de rendre plus attractif et plus simple l'accès au territoire européen pour les travailleurs aux compétences élevées, de renforcer leurs droits et ceux de leurs famille, et de fournir des règles plus flexibles pour que les États membres attire la force de travail nécessaire quand ils le souhaitent. La proposition de la Commission prévoit l'application de cette directive aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cependant, elle exclut les demandeurs d'asile. Le Parlement européen, dans son rapport adopté en juillet 2017, s'est quant à elle positionné pour que les demandeurs d'asile puissent également bénéficier de cette directive, et prévoit que leur demande soit suspendue en cas d'arrivée en Union européenne par le biais d'une carte bleue. Les négociations sur cette révision sont arrivées à un point de blocage important en décembre 2017.

12 — Commission européenne, *Communication relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2017) 558 final, 27 septembre 2017, p.21.

13 — Commission européenne, *Etat de l'Union 2017*, *Op. Cit.*

Outre la migration économique, l'UE souhaite promouvoir les voies régulières de migration et de mobilité pour les étudiants, les chercheurs et les entrepreneurs. Un accord avait été trouvé dans le cadre du Sommet de la Valette en 2015 qui prévoyait un doublement du nombre de bourses pour les étudiants et les équipes universitaires *via* les programmes Erasmus+.

Enfin la réunification familiale, faisant pourtant partie des voies légales d'accès de plein droit, est très peu mise en avant par les autorités européennes pour répondre aux besoins de protection internationale. On remarque au contraire une vague de restriction dans de multiples États membres par l'adoption de mesures temporaires ou définitives limitant l'accès à ce droit pour les bénéficiaires d'une protection internationale et apatride. En Suède et en Allemagne, la réunification familiale pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire a été considérablement restreinte. Les délais ont également rallongé comme au Danemark, en Autriche ou en Suisse où il est parfois nécessaire d'attendre jusqu'à trois ans pour pouvoir déposer une demande. Les restrictions concernent également les réfugiés qui disposent d'un délai plus court pour déposer une demande, et se voient imposer de nouvelles conditions si ce délai n'est pas respecté.

L'approche harmonisée sur la délivrance de visas humanitaires, dans le cadre d'une initiative lancée en 2014 par la Commission, est quant à elle tombée dans une impasse. Le Parlement européen a décidé de se saisir du dossier et d'utiliser son droit d'initiative parlementaire en demandant à la Commission de proposer un règlement spécifique sur ce sujet.

Enjeux de la réinstallation en France

La réinstallation est devenue depuis deux ans, un outil essentiel de la France pour accueillir et protéger les réfugiés, dans le cadre des voies légales de migration.

En 2015 puis en 2016, l'Etat s'est engagé à accueillir plus de 10 000 réfugiés syriens depuis le Liban, la Turquie et la Jordanie dans le cadre des programmes européens de réinstallation¹⁴. En aout 2017, la France s'est engagée à accueillir 3 000 réfugiés d'origine subsaharienne, identifiés par le HCR au Tchad et Niger.

Un an d'accompagnement pour réussir un processus d'intégration accéléré

Les réfugiés réinstallés bénéficient à partir de leur arrivée en France, de 12 mois d'accompagnement social, lequel a pour but l'autonomisation et l'orientation vers le droit commun. Cette durée d'accompagnement très brève, implique de pouvoir fortement mobiliser des moyens spécifiques et un réseau partenarial. Ce temps est d'autant plus court que ces ménages sont identifiés par le HCR pour leur vulnérabilité (femmes seules avec enfants, problématiques de santé physiques et/ou psychologiques, persécutions). Ils ont vécu dans leur ensemble plusieurs années dans un pays de premier accueil, souvent limitrophe de leur pays d'origine, où ils sont venus se réfugier dans l'urgence. Ils y ont vécu dans des conditions très hétérogènes : location de logements, hébergement chez un tiers, installation de fortune, squat, camp de réfugiés. Ces parcours migratoires propres aux réfugiés réinstallés impactent leurs capacités à s'intégrer.

¹⁴ — Information du 23 mai 2016 relative à ma mise en œuvre des opérations de réinstallation de réfugiés syriens et à la mobilisation des logements nécessaires à cet accueil. NOR : INTV1613717J

La préparation au départ vers le pays de réinstallation : un enjeu sous-évalué

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) organise en amont du départ une session d'orientation culturelle. Cela consiste en deux jours d'information pour présenter le contexte politique et administratif de la France, ou les valeurs telles que la laïcité. Mais ces sessions, beaucoup plus courtes que celles financées par d'autres pays partenaires (12 jours pour les réfugiés réinstallés aux Pays-Bas par exemple), constituent souvent une découverte trop succincte pour éviter le décalage entre les représentations et la réalité de la société d'accueil.

L'arrivée sur le territoire français : une étape cruciale pour établir un lien de confiance avec le ménage

Pour assurer l'accompagnement des réinstallés en France, des opérateurs (associations, comme Forum réfugiés-Cosi, ou autres acteurs de l'action sociale) ont été retenus dans le cadre d'un appel à projet du ministère de l'Intérieur. Les ménages sont accueillis par l'un de ces opérateurs à l'aéroport ou à la gare, et conduits dans leur nouveau lieu de vie. Une prise en charge sanitaire est proposée dès leur arrivée. Des associations sont mobilisées pour compléter l'offre institutionnelle, notamment en termes d'apprentissage linguistique, d'aide à la mobilité, à la scolarisation. L'objectif est de créer et faire vivre un réseau autour des personnes réinstallées, et de les épauler pour qu'elles puissent se créer leur propre réseau.

Favoriser un accès rapide aux droits et au logement pour une autonomisation des ménages

L'OFPRA assure des missions foraines dans les pays de premier accueil, excepté pour le programme permanent signé entre la

France et le HCR en 2008¹⁵. Ces missions garantissent aux réfugiés de bénéficier d'une protection dès leur arrivée en France, un titre de séjour et leur état civil établis dans les jours qui suivent. Ils peuvent accéder aux droits sanitaires et sociaux dans les semaines suivantes. L'ouverture de ces droits est facilitée par la mise en place de référents migrants au sein des institutions concernées : Caisse d'allocations familiales, Caisse primaire d'assurance maladie, Agence régionale de santé. Ces référents sont informés en amont des arrivées par un Comité de pilotage organisé à l'échelon départemental par la Préfecture.

L'accès en logement constitue un moment crucial lors de l'arrivée en France ou quelques mois après un passage en hébergement. L'opérateur joue un rôle essentiel de médiateur entre les ménages et le bailleur. Il s'agit de mettre en place les habitudes de gestion du foyer : payer le loyer, comprendre un courrier, gérer son budget, payer ses factures. Les réfugiés réinstallés bénéficient d'un accès en logement équipé, dont l'appropriation doit être accompagnée. Les logements sont loués en bail direct lorsque les droits ont pu être ouverts avant l'entrée en logement. Dans le cas contraire, l'opérateur loue le logement et le sous-loue au ménage, le temps nécessaire pour que le ménage soit autonome financièrement et ait montré sa capacité à assumer les responsabilités de locataire.

L'apprentissage linguistique et l'insertion professionnelle : une nécessité pour réussir l'intégration à long terme

La scolarisation est un élément clé pour l'intégration des familles dans leur nouvel environnement : l'opérateur assure les démarches d'inscription, d'appui aux équipes éducatives. Il favorise la compréhension du système scolaire. Pour les adultes, l'accès à la formation linguistique dispensée dans le cadre du Contrat d'intégration répu-

¹⁵ — Cet accord-cadre bilatéral engage la France à accueillir une centaine de ménages par an. Forum réfugiés-Cosi est conventionné depuis 2011 dans le cadre de cet accord pour accueillir 12 ménages par an.

blicaine (CIR) est facilité par le partenariat entre l'OFII et l'opérateur, en amont des arrivées sur le territoire français. En complément de l'offre institutionnelle, des formations de français à visée professionnelle sont mises en place par Forum réfugiés-Cosi, pour relier l'offre du CIR avec les prérequis linguistiques exigés par les employeurs. L'insertion professionnelle est focalisée sur les métiers en tension, les emplois saisonniers et l'accès aux structures d'insertion.

L'enjeu des programmes de réinstallation est de réaliser au quotidien un accompagnement de proximité, et de mobiliser un réseau de partenaires jusqu'au passage de relais. Tous ces programmes ont un objectif commun : accueillir et accompagner un public défini par sa vulnérabilité pour qu'il s'approprie dans un délai contraint d'un an, un nouveau lieu de vie, un nouveau système administratif¹⁶, pour se projeter dans un nouveau projet de vie.

16 — Pour mobiliser les acteurs locaux, Forum réfugiés-Cosi a conçu une vidéo qui présente nos dispositifs de réinstallation en Ardèche et dans le Rhône : L'accueil des réfugiés syriens à Montrottier, Aubenas et Largentière - <https://vimeo.com/231390779>

3 • Quelle prise en compte des besoins spécifiques des victimes de traite des êtres humains en demande d'asile ?

Forum réfugiés-Cosi a assuré la coordination et la mise en œuvre en France du projet européen TRACKS (identification of TRafficked Asylum seeKers' Special needs) de 2016 à 2018. Ce projet portait sur l'identification et la prise en compte des besoins spécifiques des victimes de la traite des êtres humains dans la demande d'asile et impliquait des partenaires en Belgique (Commission des Eglises pour les migrants en Europe), à Chypre (KISA), en Espagne (Commission espagnole pour les réfugiés), en Irlande (Conseil irlandais pour les immigrés), en Italie (Croix rouge italienne), au Royaume-Uni (Croix rouge britannique) et en Suisse (Organisation suisse d'aide aux réfugiés).

Les partenaires du projet ont travaillé sur le rapport consolidé qui regroupe les analyses et compare les informations récoltées dans les 7 pays étudiés. Ce travail de recherche a révélé de nombreuses lacunes tant dans les législations nationales que dans la mise en œuvre des lois et des standards existants, et a servi de base à la formulation de recommandations conjointes qui seront portées par les organisations partenaires du projet, tant au niveau national qu'europeen. Le projet a également permis d'élaborer des boîtes à outils pour les professionnels et bénévoles travaillant dans le domaine de l'asile, afin de les aider à mieux identifier et prendre en compte les besoins spécifiques des victimes de traite dans le cadre de leur demande d'asile. Le projet s'est clôturé par une conférence

finale à Bruxelles début 2018 qui a permis de présenter les résultats du travail de recherche.

L'étude a pu identifier les besoins spécifiques des victimes de traite dans le cadre des procédures d'asile : le besoin de créer un lien de confiance mutuelle, d'information et d'assistance juridique, d'une approche spécifique et flexible en termes de délais, d'une approche davantage centrée sur la victime dans le cadre du système Dublin, et de garanties spécifiques au cours de l'entretien.

Parmi les principales conclusions du rapport commun, on peut relever plusieurs points importants. Tout d'abord l'analyse du cadre juridique applicable révèle que, parmi les États membres liés par les directives Procédures et Accueil, c'est-à-dire Chypre, la France, l'Italie et l'Espagne, la transposition est inégale ou, dans le cas de l'Espagne, n'a toujours pas été faite. L'Irlande, le Royaume-Uni, et la Suisse ne sont pas liés par ces directives. Seuls Chypre, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni ont transposé la directive anti-traite d'avril 2011, qui s'applique également au contexte de l'asile. Le Protocole de Palerme, la Convention pour l'action contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe, ainsi que la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés constituent une base et un cadre juridique commun.

La collecte de statistiques et de données harmonisées et comparables en ce qui concerne les victimes de traite des êtres humains au sein de la procédure d'asile demeure très difficile. Seule la Suisse produit des données transversales sur l'asile et la traite des êtres humains de manière centralisée via une autorité nationale, le Secrétaire d'État aux migrations. L'exactitude des données disponibles ne peut toutefois pas être garantie et des erreurs sont possibles.

En outre, dans la plupart des États visés par l'étude, l'évaluation de la situation du demandeur d'asile quant à savoir si celui-ci requiert une procédure spéciale ou des conditions d'accueil spécifiques, prévues par les directives Procédures et Accueil, est rarement ou seulement partiellement réalisée, empêchant ainsi la détection des

victimes de traite dans la procédure d'asile. Bien que la Suisse ne soit pas liée par ces textes, un arrêt du Tribunal administratif suisse rendu en juillet 2016 a souligné l'obligation de l'État d'identifier les victimes de traite des êtres humains, au titre de l'article 10 de la Convention du Conseil de l'Europe. En pratique, aucun des États étudiés ne prévoit de mécanisme permettant de reconnaître les demandeurs d'asile faisant état de besoins spécifiques, ce qui nuit gravement à la possibilité pour les victimes de traite de bénéficier d'un soutien approprié et opportun au sein de la procédure d'asile, tant à l'égard des procédures qu'en termes de conditions d'accueil.

L'étude a également relevé des lacunes dans les garanties procédurales pour les victimes de traite. Trois garanties procédurales sont couramment prévues par les cadres juridiques nationaux et en théories applicables aux demandeurs vulnérables : la possibilité pour l'autorité compétente de prioriser l'examen de la demande et donc la date de l'entretien individuel ; la possibilité pour le demandeur de demander à ce que l'agent d'asile qui conduise l'entretien soit du même sexe que lui ; la possibilité pour le demandeur d'être accompagné par un ou plusieurs tiers au cours de l'entretien individuel. Cependant, dans la pratique, ces garanties ne sont pas toujours appliquées aux victimes de traite.

Dans le cadre du règlement Dublin, l'entretien individuel prévu n'est pas réalisé dans un environnement approprié à la détection et à l'auto-identification des victimes de traite, et ce dans la majorité des pays étudiés. L'identification et le signalement des victimes de traite en vertu du règlement Dublin s'appuient essentiellement sur les organisations d'aide juridique et social et/ou sur l'auto-déclaration des victimes, non-exclusives de la mise en œuvre de la procédure Dublin. En pratique, le fait d'être identifié comme victime de traite n'a que rarement un impact sur la procédure Dublin. Aucun pays étudié n'applique la clause discrétionnaire prévue par l'article 17 du règlement aux victimes de traite.

Concernant l'accès à la protection internationale pour les victimes de traite, ces dernières peuvent prétendre au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire si le retour dans le pays d'origine induit un risque de persécution ou de préjudice grave. Certaines instances nationales ont développé des critères déterminant la signification de l'expression « groupe social », ainsi que d'autres facteurs, en vue de protéger les victimes de traite en tant que membres de ce groupe.

Enfin, sur les conditions matérielles d'accueil, le rapport relève qu'aucun des pays étudiés ne dispose de cadre légal rendant obligatoire l'adaptation des conditions d'accueil pour les victimes de traite au sein du système d'asile. L'étude a noté une grande disparité entre les pays étudiants concernant les conditions d'accueil. En Irlande, au Royaume-Uni, et en Suisse, les conditions ne sont pas adaptées à la situation des victimes, mais suivent les règles applicables à tous les demandeurs d'asile. En Italie et en Espagne, les victimes ont tendance à être hébergées dans des logements conçus pour des personnes dans leur situation, et reçoivent des soins et des aides adaptés à leurs besoins. En France et à Chypre, l'aide à l'accueil des victimes de traite demandant une protection internationale varie. De plus, l'étude a également permis d'identifier des besoins similaires en matière de conditions d'accueil, indépendamment du type de procédure qui s'applique tels que le besoin d'un espace sécurisé prenant en considération la sécurité, l'intimité, le genre, la présence d'une enfant et les soins maternels ; le besoin d'un soutien adapté en matière de santé mentale ; et le besoin d'être autonome, notamment en favorisant la pérennité financière, l'autonomie dans la vie quotidienne ainsi que les perspectives pour l'avenir. Cependant, l'assistance juridique doit être adaptée à la procédure spécifique dans laquelle ils se trouvent.

Ce projet a permis de mieux analyser le lien existant entre asile et traite des êtres humains à travers le prisme des besoins spécifiques des demandeurs d'asile victime de la traite et le besoin d'équiper les autorités nationales et les organisations de la société civile

consacrées à l'asile. L'étude a permis de mettre en lumière le soutien social et juridique, les conditions spécifiques d'accueil et les garanties procédures nécessaires pour leur garantir une véritable protection. Seuls quelques demandeurs d'asile victimes de la traite obtiennent le statut de réfugié ou une protection subsidiaire, principalement en raison de leur grande difficulté à partager leur histoire individuelle. L'adaptation de la procédure d'asile et de l'accompagnement pose des enjeux transversaux tels que l'hébergement, l'assistance sociale et médicale, l'aide juridique et procédure, la sécurité, la création d'un lien de confiance et la formation des intervenant. Ce projet a ainsi permis de formaliser un nouvel outil d'accompagnement personnalisé, complet et complémentaire des victimes de traite tout au long de la procédure.

4 • Projet de loi asile-immigration : vers un affaiblissement du droit d'asile

Un projet de loi intitulé « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » a été présenté en Conseil des ministres le mercredi 21 février 2018, et adopté à l'Assemblée nationale le 22 avril 2018 en première lecture. Le processus législatif se poursuit à partir de juin 2018 au Sénat. Les principales dispositions relatives au droit d'asile, adoptées par l'Assemblée nationale et qui devraient figurer dans le texte final, sont analysées ici. Elles laissent craindre un affaiblissement du droit d'asile¹⁷.

Accueil des demandeurs d'asile

Limitation du droit au maintien sur le territoire pendant la phase de recours

De nouvelles hypothèses sont énoncées pour mettre fin au droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'OFPRA, sans attendre l'issue d'un éventuel recours (qui devient donc non suspensif). Cela concerne :

1. Décisions d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen
2. Décisions de rejet concernant certaines procédures accélérées : pays d'origine sûr, demande de réexamen qui n'est pas irrecevable, demandeur qui constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

¹⁷ — Forum réfugiés-Cosi, *Loi asile –immigration : les députés consacrent d'importants reculs pour les droits des personnes*, Communiqué de presse accompagné d'un document de plaidoyer, 23 avril 2018.

3. Décisions de rejet ou d'irrecevabilité prise à l'encontre d'un demandeur d'asile faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, ou d'une interdiction du territoire (administrative ou judiciaire) et placé en rétention ou assigné à résidence à ce titre.

La fin du caractère systématiquement suspensif du recours concerneait une part importante des demandeurs d'asile : les demandeurs originaires de « pays d'origine sûrs », principaux visés, représentaient 21% des demandeurs d'asile en 2017. Cela constitue un recul important alors que l'harmonisation des dispositions concernant le droit au maintien sur le territoire et les conditions matérielles d'accueil pour tous les types de procédures avait été considérée comme l'une des principales améliorations de la réforme de l'asile de 2015.

Des procédures sont prévues pour demander le caractère suspensif du recours auprès du tribunal administratif (voir *infra*).

Par ailleurs, les conditions matérielles d'accueil peuvent être retirées de plein droit en cas de non-respect de l'orientation directive proposée (voir *infra*) ou en cas de non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile (entretiens, présentations aux autorités, diffusion des informations utiles). Enfin, une hypothèse de retrait des conditions matérielles d'accueil est ajoutée : lorsque la personne a présenté plusieurs demandes sous des identités différentes.

Droit au maintien sur le territoire suite à la décision CNDA

Le droit au maintien sur le territoire, qui prend aujourd'hui fin au moment de la notification de la CNDA lorsqu'un recours a été formé, prendrait désormais fin à la date de lecture en audience publique de la décision de la CNDA (ou à la notification s'il est statué par ordonnance). La suppression de l'exigence de notification de la CNDA pour mettre fin au droit au maintien sur le territoire pourrait aboutir à un changement de situation majeur pour le demandeur – les conditions matérielles d'accueil étant notamment liées à ce droit – qui, en cas d'absence (fréquente en pratique) lors de la lecture de

la décision en audience publique ne serait informé de la décision qu'au moment de la notification écrite qui lui sera adressé quelques jours plus tard.

Orientation directive

Le schéma national d'accueil ne fixerait plus seulement la répartition des lieux d'hébergement mais également la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région. Sur cette base, un demandeur d'asile pourrait être orienté par l'OFII vers une région où il est tenu de résider. Cette orientation tient compte de la part des demandeurs d'asile dans chaque région selon le schéma national, et de la situation familiale et personnelle de l'intéressé – notamment sa situation de vulnérabilité. Le demandeur est informé des conséquences de l'acceptation ou du refus de l'hébergement proposé, de l'orientation vers une région de résidence ou du non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile.

Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil est subordonné à l'acceptation du lieu d'hébergement proposé ou à la résidence effective dans la région vers laquelle le demandeur a été orienté. Le fait de quitter le lieu d'hébergement ou la région de résidence sans autorisation de l'OFII ou sans motif impérieux porté à sa connaissance entraîne le retrait de plein droit – et sans possibilité de recours - du bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

La conséquence de cette mesure, dont les contours pratiques doivent être précisés par décret, est prévisible : de nombreux demandeurs d'asile préféreront rester dans la région d'arrivée où ils disposent généralement de connaissances ou de réseaux de solidarité, plutôt que de rejoindre une autre région où les solutions pour subvenir à leurs besoins de base seront limitées. Ils se verront alors priver de l'allocation pour demandeur d'asile, pourtant sensée compenser l'absence d'orientation vers un hébergement, ce qui renforcera une situation de précarité qui empêche la bonne expression des craintes en cas de retour et rend plus complexe l'identification des besoins de protection par les instances de l'asile.

Demandes tardives

Une demande sera considérée comme étant tardive au-delà de 90 jours (contre 120 aujourd'hui). Cela implique un placement en procédure accélérée mais également, comme actuellement, un refus des conditions matérielles d'accueil.

L'enregistrement d'une demande d'asile plusieurs mois après l'entrée en France peut pourtant s'expliquer par des motifs légitimes, certaines personnes ne disposant pas des bonnes informations pour faire valoir leur droit à l'asile tandis que d'autres peuvent être sous l'emprise de trafiquants qui freinent ou empêchent cette démarche. Bien que la loi prévoie le placement en procédure accélérée, et l'absence de conditions matérielles d'accueil lorsque des demandes sont tardives « sans motif légitime », il est quasiment impossible en pratique pour un demandeur de faire valoir ces motifs lors de l'enregistrement en préfecture.

Communication SIAO - OFII

Le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), qui gère l'hébergement d'urgence de droit commun, communiquerait mensuellement à l'OFII la liste des personnes hébergées ayant présenté une demande d'asile et celles ayant obtenu une protection internationale.

Placement en rétention

Le demandeur d'asile – en situation régulière à ce titre – qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une interdiction (administrative ou judiciaire) du territoire pourrait être placé en rétention ou assigné en résidence le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPRA et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité, dans l'attente de son départ. Le recours n'est pas automatiquement suspensif dans cette hypothèse.

Instruction des demandes d'asile

Demande d'asile des mineurs accompagnants

La demande d'une personne accompagnée d'enfants mineurs serait regardée comme présentée en son nom et en celui de ses enfants.

Langue prise en compte dans la procédure

Le demandeur indiquerait lors de l'enregistrement de sa demande d'asile en préfecture, dans quelle langue il préfère être entendu, et serait informé que ce choix lui est opposable pendant toute la durée d'examen de sa demande, y compris devant la CNDA. À défaut de choix de sa part, ou si sa demande ne peut être satisfait, il serait entendu dans une autre langue dont il a une « connaissance suffisante ».

Certificat médical

Le certificat médical, exigé par l'OFPRA pour constater l'absence de mutilation sexuelle d'une mineure protégée à ce titre, serait transmis directement à l'Office par le médecin. Les parents, jusqu'ici destinataires du certificat et qui devaient le transmettre à l'Office, se verraient remettre une copie.

Refus ou cessation de la protection

Le statut de réfugié pourrait être refusé ou il pourrait y être mis fin en cas de condamnation pour des faits graves, même désormais prononcée par un État non membre de l'Union européenne, mais dont la France reconnaît les législations et les juridictions pénales, au regard de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique.

Des enquêtes administratives pourraient être mises en œuvre à l'initiative du préfet, pour vérifier si les personnes entrent dans les conditions justifiant un refus ou une fin de protection au regard de leur dangerosité ou d'actes criminels commis précédemment.

Communication entre l'OFPRA et le demandeur d'asile

L'OFPRA pourrait convoquer le demandeur par tout moyen écrit, sous réserve toutefois de garantir la confidentialité de la convocation, et de pouvoir s'assurer de la réception personnelle de celle-ci par le demandeur.

La décision de protection, de refus, de clôture, de cessation du statut ou d'irrecevabilité prise par l'OFPRA serait notifiée par tout moyen écrit garantissant la confidentialité avec là aussi l'exigence de pouvoir s'assurer de la réception personnelle de celle-ci par le demandeur.

Délai de recours CNDA

Le délai pour exercer un recours devant la CNDA passerait de 1 mois à 15 jours. Le délai réduit (5 semaines) pour statuer sur les procédures accélérées, à juge unique, est étendu aux recours contre les décisions mettant fin à une protection.

Le délai de 15 jours est insuffisant pour permettre un droit au recours effectif. Le demandeur d'asile doit disposer d'un temps suffisant pour faire valoir ses craintes en cas de retour dans son pays d'origine. Le rejet de l'OFPRA peut s'expliquer par de multiples facteurs et ne suffit pas à lui seul à préjuger d'une absence de craintes justifiant un délai de recours réduit : en 2017, 25% des protections ont été accordées par la Cour nationale du droit d'asile. Les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement seront les plus impactés, les difficultés de mise en œuvre d'une telle procédure dans un délai de recours réduit étant accrues en situation de précarité.

La pratique de la « saisine sommaire » qui permet de compléter le recours avant son examen par la formation de jugement, jusqu'à la clôture de l'instruction, va être inscrite dans la loi. Cette pratique étant

déjà en vigueur, cet ajout n'atténue cependant pas le recul constitué par la diminution du délai de recours.

Vidéoaudience

La CNDA peut actuellement prévoir des audiences par un moyen de communication audiovisuelle, mais le requérant peut – en France métropolitaine – refuser cette proposition et être entendu dans les locaux de la cour. Le projet de loi supprime cette faculté de refuser la vidéoaudience, sous réserve toutefois de s'assurer d'une bonne qualité de la vidéo. L'interprète pourrait être présent dans la salle d'audience à défaut de pouvoir l'être aux côtés du requérant.

Le développement de ce dispositif constituerait une baisse des garanties procédurales accordées aux demandeurs d'asile. L'audience par l'intermédiaire d'une vidéo ne permet pas en effet la même qualité d'échanges et de communication qu'une audience présente, au cours de laquelle l'intime conviction des juges peut se fonder sur des éléments extérieurs au contenu du récit (attitudes, hésitations, émotions etc.) qu'il est difficile voire parfois impossible d'apprécier à distance. Bien que le recours à la vidéoaudience constitue un gain en termes de temps, de déplacements et donc de coûts, il ne permet pas à la CNDA d'apprécier au mieux les craintes exprimées par le demandeur d'asile.

Caractère suspensif du recours

Plusieurs dispositions du projet de loi mettent fin au droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'OFPRA (voir *supra*), ce qui implique donc dans ces hypothèses que le recours devant la CNDA n'est pas suspensif de l'éloignement. Des procédures sont cependant prévues pour demander un caractère suspensif du recours.

En cas de décision d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen, ou en cas de décision de rejet concernant certaines procédures accélérées (pays d'origine sûrs, réexamen jugé recevable), le

demandeur d'asile qui s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire français pourrait demander au tribunal administratif, à l'occasion du recours contre cette OQTF, de suspendre la décision d'éloignement jusqu'à l'expiration du délai de recours ou jusqu'à la décision de la CNDA si elle a déjà été saisie. Le tribunal administratif suspendrait l'exécution de la mesure d'éloignement lorsque la demande d'asile présente des éléments sérieux de nature à justifier le maintien sur le territoire durant l'examen du recours.

Ce dispositif complexe amènera les juges administratifs à statuer sur le fond des demandes d'asile, une compétence jusqu'ici réservée à la Cour nationale du droit d'asile. En effet, pour décider si une demande « présente des éléments sérieux de nature à justifier le maintien sur le territoire durant l'examen du recours » il faut nécessairement s'intéresser au contenu de la demande. Les tribunaux administratifs (TA) sont habitués à juger au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) mais cela ne constitue qu'un seul motif de protection parmi les huit motifs examinés par la CNDA (3 motifs justifiant d'une protection subsidiaires, 5 motifs justifiant d'un statut de réfugié). Cette décision du tribunal administratif étant susceptible de recours devant la Cour administrative d'appel (CAA), un demandeur d'asile pourrait être amené à décrire les persécutions subies dans son pays et les craintes en cas de retour auprès de quatre instances différentes avant d'obtenir une décision finale (OFPRA, TA, CAA, CNDA).

Demande de titre de séjour pendant la procédure d'asile

Lorsqu'un étranger présente une demande d'asile qui relève de la compétence de la France, il devrait indiquer s'il estime pouvoir prétendre à une admission au séjour à un autre titre. Dans l'affirmative, il devrait déposer sa demande dans un délai fixé par décret. À défaut, et sauf circonstances nouvelles, il ne pourrait solliciter son admission au séjour à l'expiration de ce délai.

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Droit au travail pendant la demande d'asile

Les demandeurs d'asile qui n'ont pas obtenu de réponse de l'OFPRA dans un délai de six mois (contre neuf aujourd'hui), pourraient solliciter une autorisation de travail. Cette disposition ne devrait pas modifier fondamentalement la situation actuelle : les demandeurs d'asile éligibles seront aussi peu nombreux en raison de la diminution des délais de traitement des demandes à l'OFPRA, et la sollicitation d'une autorisation de travail demeure soumises à de nombreuses conditions et donne pas automatiquement accès au marché du travail.

Par ailleurs, les mineurs non accompagnés qui disposent d'une autorisation de travail pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation – dont la loi précise qu'elle doit être accordée de droit, ce que les textes réglementaires prévoient déjà – pourraient poursuivre ce contrat tout en formulant une demande d'asile. Cette pratique est déjà en vigueur, les demandes d'asile formulées après l'autorisation de travail ne font pas tomber celle-ci. Cette disposition ne permet toutefois pas d'obtenir une autorisation de travail si la demande d'asile a été formulée avant la demande.

Droit au séjour

Une carte de séjour pluriannuelle, d'une durée maximale de quatre ans, remplacerait la carte de séjour « vie privée et familiale » délivrée jusqu'alors aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux membres de leur famille. 13 592 décisions ont attribué le bénéfice de la protection subsidiaire en 2017, ce qui représente 42% des décisions de protection. La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle pour l'ensemble des personnes concernées par ces décisions, ainsi que pour les apatrides permettrait d'inscrire leur protection dans la durée.

Des démarches administratives inutiles seront évitées – les cartes de séjour étant systématiquement renouvelées pour ces situations – et ce droit au séjour durable facilitera l'accès à l'emploi et au logement, facteurs clés de l'intégration. Une carte d'une même durée est délivrée aux bénéficiaires du statut d'apatride et aux membres de leur famille.

La carte de résident (10 ans) serait délivrée de plein droit aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux bénéficiaires du statut d'apatride titulaires de la carte pluriannuelle et qui justifient de quatre années de résidence régulière en France. Les apatrides ne doivent jusqu'alors justifier que de trois années de présence régulière pour accéder à la carte de résident, tandis que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire doivent justifier d'une présence de cinq ans.

La condition de régularité du séjour ne serait plus exigée pour demander la carte de résident en tant que conjoint / partenaire de réfugié ou ascendant d'un réfugié mineur : l'irrégularité du séjour n'empêche pas actuellement de se voir délivrer la carte mais cette situation entraîne le paiement d'un droit de visa de régularisation (340 €).

Réunification familiale

Les mineurs ayant obtenu une protection ne peuvent être rejoints jusqu'ici que par leurs descendants directs au premier degré : ces derniers pourraient désormais venir avec leurs enfants mineurs, dont ils ont la charge effective.

Cette mesure qui met en œuvre le droit fondamental à vivre en famille vient corriger une anomalie du cadre juridique français, qui obligeait les parents à choisir entre rejoindre leur enfant réfugié en France ou rester auprès de leur(s) autre(s) enfants dans leur pays d'origine. L'impact sera toutefois très limité en pratique au regard du nombre de mineurs non accompagnés qui obtiennent le statut de réfugié avant leur 18 ans. Seules 591 demandes d'asile de mineurs non accompagnés avaient été enregistrées en 2017 et le taux de protection sur les décisions prises cette année-là était de 74%.



annexes

annexes

Table des annexes

monde

- annexe 1** Demande d'asile dans 44 pays industrialisés, 2010-2017.

europe

- annexe 2** Évolution du nombre de primo-demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2012-2017

- annexe 3** Décisions en 2017 et formes de protection.

france

- annexe 4** Aperçu de la procédure d'asile en France.

- annexe 5** Demandes et décisions sur l'asile par nationalité 2017.

- annexe 6** Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2001-2017.

- annexe 7** Évolution du traitement de la demande d'asile, 2008-2017.

- annexe 8** Évolution du taux global d'accord par pays, 2002-2017.

- annexe 9** Évolution du nombre de réfugiés inscrits sur les registres de l'OFPRA, 2001-2017.

- annexe 10** Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2011-2017.

annexe 1
**Demandes d'asile en cours dans 44 pays
 industrialisés*, 2010-2017****

PAYS	2010	2011
Albanie	10	20
Allemagne	41 330	45 740
Arménie	60	70
Australie	12 640	11 510
Autriche	11 010	14 420
Azerbaïdjan	270	220
Biélorussie	150	90
Belgique	21 760	26 000
Bosnie Herzégovine	50	40
Bulgarie	1 030	890
Canada	23 160	25 350
Corée du Sud	430	1 010
Croatie	290	810
Chypre	3 160	1 770
Danemark	4 970	3 810
Espagne	2 740	3 410
Estonie	30	70
États-Unis	49 310	70 030
Finlande	4 020	3 090
France	48 070	52 150
FYROM (ex-Macédoine)	180	740
Géorgie	70	80
Grèce	10 270	9 310
Hongrie	2 100	1 690
Islande	50	80
Irlande	1 940	1 290
Italie	10 050	40 360
Japon	1 200	1 870
Lettonie	60	340
PAYS	2010	2011

2012	2013	2014	2015	2016	mi-2017
20	230	430	830	2 752	2 743
64 540	109 580	173 070	420 625	587 346	459 503
			66	82	71
15 790	11 740	8 960	20 677	29 590	35 825
17 410	17 500	28 060	80 075	76 409	65 515
			220	230	358
			279	231	112
18 530	12 500	13 870	36 009	24 111	24 111
50	100	50	23	53	92
1 230	6 980	10 790	9 499	16 042	8 995
20 500	10 380	13 450	19 642	23 935	33 261
1 140	1 570	2 900	5 442	6 861	7 107
1 190	1 090	450	53	557	605
1 630	1 350	1 730	2 252	3 088	3 812
6 190	7 560	14 820	2 948	6 339	4 502
2 580	4 510	5 900	11 020	20 360	20 360
80	100	150	86	43	43
78 410	84 400	121 160	286 168	542 649	692 053
2 920	3 020	3 520	24 366	5 600	3 520
55 070	60 230	59 030	63 057	62 771	55 606
640	1 350	1 260	17	21	22
			733	312	344
9 580	8 220	9 450	26 141	39 986	38 277
2 160	18 570	41 370	36 693	3 413	754
110	170	160	161	161	366
940	950	1 440	5 055	4 322	5 123
17 350	25 720	63 660	60 156	99 921	134 327
2 550	3 260	5 000	13 831	18 801	24 679
190	190	360	179	148	126
2012	2013	2014	2015	2016	mi-2017

annexe 1
... suite

Liechtenstein	110	80
Lituanie	370	410
Luxembourg	740	2 080
Malte	140	1 860
Moldavie	130	70
Monténégro	10	240
Nouvelle Zélande	340	310
Norvège	9 220	8 680
Pays-Bas	13 330	11 590
Pologne	6 530	5 090
Portugal	160	280
République Tchèque	490	490
Roumanie	860	1 720
Royaume-Uni	22 640	25 900
Russie	2 180	1 270
Serbie	790	3 320
dont Kosovo	270	190
Slovaquie	540	320
Slovénie	250	310
Suède	31 820	29 650
Suisse	13 520	19 440
Turquie	9 230	16 020
Ukraine	1 500	890
<i>Union Européenne (28)</i>	240 700	284 850
<i>Pays du Nord (5)***</i>	50 080	45 310
<i>Europe du Sud (8)****</i>	35 760	73 030
<i>Ex-Yougoslavie (6)*****</i>	1 570	5 460
TOTAL (51)	365 310	446 280
TOTAL (44)	360 950	443 590

* Jusqu'en 2011, la source OFPRA permettait de donner les chiffres de 51 pays industrialisés.

Dépôis 2012, les données présentées ne concernent que 44 pays, sur la base du recueil statistique du HCR.

** Le rapport du HCR sur l'asile dans 44 pays industrialisés en 2017 n'était pas disponible au moment de la rédaction de cet ouvrage. Les données sont donc issues du rapport sur les tendances mondiales à mi-2017.

*** Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède

**** Albanie, Chypre, Espagne, Grèce, Italie, Malte, Portugal et Turquie

***** Bosnie Herzégovine, Croatie, FYROM (ex-Macédoine), Monténégro, Serbie dont Kosovo et Slovénie

Source : HCR, Mid-year trends 2017, mars 2018.

70	100	70	97	79	113
530	280	390	82	82	144
2 000	990	970	2 395	2 213	2 213
2 060	2 200	1 280	590	902	1 307
			110	85	70
1 530	3 550	2 310	20	82	57
320	290	290	159	303	324
10 690	13 280	12 640	25 316	7 556	4 861
9 660	14 400	23 850	28 051	10 411	10 411
9 170	13 760	6 810	3 303	3 431	2 902
300	510	440	641	858	858
510	490	920	659	775	827
2 510	1 500	1 550	432	74	101
27 980	29 880	31 260	45 870	46 784	31 353
			2 088	3 039	3 420
2 770	5 130	16 590	116	130	205
50	60	100			
550	280	230	173	38	27
260	240	360	103	319	326
43 890	54 260	75 090	157 046	83 103	67 140
25 950	19 440	22 110	32 701	30 800	26 648
26 470	44 810	87 820	212 408	245 955	266 177
			6 502	6 573	6 282
301 010	396 860	570 820	1 017 559	1 099 446	942 788
63 800	78 290	106 230	209 837	102 759	80 389
59 990	87 550	170 710	314 038	413 822	467 861
6 440	11 460	21 020	332	1 162	1 307
-	-	-	-	-	-
488 020	596 660	857 060	1 635 167	2 009 174	2 037 321

annexe 2

europe

Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile de quelques nationalités* dans les pays de l'Union européenne**, 2012-2017

Origine	2012	2013	2014
Syrie	20 805	46 450	119 000
Irak	11 360	8 775	14 845
Afghanistan	21 080	21 030	37 855
Nigéria	6 725	10 220	18 895
Pakistan	17 100	19 125	20 550
Érythrée	6 235	14 235	36 250
Albanie	6 875	10 555	16 145
Bangladesh	5 035	7 265	10 005
Iran	11 740	10 885	9 700
Autres***	171 325	224 315	279 435
Total****	278 280	372 855	562 680

* Source : Eurostat, Database, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), consulté le 17 mai 2018

** Les nationalités présentées correspondent aux dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2017.

** L'Union européenne comptait 27 États membres de 2010 à 2013, puis 28 à partir du 1er juillet 2013 avec l'élargissement à la Croatie.

**** Total de primo-demandeurs d'asile originaires de pays hors de l'Union européenne (les ressortissants de l'UE formulent quelques centaines de demandes par an).

2015	2016	2017	Évolution 2016/2017	Part dans le total 2017
362 730	334 830	102 385	-69,4%	15,8%
121 590	127 000	47 525	-62,6%	7,3%
178 305	182 960	43 625	-76,2%	6,7%
30 025	46 180	39 090	-15,4%	6,0%
46 520	47 585	29 570	-37,9%	4,6%
33 115	33 385	24 355	-27,0%	3,7%
66 140	29 020	22 075	-23,9%	3,4%
17 745	16 030	19 280	20,3%	3,0%
25 400	40 155	17 260	-57,0%	2,7%
375 460	347 950	286 985	-17,5%	44,2%
1 257 030	1 205 095	649 855	-46,1%	100,0%

annexe 3

europe

Décisions en 2017 et formes de protection

	Décisions prises en première instance	Décisions prises en appel	Total décisions	Décisions positives	
				Nombre	Taux de protection global*
Total UE 28	973 330	266 700	1 240 030	538 120	55%
Allemagne	524 185	158 085	682 270	325 370	62%
Autriche	56 285	6 960	63 245	33 925	60%
Belgique	24 045	5 065	29 110	12 895	54%
Bulgarie	4 740	20	4 760	1 705	36%
Chypre	2 450	355	2 805	1 300	53%
Croatie	475	95	570	170	36%
Danemark	6 875	2 055	8 930	2 750	40%
Espagne	13 345	620	13 965	4 700	35%
Estonie	155	40	195	95	61%
Finlande	7 180	1 260	8 440	4 255	59%
France	110 945	33 230	144 175	40 575	37%
Grèce	24 510	9 545	34 055	12 015	49%
Hongrie	4 170	0	4 170	1 290	31%
Irlande	805	10	815	720	89%
Italie	78 235	12 590	90 825	35 130	45%
Lettonie	360	45	405	275	76%
Lituanie	370	40	410	295	80%
Luxembourg	1 715	315	2 030	1 130	66%
Malte	1 110	395	1 505	815	73%
Pays-Bas	15 945	2 180	18 125	9 090	57%
Pologne	2 060	1 770	3 830	560	27%
Portugal	955	0	955	500	52%
République tchèque	1 190	395	1 585	145	12%



Dont :					
Statut de réfugié		Protection subsidiaire		Raisons humanitaires	
Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives
271 630	50%	188 960	35%	77 530	14%
154 485	47%	120 465	37%	50 420	15%
24 320	72%	8 805	26%	805	2%
9 945	77%	2 950	23%	-	-
800	47%	905	53%	-	-
235	18%	1 065	82%	0	0%
140	82%	30	18%	0	-
1 525	55%	1 180	43%	45	2%
605	13%	4 090	87%	5	0%
50	53%	45	47%	0	0%
2 935	69%	845	20%	475	11%
24 405	60%	16 170	40%	-	-
9 925	83%	1 130	9%	955	8%
105	8%	1 110	86%	75	6%
605	84%	45	6%	70	-
6 275	18%	8 835	25%	20 015	57%
40	15%	235	85%	-	-
275	93%	20	7%	0	0%
1 085	96%	45	4%	-	-
190	23%	610	75%	10	1%
3 505	39%	4 820	53%	760	8%
150	27%	370	66%	40	7%
120	24%	380	76%	-	-
25	17%	120	83%	5	3%

annexe 3
... suite

	Décisions prises en première instance	Décisions prises en appel	Total décisions	Décisions positives	
				Nombre	Taux de protection global*
Roumanie	2 065	185	2 250	1 330	64%
Royaume-Uni	27 770	12 470	40 240	15 645	56%
Slovaquie	90	10	100	60	67%
Slovénie	240	40	280	150	63%
Suède	61 065	18 915	79 980	31 235	51%
<i>Islande</i>	<i>390</i>	<i>505</i>	<i>895</i>	<i>125</i>	<i>32%</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>40</i>	<i>5</i>	<i>45</i>	<i>25</i>	<i>63%</i>
<i>Norvège</i>	<i>6 700</i>	<i>4 730</i>	<i>11 430</i>	<i>5 270</i>	<i>79%</i>
<i>Suisse</i>	<i>16 225</i>	<i>1 970</i>	<i>18 195</i>	<i>14 785</i>	<i>91%</i>

* Le taux de protection global est le rapport entre le nombre de décisions positives et le nombre de décisions prises en première instance.

- Données non disponibles

Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche. 0 signifie moins que 3.

Source : Eurostat, Newsrelease 67/2018, EU Members States granted protection to more than 500 000 asylum seekers in 2017, 19 April 2018.

Dont :					
Statut de réfugié		Protection subsidiaire		Raisons humanitaires	
Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives
875	66%	455	34%	0	0%
13 640	87%	620	4%	1 385	9%
0	0%	20	33%	40	67%
140	93%	15	10%	-	-
15 215	49%	13 595	44%	2 425	8%
85	68%	35	28%	5	4%
15	60%	5	20%	0	0%
3 980	76%	230	4%	1 055	20%
6 355	43%	1 085	7%	7 345	50%

annexe 4

france

Aperçu de la procédure d'asile

Selon la convention de Genève du 28 juillet 1951, un réfugié est une personne qui a fui son pays car elle y a subi ou craint d'y subir des persécutions en raison de son appartenance ethnique, de son appartenance à un certain groupe social, de sa religion, de ses opinions politiques ou de sa nationalité. Afin de voir reconnaître ce statut de réfugié par les autorités françaises, elle doit formuler une demande d'asile. Sur le territoire, cette procédure de demande d'asile implique trois principaux acteurs : la préfecture, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La réforme de l'asile a considérablement modifié l'accès à la procédure, à travers notamment la suppression de l'obligation préalable de domiciliation et la mise en place en préfecture de guichets uniques de demandeurs d'asile, répartis sur l'ensemble du territoire.

Les principales étapes de la procédure de demande d'asile, incluant les changements apportés par la réforme, sont présentés ici.

■ Phase 1 : Pré-enregistrement par une Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

Depuis le 1^{er} novembre 2015, tous les primo arrivants sont désormais reçus en premier lieu par les PADA, en charge du pré-enregistrement administratif des personnes et de la délivrance de la convocation pour le guichet unique de deman-

deurs d'asile sur des plages de rendez-vous gérées par les préfectures. Il est prévu par la loi qu'un délai maximum de trois jours ouvrés, pouvant s'étendre à dix jours en cas de flux exceptionnellement importants, s'écoule entre le pré-accueil en PADA et l'enregistrement de la demande en préfecture.

■ Phase 2 : Guichet unique de demandeurs d'asile (GUDA)

Les demandeurs d'asile sont reçus successivement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII.

La préfecture est chargée d'enregistrer la demande d'asile. Elle examine préalablement si la France est bien responsable de l'examen de la demande : l'application du règlement Dublin III peut impliquer le transfert vers le premier État européen où les empreintes du demandeur d'asile ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France. Tous les demandeurs d'asile se voient délivrer une attestation de demande d'asile renouvelable, autorisant leur séjour pour une durée initiale d'un mois, et précisant le type de procédure dans lequel ils sont placés (normale, accélérée, Dublin).

Les agents de l'OFII proposent les conditions matérielles d'accueil et effectuent dans ce cadre un entretien individuel en vue de l'évaluation de la vulnérabilité. L'orientation vers l'hébergement est effectuée sur la base d'un schéma national d'accueil qui inclut l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) : le demandeur d'asile peut ainsi se voir proposer une place dans une autre région que celle de son arrivée. À l'issue de cette étape, si aucune orientation vers un hébergement stable ne peut être proposée, les demandeurs d'asile peuvent être pris en charge par les PADA. C'est seulement à ce stade qu'une domiciliation sera proposée, en même temps qu'un suivi social, juridique et administratif.



■ Phase 3 : Instruction par l'OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée par le GUDA, le demandeur dispose d'un délai de 21 jours, quelle que soit la procédure, pour remplir et envoyer (ou remettre) le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA qui est la première instance compétente pour statuer sur la demande d'asile.

Dans son dossier, le demandeur d'asile détaille les raisons qui le poussent à solliciter une protection en France. L'OFPRA convoque l'intéressé à un entretien afin qu'il explique son histoire à un officier de protection. La loi prévoit la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné, lors de son entretien, soit par un avocat soit par un représentant d'une association spécialisée. L'entretien est enregistré et doit également être transcrit et communiqué au demandeur.

Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

L'OFPRA doit statuer en principe dans les 6 mois qui suivent l'entretien, mais ce délai peut être plus long. En cas de procédure accélérée, ce délai est en théorie de 15 jours.

Depuis le 1^{er} novembre 2015 et la mise en œuvre de la réforme, toutes les personnes autorisées à déposer une demande d'asile sont désormais éligibles à un hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qu'elles soient en procédure normale ou accélérée, tandis que les personnes en procédure Dublin peuvent être prises en charge dans le cadre de l'hébergement d'urgence.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile pourra être autorisé si l'OFPRA n'a pas statué dans un délai de 9 mois à compter de l'introduction de leur demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII. En revanche, il ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Condi-

tionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, c'est-à-dire de la place d'hébergement, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.

Tous les demandeurs d'asile ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qu'ils soient placés en procédure normale, accélérée ou en procédure Dublin.

■ Phase 4 : Recours devant la CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. Quel que soit le type de procédure, ce recours est suspensif de toute mesure d'éloignement. La CNDA étudie, en appel, la demande protection dans le cadre d'un recours de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de demander à être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle qui est attribuée de plein droit.

La CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine. Lorsque l'OFPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.

Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité de l'attestation de demande d'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'OFII afin d'organiser un retour volontaire.

Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE

Entrée sur le territoire

Plate-forme d'accueil pour

Pré-enregistrement de la demande d'asile

Guichet unique des demandeurs

Demande d'asile

Procédure normale

Attestation de demande d'asile valable **1 mois**

O F P

Procédure normale

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **9 mois**

Début du versement de l'ADA

Entretien

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois • ADA jusqu'à la **fin du mois suivant** celui de la notification • Récépissé de demande de titre de séjour valable **6 mois**

Entrée dans le processus d'intégration (emploi, logement)

C N

Procédure normale

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **6 mois**

Audience collégiale

Audience ou ordonnance

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois
ADA jusqu'à la **fin du mois suivant** celui de la notification
Récépissé de demande de titre de séjour valable **6 mois**

Entrée dans le processus d'intégration (emploi, logement)

ET DU SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE

territoire français

demandeurs d'asile (PADA)

Convocation à la préfecture dans les 3 jours ouvrés

d'asile (GUDA) Préfecture et OFII

Hébergement

Procédure accélérée

Dossier de demande d'asile à envoyer sous **21 jours**

R A

Procédure accélérée

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **6 mois**
Début du versement de l'ADA

à l'OPPRA

Rejet de la demande de protection

1 mois pour contester la décision

D A

Procédure accélérée

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **3 mois**
Audience juge unique / Décision sous **5 semaines**

nance CNDA

Rejet de la demande de protection

Prolongement de l'hébergement **jusqu'à 1 mois** (sauf demande d'aide au retour volontaire ou demande de réexamen) • ADA jusqu'à la **fin du mois suivant**
celui de la notification

Conseil d'État

Dublin

Début du versement de l'ADA

Attestation de demande d'asile renouvelée **tous les 4 mois** jusqu'au transfert effectif

Décision de transfert
Notification

Délai suspensif **15 jours**

Si placement en rétention ou assignation à résidence : **48h**

Transfert effectif dans un **délai de 6 mois**, sinon la France devient responsable de la demande

Recours TA
Suspensif

annexe 5

france

Demandes et décisions sur l'asile 2017

Continent	Demandes déposées à l'OFPRA*	Décisions OFPRA					
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond
Afrique	33 324	9 410	7 741	1 669	26,9%	25 580	34 990
Amériques	6 117	329	145	184	4,5%	6 931	7 260
Asie	21 160	12 237	4 240	7 997	51,5%	11 530	23 767
Europe	20 385	1 917	853	1 064	8,8%	19 818	21 735
Section apatrides	341	65	65		21,8%	233	298
TOTAL	81 327	23 958	13 044	10 914	27,2%	64 092	88 050

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA*	Décisions OFPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions

AFRIQUE

Afrique du Sud	8	2	2		50%	2	4
Algérie	2 645	135	85	50	5,9%	2 143	2 278
Angola	606	59	45	14	10,3%	512	571
Bénin	69	9	5	4	13,6%	57	66
Botswana							
Burkina-Faso	135	57	45	12	23,9%	181	238
Burundi	200	114	114		90,5%	12	126
Cameroun	555	87	61	26	18,8%	377	464
Centrafrique	376	323	165	158	44,7%	399	722
Comores	288	43	36	7	16,8%	213	256
Congo	986	122	103	19	12,4%	861	983

	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA		Evolution du taux global d'accord 2016-2017	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord**	2016	2016-2017
569	20 339	3 888	2 642	1 246	19,1%	13 298	38,0%	37,9%	0,28%
51	5 421	52	21	31	1,0%	381	5,2%	5,7%	-8,61%
209	12 122	2 237	1 687	550	18,5%	14 474	60,9%	56,4%	7,39%
395	15 696	1 829	1 049	780	11,7%	3 746	17,2%	24,0%	-39,25%
14	1	0	0	0	0,0%	65	21,8%	15,3%	29,86%
1 238	53 579	8 006	5 399	2 607	14,9%	31 964	36,3%	38,1%	-4,95%

	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
		2	0	0	0,0%	2	0,5

79	1 258	111	74	37	8,8%	246	10,8%
5	415	44	34	10	10,6%	103	18,0%
3	32	0	0	0	0,0%	9	13,6%
	1				0,0%		
1	118	13	9	4	11,0%	70	29,4%
3	13	2	2	0	15,4%	116	92,1%
11	309	108	86	22	35,0%	195	42,0%
6	440	61	35	26	13,9%	384	53,2%
10	146	3	1	2	2,1%	46	18,0%
19	571	60	46	14	10,5%	182	18,5%



annexe 5
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OPFRA*	Décisions OPFRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Côte d'Ivoire	3 364	375	308	67	15,7%	2 008	2 383
Djibouti	72	55	45	10	41,7%	77	132
Égypte	414	44	39	5	9,8%	404	448
Érythrée	972	653	651	2	73,0%	241	894
Éthiopie	645	300	295	5	49,6%	305	605
Gabon	300	31	22	9	14,0%	191	222
Gambie	156	31	27	4	15,3%	171	202
Ghana	36	4	2	2	12,5%	28	32
Guinée-Bissau	97	7	3	4	6,8%	96	103
Guinée-Conakry	3 952	854	733	121	21,3%	3 150	4 004
Guinée équatoriale	14	2		2	16,7%	10	12
Kenya	32	5	4	1	12,5%	35	40
Libéria	44	6	4	2	12,8%	41	47
Libye	275	213	105	108	38,2%	345	558
Madagascar	113	8	2	6	7,8%	95	103
Mali	1 710	255	234	21	16,4%	1 297	1 552
Maroc	425	93	78	15	15,7%	499	592
Maurice	12	7	4	3	35,0%	13	20
Mauritanie	856	126	107	19	14,2%	761	887
Mozambique							
Niger	47	10	6	4	14,1%	61	71
Nigéria	2 049	230	145	85	10,9%	1 889	2 119
Ouganda	20	9	9		45,0%	11	20
RD Congo	3 345	588	485	103	16,4%	2 996	3 584
Rwanda	178	93	93		52,8%	83	176
Sahara occ.	791	76	56	20	5,4%	1 321	1 397
Sénégal	1 016	160	145	15	15,8%	853	1 013
Sierra Leone	132	23	20	3	14,7%	133	156

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
35	1 318	183	141	42	13,9%	558	23,4%
2	60	16	13	3	26,7%	71	53,8%
10	297	60	55	5	20,2%	104	23,2%
20	299	88	87	1	29,4%	741	82,9%
74	207	33	32	1	15,9%	333	55,0%
15	109	6	5	1	5,5%	37	16,7%
4	140	18	14	4	12,9%	49	24,3%
	26	1	0	1	3,8%	5	15,6%
	77	5	0	5	6,5%	12	11,7%
15	2 434	397	335	62	16,3%	1251	31,2%
1	9	3	1	2	33,3%	5	41,7%
	48	9	8	1	18,8%	14	35,0%
1	34	1	1	0	2,9%	7	14,9%
19	211	38	7	31	18,0%	251	45,0%
1	80	9	5	4	11,3%	17	16,5%
17	1 009	96	83	13	9,5%	351	22,6%
16	285	40	37	3	14,0%	133	22,5%
1	13	2	0	2	15,4%	9	45,0%
9	785	146	136	10	18,6%	272	30,7%
	8				0,0%		
2	53	2	2	0	3,8%	12	16,9%
18	1 625	314	228	86	19,3%	544	25,7%
	3	6	6	0	200,0%	15	75,0%
22	3 026	539	439	100	17,8%	1127	31,4%
4	70	15	15	0	21,4%	108	61,4%
3	716	33	28	5	4,6%	109	7,8%
17	474	45	37	8	9,5%	205	20,2%
1	91	21	18	3	23,1%	44	28,2%



annexe 5
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OPFRA*	Décisions OPFRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Somalie	812	363	95	268	40,9%	525	888
Soudan	4 597	3 694	3 244	450	59,5%	2 518	6 212
Soudan du Sud	31	17	11	6	53,1%	15	32
Tanzanie	7	2	2		28,6%	5	7
Tchad	502	72	62	10	18,4%	319	391
Togo	167	21	15	6	13,0%	141	162
Tunisie	250	25	23	2	12,7%	172	197
Zimbabwe	12	5	4	1	62,5%	3	8
Autres Afrique	11	2	2		15,4%	11	13
Total Afrique	33 324	9 410	7 741	1 669	26,9%	25 580	34 990
AMÉRIQUES							
Brésil	17	1	1		11,1%	8	9
Chili							
Colombie	151	32	14	18	27,1%	86	118
Cuba	61	11	11		22,0%	39	50
Dominicaine (RÉP.)	358	7	1	6	2,3%	295	302
Dominique	11	0			0,0%	9	9
États-Unis							
Guyana	6	0			0,0%	3	3
Haïti	5 100	176	70	106	2,7%	6 225	6 401
Honduras	11	3		3	37,5%	5	8
Jamaïque	5	1	1		33,3%	2	3
Mexique	7	2		2	33,3%	4	6
Nicaragua							
Pérou	58	11	3	8	25,6%	32	43
Salvador	16	9	1	8	69,2%	4	13
Suriname	6	0			0,0%	5	5
Trinité et Tobago							

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
27	417	207	38	169	49,6%	570	64,2%
78	2 594	1050	500	550	40,5%	4744	76,4%
		0	0	0	—	17	53,1%
	8	1	1	0	12,5%	3	42,9%
13	278	61	49	12	21,9%	133	34,0%
2	128	27	23	4	21,1%	48	29,6%
5	101	10	7	3	9,9%	35	17,8%
	1	4	4	0	400,0%	9	112,5%
	0	0	0	0	—	2	15,4%
569	20 339	3 888	2 642	1 246	19,1%	13 298	38,0%

1	3	0	0	0	0,0%	1	11,1%
	2				0,0%		
6	44	13	4	9	29,5%	45	38,1%
1	13	1	1	0	7,7%	12	24,0%
6	177	4	0	4	2,3%	11	3,6%
	1	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	4				0,0%		
	0	0	0	0	—	0	0,0%
29	5 080	30	16	14	0,6%	206	3,2%
	3	0	0	0	0,0%	3	37,5%
	2	0	0	0	0,0%	1	33,3%
	3	1	0	1	33,3%	3	50,0%
	1				0,0%		
1	17	1	0	1	5,9%	12	27,9%
	4	1	0	1	25,0%	10	76,9%
	4	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	1				0,0%		



annexe 5
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OPFRA*	Décisions OPFRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Venezuela	288	75	42	33	27,5%	198	273
Autres Amériques	22	1	1		5,9%	16	17
Total Amériques	6 117	329	145	184	4,5%	6 931	7 260
ASIE							
Afghanistan	6 064	5690	689	5001	83,1%	1154	6844
Arabie saoudite	5	4	3	1	66,7%	2	6
Bangladesh	3 226	253	151	102	6,7%	3 514	3 767
Bhoutan	7	1	1		7,7%	12	13
Birmanie	61	2	2		2,6%	75	77
Cambodge	27				0,0%	38	38
Chine	1 952	606	606		31,4%	1 323	1 929
Cisjordanie							
Corée du Nord							
Corée du Sud							
Inde	143	15	10	5	8,3%	166	181
Indonésie							
Irak	1 615	1 322	1 065	257	84,2%	249	1 571
Iran	349	144	139	5	32,5%	299	443
Israël	0	0	0	0	0,0%	0	0
Japon							
Jordanie	10	1	1		14,3%	6	7
Kazakhstan	150	24	13	11	17,9%	110	134
Kirghizstan	23	2	2		7,7%	24	26
Koweït	42	36	36		100,0%		36
Liban	48	4	4		8,3%	44	48
Malaisie	7	3	3		50,0%	3	6
Mongolie	148	13	6	7	7,1%	170	183

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
6	62	1	0	1	1,6%	76	27,8%
1	0	0	0	0	—	1	5,9%
51	5 421	52	21	31	1,0%	381	5,2%
28	1412	370	116	254	26,2%	6060	88,5%
2	2	0	0	0	0,0%	4	66,7%
6	3532	687	576	111	19,5%	940	25,0%
	9	2	2	0	22,2%	3	23,1%
1	64	1	1	0	1,6%	3	3,9%
	25	1	1	0	4,0%	1	2,6%
3	1123	17	16	1	1,5%	623	32,3%
	13	3	3	0	23,1%	3	
	13	3	2	1	23,1%	3	
	2	1	1	0	50,0%	1	
1	106	6	3	3	5,7%	21	11,6%
	1				0,0%		
14	313	61	19	42	19,5%	1383	88,0%
6	231	42	41	1	18,2%	186	42,0%
0	4	4	4	0	100,0%	4	
	3				0,0%		
	6	6	6	0	100,0%	7	100,0%
8	80	17	11	6	21,3%	41	30,6%
	29	17	17	0	58,6%	19	73,1%
	1	0	0	0	0,0%	36	100,0%
1	41	2	2	0	4,9%	6	12,5%
	1	0	0	0	0,0%	3	50,0%
6	122	13	6	7	10,7%	26	14,2%



annexe 5
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA*	Décisions OFPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Népal	68	5	1	4	3,9%	123	128
Ouzbékistan	17	2	1	1	15,4%	11	13
Pakistan	1 594	157	109	48	7,3%	1 994	2 151
Palestine (Autorité)	192	112	104	8	64,7%	61	173
Philippines							
Sri Lanka	1 853	238	189	49	11,3%	1 875	2 113
Syrie	3 346	3 497	1 051	2 446	95,2%	175	3 672
Tadjikistan	10	5	3	2	29,4%	12	17
Thaïlande							
Vietnam	49	9	9		16,4%	46	55
Yémen	118	75	32	43	94,9%	4	79
Autres Asie	36	17	10	7	29,8%	40	57
Total Asie	21 160	12 237	4 240	7 997	51,5%	11 530	23 767
EUROPE							
Albanie	8 351	662	135	527	6,4%	9 702	10 364
Arménie	1 751	94	32	62	5,8%	1 540	1 634
ARYM	663	6	2	4	1,1%	525	531
Azerbaïdjan	335	66	48	18	17,1%	320	386
Biélorussie	47	11	11		22,4%	38	49
Bosnie Herzégovine	474	43	23	20	9,5%	411	454
Croatie							
Géorgie	1 542	74	41	33	7,0%	981	1 055
Grde Bretagne							
Kosovo	2 344	242	87	155	9,2%	2 398	2 640
Moldavie	16				0,0%	15	15
Monténégro	108	1		1	0,9%	112	113
Pologne							
Rep. Tchèque							

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
3	91	5	1	4	5,5%	10	7,8%
2	12	1	1	0	8,3%	3	23,1%
17	1872	206	150	56	11,0%	363	16,9%
7	41	15	15	0	36,6%	127	73,4%
	2				0,0%		
10	1692	282	252	30	16,7%	520	24,6%
89	1212	464	438	26	38,3%	3961	107,9%
	11	2	0	2	18,2%	7	41,2%
	2				0,0%		
4	34	1	1	0	2,9%	10	18,2%
	20	8	2	6	40,0%	83	105,1%
1	0	0	0	0	—	17	29,8%
209	12 122	2 237	1 687	550	18,5%	14 474	60,9%

170	7 478	499	121	378	6,7%	1161	11,2%
23	1 188	104	45	59	8,8%	198	12,1%
46	252	9	6	3	3,6%	15	2,8%
6	304	65	54	11	21,4%	131	33,9%
	16	5	5	0	31,3%	16	32,7%
18	285	34	27	7	11,9%	77	17,0%
	1				0,0%		
28	801	66	44	22	8,2%	140	13,3%
	2				0,0%		
28	1 958	319	164	155	16,3%	561	21,3%
1	7	1	1	0	14,3%	1	6,7%
5	86	0	0	0	0,0%	1	0,9%
	1				0,0%		
	2				0,0%		



annexe 5
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OPERA*	Décisions OFPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Roumanie	5					3	3
Russie	1 844	341	245	96	18,5%	1 506	1 847
Serbie	992	46	35	11	6,2%	692	738
Turquie	1 354	167	148	19	13,2%	1 094	1 261
Ukraine	541	160	42	118	25,8%	460	620
Autres Europe	18	4	4		16,0%	21	25
Total Europe	20 385	1 917	853	1 064	8,8%	19 818	21 735

* Demandes d'asile (premières demandes, réexamens, réouvertures de dossiers clos), hors mineurs accompagnants

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2017	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
	1	0	0	0	0,0%		
27	1 491	379	288	91	25,4%	720	39,0%
15	409	32	26	6	7,8%	78	10,6%
16	945	216	198	18	22,9%	383	30,4%
7	469	100	70	30	21,3%	260	41,9%
5	0	0	0	0	—	4	16,0%
395	15 696	1 829	1 049	780	11,7%	3 746	17,2%

annexe 6

france

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2000-2017*

Continent	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	15 500	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223
Europe	10 407	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229
Asie	10 590	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335
Amériques	2 161	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816
Apatrides et non spécifiés	89	106	131	137	191	255	228	201
TOTAL	38 747	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804
Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-	5
Algérie	1 802	2 933	2 865	2 431	3 702	1 777	998	865
Angola	601	993	1 590	1 046	737	599	480	376
Bénin	-	-	-	-	-	-	-	7
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	-	14
Burundi	38	54	62	74	55	42	24	26
Cameroun	404	416	639	777	593	367	193	180
Cap Vert	-	-	-	5	9	9	-	-
Centrafrique	316	401	460	325	212	139	188	177
Comores	-	-	-	-	-	-	-	55
Congo	1 586	1 943	2 266	1 762	1 392	1 095	769	827
Côte d'Ivoire	-	727	600	1 329	1 042	1 086	835	560
Djibouti	-	-	-	-	-	-	-	7
Égypte	-	-	30	17	18	28	19	32
Érythrée	-	-	-	-	-	-	-	77
Éthiopie	42	35	59	37	42	55	62	44
Gabon	-	-	-	-	-	-	-	10
Gambie	-	-	-	-	-	-	-	37

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	13,8%
9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	54,4%
5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	-1,0%
1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	5 927	2,5%
161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	19,2%
27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	15,4%
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
7	-	7	5	-	10	8	8	-	8	-
874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	2 459	24,7%
357	355	505	481	563	420	415	320	446	574	28,7%
12	14	9	15	12	24	31	30	28	66	135,7%
19	29	25	29	39	49	60	96	97	130	34,0%
32	36	27	28	19	18	13	63	162	198	22,2%
162	167	170	183	212	221	268	367	390	536	37,4%
-	-	-	9	8	7	7	-	8	-	-
102	114	85	43	67	296	658	780	1 013	362	-64,3%
881	267	604	1 064	526	420	506	267	206	272	32,0%
714	648	626	640	639	585	482	567	695	926	33,2%
503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	3 246	112,0%
7	10	12	15	21	19	39	72	48	70	45,8%
35	60	77	249	379	333	333	243	278	343	23,4%
110	369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	956	-22,7%
39	79	68	67	94	83	174	417	386	633	64,0%
15	21	13	17	13	15	29	72	148	292	97,3%
45	52	53	42	67	78	78	134	174	148	-14,9%



annexe 6
... suite

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ghana	127	121	80	-	96	109	40	17
Guinée Bissau	137	119	123	132	115	120	82	74
Guinée Conakry	535	745	753	775	946	1 067	806	787
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-
Kenya	-	-	-	-	-	-	-	7
Libéria	30	38	121	267	259	84	26	17
Libye	-	-	6	10	7	9	10	-
Madagascar	-	-	312	305	251	210	85	32
Mali	2 931	2 940	2 413	1 202	836	530	117	282
Maroc	-	-	53	-	74	50	35	46
Maurice	-	-	-	-	-	-	-	-
Mauritanie	1 324	2 332	2 998	2 324	1 517	1 045	521	320
Niger	-	-	-	-	-	-	-	12
Nigéria	458	571	884	1 209	1 513	901	397	404
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-	9
RDC	2 901	3 781	5 260	4 407	3 353	2 563	1 958	1 802
Rwanda	272	282	303	345	320	298	227	293
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	442	491	310	160	94	51	38
Sierra Léone	510	823	545	367	196	158	84	70
Somalie	109	120	115	91	139	62	46	37
Soudan	87	98	136	352	271	367	418	374
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	241	296	291	212	188	142	136	131
Togo	80	136	327	391	219	325	171	121
Tunisie	32	39	42	34	41	37	33	27
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-	8
Autres Afrique	937	764	296	407	271	351	209	16
AFRIQUE	15 500	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
16	23	13	16	24	19	31	24	35	35	0,0%
53	144	171	144	107	141	95	93	80	89	11,3%
1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	3 781	61,9%
-	-	-	-	-	9	7	5	12	13	8,3%
19	14	22	24	25	20	28	51	26	28	7,7%
22	34	28	15	11	9	11	18	22	42	90,9%
7	5	8	98	46	68	206	495	277	273	-1,4%
15	120	229	106	115	91	79	75	66	104	57,6%
1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	1 614	18,0%
47	62	97	111	125	196	179	339	417	408	-2,2%
-	-	-	-	-	11	-	16	14	12	-14,3%
548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	682	15,2%
19	14	13	12	14	21	21	41	55	46	-16,4%
412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	1 724	19,5%
8	8	17	13	19	22	29	15	17	19	11,8%
1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	2 942	15,3%
234	205	224	176	135	99	149	135	139	169	21,6%
-	-	-	35	113	186	507	658	948	770	-18,8%
166	120	119	116	154	224	265	381	759	989	30,3%
129	117	89	109	101	85	60	64	99	118	19,2%
77	247	360	614	445	427	661	1 208	786	799	1,7%
382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	4 488	-23,9%
-	-	-	-	-	-	-	11	22	31	40,9%
-	-	-	-	-	11	-	10	5	5	0,0%
180	152	169	116	191	301	298	319	331	466	40,8%
139	101	142	88	121	138	135	125	103	161	56,3%
44	43	55	180	186	243	216	203	259	237	-8,5%
13	17	8	-	-	-	6	11	5	12	140,0%
9	20	27	9	9	6	10	8	7	11	57,1%
10 797	11 600	13 028	15 276	15 395	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	13,8%



annexe 6
... suite

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentine	-	-	7	5	-	-	-	-
Bolivie	-	-	-	-	-	-	-	18
Brésil	-	-	-	-	-	-	-	14
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	103	153	157	109	92	79	191	65
Cuba	27	18	25	30	26	37	48	21
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	-	-	-	11
Dominique	-	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	60	60	-	37	10	-	-
Guyana	-	-	56	42	-	-	-	-
Haïti	1 873	2 713	1 904	1 403	3 067	4 953	1 808	588
Honduras								
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexique	-	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	84	74	110	52	42	27	56	63
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-
USA	-	-	-	-	-	-	-	9
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	7
<i>Autres Amériques</i>	74	18	27	125	83	163	114	20
AMÉRIQUES	2 161	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816
Afghanistan	241	270	260	325	114	118	70	161
Arabie Saoudite								
Bangladesh	914	825	668	913	938	824	581	923
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	-	15
Birmanie	-	24	8	18	27	10	27	-
Cambodge	-	-	-	-	-	-	-	30
Chine	4 961	2 948	2 869	5 294	4 188	2 579	1 200	1 262
Inde	478	704	448	811	807	529	102	55
Irak	259	296	246	533	123	104	99	125

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	11	9	8	9	-	-	-	-	-	-
15	13	16	13	13	17	13	9	8	17	112,5%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
96	111	107	93	62	67	60	58	80	142	77,5%
18	11	5	10	18	23	33	33	71	57	-19,7%
35	143	161	128	99	167	255	345	370	355	-4,1%
-	-	-	-	5	5	15	8	6	10	66,7%
6	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
-	12	13	107	49	31	36	35	16	5	-68,8%
830	1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	4 927	4 939	0,2%
									11	-
8	9	-	-	-	8	11	10	7	5	-28,6%
-	-	-	-	13	5	-	9	5	7	40,0%
101	120	118	93	76	48	47	65	34	54	58,8%
-	-	-	-	-	-	11	5	-	-	-
-	-	-	6	-	-	-	10	-	16	-
-	-	-	-	-	6	-	-	-	6	-
-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	5	12	9	11	28	34	235	283	20,4%
14	33	24	17	22	21	35	27	23	20	-13,0%
1 144	1 697	1 969	2 318	1 838	1 784	2 274	3 697	5 782	5 927	2,5%
228	619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	5 989	6,1%
								6	5	-16,7%
1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	2 411	5,9%
49	23	39	50	51	47	22	6	7	6	-14,3%
-	30	84	89	589	268	21	14	16	16	0,0%
19	22	20	33	17	32	41	32	29	26	-10,3%
804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	1 892	2,0%
61	63	44	38	33	29	51	89	146	132	-9,6%
481	449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	1 594	-7,5%



annexe 6
... suite

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Iran	329	187	118	145	105	96	109	132
Israël								
Japon								
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-	32
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	-	26
Koweït	-	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-	-
Liban	51	34	32	34	23	20	33	39
Malaisie								
Mongolie	-	-	112	392	459	365	47	85
Myanmar	-	-	-	-	-	-	-	20
Népal	-	-	-	-	-	43	20	22
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	-	17
Pakistan	792	600	438	739	1 018	541	375	324
Palestine (autor.)	21	36	43	-	65	58	49	49
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	1 879	2 000	1 992	1 967	2 090	1 894	1 993	1 845
Syrie	17	90	30	41	45	29	21	30
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-	5
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	-	5
Vietnam	-	-	-	-	-	-	-	23
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	577	505	266	151	124	100	79	-
Autres Asie	71	103	109	151	94	56	33	105
ASIE	10 590	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335
Albanie	395	472	435	440	456	366	265	166
Arménie	381	544	963	794	967	1 223	1 232	1 495
ARYM	-	-	-	-	-	-	-	80
Azerbaïdjan	191	253	375	370	525	757	576	388
Biélorussie	96	185	284	253	194	154	124	87

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
117	168	319	157	197	137	132	226	329	334	1,5%
								9	-	-
								5	-	-
-	-	-	-	-	7	8	8	9	7	-22,2%
72	95	126	85	127	104	82	99	60	126	110,0%
18	19	58	81	52	39	41	31	21	19	-9,5%
-	-	-	-	-	-	-	6	42	42	0,0%
-	16	9	20	10	8	5	-	-	-	-
27	28	22	9	20	32	40	42	55	44	-20,0%
								6	-	-
48	186	117	154	125	-	89	144	107	135	26,2%
19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	34	69	69	90	60	59	62	81	62	-23,5%
15	23	16	19	34	9	6	26	16	15	-6,3%
309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	1 406	-22,1%
53	99	91	51	61	90	148	235	170	182	7,1%
-	-	-	5	5	9	-	-	-	-	-
1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	1 106	2,2%
24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	3 319	-8,2%
-	14	11	-	-	8	8	11	11	6	-45,5%
-	-	-	91	25	15	10	11	6	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	-
13	26	26	27	19	32	29	38	32	48	50,0%
-	-	-	9	6	15	20	63	64	115	79,7%
-	-	-	-	-	-	-	-	93	-	-
107	68	107	55	41	55	52	48	24	26	8,3%
5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	-1,0%
280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	7 633	65,9%
1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	1 553	73,7%
67	45	362	462	512	200	161	212	238	595	150,0%
431	519	533	524	570	588	535	385	153	237	54,9%
64	64	48	71	90	61	43	49	25	43	72,0%



annexe 6
... suite

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bosnie Herzégovine	326	487	517	746	2 012	1 658	191	112
Bulgarie	-	45	48	-	60	82	46	15
Croatie	-	19	8	-	51	28	9	7
Ex-URSS	-	8	-	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	-	14	5	-	-	-	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	93	-	292	210	206	138	105	-
Géorgie	362	1 067	1 554	1 331	1 224	654	227	153
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-	-
Moldavie	975	808	1 033	1 778	2 058	1 964	482	269
Monténégro	-	-	-	-	-	-	-	41
Pologne	-	-	12	8	-	-	-	-
Roumanie	-	204	131	-	708	203	175	41
Russie	755	1 755	1 741	2 147	2 165	1 980	1 550	2 001
Serbie**	-	-	-	-	-	-	-	2 250
Slovaquie	41	68	62	68	16	8	8	8
Turquie	3 597	5 347	6 582	6 761	4 409	3 612	2 570	2 039
Ukraine	515	892	728	716	607	395	93	65
Yougoslavie	2 019	1 577	1 624	1 755	2 378	2 569	2 196	-
Autres Europes	578	430	108	234	35	18	14	12
EUROPE	10 407	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229
Apatrides et non spécifiés	89	106	131	137	191	255	228	201
TOTAL	38 747	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804

* Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants

** Jusqu'en 2007, la demande d'asile de la Serbie comprenait la demande kosovare.
En 2008, les demandes d'asile des deux pays sont présentées de manière séparée
(indépendance du Kosovo en février 2007).

Source : OFPRA, *Rapport d'activité 2017*.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2016-2017
138	258	303	97	422	535	501	283	241	381	58,1%
-	5	8	7	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	1 329	93,2%
1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	1 684	10,4%
159	252	164	222	100	35	20	30	26	16	-38,5%
65	42	46	99	174	130	139	105	52	73	40,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	18	25	-	12	-	-	-	-	5	-
2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	1 274	17,4%
486**	406	344	280	365	341	287	306	329	890	170,5%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	1 066	23,7%
54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	383	0,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	27	13	9	12	10	12	19	23	16	-30,4%
9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	54,4%
161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	19,2%
27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	15,4%

annexe 7 *france*

Évolution du traitement de la demande d'asile, 2007-2017*

	2007	2008	2009
Premières demandes	23 804	27 063	33 235
Total décisions OFPRA*	29 323	31 801	35 331
Nombre d'accords OFPRA*	3 401	5 153	5 048
Taux d'accord OFPRA	11,6%	16,2%	14,3%
Nombre de rejets OFPRA	25 922	26 648	30 283
Accords suite annulation CNDA	5 380	6 288	5 325
Total Accord	8 781	11 441	10 373
Taux global d'accord	29,9%	36,0%	29,4%

* Hors mineurs accompagnants.

Source : OFPRA, CNDA.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802
37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319	88 050
5 096	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982	23 958
13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,20%
32 571	37 619	41 672	40 706	43 290	47 597	49 447	64 092
5 244	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517	8 006
10 340	10 702	9 976	11 428	14 589	19 506	26 499	31 964
27,4%	25,3%	21,6%	24,5%	28,0%	31,6%	38,1%	36,30%

annexe 8

france

Évolution du taux global d'accord par pays, 2001-2017

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afrique du Sud	-	0,0%	-	-	-	-
Algérie	7,0%	6,0%	8,0%	6,0%	16,0%	13,0%
Angola	39,0%	22,0%	10,0%	23,0%	36,0%	18,0%
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	0,0%	-	-	-	-
Burundi	63,0%	39,0%	42,0%	-	39,0%	74,0%
Cameroun	18,0%	10,0%	8,0%	8,0%	28,0%	22,0%
Centrafrrique	21,0%	28,0%	14,0%	23,0%	38,0%	24,0%
Comores	-	8,0%	10,0%	-	7,0%	11,0%
Congo	35,0%	19,0%	15,0%	22,0%	37,0%	18,0%
Côte d'Ivoire	4,0%	12,0%	16,0%	28,0%	36,0%	21,0%
Djibouti	56,0%	-	24,0%	-	40,0%	63,0%
Égypte	-	29,0%	28,0%	-	30,0%	56,0%
Érythrée	-	21,0%	-	-	78,0%	93,0%
Éthiopie	80,0%	85,0%	54,0%	39,0%	54,0%	51,0%
Gabon	-	-	-	-	-	-
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	20,0%	19,0%	-	-	-	-
Guinée Bissau	40,0%	21,0%	19,0%	-	22,0%	22,0%
Guinée Conakry	6,0%	10,0%	9,0%	15,0%	27,0%	25,0%
Guinée équatoriale						
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	14,0%	-	9,0%	-	23,0%	30,0%
Libye	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	-	9,0%	-	23,0%	28,0%
Mali	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	4,0%	16,0%
Maroc	-	9,0%	-	-	16,0%	20,0%
Maurice						
Mauritanie	22,0%	16,0%	17,0%	24,0%	28,0%	20,0%
Niger	-	0,0%	-	-	38,0%	-

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-	-	-	-	0,0%	-	71,4%	25,0%	76,9%	-	0,5%
18,0%	17,0%	7,0%	6,0%	9,0%	5,0%	9,5%	8,1%	8,1%	9,8%	10,8%
32,0%	41,0%	27,0%	24,0%	19,0%	13,0%	20,8%	20,1%	21,5%	31,8%	18%
-	-	-	-	-	-	-	6,5%	20,0%	7,1%	13,6%
36,0%	41,0%	32,0%	-	33,0%	25,0%	46,4%	18,2%	36,1%	26,5%	29,4%
92,0%	58,0%	30,0%	57,0%	82,0%	51,0%	51,6%	112,5%	66,7%	95,3%	92,1%
37,0%	32,0%	18,0%	28,0%	24,0%	19,0%	32,9%	23,7%	33,0%	23,6%	42%
22,0%	40,0%	19,0%	21,0%	34,0%	26,0%	47,0%	64,2%	89,2%	61,2%	53,2%
28,0%	14,0%	16,0%	18,0%	6,0%	6,0%	16,3%	6,9%	12,2%	19,3%	18,0%
21,0%	26,0%	18,0%	22,0%	21,0%	12,0%	17,1%	73,7%	11,4%	28,7%	18,5%
30,0%	30,0%	27,0%	37,0%	20,0%	8,0%	24,3%	32,1%	26,6%	26,7%	23,4%
-	167,0%	-	69,0%	56,0%	13,0%	61,1%	34,9%	71,9%	67,8%	53,8%
30,0%	29,0%	25,0%	27,0%	53,0%	15,0%	50,0%	65,6%	48,5%	32,1%	23,2%
87,0%	77,0%	75,0%	58,0%	48,0%	35,0%	55,6%	31,0%	57,3%	53,2%	82,9%
102,0%	59,0%	64,0%	47,0%	55,0%	26,0%	53,2%	14,6%	28,1%	52,2%	55,0%
50,0%	-	-	-	45,0%	-	50,0%	6,9%	15,4%	26,9%	16,7%
-	27,0%	31,0%	15,0%	35,0%	-	29,3%	32,1%	20,2%	15,6%	24,3%
-	23,0%	-	-	-	-	0,0%	9,4%	4,3%	11,4%	15,6%
14,0%	13,0%	16,0%	19,0%	10,0%	12,0%	13,6%	13,5%	10,9%	7,0%	11,7%
46,0%	43,0%	30,0%	32,0%	37,0%	14,0%	33,6%	42,7%	36,9%	51,4%	31,2%
										41,7%
-	-	-	47,0%	26,0%	29,0%	45,5%	51,7%	26,7%	32,8%	35,0%
47,0%	42,0%	14,0%	-	-	-	-	9,1%	33,3%	59,3%	14,9%
-	-	-	-	-	-	-	12,7%	53,6%	70,4%	45,0%
73,0%	57,0%	-	7,0%	14,0%	17,0%	-	8,6%	12,3%	13,5%	16,5%
82,0%	47,0%	77,0%	107,0%	90,0%	4,0%	26,7%	30,5%	20,6%	17,4%	22,6%
20,0%	22,0%	-	9,0%	18,0%	20,0%	32,4%	17,0%	16,9%	29,4%	22,5%
										45,0%
24,0%	19,0%	16,0%	19,0%	19,0%	11,0%	18,1%	25,2%	17,8%	22,5%	30,7%
71,0%	-	-	26,0%	-	-	-	0,0%	6,3%	12,5%	16,9%

↗

annexe 8
... suite

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nigéria	7,0%	3,0%	2,0%	4,0%	11,0%	12,0%
Ouganda	-	-	-	-	-	-
RDC	23,0%	22,0%	14,0%	19,0%	28,0%	18,0%
Rwanda	82,0%	85,0%	66,0%	54,0%	65,0%	77,0%
Sahara occ,	-	-	-	-	-	-
Sénégal	3,0%	3,0%	7,0%	-	14,0%	10,0%
Sierra Léone	16,0%	8,0%	8,0%	14,0%	15,0%	15,0%
Somalie	53,0%	43,0%	21,0%	21,0%	48,0%	98,0%
Soudan	46,0%	34,0%	27,0%	32,0%	51,0%	58,0%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-
Tanzanie						
Tchad	44,0%	45,0%	29,0%	37,0%	59,0%	30,0%
Togo	27,0%	26,0%	18,0%	22,0%	28,0%	31,0%
Tunisie	44,0%	44,0%	46,0%	30,0%	43,0%	46,0%
Zimbabwe	-	-	-	-	43,0%	-
Autres Afriques	4,0%	12,0%	12,0%	-	9,0%	18,0%
AFRIQUE	17,0%	15,0%	13,0%	N.C.	28,0%	22,0%
Bolivie	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	47,0%
Colombie	32,0%	16,0%	39,0%	28,0%	53,0%	29,0%
Cuba	44,0%	35,0%	35,0%		54,0%	25,0%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	15,0%	14,0%	-	-	-	-
Guyana	-	0,0%	-	-	-	-
Haïti	7,0%	14,0%	20,0%	9,0%	11,0%	12,0%
Honduras						
Jamaïque	-	-	-	-	-	-
Mexique						
Pérou	20,0%	20,0%	13,0%	-	37,0%	10,0%
Salvador	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
Autres Amériques	24,0%	12,0%	8,0%	-	16,0%	26,0%
AMÉRIQUES	9,0%	14,0%	20,0%	N.C.	12,0%	13,0%

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
12,0%	20,0%	8,0%	13,0%	11,0%	4,0%	12,7%	14,0%	14,8%	21,5%	25,7%
-	86,0%	-	55,0%	35,0%	53,0%	56,2%	41,4%	71,0%	81,3%	75,0%
25,0%	39,0%	26,0%	29,0%	23,0%	16,0%	30,0%	18,6%	21,8%	34,3%	31,4%
81,0%	78,0%	79,0%	64,0%	68,0%	62,0%	77,3%	84,2%	65,3%	84,7%	61,4%
-	-	-	-	-	-	-	18,6%	26,1%	16,4%	7,8%
25,0%	28,0%	65,0%	58,0%	60,0%	13,0%	30,0%	36,1%	35,0%	33,8%	20,2%
28,0%	21,0%	12,0%	26,0%	17,0%	8,0%	18,5%	34,8%	39,7%	38,8%	28,2%
77,0%	82,0%	80,0%	73,0%	43,0%	9,0%	43,0%	35,7%	26,9%	63,5%	64,2%
45,0%	60,0%	46,0%	27,0%	40,0%	26,0%	33,6%	22,4%	44,3%	54,4%	76,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	22,2%	53,1%
										42,9%
49,0%	53,0%	38,0%	37,0%	59,0%	26,0%	13,0%	23,3%	16,6%	32,8%	34,0%
42,1% 3	37,0%	28,0%	35,0%	30,0%	18,0%	28,8%	18,8%	12,1%	23,8%	29,6%
31,0%	36,0%	22,0%	27,0%	3,0%	4,0%	15,1%	12,0%	13,9%	19,6%	17,8%
67,0%	-	-	57,0%		-	-	16,7%	50,0%	27,8%	112,5%
24,0%	34,0%	10,0%	19,0%	17,0%	11,0%	10,7%	70,0%	-	0,0%	15,4%
32,0%	36,0%	28,0%	32,0%	28,0%	15,0%	27,1%	27,1%	29,9%	37,9%	38%
54,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	0,0%	-	-	23,1%	-	12,5%	11,1%
45,0%	54,0%	28,9%	21,0%	28,0%	27,0%	17,2%	23,1%	30,9%	31,5%	38,1%
42,0%	35,0%	33,0%	-		-	84,2%	17,6%	44,4%	20,3%	24,0%
-	-	-	-		-	4,9%	1,1%	3,5%	3,1%	3,6%
-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-
-	-	100,0%	-	0,0%	-	-	8,1%	20,8%	9,1%	0%
29,0%	18,0%	10,0%	12,0%	11,0%	4,0%	5,6%	4,3%	3,1%	4,5%	3,2%
										37,5%
-	-	-	-		-	-	18,2%	33,3%	0,0%	33,3%
										50,0%
22,0%	-	-	0,0%	14,0%	3,0%	6,2%	25,0%	21,3%	4,6%	27,9%
-	-	-	-	-	-	-	-	18,2%	-	76,9%
-	-	-	-	-	-	-	13,8%	69,0%	11,2%	27,8%
21,0%	13,5%	6,0%	4,0%	3,0%	16,0%	24,0%	11,1%	4,3%	39,6%	5,9%
30,0%	20,0%	10,0%	11,0%	11,0%	5,0%	6,7%	5,5%	5,4%	5,7%	5,2%

annexe 8
... suite

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afghanistan	70,0%	35,0%	25,0%	32,0%	58,0%	46,0%
Arabie Saoudite						
Bangladesh	13,0%	17,0%	13,0%	8,0%	32,0%	14,0%
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	24,0%	38,0%	73,0%	-	-	-
Cambodge	-	-	-	-	12,0%	-
Chine	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	2,0%	5,0%
Inde	6,0%	8,0%	6,0%	2,0%	7,0%	12,0%
Irak	62,0%	52,0%	7,0%	15,0%	20,0%	67,0%
Iran	32,0%	27,0%	39,0%	40,0%	58,0%	47,0%
Jordanie	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-
Liban	33,0%	22,0%	19,0%	-	48,0%	-
Malaisie						
Mongolie	-	-	3,0%	-	19,0%	34,0%
Myanmar	-	-	-	-	65,0%	38,0%
Népal	-	0,0%	50,0%	-	44,0%	23,0%
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-
Pakistan	5,0%	5,0%	6,0%	2,0%	12,0%	10,0%
Palestine (autor.)	17,0%	-	-	-	8,0%	22,0%
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	44,0%	34,0%	30,0%	22,0%	38,0%	17,0%
Syrie	78,0%	54,0%	32,0%	-	43,0%	35,0%
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	34,0%	-
Yémen	-	-	-	-	-	-
Autres Asie	20,0%	6,0%	10,0%	-	23,0%	21,0%
ASIE	24,0%	20,0%	12,0%	N.C.	21,0%	17,0%
Albanie	19,0%	21,0%	25,0%	25,0%	56,0%	25,0%
Arménie	20,0%	16,0%	14,0%	16,0%	46,0%	18,0%
ARYM	-	-	-	-	-	16,0%

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
52,0%	49,3%	46,0%	53,0%	74,0%	32,0%	91,4%	133,3%	90,4%	84,4%	88,5%
										66,7%
22,0%	19,0%	19,0%	15,0%	10,0%	13,0%	16,9%	16,9%	19,4%	21,5%	25%
-	42,0%	41,0%	79,0%	42,0%	33,0%	109,1%	16,7%	14,9%	175,0%	23,1%
-	-	100,0%	46,0%	9,0%	11,0%	15,6%	100,0%	35,3%	21,7%	3,9%
24,0%	43,0%	-	74,0%		19,0%	-	4,5%	15,6%	16,7%	2,6%
6,0%	18,0%	14,0%	11,0%	9,0%	16,0%	14,1%	23,3%	31,4%	36,3%	32,3%
11,0%	6,0%	-	-		-	38,7%	23,5%	12,9%	13,1%	11,6%
84,0%	89,0%	85,0%	78,0%	74,0%	87,0%	83,7%	64,7%	98,9%	79,0%	88,0%
58,0%	58,0%	67,0%	79,0%	92,0%	70,0%	69,2%	91,9%	70,1%	68,9%	42,0%
-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	41,7%	100%
75,0%	51,0%	8,0%	6,0%	25,0%	24,0%	28,6%	41,2%	36,9%	44,7%	30,6%
43,0%	81,0%	36,0%	18,0%	34,0%	40,0%	50,1%	87,2%	26,9%	38,5%	73,10%
-	-	24,0%	-		-	-	14,6%	35,0%	32,7%	12,5%
										50,0%
17,0%	26,0%	12,0%	13,0%	15,0%	4,0%	12,7%	17,6%	22,0%	22,4%	14,2%
39,0%	69,0%	-	-		-	-	100,0%	-	-	-
-	16,0%	18,0%	42,0%	10,0%	7,0%	24,1%	21,9%	16,8%	27,7%	7,80%
38,0%	53,0%	61,0%	-	23,0%	44,0%	51,8%	100,0%	13,3%	45,8%	23,1%
11,0%	14,0%	8,0%	10,0%	8,0%	5,0%	9,7%	8,7%	7,6%	11,9%	16,9%
21,0%	44,0%	40,0%	39,0%	46,0%	52,0%	77,7%	74,5%	79,2%	81,8%	73,4%
-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-
36,0%	53,0%	70,0%	55,0%	39,0%	26,0%	37,8%	149,9%	36,2%	27,1%	24,6%
55,0%	59,0%	29,0%	34,0%	154,0%	61,0%	97,2%	70,4%	100,9%	101,2%	107,9%
-	-	-	-	-	-	-	-	36,4%	90,0%	41,2%
-	-	-	-	-	-	-	-	20,0%	0,0%	-
-	23,0%	25,0%	-	26,0%	55,0%	64,7%	21,9%	38,2%	20,0%	18,2%
-	-	-	-	-	-	-	-	97,3%	95,0%	105,1%
29,0%	36,0%	9,0%	26,0%	12,0%	11,0%	22,5%	35,6%	37,0%	20,5%	29,8%
27,0%	40,0%	40,0%	34,0%	24,0%	19,0%	31,5%	38,0%	46,4%	56,4%	60,90%
34,0%	43,0%	19,0%	13,0%	25,0%	6,0%	8,4%	31,9%	26,4%	17,4%	11,2%
17,0%	27,0%	23,0%	13,0%	16,0%	6,0%	15,0%	12,4%	12,4%	16,1%	12,1%
24,0%	21,0%	22,0%	7,0%	4,0%	3,0%	4,8%	10,3%	3,6%	6,9%	2,8%

↗

annexe 8
... suite

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Azerbaïjan	39,0%	36,0%	41,0%	36,0%	68,0%	29,0%
Biélorussie	13,0%	9,0%	20,0%	-	38,0%	33,0%
Bosnie-Herzégovine	58,0%	61,0%	49,0%	67,0%	30,0%	57,0%
Bulgarie	11,0%	-	-	-	-	-
Croatie	29,0%	44,0%	-	-	-	-
Ex-URSS	78,0%	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	44,0%	80,0%	-	-	-	-
FYROM	-	-	10,0%	-	25,0%	-
Géorgie	16,0%	10,0%	13,0%	19,0%	44,0%	33,0%
Hongrie	24,0%		--	-	-	-
Kosovo**	-	-	-	-	-	-
Moldavie	3,0%	3,0%	3,0%	4,0%	4,0%	7,0%
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Roumanie	4,0%	-	-	-	-	-
Russie	27,0%	38,0%	47,0%	49,0%	63,0%	35,0%
Serbie	-	-	-	-	33,0%	18,0%
Slovaquie	19,0%	23,0%	21,0%	-	-	-
Turquie	14,0%	11,0%	9,0%	13,0%	20,0%	11,0%
Ukraine	8,0%	8,0%	12,0%	9,0%	15,0%	19,0%
Yougoslavie	19,0%	25,0%	27,0%	27,0%	-	-
Autres Europe	7,0%	3,0%	7,0%	-	6,0%	5,0%
EUROPE	17,0%	18,0%	17,0%	N.C.	32,0%	20,0%
<i>Apatrides et non spécifiés</i>	69,0%	63,0%	48,0%	N.C.	40,0%	34,0%
TOTAL	18,0%	17,0%	15,0%	17,0%	27,0%	20,0%

Méthode de calcul : (Nombre statut OFPRA + nombre statut CNDA) /
Nombre total de décisions OFPRA.

Les taux présentés dans ce tableau sont effectués par nos soins.
Toutefois, ce calcul est quelque peu faussé car le nombre total de décisions OFPRA en un an ne correspond pas à la réalité du flux de demandes d'asile par nationalité.
Un taux supérieur à 100% signifie qu'il y a eu plus d'accords que de décisions à l'OFPRA.
Cela s'explique par le fait que des dossiers peuvent être enregistrés en première demande une année n et être examinés à n+1.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
51,0%	60,0%	54,0%	31,0%	45,0%	29,0%	27,7%	29,8%	28,5%	40,1%	33,9%
39,0%	41,0%	29,0%	32,0%	33,0%	33,0%	11,0%	86,7%	43,1%	39,1%	32,7%
107,0%	59,0%	13,0%	14,0%	33,0%	6,0%	-	14,7%	15,2%	14,1%	17%
-	-	-	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44,0%	35,0%	19,0%	11,0%	17,0%	6,0%	12,7%	18,4%	15,9%	18,3%	13,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	36,0%	17,0%	14,0%	24,0%	26,0%	7,6%	31,7%	20,4%	22,5%	21,3%
9,0%	11,0%	3,0%	-	4,0%	-	-	21,7%	-	4,5%	6,7%
-	17,0%	-	17,0%	11,0%	4,0%	6,4%	6,2%	6,1%	7,6%	0,9%
12,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
48,0%	47,0%	53,0%	45,0%	45,0%	37,0%	41,6%	-	29,4%	41,6%	39,0%
25,0%	33,0%	27,0%	24,0%	37,0%	20,0%	20,4%	43,8%	21,3%	18,2%	10,6%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22,0%	27,0%	19,0%	25,0%	37,0%	17,0%	19,9%	24,2%	23,0%	20,6%	30,4%
33,0%	29,0%	24,0%	19,0%	8,0%	7,0%	20,2%	2,7%	28,6%	30,3%	41,9%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18,0%	24,0%	5,0%	2,0%	0,0%	11,0%	8,1%	15,4%	57,1%	11,8%	16%
30,0%	35,0%	27,0%	22,0%	26,0%	17,0%	18,0%	27,4%	23,2%	24,0%	17,2%
30,0%	30,0%	36,0%	34,0%	33,0%	35,0%	29,4%	15,1%	18,7%	15,3%	21,8%
30,0%	36,0%	29,0%	27,0%	25,0%	21,7%	24,5%	29,2%	31 ,6%	38,1%	36,3%

annexe 9

france

Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2000-2017*

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
102 508	101 601	102 182	100 838	109 852	119 078	124 400	130 926

* Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides.

Source : OFPRA.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427	252 402

annexe 10

france

Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2016-2017*

Départements de résidence	2016	2017	Evolution 2016-2017
Allier	438	431	-1,6%
Ardèche	117	158	35,0%
Cantal	79	155	96,2%
Drôme	319	442	38,6%
Haute-Loire	113	138	22,1%
Haute-Savoie	496	701	41,3%
Isère	1 044	1 248	19,5%
Loire	612	867	41,7%
Puy-de-Dôme	410	681	66,1%
Rhône	2 312	2 829	22,4%
Savoie	267	431	61,4%
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	6 621	8 675	31,0%
Côte-d'Or	436	586	34,4%
Doubs	406	499	22,9%
Haute-Saône	160	163	1,9%
Jura	154	169	9,7%
Nièvre	147	192	30,6%
Saône-et-Loire	270	414	53,3%
Territoire de Belfort	180	188	4,4%
Yonne	248	301	21,4%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 001	2 512	25,5%
Ille-et-Vilaine	695	939	35,1%
Côtes-d'Armor	207	288	39,1%
Finistère	340	447	31,5%
Morbihan	380	512	34,7%
BRETAGNE	1 622	2 186	34,8%
Cher	246	295	19,9%
Eure-et-Loir	324	331	2,2%

Départements de résidence	2016	2017	Evolution 2016-2017
Indre	132	186	40,9%
Indre-et-Loire	496	624	25,8%
Loiret	568	636	12,0%
Loir-et-Cher	285	319	11,9%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 051	2 391	16,6%
Corse (20)	2	3	50,0%
CORSE**	2	3	50,0%
Ardennes	165	212	28,5%
Aube	240	449	87,1%
Bas Rhin	1 452	1 777	22,4%
Haut Rhin	623	871	39,8%
Haute-Marne	141	198	40,4%
Marne	354	559	57,9%
Meurthe-et-Moselle	636	927	45,8%
Meuse	61	167	173,8%
Moselle	1 255	1 651	31,6%
Vosges	220	307	39,5%
GRAND EST	5 147	7 118	38,3%
Aisne	357	309	-13,4%
Nord	1 306	1 668	27,7%
Oise	756	636	-15,9%
Pas-de-Calais	480	357	-25,6%
Somme	312	496	59,0%
HAUTS-DE-FRANCE	3 211	3 466	7,9%
Ville-de-Paris	7 351	7 453	1,4%
Essonne	1 656	1 796	8,5%
Hauts-de-Seine	1 709	1 296	-24,2%
Seine-et-Marne	1 528	1 774	16,1%



annexe 10.
... suite

Départements de résidence	2016	2017	Evolution 2016-2017
Seine-Saint-Denis	3 511	3 935	12,1%
Val-d'Oise	1 796	1 869	4,1%
Val-de-Marne	1 763	1 915	8,6%
Yvelines	1 714	1 709	-0,3%
ILE-DE-FRANCE**	21 028	21 747	3,4%
Calvados	776	869	12,0%
Eure	411	519	26,3%
Manche	265	307	15,8%
Orne	131	221	68,7%
Seine-Maritime	1 041	1 177	13,1%
NORMANDIE	2 624	3 093	17,9%
Charente	140	304	117,1%
Charente-Maritime	211	281	33,2%
Corrèze	96	150	56,3%
Creuse	62	103	66,1%
Deux-Sèvres	179	334	86,6%
Dordogne	235	204	-13,2%
Gironde	1 655	1 924	16,3%
Haute-Vienne	329	473	43,8%
Landes	147	124	-15,6%
Lot-et-Garonne	165	148	-10,3%
Pyrénées Atlantiques	345	391	13,3%
Vienne	378	433	14,6%
NOUVELLE-AQUITAINE	3 942	4 869	23,5%
Ariège	119	131	10,1%
Aude	148	183	23,6%
Aveyron	82	100	22,0%
Gard	278	308	10,8%
Gers	93	136	46,2%
Haute-Garonne	834	1 410	69,1%
Hautes-Pyrénées	150	269	79,3%

Départements de résidence	2016	2017	Evolution 2016-2017
Hérault	488	779	59,6%
Lot	68	129	89,7%
Lozère	81	55	-32,1%
Pyrénées- Orientales	219	363	65,8%
Tarn	114	145	27,2%
Tarn-et-Garonne	283	233	-17,7%
OCCITANIE	2 957	4 241	43,4%
Loire-Atlantique	1 519	1 373	-9,6%
Maine-et-Loire	735	673	-8,4%
Mayenne	326	339	4,0%
Sarthe	428	369	-13,8%
Vendée	284	390	37,3%
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 292	3 144	-4,5%
Alpes-de-Haute Provence	191	212	11,0%
Alpes-Maritimes	526	726	38,0%
Bouches-du-Rhône	1 791	2 275	27,0%
Hautes-Alpes	114	122	7,0%
Var	205	272	32,7%
Vaucluse	237	240	1,3%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	3 064	3 847	25,6%
DOM COM***	6 091	6 165	1,2%
<i>Non renseigné</i>	282	345	22,3%
<i>Etranger</i>			
TOTAL	63 935	73 802	15,4%

(*) Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants.
À partir de 2009, les apatrides ne sont plus comptabilisés dans ce tableau.

(**) Seules l'Alsace, la Corse et l'IDF ne pratiquent pas la régionalisation

(***) À partir de 2009, l'OPERA prend en compte la nouvelle classification des territoires d'outre-mer.
Les Départements d'outre-mer (DOM) sont : la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, Mayotte.

Source : OFPRA, Rapport d'activité 2017.

bibliographie

1 – Normes internationales

Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950.

2 – Normes européennes

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
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

3 – Normes françaises

Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. NOR : INTV1525114A

Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR: INTV1523821A

Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1617871a

Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1628271a

Arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Hauts-de-France. NOR: INTV1731552A

Arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. NOR: INTV1731563A

Décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1711127s

Décision du 26 avril 2018 fixant pour l'année 2018 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1809473S

Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1523052D

Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article I. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1606788d

Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1705703D



Décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. NOR: INTV1804763D

Décret n°2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1812839D

Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR: FDFX1507648I

Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen. NOR: INTX1734902L

Ministère de l'Intérieur, *Pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « Immigration et asile » (crédits déconcentrés)*, 24 mai 2011. NORIOCL1113932C

Ministère de l'Intérieur, ministère du logement et de l'habitat durable, *Information relative à ma mise en œuvre des opérations de réinstallation de réfugiés syriens et à la mobilisation des logements nécessaires à cet accueil*, 23 mai 2016. NOR : INTV1613717J

Ministère de l'Intérieur, *Information relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3 000 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2018*, 2 octobre 2017. NOR : INTVI727351J

Ministère de l'Intérieur, *Objectifs et priorité en matière de lutte contre l'immigration irrégulière*. 20 novembre 2017. NOR INTV1730666J

Ministère de l'Intérieur, *Information relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés*, 4 décembre 2017. NOR: INTV1732719J

Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Cohésion des territoires, *Examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence*, 12 décembre 2017. INTK1721274J

Ministère de l'Intérieur, *Réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques*, 12 janvier 2018. INTV1800126N

Code de l'action sociale et des familles

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

4 — Jurisprudence française

CE contentieux, 1er avril 1988, n° 85234

CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A

CE, 11 mai 2016, n° 390351

CE, 23 décembre 2016, n° 394819

CE 2^e et 7^e ch.-r., 30 janvier 2017, n° 394172

CE 8 février 2017 M. B. n° 396695

CE 8 février 2017 M. D. n° 397745

CE 8 février 2017 M. J. n° 379378

CE 8 février 2017 M. K. n° 395821

CE, 5 mai 2017, n°397839 C

CE, 22 juin 2017, n°400366

CE, 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres. N° 417207

CNDA 11 janv. 2017 n°16032932

CNDA 25 janv. 2017 n°15037117

CNDA 6 février 2017 Mme A. épouse A. n°15034151 C

CNDA 9 févr. 2017 n° 16005729

CNDA 9 fév. 2017 n°16037842

CNDA 16 février 2017 M. C. n° 16029246 C+

CNDA, 21 févr. 2017, n° 14014931, 14014933 et 14015186

CNDA 6 mars 2017 M. I. N. A. n° 15028703 C+

CNDA GF, 30 mars 2017, n° 16015058

CNDA 14 avril 2017 n°16036876

CNDA, 6 juillet 2017, n° 16032301



CNDA 31 août 2017 Mme G. et Mme Z. n° 17019201 et
17019207 C

CNDA 31 août 2017 Mme S. épouse D. n° 14028401 C

CNDA 9 mars 2018 M. H n° 17045561 C

Cour de Cassation, Arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017 (17-15.160), Première chambre civile

TA Nice, 31 mars 2017 (requête n°1701211)

TA Nice, 2 juin 2017 (requêtes n°1702109 et n°1702108)

TA Nice, 31 août 2017 (3 requêtes, références manquantes)

TA Nice, 2 mai 2018 (requête n°1801843)

5 – Jurisprudence européenne

CEDH, *F.N. and Others v. Sweden*, No. 28774/09, 18 décembre 2012, § 74-76

CEDH, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 2012

CEDH, *TD and TS v. Spain*, 2017

CJUE, 27 févr. 2014, aff. C-79/13, Saciri et al.

CJUE 26 juillet 2017 Moussa Sacko (Italie) n° C-348/16

CJUE, 26 juill. 2017, aff. C-670/16, Tsegezab Mengesteab
Décision CJUE C-643-/15 et C-647/15, 6 septembre 2017

CJUE, grande ch., 25 oct. 2017, n° C-201/16, Shiri

6 – Rapports et ouvrages

Assemblée nationale, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2018*, Delphine Bagarry, 12 octobre 2017

Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale*

- et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), Joel Giraud, 12 octobre 2017.
- Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, Marielle De Sarnez, 28 mars 2018
- Bernard Landrieu, *Groupe de travail sur les modalités d'accès des mineurs isolés sur le territoire français*, Rapport final, 2003
- CNDA, *Les dossiers pays de la CNDA*
- CNDA, *Rapport d'activité 2017*
- IGAS, IGA, IGJ, ADF, *Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés*, 15 février 2018
- Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2017*, mission mineurs non accompagnés. Mars 2018
- Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration, chiffres clés*, 16 janvier 2018
- OFII, *rapport d'activité 2016*
- OFPRA, *Bilan et taux d'admission des demandes d'asile enregistrées en 2013*, 21 décembre 2017
- OFPRA, *Les données de l'asile 2017*, 8 janvier 2018
- OFPRA, *Rapport d'activité 2017*
- Projet de loi de finances 2018. annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »
- Sénat, *Rapport d'information de Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY, fait au nom de la commission des affaires sociales*, n° 598 (2016-2017), 28 juin 2017
- AIDA, *Rapport Allemagne*, mars 2018
- AIDA, *Rapport Espagne*, mars 2018
- Eurostat, Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies).



Eurostat, Communiqué de presse 47/2017, *650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017*, 20 mars 2018

Eurostat, Communiqué de presse 67/2018, *Les États membres de l'UE ont accordé en 2017 la protection à plus de 500 000 demandeurs d'asile*, 19 avril 2018

FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, mai 2017

Frontex, *Rapport Analyse de risque 2018*, 6 mars 2018

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en Érythrée*, 9 mai 2016, A/HRC/32/47, p.1

Conseil de sécurité des Nations unies, *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*”, 1^{er} juin 2017, p.21

HCR, *Data Mediterranean Situation*.

HCR, *Desperate Journeys - January 2017-March 2018*, Avril 2018

OIM, *Migration Flows to Europe 2017 Overview*, 7 février 2018

HCR, *Global Trends 2016*, 19 juin 2017

HCR, *Mid-Year trends 2017*, 9 mars 2018

HCR, *Refworld – Eritrea*

HCR, *HCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea*, 20 Avril 2011, HCR/EG/ERT/11/01_Rev.1, p.27

Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, *Afghanistan, Protection of civilians in armed conflict*, Rapport annuel 2017.

ONU Info, *Le nombre de réfugiés et migrants arrivant en Europe a diminué mais les dangers ont parfois augmenté (HCR)*, 11 avril 2018

Upper tribunal (Immigration and asylum Chamber),

- Country guidance - Afghanistan Security*, 28 mars 2018
- 28 Too Many, *FGM in Eritrea: Key Findings*, Novembre 2017
- Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18*, 22 Février 2018
- Amnesty international, *Rapport pays – Afghanistan*, 22 février 2018
- Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, *Centres et locaux de rétention administrative*, Rapport 2017
- Forum réfugiés-Cosi, *L'accès à l'asile pour les personnes en provenance d'Italie*, 29 avril 2017
- Helsinki Foundation for Human Rights, *Road to nowhere*, 2016
- Helsinki Foundation for Human Right, *Court to dismiss Ameera Alkhawany's complaint of denial of international protection*, 2017
- Helsinki Foundation for Human Rights, *Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie bezprawnego umieszczenia uchodźców w strzeżonym ośrodku*, 13 April 2017
- Helsinki Foundation for Human Rights, *Eu should take unsafe return to Belarus*, 2017
- Human Rights Watch, *World Report 2018*, 18 Janvier 2018
- IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2016*
- IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2017*
- International Crisis Group, *Eritrea: The Siege State*, 21 September 2010
- La Cimade, *Application du règlement « Dublin » en France en 2016*, 8 juillet 2017
- Pew research center, *Most displaced Syrians are in the Middle East, with about a million in Europe*, 29 janvier 2018
- Ritimo, *Que fuient les réfugiés afghans*, Zoom d'actualité, 16 mars 2016

Transparency International, *Corruption perceptions Index*, 23 février 2018

CGLPL, *Rapport d'activité 2017*

Défenseur des droits, *Mineurs isolés à Mayotte : le défenseur s'inquiète de la situation des jeunes migrants*, 24 juin 2015

7 – Articles

Forum réfugiés-Cosi, *Le concept de « pays tiers sûr », une remise en cause profonde de l'accès au droit d'asile*, article de newsletter, 2 janvier 2018

Forum réfugiés-Cosi, *Prolongement des contrôles aux frontières : quelle conséquence pour le droit d'asile ?*, 4 mai 2018

France culture, *Que fuient les Afghans*, Du grain à moudre, 15 mars 2016

Gemenne, F., Blocher, J. *How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal*, The Geographical Journal, N° 183, Dec. 2017

Le Figaro, *Migrants : réduction du délai d'accès à la procédure d'asile*, 23 mai 2018

Le Monde, *Les insurgés talibans contrôlent un tiers de l'Afghanistan*, J. Bouissou, 11 août 2016

Le Parisien, *Ivry-sur-Seine : un an après, la réussite tranquille du centre d'accueil pour migrants*, L. Métout, 18 janvier 2018

Le Point, *Migrants : un après, quel bilan pour le centre humanitaire parisien ?*, AFP, 9 novembre 2017

Localtis, *Mineurs non accompagnés : pas d'accord entre gouvernement et départements*, J.N. Escudié, 12 mars 2018

McNamara K., *Migration transfrontalière dans la dignité*

à Kiribati, désastres et déplacements dans un climat changeant, Revue sur les Migrations Forcées (RMF Vol. 49, Mai 2015). Université d'Oxford. 2015

Nice matin, *Migrants : près de 50 000 interpellations en 2017*, C. Cirone, 18 janvier 2018

Zickgraf, C., *Immobility, Routledge Handbook on Environmental Displacement and Migration*. Routledge. 2018

8 – Politiques européennes

Commission européen, *Agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015

Commission européenne, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, Communiqué de presse, 4 mai 2016

Commission européenne, *Achever la réforme du régime d'asile européen commun*, Communiqué de presse, 13 juillet 2016

Commission européenne, Migration and Home Affairs, *Temporary reintroduction of border control*

Commission européenne, État de l'Union 2017 – La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et d'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste, 27 septembre 2017

Commission européenne, *Union de la sécurité : la Commission comble les lacunes en matière d'information afin de mieux protéger les citoyens de l'Union*, 12 décembre 2017

Commission européenne, *L'UE apportera son soutien au Niger avec une aide de 1 milliard d'euros d'ici 2020*, 13 décembre 2017

Commission européenne, *EU Action in Libya on Migration*, Décembre 2017

Commission européenne, *Strategy for the Western Balkans* ↗

kans, 6 février 2018

Commission européenne, *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays du G5 Sahel*, 20 février 2018

Commission européenne, *Rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration*, 14 mars 2018

Commission européenne, *EU-Turkey Statement, Two years on*, Avril 2018

Commission européenne, *Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, Communiqué de presse, 2 mai 2018

Conseil de l'Union européenne, *Signature d'un accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'UE et l'Afghanistan*, Communiqué de presse, 12 février 2017

Conseil européen, *Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale*, 3 février 2017

Frontex, *Frontex launching new operation in Central Mediterranean*, 1 février 2018

9 – Communiqués de presse et positions

Assemblée des départements de France, Communiqué de presse, 17 mai 2018

ECRE, *With a pledge from Germany, EU on track to reach resettlement target*, 20 avril 2018

Forum réfugiés-Cosi, *Asile : un recul préoccupant des droits fondamentaux pour les demandeurs sous procédure Dublin*, Communiqué de presse, 14 février 2018

Forum réfugiés-Cosi, *Loi asile –immigration : les députés consacrent d'importants reculs pour les droits des personnes*, Communiqué de presse accompagné d'un

document de plaidoyer, 23 avril 2018

HCR, *Chef du HCR : Il faut concrétiser les engagements en termes de réinstallation*, 12 Juin 2017

HCR, *Le HCR est préoccupé par les conditions des réfugiés et des migrants dans divers campements à Paris*, Communiqué de presse, 9 mai 2018.

9 – Divers

Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017

Premier ministre, Président de l'Assemblée des départements de France, *Lettre de mission adressée à Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration, Madame la cheffe de l'inspection générale des affaires sociales, Monsieur le chef de l'inspection générale de la justice, Mme Stéphanie Teneyck, directrice générale des services du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle, MM. Pierre Monzani directeur général de l'ADF, Jean-Michel Rapinat, conseiller du président de l'ADF et Xavier Péneau, directeur général des services du conseil départemental de l'Oise*, 30 octobre 2017

table des matières

pages

<i>préface</i>	12
----------------------	----

chapitre un

<i>l'asile dans le monde</i>	14
------------------------------------	----

1 • Panorama statistique : le nombre total de réfugiés à un niveau record	15
--	----

2. Des mouvements de population complexes, aux origines multiples	18
--	----

Érythrée : régime totalitaire et persécutions	18
--	----

République démocratique du Congo : vers une troisième année électorale sans élections ?	21
---	----

Syrie, l'impasse ?	24
--------------------------	----

En Afghanistan, des violences et conflits qui perdurent	27
--	----

chapitre deux

<i>l'asile en europe</i>	30
--------------------------------	----

1 • Panorama statistique	31
---------------------------------------	----

Une baisse générale des demandes d'asile mais une grande disparité dans les évolutions à travers l'Union européenne	31
---	----

Les données statistiques, enjeu clé des politiques européennes	43
---	----

2 • Le territoire européen de plus en plus difficile d'accès pour les personnes en besoin de protection internationale	49
L'évolution des routes migratoires	49
La baisse des arrivées irrégulières, indicateur de réussite de la politique migratoire européenne ?	51
Le droit d'asile, nouvel enjeu sécuritaire européen ?	54
3 • État des lieux du régime d'asile européen commun	57
L'impossible réforme du régime d'asile européen commun ?	57
Une nouvelle agence de l'Union européenne pour l'asile	63
Systèmes d'asile dans plusieurs pays de l'UE	64
4 • Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile en 2017	72
Interprétation du règlement Dublin III	72
Interprétation de la directive Procédure	75
Relocalisation	76
chapitre trois <i>l'asile en france</i>	78
1 • L'accès à la procédure	79
Panorama statistique de la demande d'asile en France	80
Les obstacles à l'entrée dans la procédure d'asile	91

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté	94
Règlement Dublin : vers des procédures plus coercitives	95
2 • L'instruction des demandes d'asile	98
Un niveau de protection global en légère baisse	98
À l'OFPRA, une activité en forte hausse	107
À la CNDA, près d'un tiers des rejets par ordonnances	114
La baisse des délais d'instruction se poursuit	120
Sélection de jurisprudences françaises relative à l'asile en 2017	125
3 • L'accueil des demandeurs d'asile	133
Un doublement des places du dispositif national d'accueil depuis 2012	133
Un dispositif national d'accueil qui demeure largement sous-dimensionné	137
Une diversification des types de dispositif au détriment du modèle CADA	143
Les CAES, nouveaux dispositifs de transit ?	148
L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile	150
4 • Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale : vers une intervention publique mieux dotée et organisée ?	157

chapitre quatre	
<i>dossiers thématiques</i>	164
1 • Migrations environnementales : un phénomène structurel à intégrer dans l'agenda global du développement	165
2 • Les voies d'accès légales et sûres, une alternative complémentaire à la protection des réfugiés	169
États des lieux et perspectives à l'échelle européenne	169
Enjeux de la réinstallation en France	175
3 • Quelle prise en compte des besoins spécifiques des victimes de traite des êtres humains en demande d'asile ?	179
4 • Projet de loi asile-immigration : vers un affaiblissement du droit d'asile	184
Accueil des demandeurs d'asile	184
Instruction des demandes d'asile	188
Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	192
annexes	194
bibliographie	250

Achevé d'imprimer en juin 2018

Par Fouquet Simonet : fouquetsimonet.fr

Imprimerie labellisée IMPRIM'VERT

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2018





Forum réfugiés-Cosi publie pour la 18^{ème} année consécutive son rapport annuel sur l'asile. S'attachant aux faits et aux thèmes les plus significatifs tant en France qu'en Europe, il décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Il propose également un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires de nombreux demandeurs d'asile. Cet ouvrage s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.