

forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits

L'asile en France et en Europe

État des lieux 2019



Juin 2019

*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 :
Roumanie.
Des réfugiés irakiens
sont évacués de Libye vers
un centre de transit d'urgence.
Décembre 2018
© UNHCR/Ioana Epure

l'asile en france et en europe

état des lieux 2019

forum réfugiés-cosi

juin 2019

avant-propos

Cette 19^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.

Sa parution s'inscrit dans un contexte international marqué par des déplacements forcés qui n'ont jamais été aussi massifs. En France, où le nombre de demandes d'asile atteint un nouveau record, le cadre législatif a connu une nouvelle évolution en 2018. Quant à l'actualité de l'asile en Europe et dans ses États membres, elle s'est montrée particulièrement dense.

L'année 2018 a vu l'adoption, dans le cadre des Nations unies, du Pacte mondial sur les réfugiés. C'est donc un honneur de voir cet ouvrage préfacé par Volker Türk, Haut-commissaire assistant pour la protection au Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui a tout spécialement œuvré pour élaborer ce texte avec de nombreuses parties prenantes, puis pour le faire adopter par la quasi-totalité des États de la planète.

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'aux tentatives largement infructueuses de révision des directives et règlements constituant le 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, décrit les limites du système d'accueil et fait un point sur les politiques d'intégration. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée. Le dernier chapitre est consacré à trois dossiers thématiques : les routes migratoires, les mineurs non accompagnés et la demande d'asile, et les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018.

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

À côté de Volker Türk, déjà cité, Wahid Al Asmar (président d'une ONG, Liban), Alhassane Baldé (chercheur et chargé de cours, Canada), Petra Baeyens (juriste au sein d'un ONG, Belgique), Kris Berwouts (expert-consultant, Belgique), Nordine Drici (consultant et chercheur, France), Akram Kachee (chercheur et chargé de cours, France), Eva Lutter (chargée de projet au sein d'une ONG, Allemagne), Lia Mocka (experte au sein d'une ONG, Grèce), Véronique Petit (professeure des universités, France), Marie Philit (chercheuse et juriste en CADA, France), Artemis Tsiakka (avocate, Grèce) et l'organisation France terre d'asile 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 (créée en 1982) et Cosi - *promouvoir et défendre les droits* (créée 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

préface..... 12

chapitre un

l'asile dans le monde 14

**1 • Panorama statistique :
plus de 70 millions de personnes
en situation de déplacement forcé
dans le monde**..... 15

**2 • Des situations
géopolitiques complexes,
à l'origine des déplacements
de population**..... 19

chapitre deux

l'asile en europe 44

1 • Panorama statistique..... 45

**2 • Une politique européenne
axée sur le contrôle des frontières,
qui restreint l'accès à l'asile** 65

**3 • Un régime d'asile européen
commun qui peine à répondre
aux besoins de protection**..... 86

**4 • Sélection de jurisprudences
européennes relatives
à l'asile en 2018** 112

chapitre trois

<i>l'asile en france</i>	118
1 • L'accès à la procédure	119
2 • L'instruction des demandes d'asile	142
3 • L'accueil des demandeurs d'asile	173
4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	204

chapitre quatre

<i>dossiers thématiques</i>	225
1 • Des routes migratoires périlleuses et mouvantes	226
2 • Les mineurs non accompagnés et la demande d'asile	242
3 • Les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile	263
annexes	282
bibliographie	338

Liste des contributeurs

Direction générale

Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction

Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde

Wahid Al Asmar (président d'une ONG, Liban)
Alhassane Baldé (chercheur et chargé de cours, Canada)
Kris Berwouts (consultant, ancien expert auprès des Nations unies)
Nordine Drici (consultant et chercheur)
Akram Kachee (chercheur et chargé de cours)
Véronique Petit (professeure des universités)
Marie Philit (chercheuse et juriste en CADA)
Camille Reissinger

Chapitre 2 – L'asile en Europe

Petra Baeyens (juriste au sein d'un ONG, Belgique)
Cholé Engel
Cécile Quéval
Lia Mocka (experte au sein d'une ONG, Grèce)
Artemis Tsiakka (avocate, Grèce)

Chapitre 3 – L'asile en France

Olivier Borius
Emeline Charpentier
Dominique Coulot
Rémi Court
Laurent Delbos
Chloé Engel
France terre d'asile
Eva Lutter (chargée de projet au sein d'une ONG, Allemagne)
Camille Reissinger
Claire Tripier

Chapitre 4 – Dossiers thématiques

Dominique Coulot
Corella Damiani
Laurent Delbos
Cécile Quéval

Annexes

Laurent Delbos
Cécile Quéval
Camille Reissinger

Relecteurs

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
EASO	European asylum support office (BEA)
ECRE	European council on refugees and exiles
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
MNA	Mineur non accompagné
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	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
PADA	Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne



préface

La Convention relative au statut de réfugié de 1951 et son Protocole de 1967 sont les fondements du régime international de la protection des réfugiés, dont la sécurité et la sûreté de millions de personnes dépendent. Il doit continuer à guider nos réponses aux situations de déplacements actuelles et émergentes, et à garantir que tous les États, qu'ils soient parties ou non à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole, assurent un accès à leur territoire, à des dispositifs d'accueil, et à l'asile pour ceux qui recherchent une protection internationale.

Alors que nous sommes témoins d'un nombre croissant de personnes en situation de déplacement forcé à travers le monde, cet instrument n'a jamais été aussi vital. L'ampleur des déplacements mondiaux et l'indéniable besoin pour un renforcement d'une approche multilatérale ont été dûment reconnus par tous les États membres des Nations unies lors de l'adoption à l'unanimité en septembre 2016 de la Déclaration de New-York pour les réfugiés et les migrants et le Cadre d'action globale pour les réfugiés annexé. Cela a ainsi amené à la proclamation du Pacte mondial pour les réfugiés en décembre 2018, ce qui représente le premier accord d'une telle importance depuis l'adoption de la Convention pour les réfugiés de 1951, et un tournant pour la protection internationale des réfugiés. Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) espère que le Pacte mondial pour les réfugiés transformera la façon dont le monde répond aux situations de déplacements forcés et aux crises d'accueil des réfugiés, au bénéfice des réfugiés et des communautés d'accueil.

Le Pacte mondial est construit sur des fondements juridiques, politiques, et des pratiques opérationnelles solides développés depuis les premiers jours des Nations unies, et établit un cadre pour un plus grand partage des responsabilités avec les États accueillant le plus grand nombre de personnes relevant de la compétence du HCR. Les nouvelles dispositions du Pacte mondial sont solides, réalisables, applicables, et fournissent une base sûre sur laquelle avancer. Cependant, son efficacité ne sera pas seulement mesurée sur la base des actions des États, mais aussi de celles mises en œuvre par tous les autres acteurs qui se positionnent pour atteindre ces objectifs. Son succès dépend aussi de nouvelles coopérations plus approfondies entre ces acteurs : les États, les autorités nationales et locales, les organisations régionales et internationales, les institutions financières internationales, la société civile, le secteur privé, le milieu académique, et avant tout, les réfugiés et les communautés d'accueil.

La proclamation du Pacte mondial est la reconnaissance claire de la communauté internationale que la réponse aux situations d'accueil des réfugiés ne peut pas être abordée de manière isolée et que le multilatéralisme et la coopération internationale ont un rôle crucial à jouer. Le statu quo, où l'impact de l'accueil des réfugiés dans certains pays reste disproportionné par rapport à d'autres, n'est pas soutenable.

Le HCR est convaincu que le Pacte mondial inspirera les États et les partenaires pour travailler ensemble et mettre ce texte en pratique, afin d'aborder collectivement cette responsabilité mondiale. L'égalité des genres, la protection des enfants, et la diversité culturelle sont particulièrement importants dans cet effort, notamment pour les minorités et ceux vivant avec un handicap.

Tous ceux qui souhaitent démontrer leur engagement pour faire du Pacte mondial pour les réfugiés un succès auront la possibilité de le faire lors du premier Forum mondial sur les réfugiés les 17 et 18 décembre 2019. Lors de cet événement, les participants auront la chance de créer, développer et renforcer l'architecture et les dispositifs nécessaires pour mettre en œuvre le Pacte mondial sur le long-terme, et de transcrire en actions concrètes les principes d'une solidarité accrue et d'un partage des responsabilités plus équitable.

Aucun pays ne devrait être laissé de côté lorsqu'il s'agit de répondre à une arrivée importante de réfugiés. Les crises d'accueil des réfugiés appellent à une solidarité mondiale, et le Pacte mondial est une expression puissante de notre manière de travailler ensemble dans un monde qui semble se fragmenter de plus en plus. Il traduit l'idée d'un partage des responsabilités en des mesures pratiques pour garantir que la protection des réfugiés ne soit pas tenue en otage par les caprices des politiques. Il fournit une reconnaissance longtemps attendue envers les pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés qui contribuent grandement à notre humanité commune, et établit les moyens avec lesquels le reste du monde peut aider à partager cet effort.

Volker Türk

*Haut-commissaire assistant chargé
de la protection pour le Haut-commissariat
des Nations unies pour les réfugiés (HCR)*



chapitre un

l'asile dans le monde



Bangladesh. Des Rohingyas affrontent leur nouvelle vie dans les camps de réfugiés.
Novembre 2017. © UNHCR/Andrew McConnell

1 • Panorama statistique : plus de 70 millions de personnes en situation de déplacement forcé dans le monde¹

Au 30 juin 2018, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) recensait un total de 70,4 millions de personnes en situation de déplacement forcé, dont 20,2 millions de réfugiés, 3,2 millions de demandeurs d'asile, 39,7 millions de déplacés internes et 3,9 millions d'apatrides. Les réfugiés (124 100) et déplacés internes (2,5 millions) revenus sur le lieu qu'ils avaient quitté sont inclus dans ce décompte. En revanche, le HCR ne comptabilise pas dans ce rapport à mi-année les 5,3 millions de réfugiés palestiniens enregistrés fin 2017 par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), habituellement inclus dans le rapport annuel sur les tendances mondiales.

C'est la première fois que le nombre de personnes protégées sous le mandat du HCR est aussi élevé, avec 20,2 millions de réfugiés à la mi-2018. Ce chiffre s'élevait à 20 millions de personnes fin 2017 (auxquels s'ajoutent les Palestiniens enregistrés par le UNRWA). Une nette progression, de près de 2 millions de réfugiés

1 — Chiffres issus des rapports HCR, *Mid-Year trends 2018*, janvier 2019 et HCR, *Global trends 2017*, juin 2018.

en plus, protégés sous le mandat du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est enregistrée par rapport à mi-2017.

La Syrie² est à nouveau le premier pays d'origine des réfugiés, avec 6,5 millions d'individus. Ils représentent presque un tiers du nombre total des réfugiés dans le monde. La majorité des nouvelles demandes d'asile syriennes ont été enregistrées en Turquie (191 800). Le Liban accueillait 968 100 Syriens enregistrés par le HCR mi- 2018, la Jordanie 667 200 et l'Allemagne 514 000. L'Afghanistan³ est le deuxième pays d'origine des réfugiés avec 2,7 millions de réfugiés recensés mi-2018. La majorité d'entre eux sont accueillis au Pakistan (1.4 million) et en Iran (951 100), mais aussi en Allemagne (116 700), en Autriche (30 000), en Suède (27 300) et en Italie (17 100). Le Soudan du Sud, avec 2,2 millions de réfugiés à la mi-2018, reste le troisième pays d'origine des réfugiés dans le monde. C'est l'Ouganda qui accueille le plus de réfugiés sud soudanais (784 500) ainsi que le Soudan (768 100) et l'Ethiopie (445 000). Enfin, la Birmanie (Myanmar) est le quatrième pays dont sont originaires les réfugiés : 1,2 million sont originaires de ce pays à la mi-2018, et 3 sur 4 sont accueillis au Bangladesh⁴. D'autres pays les accueillent comme la Malaisie (106 400), la Thaïlande (97 400) ou l'Inde (18 600).

Concernant l'accueil des réfugiés, la Turquie conserve sa première place. Mi-2018, 3,6 millions de réfugiés étaient accueillis dans ce pays. Les Syriens représentent 98% des réfugiés en Turquie, les autres venant d'Irak, d'Iran et d'Afghanistan. Le Pakistan est en deuxième position avec l'accueil de 1,4 million de réfugiés, principalement originaires d'Afghanistan. L'Ouganda est le troisième pays à accueillir le plus grand nombre de réfugiés, soit 1,1 million d'individus à la mi-2018. Ce chiffre a d'ailleurs baissé de 16%, depuis la fin de l'année 2017.

2 – Sur la situation en Syrie, voir *infra* dans ce chapitre.

3 – Sur la situation en Afghanistan, voir *infra* dans ce chapitre.

4 – Sur l'accueil des réfugiés birmans au Bangladesh, voir *infra* dans ce chapitre.

Si l'ordre des trois premiers pays d'accueil en 2018 n'est pas nouveau par rapport aux pays précédents, l'Allemagne se place pour la première fois en quatrième position devant l'Irak et le Liban. Le nombre de réfugié accueillis en Allemagne est en effet supérieur à un million, dont plus de la moitié sont Syriens. Les autres pays d'origine des réfugiés sont l'Irak, l'Afghanistan, l'Érythrée, l'Iran, la Turquie et la Somalie. Il y a 163 nationalités différentes recensées au sein du public réfugié accueilli en Allemagne. L'Iran accueille 974 400 réfugiés principalement d'Afghanistan (951 100) et d'Irak (28 300). La crise syrienne a continué d'impacter le Liban : les Syriens y représentent la majorité des réfugiés (368 100 sur 974 600). Ces données placent le Liban en cinquième position derrière l'Allemagne. Enfin le Bangladesh, accueille 943 200 réfugiés, dont presque la totalité viennent de Birmanie.

Les dix principaux pays d'accueil ont accueillis à eux seuls 12,6 millions de personnes réfugiés, à la mi-2018, soit 62% des réfugiés sous le mandat du HCR.

Avec l'augmentation constante des déplacements forcés, la réinstallation est devenue un outil crucial de protection pour les réfugiés qui sont confrontés à des situations d'urgence ou de vulnérabilité. Elle est aussi devenue un outil de solidarité internationale qui permet le partage de responsabilités avec les États qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés. Mi-2018, le HCR recensait 1,4 million de réfugiés nécessitant une réinstallation (42% de Syriens, 11% de Congolais, 11% du Sud-soudanais, 6% d'Afghans, et 29% d'autres nationalités). Malgré des besoins en constante augmentation, la réinstallation n'a concerné que 39 600 personnes à la mi-2018, dans 26 États de réinstallation. Les États Unis sont restés le principal pays d'accueil des réinstallés au cours des six premiers mois de 2018, accueillant 13 100 réfugiés accompagnés par le HCR, dont plus de la moitié sont Congolais (6 900). Les États membres de l'Union européenne ont accueillis 15 000 réinstallés pendant cette période, soit 38% des réinstallations dans le monde. Vient ensuite la Turquie avec 8 700 réfugiés réinstallés, dont 67% sont des syriens.

Durant la première moitié de l'année 2018, moins de réfugiés sont retournés dans leurs pays d'origine comparé aux retours en 2017. Environ 124 100 réfugiés sont retournés dans 31 pays d'origine différents, au cours des six premiers mois en 2018 (contre 380 900 à la mi-2017). 93 300 d'entre eux ont été accompagnés par le HCR, dont 31 600 originaires du Nigéria, 15 600 du Cameroun, 12 100 du Niger, 21 400 du Burundi, et finalement 15 700 Syriens.

A propos de l'apatridie, la récolte des données demeure toujours un défi pour le HCR, qui estime tout de même leur nombre à hauteur de 3,9 millions d'individus à la mi-2018 au sein de 75 pays ou territoires.

Le nombre de déplacés internes en raison des conflits armés, des violences généralisées ou de la violation des droits de l'homme, est estimé à 39,7 millions à la mi-2018, au sein de 32 pays. La Colombie est toujours le premier pays concerné avec 7,7 millions de déplacés internes, la Syrie est en deuxième position avec 6,2 millions et la République démocratique du Congo est troisième avec 4,5 millions de déplacés internes. Les autres pays dans lesquels les bureaux du HCR ont signalé un grand nombre de déplacés internes à la mi-2018 étaient la Somalie (2,6 millions), le Yémen (2,1 million), l'Irak (2 millions), le Soudan (2 millions), l'Afghanistan (2 millions), le Nigéria (1,9 million), le Sud Soudan (1,8 million), l'Ukraine (1,8 million) et l'Ethiopie (1,2 million).

Au cours de la première moitié de l'année 2018, les déplacements forcés n'ont pas faiblit et cette situation pourrait être durable au regard de l'intensité de certains conflits. Les persécutions, les violences généralisées et les violations des droits de l'homme alimentent les départs, et la recherche par les exilés d'un pays d'accueil à même de les protéger.

2 • Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population

Les réfugiés rohingyas au Bangladesh : une population fragilisée au cœur des enjeux de protection

par Nordine Drici, consultant, chercheur, chargé de cours à l'Université de Grenoble-Alpes⁵

L'exil massif de réfugiés rohingyas au Bangladesh constitue bel et bien la plus grande crise humanitaire de ce début du XXI^{ème} siècle. Au-delà des défis humanitaires que cette crise soulève, les Rohingyas représentent l'exemple emblématique de populations victimes de déplacement forcé qui cumulent les vulnérabilités : apatrides depuis 1982, de nombreuses libertés individuelles et collectives leur étaient restreintes voire interdites en Birmanie. Au Bangladesh, les Rohingyas survivent difficilement malgré l'aide internationale et l'appui de nombreuses associations de solidarité internationale. Leur déplacement forcé vient interroger les capacités de résilience des autorités bangladaises et des communautés hôtes. Sans existence juridique, les Rohingyas demeurent la proie facile de passeurs et

⁵ — co-auteur de l'ouvrage *Bangladesh. Démocratie en trompe-l'œil, faillite de l'État de droit et dérives totalitaires*, ND Consultance. 2019.

de trafiquants d'êtres humains au Bangladesh, en Malaisie et en Thaïlande⁶.

Afin de comprendre cet imbroglio humanitaire, politique et stratégique, cet article reviendra sur ce que sont les Rohingyas, la genèse du conflit et des déplacements forcés, les enjeux humanitaires et les perspectives de sortie de crise.

Vivant dans l'État d'Arakan, la population rohingya est estimée à près de 2,5 millions de personnes au total, dont 1,2 million au Bangladesh. Les Rohingyas de Birmanie ne font pas partie des 135 ethnies officiellement reconnues en Birmanie. Ils ne jouissent que d'un accès très limité aux services de base (nourriture, accès aux soins primaires, éducation), et sont la cible de discriminations sociales (autorisation préalable avant un voyage ou un mariage, restrictions au marché de l'emploi). Ils constituent également la cible privilégiée de captations foncières, souvent en lien avec le positionnement géographique et stratégique de la Birmanie dans le cadre de la concurrence économique et commerciale que se livrent, dans l'État d'Arakan en particulier, la Chine et l'Inde. En Birmanie, les violences politiques ont régulièrement engendré des déplacements forcés de Rohingyas⁷. Pour rappel, l'afflux massif des Rohingyas de l'État d'Arakan vers le Bangladesh à partir du 25 août 2017 est consécutif à des attaques armées menées par l'Armée du Salut des Rohingyas de l'Arakan⁸, et aux offensives armées très violentes de la part de l'armée birmane en retour.

Fin décembre 2018, le Bangladesh comptait plus de 1,2 million de réfugiés rohingyas au Bangladesh, en grande majorité musulmans⁹, avec près de 900 000 réfugiés qui vivent dans des camps de réfugiés (73%) et 335 000 (27%) qui vivent dans des communautés d'accueil.

6 — Pour plus de renseignements, voir The Daily Star, *Human trafficking : Rohingyas faced horrific crimes*. 28 mars 2019

7 — En 1978, plus de 250 000 Rohingyas fuient vers le Bangladesh voisin. Même chose en 1991-1992 (avec près de 150 000 Rohingyas rapatriés en Birmanie en 1992), avant l'exode massif du 25 août 2017.

8 — L'*Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) ou *Harakat al-Yaqin*, « Mouvement de la Foi ») s'est constitué à partir de 2012. Ce mouvement d'opposition armée au gouvernement birman avait déjà attaqué le 9 octobre 2016 le quartier général des garde-frontières birmanes et deux autres bases militaires, provoquant un premier afflux de Rohingyas vers le Bangladesh.

9 — Il y aurait en effet entre 4 000 et 5 000 réfugiés hindous parmi ces Rohingyas.

Concentrés à l'ouest du Bangladesh, plus particulièrement autour de Cox's Bazar, ces réfugiés rohingyas se retrouvent dans deux sous-districts, Ukhia et Teknaf, avec une pression très importante sur les infrastructures en place, l'accès aux services de base et la population résidente. Plus de 80% de ces réfugiés se trouvent aujourd'hui dans le camp de *Kutupalong Balukhali Expansion Site*. Parmi l'ensemble des réfugiés rohingyas, on comptait fin 2018 près de 20% de femmes veuves cheffes de famille, et 55% de mineurs. Les besoins en eau potable, en campagnes de vaccination sont énormes, et des épidémies de diphtérie et de rougeole sont fréquentes. Parallèlement, les enjeux de protection contre l'exploitation des personnes les plus vulnérables et les trafics sont prégnants. Plus de 920 millions de dollars seront nécessaires pour l'année 2019 afin de répondre aux besoins élémentaires (sécurité alimentaire, eau et assainissement, abri et gestion des camps, santé, protection, éducation et nutrition).

Sur le plan économique, la présence des réfugiés rohingyas de Birmanie a eu pour effet une hausse des prix de certains produits de base et de denrées alimentaires. Sur le plan écologique, la déforestation aura un coût humain dramatique puisque les sols seront moins fertiles et surtout moins résistants face aux glissements de terrain qui sont légion au Bangladesh.

Nombreuses ont été les tentatives de règlement et de négociation de sortie de la crise politique et humanitaire. Le 26 janvier 2018, le Bangladesh et la Birmanie avaient signé un accord par lequel 650 000 réfugiés rohingyas pourraient revenir dans l'État d'Arakan, avec comme engagement l'achèvement des opérations de rapatriement début 2020. Un retour sûr, volontaire, digne et durable des Rohingyas est aujourd'hui loin d'être assuré et ce malgré la signature, dans la perspective de créer les conditions d'un retour des réfugiés, d'un accord entre le HCR, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement birman en juin 2018¹⁰.

10 — Cet accord tripartite prévoit notamment de fournir aux réfugiés rohingyas des informations sur la situation dans leur village d'origine, afin de pouvoir prendre une décision sur les perspectives de retour et de réintégration.

De son côté, la Cour pénale internationale a décidé en septembre 2018 de se pencher sur les allégations de violations des droits fondamentaux des Rohingyas de Birmanie¹¹, et les Nations unies ont publié à la même période un rapport suite à la mission indépendante d'établissement des faits sur des allégations de violations des droits de l'homme, dans trois États de Birmanie.

Concernant l'accueil des « nationaux du Myanmar déplacés de force », vocable utilisé par le Bangladesh pour ne pas reconnaître les réfugiés rohingyas comme réfugiés¹², la position bangladaise souffle le chaud et le droit. De souple jusqu'à la fin des années 1980, elle s'est nettement durcie depuis le début des années 1990. Aujourd'hui, les autorités bangladaises ne tiennent surtout pas à ce que ces réfugiés restent *ad vitam aeternam* sur le territoire bangladais. Une promiscuité qui engendre des conflits dans les camps, entre les réfugiés et les populations résidentes, les Rohingyas étant vus comme des musulmans plus rigoristes. Ils sont souvent victimes d'ostracisme d'une partie de la population résidente, qui les rend responsables de bon nombre de trafics, notamment du trafic de drogues qui prévaut¹³. L'enjeu de préserver une coexistence pacifique entre les communautés afin d'empêcher tout dérapage sécuritaire est donc de taille, alors même que la coordination humanitaire entre les neuf agences des Nations unies présentes, les 58 ONG nationales et les 54 ONG internationales, constitue un impératif catégorique et moral difficile à mettre en œuvre sur le terrain.

Du côté birman, quatre éléments président à un règlement de la situation dans l'État d'Arakan : la fin de la violence, un accès sans entrave aux populations touchées, le règlement des causes profondes du conflit et la volonté de mettre en œuvre un développement inclusif. Au-delà du dialogue entre la Birmanie et le Bangladesh, ces quatre éléments ne pourront être réalisés à moyen-terme sans l'engagement

11 — Le 18 septembre 2018, la Procureure de la Cour pénale internationale (CPI) déclare l'ouverture d'un examen préliminaire concernant le déplacement forcé des Rohingyas vers le Bangladesh.

12 — Le Bangladesh n'est pas partie à la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

13 — Pour plus d'informations, se référer à l'ouvrage de Nordine Drici et Frédéric Oberson, *Bangladesh. Démocratie en trompe-l'œil, faillite de l'État de droit et dérives totalitaires*, et le chapitre 3 de l'ouvrage (pp. 32 à 45) qui porte sur la question des Rohingyas au Bangladesh.

réel des puissances que sont la Chine et l'Inde. Du côté bangladais, trois *exit strategies* seraient envisageables : un rapatriement « au compte-gouttes » au long cours, qui pourrait prendre au moins une décennie; une relocalisation interne, temporaire pour le Bangladesh, sur les Char, îles éphémères qui apparaissent au gré des moussons¹⁴, et l'intégration locale qui, *volens nolens*, demeure la solution la plus réaliste. Si elle se concrétise sur le long terme, cette intégration locale ne sera pas sans conséquence sur le plan de la coexistence pacifique entre communautés (concurrence pour l'accès à la propriété foncière et aux services de base), avec une très probable escalade de la violence politique, un leitmotiv dans l'histoire contemporaine du Bangladesh.

L'exil de la jeunesse guinéenne, confrontée à une société en crise

*par Véronique Petit, professeure des Universités, UMR CEPED
Université Paris Descartes — IRD, et Alhassane Baldé, chercheur au
Centre d'études ethniques des Universités montréalaises et chargé
de cours à l'Université du Québec à Montréal*

En matière migratoire, la Guinée ne fait pas la une des médias ou de manière trop rare pour qu'elle s'inscrive durablement dans nos représentations contrairement à d'autres pays comme la Syrie, le Soudan ou l'Afghanistan. Pourtant les statistiques récentes sur les entrées en France et dans l'Union européenne, sur les demandes d'asile, sur les mineurs non accompagnés, mettent en exergue la part croissance des migrants guinéens dans ces flux. Aux yeux des acteurs associatifs et institutionnels, cette présence semble

14 — Cette possibilité constitue surtout un moyen de pression pour les autorités bangladaises en direction de la communauté internationale.

déconcertante et surprenante en raison de son émergence rapide au cours de ces dernières années, du profil spécifique des migrants (majoritairement jeunes, voire très jeunes mineurs) et du fait que les ressortissants guinéens en France ne constituent pas une communauté importante et reconnue à la différence de celles du Mali ou du Sénégal. Pour autant, ce qui apparaît comme un exil doit-il nous surprendre compte tenu de l'histoire récente de la Guinée? C'est à cette question que nous tenterons de répondre.

La République de Guinée est incluse selon le PNUD dans le groupe des pays au développement humain le plus faible : 2017, elle était classée en 175^e position (IDH = 0,459) sur 189 pays¹⁵. Ce mauvais classement ne traduit pas la situation d'un pays dénué de ressources naturelles ou affaibli par des années de guerre. Il exprime la déliquescence d'un système politique et social marqué depuis l'indépendance du pays en 1958 par une succession de coups d'État et de crises politiques, et où l'appartenance ethnique ou à une caste apparaît comme une dimension d'importance dans le jeu politique¹⁶. Tandis que certains groupes ethniques ont été favorisés en raison de leur proximité avec le chef d'État, d'autres suspectés de constituer une opposition politique ou de représenter un contre-pouvoir économique ont été contraints à l'exil¹⁷. Cette diaspora aujourd'hui présente en Afrique de l'Ouest, en Afrique Centrale, en Asie du Sud, en Europe et en Amérique du Nord entretient l'idée que l'exil est porteur de renouveau politique et que la migration est une alternative à une société bloquée. Le retour à la démocratie en 2010 avec l'élection de l'opposant historique Alpha Condé n'a pas suffi à apaiser les tensions politiques et sociales. Celles-ci demeurent importantes, puisque les forces de l'ordre ont réprimé dans la violence les manifestations organisées par l'opposition politique et les mouvements de la société civile. De plus, alors que son second mandat arrive à échéance, Alpha Condé laisse entendre qu'il

15 — PNUD, *Indices et indicateurs de développement humain*, 2018

16 — Bah Mahmoud, *Construire la Guinée après Sékou Touré*, L'Harmattan. 1990. Barry Alpha Amadou Bano *Les violences collectives en Afrique, le cas guinéen*, L'Harmattan. 2000.

17 — Balde Alhassane et Petit Véronique, *Interaction entre stratégies économiques et scolarisation : l'appartenance ethnique, un marqueur des pratiques éducatives ?*, *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 11 | 107-128. 2012

souhaite briguer un 3^{ème} mandat ce qui impliquerait une révision de la Constitution. Face à ce projet ressenti comme une menace contre la démocratie, partis d'opposition, syndicats et associations ont formé une coalition s'opposant à ce projet. Cette situation, avec ce qu'elle porte en germe comme affrontements, instabilités et violences, ne constitue pas un horizon sécurisant et propice aux investissements. Cette succession interminable de crises et de répressions politiques retarde le développement¹⁸ et accroît la méfiance à l'égard de la classe politique. Le fonctionnement de l'État est en effet entaché par un niveau élevé de corruption et des mécanismes de préférences ethniques. La faiblesse de l'État se traduit par l'absence d'un état civil performant et une porosité des frontières autorisant trafic de papiers d'identité et émigration irrégulière.

Ce contexte défavorable a des conséquences négatives sur le niveau de développement. Les mineurs et les jeunes hommes constituent la majorité des migrants vers l'Union européenne. C'est aussi le groupe qui est le plus affecté par la situation économique. Le chômage concernerait 80% de ce groupe selon certaines estimations. De plus le revenu national brut par habitant est faible, il est en moyenne de 2 067 \$, celui des femmes est inférieur d'environ 525 \$ à celui des hommes. Les indicateurs soulignent depuis 20 ans un accroissement des inégalités et de la pauvreté au sein de la société. Les jeunes peuvent donc difficilement compter sur la solidarité familiale pour financer une formation ou un projet professionnel sur une longue durée. Plutôt qu'être un objet d'investissement, ils assument des responsabilités au sein de l'économie familiale à leur propre initiative ou en réponse à une demande familiale qui peut s'inscrire dans une histoire migratoire. De manière traditionnelle, cette charge incombe aux garçons, tandis que les filles seront mariées parfois très jeunes. L'absence de perspectives pousse ces jeunes et leurs parents à envisager l'émigration comme la seule solution possible, d'autant qu'ils se heurtent à des fonctionnements sociaux les excluant de toute mobilité sociale. Les indicateurs démographiques traduisent la

18 — Petit Véronique et Balde Alhassane, *Les migrations des Guinéens vers l'Union européenne : marginalité statistique vs. impact social*, Outre-Terre. 53. 96. 10.3917/oute1.053.0096.2017

précarité et la vulnérabilité d'une large partie de la population. Les niveaux de mortalité restent élevés puisque l'espérance de vie est de 60 ans en moyenne, tandis que la mortalité infanto-juvénile demeure importante. Privés de ressources et d'un accès à la santé, environ 18% des enfants de moins de 5 ans sont malnutris, seuls 63% des femmes accouchent dans une structure médicale, et la prévalence contraceptive n'est que de 9%. L'épidémie Ebola en 2014 a également ébranlé le système de santé du pays et laissé des séquelles dans la population.

Cette situation socioéconomique est d'autant plus vivement ressentie par les Guinéens que leur pays est doté de multiples ressources naturelles (bauxite, or, diamants, nickel, ressources hydrauliques et agricoles). En raison d'une gouvernance lacunaire, la population ne bénéficie pas de la redistribution de la rente liée à l'exploitation de la bauxite et nombre d'atouts évoqués restent des potentialités inexploitées. De plus, l'exploitation en plein essor de la bauxite crée de fortes tensions dans la région de Boké. Les sociétés minières se heurtent aux communautés en raison de l'impact de l'industrie minière sur la santé et l'environnement et des procédures de « relocalisation » des paysans qui se voient expropriés pour laisser place à des carrières, des barrages ou des lignes à haute tension. L'insécurité foncière alimente la défiance vis-à-vis des institutions suspectées de céder à des intérêts étrangers ou particuliers au détriment de la population, dès lors celle-ci ne se sent pas suffisamment protégée par le pouvoir.

Les tensions relatives à la jeunesse sont d'autant plus fortes que la croissance démographique (2,6% par an) reste alimentée par une forte fécondité (4,9 enfants/femme). Alors que les jeunes constituent la majorité des 12,4 millions d'habitants -63% de la population ont moins de 25 ans-, l'offre en éducation et formation demeure insuffisante et inadaptée face aux besoins et aux attentes de la jeunesse. En effet, si le taux d'enrôlement en primaire est de 92,4%, il tombe 40% en secondaire. La faible durée de scolarisation, alors qu'elle est en moyenne de 2,6 ans, est de 3,9 ans pour les garçons contre 1,5 pour les filles.

À cela, s'ajoutent des tensions très vives entre le gouvernement et les organisations syndicales du secteur éducatif. Elles reprochent à l'État de ne pas investir suffisamment dans la qualité du système éducatif et les conditions de travail des enseignants. Des grèves émaillent le calendrier scolaire fragilisant les parcours scolaires¹⁹. Nombre d'enfants sont déscolarisés afin de contribuer à l'économie familiale. Les grossesses précoces fréquentes (137 naissances pour 1 000 femmes de 15-19 ans) obèrent la poursuite des études des adolescentes. En dépit de violences spécifiques (MGF, mariages forcés), les adolescentes sont moins nombreuses que les garçons dans les flux migratoires, peut-être sont-elles plus invisibles en raison des conditions de leur mobilité (réseaux de traite, prostitution). Les violences à l'encontre des plus jeunes renforcent le désir d'émigrer dans un contexte déjà marqué par la précarisation et la vulnérabilité. Cette émigration irrégulière d'une classe d'âge, toujours plus jeune, est aussi à analyser à l'aune du sens que l'expérience migratoire et l'accès à la mobilité revêtent dans un monde mondialisé aux yeux d'une jeunesse qui n'a rien à perdre. Des réseaux de passeurs très organisés agissent de manière ouverte en Guinée profitant de cette désespérance et de ces rêves d'un avenir ailleurs.

Néanmoins, l'afflux de jeunes migrants vers l'UE ne doit pas laisser penser que les migrations constituent un comportement récent. Différentes mobilités s'inscrivent dans les pratiques coutumières d'éleveurs (les Peuls) et de commerçants (les Malinké), dont la principale activité économique est liée à leurs capacités à circuler et à s'ancrer dans des espaces favorables à leurs stratégies financières. D'ailleurs, les trois quarts des migrations internationales des Guinéens se déroulent dans l'espace régional de l'Afrique de l'Ouest²⁰. Récemment sont venues s'ajouter la migration pour études et l'immigration économique clandestine vers l'UE. Ce dernier phénomène suscite de fortes réactions sociopolitiques en raison du profil des migrants impliqués,

19 — Ester Botta Somparé et Abdoulaye Wotem Somparé, *La condition enseignante en Guinée : des stratégies de survie dans le champ scolaire et universitaire guinéen*, Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, 17/2018

20 — CSAO-OCDE, *Le contexte socio-économique et régional des migrations ouest-africaines*, 2006

parce qu'il est un révélateur du désespoir des Guinéens, de la violence à laquelle sont soumis les jeunes et mineurs le long du parcours migratoire et des limites de la politique migratoire de l'UE. Tant que l'État guinéen n'assumera pas les responsabilités qui lui incombent, ce contexte demeurera un terreau fertile à l'exil.

République démocratique du Congo: après l'alternance, pour quand le changement ?

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 »²¹

Le 24 janvier 2019, Félix Tshisekedi a prêté serment en tant que cinquième président du Congo. Son intronisation a marqué la première transition non-violente du pouvoir dans le pays, en plus menée par un chef de l'opposition, après un processus électoral.

Alternance historique ?

Sur le papier, cela ressemble à un moment historique sans précédent, un exemple classique de démocratisation réussie. Mais ce narratif n'est pas tenable quand on se rend compte que Félix Tshisekedi n'a pas gagné les élections de 30 décembre 2018. Il a été déclaré le vainqueur. Ce qui n'est pas la même chose.

Selon les résultats officiels de la commission électorale nationale indépendante (CENI), M.Tshisekedi a remporté la victoire avec 38,6% des voix. Le chef de l'opposition, Martin Fayulu, a obtenu la deuxième position avec 34,8% et le candidat du régime, Emmanuel Ramazani Shadary, était troisième avec 23,8%. Mais ces résultats ne correspon-

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

daient pas du tout avec les chiffres divulgués par les ordinateurs de la CENI et par les données recueillies par les 40 000 observateurs de la Conférence des évêques catholiques (CENCO). Leurs chiffres suggèrent que M.Fayulu était le véritable vainqueur avec autour de 60% des suffrages, et que MM.Tshisekedi et Shadary en avaient chacun environ 19%. M. Fayulu a contesté les résultats rendus publics par la CENI, mais la Cour constitutionnelle les a confirmés.

La “victoire” de Félix Tshisekedi est un résultat auquel personne ne s’attendait. Les dernières années, le président sortant Joseph Kabila s’est accroché au pouvoir. En 2016, année de l’expiration de son deuxième et constitutionnellement dernier mandat, il a essayé de créer les conditions pour pouvoir briguer un troisième mandat. Et puis, quand c’était clair qu’il ne réussirait pas, il est resté au pouvoir grâce au “glissement”, en reportant à plusieurs reprises les élections qui devaient désigner son successeur. Mais en 2018, la pression nationale et internationale étaient devenues tellement grandes qu’il n’était plus possible de reporter: la seule option était d’organiser des élections auxquelles le président Kabila ne serait pas candidat.

Avec les élections en vue, la majorité présidentielle organisée sous le label de Front Commun pour le Congo (FCC) a désigné Shadary Ramazany comme son candidat à la succession de Kabila. L’objectif était d’organiser ces élections devenues inévitables dans un cadre aussi contrôlé et, si nécessaire, manipulable pour assurer la victoire du “dauphin” de Kabila et de continuer la gestion du pays par Kabila, mais donc par procuration. Mais le candidat Shadary s’est révélé si impopulaire que même avec de lourdes manipulations, il aurait été impossible de le déclarer vainqueur sans provoquer des troubles et des manifestations de masse. En revanche, après une longue série de négociations, l’opposition a réussi à s’organiser autour d’une candidature unie, celle de Martin Fayulu. Cette décision a été prise par la nouvelle plate-forme de l’opposition Lamuka (Réveillez-vous!), mi-novembre 2018, six semaines avant les élections prévues. Le lendemain déjà, deux leaders majeurs de l’opposition congolaise, Vital Kamerhe et Félix Tshisekedi, ont quitté Lamuka pour créer leur propre alliance

CACH (Cap pour le changement), ce qui n'a pas empêché à Fayulu de mener une campagne efficace et charismatique, porté par plusieurs partis d'opposition. Le jour du scrutin, le 30 décembre 2018, il a pu incarner le désir du changement de la population congolaise.

Improvisation

Dans les heures après la fermeture des bureaux de vote, le régime recevait les premiers résultats à travers les fameuses machines à voter, et le cercle stratégique autour de Kabila a tout de suite compris qu'il était devenu impossible de proclamer et installer Shadary comme successeur: ses résultats étaient trop bas même pour une manipulation plus ou moins crédible. Ils ont dû improviser une autre stratégie, et ils ont proposé un arrangement avec Félix Tshisekedi, où le camp Kabila devait céder à la présidence, mais gardait sa prise sur le pays grâce à son contrôle des autres institutions, et surtout, ils ont réussi à éviter que M. Fayulu - et ses principaux soutiens puissants, l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba et l'ancien gouverneur du Katanga, Moïse Katumbi – arrive au pouvoir.

Limites du nouveau pouvoir

La RDC a donc bel et bien un nouveau président. Après 18 ans au pouvoir, le président Kabila, devenu profondément impopulaire, a quitté ses fonctions. Pourtant, sous la surface de ce changement monumental, beaucoup de choses n'ont pas changé.

En décembre 2018, le peuple n'a pas seulement voté pour un nouveau président, mais également pour des membres du parlement national et des assemblées provinciales. Et à la surprise de tous - ou peut-être pas - la FCC de Joseph Kabila a remporté une victoire écrasante, renforçant de manière significative sa majorité en occupant 340 des 500 sièges parlementaires. L'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) de Tshisekedi n'en a gagné que 49, soit moins de 10% du total.

La FCC a également remporté une vaste majorité des sièges des 26 conseils provinciaux. A travers les élections indirectes, cette

majorité confortable a permis au FCC de s'imposer dans les mêmes termes au Sénat et au niveau des gouverneurs, ce qui lui confère un monopole en matière de prise de décision et d'accès aux ressources financières au niveau provincial.

Aussi dans d'autres domaines, le président Tshisekedi fera rapidement face aux limites de son pouvoir. Le sommet de l'armée est composé d'alliés-clés de Kabila, installés dans les derniers mois de sa présidence. Et les puissants réseaux clientélistes qui ont gravité pendant deux décennies autour de Kabila resteront en place, contrôlés par celui-ci. L'équipe de Tshisekedi tentera sans aucun doute de s'approprier des leviers du pouvoir réel dans la République, mais elle aura des difficultés à accéder à l'épicentre des décisions. Le FCC hésitera à offrir beaucoup plus que des miettes au nouveau président et à son allié Vital Kamerhe, devenu directeur de cabinet de Tshisekedi. On lui laissera des dossiers symboliques, par exemple l'organisation des funérailles nationales en l'honneur de son père, Etienne Tshisekedi, icône de l'opposition congolais depuis la fin des années 70. Décédé en février 2016, les dépouilles du défunt se trouvent toujours dans une morgue à Bruxelles. Félix Tshisekedi obtiendra probablement aussi une série de postes lucratifs dans la gestion de certaines entreprises ou la supervision de quelques ministères moins importants. Mais les positions stratégiques telles que la sécurité, les affaires étrangères et l'économie resteront très probablement sous la surveillance étroite de l'ancien régime.

Le président sortant peut aussi avoir un dernier atout dans sa manche pour tenir son successeur en laisse. Pendant des mois, des rumeurs ont circulé selon lesquelles M. Tshisekedi aurait inclus un faux diplôme d'un institut d'enseignement supérieur à Bruxelles dans son dossier de candidature à la présidence. Dans la semaine avant son inauguration, il est apparu que la justice congolaise avait demandé à l'État belge d'examiner le diplôme. Le dossier de la justice belge a démontré qu'il s'agit effectivement d'une falsification, et la possibilité existe que la Cour constitutionnelle de la RDC puisse mettre en accusation M. Tshisekedi à tout moment.

Tensions et paradoxes

Au-delà de la position présidentielle très ambiguë de Félix Tshisekedi, toutes les fragilités politiques, sécuritaires, économiques et en termes de gouvernance restent intactes.

Il y a des tensions au sein même du FCC, par exemple. De nombreux hommes forts locaux prétendent que les élections législatives ont également été truquées et que leurs sièges ont été attribués à des poids lourds nationaux qui perdent leur poste dans la nouvelle constellation politique. Ces personnages mécontents pourraient menacer le FCC de l'intérieur, en quittant la coalition par exemple, à travers une opposition interne qui ne dit pas son nom, ou même par la manipulation de conflits locaux en leur faveur.

La même question de cohérence interne se pose au niveau du CACH, la coalition entre MM. Tshisekedi et Kamerhe. Félix Tshisekedi et Vital Kamerhe ne sont pas des alliés naturels; ils ont forgé cette alliance *ad hoc* face à la nomination inattendue de Martin Fayulu comme candidat unique de l'opposition, et est donc plutôt basée sur la commodité que sur une affinité réelle ou une cause commune. Les deux camps au sein du CACH vont devoir se partager les privilèges et les responsabilités pour servir leur base, qui a des grandes attentes en termes d'opportunités que cette présidence créera pour elle.

Le président Tshisekedi fera face à une opinion publique très critique. D'abord il a sa propre base, loyale, militante et exigeante, qui trouve qu'après des décennies d'opposition, c'est finalement leur moment pour tirer le grand chèque. Et puis il y a la masse de gens qui a voté pour M. Fayulu. L'opinion publique congolaise, y compris l'électorat de M. Fayulu, a également accepté les résultats officiels avec beaucoup de pragmatisme. Le fait que M. Kabila n'ait pas réussi à obtenir un troisième mandat et n'ait pas pu imposer son "dauphin" Ramazani Shadary, le fait qu'il ait été remplacé par un membre de l'opposition sans violence ni chaos majeurs, était déjà bien plus que ce que beaucoup de gens avaient osé

espérer. Mais bien sûr, la plupart des gens se rendent compte que cette alternance a été le contraire d'un processus démocratique transparent.

Nous verrons combien de temps la lune de miel du nouveau président durera. Son prédécesseur Joseph Kabila a perdu sa popularité parce que il n'a pas pu améliorer les conditions de vie misérables d'une population appauvrie, et il n'a pas pu renverser (certains observateurs disent qu'il n'a même pas essayé) la très mauvaise gouvernance qu'il avait hérité du feu président Mobutu, un système pour lequel nous avons dû inventer le mot "kleptocratie" à l'époque. Félix Tshisekedi devra prouver qu'il est capable de faire des avancées réelles et rapides. Félix Tshisekedi a commencé sa présidence avec pour signaux qu'il souhaitait sincèrement améliorer la situation des droits de l'homme et la corruption accablante. L'opinion publique lui donne l'avantage du doute, mais elle sait que les vrais instruments de pouvoir et de contrôle sont restés entre les mains du camp de Kabila. Le président Tshisekedi sera jugé sur ses résultats. Pas à la fin de son mandat, mais beaucoup plus tôt.

En Afghanistan, des motifs de persécution multiples

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, juriste en CADA (AAJT, Marseille).

L'Afghanistan est une république islamique, située en Asie, entourée par le Pakistan, la Chine, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et l'Iran. Ce pays est marqué par les affrontements entre Taliban, armée afghane et État Islamique, et ce depuis maintenant une trentaine d'années. Cette année 2018 a malheureusement

enregistré des violences records²², en dépit une tentative inédite de cessez-le-feu en juin 2018. Le niveau de la demande d'asile afghane demeure donc important en Europe et en France, où l'Afghanistan est devenu pour la première fois en 2018 le premier pays d'origine des demandeurs d'asile²³.

L'asile interne, premier choix impossible

L'asile interne, consistant dans le déplacement vers une autre région du pays, est prioritairement envisagé par la plupart des candidats à l'exil. Cependant, même si les violences ont diminués dans certaines régions au cours du deuxième semestre 2018, d'autres continuent à connaître une recrudescence de la violence²⁴. L'insécurité régnant, les déplacements mêmes représentent un réel danger pour la population en fuite, sans certitude que les régions une fois atteintes restent sécurisées. Ainsi, de plus en plus d'afghans se sentent contraints de quitter le pays pour partir vers des pays à l'horizon plus clément.

L'octroi de la protection internationale aux afghans en France

La réalité de la situation en Afghanistan est particulièrement complexe puisqu'il n'existe pas un unique problème, mais bien plusieurs, certains directement visibles, d'autres sous-jacents. Cet état de fait amène l'OFPRA et la CNDA à régulièrement accorder la protection internationale aux demandeurs d'asile afghans pour différentes raisons, que nous allons évoquer rapidement maintenant.

22 — La MANUA a enregistré le pire bilan pendant le premier semestre 2018 avec 1692 civils tués. ONU Infos, *Afghanistan, un nombre record de civils tués en 2018*, 24 février 2019.

23 — Sur l'asile en France, voir *infra* Chapitre 2.

24 — HCR, *Demandeurs d'asile afghans : nouvelles recommandations*, 17 septembre 2018.

Un conflit armé entraînant un danger constant

C'est d'abord et avant tout le motif le plus évident : le risque de violences émanant des Talibans, de l'État Islamique, mais aussi d'acteurs étatiques qui ont du mal à protéger leur population²⁵.

Un conflit armé synonyme de recrutements forcés

Une autre raison, tout aussi intrinsèque au conflit, concerne la population âgée de 18 à 30 ans : cette classe d'âge encoure un risque non négligeable d'être recruté au sein des rangs Talibans ou de l'État Islamique. Ce recrutement lorsqu'il est proposé, s'il est refusé, est souvent synonyme de peine de mort ou d'atteintes graves à l'intégrité physique²⁶.

Un conflit armé ciblant des « profils à risque »

Toute personne étant en lien avec le gouvernement risque d'être inquiétée par les Taliban. Il peut s'agir par exemple d'une personne ayant de l'influence politique²⁷ ou médiatique²⁸, ou encore d'un membre de leur famille²⁹. Ces personnalités sont recherchées et des attaques sont régulièrement commises contre ces « profils à risque ».

Un conflit rémanent entre sunnite et chiite

L'Afghanistan est une république islamique sunnite alors que son pays voisin, l'Iran est chiite. Les chiites vivant en Afghanistan, y subissent régulièrement des violences. En effet, il existe un conflit ouvert entre sunnite et chiite³⁰, entraînant des persécutions sur des motifs religieux.

Une situation précaire pour les femmes et filles afghanes

Enfin, l'un des autres risques prédominants en Afghanistan concerne les femmes et les filles. En effet, les violences exercées

25 — *Ibid.*, P. 23-25.

26 — *Ibid.* P. 26-29.

27 — HCR, *HCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs for asylum seeker from Afghanistan*, 2018. P. 39-50.

28 — *Ibid.* P. 51.

29 — *Ibid.* P. 50.

30 — Reuters, *Suicide Bomb Kills at Least Seven at Shi'ite Gathering in Kabul*, 9 mars 2018.

contre elle dans ce pays sont encore particulièrement présentes³¹ et leur prise en considération est encore bien insuffisante.

L'immigration européenne, une solution ?

Que ce soient pour des motifs politiques, religieux, d'appartenance à un groupe social, l'asile en Europe pour les Afghans représente un espoir ; car les relations entre l'Afghanistan et ses voisins frontaliers principalement l'Iran et le Pakistan, sont tendues. Le Pakistan a notamment durci sa position migratoire et expulse massivement les Afghans³².

Néanmoins, même en Europe, la situation se complexifie. Si la réaction de la France est d'octroyer largement la protection, ce n'est pas une réaction européenne collective. En effet, à titre d'exemple, depuis 2017, l'Allemagne a durci sa politique envers la migration afghane en prenant le parti de désormais classer certaines zones, considérées comme « non sûres », parmi les zones sûres et, ainsi de limiter le taux de la migration afghane dans leur pays³³.

Les incertitudes de l'année 2019

L'année 2019, au niveau national, devrait être marquée par un événement susceptible de raviver les tensions et dont les prévisions restent pessimistes : l'élection présidentielle laquelle qui devait avoir lieu le 20 avril s'est vu reportée au 20 juillet. Au niveau international, 2019 devrait être marquée par un possible désengagement militaire partiel des Américains dans un contexte déjà difficile, où les pourparlers entre les Américains et les Talibans semblent stagner. L'Afghanistan risque donc encore une fois de vivre de sombres jours.

31 — Amnesty International, *Afghanistan 2017-2018*, 2018

32 — Info Arte, *Pakistan, un billet retour pour l'Afghanistan*, 12 janvier 2017.

33 — Info Arte, *Allemagne, l'expulsion collective des réfugiés afghans fait polémique*, 28 décembre 2017.

En Syrie, le *statu quo*

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

De nombreux acteurs régionaux et internationaux sont intervenus et interviennent dans le conflit syrien qui a commencé en 2011. L'administration américaine a déclaré son intention de retirer ses troupes engagées en Syrie, et plus particulièrement à l'est de l'Euphrate. Une opération d'ampleur de la part du régime syrien pour reprendre la zone kurde et Idlib n'a finalement pas eu lieu. Les parties prenantes de ce conflit (régime syrien, Iran, Russie, Turquie) semblent donc préférer pour l'heure un gel de la situation actuelle.

Plus de 5 millions de Syriens sont réfugiés dans les pays limitrophes (Turquie, Jordanie, Liban) ou en 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. Un fragile mouvement de retour est perceptible notamment en ce qui concerne les Syriens réfugiés au Liban et en Jordanie. Les frontières entre le Liban et la Syrie ont conservé une certaine fluidité tout au long du conflit et une longue tradition de passages de part et d'autre de la frontière libano-syrienne s'est poursuivie malgré le conflit. Ce mouvement de retour reste néanmoins extrêmement marginal, il concernerait pour l'heure environ dix-sept mille personnes. Un accord a récemment été trouvé entre la Syrie et la Jordanie pour une ouverture partielle des frontières, cela a permis à quelques familles, essentiellement sud de la Syrie, de retrouver leurs terres agricoles.

La situation demeure cependant extrêmement complexe pour la majorité des réfugiés ayant le souhait de retourner dans leur région d'origine et cela pour plusieurs raisons. En effet, les destructions massives de l'habitat et des infrastructures représentent un frein majeur à ces projets de retour. De plus, l'absence de solution politique claire ne garantit pas les conditions d'un retour en sécurité pour les réfugiés syriens.

Dans le cadre du projet de reconstruction lancé par le régime syrien, des dispositions juridiques ont été prises pour, d'une part, empêcher des retours massifs et d'autre part, prendre possession de terrains pour mettre de grands projets en œuvre. Une des lois qui a suscité le plus de débats est la loi n°10 (avril 2018). Elle prévoit en effet la préemption par l'État de zones détruites afin de les attribuer à des hommes d'affaires enrichis par la guerre et ayant soutenu le régime pour leur permettre d'accroître leur rente. Les anciens habitants de ces zones ont une soi-disant possibilité de revendiquer leur propriété mais les conditions sont si restrictives et si difficiles à mettre en œuvre pour une famille exilée et qui a perdu tous ses documents officiels, que la partie est gagnée d'avance au profit du régime.

Dans tous les cas, le financement de la reconstruction de la Syrie nécessitera des moyens considérables que les acteurs régionaux du conflit qui soutiennent le régime ne sont pas en mesure de verser (le montant est estimé à 300 milliards de dollars). L'Europe pourrait contribuer à cette reconstruction, elle le souhaite car elle voit d'un œil inquiet la possibilité d'un grand nombre de demandes de regroupement familiaux de la part des réfugiés déjà présents sur son territoire, notamment en Allemagne. L'exigence européenne d'une transition sans Bachar al-Assad, posée comme condition à cette participation, n'est cependant pas acceptée à ce jour, ce qui contribue à prolonger le *statu quo* actuel.

Un nombre important de familles réfugiées ne souhaitent pas, quant à elles, retourner en Syrie. Elles ont entamé une nouvelle vie dans leur pays d'accueil, elles n'ont pas, comme nous l'avons expliqué plus haut, la possibilité de faire valoir leurs droits sur leurs anciens biens immobiliers, enfin, leurs enfants sont aujourd'hui inclus dans des systèmes scolaires non arabophones (Europe, Turquie). Cela ne signifie pas que tout est réglé pour ces familles, les pays limitrophes de la Syrie, bien qu'ayant accueilli un grand nombre de réfugiés, ne leur donnent pas toujours un accès plein et entier aux services liés au logement, à l'emploi, aux soins, ou à l'éducation.

Des populations réfugiées nombreuses vivent encore dans un transitoire qui s'éternise dans les grands camps de réfugiés en Turquie, au Liban et en Jordanie. Une génération d'enfants grandit dans ces camps sans avoir jamais connu d'autres situations que la guerre, une scolarité par bribes, des conditions de vie extrêmement précaires et dégradées.

Pour les réfugiés qui sont, pour leur part, arrivés jusqu'en Europe, ne pas souhaiter le retour en Syrie ne signifie en aucun cas que les difficultés sont aplanies et que leur installation est achevée. Ils sont confrontés à de nombreux défis linguistiques, sociaux, professionnels qui nécessitent un accompagnement sur le long terme. 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 leur projet de vie en Europe. 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 des étapes de leur parcours même après plusieurs années de présence dans leur pays d'accueil.

La société syrienne se trouve donc fragmentée, entre diaspora et Syriens de l'intérieur, ainsi qu'au sein-même du territoire syrien. Les individus, les familles et le tissu social tout entier ont été extrêmement malmenés et le sont encore. Les conditions qui pourraient permettre de « faire société » à nouveau paraissent très loin d'être réunies dans un contexte d'instabilité et de violence.

L'accueil des réfugiés au Liban

Par Wadih Al-Asmar, co-fondateur et président du Centre libanais pour les droits humains (CLDH)

N'est-il pas contradictoire de parler d'asile dans un pays qui d'un côté est un des pays du monde dont les citoyens ont le plus fui, à cause la guerre, de la famine, de la persécution politique ou de l'envie d'une vie meilleure. Mais aussi un pays qui depuis 1948 vit un traumatisme important avec la présence sur son sol de 2 à 3 000 Palestiniens en situation de réfugiés éternels, coincés entre leur terre natale si proche et si inaccessible et un pays d'accueil qui ne leur offre aucune perspective d'avenir.

Le Liban fait partie des nombreux pays de la région qui se sont toujours refusé à signer la convention de 1951, qui améliore la protection des réfugiés. En plus, le Liban ne s'est jamais doté d'une loi domestique encadrant le statut de réfugié, et s'est obstiné à clamer haut et fort, qu'il est un pays de transit et non de refuge. C'est dans ce cadre, ou plutôt dans l'absence de tout cadre légal que des centaines de milliers de réfugiés syriens ont déferlé au Liban à partir de 2011, fuyant la guerre et l'oppression en Syrie.

La loi libanaise fait une abstraction totale de la notion d'asile, depuis l'indépendance une seule personne a obtenue l'asile politique au Liban. Il s'agissait d'un ancien cadre japonais de la fraction armée rouge révolutionnaire. A l'arrivée des réfugiés de Syrie, dont le nombre a avoisiné le million et demi au plus fort de la crise, s'ajoute les réfugiés palestiniens déjà présent dans le pays. C'est le quart de la population vivant au Liban qui s'est retrouvé sans statut légal clair et précis. Alors que les réfugiés palestiniens présents au Liban et enregistré auprès des Nations unies bénéficient d'un semblant de statut légal très restrictif, les réfugiés syriens se sont retrouvés face à une situation très complexes. En effet, l'enregistrement auprès du HCR, même s'il permet un certain nombre de services

humanitaires, ne peut en aucun cas être considéré comme un statut légal proprement parlé. Ce statut est en effet flou et *ad hoc* et ne garantit aucune protection ni aucun droit au travail. Or, avec la diminution constante de l'aide internationale, les réfugiés se sont trouvés obligés de travailler et contrevenir ainsi aux lois en vigueur, ou être obligés de renoncer à leur statut de réfugié pour bénéficier d'un permis de travail temporaire dont l'obtention ou le renouvellement restent aléatoires et soumis à l'humeur des services de la sûreté générale en charge des réfugiés au Liban.

Ce contexte a conduit à ce que plus de la moitié des réfugiés de Syrie au Liban n'ont aucun statut et peuvent techniquement être arrêtés à tout moment. Cette incertitude a eu des impacts très négatifs sur les plus vulnérables : les enfants pouvant se déplacer sans risque se sont retrouvés à être déscolarisés pour aller travailler et subvenir aux besoins de leur famille, les adultes craignant de se faire arrêter en cas de déplacements fréquents. De même les femmes étant moins contrôlées ont été amenées à prendre en charge les familles. A ceci s'est rajouté la recrudescence des mariages de mineures comme un moyen de survie pour beaucoup de familles.

Cette situation de totale incertitude a entraîné un appauvrissement croissant des réfugiés et une augmentation de leur endettement. Dans ce contexte, nous constatons que malgré la volonté de la quasi-totalité des réfugiés syriens de rentrer en Syrie, ce retour reste faible : ces derniers sont trop préoccupés par leur survie pour pouvoir planifier leur retour.

Huit ans après la crise des réfugiés syriens au Liban, la situation légale et démographique rend toute discussion autour d'une solution durable inutile et non envisageable, à l'exception du retour volontaire des réfugiés de Syrie, retour que la grande majorité des réfugiés souhaite. Ceci dit, et loin du discours populiste ou utopiste, il est de notre devoir, en tant que militants des droits de l'homme, de débattre publiquement de la manière de faire en sorte que ce retour se déroule avec la plus haute protection pour les réfugiés.

Nous ne devrions jamais oublier que les vraies victimes sont les réfugiés, ceux qui ont été obligés de fuir leur maison, leurs souvenirs et leur avenir pour sauver leur vie. Parler du retour comme d'un acte instantané qui se produira du jour au lendemain est un autre piège que nous devrions éviter afin de tirer des enseignements des autres expériences et d'admettre que ce retour sera un processus. Ce processus ne peut être entrepris sans prendre en compte la situation des réfugiés eux-mêmes avant, pendant et après le retour. Nous pensons que toute stratégie future liée aux réfugiés de Syrie devrait prendre en compte ces trois étapes majeures. Tout échec de l'une d'entre elles mettrait en péril tout le processus et, à ce moment, l'existence du Liban pourrait être vraiment en danger.

Des actions doivent être d'abord menées avant le départ. Il est évident pour nous que toute stratégie de retour qui ne soit pas pilotée par les autorités libanaises avec la collaboration des institutions de l'ONU échouera. Ainsi, afin de garantir le succès de ce processus, la confiance entre les réfugiés et les autorités libanaises n'est pas une option mais une obligation. Sans cette confiance rétablie, les réfugiés refuseront de communiquer ou de s'enregistrer dans tout mécanisme impliquant les autorités libanaises. Pour restaurer cette confiance, nous plaçons pour la mise en place d'un véritable cadre juridique de protection des réfugiés au Liban. Sans cette confiance, le nombre de réfugiés qui resteront en dehors du processus sera trop important pour que le Liban puisse les intégrer, en particulier avec la réduction de l'aide internationale.

Ensuite il convient de réfléchir à la mise en œuvre du retour. Il nous semble évident que les conditions techniques, psychologiques et matérielles du retour sont une incitation majeure à encourager les gens à passer à autre chose. Une grande majorité des réfugiés souhaitent rentrer chez eux. Toutefois, s'ils ne se sentent pas à l'aise avec le processus, ils préféreront attendre un meilleur moment. Et voir les autres personnes procéder au retour dans de bonnes conditions incitera davantage à les convaincre du bon

moment. Au cours de cette période de transition, la responsabilité des autorités libanaises et de l'ONU est majeure en offrant la garantie que les réfugiés gardent leur statut en attente pendant une période déterminée et que ce statut peut être réactivé facilement s'ils décident de reporter le retour ou de revenir parce qu'ils se sentent en danger.

Enfin, il faut penser l'après retour. De retour en Syrie et installé dans le pays, il est impératif d'obtenir le maximum d'engagement et de garanties de la stricte protection juridique des rapatriés. Tout manquement à cette étape (détention, torture, obligations militaires rétablies, domicile et terres non récupérés, disparitions forcées) et tout le processus sera stoppé. La responsabilité de l'ONU d'être le garant de cette protection est obligatoire, sinon une grande partie des réfugiés hésiteront à rentrer. C'est également la responsabilité des autorités libanaises et en particulier des alliés du régime syrien au Liban de créer un réseau de protection pour les rapatriés.

En conclusion, nous ne disposerons pas d'une solution durable sans une stratégie de protection juridique étendue qui dépasse les frontières pour englober tout le processus et garantir la sécurité et l'avenir des réfugiés une fois rentrés en Syrie. Cela ne peut se faire sans un profond changement dans la manière dont les autorités syriennes traitent leurs citoyens, et le véritable défi est que, malgré ce qui s'est passé au cours des huit dernières années, l'avenir de la Syrie, dont dépend notre avenir et notre stabilité, ne peut être planifié sans ce changement pour davantage de démocratie et de respect des droits de l'homme. Toutes les parties prenantes devraient aller dans cette direction, en particulier celles considérées comme proches du régime syrien.



chapitre deux

l'asile en europe



Malte. Débarquement de 58 personnes secourues par l'Aquarius et emmenées à Malte par la marine maltaise.
Septembre 2018. © UNHCR/Paolo Biondi

1 • Panorama statistique

Le nombre des demandes d'asile de retour au niveau de 2014

Poursuite de la baisse des demandes d'asile dans l'Union européenne

D'après Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne (UE), le nombre de primo-demandeurs d'asile¹ enregistrés au sein de l'UE a diminué de 11% en 2018 passant de 654 610 à 586 050 primo-demandeurs². Après une chute de 46% en 2017, ce chiffre confirme la poursuite de la baisse des demandes d'asile dans UE, se rapprochant du niveau enregistré en 2014.

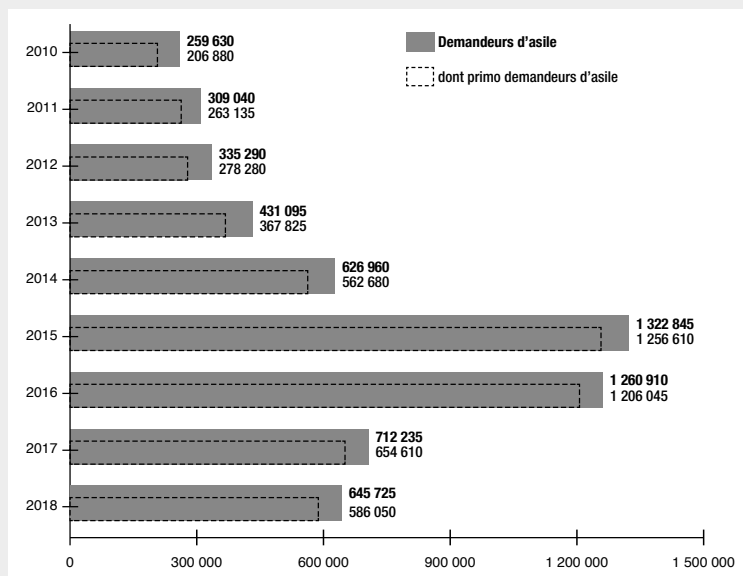
Les évolutions nationales sont cependant extrêmement variables, et la dynamique de baisse ne se confirme pas dans tous les États membres, au contraire. Malgré une baisse de 18% par rapport à 2017, l'Allemagne est toujours le premier pays d'accueil avec 161 885 primo-demandeurs, soit 27,9% de l'ensemble des primo-demandeurs enregistrés dans l'UE. Avec 19% de la part de l'UE, la France figure au deuxième rang avec 111 415 primo-demandeurs

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

enregistrés après une hausse de 20%³. Elle est suivie de la Grèce (64 975 primo-demandeurs), de l'Espagne (52 730), de l'Italie (53 440), et du Royaume-Uni (37 290). La hausse la plus importante concerne la Slovénie (+95%), puis Chypre (+70%), et l'Espagne (+60%). D'autres États ont également fait face à des hausses importantes telles que la Belgique (+29%), les Pays-Bas (+27%), Malte (+26%), l'Irlande (+26%), le Portugal (+22%), et la France (+20%). D'autres États ont au contraire enregistré des baisses importantes, en premier lieu la Hongrie (-80%), l'Italie (-57%), la Roumanie (-59%), l'Estonie (-51%), et l'Autriche (-49%). Les autres baisses notables ont eu lieu en Allemagne (-18%), en Bulgarie (-29%), en Finlande (-32%), en Suède (-19%), en Islande (-31%), en Norvège (-24%).

Evolution des demandes d'asile dans l'UE, 2010-2018



Sources: Eurostat

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

Nombre de primo-demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE 2017 et 2018

	2017	2018	Evolution (en%)
UE	654 610	586 050	-11%
Allemagne	198 255	161 885	-18%
Autriche	22 455	11 390	-49%
Belgique	14 035	18 130	+29%
Bulgarie	3 470	2 465	-29%
Chypre	4 475	7 610	+70%
Croatie	880	675	-23%
Danemark	3 125	3 465	+11%
Espagne	33 035	52 730	+60%
Estonie	180	90	-51%
Finlande	4 325	2 945	-32%
France	91 965	111 415	+20%
Grèce	56 940	64 975	+14%
Hongrie	3 115	635	-80%
Irlande	2 910	3 655	+26%
Italie	126 550	53 440	-57%
Lettonie	355	175	-50%
Lituanie	520	385	-26%
Luxembourg	2 320	2 225	-4%
Malte	1 610	2 035	+26%
Pays-Bas	16 090	20 465	+27%
Pologne	3 005	2 405	-20%
Portugal	1 015	1 240	+22%
République tchèque	1 140	1 350	+19%
Roumanie	4 700	1 945	-59%
Royaume-Uni	34 355	37 290	+9%
Slovaquie	150	155	+3%
Slovénie	1 435	2 800	+95%
Suède	22 190	18 075	-19%

Source : Eurostat

Répartition entre États membres et ratio à la population nationale

On constate sur ces dernières années une évolution de la répartition des primo-demandeurs d'asile entre les États membres. L'Allemagne reste certes le premier État membre d'accueil en nombre d'enregistrements de premières demandes d'asile, mais sa part a largement diminué passant de 60% à 27,9% entre 2016 et 2018. Après avoir augmenté en 2017, la part de l'Italie a de nouveau diminué en 2018, laissant sa place à la France dont la part est en constante augmentation depuis 2016. L'Espagne a également vu sa part augmenter ces trois dernières années de 1,3 à 9,1%, et la Grèce reste également un des premiers pays d'enregistrements des primo-demandeurs. On constate une plus large répartition des primo-demandeurs d'asile entre les États membres même si les écarts sont encore importants entre les États.

Classement des dix premiers États européens selon leur part du nombre total de primo-demandeurs d'asile de l'UE en 2016, 2017 et 2018.

2016	Part en%	2017	Part en%	2018	Part en%	Rang 2018
Allemagne	60	Allemagne	30,5	Allemagne	27,9	1
Italie	10,1	Italie	19,5	France	19	2
France	6,3	France	14	Grèce	11,2	3
Grèce	4,1	Grèce	8,8	Espagne	9,1	4
Autriche	3,3	Royaume-Uni	5,1	Italie	8,5	5
Royaume-Uni	3,2	Espagne	4,7	Royaume-Uni	6,4	6
Hongrie	2,3	Autriche Suède	3,4	Pays-Bas	3,5	7
Suède	1,9	Pays-Bas	2,5	Belgique Suède	3,1	8
Pays-Bas Bulgarie	1,6	Belgique	2,2	Autriche	2	9
Espagne	1,3	Chypre Roumanie Finlande	0,7	Chypre	1,3	10

Source : Eurostat⁴

4 — Eurostat, *Communiqué de presse 46/2019*, 14 mars 2019 ; Eurostat, *Communiqué de presse 47/2017*, 20 mars 2018 ; Eurostat, *Communiqué de presse 46/2017*, 16 mars 2017

Si la répartition du nombre de primo-demandeurs d'asile entre les États membres est intéressante à observer pour analyser l'évolution de l'accueil dans les États membres, une autre donnée pertinente est celle du ratio du nombre de primo-demandeurs par million d'habitants. Cette donnée permet en effet de mettre en perspective l'enjeu de l'accueil et de la prise en charge des demandeurs d'asile au niveau national. Ainsi, un tout autre classement de l'accueil en Europe apparaît. Si Chypre ou Malte sont en bas de classement en termes de part de primo-demandeurs en Europe, ils figurent en haut du tableau si on met en perspective le nombre de primo-demandeurs enregistrés avec le nombre d'habitants. Si le nombre de primo-demandeurs d'asile apparaît minime par rapport à la part total enregistrés l'UE, l'enjeu de l'accueil au niveau local est tout autre pour ces deux petits États membres récemment au cœur des crises de débarquement de migrants secourus en mer Méditerranée⁵. D'autres États apparaissent également dans ce classement comme le Luxembourg, l'Islande, ou la Suisse. Certains États confirment leur position comme l'Allemagne, la Grèce, la Suède, l'Autriche. D'autres États ne sont quant à eux peu présents comme l'Italie, la France ou l'Espagne alors qu'ils sont en tête ou en augmentation dans le premier tableau. Si des hausses ont été notablement constatées sur ces pays, hormis l'Italie, la mise en perspective avec le nombre d'habitants permet également de relativiser la charge de l'accueil et l'importance des flux migratoires que les autorités nationales peuvent mettre en avant. En bas du classement par millions d'habitants, on retrouve la Slovaquie (28 demandeurs par million d'habitants), la Hongrie (65), l'Estonie (68), et la Lettonie (91). Cette double mise en perspective permet ainsi de mieux analyser les chiffres bruts de la demande d'asile.

5 — Voir *infra* ce chapitre et Chapitre 4 Dossiers thématiques.

**Classement des dix premiers États européens
selon le nombre de primo-demandeurs d'asile par million
d'habitants en 2016, 2017 et 2018.**

2016	Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants	2017	Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants	2018	Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants	Rang 2018
Allemagne	8 789	Grèce	5 295	Chypre	8 805	1
Grèce	4 625	Chypre	5 235	Grèce	6 051	2
Autriche	4 587	Luxembourg	3 931	Malte	4 276	3
Malte	3 989	Malte	3 502	Liechtenstein	3 857	4
Luxembourg	3 582	Islande	3 142	Luxembourg	3 694	5
Chypre	3 350	Autriche	2 526	Islande	2 098	6
Islande	3 320	Allemagne	2 402	Allemagne	1 954	7
Suisse	3 101	Suède	2 220	Suède	1 786	8
Hongrie	2 870	Italie	2 089	France	1 644	9
Bulgarie	2 655	Suisse	1 974	Belgique	1 588	10

Source : Eurostat

Evolution des pays d'origine des primo-demandeurs

Les trois premiers pays d'origine des primo-demandeurs n'ont pas changé par rapport à 2017 : Syrie, Afghanistan et Irak. Les Syriens représentent 14% du nombre total des primo-demandeurs et demeurent la première nationalité depuis 2013⁶. Parmi les 80 920 demandes, 55% ont été déposées en Allemagne soit 44 165. Les Syriens constituent la principale nationalité dans huit États membres : la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, Chypre, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, et la Suède. Un changement peut être noté dans le classement des trois premières nationalités : l'Afghanistan devance à présent l'Irak. Les Afghans représentent 7% des primo-demandeurs avec 40 990. 29% des primo-demandeurs Afghans ont déposé leur demande en Grèce (11 820). Ils sont la principale nationalité dans cinq États membres : la Bulgarie, la France, la

6 — Eurostat, *Communiqué de presse 46/2019*, 14 mars 2019.

Croatie, la Hongrie, et la Slovaquie. L'Irak constitue la troisième principale nationalité des primo-demandeurs avec 7% et 39 595 demandes. Plus de 41% ont été enregistrés en Allemagne et ils représentent la principale nationalité dans deux États: la Finlande et l'Islande.

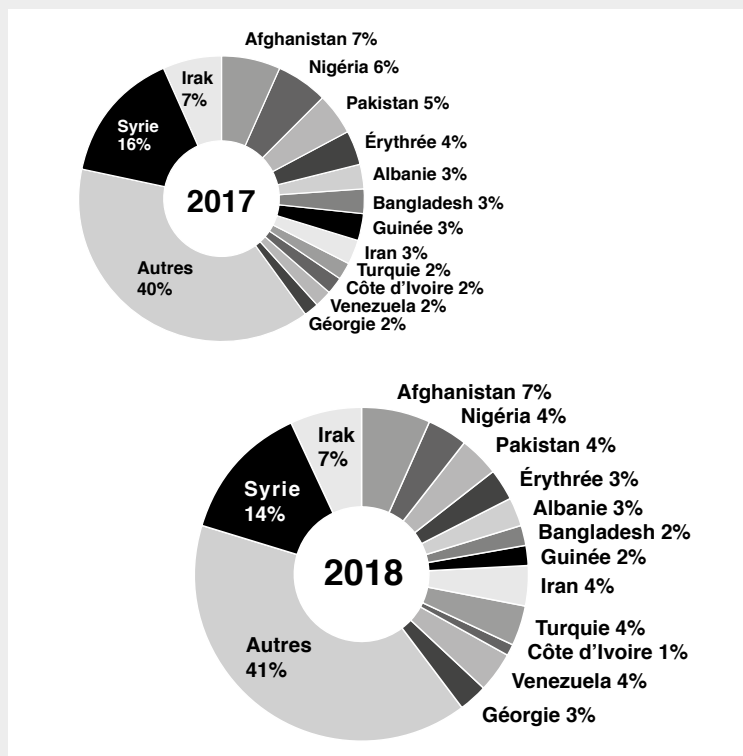
La part de ces trois nationalités dans l'ensemble des premières d'asile reste relativement stable avec 28%, comparé à 30% en 2017. La part des demandes syriennes continue de baisser passant de 28% en 2016, 16% en 2017, et 14% en 2018. La part des demandes afghanes et irakiennes restent quant à elles stables à 7%. Malgré la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie depuis le 16 mars 2016⁷, ces trois nationalités ont connu une forte baisse en 2017 qui ne s'est pas réellement confirmée en 2018. Les besoins de protection internationale restent importants pour ces nationalités où les situations sécuritaires ne sont pas suffisamment améliorées⁸.

Le reste du classement se compose du Pakistan (24 705), de l'Iran (23 195), du Nigéria (22 120), de la Turquie (21 965), du Venezuela (21 920), de l'Albanie (19 025), de la Géorgie (17 980), de l'Érythrée (14 954), et de la Guinée (13 295). Pour les principaux pays d'origine communs en 2017 et 2018, on peut constater une baisse des demandes des personnes originaires du Pakistan (-16%), de l'Érythrée (-39%), de l'Albanie (-14%), de la Guinée (-25%), et du Nigéria (-43%). Après plusieurs années d'augmentation, le Bangladesh et la Côte d'Ivoire ne figurent plus parmi la liste des principaux pays d'origine suite une baisse respective de 34% et 40%. La Turquie poursuit quant à elle son augmentation avec une hausse de 50% par rapport à 2017. L'Iran est également en hausse de 34%. Deux pays font leur apparition dans les principaux pays d'origine : le Venezuela et la Géorgie, avec des augmentations respectives de 68% et 80%.

7 – Voir *infra* dans ce chapitre.

8 – Voir *supra* Chapitre 1. Monde.

Primo-demandeurs d'asile dans les États de l'UE en 2017 et 2018.



Source : Eurostat

Une protection inégale à travers l'Union

En 2018, les 28 États membres ont rendu un total de 581 955 décisions de première instance – contre 961 610 en 2017 – et 308 830 décisions « définitives »⁹ contre 281 545 en 2017¹⁰. Au total, sur les 890 785 décisions prises (première instance et définitives)

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 rendues en première instance dont les délais de recours seraient forclo.

10 — Eurostat, Décisions de première instance sur les demandes par nationalité, âge et sexe, données annuelles agrégées ; Eurostat, *Décisions définitives sur les demandes par nationalité, âge et sexe*, données annuelles agrégées.

en 2018, les États membres ont rendu 333 325 décisions positives accordant une protection, dont 217 400 en première instance et 115 925 après un recours, soit une baisse de 37% par rapport à 2017 (532 865 décisions positives). Le taux de protection global¹¹ en 2018 est de 57% (55% en 2017), le taux de protection en première instance est de 37% (45% en 2017), et de 36% en phase de recours (35% en 2017).

En 2018, l'Allemagne est le pays qui a enregistré le plus grand nombre de personnes ayant obtenu une protection avec 139 555 soit 42% des décisions positives octroyées dans l'UE, suivie de l'Italie avec 47 885, la France avec 41 440, l'Autriche avec 20 700, la Suède avec 19 585, le Royaume-Uni avec 17 205, la Grèce avec 15 805, et la Belgique avec 10 245. Les pays en bas du classement sont l'Estonie (20), la Lettonie (30), la Slovaquie (45), la Croatie (155), la République tchèque (165), et la Hongrie (365). Mis en perspective avec le nombre d'habitants par pays, l'Autriche apparait en tête de classement avec 2 345 personnes par million d'habitants, puis la Suède avec 1 935, l'Allemagne avec 1 685, le Luxembourg avec 1 660, la Grèce avec 1 470, Chypre avec 1 415, Malte avec 1 385. La France est à la 11^{ème} position avec 620 personnes bénéficiant d'une protection par million d'habitants. En bas du classement, on retrouve, la Slovaquie (10), la Pologne (10), l'Estonie (15), la Hongrie (35), la Roumanie (35), la Croatie (40), le Portugal (60), et l'Espagne (65).

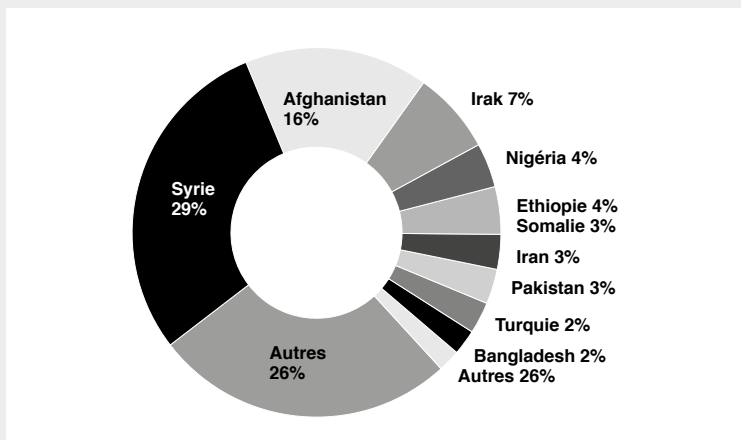
Les taux d'accord en première instance sont très variables d'un État membre à un autre avec une moyenne européenne à 37%. Dans le haut du classement, on retrouve l'Irlande (86%), le Luxembourg (72%), le Portugal (60%), la Slovaquie (56%), la Lituanie (50%), la Finlande (54%), l'Autriche (44%), Malte (43%), la Roumanie (46%), l'Allemagne (42%), à l'opposé de la République tchèque (11%), l'Espagne (24%), l'Estonie (27%), la France (28%), l'Italie (32%),

11 — 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 37% correspondant à la part des décisions positives dans le nombre total de décisions.

et la Bulgarie (35%). Les taux d'accord en première instance sont globalement en baisse pour les États membres, avec des diminutions notables pour l'Allemagne de 50 à 42%, l'Estonie de 61 à 27%, l'Espagne de 35 à 24%, l'Italie de 41 à 32%, la Lettonie de 74 à 24%, et Malte de 68 à 43%. Quelques hausses importantes sont constatées au Danemark de 24 à 50%, en Grèce de 43 à 47%, au Luxembourg de 66 à 72%, en Hongrie de 31 à 38%, et au Portugal de 52 à 60%.

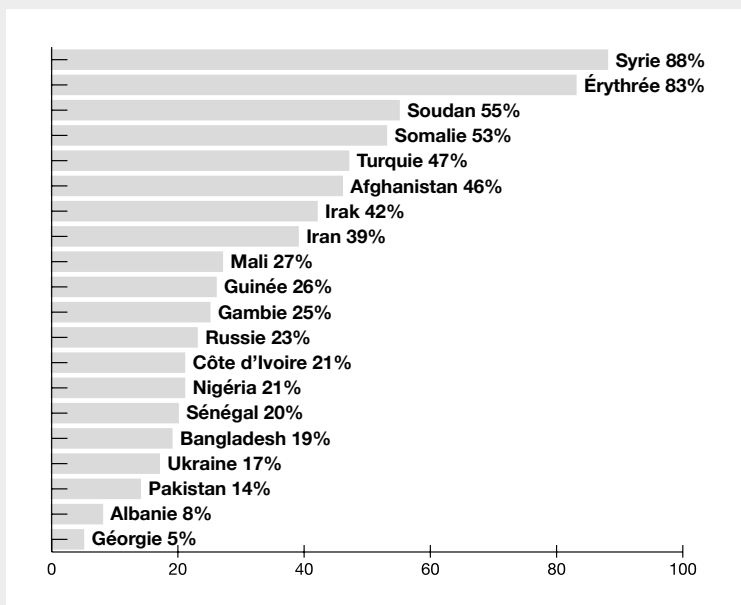
Les principaux bénéficiaires d'une protection dans l'UE restent les Syriens avec 96 125 personnes soit 29% du nombre total de personnes ayant obtenu une protection dans l'UE, puis les Afghans avec 53 465 personnes soit 16%, et les Irakiens avec 24 605 soit 7%. Cette répartition des trois premières nationalités était la même en 2017, avec cependant des parts plus importantes pour chaque nationalité, respectivement 32%, 19% et 12%. Les Syriens sont le premier groupe à bénéficier d'un statut de protection dans seize États membres, mais 70% d'entre eux ont été enregistrés en Allemagne (66 990). Parmi les autres nationalités bénéficiant d'un statut de protection dans l'UE, on retrouve l'Éthiopie (4%), le Nigéria (4%), la Somalie (3%), le Pakistan (3%), l'Iran (3%), la Turquie (2%), le Bangladesh (2%). Les trois premières nationalités sont également différentes selon les États, on y retrouve la Macédoine du Nord en Estonie, Lituanie et Lettonie, Antigua et Barbuda en Irlande, le Yémen et le Kosovo en Espagne, le Swaziland en France, la Thaïlande en Lituanie, Madagascar à Malte et au Royaume-Uni. Le taux de reconnaissance en première instance est supérieur à 50% pour les pays suivants : Syrie (88%), Érythrée (83%), Soudan (55%), et Somalie (53%). Les pays avec un taux de reconnaissance en dessous de 15% sont le Pakistan (14%), l'Albanie (8%) et la Géorgie (5%).

Demandeurs d'asile bénéficiaires d'un statut de protection internationale dans l'UE, par nationalités, en 2018



Source : Eurostat

Taux de reconnaissance en première instance pour les vingt nationalités avec le plus grand nombre de décisions prononcées en première instance dans l'UE, 2018



Source : Eurostat

S'agissant des types de protection accordée, 49% sont des statuts de réfugié, 30% sont des protections subsidiaires, et 21% des statuts de protection sur motifs humanitaires. Par rapport à 2017, la part des protections humanitaires est en augmentation passant de 14 à 21% alors que la part des protections subsidiaires est en baisse passant de 35 à 30%. C'est la troisième année consécutive que la part des protections à titre humanitaire est en augmentation, même si leur nombre a diminué de 11% par rapport à 2017. L'Allemagne et l'Italie sont toujours les deux principaux pays à utiliser cette forme de protection avec respectivement 25 515 personnes et 31 995 personnes concernées. L'Allemagne a émis deux fois moins cette protection par rapport à 2017, alors que l'Italie en a émis plus (+60%). Parmi les autres États qui utilisent cette protection, la Suède est en hausse (+179%), ainsi que l'Autriche (+49%), le Danemark (+878%), et l'Irlande (+236%).

Enfin, le nombre de décisions définitives en appel est en hausse de 16%, ainsi que le nombre de décisions positives suite à un appel de 22%. Le taux de protection en appel est stable à 36% par rapport à 2017. On constate des évolutions très différentes selon les pays, avec une hausse importante en Italie de 241% du nombre des décisions définitives, et une hausse de 416% du nombre de décisions positives en appel. De même en Suède, avec une hausse de 31% du nombre de décisions définitives et une hausse de 101% des décisions positives après appel. Sur ces deux pays, les taux de protection en appel ont augmenté respectivement de 26% à 40%, et de 24% à 36%.

878 600 demandes en instance de protection internationale sont en cours d'examen à la fin de l'année 2018, en légère baisse par rapport à 2017 (927 000).

Réforme du règlement européen sur les statistiques en matière de migration : quels enjeux et quels impacts ?

Le 16 mai 2018, la Commission européenne a publié sa proposition de réforme du règlement (CE) n° 862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale¹². Ce règlement encadre la collecte obligatoire de statistiques sur l'asile et la gestion des migrations dans chaque État membre par Eurostat en tant qu'office de statistique de l'Union européenne (UE). Cette proposition de refonte s'intègre pleinement dans l'Agenda européen en matière de migration¹³ dont l'objectif est d'améliorer la gestion des flux migratoires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Parmi les mesures nécessaires identifiées, l'amélioration de la base d'informations dans ces domaines y figure. Cet objectif était déjà inscrit dans le programme de travail d'Eurostat pour 2018 avec une attention particulière apportée aux demandeurs d'asile et au contrôle de l'application des lois sur la migration, notamment des retours¹⁴.

Cette proposition porte en priorité sur la protection internationale, les retours, et les permis de résidence. L'objectif de la Commission est d'améliorer la collecte de statistiques afin de débattre des politiques migratoires et d'asile sur la base de données appropriées. Plusieurs rapports sur l'état d'avancement de l'Agenda en matière de migration recommandent la modification de ce règlement pour améliorer la collecte de données sur les retours, avec une fréquence plus élevée, sur les réinstallations, les permis de résidence et les

12 – Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°862/2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale*, COM(2018) 307 final, 16 mai 2018.

13 – Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

14 – Commission européenne, *Proposition de Règlement modifiant le règlement (CE) n°862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale*, COM(2018) 307 final, 16 mai 2018.

enfants migrants. Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission propose les modifications suivantes : une collecte trimestrielle au lieu d'annuelle sur les obligations de quitter le territoire et les retours, des nouvelles ventilations pour les statistiques sur les demandes d'asile de mineurs non accompagnés, sur les réinstallations, sur les primo-demandeurs d'asile, sur les demandes de réexamen dans le cadre du règlement Dublin, sur les permis de résidence, sur les obligations de quitter le territoire, et sur les retours.

Cependant, l'approche limitée de la refonte est remise en cause notamment par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE)¹⁵. L'organisation relève notamment des lacunes sur les décisions de rejet de demande d'asile, actuellement définies comme « décisions de première instance de rejet des demandes de protection internationale, telles que les décisions considérant les demandes comme irrecevables ou infondées et les décisions arrêtées selon des procédures prioritaires et accélérées ». Ainsi, les États membres fournissent des données sur des décisions négatives sans différencier les décisions basées sur le mérite et sur l'admissibilité, ou les décisions prises dans le cadre d'une procédure normale ou accélérée. Ainsi, selon les directives techniques d'Eurostat, les décisions basées sur l'admissibilité telles que celles relatives au concept de « pays tiers sûrs » sont comptés comme des décisions de rejet. Cette approche tend à confondre les motifs de rejet de décisions et fausse les données des autorités nationales d'asile et leur taux de protection. Ce fut le cas en Grèce en 2016, où Eurostat a enregistré un taux de protection de 55,3% pour les demandeurs d'asile syriens en comptant les décisions basées sur le concept de « pays tiers sûr » avec les décisions de fond. En comparaison, le Service d'asile grec a enregistré un taux de protection de 99,1% en ne comptant que les décisions de fond¹⁶. La tendance des États membres à vouloir recourir de plus en plus aux critères d'admissibilité doit donc amener à un cadre plus strict sur la collecte des données sur les décisions de rejet de manière ventilée.

15 — ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal amending the Migration Statistics Regulation COM(2018) 307*, Juin 2018.

16 — *Ibid.*

En outre, le règlement encadre la collecte de données sur les décisions d'accord ou de retrait d'un statut de réfugié ou de protection subsidiaire, mais il ne distingue pas le motif de retrait, si c'est une cessation de statut ou une révocation du statut. Il est ainsi impossible d'évaluer si le statut de protection internationale a été retiré car les besoins de protection n'étaient plus pertinents ou pour des raisons dues au comportement de l'individu. C'est un enjeu majeur dans la révision du règlement Qualification en cours depuis 2016 où les motifs de révision du statut de protection font débat.

Sur les nouvelles données introduites par la révision de la Commission, plusieurs lacunes sont à noter. En premier lieu, ECRE propose de renforcer la définition sur les procédures spéciales (accélérées et à la frontière) dont l'interprétation a mené à un manque d'informations dans les bases de données. L'organisation propose que les autorités nationales fournissent des données plus détaillées sur les procédures accélérées et celles menées aux frontières afin de pouvoir faire une évaluation adéquate de l'utilité de ces procédures dans le cadre du régime d'asile européen commun. Cette nouvelle règle n'impliquera pas ou peu de changement pour les autorités nationales qui pour un bon nombre d'États membres collectent déjà ces données. L'introduction d'une collecte de données sur l'évaluation de l'âge et de la minorité permettrait également de renforcer les politiques de prise en charge des mineurs dans les procédures d'asile, enjeu majeur qui a mobilisé les agences européennes, le Conseil de l'Europe et les ONG¹⁷. La rétention est également le point faible de cette révision. Le manque cruel de données sur la rétention des demandeurs d'asile est une lacune importante du régime d'asile européen commun et de la politique européenne de retour. Les données sur la rétention sont essentielles compte tenu des conséquences graves d'une privation de liberté sur une personne, et de la responsabilité légale de l'État d'utiliser la rétention en dernier recours comme l'exige le droit européen.

17 – Voir *infra* Chapitre 4. Dossiers thématiques. Les mineurs non accompagnés dans la demande d'asile.

Enfin, la réunification familiale devrait avoir un rôle clé dans la politique d'asile des États membres. Les récentes évolutions législatives restreignant l'accès au droit à l'unité familiale pour les bénéficiaires d'une protection internationale appellent à une plus grande surveillance des pratiques nationales, notamment par le suivi statistique.

Si la révision propose une collecte de données trimestrielle au lieu d'annuelle sur le retour, elle est particulièrement silencieuse sur le règlement Dublin. Le règlement Dublin est au cœur du régime d'asile européen commun mais c'est aussi un système extrêmement complexe et mouvant¹⁸. La révision de ce règlement devrait être l'opportunité d'introduire une mise à jour plus régulière et périodique des données liées au règlement Dublin.

Morts et disparus : l'autre face des flux migratoires

Compter et documenter les cas de décès et de disparitions

Depuis l'augmentation des arrivées vers l'Europe, le suivi des statistiques sur les flux migratoires est devenu un enjeu majeur dans les politiques migratoires et d'asile. Si les chiffres des arrivées irrégulières sont particulièrement étudiés, une autre donnée est de plus en plus suivie : celle des décès et des disparus. Ce travail de collecte de données n'est pas nouveau mais a trouvé un plus grand écho dans l'actualité de ces dernières années, en particulier face aux crises de débarquement en mer Méditerranée¹⁹. La base de données « Morts à la frontière » (*Deaths at the Border Database*²⁰) a collecté des informations auprès des autorités locales en Grèce, à

18 – Voir *infra* dans ce chapitre.

19 – Voir *infra* ce chapitre et Chapitre 4. Dossiers thématiques. Les routes migratoires

20 – Site accessible sur <http://www.borderdeaths.org/>

Gibraltar, en Italie, à Malte et en Espagne sur les corps de migrants retrouvés entre 1990 et 2013. Sur une autre région du monde, le fichier de données australien sur les morts aux frontières (*Australian Border Deaths Dataset*²¹) produit par l'Observatoire des passages frontaliers (*Border Crossing Observatory*) de l'Université Monas documente les morts liés aux frontières australiennes depuis 2000. Entre 2000 et 2016, un consortium de journalistes a administré le site *Migrant Files*²² portant sur les décès de personnes tentant de rejoindre ou de rester de manière irrégulière en Europe.

Initié en octobre 2013 suite aux décès de 368 personnes sur l'île italienne de Lampedusa, le projet « Missing Migrants Project » est une initiative commune au Centre mondial d'analyse des données migratoires de l'Organisation internationale des migrations (*Global Migration Data Analysis Centre – GMDAC*) et la Division médias et communication de l'OIM²³. L'objectif de ce projet est de dénombrer les migrants, incluant les réfugiés et les demandeurs d'asile, décédés durant le trajet migratoire en dehors de leur pays de résidence. Le GMDAC a publié plusieurs rapports sur les décès et les disparus sur les routes migratoires et sur la nécessité d'améliorer la collecte de ces données. Le projet se base sur différentes sources d'informations telles que les garde-côtes et les garde-frontières, les autorités sanitaires, les rapports d'associations, les entretiens avec les migrants, et les médias. Dans la région de la Méditerranée, les données se basent sur les informations transmises par les autorités nationales aux bureaux nationaux de l'OIM et qui sont ensuite partagées auprès de l'équipe du projet. Les données proviennent également des organisations internationales telles que le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui accueillent les survivants aux points de débarquement en Italie et en Grèce. L'OIM et le HCR coordonnent régulièrement leurs données sur les morts et disparus en Méditerranée. Au débarquement, les

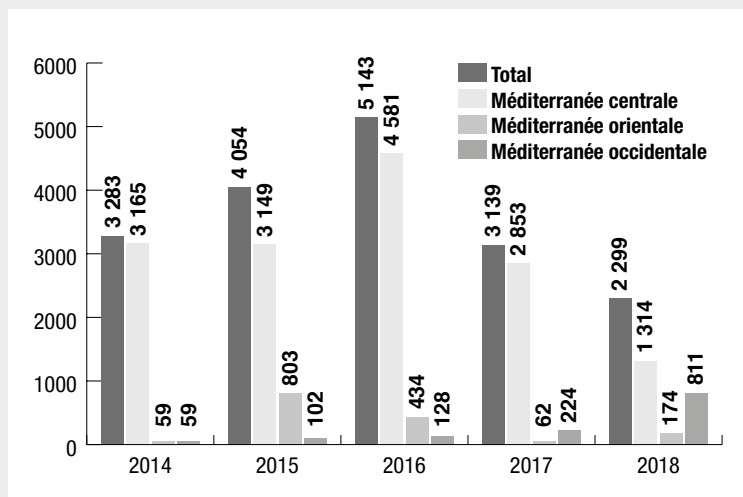
21 – Site accessible sur <https://arts.monash.edu/border-crossing-observatory/research-agenda/australian-border-deaths-database>

22 – Site accessible sur <http://www.themigrantsfiles.com/>

23 – Site accessible sur <https://missingmigrants.iom.int/>

équipes du HCR et de l'OIM questionnent les survivants à propos des cas de décès et de disparitions auxquels ils ont pu être confrontés sur leur parcours. Le Secrétariat régional des migrations mixtes (*Regional Mixed Migration Secretariat*) et la plateforme des migrations mixed (*Mixed Migration Hub*) mènent également des entretiens auprès des migrants dans les pays de transit et de destination en Afrique et en Europe.

Morts sur les routes migratoires entre 2014 et 2018



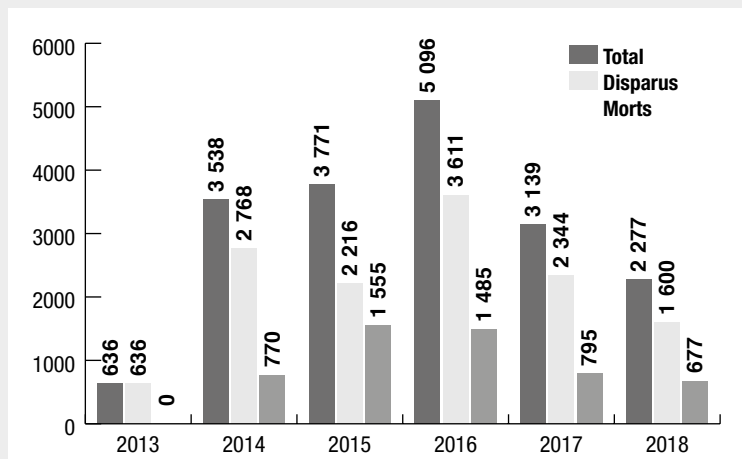
Source : Missing Migrant Project

Une mortalité en hausse sur les routes migratoires malgré des arrivées en baisse

Le HCR assure également un suivi des données sur les disparus et les morts. Sur son portail en ligne, l'organisation publie régulièrement une mise à jour des décès et des disparus en mer en Europe²⁴. Selon le HCR, les données sont issues de sources d'informations variées incluant les informations issues des survivants et des membres de familles collecté par les équipes du HCR, les garde-côtes, les navires, les médias et les organisations de la société civile.

24 — Site accessible sur <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Disparus et morts entre 2013 et 2018 en mer



Source: HCR Europe, Dead and missing at sea, December 2018.

Cette base de données détaille les données selon différentes zones géographiques, par mois, selon les routes migratoires, par pays d'origine des migrants. Elle met également en perspective le nombre de décès avec le nombre d'arrivées irrégulières, permettant ainsi de nuancer les déclarations sur la baisse du nombre de décès en mer Méditerranée. Si le nombre d'arrivées irrégulières et de décès est en baisse, le ratio est quant à lui plus élevé. Selon le HCR, en 2017, pour 1 000 arrivées en Grèce on comptait 1,8 mort, il est de 5,8 en 2018²⁵. En Italie, il était de 24,1 en 2017, il est de 54,7 en 2018. En Espagne, il était de 9,6 en 2017, il est de 13,8 en 2018.

La route de la mer Méditerranée compte le nombre le plus important de décès et de disparitions de migrants à travers le monde, mais elle ne doit pas faire oublier les tragédies sur les autres parcours migratoires. Le nombre de décès le long des routes terrestres aux frontières de l'Europe ont augmenté en 2017 et en 2018, avec respectivement 75 et 136 décès enregistrés par le HCR²⁶.

25 — HCR Europe, *Dead and missing at sea, January 2017 – December 2018*, 15 février 2019

26 — HCR, *Voyages de désespoir, Janvier à Décembre 2018*, Janvier 2019.

Les zones à risque sont notamment le fleuve Evros à la frontière gréco-turque, la route entre la frontière terrestre gréco-turque et Thessalonique, la frontière croato-slovène, la frontière franco-italienne, et la frontière terrestre aux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla avec le Maroc. Les tentatives de traverser par bateau la Manche depuis la France vers l'Angleterre depuis les côtes françaises ont également causé la perte de 55 personnes depuis 2015. En amont des frontières européennes, de nombreux migrants périssent également sur les routes migratoires à travers les déserts au Maroc, au Niger, et en Libye, ou sont victimes de violences, de torture, de trafic d'êtres humains, ou placés en détention de manière arbitraire.

Les trois principales routes migratoires maritimes pour rejoindre l'Europe sont devenues de plus en plus dangereuse à emprunter, la mortalité a considérablement augmenté. La simple baisse des arrivées irrégulières ou du nombre de décès en mer Méditerranée se révèle ne pas être un indicateur fiable du succès des politiques migratoires. La politique de fermeture des frontières, de criminalisation des opérations de sauvetage en mer Méditerranée et de sécurisation des routes migratoires ont rendu les parcours de migration plus dangereux augmentant les risques de vulnérabilités et les besoins de protection des migrants²⁷.

27 — Voir *infra* Chapitre 4. Dossiers thématiques.

2 • Une politique européenne axée sur le contrôle des frontières, qui restreint l'accès à l'asile

Gestion des arrivées maritimes : Ultimes défaillances de la solidarité européenne

Crises autour du débarquement des migrants secourus en mer

L'année 2018 a été marquée par de multiples crises relatives au sauvetage et au débarquement des migrants secourus en mer Méditerranée, alors que les arrivées en Europe par la mer poursuivent progressivement leur baisse. De 1 015 877 en 2015, les arrivées en Europe par la mer Méditerranée ont chuté en 2016 à 363 425, à 172 324 en 2017, pour atteindre un niveau de 116 647 arrivées en 2018²⁸. Il est à rappeler que la baisse des flux migratoires ne signifie pas une baisse des besoins de protection internationale, qui ont au contraire augmenté ces dernières années selon le HCR²⁹. De plus, les traversées opérées par les migrants n'en sont pas moins dangereuses voire mortelles³⁰. Sur les trois pays principaux d'arrivées, on observe des tendances différentes. Les arrivées en Espagne ont augmenté de 131% par rapport à 2017, avec 65 400 arrivées en 2018 et 28 300 en 2017³¹. Les principaux pays d'origine sont le Maroc, la Guinée, le Mali, l'Algérie et la Côte d'Ivoire.

28 — HCR, *Voyages de désespoir*, Op.cit.

29 — HCR, *68,5 millions de personnes déracinées, un chiffre record aux conséquences massives sur les pays en développement*, 19 juin 2018.

30 — Voir *supra* ce chapitre.

31 — HCR, *Voyages de désespoir*, Op.cit. 58 600 par la mer et 6 800 par la terre.

La tendance est complètement opposée sur l'Italie où les arrivées ont diminué de 80% par rapport à 2017, passant de 119 400 arrivées en 2017 à 23 400 en 2018. Sur cette route, les principaux pays d'origine sont la Tunisie, l'Érythrée, l'Irak, le Soudan, et le Pakistan. Enfin, les arrivées en Grèce ont augmenté de 45% par rapport à 2017, avec 50 500 arrivées en 2018 contre 35 400 en 2017³². Les principaux pays d'origine parmi les arrivées sont l'Afghanistan, la Syrie, l'Irak, la République démocratique du Congo, et la Palestine. Si la fermeture de la route de la Méditerranée centrale et la politique restrictive des autorités italiennes dans l'accueil des migrants peut être mise en cause dans cette évolution, d'autres facteurs ont également favorisé l'augmentation des arrivées en Espagne. Selon le HCR, le nombre de Guinéens, d'Ivoiriens, de Gambiens et de Maliens, fuyant notamment les violences dans le nord et le centre du Mali, était plus important qu'en 2017. Les Algériens étaient également plus nombreux lors de la seconde moitié de l'année. En outre, les arrivées en Grèce restent relativement élevées et même en hausse par rapport à 2017 malgré la mise en œuvre de la déclaration Union européenne (UE)-Turquie depuis mars 2016, reflétant des besoins de protection toujours présents parmi les migrants arrivant par la route de la Méditerranée orientale.

Le nombre d'arrivées en Italie par la voie maritime était globalement déjà en baisse depuis 2017, mais ont particulièrement chuté à partir de juin 2018 au niveau le plus bas des trois pays d'arrivées. La route de la Méditerranée centrale et la situation italienne ont été au cœur de l'actualité de l'année 2018. En effet, en juin 2018, l'Italie met fin aux opérations de débarquement sur son sol des navires assurant les opérations de sauvetage par des ONG et des navires marchands au large de la Libye, qui est devenu la zone de recherche et de sauvetage libyenne (Search and Rescue Region – SRR)³³. Cette décision a ainsi entraîné une série de négociations européennes longues et fastidieuses pour chaque bateau afin de répartir les personnes secourues entre les États membres volontaires. Depuis juin

32 – HCR, *Voyages de désespoir*, Op.cit. 58 600 par la mer et 6 800 par la terre.

33 – Voir *infra* Chapitre 4. Dossiers thématiques. Les routes migratoires

2018, 12 accords *ad hoc* de répartition ont dû être âprement négociés entre plusieurs États membres de l'UE volontaires pour accueillir les migrants secourus, parmi lesquels : la France, l'Espagne, le Portugal, Malte, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, l'Albanie, l'Irlande, la Norvège, la Roumanie³⁴. Certaines États se sont engagés de manière occasionnelle sur certains accords (Norvège, Roumanie, Albanie, Pays-Bas, Belgique), et d'autres États se sont plus systématiquement portés volontaires sur ces accords de répartition *ad hoc* (France, Espagne, Portugal, Malte, Allemagne, Luxembourg).

Des accords de répartition *ad hoc* à la mise en œuvre opaque

Ces accords de répartition portent cependant sur les migrants éligibles à l'asile, et supposent donc que les autres ressortissants arrivés de manière irrégulière seront inscrits dans des procédures d'éloignement vers leurs pays d'origine depuis le pays de débarquement. L'organisation de l'accueil, de la sélection et du transfert des migrants débarqués est particulièrement opaque. Selon le HCR, malgré une mobilisation des États européens à accueillir une partie des migrants, « *le processus de sélection et les transferts ont souvent été sapés par des incohérences dans les procédures et les critères appliqués, ce qui a entraîné d'importants retards dans les modalités de transfert voire, dans certains cas, le maintien en détention prolongée de réfugiés et migrants durant la procédure* »³⁵. Les délais d'attente enregistrés peuvent aller d'une semaine à trois mois. Pendant ce temps, les associations locales espagnoles et maltaises ont pu constater que les migrants débarqués sont maintenus dans des centres fermés dans l'attente de leur transfert vers l'État membre qui aura sélectionné les migrants éligibles à l'asile. À Malte, les migrants sont maintenus *de facto* dans le centre de réception initiale de Marsa. Dans l'attente de ces procédures, les demandeurs d'asile ne peuvent pas déposer de demande d'asile

34 — En Italie, l'Eglise Catholique s'est engagé à prendre en charge plus d'une centaine de migrants sur le navire qui a débarqué à Diciotti en Italie.

35 — UNCHR, *Voyages de désespoir*, Op.Cit.

auprès des autorités locales de l'État de débarquement, mais ne disposent pas non plus d'un statut de demandeur d'asile et des droits associés³⁶. En Espagne, les migrants débarqués se sont vus proposer d'être transférés en France, sans possibilité d'accéder en premier lieu à la procédure de demande d'asile ni d'accéder à des informations sur les procédures. Le cadre d'accueil et de prise en charge des migrants débarqués ne s'est pas effectué dans le respect des garanties procédurales établies par le régime d'asile européen commun.

En outre, les procédures d'évaluation et la sélection des migrants relevant de l'asile par les États membres sont particulièrement opaques. La France a, par exemple, organisé à plusieurs reprises des « missions de solidarité européenne » de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) en Espagne, en Italie et à Malte³⁷ afin d'effectuer une procédure de détermination de statut. Le transfert vers la France est ensuite facilité par la délivrance d'un laissez passer ou un visa, le dépôt de la demande d'asile est enregistré auprès des Préfectures et les personnes sont répartis dans des centres d'accueil par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ce système se base sur l'expérience des opérations de relocalisation opérées depuis l'Italie et la Grèce à partir de 2015³⁸. Le Portugal a quant à lui sélectionné les migrants à travers des entretiens menés par le Service des frontières et des étrangers avant d'opérer le transfert, sans reprendre les procédures mises en œuvre dans le cadre des décisions de relocalisation. En Italie, le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a apporté son soutien sur demande des autorités italiennes pour l'accueil et l'évaluation des 47 migrants à bord du Sea Watch 3 qui a débarqué au port de Catane³⁹. Suite à une requête des autorités italiennes, la Commission européenne a mandaté l'EASO pour faciliter l'ensemble de l'opération dans les 24 heures, incluant

36 — ECRE, *Relying relocation, ECRE's Proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation*, January 2019.

37 — OFPRA, *Données de l'asile 2018*. 15 janvier 2019.

38 — ECRE, *Relying relocation*, Op.cit.

39 — EASO, *EASO support on the Sea Watch 3's disembarkation*. Publication en ligne.

l'interprétation, la méditation culturelle, l'accès à l'information, le pré-enregistrement et la pré-évaluation pour établir une liste de distribution pour chaque État membre.

Ces processus d'évaluation et de sélection varient d'un État membre à un autre, et s'inscrivent en dehors des garanties procédurales définies par le droit européen. L'accès à l'information, à une aide juridique, l'identification des vulnérabilités, la protection particulière pour les mineurs non accompagnés, le droit au recours, l'accès à l'interprétariat sont autant de droits et de garanties protégés par le régime d'asile européen commun qui semblent être mis de côté afin de mettre en œuvre ces accords de répartition obtenus sur le fil par la diplomatie européenne.

Vers un mécanisme de débarquement et de répartition permanent ?

L'opacité de ces accords de répartition *ad hoc* porte également sur la mise en œuvre effective des engagements des États européens. Si l'engagement chiffré pour chaque État n'est pas toujours correctement et clairement communiqué, le plus généralement par le biais de déclaration à la presse, il n'existe pas de suivi systématique, coordonné ou centralisé des transferts et de l'accueil effectif des migrants dans les États membres engagés sur ces accords. Entre juin et décembre 2018, 1 892 migrants étaient concernés par ces accords de répartition⁴⁰. Selon le HCR, 423 migrants ont été transférés vers États européens en 2018 dans le cadre de ces accords *ad hoc*⁴¹. Pour la France, sur les 296 engagés, 205 seraient arrivés selon les publications de l'OFII sur les réseaux sociaux (Twitter). Au Portugal, une communication du Ministère de l'intérieur a indiqué en novembre 2018 que 86 migrants ont été accueillis dans le cadre de ces accords⁴².

40 — Aquarius (17 juin, Espagne) : 629 ; Lifeline (27 juin, Malte) : 234 ; Navire Frontex et Navire de garde-côtes itelin (16 juillet, Italie) : 450 ; Open Arms (9 août, Espagne) : 87 ; Navire garde-côte maltais (13 août, Malte) : 114 ; Aquarius (15 AOoût, Malte) : 141 ; Diciotti (Italie) : 179 ; Aquarius (30 septembre, Malte) : 58.

41 — Libération, *Les migrants coincés dans le bourbier maltais*, P.Alonso, 14 avril 2019

42 — ECRE, *Relying on relocation*, Janvier 2019

Ces accords *ad hoc* de répartition et la difficulté de négocier pour chaque bateau une répartition entre des États européens volontaires, au détriment des conditions de vie des migrants en attente sur les navires de sauvetage en mer, a renforcé la nécessité de s'accorder sur la refonte du régime d'asile européen commun, et plus particulièrement sur le règlement Dublin. Les discussions au point mort depuis le lancement de la révision du RAEC en 2016⁴³ ont donc dévié vers un système de répartition *ad hoc* plus pérenne et automatique avec des États membres volontaires.

À défaut d'une refonte du règlement Dublin, la mise en place d'un mécanisme clair et juste de répartition permettrait d'éviter des attentes trop longues pour les migrants secourus et les équipes de sauvetage, de systématiser des procédures de débarquement, d'accueil et de prise en charge, et de garantir le respect des droits des migrants et des demandeurs d'asile. Si la Commission européenne a proposé en juillet 2018 des dispositifs de « centres contrôlés » en Union européenne et des « plateformes de débarquement » dans les pays tiers, elle a surtout éveillé de grandes inquiétudes sur le respect de l'obligation d'accueil de l'UE face aux besoins de protection internationale. Le concept de « centre contrôlé » semble s'inspirer des *hotspots* mis en place en Italie et en Grèce alors que cette expérience ne peut être considérée comme un modèle de référence dans l'accueil et la prise en charge des migrants et des demandeurs d'asile.

Les plateformes de débarquement n'ont pas reçu d'échos positifs de la part des États africains et ne font pas non plus l'unanimité dans l'UE. Plus récemment, une proposition française et allemande aurait été discutée au niveau du Conseil de l'UE pour mettre en place un mécanisme de répartition systématique entre plusieurs États volontaires. Un tel accord devrait non seulement se baser sur les dispositions prévues par le droit européen et le régime d'asile européen commun, et ne pas faire oublier la nécessité d'aboutir la réforme engagée depuis 2016.

43 — Voir *infra* dans ce chapitre

La route des Balkans évolue et perdure au détriment des plus vulnérables

Dégradation de l'accueil en Grèce

Supposé être fermée suite aux politiques de renforcement des frontières des autorités nationales et européennes, les flux migratoires sont pourtant toujours importants sur la route des Balkans et les conditions de vie y sont de plus en plus précaires pour les migrants. En amont de cette route, la situation en Grèce fait naître de grandes inquiétudes⁴⁴. Malgré une baisse importante des arrivées irrégulières en Grèce depuis le pic de 2015 (856 700 arrivées), ce chiffre s'est accru en 2018 passant de 35 400 arrivées en 2017 à 50 500 arrivées⁴⁵. Cette hausse se constate autant sur la voie maritime qu'à la frontière terrestre gréco-turque. Les rapports dénonçant les violences à l'encontre des migrants mais aussi leurs conditions d'accueil dans la région se multiplient. Un rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT) fait état d'allégations selon lesquelles la police aurait infligé des mauvais traitements à des ressortissants étrangers retenus dans la région d'Evros et dans le centre de rétention de Moria sur l'île de Lesbos, et lors d'opérations de refoulement vers la Turquie au niveau du fleuve Evros⁴⁶. Les autorités grecques nient toutes opérations de refoulement et soulignent qu'à l'issue des enquêtes sur les allégations d'éloignements non officiels et de mauvais traitements par la police, aucune responsabilité disciplinaire de la police hellénique n'a été établie.

Un autre rapport de l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) propose une mise à jour des recommandations

44 — Sur l'évolution du droit d'asile en Grèce, voir *infra* dans ce chapitre.

45 — HCR, *Voyages de désespoir*, Op.Cit.

46 — Conseil de l'Europe, *Grèce: le comité anti-torture du Conseil de l'Europe appelle à améliorer la situation des patients psychiatriques, tout en critiquant une nouvelles fois le traitement réservé aux étrangers retenus*, 19 février 2019.

établies en 2016 sur le respect des droits dans les *hotspots* en Grèce et en Italie⁴⁷. Sur les 21 opinions publiées par l'Agence en 2016 pour les deux États membres, seules trois ont été correctement traitées, huit l'ont été sans amélioration significative, et aucun progrès n'a été constaté sur les dix recommandations restantes. La prise en charge des demandeurs d'asile reste aujourd'hui très précaire sur les îles grecques, passage obligé depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie. Le service grec de l'asile enregistre toutes les demandes de protection internationale au sein des *hotspots*. Tous les demandeurs d'asile ont l'obligation de rester dans ces centres jusqu'à la fin de la procédure d'asile, incluant la phase d'appel, sauf pour les personnes vulnérables et les cas de réunification familiale dans le cadre du Règlement Dublin. La moyenne d'attente pour les demandeurs d'asile sur les îles grecques est de 5 mois, et le HCR estime que 200 personnes sont en attente sur les îles depuis 2016⁴⁸. Pour les personnes vulnérables, les délais d'attente avant d'être transféré sur le continent grec sont également longs. Il faut en premier lieu attendre l'entretien d'évaluation de la vulnérabilité, puis le temps de transfert si la vulnérabilité est avérée qui est souvent retardé par le manque de places sur le continent grec. Le manque de dispositifs médicaux, de travailleurs sociaux, d'interprètes crée des délais importants ce qui rallonge la durée de séjour des demandeurs d'asile dans les *hotspots*, vulnérables ou non. En outre, les conditions de vie précaires au sein de ces centres créent des situations de vulnérabilité qui peuvent s'ajouter à celles déjà existantes pour certains demandeurs d'asile.

La Commission des migrations du Conseil de l'Europe a également alerté sur la situation humanitaire des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil et d'identification de Lesbos, Samos et Chios⁴⁹. Les équipements sanitaires sont inadaptés, un grand nombre de personnes sont hébergées dans des tentes, l'accès à l'alimentation

47 — European Union Agency for Fundamental Rights, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, FRA Opinion 3/2019, février 2019.

48 — *Ibid.*

49 — Conseil de l'Europe, *Redoubler d'efforts pour améliorer la situation des migrants et des réfugiés dans les îles grecques*, 31 janvier 2019.

est insuffisant et les services de santé sont inexistants. La situation sur l'île de Samos est particulièrement dégradée avec 3 700 personnes présentes pour une capacité de 700 places. La dégradation des conditions de vie alimente les tensions et les protestations de la part des demandeurs d'asile et des communautés locales.

Trois ans après, où en est la déclaration UE-Turquie ?

Le déclaration UE-Turquie est en œuvre depuis le 18 mars 2016, et a pour but de mettre fin aux arrivées irrégulières depuis la Turquie, d'améliorer les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie, et de mettre en place des voies d'accès légales pour les réfugiés syriens vers l'Europe. Après trois ans de mise en œuvre, la Commission européenne se félicite des résultats : les arrivées ont diminué de 97% revenant à un niveau encore plus bas qu'avant la déclaration, une baisse substantielle des nombres de morts et de disparus en mer, 6 millions d'euros ont été engagés pour soutenir la Turquie dans l'accueil des réfugiés, et la coopération pleine et entière de la Turquie a permis de faciliter les programmes de réinstallation. En mars 2019, 20 292 réfugiés syriens ont été réinstallés vers des États membres grâce à un soutien de 192 millions d'euros provenant du Fonds européen Asile, Migration et Intégration (FAMI)⁵⁰.

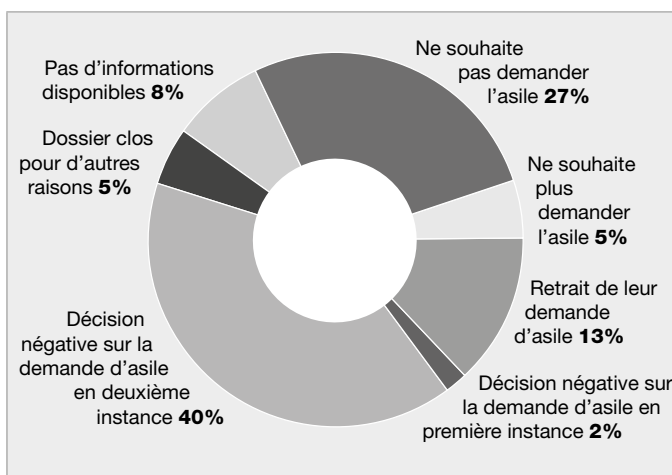
En contrepartie de la réinstallation de réfugiés syriens vers l'UE, la déclaration prévoit également le renvoi en Turquie de tous les nouveaux migrants en situation irrégulières qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016, y compris les demandeurs d'asile dont la demande est jugée infondée ou irrecevable. Dans le cadre de cet accord, 1 843 personnes ont été renvoyées vers la Turquie entre Avril 2016 et le 31 mars 2019⁵¹. 38% d'entre eux sont Pakistanais, suivi des Syriens (19%), des Algériens (11%), des Afghans (6%), des Bangladais (5%), des Irakiens (5%), des Marocains (3%), des Iraniens

50 — European Commission, *EU-Turkey Statement Three years on*, March 2019.

51 — HCR Greece, *Return from Greece to Turkey*, 31 mars 2019.

(3%), des Égyptiens (1%) et des Nigériens (1%). La courbe des retours est globalement en baisse depuis la mise en œuvre de la déclaration, avec 801 retours en 2016, 683 en 2017, 322 en 2018, et 37 au 31 mars 2019. 40% des personnes ont été renvoyées suite à une décision négative en deuxième instance de leur demande d'asile, 45% des personnes renvoyées vers la Turquie n'ont pas exprimé le souhait de déposer une demande d'asile ou ne souhaite plus déposer une demande d'asile ou ont retiré leur demande d'asile en Grèce.

Motifs des retours de la Grèce vers la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie



Source : HCR

Selon la Commission européenne, dans son rapport d'avancement de mars 2019, 2 437 migrants ont été renvoyés en Turquie depuis la Grèce, dont 1 836 en application de la déclaration UE-Turquie et 601 autres au titre du protocole bilatéral Grèce-Turquie⁵². Dans un autre rapport dédié aux trois ans de la déclaration UE-Turquie publié le 18 mars, la Com-

52 — Commission européenne, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2019) 126 final, 6 mars 2019

mission compte 2 441 migrants renvoyés depuis mars 2016⁵³. En outre, 3 421 migrants sont retournés volontairement depuis les îles grecques depuis juin 2016 avec le soutien du programme de retour volontaire assisté et de réintégration. 14 924 migrants sont rentrés volontairement depuis la Grèce (îles et continent) à travers ce programme depuis début 2016.

Cette différenciation entre les retours effectués dans le cadre de la déclaration UE-Turquie et l'accord bilatéral entre la Grèce et la Turquie a eu son importance en 2018, lorsque suite à une décision de la Cour grecque de libérer huit anciens militaires turcs ayant fui la Turquie au lendemain du coup d'État en juillet 2016, le gouvernement turc a décidé de suspendre son accord bilatéral de réadmission avec la Grèce. Dans sa déclaration, le Ministre des affaires étrangères turc a précisé que cette décision n'aurait aucun impact sur la déclaration UE-Turquie soulevant une nouvelle fois la valeur juridique de cette dernière et les liens complexes entre les différents accords politiques et de réadmission bilatéraux et européens en jeu. L'accord de réadmission gréco-turc en place depuis 2002 a facilité la mise en place de la déclaration UE-Turquie, puis a été renforcé par l'accord de réadmission entre la Turquie et l'UE signé en 2013 après une mise en œuvre accélérée.

Il doit être rappelé que la déclaration UE-Turquie, publiée sous la forme d'un communiqué de presse, n'a pas été adoptée par l'une des institutions de l'UE, mais par ses États membres en tant qu'acteurs de droit international. Au-delà de cet imbroglio politico-juridique, c'est également l'efficacité de cette politique qui peut être questionnée. La combinaison de la surveillance maritime et de la fermeture des frontières a permis de réduire considérablement le passage aux frontières, mais la situation de précarité, de vulnérabilité et les besoins de protection n'ont pas diminué pour autant. Les cas de refoulement à la frontière gréco-turque mais aussi entre la Turquie et la Syrie sont également largement documentés et questionnent d'autant plus l'existence d'un tel accord et le respect du droit d'asile par les États membres.

53 — Commission européenne, EU-Turkey Statement Three years on, March 2019.

Augmentation des flux migratoires et des vulnérabilités dans les Balkans occidentaux

Dans son rapport d'avancement sur l'Agenda européen en matière de migration de mars 2018, la Commission européenne relève que les déplacements irréguliers au sein des Balkans occidentaux sont quatre fois plus importants en 2018 qu'en 2017⁵⁴. La route principale est celle reliant la Serbie à la Bosnie Herzégovine avec 24 000 arrivées irrégulières enregistrés dans ce pays. Ce constat est confirmé par les analyses du HCR dans lesquels l'organisation note un nombre plus élevé de migrants au départ de la Grèce et de la Bulgarie qui essaient de rejoindre un État membre de l'UE par la Bosnie-Herzégovine⁵⁵. La majorité des migrants sont originaires du Pakistan, d'Iran, d'Irak, d'Afghanistan, et de Syrie.

Deux routes migratoires se distinguent sur la région : celle vers le nord depuis la Grèce via l'Albanie et le Monténégro, et celle depuis la Serbie vers la Hongrie par les zones de transit dont l'accès est encore plus restreint qu'en 2017. Parmi les migrants, le HCR alerte sur le nombre plus élevé de mineurs non accompagnés au second semestre 2018 sur cette route. Difficiles d'accès pour mettre en place des interventions ciblées ou les informer, ces mineurs se dirigent rapidement vers la frontière occidentale de l'Italie avec la France. Le constat est également le même en Serbie où le HCR observe également une augmentation du nombre de mineurs non accompagnés, dont une majorité d'Afghans, arrivant par la Bulgarie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. L'offre de services reste insuffisante pour ces mineurs, qui ont dû être hébergés avec des adultes dans des centres d'asile. La vulnérabilité extrême des mineurs non accompagnés migrants les expose à d'importants risques d'exploitation et de traite des êtres humains.

Les violences aux frontières et les opérations de refoulement sont également importantes dans la région. Les témoignages et les rapports

54 — Commission européenne, *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2019) 126 final, 6 mars 2019.

55 — HCR, *Voyage de désespoir*, Op. Cit.

sur les violations de droits par la police croate s'accroissent. Le HCR déplore des cas fréquents de renvoi en Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Grèce, Hongrie, Roumanie, Serbie, et Slovaquie⁵⁶. Des rapports d'associations internationales telles que Save the Children et Human Rights Watch dénoncent et étayent les actes de violence et de renvoi commis par la police croate et l'impossibilité de déposer une demande d'asile⁵⁷. Une situation qui a attiré l'attention de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui a appelé en septembre 2018 la Croatie à enquêter sur les allégations d'expulsions collectives de migrants et de violences policières⁵⁸. 2 500 migrants auraient fait l'objet d'expulsions collectives depuis le début de l'année 2018. Parmi eux, 1 500 ont déclaré ne pas avoir pu déposer une demande d'asile, dont 700 ont indiqué avoir été victimes de violence et de vol par les autorités durant leur expulsion. Ces violations ont également été décriées par le Défenseur des droits croate dans son rapport annuel de 2017, sans obtenir de réponse de la part des autorités nationales après ses interpellations.

Les politiques de fermeture des frontières prennent le pas sur le renforcement des capacités d'accueil et de protection

L'augmentation des flux migratoires dans les Balkans a entraîné une plus grande mobilisation des autorités, des organisations de la société civile et des organisations internationales pour répondre aux besoins des migrants et des demandeurs d'asile. Selon le HCR, sur plus de 22 100 personnes ayant exprimé leur intention de demander l'asile en Bosnie-Herzégovine en 2018, seules 7% ont déposé une demande d'asile par la suite⁵⁹. En fin d'année, l'organisation onusienne estime à 5 200 le nombre de réfugiés et de migrants restés dans le pays. Comme les autres pays de la région, la Bosnie-Herzégovine figure

56 — *Ibid.*

57 — Save the Children, *Hundreds of Children report Police Violence at EU Borders*, 24 décembre 2018; Human Rights Watch, *Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina*, 11 décembre 2018.

58 — Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, *La Commission appelle la Croatie à enquêter sur les allégations d'expulsions collectives de migrants et de violences policières*, 5 octobre 2018.

59 — HCR, *Voyage de désespoir*, Op. Cit.

comme un pays de transit. En Serbie et en Albanie, les chiffres démontrent le même constat avec respectivement 4% de demande d'asile sur 8 500 personnes ayant exprimé leur intention de demander l'asile, et 1% sur 4 000. La situation humanitaire dans ces pays de transit est particulièrement critique et les lacunes des systèmes d'accueil et de protection sont criantes. Le canton d'Una Sana dans le nord-ouest de la Bosnie-Herzégovine est le plus connu. Plus de 5 000 personnes ont improvisé des campements faute de places dans les deux seuls centres publics d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés dans tout le pays et d'une capacité de 400 places. Un nouveau centre d'accueil a été ouvert à Una Sana pour 26 familles les plus vulnérables.

Cependant, le soutien apporté par l'UE en Bosnie-Herzégovine et pour les États non membres se concentre avant tout sur le contrôle des frontières et le renforcement de la présence de l'Agence de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). C'est le mot d'ordre de la Commission européenne : « *il est essentiel d'apporter un soutien aux pays tiers et de coopération avec eux pour protéger les frontières extérieures de l'Union* »⁶⁰. Les autorités européennes ont réinvesti les cadres de coopération avec les pays de la région afin de renforcer le contrôle des frontières et des flux migratoires. La Commission européenne a ainsi négocié des accords pour renforcer les relations de travail et déployer des équipes dans le cadre d'opérations conjointes avec l'Albanie, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro. Lors du sommet UE-Balkans occidentaux à Sofia en mai 2018, les enjeux migratoires et de sécurité étaient au cœur de l'agenda : « renforcement de la coopération opérationnelle dans la lutte contre la criminalité organisée dont le trafic de migrants et la traite des êtres humains » ; « renforcement de la coopération en matière de gestion des migrations et des frontières » ; « renforcement de la coopération avec les officiers de liaison déployés par l'UE dont Frontex ». La nécessité d'appuyer les pays

60 – Commission européenne, *Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes Conclusion d'un accord de coopération opérationnelle avec la Serbie*, 20 septembre 2018.

de la région dans le renforcement de leur capacité d'identification, d'accueil et de protection des migrants et des demandeurs d'asile est absente des programmes des politiques européennes. Ces pays à la frontière extérieure de l'UE, partenaires proches mais pas États membres, pays de transit et pas « pays de première entrée », ne sont pas réglementés par le régime d'asile européen commun et aux obligations y afférant, mais aussi aux potentiels cadres de soutien dont ils pourraient bénéficier de la part du bureau européen de soutien en matière d'asile (EASO) par exemple.

Le contrôle des frontières, nouvelle politique de l'asile ?

Maintien des contrôles aux frontières internes à la zone Schengen

Depuis 2015, de nombreux États membres ont réintroduit le contrôle aux frontières internes au sein de la zone de libre circulation Schengen. Cette disposition encadrée par l'article 25 du Code frontières Schengen donne la possibilité aux États membres de réintroduire de manière temporaire des contrôles systématiques à plusieurs points de passage aux frontières intérieures en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure. Cette dérogation au principe de libre circulation est possible pour une période de six mois en cas de « *persistance d'une menace grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale* » et peut être renouvelée en cas de « *nouvelles menaces* ».

En 2018, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège procèdent toujours à ces contrôles à cause des circonstances exceptionnelles liées à la crise migratoire, et la France pour cause de menace terroriste. Tous ces pays ont étendu ces dispositions jusqu'en 2019. Bien que le Code frontières Schengen ne permet une

prolongation jusqu'à deux ans maximum, le Conseil d'État en France a validé cette mesure dans une décision du 28 décembre 2017 affirmant qu'aucune autre mesure ne permettrait de « *prévenir du risque terroriste de façon équivalente* »⁶¹. En pratique, ces contrôles systématiques entraînent l'interpellation de nombreux étrangers en situation irrégulière, notamment à la frontière avec l'Italie⁶². Les personnes auxquelles l'entrée sur le territoire est refusée bénéficient de certains droits, notamment en France celui d'obtenir une décision écrite et motivée - avec une notification des droits dans une langue qu'elles comprennent - et la possibilité de bénéficier d'un jour franc avant d'être renvoyées. Par ailleurs, le rétablissement des contrôles aux frontières ne devrait pas avoir de conséquences pour les personnes manifestant leur volonté de demander l'asile.

Le droit fondamental à l'asile ne devrait donc pas être impacté par les dérogations prolongées aux principes établis par l'accord Schengen, qui n'autorisent pas à refuser l'entrée et à éloigner un demandeur d'asile sans examen de sa demande par les autorités compétentes. En pratique cependant, il semble très difficile de faire valoir ce droit. Dans un rapport d'avril 2017, Forum-Réfugiés Così constatait que les étrangers qui demandent l'asile auprès des autorités françaises à la frontière ne recevaient pas les informations adéquates à ce sujet et n'étaient pas orientés vers les procédures permettant un examen de ce besoin de protection⁶³.

Cette prolongation incessante par plusieurs États membres remet en cause le principe de libre circulation au sein de la zone Schengen. Les règles en place pour encadrer les conditions et les durées maximales ne se sont pas révélées suffisantes. Sur la base de ce constat, la Commission européenne a proposé en septembre 2017 une révision du Code frontières Schengen pour prolonger les périodes maximales de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières et pour renforcer

61 – Conseil d'État, *Rétablissement du contrôle aux frontières intérieures de l'Union européenne : le Conseil d'État rejette le recours dont il était saisi*, 28 décembre 2017.

62 – Voir *infra* Chapitre 2 – L'asile en France

63 – Forum réfugiés-Cosi, *Les obstacles à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie*, Avril 2017

les garanties procédurales pour protéger le principe d'exception de la mesure⁶⁴. Sur la base de cette proposition, le Parlement européen a adopté une série d'amendement et une position commune afin de fixer de nouvelles limites et conditions pour les contrôles aux frontières intérieures proposant notamment de réduire la période initiale de six mois à deux mois et de limiter toute prolongation à une période maximale d'un an contre deux actuellement. Le Parlement propose également la mise en place de garde-fous incluant une évaluation des risques détaillés fournis par les États, l'examen par la Commission européenne de la conformité de la prolongation et l'autorisation du Conseil des ministres de l'Union européenne. Après avoir entamé des négociations avec les États sur cette révision, les discussions ont tourné court face au manque de volonté des États d'établir un compromis. La position du Parlement a été formellement adoptée le 4 avril 2018, il appartiendra à la prochaine législature d'engager de nouvelles discussions.

Frontex, nouveau mandat, nouvelle équipe pour quelle défense des droits ?

Un axe central de l'Agenda européen en matière de migration et de la politique migratoire extérieure européenne est le renforcement du contrôle des frontières et notamment de son agence phare : l'Agence des garde-frontières et des garde-côtes (Frontex). En septembre 2018, la Commission propose la mise en place d'ici 2020 d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes composé de 10 000 agents opérationnels qui doit assurer la gestion européenne intégrée des frontières extérieures. Sur la base de cette proposition, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont atteint un accord sur ce nouveau dispositif en vue de soutenir les pays de l'UE sur le terrain sur les missions de contrôle aux frontières et de retour et dans la lutte contre la criminalité transfrontalière. Il sera composé de membres du personnel opérationnel de Frontex et de personnels détachés sur une

64 — Commission européenne, *Proposition modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures*, COM(2017) 571 final, 27 septembre 2017.

base obligatoire par les États membres pour une longue ou courte durée. Une réserve de réaction rapide doit également être créée pour les interventions urgentes aux frontières. Ce contingent permanent sera déployé à partir du 1^{er} janvier 2021 avec 5 000 agents, et devra progressivement atteindre 10 000 agents en 2027. Les États restent les premiers responsables de la gestion de leurs frontières, mais Frontex apporte une assistance technique et opérationnelle sous réserve de l'accord des États membres concernés.

En outre, l'Agence pourra soutenir les procédures des États membres, en identifiant les ressortissant de pays tiers en situation irrégulière et en soutenant les États pour obtenir les documents de voyage. Elle pourra également appuyer les retours volontaires assistés. Des accords de coopération pourront être conclus avec des pays au-delà du voisinage de l'UE, alors qu'aujourd'hui l'Agence est restreinte aux seuls pays voisins de l'UE. Des équipes de Frontex pourront être déployées dans ces pays tiers sur la gestion des frontières et sur la conduite d'opérations sur leur territoire. Le réseau de coopération passera également par un renforcement du déploiement d'experts comme officiers de liaison « Immigration » et d'experts en sécurité de l'UE et des États membres, en priorisant les pays d'origine et de transit. Enfin, la Commission souhaite également améliorer les taux de retour des États membres, en d'élargissant les prérogatives de l'agence européenne en matière de soutien aux procédures de retour, telles que l'identification de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, l'obtention de documents de voyage et la préparation des décisions de retour. La proposition laisse cependant aux États membres la décision finale relative au retour de personnes en situation irrégulière.

Cependant dans son 6^{ème} rapport annuel, le Forum consultatif sur les droits fondamentaux de l'agence présente plusieurs recommandations à l'attention de Frontex dans le renforcement de la protection des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de ses activités⁶⁵.

65 — Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, *Sixth annual report*, 2018.

Le sous-effectif de l'office des droits fondamentaux de l'agence reste une inquiétude. L'extension du mandat de l'agence et de ses activités requiert un office mieux équipé afin de s'assurer que les activités de l'agence s'effectuent dans le respect des droits fondamentaux. En outre le forum encourage l'agence à réviser les mécanismes existants pour identifier et prendre en charge les violations potentielles des droits fondamentaux dans le cadre de ses opérations.

Codes visas, un outil des politiques migratoires qui omet les besoins de protection internationale

Alors que la première proposition de refonte du code des visas présentée en 2014 a dû être retirée suite aux désaccords importants entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE, la Commission européenne renouvela une proposition de révision du code des visas en mars 2018 afin d'adapter les règles aux nouvelles préoccupations en matière de sécurité, aux défis liés à la migration et aux nouvelles possibilités offertes par l'évolution technologique⁶⁶. Ce code établit les procédures et les conditions harmonisées de traitement des demandes et de délivrance des visas. Si l'usage de la politique des visas était déjà préconisé par les autorités européennes dans leur politique de retour et de coopération avec les pays tiers, cette ligne directrice est maintenant pleinement intégrée dans le nouveau code. Pratiquer une politique plus ou moins restrictive quant à la délivrance des visas est un moyen d'amener un pays tiers à coopérer avec les États membres sur sa politique de retour. Les États peuvent ainsi jouer sur les frais de visas, les critères de délivrance, le nombre de pièces justificatives nécessaires, l'accessibilité aux services consulaires, le type de visa accordé. La Commission évaluera au moins une fois par an la coopération des pays tiers concernés en matière de réadmission et devra rendre compte des résultats au Parlement et au Conseil.

66 – Commission européenne, *Proposition de règlement portant modification du règlement (CE) n°810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)*, COM(2018) 252 final, 14 mars 2018.

La révision du codes visas a certes permis de renforcer les leviers des États membres dans leur politique migratoire et de retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, mais elle n'a pas permis de renforcer la politique de migration légale en réponse aux besoins croissants de protection internationale. La proposition de renforcer la délivrance de visas humanitaires afin de demander l'asile dans un État membre est un point de division entre le Parlement européen et le Conseil, depuis la première proposition de révision en 2014. Face à cette opposition stricte des États, le Parlement européen a adopté un rapport d'initiative législative afin de mettre en place un visa humanitaire qui serait délivré dans les ambassades et les consulats des États membres dans les pays tiers et qui offrirait la possibilité aux personnes souhaitant effectuer une demande de protection internationale d'accéder au territoire européen par une voie légale et sûre⁶⁷. Par ce rapport, le Parlement demande à la Commission de présenter avant le 31 mars 2019 une proposition législative pour mettre en place un visa humanitaire européen donnant un accès au territoire de l'UE (uniquement à l'État membre délivrant le visa) dans le seul but de soumettre une demande de protection internationale.

Si le Code communautaire des visas (article 25-1-a) et le Code frontières Schengen (article 6-5-c) permettent de délivrer des visas de court séjour à validité territorialement limitée « pour motifs humanitaires », il n'existe pas de cadre juridique propre à la question des visas humanitaires dans l'Union Européenne, comme l'a souligné le rapporteur du texte, Juan Fernando López Aguilar. Cette absence de norme communautaire a conduit des milliers d'individus fuyant un conflit ou la persécution à risquer leur vie lors de « voyages désespérés » et a contribué à consolider l'influence des réseaux de passeurs. Le rapporteur du texte critique ainsi le double discours de l'Union Européenne, qui dénonce le fait que les demandeurs d'asile arrivent de manière irrégulière alors qu'elle continue de leur fermer ses portes et les incite donc à rejoindre l'Europe illégalement.

67 – Parlement européen, *Les visas humanitaires permettraient de réduire le nombre de morts parmi les réfugiés*, 3 décembre 2018.

Le visa humanitaire européen donnerait accès au territoire de l'État membre qui octroie le visa dans le seul but de présenter une demande de protection internationale. Les demandeurs devraient prouver leur exposition à un risque de persécution et ne pas déjà être partie à un processus de réinstallation. De même, avant la délivrance du visa, chaque bénéficiaire potentiel devrait faire l'objet d'un contrôle de sécurité via les bases de données nationales et européennes. Ensuite, une réponse serait donnée dans les 15 jours suivant le dépôt de la demande, après une évaluation par un personnel formé sur la question, avec la possibilité pour le demandeur d'intenter un recours en cas de refus.

Enfin, une fois le visa obtenu, le demandeur pourrait entrer en toute légalité sur le territoire de l'État membre dans le seul but de faire sa demande. Cette mesure permettrait de pallier le manque d'harmonisation des voies d'entrées sûres et légales pour les demandeurs d'asile dans l'UE. La mise en place d'un visa humanitaire européen serait une mesure forte, alors que les débats autour de l'instauration d'un système d'asile commun européen semblent s'enliser. Même si la décision de délivrer un tel visa humanitaire européen resterait de la seule compétence des États membres, cela représenterait une véritable avancée dans le développement des voies légales d'accès. Une telle mesure aiderait à lutter contre les passeurs. Elle permettrait également d'optimiser les fonds migratoires, d'assurer une meilleure régulation des arrivées et du traitement des demandes d'asile et enfin une meilleure répartition des réfugiés dans les États membres.

3 • Un régime d'asile européen commun qui peine à répondre aux besoins de protection

L'Union européenne peut-elle réformer son système d'asile ?

L'impossible compromis entre les législateurs européens

Engagée par la Commission européenne depuis 2016, la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) n'a abouti à aucune adoption de texte sous la législature 2014-2019 du Parlement européen. Les propositions de la Commission portaient sur plusieurs textes : les règlements Dublin III et Eurodac, la création d'un règlement pour la mise en place d'une Agence européenne de l'asile, les directives Procédures et Qualifications transformées en règlement, la refonte de la directive Accueil, et la création d'un règlement sur un cadre européen pour la réinstallation. A ces propositions s'ajoutent une série de révisions législatives initiée le 12 septembre 2018 lors du discours sur l'État de l'Union par le Président de la Commission européenne portant sur la directive Retour, une révision amendée de l'Agence européenne pour l'asile et le règlement sur les garde-côtes et les garde-frontières.

En juin 2018, le Parlement européen annonce que des accords provisoires ont été atteints avec le Conseil sur les règlements Qualification, Eurodac et Réinstallation, et la directive Accueil. Cependant,

les États décident par le biais du COREPER (comité des représentants permanents préparant les travaux du Conseil de l'Union européenne) de ne pas approuver ces accords et d'engager de nouvelles discussions avec le Parlement européen⁶⁸. De plus, l'adoption de ces accords est également conditionnée à l'approche « paquet » de la réforme du RAEC. La forte interdépendance des textes dans le RAEC a amené les institutions à lier l'accord sur un texte à tous les autres. Ainsi, aucun accord ne peut être finalisé sur un texte si aucun accord n'est trouvé pour l'ensemble des textes. Or, le Conseil de l'UE n'a jamais pu trouver de position commune sur deux textes : les règlements Procédures et Dublin, qui ont pourtant des places centrales dans le RAEC et pour les autres textes législatifs. En effet, le Parlement européen a adopté ses amendements et son rapport respectivement en mai 2018 et novembre 2017. Cependant, les États membres au sein du Conseil de l'UE n'ont pas su surmonter leurs divisions bloquant ainsi l'ensemble du processus de réforme du système d'asile. Sur la future Agence européenne pour l'asile, après un accord en juin 2017, la Commission européenne a amendé sa proposition initiale en septembre 2018. La commission Libertés civiles du Parlement européen a adopté le 21 décembre 2018 son rapport amendé rejetant la nouvelle proposition de la Commission. Le Conseil n'a quant à lui toujours pas adopté de position sur ce nouveau texte.

Le Conseil européen, détracteur de la réforme ?

En décembre 2017, la Commission européenne publie une feuille de route prévoyant que l'ensemble des négociations sur la refonte du RAEC soient achevée pour le Conseil européen du 28 et 29 juin 2018⁶⁹. Le Sommet de Sofia en mai 2018 devait être l'occasion d'annoncer

68 — Council of European Union, *Outcome of the Council meeting, Justice and Home Affairs*, 6 and 7 décembre 2018

69 — European Commission, *Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy*, COM(2017) 820 final, 7 décembre 2017.

une position commune des États membres concernant la réforme du règlement Dublin, mais aucune annonce n'est faite en ce sens. Les États membres semblent encore très loin d'atteindre une position commune. En amont du sommet, cinq États membres (Chypre, Grèce, Italie, Malte, Espagne) du sud de l'UE ont publié une position commune sur la réforme du règlement Dublin⁷⁰. Ce groupe d'États appelle à un meilleur équilibre entre responsabilité et solidarité entre les États membres dans la prise en charge des demandeurs d'asile. Bon nombre des points traités dans cette position commune font écho aux positions du groupe dit « Visegrad » rassemblant des États membres (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) qui s'opposent à toute forme obligatoire de relocalisation des demandeurs d'asile à travers l'UE. Ces négociations difficiles s'inscrivent également dans un contexte de plus en plus tendu dans lequel les dernières élections italiennes ont renforcé les positions eurosceptiques et anti-migratoires au sein du gouvernement, et dans la perspective d'une prochaine présidence autrichienne au Conseil de l'UE dirigée par le chancelier Sebastian Kurz, porté au pouvoir par une alliance avec le parti d'extrême-droite.

A l'approche de la date butoir de juin 2018, aucun accord formellement soutenu par les législateurs ne se profile alors que les États membres sont de plus en plus divisés sur les questions migratoires autant sur le plan européen qu'au niveau national. Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, informe alors par le biais de Twitter la tenue d'un « mini-sommet » informel sur les migrations et l'asile le dimanche 24 juin. Les représentants de l'Allemagne, de la France, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche, et la Bulgarie se réunissent afin de travailler sur des solutions européennes en amont du Conseil européen de la semaine suivante (28 et 29 juin). Ce mini-sommet s'inscrit dans un contexte de crise en Allemagne dans le gouvernement de coalition, entre Angela Merkel et son ministre de l'Intérieur, Horst Seehofer. Ce dernier souhaite,

70 — Dublin Regulation, Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta, and Spain on the proposal recasting the Dublin Regulation.

à partir du 1^{er} juillet, refuser les demandeurs d'asile à la frontière de l'Allemagne qui sont déjà enregistrés dans d'autres pays de l'UE, à moins qu'Angela Merkel ne trouve une solution multilatérale avec les partenaires européens. En outre, en amont du Conseil européen, un document issu du Secrétariat général du Conseil à l'attention des représentations permanentes soutient le concept de plateforme régionale de débarquement et la mise en place de centres d'évaluation en Afrique du Nord⁷¹. Ces centres fourniraient une évaluation rapide afin de distinguer les migrants économiques de ceux en besoin de protection internationale et de réduire les tentatives de traversées de la Méditerranée.

A défaut d'accord sur la réforme du RAEC, le Conseil européen débouche finalement sur des conclusions traitant du renforcement des frontières extérieures, de la mise en place de « centres contrôlés » et de dispositifs de débarquement dans les pays tiers⁷². La réforme du RAEC est finalement reléguée au second plan dans l'agenda européen. Le Conseil européen invite le Conseil de l'UE et la Commission à examiner sans tarder le concept de plateformes régionales de débarquement, en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM⁷³. Dans la continuité du Conseil européen, la nouvelle présidence autrichienne poursuit sa politique axée sur le renforcement des frontières et la mise en place de centres dans des pays tiers pour éviter les demandes d'asile en Europe⁷⁴. La Commission européenne publie une série de propositions telles que l'augmentation des effectifs et l'élargissement du mandat de l'agence de garde-côtes et de garde-frontières, la mise en place de dispositifs régionaux de débarquement dans les pays tiers et de centres contrôlés dans l'UE⁷⁵. Le Conseil européen

71 — Council of European Union, *European Council meeting draft conclusions*, 8147/18 LIMITE, 19 juin 2018.

72 — Sur ces propositions, voir Forum réfugiés-Cosi, *Note de positionnement sur les arrivées maritimes*, septembre 2018

73 — Conseil européen, *Réunion du Conseil européen (28 juin 2019)* – Conclusions, EUCO 9/18, 28 juin 2018.

74 — Austrian Presidency of the Council of the European Union, EU home affairs ministers advocate stepping up protection of external borders ; Informal meeting of COSI, *Strengthenin EU External Border Protection and a crisis-resistant EU asylum system*, 2-3 juillet 2018.

75 — European Commission, *Non paper on regional disembarkation arrangements*, July 2018 ; *Non paper on « controlled centres » in the EU – interim framework*. juillet 2018.

d'octobre 2018 ne permettra pas d'avancer sur la réforme du RAEC, se focalisant sur la lutte contre le trafic d'êtres humains, les réseaux de passeurs, et les procédures de retour par un renforcement des accords de coopération avec les pays d'origine et de transit. Le Conseil européen appelle plutôt le Parlement et le Conseil de l'UE à regarder en priorité les propositions de la Commission relatives à l'Agence des garde-frontières et des garde-côtes, la refonte de la directive retour et la proposition amendée de l'Agence européenne pour l'asile⁷⁶.

En décembre 2018, l'approche « paquet » de la révision du RAEC est remise en cause par la Commission⁷⁷. Ultime tentative de faire adopter les quelques accords obtenus entre le Parlement et le Conseil, la Commission tente de clôturer une réforme douloureuse engagée depuis plus de deux ans. En opposition, le Président du Parlement européen, Antonio Tajani, réaffirme la nécessité d'adopter les sept mesures proposées dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) et ainsi de ne pas remettre en question le « paquet »⁷⁸. Le Parlement est prêt à adopter les cinq propositions ayant fait l'objet d'un accord, à condition que le Conseil approuve un mandat de négociation sur les deux propositions restantes, les règlements Dublin et Procédures. Ainsi, il s'oppose à ce qu'il nomme dans son allocution une logique du « mieux vaut peu que rien » et appelle à ne pas reporter les deux propositions sur lesquelles il y a discordes.

Quels scénarii possibles après les élections européennes ?

Après les élections européennes de mai 2019, qu'en sera-t-il des amendements et rapports adoptés par la commission Libertés civiles du Parlement européen ? Selon l'article 229 du règlement intérieur

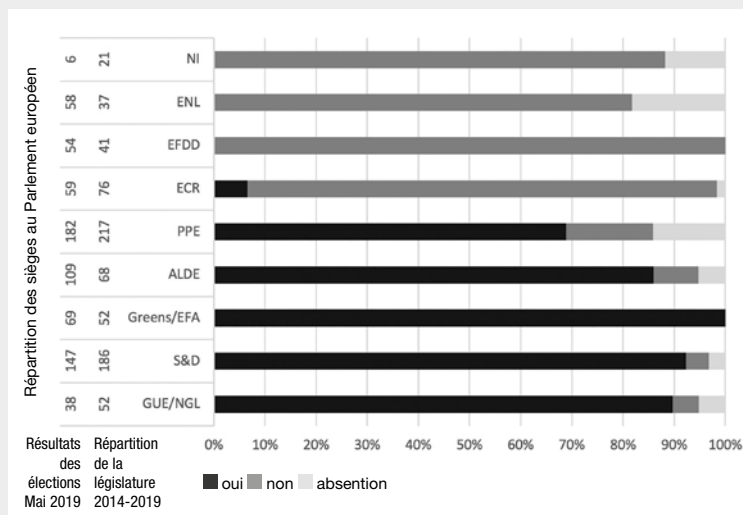
76 — European Council, *European Council meeting (18 October 2018) – Conclusion*, EUCO 13/18, 18 octobre 2018.

77 — Commission européenne, *Gérer les migrations : la Commission met fin au blocage de la réforme du droit d'asile*, 4 décembre 2018.

78 — Parlement européen, *Allocution du Président du Parlement européen Antonio Tajani au Conseil européen du 13 décembre 2018*, 13 décembre 2018.

du Parlement européen relatif aux questions en instance : « À la fin de la dernière période de session précédant les élections, toutes les questions en instance devant le Parlement sont réputées caduques, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa. Au début de chaque législature, la Conférence des présidents statue sur les demandes motivées des commissions parlementaires et des autres institutions concernant la reprise ou la poursuite de l'examen de ces questions en instance ». Puisque les textes n'ont pas pu être adoptés en première lecture en assemblée plénière du Parlement européen, c'est la Conférence des présidents, réunissant le président du Parlement européen et les présidents des groupes politiques, qui se prononce sur la procédure à suivre pour chaque procédure entamée et en instance dans chaque commission.

Votes des députés européens sur le Règlement Dublin IV en 2017 et répartition des sièges selon les partis



Source : Parlement européen

Alors que les sondages annonçaient une montée en force des partis d'extrême droite, populistes et nationalistes, les résultats présentent un nouvel équilibre des différents groupes politiques européens⁷⁹.

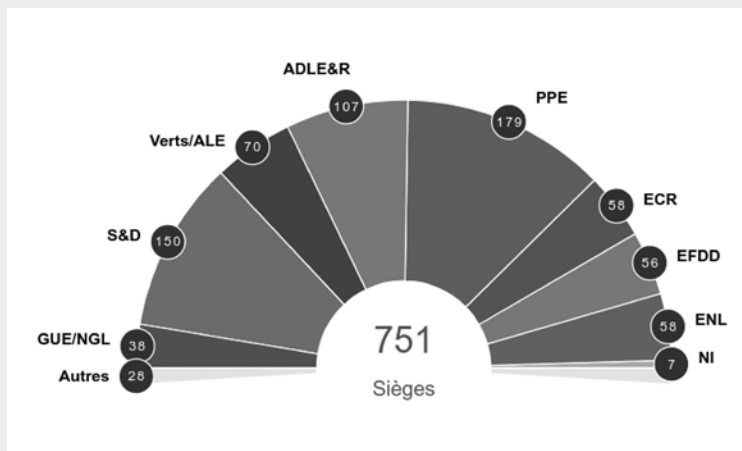
79 — Ces résultats se basent sur les résultats disponibles provisoires publiés par le Parlement européen sur son site internet, mis à jour le 27 mai 2019.

Le parti PPE (Groupe du Parti populaire européen – Démocrates-Chrétiens) reste majoritaire avec 182 sièges malgré une perte de 34 sièges. Le S&D (Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen) reste aussi le second parti européen avec 147 sièges avec une perte de 38 sièges. Alors que l'ECR (Groupe des Conservateurs et Réformistes européens) se hissait au troisième rang, c'est l'ALDE&R (Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe + Renaissance + USR PLUS) qui est le troisième groupe politique européen avec 109 sièges contre 69 auparavant.

Les Verts/ALE (Groupe des Verts/Alliance libre européenne) se hissent à la quatrième place avec 69 sièges, avec 17 nouveaux sièges. L'ECR (Conservateurs) tombe à la cinquième place avec 59 sièges contre 77. Un autre vainqueur de ces élections est l'ENL (Groupe Europe des Nations et des Libertés) avec 58 sièges soit 22 nouveaux sièges, l'EFDD (Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe) avec 54 sièges contre 42. L'autre grand perdant est le GUE/NGL (Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique) avec 38 sièges soit 14 sièges perdus. Les non-inscrits passent de 20 à 6 sièges.

La nouveauté est également l'apparition de 29 sièges pour des nouveaux élus sans appartenance à un groupe politique du Parlement sortant. Pour la France, 22 sièges sont attribués au Rassemblement national au sein du groupe ENL, 21 à la coalition La République en Marche/MoDem/Agir/Mouvement radical, social, et libéral au sein du groupe ALDE&R, 12 sièges à Europe Ecologie/ Les Verts au sein du groupe Les Verts/ALE, 6 sièges à la France Insoumise au sein du groupe GUE/NGL, et 5 sièges à la coalition Parti socialiste/Radicaux de Gauche/Place publique/Nouvelle Donne dont 4 au sein du groupe S&D.

Parlement européen 2019-2014 (résultats provisoires)



Source : Parlement européen

Du 2 au 5 juillet 2019, le nouveau Parlement ouvrira sa session inaugurale où les députés éliront leur Président, les 14 vice-présidents et les 5 questeurs. Ils devront également décider du nombre et de la composition des commissions permanentes. Ensuite, du 15 au 19 juillet, une première opportunité d'élection du Président de la Commission européenne s'ouvrira si les États membres s'accordent pour cette date sur un candidat pour le poste. Le Parlement devra alors procéder à un vote à la majorité absolue. Sans majorité, le Conseil européen devra à la majorité qualifiée proposer un autre candidat dans un délai d'un mois.

Un autre désaccord devra se défaire ici entre le Parlement européen et le Conseil européen sur le mode d'élections du Président de la Commission européenne. Selon le Traité de Lisbonne, le président de la Commission européenne est choisi par le Conseil européen, mais il doit prendre en compte les résultats des élections européennes dans leur choix. En 2014, le système « *Spitzenkandidaten* », qui établit que le candidat du parti arrivé en tête lors des élections européennes sera le prochain président de la Commission européenne, s'était appliqué pour nommer Jean-Claude Juncker. Cependant, les États membres et

le Conseil européen s'opposent à ce système. Le choix du président et du collège qui composera la Commission européenne devra dans tous les cas être validé par le Parlement européen, et ce probablement à l'automne.

Des accords bilatéraux pour renforcer ou contourner Dublin ?

Contexte et cadre des accords bilatéraux

En juin 2018, en réponse à une crise au sein de son gouvernement, la chancelière allemande Angela Merkel annonce que quatorze États membres de l'Union se disent prêt à établir des accords avec l'Allemagne pour prendre en charge des demandeurs d'asile présents en Allemagne mais enregistrés dans un autre État membre. Parmi les États membres soutenant ce compromis, on peut y retrouver notamment la France qui lors du Sommet franco-allemand de Meseberg a appelé à traiter conjointement la question des mouvements secours en « *renforçant la coopération entre les États membres notamment pour empêcher les demandeurs d'asile enregistrés de passer d'un pays à l'autre et garantir la rapidité des transferts vers les États membres compétents et de la réadmission dans ces États* »⁸⁰. Une note de plaidoyer du Réseau européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) révèle que plusieurs arrangements administratifs ont été signés avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal⁸¹. Certains de ces accords s'établissent dans le cadre légal européen et notamment du règlement Dublin III, alors que d'autres contournent ce même règlement afin d'accélérer les transferts des demandeurs d'asile.

80 — Elysée, *Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité*, 19 juin 2018.

81 — ECRE, *Bilateral agreements: implementing or bypassing the Dublin regulation?*, December 2018.

L'accord entre l'Allemagne et le Portugal entré en vigueur le 10 octobre 2018 fait appel à l'article 36 du règlement Dublin III qui prévoit que des États membres peuvent mettre en place des arrangements administratifs pour faciliter la procédure Dublin, notamment comme dans ce cas, de raccourcir les délais de réponse aux requêtes Dublin (d'un mois au lieu de trois) et dès que possible pour les demandes de reprise en charge. En revanche, l'accord entre l'Allemagne et la Grèce en vigueur depuis le 18 août 2018 opère un contournement du Règlement Dublin. Ainsi, un demandeur d'asile dont les empruntes ont été enregistrées en Grèce dans la base de données Eurodac et qui souhaite déposer une demande de protection internationale en Allemagne se verra refuser l'entrée à la frontière austro-allemande et sera renvoyé vers la Grèce.

Quel impact sur les droits des demandeurs d'asile ?

Les garanties procédurales sont fortement remises en cause dans cet accord. En effet, le règlement Dublin prévoit des dispositions essentielles pour le demandeur d'asile : un entretien personnel obligatoire, un droit d'appel suspensif contre la décision de transfert, des conditions matérielles d'accueil dans l'attente du transfert, et un encadrement de la privation de liberté conditionné aux risques de fuite et pour une période limitée. Ces garanties sont complètement absentes de l'accord entre l'Allemagne et la Grèce. En outre, le règlement Dublin prévoit qu'une personne réadmise dans l'État membre responsable où il n'a pas fait l'objet d'une décision définitive, puisse avoir accès à une procédure d'asile sans que sa demande soit considérée comme une demande ultérieure. Puisque la réadmission ne s'est pas opérée dans le cadre de Dublin, la Grèce peut donc considérer la demande comme ultérieure ce qui réduit les droits du demandeur, les garanties procédurales et les conditions matérielles d'accueil.

Enfin, l'absence de contrôle judiciaire sur les décisions de retour vers la Grèce ne permet pas de garantir le respect des droits

fondamentaux alors que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et le système d'asile sont régulièrement mis en cause dans ce pays. La Commission européenne alerte notamment depuis 2016 sur les difficultés auxquelles fait face le système d'asile grec et a appelé à ne pas y transférer les demandeurs d'asile vulnérables⁸². De plus, les autorités en charge de l'application de cet accord sont la Police Fédérale Allemande et le Centre de coordination grec des contrôles aux frontières, n'impliquant aucunement les autorités en charge de l'asile des deux pays eux-mêmes en charge de l'application du règlement Dublin et d'évaluer les déficiences potentielles de la procédure d'asile et des conditions d'accueil qui pourraient aller à l'encontre du respect des droits fondamentaux. Des cas de violations graves de ces droits ont déjà été observés sur le terrain avec le renvoi de personnes vulnérables, victimes de torture, la mise en rétention dans des conditions inhumaines après une réadmission en Grèce, un accès restreint voire absent à la procédure d'asile en Allemagne⁸³.

Des accords bilatéraux qui manquent de transparence

Selon le Ministère allemand des affaires intérieures, un accord similaire a été signé avec l'Espagne et en vigueur depuis le 11 août 2018. On apprend également à la lecture de débats au Parlement allemand datant de novembre 2018 qu'un accord entre l'Allemagne et la France basé sur l'article 36 du règlement Dublin et donc similaire à l'accord avec le Portugal, serait en discussion. Au-delà des enjeux légaux exposés ci-dessus, une autre problématique est l'absence de transparence et la gouvernance particulièrement opaque de ces accords administratifs. Ces arrangements informels ont permis aux États d'éviter les débats parlementaires et l'examen public de ces dispositions.

82 — Commission européenne, *Recommandation de la Commission, du 8 décembre 2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013, COM(2016) 8525 final*, 8 décembre 2016.

83 — ECRE, *Bilateral agreements: implementing or bypassing the Dublin regulation?*, *Op.cit.*

Enfin, la justification première de ces accords est le blocage des discussions sur la réforme du régime d'asile européen commun, explicitement cité dans l'accord gréco-allemand. En mettant en place des arrangements outrepassant le cadre légal européen et en ignorant les obligations procédurales, ces États remettent gravement en cause la crédibilité même du RAEC et l'utilité d'une harmonisation des normes et des procédures européennes. L'absence de positionnement de la Commission européenne sur ces accords renforce cette menace et accentue les divisions déjà fortes dans le débat européen et préjudiciables pour la protection du droit d'asile dans l'UE.

Quelle application de Dublin III en Europe en 2018 ?

Alors que la réforme pour un règlement Dublin IV engagée depuis 2016 est bloquée par les divisions entre les États membres, la mise en œuvre de l'actuel règlement Dublin III se poursuit à travers l'Union européenne (UE) avec des pratiques et des politiques très variées selon les États membres. Selon le rapport d'ECRE publié en mars 2019, l'application du règlement Dublin est avant tout marquée par une volonté politique de lutter contre les mouvements secondaires des demandeurs d'asile à travers des pratiques longues, coûteuses et inefficaces trop souvent au détriment des droits des demandeurs d'asile⁸⁴.

En premier lieu, il doit être noté que le suivi de la mise en œuvre du règlement est complexe. Le rapport se base sur des informations issues des bases de données européenne AIDA (Asylum Information Database) et EDAL (European Database of Asylum Law), des informations publiées par les autorités nationales ou obtenues par les organisations de la société civile dans 21 États européens. Les statistiques publiées par Eurostat sur le règlement Dublin sont mises à jour annuellement mais leur publication est particulièrement retardée. Les données de 2017 ont été publiées à la fin de l'année 2018. En outre, la mise à

84 — AIDA, *The implementation of the Dublin III Regulation in 2018*, March 2019.

jour annuelle empêche un suivi périodique précis et systématique de ce règlement pourtant au cœur du système d'asile européen.

Dans la majorité des pays, le nombre de procédures Dublin initiées en 2018 a globalement diminué par rapport à 2017 même dans les pays où l'on observe une augmentation des demandes d'asile, tels que la Grèce, l'Espagne et la Slovaquie. Cependant, on constate une hausse des procédures Dublin en France, Italie, Croatie, Chypre, Malte et Pologne. L'Allemagne et la France sont à la fois les deux États ayant enregistré le plus de demandes d'asile et de procédures Dublin avec respectivement 54 910 et 45 760 requêtes émises. Près d'un tiers des demandeurs d'asile dans ces deux pays sont soumis à une procédure Dublin. On constate également des pratiques différentes sur les pays méditerranéens. Alors que la Grèce et l'Espagne ont connu des hausses importantes des demandes d'asile en 2018, le premier pays a beaucoup plus utilisé la procédure Dublin (5 211 requêtes émises) par rapport au deuxième (7 requêtes émises). En Italie, le nombre de demandes d'asile a chuté en 2018, mais le nombre de requêtes émises dans le cadre du règlement Dublin a augmenté de 2 481 en 2017 à 3 424 durant les six premiers mois de 2018. Si la France et l'Allemagne sont les premiers pays à émettre des requêtes, c'est l'Italie et l'Espagne qui en sont les premiers récipiendaires, avec respectivement 31 000 et 11 070 demandes. Le rapport note également une hausse des requêtes reçues en Suède et en Grèce. De plus, la France et l'Allemagne échangent un nombre importants de requêtes avec 10 328 requêtes de la France à l'Allemagne, et 4 445 de l'Allemagne à la France.

Suite à ces demandes, qu'en est-il des transferts effectifs ? Si l'on compare le ratio entre le nombre de requêtes émises et les transferts sortants effectifs, on constate des taux très variables selon les États mais également le manque d'efficacité de ce lourd système administratif. En Allemagne, moins d'un cinquième des requêtes émises ont débouché sur des transferts en 2019. En France, le taux est également bas (7,7%)⁸⁵. D'autres États ont des taux encore plus bas autour de 4% tels que l'Italie, le Royaume-Uni, Malte, l'Irlande, la Hongrie. L'efficacité du

85 — Sur l'application du règlement Dublin en France, voir *infra* Chapitre 2 – L'asile en France

règlement Dublin est clairement remise en cause. Selon le rapport, la majorité des États appliquant le règlement Dublin font consciencieusement le choix politique de soumettre les demandeurs d'asile et leurs administrations à de longues procédures et qui selon toute probabilité se concluront sans transfert à cause du non-respect des délais pour mener à bien la procédure. A cela s'ajoute l'accès restreint à la procédure d'asile pour les personnes en besoin de protection. En France, 27 510 demandeurs d'asile ont été autorisés à déposer leur demande à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) après que leur procédure Dublin arrive à leur terme et soit requalifié. 10 480 avaient été placés en procédure Dublin en 2018, et 17 030 dans les années précédentes.

Les dangers d'un rapprochement des procédures d'asile et des politiques de retour

Révision de la directive Retour : l'efficacité en ligne de mire

En septembre 2018, la Commission européenne annonce l'ouverture de la révision de la directive Retour qui établit des normes et des règles communes pour le retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière⁸⁶. Entrée en vigueur en 2010, la directive Retour établit des normes et des règles communes pour le retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. En complément de la directive, le plan d'action de l'UE en matière de retour⁸⁷ de septembre 2015 proposait un certain nombre de mesures afin d'améliorer l'efficacité

86 — Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures commune applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte), COM(2018) 634 final, 12 septembre 2018.

87 — Commission européenne, Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453 final, 9 septembre 2015.

des politiques de retour, complété par la publication en 2017 d'un document de recommandations⁸⁸ par la Commission pour améliorer l'efficacité des retours lors de la mise en œuvre de la directive retour. Ces recommandations mettent l'accent sur l'usage de la rétention, la limitation de l'étude du risque de refoulement et de l'accès au départ volontaire s'il y a une opposition au retour et une définition plus large des risques de fuite.

Dans sa proposition de refonte de la directive, la Commission déplore que « *son application incohérente en droit interne par les États membres nuit à l'efficacité de la politique de l'UE en matière de retour* » et constate que « *les États membres continuent de rencontrer des difficultés et des obstacles pour faire appliquer en intégralité les décisions de retour* ». Ainsi, les nouvelles règles proposées par cette refonte permettront selon la Commission « *d'accélérer les procédures de retour, empêcheront les fuites et les mouvements secondaires et accroîtront le taux global de retour, dans le plein respect des droits fondamentaux* ». Pourtant, la Commission européenne n'a effectué aucune évaluation d'impact en amont de la révision de la Directive retour, et le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Directive Retour attendu pour décembre 2016 n'a pas été publié. Aucune évaluation de l'impact des recommandations de la Commission de mars 2017 n'a été effectué, ni de l'impact de l'approche *hotspot* sur les droits fondamentaux.

Ces évaluations sont pourtant cruciales afin d'avoir une analyse complète de l'impact des dispositions actuelles avant de mettre en place d'autres mesures plus restrictives. La commission libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen en charge d'étudier le nouveau texte a demandé une étude d'évaluation d'impact auprès du Centre de recherche du Parlement européen⁸⁹. Parmi les conclusions de l'étude, la propo-

88 — Commission européenne, *Recommandation 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil*, 11 mars 2017.

89 — European Parliamentary Research Service, *The proposed Return Directive (recast) Substitute Impact Assessment*, février 2019.

sition de la Commission européenne aurait un impact grave sur les droits humains et sociaux des migrants, incluant des violations de droits fondamentaux garantis par le droit européen et international. Plusieurs dispositions de cette proposition pourraient amener à des violations injustifiées et disproportionnées des droits fondamentaux. Ces risques ont également été relevés par l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) dans la publication de son Opinion en janvier 2019⁹⁰ suite à une demande d'avis de la part du Parlement européen.

Affaiblissement des garanties procédurales au nom d'un taux de retour plus élevé

Alors que la Commission souhaite améliorer l'efficacité des taux de retour, plusieurs dispositions sont marquées par d'importants reculs pour les droits des personnes. Elle propose d'abord la mise en place de critères communs pour définir le risque de fuite pouvant justifier une décision de rétention ou le retrait du délai de départ volontaire. Certains critères proposés restent très vagues (« *manque de moyens financiers* ») ou tendent à criminaliser le ressortissant de pays tiers en situation irrégulière (« *existence d'une condamnation pour infraction pénale* »).

En outre, la volonté de la Commission de lier les procédures de retour avec les procédures d'asile risque de réduire les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile ayant reçu un refus définitif. Il est proposé qu'une décision de retour soit adoptée immédiatement après une décision définitive de rejet de demande d'asile, ou idéalement que la décision de retour soit incluse dans la même décision définitive de rejet de protection internationale. De plus, l'accès à un recours suspensif serait considérablement restreint et porterait atteinte au contrôle effectif de la décision de retour. La Commission propose que le caractère suspensif du recours contre une décision de retour ne

90 — European Union Agency for Fundamental Rights, *The recast Return Directive and its fundamental rights implication*, Opinion of the European Agency for Fundamental Rights, FRA Opinion – 1/2019, 10 janvier 2019.

soit automatique que s'il existe un risque de violation du principe de non refoulement. Une demande de suspension temporaire de l'exécution d'une décision de retour ne sera pas appliquée si le motif de la suspension invoqué a été évalué dans le contexte de la procédure d'asile.

L'approche globale de cette révision est également marquée par une augmentation de l'utilisation de la rétention, avec l'introduction d'une durée minimale de rétention de 90 jours et le maintien d'une durée maximale de 18 mois déjà présente dans l'actuelle directive. La Commission propose également la mise en place d'une procédure de retour à la frontière liée à la procédure d'asile à la frontière encadrée par la directive Procédures relative au droit d'asile. Cette nouvelle procédure introduit un lien étroit entre les procédures de retour et d'asile qui impacterait le ressortissant de pays tiers par une détention extrêmement longue et des garanties procédurales réduites. Cette volonté de maintenir les demandeurs d'asile aux frontières extérieures de l'UE durant la procédure d'asile et de retour fait écho à la mise en place des *hotspots* en Grèce et leurs conséquences désastreuses sur le droit d'asile et les droits fondamentaux. La Commission établit un délai de 48 heures pour introduire un recours contre la décision de retour, et limite son caractère suspensif. La durée de la rétention pour appliquer cette procédure ne doit pas excéder 4 mois. Cependant, elle pourra s'ajouter à la durée de rétention maximale de 18 mois définie par cette directive.

L'Agence de l'UE pour les droits fondamentaux (FRA) alerte également sur le lien établi avec la réforme en cours du régime d'asile européen commun incluant la directive Procédures dont les dispositions et les garanties procédurales ne sont pas encore connues. Il est ainsi prématuré de prévoir un cadre légal qui sera étroitement lié au prochain règlement Procédures qui n'est pas encore défini et qui divise les États membres. L'étude d'évaluation d'impact du Centre de recherche du Parlement européen alerte sur l'impossibilité d'évaluer la conformité de cette nouvelle procédure avec les droits fondamentaux.

Systèmes d'asile dans plusieurs pays de l'UE

La mise en danger du droit d'asile par le gouvernement italien

L'année 2018 en Italie a été marquée par le retour au pouvoir de partis d'extrême droite et notamment de la Ligue du Nord du ministre de l'Intérieur Matteo Salvini. Parmi les évolutions politiques et législatives majeures, la Chambre des députés italienne a adopté le 29 novembre 2018 le très controversé décret-loi sur la sécurité et l'immigration qui s'inscrit dans la continuité de la politique anti-migrants développée par le gouvernement Conte depuis sa formation en juin 2018. Cette nouvelle législation menace gravement les droits des demandeurs d'asile, en prévoyant notamment la suppression du statut de protection humanitaire. Elle a été adoptée par les députés italiens le 29 novembre 2018 par 396 voix contre 99.

Ce décret-loi, approuvé à l'unanimité par le Conseil des Ministres fin septembre, avait été présenté par Matteo Salvini comme « *un pas en avant pour rendre l'Italie plus sûre, pour combattre mafieux et passeurs avec plus de force et réduire les coûts d'une immigration exagérée* ». Le vote du texte intervient dans un climat de défiance à l'encontre des migrants et des réfugiés dans le pays malgré une baisse de 80% des arrivées irrégulières sur le sol italien en 2018 selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)⁹¹. Invoquant un délaissement de l'Union Européenne dans la gestion des flux migratoires, le gouvernement italien a élaboré un texte qui durcit nettement la situation des ressortissants étrangers. Une mesure phare de cette loi est la suppression des permis de séjour humanitaire d'une durée de 6 mois à deux ans renouvelable, qui pouvaient être délivrés à l'issue de la procédure d'asile. En 2017, sur 35 130 décisions positives relatives aux demandes d'asile, 20 015 relevaient de ce

91 — IOM, *Mediterranean Migrant Arrivals Reach 106,269 in 2018 ; Death reach 2,119*, 27 Novembre 2018.

statut de protection humanitaire soit 57% des protections accordées. A la place de ce statut, le décret-loi prévoit d'instaurer des permis de séjour particuliers, tels qu'une « protection spéciale » d'un an pour les victimes de violence domestique ou d'exploitation grave au travail, ou d'une durée de six mois dans le cas d'une « catastrophe naturelle dans le pays d'origine ». Cependant, les personnes ne pouvant bénéficier de ces statuts et ne pouvant pas être renvoyé dans leur pays d'origine sont poussés à vivre dans la clandestinité et une extrême précarité.

Le décret introduit également une réorganisation du système d'accueil et d'éloignement, avec une augmentation de la durée de rétention dans les centres pour le rapatriement de 90 à 180 jours, ainsi que le maintien des demandeurs d'asile dans les *hotspots* jusqu'à 30 jours ou dans des locaux aux frontières. En outre, seules les personnes dont le statut de réfugié a été reconnu et les mineurs non accompagnés seront désormais éligibles aux centres d'accueil SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), où de nombreux demandeurs d'asile étaient hébergés. Enfin, les motifs de révocation ou de refus de la protection internationale seront dorénavant élargis aux crimes comme les violences sexuelles, la production, la détention ou le trafic de stupéfiants, les braquages ou les extorsions, les vols, les cambriolages, les menaces, les violences ou encore les résistances face aux officiels. Plusieurs voix se sont élevées afin de s'opposer à ce texte. Au niveau international, le Haut-commissariat des Nations-unies pour les réfugiés s'est déclaré inquiet quant à l'entrée en vigueur de telles mesures qui ne fourniraient pas les « garanties adéquates », alors que Dunja Mijatovic, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a pour sa part avancé que cette loi représente un retour en arrière en matière d'accès à la protection internationale. Plus récemment, plusieurs experts des Nations unies ont fustigé dans une déclaration commune « *le racisme et la xénophobie éhontés* » et se sont prononcés en opposition au texte sur l'immigration, qui « *mènerait certainement à des violations du droit international des droits de l'homme* »⁹².

92 — United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Legal changes and climate of hatred threaten migrants' rights in Italy, say UN experts*, 21 novembre 2018.

Les conséquences pour les demandeurs d'asile et les réfugiés ne se sont pas faites attendre⁹³. L'accès à l'hébergement est très limité, les services essentiels fournis dans les centres et les financements ont été très amoindris par le décret causant la fermeture de plusieurs petites structures de soutien pour les demandeurs d'asile. Différentes préfectures ont poursuivi les décisions de retrait des conditions matérielles d'accueil pour violations des règles de vie commune dans les centres sans justification appropriée ou proportionnalité. La dégradation du système d'asile italien pourrait avoir des conséquences sur la mise en œuvre du règlement Dublin, dont les dispositions permettant le transfert de demandeurs d'asile vers un pays d'arrivée peuvent notamment être annulées s'il est avéré que l'accès au système d'asile dans cet État n'est pas assuré. Avant même l'adoption de ce décret-loi, plusieurs juridictions administratives françaises avaient déjà motivé des annulations de transfert en invoquant la situation italienne en matière d'accueil des demandeurs d'asile ou les difficultés des autorités italiennes à traiter les demandes d'asile en conformité avec les exigences légales (voir notamment Cour administrative d'appel – CAA – de Lyon le 2 octobre 2018 ou CAA de Nantes le 5 octobre 2018). La reconnaissance de « défaillances systémiques » du système d'asile italien pourrait aboutir à une suspension des transferts vers ce pays, principal destinataire des requêtes adressées par la France au titre du règlement Dublin (en 2017, 16 360 saisines de l'Italie par la France soit 39% de l'ensemble des saisines).

L'asile en Grèce

par Lia Mocka, spécialiste des violences basées sur le genre, International Rescue Committee, et Artemis Tsiakka, avocate, Diotima

Les procédures d'asile en Grèce ont beaucoup évolué au cours des dernières années. Le nouveau service de l'asile est opérationnel depuis deux ans après la mise en œuvre de la loi 3907/2011. Jusqu'à 2013, la Direction de la Police des étrangers était responsable de la

93 — AIDA, *Report on Italy 2018*, avril 2019.

procédure d'asile. En 2016, un an après la hausse importante des arrivées, et avec la signature de la déclaration UE-Turquie le 18 mars 2016, la situation a grandement changé. Une nouvelle procédure à la frontière a été mise en place sur les îles grecques selon laquelle toutes les demandes d'asile doivent être examinées sur des critères d'admissibilité. Les demandeurs peuvent être renvoyés vers la Turquie s'il est considéré comme un « pays tiers sûr » vis-à-vis de la situation spécifique du demandeur. Jusqu'à la fin de la procédure, tous les demandeurs sont soumis à une restriction géographique limitant leur déplacement à l'île.

En 2018, la situation sur les îles grecques s'est détériorée dû au maintien de plusieurs milliers de demandeurs dans les *hotspots*. En particulier, selon les données du Service grec de l'asile, 17 289 nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées sur l'île de Lesbos en 2018, soit une augmentation de 45% par rapport à 2017 (11 949 demandes). La situation reste stable sur les autres îles, malgré une augmentation notable de 24% sur l'île de Samos. L'évaluation de la vulnérabilité reste une procédure problématique par manque de clarté et de fiabilité. Ainsi, beaucoup de demandeurs d'asile vulnérables ne peuvent pas bénéficier des dispositions prévues par la loi grecque relative à la procédure à la frontière.

En outre, les arrivées ont fortement augmenté aux frontières nord du pays dans la région d'Évros. Des cas de refoulements forcés et arbitraires à la frontière turque sont régulièrement documentés. Ainsi, beaucoup de migrants arrivent en Grèce sans être enregistrés au sein des centres d'accueil et d'identification, ils ne disposent pas de papiers et n'ont pas accès aux conditions matérielles d'accueil (hébergement, accompagnement légal et médical...). Les migrants sans papiers présents dans la région d'Attica font par exemple face à d'importantes difficultés pour contacter le Service d'asile par *Skype* afin d'obtenir un rendez-vous pour enregistrer officiellement leur demande d'asile.

En 2018, le Conseil d'État a émis une décision sur l'annulation de la mise en œuvre de la restriction géographique des demandeurs d'asile arrivant sur les îles grecques. Cependant, le nouveau direc-

teur du Service de l'asile a immédiatement émis une nouvelle décision de confinement. Un autre amendement important dans le cadre légal relatif à l'asile est l'extension des pouvoirs du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pour le personnel parlant grec, dans les procédures d'asile en Grèce.

En outre, plusieurs problèmes majeurs sont à relever dans le système d'asile grec : la procédure de réunification familiale avec l'Allemagne, l'émission de documents de voyage pour les enfants de famille monoparentale, et la reconnaissance des victimes de torture. Beaucoup de demandeurs d'asile déposent une demande de réunification familiale avec leurs membres de famille en Allemagne sur la base de la clause humanitaire. Cette demande est rejetée par l'unité Dublin allemande sur des critères courants (délai des trois mois dépassé, demande illégale). En conséquence de cette pratique, beaucoup de familles restent séparées et désespèrent de pouvoir se retrouver. Le seul moyen légal pour réunir ces familles est de déposer une demande de visa à l'Ambassade d'Allemagne, ce qui reste complexe et long. Sur un autre plan, l'émission des documents de voyage pour les enfants de familles monoparentales reste un problème majeur puisque le Service grec de l'asile refuse de les émettre sans l'accord de l'autre parent ou sans une décision de la cour sur la garde de l'enfant. C'est une problématique importante pour les veuves, les femmes ayant échappé aux comportements violents de leurs maris, ou encore pour celles qui ont perdu leur partenaire dans des situations de conflits armés internes ou internationaux. La solution à ce problème serait avant tout législative. Il n'existe cependant aucune législation encadrant ce problème, laissant les familles monoparentales sans issue. Enfin, un autre enjeu majeur est une nouvelle disposition dans la loi grecque relative aux victimes de torture mise en œuvre en 2018 selon laquelle les tortures doivent être attestées par un hôpital public. Cependant, les hôpitaux publics grecs manquent d'infrastructures pour procéder à une évaluation si complexe, et de personnels qualifiés et formés à cette procédure qui se base sur le Protocole d'Istanbul (Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants).

Les enjeux de la protection internationale en Belgique

par Petra Baeyens, responsable du suivi juridique et des politiques de protection pour l'organisation Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Belgique).

Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Action flamande réfugiés⁹⁴) est une organisation non gouvernementale (ONG) belge qui soutient les demandeurs d'asile et les réfugiés, composé de trente membres et de bénévoles. L'association mène des actions de plaidoyer sur les politiques relatives à l'asile et de sensibilisation auprès du grand public. Elle est également engagée sur l'intégration. Elle soutient tous ceux qui assistent les demandeurs d'asile et les réfugiés grâce à un service d'aide légale.

Statistiques sur la protection internationale en Belgique

23 443 personnes ont déposé une demande d'asile en Belgique en 2018, un chiffre en augmentation par rapport aux années précédentes avec 19 688 en 2017, et 18 710 en 2016. Pourtant, il n'a pas atteint le pic de 2015 avec 44 760 demandeurs enregistrés⁹⁵. Les cinq premiers pays d'origine en 2018 sont la Syrie, la Palestine, l'Afghanistan, l'Irak et la Guinée. Au début de l'année 2019, la première nationalité des demandeurs d'asile est la Palestine, notamment venant de la bande de Gaza⁹⁶. Cette évolution a amené à changer la politique de protection⁹⁷, accompagnée de campagnes et de mesures de dissuasion. Depuis 2015, le taux de protection est relativement stable autour de 50% (avec un pic à 57,7% en 2016). En 2018, le taux de protection était de 49,1%, avec la Syrie, l'Afghanistan et l'Érythrée en premières positions⁹⁸. 39,8% des décisions ont accordé le statut de réfugié et 9,3% la protection subsidiaire.

94 — <https://www.vluchtelingenwerk.be/>

95 — Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Statistiques d'asile Mars 2019*, 5 avril 2019.

96 — Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Changement de politique concernant les demandes d'asile de Palestine*, 5 décembre 2018.

97 — *Ibid.*

98 — Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Statistiques d'asile Décembre 2018*, 9 Janvier 2019.

Changements politiques et réforme législative

Depuis 2015, les politiques et mesures dissuasives sont en hausse et la législation vis-à-vis des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dont une grande partie est entrée en vigueur en 2018, est plus restrictive. En outre, 2018-2019 est également une année d'élections en Belgique. Le narratif lié aux migrations et à l'asile dans le débat public est de plus en plus polarisé, associé à l'introduction de mesures illégales.

En 2017, deux nouvelles lois ont été adoptées amendant la loi sur les étrangers et le séjour ayant pour objectif de transposer la refonte des directives européennes Accueil et Procédures, ainsi que la directive Retour, la refonte de la directive Qualification, et le règlement Dublin III dans une moindre mesure. La loi introduit une réduction des standards belges, souvent aux minimums établis dans les directives européennes. La loi de 393 pages, entrée en vigueur le 22 mars 2018, a introduit un large éventail de modifications dans la procédure d'asile belge. La réforme transpose, *inter alia*, les critères d'inadmissibilité introduits dans la directive Procédures incluant le concept de « pays tiers sûr ». Elle réduit certains délais pour faire appel et introduit plus de motifs de rétention pour les demandeurs d'asile durant la procédure comme indiqué dans l'article 8(3) de la Directive Accueil. Suite à la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire Al Chodor, la loi établit des critères objectifs pour la définition des risques de fuite. Pourtant, la définition réfère à des critères larges comme le dépôt d'une demande d'asile plus de huit jours après l'arrivée, ou la non-coopération avec les autorités.

Introduction et suspension des quotas asile

En novembre 2018, le Secrétariat pour l'asile et la migration a demandé à l'Office belge des étrangers d'introduire un quota permettant un enregistrement de maximum 50 demandeurs d'asile par jour au « Petit Château » dans le centre de Bruxelles, le seul endroit sur le territoire où les personnes peuvent demander l'asile.

Ainsi, plus de cent personnes, incluant des familles et des enfants, faisaient la queue devant le service tous les jours, pour beaucoup sans succès. Les organisations de la société civiles ont contesté cette mesure devant le Conseil d'État. Le 20 décembre 2018, ce dernier a conclu que la mesure était une barrière à l'exercice effectif du droit fondamental à déposer une demande d'asile, comme inscrit dans la Convention de Genève de 1951 et le droit national, et l'a donc suspendu.

Au même moment, le gouvernement a été remanié. L'Alliance néo-flamande (Nieuw-Vlaamse Alliantie – N-VA), parti politique ayant nommé le précédent Secrétaire d'État responsable de l'asile et de la migration, a quitté la coalition au pouvoir suite à un conflit sur le Pacte mondial pour la migration et amenant finalement le gouvernement à démissionner en décembre 2018. Le gouvernement actuel gère les affaires courantes dans l'attente des prochaines élections régionales, fédérales et européennes en mai 2019. La nouvelle Secrétaire d'État pour l'asile et la migration, Maggie De Block, a indiqué avoir trouvé un département « dans le chaos ». Suite à la décision du Conseil d'État, les autorités n'ont pas réussi à fournir un accès aux procédures d'asile à tous les demandeurs à l'Office des étrangers à cause d'un manque de places d'hébergement. Durant plusieurs semaines, l'accès à la procédure d'asile était automatiquement refusé presque un jour par semaine (pendant le week-end ou les périodes de vacances). Les demandeurs d'asile, en particulier les hommes seuls, qui se sont vus refuser l'accès devaient revenir le lendemain sans accès à un hébergement pour la nuit.

Manque de places d'hébergement

Au début de l'année 2018, le gouvernement a décidé de fermer les 3 500 places d'accueil collectif et les 4 000 places individuelles. Il est ainsi devenu clair qu'à cause de ces fermetures et du nombre croissant de demandes d'asile, la capacité d'accueil devait être augmentée. Le gouvernement a donc décidé de garder les sept centres d'accueil collectif ouverts. Cependant, à la fin de l'année, la

capacité du système d'accueil était déjà trop limité, forçant l'Office de l'immigration à refuser l'accès à la procédure d'asile et donc au système d'accueil. Le manque de centres d'accueil a aussi été utilisé pour justifier la suspension du programme de réinstallation. Le 25 octobre 2018, le Secrétaire d'État a annoncé qu'il serait suspendu jusqu'en mai 2019. Ainsi, 250 réfugiés n'ont pas pu bénéficier du programme. En mars 2019, le nouveau Ministère en charge de l'asile et de la migration a repris le programme de réinstallation.

Augmentation de l'usage de la rétention et du manque d'alternatives à la rétention

En 2018, le gouvernement a fait sa priorité d'appréhender les migrants en transit puis de les placer en centre de rétention. Nombre d'entre eux furent libérés après plusieurs jours, et régulièrement remis en rétention puis libérés à nouveau. Ces mesures ont été introduites dans le cadre d'une politique de dissuasion. Parmi les migrants en transit, beaucoup ont montré des besoins de protection mais n'ont pas souhaité demander l'asile à cause du manque d'information ou craignant la procédure Dublin. Pour ces migrants détenus et n'exprimant pas leur intention de demander l'asile, l'Office des étrangers est maintenant tenu de déposer l'asile en leur nom, s'il y a des indications qu'ils pourraient être exposés à la torture ou des traitements inhumains suite à leur retour. Cette procédure est appelée la « demande d'asile implicite » ce qui déclenche une procédure Dublin. Dans le cas où la Belgique est considérée responsable de la demande, le Commissaire général pour les réfugiés et les apatrides traite la demande comme une autre.

4 • Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2018

Interprétation du règlement Dublin III⁹⁹

Pas de décision de transfert sans accord explicite ou implicite

Pour la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), saisie d'une question préjudicielle, il résulte clairement du libellé, de la genèse et de l'objectif du règlement Dublin et, en particulier, de l'article 26, que lorsqu'une personne se rend dans un État membre après avoir introduit une demande d'asile dans un autre État membre, le premier État membre ne peut pas décider de la transférer vers le second avant que celui-ci n'ait donné son accord, explicite ou implicite, à la demande de reprise en charge¹⁰⁰.

Les États souverains pour décider de l'application de la clause discrétionnaire, même si intérêt supérieur de l'enfant en jeu

La CJUE considère que l'usage de la clause discrétionnaire, prévu par le règlement Dublin à l'art.17, est facultatif. Chaque État doit pouvoir décider souverainement « en fonction de considérations politiques, humanitaires ou pratiques » s'il accepte d'examiner une

99 — Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États

100 — CJUE, 31 mai 2018, Hassan, C-647/16

demande d'asile alors qu'il n'est pas responsable, ce qui ne saurait être remis en cause par des considérations liées à l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰¹. En revanche, elle précise qu'il existe une présomption selon laquelle il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant que sa situation soit traitée conjointement à celle de ses parents¹⁰².

Interprétation des autres textes issus du droit de l'Union Européenne

Les séquelles d'actes de torture, motif d'octroi d'une protection si défaut de soins intentionnel dans le pays d'origine

La Cour suprême du Royaume-Uni avait demandé à la CJUE si un ressortissant non citoyen de l'Union européenne (UE) ayant gardé des séquelles d'actes de torture perpétrés dans son pays d'origine, mais ne risquant plus d'y subir de tels traitements en cas de retour, peut bénéficier de la protection subsidiaire au motif que ses pathologies psychologiques ne pourront être adéquatement prises en charge par le système de santé de ce pays. La Cour juge que la Charte¹⁰³ s'oppose à ce qu'un État membre expulse un ressortissant d'un pays non citoyen de l'UE lorsque cette expulsion aboutirait, en substance, à exacerber de manière significative et irrémédiable les troubles mentaux dont il souffre. La Cour juge cependant que pour qu'une victime de tortures passées dans son pays d'origine bénéficie de la protection subsidiaire, il faudrait qu'existe un risque réel de privation intentionnelle de soins adaptés à son état de santé physique ou mentale dans ce pays¹⁰⁴.

101 — Le règlement garantit cependant que « l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement » (art. 6 §1).

102 — CJUE, 1^{er} ch., 23 janv. 2019, aff. C-661/17, M. A., S. A. et A. Z.

103 — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

104 — CJUE, 24 avril 2018, C-353/16, MP/Secretary of State for the Home Department

L'exigence d'un recours avec effet suspensif pour les demandeurs d'asile

La Cour relève notamment qu'il appartient aux États membres d'assurer un recours effectif contre la décision rejetant la demande de protection internationale, dans le respect du principe de l'égalité des armes, ce qui exige, notamment, la suspension de tous les effets de la décision de retour pendant le délai d'introduction de ce recours et, si un tel recours est introduit, jusqu'à l'issue de celui-ci. À cet égard, il ne suffit pas que l'État membre concerné s'abstienne de procéder à une exécution forcée de la décision de retour. Il est au contraire nécessaire, en particulier, que le délai de départ volontaire ne commence pas à courir tant que l'intéressé est autorisé à rester et que, pendant cette période, celui-ci ne soit pas placé en rétention à des fins d'éloignement. En outre, l'intéressé conserve son statut de demandeur de protection internationale tant qu'il n'a pas encore été statué définitivement sur sa demande. Par ailleurs, les États membres sont tenus de permettre au demandeur de se prévaloir de tout changement de circonstances intervenu après l'adoption de la décision de retour, qui serait de nature à avoir une incidence significative sur l'appréciation de sa situation¹⁰⁵.

Octroi d'une protection internationale pour les Palestiniens enregistré auprès de l'UNRWA en cas d'absence de protection ou d'assistance effective de l'organisme

La Cour rappelle que, lorsqu'un Palestinien, comme la demanderesse en l'espèce, est enregistré auprès de l'UNRWA¹⁰⁶, ce Palestinien ne peut pas obtenir l'asile dans l'UE aussi longtemps qu'il jouit d'une protection ou d'une assistance effective de cet organisme des

105 — CJUE 19 juin 2018 Gnandi C-181/16

106 — United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (organisme des Nations unies institué pour protéger et assister, dans la bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en Syrie, les Palestiniens en leur qualité de « réfugiés de Palestine »)

Nations unies. Il peut obtenir l'asile dans l'Union seulement s'il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave, a réclamé en vain l'assistance de l'UNRWA et s'est vu contraint, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, de quitter la zone d'opération de l'UNRWA.

Lorsque, comme en l'occurrence, une personne d'origine palestinienne enregistrée auprès de l'UNRWA quitte sa résidence dans la bande de Gaza pour la Jordanie et séjourne brièvement dans ce pays avant de voyager vers un État membre de l'UE où elle introduit une demande de protection internationale, tant l'organe administratif ou quasi juridictionnel désigné par cet État membre pour l'examen d'une telle demande que la juridiction saisie d'un recours contre la décision adoptée par cet organe doivent notamment examiner si cette personne jouissait d'une protection ou d'une assistance effective de l'UNRWA en Jordanie. Si tel est le cas, cette personne ne peut pas obtenir l'asile dans l'UE. Elle ne peut pas non plus obtenir une protection subsidiaire dans l'UE si son état personnel d'insécurité grave sur le territoire de son lieu de résidence (en l'espèce, la bande de Gaza) n'est pas établi ou, dans l'hypothèse contraire, si la Jordanie est disposée à la réadmettre sur son territoire et à lui octroyer le droit d'y séjourner dans des conditions de vie dignes aussi longtemps que les risques encourus dans la bande de Gaza le rendent nécessaire¹⁰⁷.

Crime grave : pas d'exclusion sans analyse approfondie de la gravité

Toute décision d'exclure une personne du statut de réfugié doit être précédée d'un examen complet de toutes les circonstances propres à son cas individuel et ne saurait être prise de façon automatique. Une telle exigence doit également guider les décisions d'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire. Pour la CJUE, si le critère de la peine encourue en application de la législation pénale de l'État

107 — CJUE, 25 juillet 2018, C-585/16 *Serin Alheto/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*

membre concerné revêt une importance particulière pour apprécier la gravité du crime justifiant l'exclusion de la protection subsidiaire, il est nécessaire que la gravité du crime susceptible d'exclure une personne de la protection subsidiaire soit appréciée au regard d'une pluralité de critères tels que la nature de l'acte en cause, les dommages causés, la forme de la procédure employée pour engager des poursuites, la nature de la peine encourue et la prise en compte de la question de savoir si la plupart des juridictions considèrent également l'acte en cause comme un crime grave¹⁰⁸.

Précisions de la notion de religion et des éléments nécessaires à l'établissement de l'existence d'une persécution pour motifs religieux.

Selon la CJUE, il ne découle pas de la directive Qualification¹⁰⁹ que le demandeur de protection internationale qui invoque une persécution pour motifs religieux soit tenu de présenter des déclarations ou de produire des documents relatifs à tous les éléments de la notion de « religion ». Néanmoins, cela n'exempte pas le demandeur d'étayer la crédibilité des allégations qu'il avance, et ce, en fournissant aux autorités compétentes des éléments permettant de contrôler la véracité desdites allégations. Par ailleurs, s'agissant des actes constitutifs de persécution pour motifs religieux, la Cour indique qu'au sens de la directive¹¹⁰, le fait, pour le pays d'origine du demandeur, de punir les agissements contraires à la religion d'État de la peine de mort ou d'une peine d'emprisonnement peut constituer un « *acte de persécution* » pour autant que les sanctions qui assortissent cette interdiction soient effectivement exécutées par ce pays. La Cour indique que c'est à la juridiction de renvoi de vérifier que tel est bien le cas en l'espèce¹¹¹.

108 — CJUE, 13 sept. 2018, aff. n° C 369/17, Ahmed

109 — Article 10, paragraphe 1, sous b de la directive 2011/95 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

110 — Article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/95

111 — CJUE, 4 oct 2018, aff. n° C-56/17, Bahtiyar Fathi

Réunification familiale : âge du bénéficiaire de la protection apprécié au jour de l'introduction de sa demande d'asile

Un mineur non accompagné qui devient majeur au cours de la procédure d'asile conserve son droit au regroupement familial. En effet, la CJUE juge que la qualité de mineur s'apprécie au jour de l'introduction de la demande de protection et non au jour de la demande de regroupement. Une telle demande de regroupement familial doit toutefois intervenir dans un délai raisonnable, en principe trois mois à dater du jour où le mineur concerné s'est vu reconnaître la qualité de réfugié¹¹².

Interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme

Défaut d'accès à la procédure de demande d'asile et aux conditions matérielles afférentes en Grèce

Le requérant, un ressortissant soudanais, dénonçait l'existence de défaillances dans le système d'examen des demandes d'asile par les autorités grecques. Il se plaignait notamment du fait que sa demande d'asile n'avait pas été enregistrée pendant trois ans et qu'il s'était trouvé, par conséquent, dans une situation de dénuement total qui perdurerait, malgré l'enregistrement de sa demande. La CEDH conclut à une violation de l'article 13 de la CESDH, combiné avec l'article 3¹¹³.

112 — CJUE, 12 avril 2018, A. et S., C-550/16

113 — CEDH 15 mars 2018 A.E.A. c. Grèce n° 39034/12



chapitre trois

l'asile en france



France. Un village alsacien ouvre ses portes et son cœur à des réfugiés africains.
Février 2018. © UNHCR/Benjamin Loyseau

En 2018, la hausse de la demande d'asile a été plus marquée encore que l'année précédente. Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin continuent de représenter une partie importante des personnes sollicitant une protection. Le nombre de bénéficiaires d'une protection a également connu un nouveau record, le niveau de protection demeurant élevé. 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, les politiques publiques volontaristes annoncées ces dernières années se précisent.

1 • L'accès à la procédure

Alors que dans l'Union européenne, le nombre de primo-demandeurs d'asile a poursuivi sa baisse entamée en 2017¹, le nombre de demandes d'asile enregistrées en France au cours de l'année 2018 a encore augmenté et place la France à la 9^{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.

Les difficultés d'entrée dans la procédure

L'année 2018 a été marquée par une réduction importante des délais d'accès aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) depuis les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA), suites aux renforcements des moyens décidés dans la loi de finances 2018². En juillet 2018, le délai d'accès moyen sur la France était de 3,2 jours³, en phase avec les exigences légales⁴ et les objectifs fixés par une instruction ministérielle de janvier⁵. Cependant, les délais se sont allongés par la suite. En avril 2019, l'analyse des données recueillies par les cinq organisations pilotant les marchés PADA sur l'ensemble du territoire⁶ a permis de mettre en lumière cette problématique. Dans 7 des 48 PADA où des données ont été recueillies, le délai dépassait dix jours. Il était par ailleurs supérieur à vingt jours dans sept autres villes, allant même jusqu'à 24 jours à Marseille, 30 jours à Lille, ou encore 44 jours à Nantes.

Délais moyens de convocation en guichets uniques pour demandeurs d'asile dans les principales villes françaises (en jours ouvrés, sur l'ensemble du mois d'avril 2019).

VILLE	DÉLAI	VILLE	DÉLAI
Bordeaux	3	Nice	9
Lille	30	Paris	4
Lyon	2	Paris (familles)	6
Marseille	24	Rennes	3
Montpellier	13	Strasbourg	8
Nantes	44	Toulouse	12

Source : Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile.

2 — 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

3 — Sénat, *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances*, F.N. Buffet, 22 novembre 2018. P.23

4 — CESEDA, art. L. 741-1

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

6 — Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile

A Paris, la mise en place d'une plate-forme téléphonique pour accéder à la PADA a généré des délais « cachés », qualifiés de « files d'attente virtuelles » par le tribunal administratif de Paris en février 2018⁷ : le délai d'accès au guichet unique depuis la plate-forme s'est réduit, mais l'accès à la PADA continue de constituer une difficulté majeure pour les demandeurs d'asile sur ce territoire⁸.

Un nouveau cadre pour les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile

Les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile sont gérées par des associations, dans le cadre d'un marché public financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Celui portant sur la période 2015-2018 arrivant à son terme, un nouvel appel d'offre a été lancé pour la période 2019-2021. De nouveaux lots régionaux ont été constitués, avec une exigence de pilotage de chaque lot par une seule association, possiblement en groupement solidaire avec d'autres opérateurs sur le territoire. Les PADA sont toujours tenues d'assurer trois prestations : le pré-accueil en amont du guichet unique, l'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile non hébergés dans le dispositif national d'accueil, et l'accès aux droits des bénéficiaires de la protection internationale non pris en charge dans un dispositif dédié. Bien que les pouvoirs aient souhaité renforcer cette dernière prestation, les PADA ne seront a priori pas en capacité d'assurer l'accompagnement adapté nécessaire à la mise en œuvre d'un véritable processus d'intégration (accès à l'emploi, au logement, ...) tel qu'il peut l'être dans le cadre de dispositifs dédiés. Cette mission ne pourra consister qu'en une amorce d'intégration, à travers l'ouverture des droits et l'orientation vers d'autres dispositifs pour un accompagnement plus approfondi.

7 — TA Paris, *Gisti et autres*, Ordonnance du 13 février 2019, N°1902037/9

8 — Sur la situation à Paris, voir la contribution de France terre d'asile dans ce chapitre, dans la partie consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile.

Des interrogations demeurent par ailleurs concernant le rôle des PADA dans l'application de certaines dispositions issues de la loi du 10 septembre 2018 ou de ses textes d'application⁹, notamment l'orientation directive sans hébergement, la domiciliation obligatoire de tous les demandeurs non hébergés, ou encore la mise en place de procédures dématérialisées.

Plus en amont, c'est l'accès à l'asile depuis les frontières terrestres qui demeure problématique. Le rétablissement par la France des contrôles à ses frontières, décidé fin 2015 et renouvelé à plusieurs reprises depuis¹⁰ au motif d'un niveau élevé de menace terroriste, a engendré de nombreux refus d'entrée. 71 274 décisions de ce type ont été prises en 2018, contre 85 408 en 2017¹¹.

Le constat d'une absence de prise en compte des demandes d'asile à la frontière franco-italienne, exprimé dès 2017¹², s'est confirmé en 2018 et 2019 à travers les observations d'associations¹³, et d'instances françaises¹⁴ ou européennes¹⁵. En réponse au rapport du Contrôleur général des lieux de privation de libertés publié en juin 2018¹⁶, le ministère de l'Intérieur a affirmé qu' « aucune atteinte au droit d'asile » n'était portée à la frontière franco-italienne en invoquant l'article 20.4 du règlement Dublin qui dispose que « lorsqu'une demande de protection internationale est introduite auprès des autorités compétentes d'un État membre par un demandeur qui

9 — Sur les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018, voir chapitre 4.

10 — La dernière notification par la France du renouvellement des contrôles date du 1^{er} avril 2019, pour une période s'étendant du 1^{er} mai au 31 octobre 2019.

11 — Projet de loi de règlement 2018 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*. 13 mai 2019. P.27

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

13 — ECRE, *Access to asylum and detention at France's borders*, Juin 2018; Médecins sans frontières, *France-Italie : violation des droits des migrants à la frontière*, 5 juillet 2018 ; Amnesty International et autres, *A la frontière franco-italienne, des violations systématiques*, 16 octobre 2018.

14 — Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – Contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne*, Juin 2018 ; Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Avis sur la situation des migrants à la frontière franco-italienne*, 18 Juin 2018,

15 — Agence européenne des droits fondamentaux, *Rapport périodique sur la situation migratoire dans l'Union européenne*, juillet 2018

16 — CGLPL, *Op. cit.*, *Observation du ministère de l'Intérieur*. 7 juin 2018

se trouve sur le territoire d'un autre État membre, la détermination de l'État membre responsable incombe à l'État membre sur le territoire duquel se trouve le demandeur »¹⁷. L'application de cette disposition suppose que les demandes d'asile, et donc les contrôles aux frontières à l'origine de ces demandes, soient formulées sur le territoire italien, ce qui n'est pas le cas en pratique. A défaut, un demandeur d'asile ne peut se voir notifier un refus d'entrée sans prise en compte de sa demande, le cas échéant en zone d'attente – mais il n'en existe qu'une seule à cette frontière, à Modane – et pouvant aboutir après la mise en œuvre de la procédure de détermination de l'État responsable avec toutes les garanties y afférant, à un transfert au titre du règlement Dublin.

Des obstacles à l'accès à la demande d'asile à la frontière franco-espagnole, où les arrivées de migrants se sont fortement accrues en 2018, ont également été documentés. Un quotidien espagnol relatait en septembre 2018 des renvois vers l'Espagne sans respect des garanties légales, au terme de procédures menées en seulement vingt minutes¹⁸. Médecins sans frontières indiquait dans un rapport de janvier 2019 que les personnes n'avaient pas la possibilité de demander l'asile avant d'être renvoyées en Espagne¹⁹. Dans un communiqué commun du 4 décembre 2018, plusieurs organisations françaises et espagnoles rappelaient que « *le règlement de Dublin n'autorise pas le retour en Espagne immédiatement pour les demandeurs d'asile sans la mise en œuvre des garanties prévues par ce règlement* » et appelaient l'Union européenne et les États membres à faire preuve d'une « *solidarité effective* » envers l'Espagne « *face à un afflux important de potentiels demandeurs d'asile* »²⁰.

17 — Règlement (ue) no 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). Article 20.4

18 — El País, *Francia usa una medida antiterrorista para devolver migrantes a España*, 1^{er} septembre 2018

19 — Médecins sans frontières, *Migrants trapped in relentless cycle of rejection on French-Spanish border*, 6 février 2019

20 — Accem, Forum réfugiés-Cosi, Fundacion Cepaim, France terre d'asile, *Augmentation des arrivées en Espagne : l'Europe doit sortir la réforme de Dublin de sa paralysie*, 4 décembre 2018

En préfecture, un tiers des demandes d'asile sous procédure Dublin

Le ministère de l'Intérieur dispose depuis la fin de l'année 2015, suite à la mise en place d'un nouveau système d'information (SI Asile), de données statistiques sur les demandes enregistrées en préfecture lors du passage au Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Cet indicateur est le plus pertinent pour mesurer le niveau de la demande d'asile en France, puisqu'il inclut l'ensemble des personnes ayant manifesté leur volonté de bénéficier d'une protection internationale y compris ceux placés sous procédure Dublin (les données de l'OFPPA ne comprenant que les demandes relevant de la responsabilité de la France).

Demandes d'asile enregistrées en préfecture, 2016-2018

	2016		2017		2018		Evolution 2017-2018	
Procédures normales	50 900	49%	46 250	38%	52 890	38%	+14%	=
Procédures accélérées	31 258	30%	33 450	28%	40 620	29%	+21%	+1pt
Procédures Dublin	22 500	21%	41 500	34%	45 810	33%	+10%	-1pt
TOTAL	104 658	100%	121 200	100%	139 320	100%	+15%	

Source : Ministère de l'Intérieur²¹

Les préfectures ont enregistré 139 320 demandes d'asile en 2018, ce qui représente une hausse de 15% par rapport à l'année précédente, principalement marquée par une augmentation des procédures accélérées (+21%). Si l'on remonte à 2016, l'augmentation globale est de 33%, avec un doublement des demandes sous procédure Dublin (+104%)²².

En 2018, les préfectures ont principalement placé les demandes d'asile en procédure normale avec une part similaire à 2017 (38% des demandes) et, comme l'année précédente, un tiers des demandes

21 — Données transmises par le ministère à La Cimade, publiées par l'association le 8 mars 2019 dans l'article « Premier bilan de la demande d'asile en France et en Europe en 2018 »

22 — Sur l'application du règlement Dublin en 2018, voir *infra* dans ce Chapitre

(33%) ont été considérées comme relevant de la procédure Dublin au moment de leur enregistrement.

Types de procédures lors de l'enregistrement des demandes par les préfectures en 2018

	Premières demandes			Réexamens			TOTAL	Part des procédures
	Adultes	Mineurs	TOTAL	Adultes	Mineurs	TOTAL		
Procédure normale	46 540	6 330	52 870	20	0	20	52 890	38%
Procédure accélérée	23 040	7 270	30 310	8 260	2 050	10 310	40 620	29%
Procédure Dublin	40 260	5 550	45 810	0	0	0	45 810	33%
TOTAL	109 840	19 150	128 990	8 280	2 050	10 330	139 320	100%

Source : Ministère de l'Intérieur²³

Le ministère de l'Intérieur communique par ailleurs sur les types de procédures à la fin de l'année, pour les demandes enregistrées en cours d'année. Les procédures normales (42%) et accélérées (32%) représentent une part plus importante des personnes disposant d'une attestation de demande d'asile, au détriment des procédures Dublin (25%) certaines ayant été « éteintes » entre l'enregistrement initial et le 31 décembre 2018.

Types de procédures au 31 décembre 2018, pour les demandes enregistrées par les préfectures au cours de l'année

	Premières demandes			Réexamens			TOTAL	Part des procédures
	Adultes	Mineurs	TOTAL	Adultes	Mineurs	TOTAL		
Procédure normale	51 580	7 240	58 820	20	10	30	58 850	42%
Procédure accélérée	26 810	8 400	35 210	8 270	1 690	9 960	45 170	32%
Procédure Dublin	31 450	3 880	35 330	0	0	0	35 330	25%
TOTAL	109 840	19 520	129 360	8 290	1 700	9 990	139 350	100%

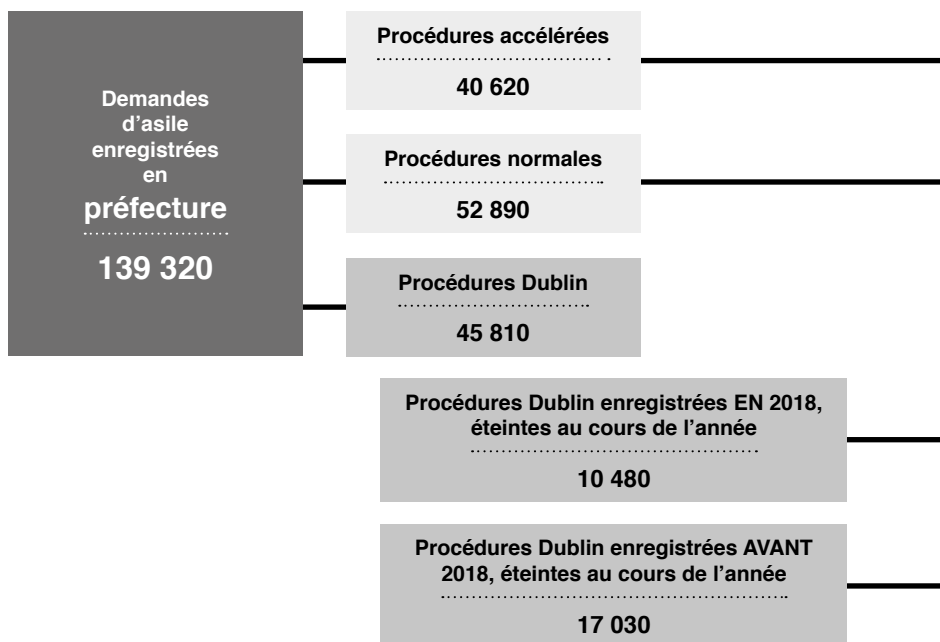
Source : Ministère de l'Intérieur²⁴

23 — Données transmises par le ministère à La Cimade, *Op.cit.*

24 — Données transmises par le ministère à La Cimade, *Op.cit.* Ces données ont également été rendues publiques le 15 janvier 2019 par le ministère de l'Intérieur dans un bulletin « L'essentiel de l'immigration – données clés » consacré aux demandes d'asile. Cette publication, antérieure aux données transmises à La Cimade, fait apparaître quelques différences minimes par rapport au tableau présenté ici : 20 demandes d'asile sous procédure Dublin y sont manquantes (+90 Dublin en réexamen, -110 Dublin en procédure normale).

Cet indicateur fait ainsi apparaître qu'en cours d'année 2018, 10 480 demandeurs d'asile ont vu leur procédure Dublin s'éteindre. Leur demande est donc passée sous la responsabilité de la France, permettant ainsi un examen par l'OFPPRA. Le ministère indique par ailleurs que 17 030 demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin

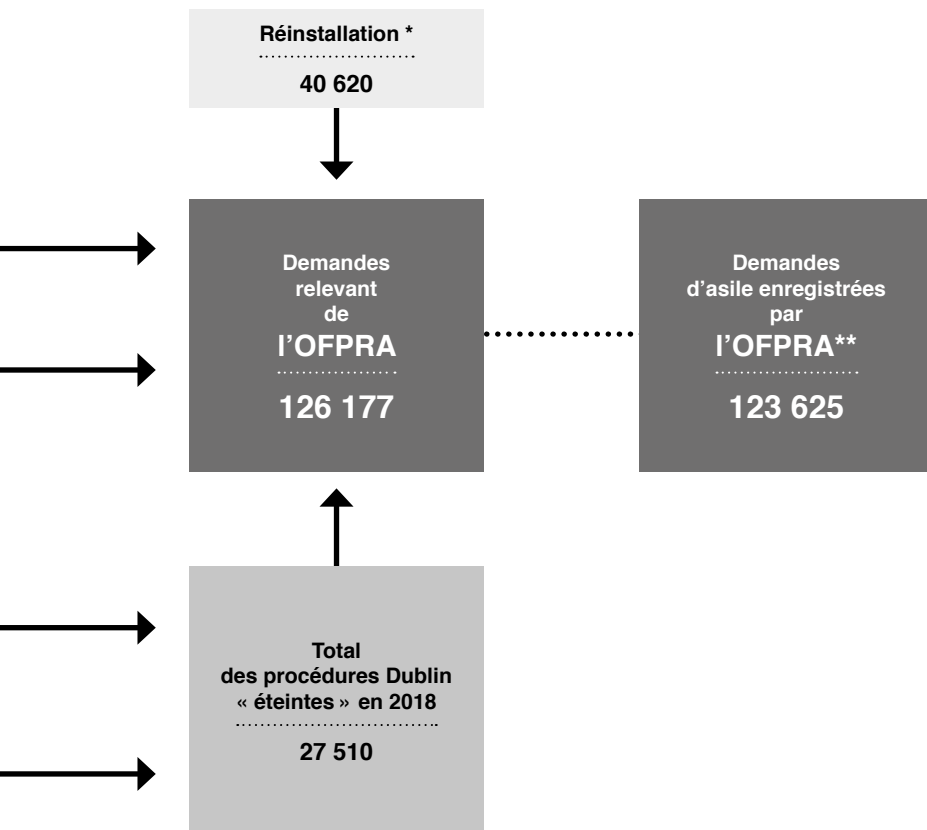
Les demandeurs d'asile en France en 2018 (mineurs accompagnants inclus)



* sur la réinstallation, voir *infra*

** La différence entre les demandes relevant de l'OFPPRA et celles effectivement enregistrées par l'Office pourrait s'expliquer par le décalage temporel entre l'enregistrement en préfecture et l'enregistrement par l'OFPPRA : le demandeur ayant 21 jours pour envoyer sa demande, l'essentiel des demandes enregistrées en préfecture en décembre sont enregistrées par l'OFPPRA l'année suivante. A contrario, l'OFPPRA comptabilise des « réouvertures de dossiers clos » (293), qui ne figurent pas dans les statistiques de la préfecture. Et certaines personnes qui enregistrent leur demande en préfecture ne poursuivent pas leur procédure ensuite.

avant 2018 ont pu voir leur demande examinée par la France en 2018, en procédure normale (74%) ou accélérée (26%). Ainsi en 2018, 27 510 premières demandes d'asile (mineurs accompagnants inclus) relevant de procédures Dublin « éteintes » au cours de l'année sont entrées dans le champ de compétence de l'OFPPRA.



À l'OFPPRA, la demande d'asile en hausse de 23%²⁵

Le nombre total de demandes d'asile enregistrées à l'OFPPRA en 2018 (123 625) a connu une augmentation de 22,7% par rapport à 2017 (100 755). Cette progression s'accélère depuis 2016 (hausse de 7% cette année-là, suivie d'une hausse de 17,5% en 2017) : depuis cette année-là, les demandes ont augmenté de 44%. Les premières de protection (hors mineurs accompagnants) s'établissent à 92 338 (dont 420 demandes d'apatridie). Cette forte augmentation (+25% par rapport à 2017) est à contre-courant de la tendance en Europe²⁶ qui a vu le nombre demandes d'asile baisser depuis l'année 2017, réduisant de moitié le nombre de premières demandes d'asile déposées. Les demandes de réexamen (9106 ; +23,3%) connaissent une forte hausse qui n'avait pas été constatée l'année précédente (+1% entre 2017 et 2016), contrairement à la hausse du nombre de mineurs accompagnants²⁷ (21 888 ; +13%) qui est moins marquée qu'en 2017 (+35% par rapport à 2016).

OFPPRA – Demandes de protection internationale 2017-2018

	Premières demandes d'asile	Demandes d'apatridie	TOTAL premières demandes hors mineurs acc.	Réexamens	TOTAL demandes de protection hors mineurs accompagnants	Mineurs accompagnants ²⁸	TOTAL demandes d'asile	TOTAL demandes de protection (incluant apatridie)
2017	73 461	341	73 802	7 383	81 327	19 428	100 414	100 755
2018	91 918	420	92 338	9 106	101 737	21 888	123 205	123 625
Evolution 2017-2018	+25,1%	+23,2%	+25,1%	+23,3%	25,1%	+12,7%	+22,7%	+22,7%

Source : OFPPRA

25 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité de l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport d'activité 2018). Les statistiques citées dans cette partie diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2.

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

27 — 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.

28 — *Ibid*

Au sein de l'Union Européenne, la France est, juste derrière l'Allemagne, le deuxième pays à enregistrer le plus grand nombre de demandes d'asile. Lorsque l'on rapporte ce chiffre à la population nationale, elle se situe qu'à la 9^{ème} place des pays européens (en 2017, elle était à la 11^{ème} place)²⁹.

La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2018 baisse légèrement par rapport à l'année précédente (33,2% 2018 contre 34,7% en 2017) tout comme l'âge moyen des demandeurs (30,4 ans en 2018 contre 31,4 ans en 2017).

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). Parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs, des hausses significatives sont constatées pour la Géorgie³⁰ (+262% de premières demandes, hors mineurs accompagnants, par rapport à 2017), le Mali (+78%), l'Afghanistan³¹ (+58%), la Guinée³² (+64%), le Bangladesh (+52%) et la Côte d'Ivoire (+45%).

La demande albanaise a connu une baisse en 2018 passant de 7 633 premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants en 2017 à 5 793 demandes (-24%). Elle est désormais en troisième place, derrière les demandes d'asile des personnes originaires de Guinée (6 188) et d'Afghanistan (9 455), qui devient pour la première fois le principal pays d'origine des demandeurs d'asile en France.

La Somalie et le Sénégal intègrent la liste des vingt principaux pays d'origine des demandeurs, à la place de l'Irak et du Kosovo.

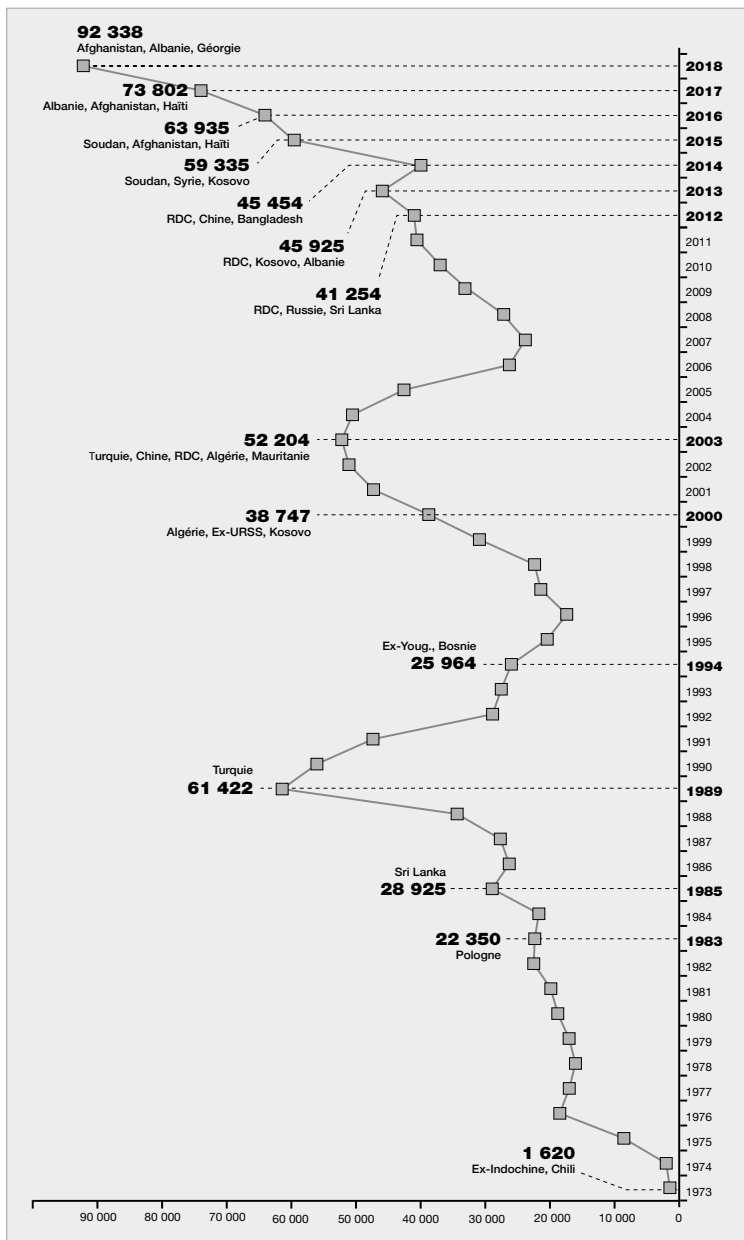
29 — Eurostat, *Primo demandeurs d'asile dans les États membres de L'UE*, 14 mars 2019.

30 — La libéralisation des visas constitue un élément clé expliquant cette hausse. Des risques de persécution demeurent cependant pour certaines catégories de populations. Voir Forum réfugiés-Cosi, *Géorgie : un « pays d'origine sûr » où des risques de persécution persistent*, publication Internet, 4 avril 2019

31 — Sur la situation en Afghanistan, voir *supra* Chapitre 1 – L'asile dans le monde

32 — Sur la situation en Guinée, voir *supra* Chapitre 1 – L'asile dans le monde

1973-2018 : Evolution du nombre des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants)



Source : OFPRA

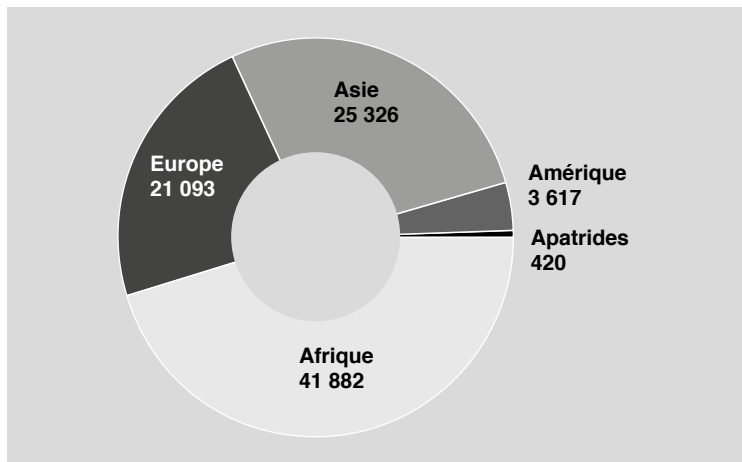
Principaux pays d'origine des primo-arrivants, 2017-2018

	Premières demandes hors mineurs accompagnants 2018	Total général	Premières demandes hors mineurs accompagnants 2017	Evolution 2017-2018 1 ^{ères} demandes hors mineurs accompagnants
1. Afghanistan	9455	10370	5989	57,90%
2. Guinée	6188	6935	3781	63,70%
3. Albanie	5793	9683	7633	-24,10%
4. Géorgie	4806	7005	1329	261,60%
5. Côte d'Ivoire	4701	5464	3246	44,80%
6. Soudan	4151	4698	4488	-7,50%
7. Bangladesh	3654	4753	2411	51,50%
8. Rép. Dém. Congo	3062	4381	2942	4,10%
9. Mali	2869	3305	1614	77,80%
10. Syrie	2745	5011	3319	-17,29%
11. Chine	2634	2786	1892	39,22%
12. Nigéria	2509	3581	1724	45,50%
13. Algérie	2488	3286	2459	1,20%
14. Somalie	2158	2367	799	170,10%
15. Haïti	2103	2536	4939	-57,42%
16. Pakistan	1941	3045	1406	38,05%
17. Turquie	1779	2360	1066	66,90%
18. Arménie	1680	2654	1553	8,20%
19. Sénégal	1608	1762	989	62,90%
20. Russie	1599	2993	1274	25,51%
Total du top 20	67923	88975	54853	24%
Total	91 918	123 625	73461	25,12%

Source : OFPRA

Parmi les dix premiers pays d'origine des demandeurs d'asile, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance du Nigéria (55%), de la Côte d'Ivoire (54%), de la République Démocratique du Congo (50%), de la Syrie (48%), de la Géorgie (44%) et d'Albanie (42%). A l'inverse, elles sont minoritaires parmi les primo-demandeurs en provenance d'Afghanistan (5%), du Soudan (8%) et du Pakistan (7%).

Répartition des premières demandes de protection* par continent en 2018



*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Des demandes en forte augmentation en Ile-de-France

L'Ile-de-France concentre toujours l'essentiel des premières demandes de protection, avec 36% des premières demandes (hors mineurs accompagnants) enregistrées à l'OFPRA émanant d'un département de résidence francilien (32 863). Cette part avait baissé en 2017 (30%) mais une hausse importante des demandes a été constatée dans cette région (+51%).

Avec la région Auvergne Rhône Alpes (9 665 premières demandes hors mineurs accompagnants, +11%) où 11% des demandes nationales sont enregistrées, près de la moitié des demandes d'asile en France sont concentrées sur deux régions. Viennent ensuite le Grand-Est (9% des demandes), l'Occitanie (6,4%) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (6,1%). Cette région connaît une hausse notable (+47%), tout comme les régions Pays de la Loire (+42%) Occitanie (+39%), Bretagne (+38%) et Bourgogne Franche Comté (+20%).

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

Régions	2017	2018	Evolution 2017-2018	% des demandes nationales
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	8 675	9 665	11,4%	10,5%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 512	3 024	20,4%	3,3%
BRETAGNE	2 186	3 018	38,1%	3,3%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 391	2 724	13,9%	3,0%
CORSE	3	1	-66,7%	0,0%
GRAND EST	7 118	8 395	17,9%	9,1%
HAUTS-DE-FRANCE	3 466	4 075	17,6%	4,4%
ILE-DE-FRANCE	21 747	32 863	51,1%	35,6%
NORMANDIE	3 093	3 217	4,0%	3,5%
NOUVELLE-AQUITAINE	4 869	5 370	10,3%	5,8%
OCCITANIE	4 241	5 875	38,5%	6,4%
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 144	4 466	42,0%	4,8%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	3 847	5 659	47,1%	6,1%
DOM COM	6 165	3 488	-43,4%	3,8%
Non renseigné	345	498	44,3%	0,5%
TOTAL	73 802	92 338	25,1%	100%

Source : OFPRA

La demande d'asile outre-mer en forte baisse

Alors que l'Outre-mer connaissait depuis plusieurs années des hausses importantes de la demande d'asile qui s'était stabilisé en 2017 (+1.21% en 2017, +53,9% en 2016 et +43,9% en 2015), celle-ci a connu une baisse importante en 2018. En effet, les demandes d'asile outre-mer sont passées de 6 165 en 2017 à 3 488 en 2018, soit une diminution de 43%.

La demande d'asile outre-mer, 2017-2018*

Département	2017	2018	Evolution 2017-2018
Guadeloupe	286	127	-56%
Martinique	134	149	11%
Guyane	5176	2383	-54%
Réunion	10	18	80%
Mayotte	559	809	45%
Nouvelle Calédonie	0	2	
TOTAL	6 165	3 488	-43%

*Premières demandes hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

La Guyane concentre toujours l'essentiel des demandes outre-mer, mais une baisse de plus de moitié a été constatée dans ce département où un nouveau système d'examen des demandes d'asile³³ a été expérimenté à partir de septembre 2018³⁴. Depuis cette date, les demandes sont déposées en personne dans des locaux de l'OFPRA, dans un délai réduit à 7 jours après l'enregistrement par la préfecture (contre 21 jours dans les autres départements). A la suite du dépôt de la demande, il est prévu une remise en main propres aux demandeurs d'asile d'une convocation pour un futur entretien. Dix agents de l'OFPRA travaillent au sein de cette nouvelle antenne guyanaise. Les demandes de protection ont également fortement diminué Guadeloupe (-56%), tandis qu'une hausse importante a été constatée à Mayotte (+45%).

Dans les départements français d'Amérique (Guadeloupe, Guyane, Martinique), les demandeurs d'asile sont majoritairement originaires d'Haïti (61%) de République Dominicaine (13%) et du Venezuela (10%). En Guyane, 75% des demandes sont déposées par des Haïtiens, 14% par des Dominicains et 2% par des Syriens.

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

34 — Arrêté du 17 août 2018 fixant la date de début d'expérimentation prévue par le décret portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. NOR: INTV1822850A

A Mayotte, la majeure partie des demandes d'asile sont formulées par des personnes en provenance des Comores (32%), mais également par des ressortissants de la République démocratique du Congo (29%), du Burundi (17%) et du Rwanda (13%).

La part des réexamens en légère hausse

Les demandes de réexamens s'étaient stabilisées en 2017, à 7 383 demandes. En 2018, elles ont augmenté à nouveau, atteignant 9 106 demandes de réexamen, soit une hausse de 23%. Les principaux pays d'origine des demandes de réexamen sont l'Albanie (15%), le Pakistan (10%), le Bangladesh (9%), le Sri Lanka (7%) et le Kosovo (5%). La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est la même par rapport à 2017 c'est-à-dire de 7% (contre 10% en 2016).

L'utilisation des procédures accélérées de plus en plus fréquente

Le nombre de demandes d'asile placées en procédure accélérée au moment de leur introduction à l'OFPRA pour l'année 2018 s'élève à 37 759, soit une hausse de 19,6% par rapport à 2017. Les principales nationalités concernées par ces procédures sont l'Albanie (19,7%), la Géorgie (16%), l'Arménie (5,5%), l'Afghanistan (4,9%) et le Sénégal (4,8%). Ces pays figurent tous dans la liste des pays d'origine sûrs à l'exception de l'Afghanistan. Presque la totalité des réexamens (99,7%) ont été enregistrés en procédures accélérées.

Du point de vue de l'instruction des demandes, le placement en procédure accélérée, implique surtout 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 collégiale³⁵.

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

La demande d'asile des mineurs non accompagnés en forte progression³⁶

Les demandes de protection internationale présentées par les mineurs isolés sont à nouveau en hausse en 2018. Au cours de cette année 742 mineurs non accompagnés ont sollicité l'asile, soit une progression de 24,2% par rapport à 2017 (où 591 demandes d'asile avaient été enregistrées) et un doublement par rapport à 2013.

La demande d'apatridie en hausse

En 2018, 420 dossiers de demande du statut d'apatridie ont été déposés, soit 23% de plus qu'en 2017. Cette demande a augmenté de 158% par rapport à 2012. Les demandes du statut d'apatridie dont le pays de naissance est le Sahara occidental représentent 31,4% des demandes, 13,4% pour l'ex-URSS, 11% pour le Koweït, 7,1% pour l'ex-Yougoslavie et 2,3% pour la Mauritanie.

L'exercice difficile du droit d'asile dans les lieux de privation de liberté

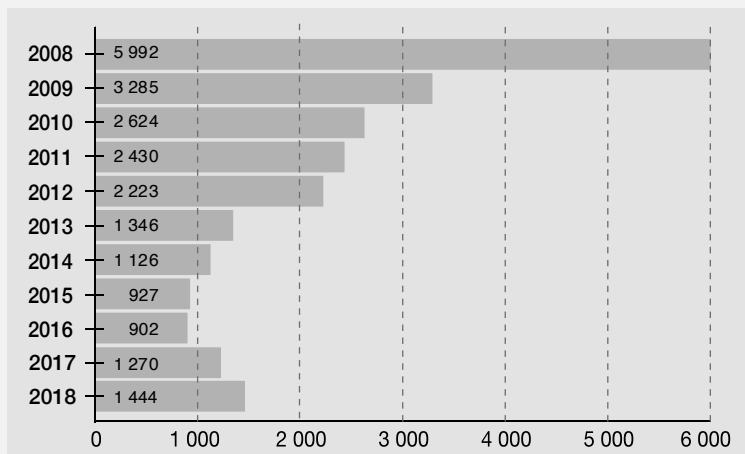
La demande d'asile en zone d'attente

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 Genève³⁷. En 2018, la demande d'asile aux frontières a augmenté par rapport à 2017 : 1 444 demandes ont été enregistrées, soit une hausse de 12%.

36 — Les données détaillées sont analysées dans un dossier thématique est consacré aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, voir *infra* Chapitre 4

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

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



Source : OFPRA

Ces dernières se répartissent sur 15 zones d'attente, dont 75,7% à Roissy et 12,7% à Orly. 48,9% de ces demandes sont réalisées par des personnes originaires d'Afrique, 26,7% d'Asie, 12,7% d'Europe et 11,7% d'Amérique. Ces demandeurs sont principalement Iraniens, Syriens, Congolais et Irakiens. La part des femmes dans ces demandes a légèrement augmenté : elle représente 33,9% des demandes contre 31,5% en 2017.

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. L'OFPRA indique que plus de 1600 demandes d'asile ont été enregistrées en centre de rétention. Parmi elles, on compte 1 261 premières demandes (contre 1 372 en 2017). Les associations qui assurent la mission d'aide à l'exercice des droits en rétention³⁸ comptabilisent près de 2 000 actions visant à introduire une demande d'asile depuis ces lieux (hors Mayotte) mais une partie n'aboutit pas à

38 — ASSFAM Groupe SOS, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte.

une demande formelle du fait du désistement du demandeur ou de sa libération avant l'introduction du dossier auprès de l'OFPPRA.

La demande d'asile en prison

Dans un avis de 2014, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté avait souligné que le droit fondamental à demander l'asile en prison connaît plusieurs « *limitations substantielles* », notant qu'il est « *difficile de déposer une demande pendant la durée de la détention* »³⁹. L'accès à la procédure d'asile pour les personnes détenues au sein d'établissement pénitentiaires n'étant prévu spécifiquement en droit français, aucun cadre ne permet la mise en œuvre pratique de ce droit en ces lieux. Saisi en référé par sept détenus de la prison de Fresnes (Val-de-Marne), soutenus par l'intervention volontaire de plusieurs associations⁴⁰, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rappelé début 2019 qu'aucune disposition ne permettait de limiter l'exercice du droit d'asile en prison. Il a donc indiqué qu'il « *appartient aux services pénitentiaires (...) d'orienter la demande vers les services préfectoraux chargés de l'enregistrement des demandes* » tout en précisant que « *les modalités procédurales doivent tenir compte des contraintes particulières pesant sur les personnes incarcérées* »⁴¹. Le tribunal préconise la mise en œuvre « *d'un dispositif adapté de recueil et d'enregistrement de leur demande d'asile* » depuis l'établissement pénitentiaire de Fresnes. Une décision qui pourrait entraîner l'édiction de dispositions réglementaire permettant de clarifier le cadre légal pour l'ensemble des établissements pénitentiaires.

39 — CGLPL, avis du 9 mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues, NOR : CPLX1411703V, par. 13 (b).

40 — Droits d'urgence, la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF), la Cimade et le Gisti.

41 — TA Melun, décisions n° 1902258 et autres, 13 mars 2019

L'application toujours incertaine du règlement Dublin

Les préfectures ont placé 45 810 personnes sous procédure Dublin lors de l'enregistrement de leur demande d'asile en 2018⁴², un nombre jamais atteint auparavant. Il s'agit d'une augmentation de 10% par rapport à l'année précédente (41 482 placements Dublin). Entre 2014 et 2018, le nombre de placements sous procédure Dublin a été multiplié par neuf (+825%) période pendant laquelle le nombre total de premières demandes enregistrées à l'OFPPA a été multiplié par deux. En 2018, le nombre de personnes placées sous procédure Dublin équivaut au nombre de premières demandes enregistrées à l'OFPPA en 2014 (45 454). L'application du règlement Dublin, qui prend donc une ampleur de plus en plus conséquente dans le système d'asile, demeure pourtant toujours aussi incertaine.

En 2018⁴³, 3 533 ressortissants de pays tiers ont été effectivement transférés au titre du règlement Dublin (+34%), ce qui représente un taux de transfert de 7,7% en légère hausse par rapport à 2017 (+1,4 pts)⁴⁴. La tendance des années précédentes se confirme à nouveau avec un écart important qui persiste entre le nombre de placements et les transferts réalisés, avec des facteurs d'explication multiples que le manque de données publiques ne permet cependant pas d'analyser en détail : refus des États requis, annulations de décisions de transfert par les tribunaux administratifs, fuite des demandeurs d'asile, clause de souveraineté ou autre motif de requalification. Près d'un quart (23%) des procédures Dublin enregistrées en 2018 ont été « éteintes » en cours d'année⁴⁵.

42 — Sur l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture, voir *supra* dans ce chapitre, partie 1 sur le panorama statistique de la demande d'asile en France.

43 — Au moment de la rédaction de cet ouvrage, ni l'agence européenne Eurostat ni le ministère de l'Intérieur n'avaient communiqué de données détaillées sur l'application du règlement Dublin.

44 — Projet de loi de règlement 2018 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*. 13 mai 2019. P.20

45 — Sur l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture, voir *supra* dans ce chapitre, partie 1 sur le panorama statistique de la demande d'asile en France.

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Demandes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	25 693	41 482	45 810	+10,4%
Accords	3 281	7 817	14 308	29 113	n.d.	-
<i>Taux d'accord</i>	66%	67%	56%	70%		
Transferts effectifs	470	525	1 293	2 633	3 533	+34,2%
<i>Taux de transfert au regard des demandes</i>	9,5%	4,5%	5%	6,3%	7,7%	+1,4 pts
<i>Taux de transfert au regard des accords</i>	14,3%	6,7%	9%	9,1%	n.d.	-

Source : ministère de l'Intérieur, Eurostat, Rapports parlementaires⁴⁶, La Cimade⁴⁷

Sur les sept premiers mois de l'année 2018, 1 075 transferts avaient été réalisés depuis un autre État européen vers la France au titre du règlement Dublin, alors que la France transférait 1 967 personnes vers d'autres États européens pendant cette même période⁴⁸. En 2017, la France avait accueilli 1 642 étrangers en provenance d'autres pays européens pendant qu'elle en transférait 2 633⁴⁹. La France éloigne donc davantage de « Dublinés » qu'elle n'en reçoit, mais le nombre de personnes concernées demeure faible au regard des impacts importants produits par l'application de ce règlement.

Les demandeurs d'asile dont le transfert n'est pas mis en œuvre voient ainsi l'instruction de leur demande retardée de plusieurs mois au regard des délais prévus par le règlement, et peuvent s'écarter de cette démarche. En 2018, il a été observé que les préfectures mettaient

46 — 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

Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale sur le projet de loi de finances*, Elodie Jacquier-Laforge, 12 octobre 2018

47 — La Cimade, « Application du règlement « Dublin » en France en 2016 », *Op.cit.*

48 — Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale sur le projet de loi de finances*, Elodie Jacquier-Laforge, 12 octobre 2018. P.24

49 — Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale sur le projet de loi de finances*, Elodie Jacquier-Laforge, 12 octobre 2018. P.24

en moyenne 21 jours pour saisir l'État responsable, suivis d'une période moyenne de 73 jours pour notifier la décision de transfert au demandeur d'asile⁵⁰. Depuis la loi du 20 mars 2018, ils peuvent par ailleurs être placés en rétention dès le début de la procédure de détermination de l'État responsable⁵¹. Ces situations s'ajoutent à la possibilité déjà ouverte auparavant d'enfermer un « Dubliné » faisant l'objet d'une décision de transfert. Au total, 3 456 personnes sous procédure Dublin ont été placées en rétention en 2018⁵². Elles étaient principalement originaires d'Afghanistan (16%), du Soudan (13%) et de Guinée (9%) et la procédure était menée en vue d'un transfert vers l'Italie (49%), l'Allemagne (19%) et l'Espagne (10%)⁵³. Ces placements en rétention ont abouti à 1 789 transferts effectifs mis en œuvre depuis ces lieux.

L'application de ce règlement implique une mobilisation de moyens importants de la part de l'État, pour des résultats limités. Afin d'améliorer l'efficacité de ces procédures, l'expérimentation initiée en 2017 consistant à centraliser le suivi des démarches auprès de « pôles régionaux Dublin » a été généralisée en 2018⁵⁴ et consolidée par un arrêté de mai 2019⁵⁵. 33 préfets sont ainsi désignés pour renouveler l'attestation de demande d'asile, prendre la décision de transfert, ou assigner à résidence les demandeurs placés sous procédure Dublin dans plusieurs départements d'un secteur géographique proche – dans certaines régions, cette régionalisation peut cependant entraîner des déplacements longs et coûteux pour les demandeurs d'asile tenus de se rendre régulièrement à des convocations de la préfecture⁵⁶. Il est prévu que la mise en place de ces pôles s'accompagne d'un dispositif spécifique d'accueil consistant à dédier

50 — La Cimade, *Dublin: Le Conseil d'État révisé sa jurisprudence sur le report du délai de transfert en cas de recours*, 26 Septembre 2018

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

52 — Chiffre fourni par les associations qui assurent la mission d'aide à l'exercice des droits en rétention : ASSFAM Groupe SOS, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte

53 — Assfam Groupe SOS, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative*, Rapport 2018. P.16

54 — Ministère de l'Intérieur, *Note du 30 juillet 2018 relative à l'application du règlement Dublin III – Régionalisation de la procédure Dublin*

55 — Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole) NOR : INTV1909588A

56 — La Cimade, *La machine infernale de l'asile européen*, mai 2019. p.26

certaines lieux proches de la préfecture compétente à l'hébergement de ces demandeurs d'asile. Pour ceux qui ne sont pas orientés vers l'hébergement, certaines plates-formes sont désignées pour assurer le suivi des Dublinés (avec mise en œuvre de l'orientation directive sans hébergement instaurée par la loi du 10 septembre 2018⁵⁷), entraînant une surcharge de travail inattendue pour ces dispositifs tandis que d'autres PADA sont amenées à ne plus accompagner du tout ce public. En l'absence de réflexions des pouvoirs publics sur le lien entre le suivi de la procédure par les préfectures et les capacités locales d'hébergement, il a été constaté dans certains territoires un déplacement des demandeurs d'asile sous procédure Dublin à la rue dans les villes où les préfectures sont en charge du suivi.

2 • L'instruction des demandes d'asile

Un niveau de protection global stable⁵⁸

En 2018, le taux global de protection (OFPPRA+CNDA)⁵⁹ est resté stable à 36%. Au total, 33 330 décisions de protection ont été prises en 2018⁶⁰, dont 24 613 (26,6%) par l'OFPPRA⁶¹ et 8 717 par la CNDA⁶². Près de 46 700 personnes ont ainsi été protégées en 2018, soit 9% de plus que l'année précédente⁶³.

57 — Sur ce point, voir *infra* dans ce chapitre, partie consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile

58 — 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 OFPPRA 2017).

59 — Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPPRA+CNDA) sur une année (31 853) à un nombre de décisions OFPPRA 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'OFPPRA l'année précédente.

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

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

62 — Chiffres issus du Rapport d'activité 2018 de la CNDA, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPPRA.

63 — OFPPRA, *Les données de l'asile 2018*, 15 janvier 2019

Niveau global de protection des demandeurs d'asile, 2017-2018

		Total 2017	Total 2018	Variation 2017 – 2018
Total des demandes d'asile OFPRA		100 414	123 205	+23%
Décisions OFPRA	Accords (dont PS)	23 958	24 613	+3%
	Taux d'accord	27,20%	26,60%	-2%
	Rejets	64 092	67 891	+6%
	Total décisions au fond	88 050	92 504	+5%
	Clôtures	1 238	1 094	-12%
Protections CNDA (dont PS)		7 895	8 717	+10%
Total accord OFPRA + CNDA	Total (valeur absolue)	31 853	33 330	+5%
	Taux global d'accord	36,20%	36,0%	-0,2 pts

Sources : OFPRA, CNDA

Les décisions positives ont principalement concerné des demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan, de Syrie, du Soudan, de Guinée-Conakry, et de Chine.

Nombre de décisions positives par pays (top 10), 2018

Pays	Nombre total d'accords	Dont% PS
Afghanistan	5 515	89%
Syrie	3 900	65%
Soudan	3 724	22%
Guinée-Conakry	1 691	18%
Chine	1 329	0,20%
Érythrée	1 307	15%
RD Congo	1 118	16%
Côte d'Ivoire	1 089	17%
Albanie	1 080	79%
Irak	1 008	16,17%

Sources : OFPRA, CNDA

Le taux d'accord global le plus élevé, pour les pays ayant fait l'objet de plus de 250 décisions à l'OFPRA, concerne les demandeurs d'asile originaires de Syrie, d'Érythrée, du Soudan, du Burundi et d'Irak.

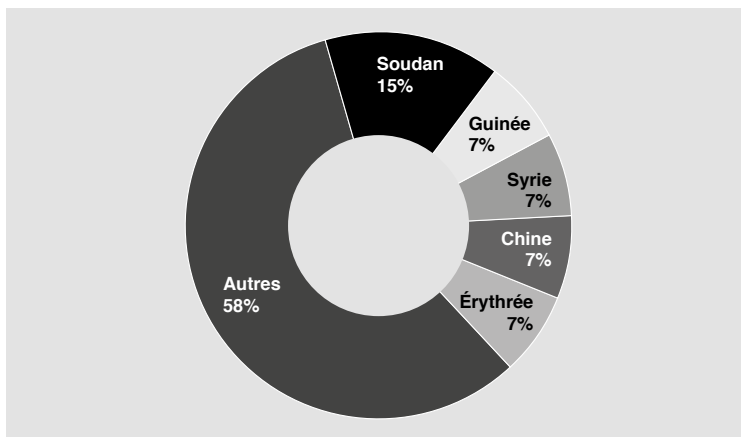
Taux global d'accord OFPRA-CNDA, 2018

1	Syrie	100%
2	Érythrée	88,3%
3	Soudan	83,7%
4	Burundi	81,0%
5	Irak	77,4%
6	Afghanistan	72,9%
7	Centrafrique	72,8%
8	Iran	58,3%
9	Rwanda	56,8%
10	Somalie	55,7%
11	Venezuela	54,1%
12	Libye	50,0%
13	Chine	49,3%
14	Éthiopie	44,1%
15	Turquie	38,9%
	Ensemble des pays	36,0%

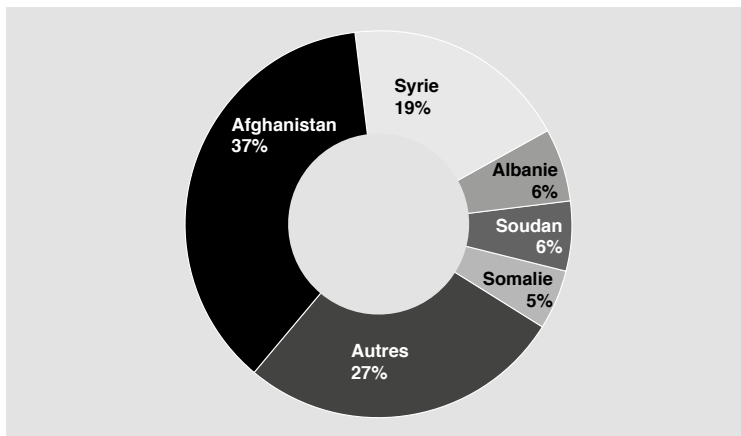
Source : OFPRA, CNDA

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont le Soudan (14,5% du total des statuts de réfugiés accordés en 1^{ère} instance et en appel), la Guinée (7,0%), la Syrie (6,9%), la Chine (6,7%) et l'Érythrée (6,5%). Concernant la protection subsidiaire (PS), il s'agit de l'Afghanistan (36,9% du total des PS), la Syrie (19%), l'Albanie (6,4%), le Soudan (6,0%) et la Somalie (4,7%).

Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2018 (OFPRA + CNDA)



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2018 (OFPRA + CNDA)



Au 31 décembre 2018, on estime à 278 765 le nombre de personnes protégées par l'OFPRA, dont 225 544 sous le statut de réfugiés, 51 728 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 493 apatrides⁶⁴.

64 — 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 ».

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* »⁶⁵, s'il juge que les éléments du dossier nécessitent une instruction approfondie, quels que soient les motifs ayant présidé à la détermination de la procédure accélérée. La CNDA peut par ailleurs « *renvoyer 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* »⁶⁶.

En 2018, cette faculté de remplacer des demandes d'asile présentées à l'OFPRA dans le cadre de la procédure accélérée en procédure normale n'a été utilisée qu'à 24 reprises⁶⁷. A l'inverse, l'OFPRA peut aussi reclasser une demande d'asile initialement en procédure normale en procédure accélérée. En 2018, 1110 requalifications en procédure accélérée ont été décidées, concernant principalement les demandes en provenance de Chine⁶⁸.

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* »⁶⁹. Aucune donnée n'est cependant publiée par l'Office concernant la mise en œuvre de cette disposition. La CNDA ne communique pas d'informations sur la faculté dont disposent les juges pour renvoyer une affaire en formation collégiale.

65 — CESEDA, article L.723-2.V

66 — CESEDA, article L. 731-2

67 — OFPRA, *Rapport d'activité 2018*, p. 21

68 — *Ibid.*

69 — CESEDA, article L. 221-1

La part des protections subsidiaires en légère baisse

Le nombre de protections subsidiaires accordées a diminué en 2018, et vient s'établir à 13 224, soit 39,8% des protections accordées. En 2017, les protections subsidiaires représentaient 42,3% du total des protections accordées, il y a donc eu une baisse de 2,5 points. Les demandeurs originaires d'Afghanistan et de Syrie, sont à nouveau, en 2018, ceux qui obtiennent le plus ce type de statut : 89% des protections accordées aux demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan (soit 4 885, un peu moins qu'en 2017 où 5 255 protections subsidiaires avaient été accordées) et 65% des protections accordées aux demandeurs d'asile Syriens (soit 2 519, un peu plus qu'en 2017 où 2 472 protections subsidiaires avaient été accordées) sont des protections subsidiaires.

La part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'OFPRA (43%) connaît une baisse contrairement aux années précédentes mais elle demeure importante si l'on observe la situation quelques années auparavant (20% en 2015). La baisse est également constatée dans les accords de la CNDA (31% en 2018, contre 32,6% des accords en 2016). La part de femmes dans les bénéficiaires d'une décision de protection subsidiaire, a quant à elle augmenté, contrairement aux années précédentes (32% en 2018, 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	2018	Evolution 2017-2018
Nombre PS	OFPRA	1 185	1 141	1 940	2 822	7 661	10 914	10 572	=
	CNDA	1 390	1 318	1 581	1 554	2 006	2 607	2 703	=
	OFPRA+CNDA	2 575	2 459	3 521	4 376	9 667	13 521	13 275	=
Part des PS dans les accords	OFPRA	27,20%	22,60%	22,10%	20%	38,3%	45,5%	43,0%	-1,5 pt
	CNDA	24,50%	24,60%	27,10%	28,80%	30,9%	32,6%	31,0%	-1,6 pt
	OFPRA+CNDA	25,70%	23,60%	24,10%	22,40%	36,5%	42,3%	39,8%	-2.5 pts

Sources : OFPRA, CNDA

Un taux de protection toujours important pour les mineurs non accompagnés⁷⁰

Le taux de protection accordé aux mineurs non accompagnés en première instance a nettement progressé depuis 2013 (où il était de 33%) mais a légèrement diminué en première instance en 2018 (69,8%, soit -0,6 point). Le taux global est de 72,3% en 2018 (73,8% en 2017).

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

Pour les 16 pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2018, le taux d'accord à l'OFPRA est de 14,1%, soit 0,9 point de plus qu'en 2017 (13,2%), et près de 5 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 46% des protections y sont accordées (contre 26% pour l'ensemble des demandeurs d'asile). La nouvelle disposition issues de la loi du 10 septembre 2018⁷¹, qui met fin au droit au maintien sur le territoire après la phase OFPRA et donc au caractère automatiquement suspensif du recours pour les demandes de personnes originaires de ces pays, pourrait donc aboutir à priver de protection chaque année plusieurs centaines de personnes qui relèvent du droit d'asile.

70 — Les données détaillées sont analysées dans un dossier thématique est consacré aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, voir *infra* Chapitre 4

71 — Sur les changements apportés par la loi du 10 septembre en matière d'asile, voir *infra* Chapitre 4

Taux d'accords pour les pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2018

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	6 269	527	8,41%	6033	553	9,20%	1 080	17,2%
Arménie	1971	126	6,39%	1437	99	6,90%	225	11,4%
Bénin	85	10	11,76%	37	8	21,60%	18	21,2%
Bosnie-Herzégovine	511	40	7,83%	324	25	7,70%	65	12,7%
Cap-Vert	2	-	-					0,0%
Géorgie	3751	172	4,59%	1251	65	5,20%	237	6,3%
Ghana	50	3	6%	18			3	6,0%
Inde	141	12	8,51%	64	9	14,10%	21	14,9%
Kosovo	1 939	224	11,55%	1814	264	14,60%	488	25,2%
Macédoine (ARYM)	925	13	1,41%	472	4	0,80%	17	1,8%
Maurice	14	9	64,29%	5	1	20%	10	71,4%
Moldavie	94	1	1,06%	12			1	1,1%
Mongolie	181	25	13,81%	106	15	14,20%	40	22,1%
Monténégro	107	4	3,74%	80	1	1,30%	5	4,7%
Sénégal	1531	192	12,54%	791	108	13,70%	300	19,6%
Serbie	1534	98	6,39%	763	77	10,10%	175	11,4%
TOTAL	19 105	1456	11%	13 207	1 229	9%	2 685	14,1%

Sources : OFPRA, CNDA

En 2018, l'OFPRA a pris 327 décisions portant sur l'apatridie, dont 71 admissions. Le taux d'admission au statut d'apatridie s'établit ainsi à 22% (stable par rapport à 2017 où il était de 21,8%).

À l'OFPRA, un niveau d'activité élevé

L'OFPRA a rendu 92 504 décisions au fond (hors décisions de clôture), ce qui constitue une hausse de 5,1% par rapport à 2018. 122 000 personnes, en incluant les mineurs accompagnants, sont concernées par ces décisions. Le nombre de décisions positives (24 613) est également en hausse (+2,7%). Le taux d'accord, en légère baisse (0,6 point de moins) par rapport à 2017, est à 26,6%. 32 402 décisions au fond ont concerné des femmes (29 942 en 2017), avec un taux d'accord OFPRA pour les femmes à 27,9%.

Décisions OFPRA 2016-2017

		2017	2018	Evolution 2017-2018
Décisions		88 050	92 504	+5,1%
Accords	Nombre	23 958	24 613	+2,7%
	Taux	27,2%	26,6%	-0,6 point

Source : OFPRA

Les taux d'accord les plus élevés en première instance concernent la Syrie, l'Irak et l'Érythrée avec des taux d'accord respectifs de 92,8%, 84,9% et 82,2% (l'Érythrée prend la place de l'Afghanistan).

Taux d'accord par pays* en première instance, 2018

Pays	Taux d'accord OFPRA
Syrie	92,8%
Irak	84,9%
Érythrée	82,2%
Burundi	81%
Afghanistan	76,8%
Soudan	62,4%
Centrafrique	55,2%
Chine	44,8%
Ethiopie	38,2%
Somalie	40,9%

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

Les missions de l'OFPPA « hors les murs »

L'OFPPA mène, en France métropolitaine, en outre-mer et plus largement à l'étranger, des missions d'instruction en dehors de ses locaux de Fontenay-sous-Bois, afin d'instruire les demandes au plus près des problématiques territoriales

22 missions foraines ont été menées en métropole à Metz, Lyon, Bordeaux, Strasbourg, et Nantes. Elles ont permis l'audition de 3 089 personnes.

L'OFPPA a par ailleurs effectué 18 missions foraines au Moyen Orient et au Sahel en 2018 dans le cadre des missions de réinstallation⁷². Au Sahel, 8 missions de réinstallation ont été menées en lien avec le HCR et l'OIM. Trois de ces missions foraines ont été réalisées au Tchad, afin de réaliser des entretiens avec des réfugiés de Centrafrique et du Soudan. Cela a permis entre 240 et 410 personnes d'être entendues à chaque mission. A cinq reprises, l'OFPPA a effectué des missions foraines au Niger. Une partie des personnes entendues au Niger étaient des personnes évacuées de la Libye par le HCR. Entre 100 et 220 personnes ont été entendues.

L'accompagnement par un tiers à l'OFPPA

Les constats posés pour 2017 sur la mise en œuvre de la garantie de l'accompagnement par un tiers lors de l'entretien personnel à l'OFPPA⁷³ demeurent d'actualité en 2018.

Les expériences de présence d'un tiers lors de l'entretien à l'OFPPA ont constitué un appui véritable aux personnes accompagnées, leur apportant un soutien à cette étape difficile de l'instruction de la demande et facilitant également l'expression des besoins de protection pour les personnes particulièrement vulnérables.

72 — Sur la réinstallation voir *infra* dans ce chapitre.

73 — Voir l'édition 2018 de ce rapport, p. 108

La présence du tiers à l'entretien personnel a également pu favoriser l'accès à d'autres garanties prévues par la loi : il est par exemple plus aisé pour le tiers que pour le demandeur, de demander en fin d'entretien la transmission de la transcription de l'entretien en amont de l'envoi de la décision. Les observations du tiers peuvent aussi permettre d'alerter sur des difficultés survenues lors de l'entretien et au sujet desquelles l'écoute de l'enregistrement sonore serait importante dans la perspective du recours auprès de la CNDA.

Cependant, le nombre extrêmement faible d'accompagnements ayant effectivement eu lieu doit amener à considérer que cette garantie issue des directives européennes n'a toujours pas un caractère effectif. En effet, seuls 1,9% des demandeurs d'asile entendus en entretien personnel à l'OFPPRA en 2018 ont été accompagnés par un tiers, taux qui n'a quasiment pas progressé par rapport à 2017 (1,8%).

Ainsi, l'OFPPRA a réalisé 68 357 entretiens en 2018 (hors entretiens à la frontière), dont 1 324 seulement ont eu lieu en présence d'un tiers accompagnant le demandeur. Dans 75% des cas, les tiers étaient des représentants d'association⁷⁴, la part de l'accompagnement par un avocat diminuant de 10 points par rapport à 2017. L'accès effectif à la garantie de la présence du tiers à l'entretien personnel, reste donc un enjeu majeur.

Les moyens mis en œuvre par l'OFPPRA pour organiser la présence des tiers ne sont pas en cause. En 2018, la liste des associations habilitées par l'OFPPRA à accompagner les demandeurs d'asile à l'entretien personnel, s'est encore étoffée : elle compte désormais 30 associations, dont de nombreuses organisations actives sur la question des violences liées au genre ou à l'orientation sexuelle. L'OFPPRA s'est par ailleurs régulièrement montré très réactif pour l'agrément des représentants de ces associations, permettant ainsi leur présence à l'entretien malgré des délais de convocation très réduits.

74 — OFPPRA, *Rapport activité 2018*, page 51

L'écueil réside dans l'absence de moyens alloués à la mise en œuvre de cette garantie, faisant ainsi dépendre sa concrétisation de la capacité des demandeurs et des associations à mobiliser des ressources ou des bénévoles. Dans ces circonstances, les inégalités de prise en charge ou l'éloignement de la région parisienne, sont autant d'obstacles à l'accès au tiers.

Dans le double contexte d'absence d'hébergement accompagné pour la moitié des demandeurs d'asile, et de durcissement et de complexification du cadre de la demande d'asile suite à la réforme asile-immigration de septembre 2018⁷⁵, l'accès effectif à la garantie de la présence d'un tiers lors de l'entretien personnel, reste à un objectif très important à atteindre pour le bon exercice du droit d'asile.

Vers une dématérialisation des procédures d'asile

La loi du 10 septembre 2018 introduit la possibilité pour l'OFPRA de procéder aux convocations à l'entretien personnel ainsi qu'à la notification de ses décisions, « *par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* ». C'est donc une dématérialisation de la procédure auprès de l'OFPRA qui est prévue, posant des enjeux techniques mais aussi d'accessibilité.

Le défi pour l'OFPRA est de parvenir à traduire une norme réglementaire en termes de sécurisation informatique, eu égard à la sensibilité des informations concernées: le projet est celui d'un portail numérique dans lequel chaque demandeur d'asile aurait un espace personnel sécurisé, où seraient versés les différents documents de sa procédure de demande d'asile.

Des inquiétudes ont été exprimées quant aux incidents de procédure susceptibles de survenir dans le cadre de l'utilisation de cet outil, notamment pour les demandeurs qui n'auraient pas un accès

75 — Sur les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile, voir *infra* Chapitre 4.

régulier à ce portail ou ne sauraient pas l'utiliser convenablement. Ainsi, les informations sur les nouvelles modalités de convocation et de notification, seront données au guichet unique. Le GUDA étant cependant déjà une étape où de très nombreuses informations doivent désormais être délivrées au demandeur, il est à craindre que ces informations supplémentaires ne soient que peu ou pas comprises. Ces nouvelles modalités de transmission des éléments de la procédure OFPRA vont entraîner des sollicitations supplémentaires auprès des associations. Outre l'aide qu'il sera sans doute nécessaire d'apporter à certains demandeurs d'asile pour l'utilisation même du portail, il sera indispensable d'effectuer certaines opérations : par exemple, imprimer la décision pour qu'elle soit transmise dans le cadre d'un recours ou vérifier les dates de notification des décisions pour s'assurer que les recours auprès de la CNDA soient bien formés dans les délais.

D'autres questions se posent encore. Le portail pourra-t-il être traduit en plusieurs langues ? De quelle façon un demandeur d'asile pourra-t-il se prévaloir d'une défaillance technique dont il ne serait pas responsable ? Une inquiétude particulière existe pour les demandeurs sans accompagnement ou 'sous contrainte' (victimes de traite des êtres humains notamment) : pour ces personnes, la procédure par courrier postal, qui se réalise par l'intermédiaire d'une association, représente une garantie minimum de connaissance de leur situation par un professionnel.

On relève avec intérêt que le décret du 14 décembre 2018 pris pour l'application de ces dispositions, a prévu un dispositif dérogatoire de notification par lettre recommandée: il ménage la possibilité pour l'OFPRA de notifier sa décision par ce moyen lorsqu'il considère que cela est nécessaire pour des motifs liés à la situation personnelle du demandeur ou à sa vulnérabilité, ou lorsque le demandeur établit qu'il n'est pas en mesure d'accéder au procédé électronique. Il est à noter que ce dispositif dérogatoire n'est pas explicitement prévu pour les convocations. L'OFPRA a indiqué qu'il pourrait changer le mode de notification en cours de procédure dès lors qu'il s'avèrerait

que la situation d'un demandeur n'est pas ou plus compatible avec le système dématérialisé. Les règles d'analyse de la situation personnelle du demandeur restent toutefois à établir par l'OFPPRA.

Face aux inquiétudes des associations, le ministère de l'Intérieur a affirmé qu'il reviendrait à l'État de garantir au demandeur un accès au portail, via les PADA ou l'hébergement, à défaut de quoi le système dérogatoire de notification par courrier recommandé s'appliquerait. L'OFII devrait ainsi mener une étude sur les moyens nécessaires en PADA et dans les lieux d'hébergement, en préalable à la mise en application du nouveau dispositif. En tout état de cause, cette mise en place ne sera pas possible avant la fin de l'année 2019, en raison des questions restant à régler.

Dans un système de demande d'asile de plus en plus complexe et dans lequel plus de la moitié des demandeurs sont sans hébergement, cette modification de la procédure renvoie une nouvelle fois à la nécessité de l'accompagnement dédié pour les demandeurs d'asile. A défaut, ces nouvelles modalités risqueront soit de ne pas pouvoir être mise en œuvre par l'OFPPRA, soit de provoquer des incidents de procédure préjudiciables au bon exercice du droit d'asile.

L'asile en zone d'attente et en rétention

En zone d'attente, l'OFPPRA a instruit 1 331 demandes d'asile aux frontières déposées en 2018 pour un total de 1 444, la différence étant liée aux libérations prononcées par le juge des libertés et de la détention, avant présentation du demandeur d'asile à l'OFPPRA.

Evolution des décisions à la frontière, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'avis rendus OFPPRA	2184	1857	1954	1262	1093	891	902	1180	1331
Taux d'admission au titre de l'asile	25,8%	10,1%	13,1%	17%	28,9%	26%	20,4%	26,3%	39,5%

Source : OFPPRA

Le taux d'avis positifs en zone d'attente a significativement augmenté de 13,2 points en seulement une année. 520 personnes ont fait

l'objet d'un avis positif de l'OFPPRA, permettant l'admission sur le territoire au titre de l'asile. Parmi ces admissions au titre de l'asile, les demandeurs d'asile les plus représentés sont les Marocains, les Turcs, les Congolais de la RDC, les Sri-lankais, les Cubains, les Algériens, les Irakiens, les Congolais, les Syriens et les Iraniens. 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%.

Le délai moyen de traitement de la demande par l'OFPPRA était de 2,7 jours calendaires après le dépôt de la demande à la frontière en 2018, et 83% des avis rendus par l'Office l'étaient pendant la période des 4 jours de placement administratif en zone d'attente.

L'OFPPRA n'a pas communiqué cette année sur les décisions de protection accordées pour les demandes formulées en centre de rétention. Les associations qui assurent les missions d'aide à l'exercice des droits dans ces lieux ont recensé une vingtaine de décisions positives en 2018.

À la CNDA, un taux de couverture des recours en baisse⁷⁶

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPPRA⁷⁷ est de 86,6% en 2018 – contre 85,2% en 2017 - soit une hausse de 1,4 point. Avec 58 671 recours enregistrés auprès de la CNDA, la Cour a connu une augmentation de 9,5% de recours à traiter par rapport à 2017.

Le nombre de décisions rendues par la CNDA s'établit à 47 314 décisions, soit 500 décisions rendues en moins. En effet le taux de couverture de la CNDA a diminué par rapport à celui de l'année précédente, passant de 89,2% à 80,6%, avec 36 868 recours qui demeurent non traités au terme de l'année 2018.

76 – L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du Rapport d'activité 2018 de la CNDA.

77 – Le taux de recours est calculé par la CNDA à partir du nombre de décisions de rejet de l'OFPPRA 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.

Evolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2008-2018

	Nb de recours	Nb de décisions	Nb d'accords CNDA
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
2018	58 671	47 314	8 717
Evolution 2017 - 2018	+9,5%	-1,04%	+8,9%

Source : CNDA

La CNDA a rendu 8 717 décisions d'octroi d'une protection internationale sur 47 314 décisions rendues : 6 014 statuts de réfugiés ont été accordés et 2 703 protections subsidiaires. Le taux de protection est de 18,4% à la CNDA, contre 16,74% en 2017.

Décisions CNDA 2018

	Nombre de décisions	Protec-tions internationales	Taux de protec-tion	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL Annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation		
						2016	2017	2018
Toutes décisions	47 314		18,4%			15,2%	16,9%	18,6%
Décisions statuant au fond	45 051	8 717	19,3%	78	8 795	15,8%	17,7%	19,5%
Décisions suite à audience	30 818		28,3%			19,2%	24,0%	28,5%

Source : CNDA

La Cour a annulé 78 décisions de rejet en les renvoyant à l'OFPRA (contre 61 en 2017). Au total, 8 795 annulations de décisions de l'OFPRA ont été prononcées, soit un taux d'annulation de 18,6% en 2018.

Taux de protection par pays en appel en 2018

Pays		Nombre de décisions	Taux de protection
1	Afghanistan	830	68,80%
2	Somalie	510	62,70%
3	Syrie	793	60,20%
4	Soudan	1 681	56,30%
5	Egypte	313	38,30%
6	Centrafrique	259	36,30%
7	Tchad	270	35,60%
8	Turquie	883	34,70%
9	Cameroun	292	29,10%
10	Guinée	2 370	25,60%

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile ayant reçu une décision de la CNDA en 2018

Pays		Nombre de décisions	Taux de protection
1	Albanie	6 033	9,20%
2	Haïti	4 183	1%
3	Bangladesh	2 835	20,50%
4	République démocratique du Congo	2 471	20,40%
5	Guinée	2 370	25,60%
6	Kosovo	1 814	14,60%
7	Soudan	1 681	56,30%
8	Pakistan	1 674	15%
9	Algérie	1 618	5,10%
10	Nigéria	1 477	18,40%

Les trois pays dont les taux de protection sont les plus élevés en appel sont l'Afghanistan (68,8%), la Somalie (62,7%) et la Syrie (60,2%). Les demandeurs originaires d'Albanie, Haïti et le Bangladesh ont été les plus nombreux à faire appel en 2018.

Les modalités de jugement

Les décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale diminuent, puisqu'en 2016 elles représentaient une part de 67,8% sur le nombre total des décisions rendues, puis de 46,1% en 2017 et finalement de 43,9% en 2018 (20 771 décisions ont été prises en formation collégiale). Plus de la moitié des décisions rendues par la CNDA, se font par un juge unique, ce n'est donc plus la formation collégiale qui est la modalité de jugement la plus fréquente. Le rapport de la CNDA 2018 permet de connaître le taux d'octroi selon le type de formation de jugement. Selon la modalité de jugement, l'octroi d'une protection varie fortement : la formation collégiale a un taux de protection de 12 points supérieur à celui des audiences à juge unique.

Répartition des décisions par modalité de jugement, 2016-2018

2016			
	Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions rendues	42 968	29 112	13 806
		67,80%	32,13%
		Dont audiences	Dont ordonnances
		3655	10 201
Nbre de protections	6517		
Taux de protection	15,20%		
2017			
	Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions	47 814	22 047	25 767
		46,10%	53,9%
		Dont audiences	Dont ordonnances
		11 496	14 271
Nbre de protections	8006		
Taux de protection	16,80%		



2018				
	Total	Formation collégiale	Juge unique	
Décisions	47 314	20 771	26 543	
		43,90%	56%	
			Dont audiences	Dont ordonnances
			10 047	16 496
Nbre de protections	8717			
Taux de protection	18,40%	32%	19,40%	

Les décisions rendues par ordonnance

La CNDA peut juger en formation collégiale (« recours 5 mois ») ou elle peut statuer en juge unique (« recours 5 semaines »). Lorsqu'il statue par ordonnance, le juge unique n'accorde pas d'audience.

Les « recours à cinq semaines » (procédure accélérée principalement) sont davantage traités par voie d'ordonnance avec certains pays d'origine faisant l'objet d'une orientation plus fréquente vers ce type de décision: Albanie, Kosovo, Chine, Arménie notamment.

Les décisions par ordonnance ont pour effet de restreindre la possibilité effective par la Cour de prendre en compte les éléments ultérieurs au recours. Les requérants sont ainsi tenus de réunir dès l'envoi du recours, tous les éléments à l'appui de la demande pour éviter un rejet par ordonnance et bénéficier d'une audience. Une exigence parfois difficile à remplir pour les personnes sans hébergement ni accompagnement.

Evolution des différents types de décisions prises par la CNDA entre 2013 et 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de décisions	38 540	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314
Part des décisions prises par ordonnances (juge unique sans audience)	21,6%	20,7%	20,4%	23,7%	29,8%	34,9%
<i>Dont ordonnances « sur la forme » (désistement, non-lieu, incompétence, irrecevabilité)</i>	5,4%	3,5%	2,9%	2,9%	3,9%	4,8%
<i>Dont ordonnances « sur le fond » (absence d'éléments sérieux)</i>	16,1%	17,2%	17,5%	20,8%	27,1%	30,1%
Part des décisions prises suite à une audience (juge unique ou formation collégiale)	78,4%	79,3%	79,6%	76,2%	70,1%	65,1%

Source : CNDA

Ces dernières années, les ordonnances ont acquis une part de plus en plus importante par rapport au nombre total de décisions rendues, au détriment des décisions prises suite à une audience. En 2018, celles-ci représentaient 34,9% dans le nombre total de décisions rendues, soit une augmentation de 5,1 points en un an (29,8% en 2017). La part des ordonnances pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence a pratiquement doublé en deux ans et se situe désormais à 5,3% (contre 2,9% en 2016). La part des rejets par ordonnance motivée par l'absence d'éléments sérieux augmente également avec une différence de 3 points entre 2017 (27,1%) et 2018 (30,1%).

L'aide juridictionnelle

Le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 48 620 demandes, soit une importante hausse de 13,7% en un an. Dans 96,4% des cas, cette demande a été admise⁷⁸.

78 — L'aide juridictionnelle est désormais « de plein droit », sauf si le recours est manifestement irrecevable.

Les pourvois devant le Conseil d'État

En 2018, 813 pourvois ont été introduits par les demandeurs d'asile devant le Conseil d'État, et 23 par l'OFPRA (soit 13 de plus qu'en 2017). 845 décisions rendues par la CNDA ont donc fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, contre 1069 en 2017. Après admission du recours, le Conseil d'État s'est prononcé sur 28 pourvois (26 en 2017) et a censuré 24 décisions de la CNDA.

Le développement de la vidéo-audience à la CNDA

La loi du 10 septembre 2018 a ouvert la possibilité pour la Cour de statuer en vidéo-audience sans qu'il soit nécessaire de recueillir le consentement du demandeur d'asile concerné⁷⁹. La Cour a rapidement souhaité adapter ses procédures en ce sens, indiquant dans une décision du 17 septembre 2018 qu'à partir du 1^{er} janvier 2019, les recours présentés par des demandeurs d'asile domiciliés dans l'Ain, l'Ardèche, la Loire et le Rhône seraient auditionnés en vidéo-audience dans les locaux de la Cour administrative d'appel de Lyon tandis que ceux domiciliés dans la Meurthe et Moselle, la Meuse, la Moselle et le Bas-Rhin, seraient auditionnés dans les mêmes conditions à Nancy⁸⁰. Les avocats des juridictions concernées, soutenus par le Conseil national des Barreaux⁸¹, ont fait part de leur opposition à cette évolution qui d'après eux – et de nombreux acteurs de l'asile⁸² – constitue une baisse de la qualité des échanges et donc de l'instruction. Les actions menées pour marquer cette position ont entraîné de nombreux reports, et seules quelques audiences ont pu se tenir à Lyon et Nancy. Pour sortir de la crise, un médiateur (Alain Christnacht) a été nommé et la Cour a décidé de suspendre l'application de la vidéo-audience pour le début de ses travaux à partir du 6 mai 2019.

79 – Sur les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile, voir *infra* Chapitre 4.

80 – CNDA, Décision du 17 décembre 2018

81 – Conseil national des barreaux, *Motion portant sur la généralisation de la vidéo-audience devant la CNDA*, 15 mars 2019

82 – Voir par exemple : Forum réfugiés-Cosi, Vidéo-audience à la CNDA : une mise en œuvre qui suscite l'inquiétude, 1^{er} février 2019

Des délais d'instruction en hausse

A l'OFPPRA, le délai médian de traitement des dossiers sur l'ensemble de l'année 2018 était de 112 jours, contre 142 jours en 2017 et 183 jours en 2016. A la CNDA, le délai a en revanche augmenté : il est passé de 156 jours en 2017 à 195 jours en 2018. Le délai global d'instruction était donc de 307 jours en 2018 (10 mois et 7 jours), soit 9 jours de plus qu'en 2017.

Délais moyens d'instruction des demandes d'asile 2016-2017

	2016	2017	2018
OFPPRA	183 jours	142 jours	112 jours
CNDA	206 jours	156 jours	195 jours
Total	389 jours	298 jours	307 jours

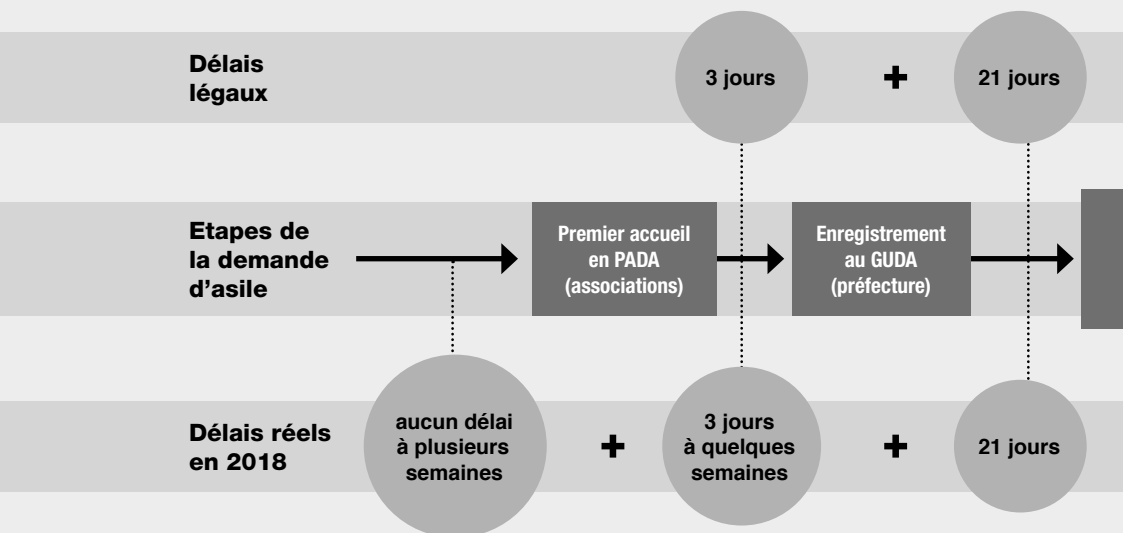
A l'OFPPRA, 42 528 dossiers de premières demandes étaient en instance au 31 décembre 2018, soit 40% de plus qu'en 2017. 19 770 dossiers étaient en instance depuis plus de trois mois. La part de dossiers en stock depuis plus d'un an a cependant continué de baisser en 2018 (3,1%) par rapport à 2017 (4,8%). L'âge moyen du stock fin 2018 était de 117,7 jours contre 114 jours l'année précédente.

Le stock s'est également accru à la CNDA, avec un taux de couverture de 80,6%. Au 31 décembre 2018, 36 868 affaires étaient en instance soit 11 357 de plus que l'année précédente. La hausse des délais de jugement a concerné tous les types de recours.

Délais de jugement à la CNDA, 2016-2018

	Délai global	Délai « recours à 5 mois »	Délai « recours à 5 semaines »
2016	6 mois et 26 jours	7 mois et 19 jours	2 mois et 27 jours
2017	5 mois et 6 jours	6 mois et 17 jours	2 mois et 28 jours
2018	6 mois et 15 jours	8 mois et 4 jours	4 mois et 11 jours

Les délais de la demande d'asile



PN : procédure normale
PA : procédure accélérée

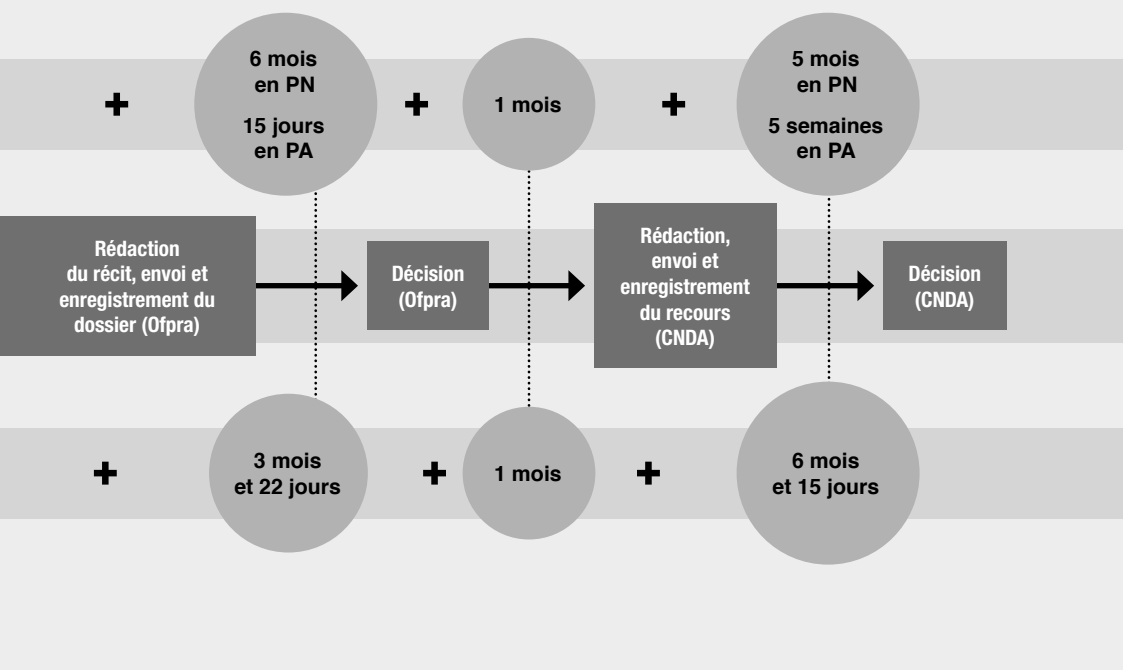
Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État⁸³.

Protection conventionnelle : appartenance à un certain groupe social

► Le statut de réfugié est accordé à une ressortissante guinéenne d'origine soussou qui avait pu bénéficier d'une opération de réparation clitoridienne en France après avoir fui son pays. La cour considère qu'elle appartient au groupe social des femmes entendant se soustraire aux mutilations génitales féminines pratiquées en Guinée

83 — Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de Recherche et de Documentation (CEREDOC) de la CNDA



où cette intervention est susceptible d'être perçue comme un geste transgressif au regard des coutumes de sa communauté où le taux de prévalence de l'excision reste à 93%⁸⁴.

► A l'occasion de deux recours émanant de jeunes femmes originaires de Guinée et du Mali ayant été victimes de mariages imposés et précoces, la cour a choisi de modifier la définition du groupe social utilisée depuis 2006 pour rendre compte de ce type spécifique de persécution. S'inspirant de la définition utilisée par le Conseil d'État et la CNDA en matière d'excision depuis 2012, les décisions énoncent que si au sein d'une population, le mariage forcé est couramment pratiqué au point de constituer une norme sociale, les

84 — CNDA 12 avril 2017 n°17000169

jeunes filles et les femmes qui entendent se soustraire à un mariage imposé contre leur volonté constituent de ce fait un groupe social. La cour rappelle également que l'appartenance à ce groupe est un fait social objectif qui ne dépend pas de la manifestation par ses membres de leur appartenance au groupe et qu'il appartient aux personnes se prévalant de leur appartenance à un tel groupe de fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques et sociologiques, relatifs aux risques de persécution qu'elles encourent personnellement. En l'espèce, soumises à des viols conjugaux et à des mauvais traitements graves durant leur adolescence, les intéressées qui ne peuvent recourir utilement à la protection des autorités de leur pays d'origine se voient reconnaître la qualité de réfugiées⁸⁵.

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines

► La CNDA reconnaît les persécutions d'origine ethnique dont ont fait l'objet les membres d'une famille d'origine arménienne, en provenance d'Azerbaïdjan, dans leur pays de résidence, la Russie. Elle s'appuie notamment sur des sources d'informations relatant la montée de la xénophobie et des agressions à caractère raciste en Russie⁸⁶.

► Prenant acte de l'évolution de la relation entre les communautés Hazara et les groupes talibans qui ressort de sources variées et concordantes, la CNDA revient sur sa jurisprudence de 2016⁸⁷ pour estimer que l'appartenance à la communauté Hazara ne peut suffire à elle seule à fonder des craintes de persécutions vis-à-vis des taliban. Dans cette espèce, le requérant s'était préalablement vu octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et les faits de persécution allégués à titre personnel n'ont pu être établis⁸⁸.

85 — CNDA 20 juillet 2018 Mme E. n° 15031912 R et CNDA 20 juillet 2018 Mme D. n° 17042624 R

86 — CNDA, 27 février 2018, n°16025123-17044631-16027633

87 — CNDA 17 février 2016 M. A. n° 15025285 C+

88 — CNDA 5 avril 2018 M. J. n° 17043168 C +

► La CNDA accorde le statut de réfugié à un ressortissant serbe musulman d'origine rom, marié à une ressortissante serbe chrétienne et persécuté par ses beaux-frères du fait de ses origines. La cour relève les difficultés rencontrées par les Roms de Serbie à se voir protéger par les autorités⁸⁹.

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait des opinions politiques imputées

► S'appuyant sur des sources documentaires faisant état des menaces exercées par les Talibans sur les membres de l'Armée nationale afghane (ANA) et sur les principes directeurs du HCR relatifs au besoin de protection des membres des forces militaires nationales, la cour accorde une protection conventionnelle aux deux requérants dont l'un était caporal dans l'ANA et l'autre, étant son frère, avait subi de ce fait des violences de la part des insurgés⁹⁰.

► Le statut de réfugié est accordé à un couple d'Afghans du fait des opinions politiques que leur imputeraient les Talibans : Monsieur, du fait de son apparence physique l'amenant à être assimilé à un ressortissant étranger, voire à un espion, et Madame, du fait de sa participation, comme infirmière, à une campagne de vaccination considérée par les Talibans comme un moyen de stériliser les Musulmans ou de couvrir des opérations d'espionnage⁹¹.

► La cour octroie le statut de réfugié aux membres d'une famille chrétienne de Syrie particulièrement engagés dans la communauté chrétienne d'Alep et, de ce fait, susceptibles, dans le contexte violent et instable qui est celui du conflit syrien, d'être identifiés aux yeux du reste de la population. Le défaut de protection par les autorités syriennes serait accentué par le fait que la sœur d'un des requérants est engagée dans des actions humanitaires et est susceptible, à ce titre, d'être accusée de déloyauté et de trahison par ces mêmes autorités⁹².

89 — CNDA 5 juillet 2018 n°18017070

90 — CNDA 9 fév. 2018, n°17026338-17034852

91 — CNDA 5 sept. 2018 n°17043669-17043668

92 — CNDA 29 janv. 2018, n°17038574-17038575-17038576-17038577

► La CNDA accorde la qualité de réfugié, en raison des opinions politiques qui lui sont imputées par les autorités arméniennes, à un ressortissant arménien rappelé au Haut Karabagh en tant que réserviste et ayant refusé d'exécuter un militaire azerbaïdjanais qu'il avait fait prisonnier⁹³.

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait de la religion

► Un couple kabyle de nationalité algérienne ayant été inquiété du fait de sa religion chrétienne par des extrémistes musulmans se voit octroyer le statut de réfugié. La CNDA s'appuie notamment sur des sources documentaires faisant état des problèmes rencontrés en Algérie par la communauté chrétienne⁹⁴.

Protection subsidiaire : risques de subir une peine de mort ou une exécution

► Après avoir examiné dans cette affaire l'éventuelle application de sa jurisprudence concernant les femmes qui se sont soustraites à un mariage imposé, ainsi que le moyen de l'appartenance à un clan minoritaire, la CNDA a jugé que l'ensemble du dossier ne permettait de considérer ni que l'appartenance de la requérante à un clan minoritaire serait à l'origine de ses craintes ni qu'elle aurait entendu se soustraire à un mariage forcé. La cour s'est ensuite attachée à évaluer les risques encourus sur le terrain de la protection subsidiaire. La constance et la précision des propos de la requérante, mis en regard des sources d'informations actualisées disponibles sur la pratique des tribunaux islamiques dans les zones contrôlées par ce mouvement, ont conduit la juridiction à estimer qu'il existait des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressée serait exposée, en cas de retour dans son pays, à un risque réel de subir la peine capitale pour adultère et lui a, en conséquence, octroyé le bénéfice de la protection subsidiaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 712-1 a) du CESEDA⁹⁵.

93 — CNDA 14 juin 2018 n°18003496

94 — CNDA 6 sept. 2017, n°17022864-17022865

95 — CNDA 23 mars 2018 Mme S. n° 17037345 C

Protection subsidiaire : risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants

► La CNDA accorde le bénéfice de la protection subsidiaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 712-1 b) du CESEDA à une requérante de nationalité albanaise dont les déclarations précises et le certificat médical du MéDA⁹⁶ ont permis de tenir pour établies les menaces et les violences exercées sur elle par un membre d'une organisation mafieuse. La cour relève par ailleurs la vanité des démarches en vue d'une protection auprès des autorités du fait des liens qu'elles entretiennent avec l'individu⁹⁷.

Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé

► Si le requérant n'a pas convaincu la CNDA du bien-fondé de sa demande de protection conventionnelle, la cour lui octroie néanmoins le bénéfice de la protection subsidiaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 712-1 c) du CESEDA. Examinant le contexte sécuritaire prévalant en Afghanistan, et en particulier à Kaboul, seul point d'entrée du pays, la cour constate que celui-ci est caractérisé par un degré de violence aveugle de haute intensité résultant d'un conflit armé interne, ce qui exposerait le requérant à un risque réel de menace grave en cas de retour dans son pays⁹⁸.

► La cour considère, après avoir analysé la situation sécuritaire dans le nord du Mali, qu'elle doit être qualifiée de situation de violence aveugle de basse intensité, mais que, eu égard à son isolement familial, à son jeune âge et à son absence de ressources liée à la destruction de son commerce par une des parties au conflit, le requérant, originaire de la région de Gao, « doit être regardé comme étant personnellement exposé à une menace grave et individuelle » justifiant l'octroi de la protection subsidiaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 712-1 c) du CESEDA⁹⁹.

96 — Association Médecine et Droit d'Asile

97 — CNDA 1^{er} fév. 2018, n°17042448

98 — CNDA 27 août 2018 n°18006501

99 — CNDA 24 juillet 2018 M. K. n° 17043779 C

Pays à l'égard duquel craintes examinées

► La CNDA considère dans cette affaire qu'il y a lieu d'examiner le bien-fondé des craintes de l'intéressé à l'égard de la Birmanie et du Bangladesh, ses deux pays de résidence habituelle, faute pour l'intéressé de pouvoir se réclamer de la nationalité birmane ou bangladaise. Elle rappelle à cet égard que les parents du requérant, chassés de Birmanie en 1992, devraient pouvoir se prévaloir de la nationalité de ce pays, où ils possèdent encore des biens qui leur ont été confisqués et qu'ils entendent toujours se voir restituer, si la loi birmane du 15 octobre 1982 sur la citoyenneté ne les avait pas privés de leur droit à la citoyenneté, en raison de leur appartenance rohingya. Elle détaille enfin les discriminations continues subies par le requérant au Bangladesh, notamment l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé d'y régulariser sa situation et d'y mener à bien sa scolarité du fait de ses origines rohingyas, comme des menaces subies après la grave agression dont sa sœur a été victime. Ces discriminations et violences ont atteint un niveau de gravité tel qu'elles peuvent être qualifiées de persécutions, sans que l'intéressé puisse se prévaloir de la protection des autorités bangladaises¹⁰⁰.

Personnes protégées

► La cour administrative d'appel de Nantes juge que le certificat établi par l'OFPPA attestant du mariage d'un étranger placé sous sa protection fait foi jusqu'à inscription de faux. Elle juge également que les actes de naissance des enfants rédigés dans les formes usitées dans le pays d'origine font foi. Aussi, la Commission de recours contre les refus de visas ne peut sérieusement contester, pour confirmer le refus de délivrance de visas dans le cadre d'une procédure de réunification familiale, ni le lien matrimonial, ni les liens de filiation que ces documents établissent¹⁰¹.

100 — CNDA 20 novembre 2018 M. H. n° 13027358 C

101 — CAA Nantes, plén., 26 févr. 2018, n° 17NT00136

Réexamen

► Selon le Conseil d'État, dans le cadre d'une demande de réexamen, la CNDA doit se prononcer sur l'authenticité et la valeur probante d'un document postérieur à sa précédente décision, même lorsque celui-ci concerne des faits qu'elle a déjà examinés. En l'espèce, la CNDA avait écarté la copie d'une attestation du ministère géorgien des déplacés des territoires occupés, du logement et des réfugiés, postérieure à sa précédente décision et relative à un retrait du statut de réfugié par la Géorgie, au motif que « *ce document ne fait que reprendre des éléments déjà évoqués devant la cour lors de la précédente procédure* », alors qu'elle aurait dû se prononcer sur son authenticité et sa valeur probante¹⁰².

Refus ou fin de la protection

► La cour décide de maintenir dans sa qualité de réfugié un ressortissant du Sri Lanka d'origine tamoule qui s'était vu reconnaître cette qualité en 1991, jusqu'à ce que, en octobre 2017, l'OFPRA mette fin à son statut au titre de changements quant aux circonstances à la suite desquelles il avait été reconnu comme réfugié, en application des articles 1^{er} C5 de la convention de Genève et L711-4 du CESEDA. Pour la CNDA, si les changements intervenus au Sri Lanka, au vu des dernières publications concernant ce pays, apparaissent significatifs, ils ne peuvent toutefois encore être qualifiés de durables, des violations graves des droits fondamentaux de l'homme qualifiables d'actes de persécution s'y produisant encore, notamment à l'encontre de la communauté tamoule. Par ailleurs, la cour constate que le régime actuel n'a pas pris toutes les mesures appropriées pour éliminer durablement et globalement les facteurs ayant fondé les craintes du requérant d'être persécuté en cas de retour, son pays ne disposant toujours pas d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner ces persécutions, notamment lorsqu'elles sont le fait des personnels de la police ou de l'armée¹⁰³.

102 — CE 26 janvier 2018 M. et Mme BURSAGOV n° 391111 C

103 — CNDA 25 mai 2018 M. L. n° 17047809 C+

► La CNDA ayant déjà eu l'occasion de préciser les modalités de la mise en œuvre de l'art. L711-6 CESEDA¹⁰⁴ dans un précédent arrêt¹⁰⁵, elle confirme ici sa position. Mais tandis que la cour était alors arrivée à la conclusion que l'art. L711-6 CESEDA ne devait pas s'appliquer en l'espèce (le réfugié relevant finalement d'une clause d'exclusion), elle juge cette fois que, le requérant répondant toujours à la définition du réfugié et sa situation ne relevant pas d'un cas d'exclusion, c'est à raison que l'OFPRA a fait application de cette disposition. En l'espèce, le requérant, précédemment condamné à une peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis, pour agression sexuelle commise en état d'ivresse manifeste et à une peine de dix ans d'emprisonnement pour viol, vol et violation de domicile à l'aide de manœuvres, menace et voies de fait ou de contrainte, avait affiché, devant la cour, une attitude désinvolte et une volonté de minimiser les faits pour lesquels il avait été condamné¹⁰⁶.

Règles de procédure

► Lorsque la Cour européenne des droits de l'Homme conclut à un risque réel de subir des traitements inhumains ou dégradants en cas de retour dans le pays d'origine, la CNDA se trouve dans l'obligation non seulement de considérer comme recevable une demande de réexamen déposée par la personne concernée, mais aussi de lui accorder à tout le moins le bénéfice de la protection subsidiaire au sens de l'article L. 712-1 b) du CESEDA. Le Conseil d'État précise toutefois qu'un rejet de la demande de protection subsidiaire serait possible s'il était justifié par des circonstances nouvelles ou par l'application d'une clause d'exclusion¹⁰⁷.

104 — Par lequel il peut être mis fin au statut d'un réfugié en raison de la menace grave qu'un réfugié représente, soit pour la sûreté de l'État soit pour la société compte tenu de la condamnation dont il fait l'objet en dernier ressort pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement.

105 — CNDA GF, 26 sept. 2017, n° 16029802

106 — CNDA 16 mai 2018 n°17036757

107 — CE 3 octobre 2018 M. M. n° 406222 A

3 • L'accueil des demandeurs d'asile

L'année 2018 a été de nouveau marquée par un accroissement du dispositif national d'accueil (DNA), entamé depuis 2012. L'augmentation significative de la demande d'asile a cependant accentué le sous-dimensionnement d'un dispositif que les pouvoirs publics souhaitent dans le même temps rendre plus lisible.

Près de 100 000 places dédiées aux demandeurs d'asile fin 2019

Au 31 décembre 2018, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 86 592 places contre 80 221 l'année précédente¹⁰⁸, ce qui représente une augmentation de 8% (faisant suite à une augmentation de 25% en 2017). L'objectif de 84 721 places en 2018, fixé fin 2017¹⁰⁹, est ainsi légèrement dépassé. Les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile pilotés localement par les préfetures (HUDA) ont connu la hausse la plus marquée (+13%), en raison de la création de 1 500 places annoncées dès le plan gouvernemental de 2017¹¹⁰ et de la transformation de places de centres d'accueil et d'orientation (CAO) en HUDA. Les dispositifs Accueil temporaire – Service de l'asile (AT-SA) et Programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile (PRAHDA) sont stables¹¹¹, tandis que le DNA est enrichi d'un

108 – Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1900071J. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a communiqué en début d'année sur les réseaux sociaux concernant les chiffres du dispositif national d'accueil au 31/12/2018, lesquels diffèrent de ceux du ministère de l'Intérieur. Interrogés, ni l'OFII ni le ministère n'ont donné d'explications sur cet écart.

109 – Ministère de l'Intérieur, *Information du 4 décembre 2017 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*. NOR : INTV1732719J.

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

111 – Le prix de journée PRAHDA a été revalorisé à 16,8€ en 2018 contre 16,6€ précédemment, conformément aux clauses prévues par le marché. Voir Projet de loi de règlement 2018 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*. 13 mai 2019. P3

nouveau type d'hébergement, les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)¹¹².

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2017 - 2019

	2017	2018	Évolution 2017-2018	% du DNA 2018	2019 (prév.)
CADA	40 450	42 452	5%	49%	43 452
HUDA	18 514	20 953	13%	24%	42 192
AT-SA	5 776	5 855	1%	7%	
PRAHDA	5 351	5 351	0%	6%	5 351
CAO	10 130	8 995	-11%	13%	4 495
CAES	n.a.	2 986	n.a.	3%	2 986
TOTAL	80 221	86 592	8%	100%	98 476

Source : Ministère de l'Intérieur

Plus d'un tiers des places AT-SA et HUDA au niveau national (36%) sont des chambres d'hôtel, cette proportion étant égale ou supérieure à 50% en Île-de-France (86%), en Nouvelle-Aquitaine (54%) et en région PACA (50%). Fin 2018, le ministère de l'Intérieur a rappelé aux préfets l'objectif de réduction des nuitées hôtelières « *qui ne permettent pas un accompagnement satisfaisant du demandeur d'asile* », demandant donc de « *favoriser leur transformation en d'autres modalités d'hébergement* »¹¹³.

En 2018, 56 399 personnes ont été admises dans des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (hors CAO et CAES), et 41 914 personnes en sont sorties¹¹⁴.

L'augmentation du dispositif national d'accueil se poursuit en 2019, avec la création de 3 500 nouvelles places (1 000 en CADA et 2 500 en HUDA) annoncées dès 2017¹¹⁵, et l'intégration actée par la loi de finances 2019 de 7 800 places de centres d'hébergement d'urgence

112 — Sur les missions des CAES, voir *infra* dans cette partie.

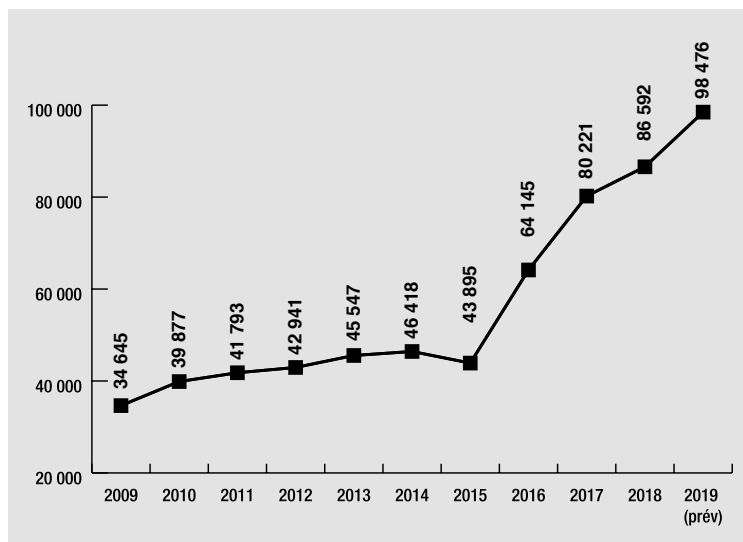
113 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. Op.cit.p. 5.

114 — OFII, indicateurs publiés sur Twitter le 12 février 2019.

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

pour migrants (CHUM)¹¹⁶ dans le dispositif national d'accueil, financées par le budget de l'asile (budget opérationnel de programme 303). Au total, il est prévu d'atteindre un total de 98 476 places à la fin de l'année. Le budget consacré aux lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile pour l'année 2019 est de plus de 700 millions d'euros (309,2 millions d'euros pour les CADA, 397 millions d'euros pour les autres dispositifs)¹¹⁷. Les efforts majeurs entrepris depuis 2012 pour créer des places d'hébergement pour les demandeurs d'asile se poursuivent donc, à un rythme plus soutenu qu'attendu. Entre 2009 et 2019, le nombre de places aura quasiment été multiplié par trois.

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



Le Grand Est demeure la région disposant du plus grand nombre de places (16% du total national, comme en 2017) devant la région Auvergne-Rhône-Alpes (14%), où demeure le plus important parc d'hébergement en CADA, et l'Île-de-France (12%).

116 — Créés en Île-de-France et initialement financés par la préfecture de région sur le programme BOP 177, les CHUM proposent une mise à l'abri des personnes évacuées des campements de la région avant une orientation vers un dispositif plus pérenne.

117 — Projet de loi de finances 2019, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 37.

Capacités d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2018

	CADA	AT-SA	HUDA local	PRAHDA	CAO	CAES	TOTAL	Part du total
Auvergne-Rhône-Alpes	5 718	873	3437	670	1209	204	12 111	14%
Bourgogne-Franche-Comté	3 119	310	1150	339	553	60	5 531	6%
Bretagne	2 131	260	833	348	474	110	4 156	5%
Centre-Val de Loire	2 139	328	451	206	514	76	3 714	4%
Grand Est	5 074	909	5387	792	927	370	13 459	16%
Hauts-de-France	2 678	693	782	312	831	420	5 716	7%
Île-de-France	5 571	325	3401	578	0	744	10 619	12%
Normandie	2 280	676	862	282	748	200	5 048	6%
Nouvelle-Aquitaine	4 422	255	1129	647	1218	202	7 873	9%
Occitanie	4 125	110	1090	621	876	200	7 022	8%
Pays de la Loire	2 514	586	1015	297	824	200	5 436	6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 681	530	1416	259	821	200	5 907	7%
TOTAL	42 452	5 855	20 953	5 351	8 995	2 986	86 592	100%

Source : Ministère de l'Intérieur¹¹⁸

Le rapport annuel de performance du budget 2019 indique que 81% des places dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile étaient occupés en 2018 par des personnes autorisées (demandeurs d'asile et personnes déboutées ou réfugiés pendant la période de présence autorisée), en hausse par rapport à l'année précédente (77%)¹¹⁹. 19% des personnes hébergées dans des lieux d'accueil pour demandeurs d'asile étaient donc en présence indue en 2018, contre 23% en 2017. Dans une note de juillet 2018¹²⁰, le ministère de l'Intérieur faisait état au 1^{er} mai 2018 d'un taux de présence indue de 9% pour les réfugiés (7 800 personnes) et de 11,5% pour les déboutés (10 000 personnes).

118 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. Op.cit.

119 — Projet de loi de règlement 2018 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, 13 mai 2019, p. 3.

120 — Ministère de l'Intérieur, *Fluidité du parc d'hébergement* (note à l'intention des préfets), 6 juillet 2018.

L'hébergement des demandeurs d'asile à Mayotte

À Mayotte, où 752 premières demandes (hors mineurs accompagnants) ont été déposées en 2018, aucun des dispositifs d'hébergement de métropole n'existe en raison du droit spécifique applicable à l'île. De même, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) n'existe pas sur l'île¹²¹. Pour faire face aux difficultés liées à l'accueil des demandeurs d'asile arrivant sur le département, une convention conclue entre les services de l'État et l'association Solidarité Mayotte a permis la mise en place d'un dispositif d'hébergement depuis 2011. Initialement constitué de 15 places, il a été enrichi de 20 places supplémentaires en 2018. Il a pour objectif d'accueillir en urgence les demandeurs d'asile qui se présentent de manière spontanée à l'association. L'accueil est limité à un mois, porté à trois mois pour les places ouvertes en 2018 destinées aux demandeurs d'asile les plus vulnérables. L'accompagnement est assuré par une équipe de 6 salariés, dont 3 agents de sécurité.

En 2018, Solidarité Mayotte a hébergé 261 personnes dans ce dispositif. La durée de l'accueil est variable en fonction des problématiques sociales et médicales des résidents. Elle peut varier de quelques jours à plusieurs semaines. La nationalité congolaise est la plus représentée (136 personnes), suivie des nationalités burundaise (61 personnes) et rwandaise (42). La principale difficulté rencontrée par l'association porte sur le manque de places, qui entraîne de nombreux refus de prise en charge (473 en 2018). Solidarité Mayotte a également été confrontée en 2018 au climat social tendu qu'a connu le département et qui a paralysé l'île pendant plusieurs mois. Les personnes hébergées n'ont parfois pas pu entamer leurs démarches liées à l'asile ou rechercher un logement, et certains hébergés déclaraient avoir peur de sortir en raison du sentiment de rejet de la population.

Près de 70 000 demandeurs d'asile non hébergés

Disposer d'un hébergement incluant un accompagnement administratif et social participe des conditions nécessaires à 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. Enfin, l'absence de solutions d'hébergement dédié reporte les missions d'accompagnement sur les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile, lesquelles peinent à gérer cette charge de travail souvent mal anticipée par les pouvoirs publics, dans un environnement déjà marqué par des crispations multiples.

Si la dynamique de création de places se poursuit, elle ne permet pas de rattraper le retard accumulé pendant des années et est confrontée à une augmentation significative du niveau de demande d'asile¹²². Le sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil, constaté depuis de nombreuses années, a ainsi tendance à s'accroître. Cet indicateur est cependant difficile à mesurer : les statistiques publiques sur la couverture des besoins en matière d'hébergement pour demandeurs d'asile sont, comme sur nombre de sujets liés aux politiques d'asile et d'immigration, difficilement lisibles et souvent incomplètes.

Le rapport annuel de performance du budget de l'État publié en mai 2019 indique que 48% des demandeurs d'asile éligibles en cours de procédure étaient hébergés en 2018¹²³, révisant une nouvelle fois à la baisse l'objectif fixé pour cette année dans la précédente loi de finances (64%). Un rapport publié précédemment dans le cadre de ce projet de loi de finances faisait également part d'une

122 — Sur le niveau de la demande d'asile en France, voir *supra*.

123 — Projet de loi de règlement 2018 – *Op.cit.* p. 6.

couverture des besoins de 48% en septembre 2018¹²⁴. Le montant additionnel de l'allocation pour demandeurs d'asile, versé à tout demandeur d'asile adulte non hébergé dans le dispositif national d'accueil et n'ayant pas accès gratuitement à un autre hébergement ou à un logement, concernait en effet 70 122 personnes, soit 52% des 134 988 bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile à cette date.

L'analyse des données annuelles de l'OFII¹²⁵ fait apparaître une couverture des besoins moins importante encore. À la fin de l'année 2018, l'OFII recensait 141 968 personnes bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile, donc éligibles aux conditions matérielles d'accueil¹²⁶. À cette date, le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile était constitué de 86 510 places. Toutes ces places n'étaient cependant pas occupées par des demandeurs d'asile : aucune donnée sur le nombre de personnes en présence indue n'est disponible pour décembre 2018, mais le ministère indiquait en mai 2018 que plus de 25 000 places étaient occupées par des personnes déboutées ou des réfugiés en présence indue (17 800 personnes), ou par des réfugiés en présence autorisée (8 300 personnes)¹²⁷. Si l'on reporte ces chiffres sur la fin de l'année 2018, les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile n'accueillaient donc que 43% des demandeurs d'asile en cours de procédure et éligibles aux conditions d'accueil à cette date (environ 60 000 personnes). Sur l'ensemble de l'année 2018, l'OFII fait état de 56 399 entrées dans l'hébergement¹²⁸ : cela représente 40,4% des 139 330 personnes ayant enregistré une demande d'asile auprès des préfectures cette même année. En moyenne au cours de l'année 2018, le montant additionnel de l'ADA a été versé à 68 000 demandeurs d'asile non hébergés¹²⁹.

124 — 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 2019 (n°1255)*, Joël Giraud, p. 24.

125 — Au moment de la rédaction de cet ouvrage, le rapport d'activité 2018 de l'OFII n'était pas publié, l'Office ayant mentionné une parution au cours de l'été 2019. Les données publiées dans ce paragraphe sont cependant issues de communications effectuées par l'OFII sur Twitter, réseau social où l'Office publie régulièrement des indicateurs d'activité.

126 — OFII, indicateurs publiés sur Twitter le 24 janvier 2019.

127 — Ministère de l'Intérieur, *Fluidité du parc d'hébergement* (note à l'intention des préfets), 6 juillet 2018.

128 — OFII, indicateurs publiés sur Twitter le 12 février 2019.

129 — Projet de loi de règlement 2018. *Op.cit.* p. 27.

L'objectif fixé pour 2019 est de couvrir 72% des besoins d'hébergement, et d'atteindre 86% à l'horizon 2020¹³⁰. La cible 2019 est justifiée par un critère objectif, l'augmentation des capacités d'hébergement, et par plusieurs hypothèses : une meilleure rotation des places due à une amélioration des délais de traitement, une sortie plus efficace des déboutés et des réfugiés, et une stabilité de la demande d'asile. Sur ce dernier point, un rapport parlementaire souligne que si la demande d'asile augmente, « *des difficultés importantes persisteront ou s'accroîtront* »¹³¹. Or la demande d'asile a déjà progressé de 12% sur les quatre premiers mois de 2019¹³². Plusieurs dispositions de la loi du 10 septembre 2018 pourraient également avoir pour effet de rendre davantage de demandeurs d'asile non éligibles aux conditions matérielles d'accueil (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, extension des hypothèses de demandes considérées comme tardives, etc.)¹³³. De nombreuses personnes seront toujours à la rue, mais n'étant pas éligibles à un hébergement au regard de la nouvelle loi, elles ne seront pas incluses dans les indicateurs mesurant le respect par l'État de ses obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

130 — Projet de loi de finances 2019, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 20.

131 — Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances. Op.cit.*, p. 28.

132 — Le Monde, *Le gouvernement peine à traiter plus vite les demandes d'asile*, J. Pascual, 18 mai 2019.

133 — Sur les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018, voir *infra* Chapitre 4.

L'orientation directive sans hébergement, une réponse inadaptée en matière d'accueil

La loi du 10 septembre 2018 prévoit que les demandeurs d'asile puissent être orientés vers un lieu d'hébergement (ce qui était déjà le cas) ou vers une région dans laquelle « ils sont tenus de résider » (nouveau introduite dans la loi). Le bénéficiaire 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 la région de résidence sans autorisation de l'OFII ou sans motif impérieux porté à sa connaissance entraîne le retrait de plein droit du bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

L'orientation directive instaurée par la loi de 2015 change ainsi totalement de nature. Celle-ci reposait sur une considération légitime : dès lors que l'État propose un hébergement, il n'est pas tenu – sauf si la situation familiale ou sanitaire le justifie – de proposer une orientation dans la seule région d'arrivée du demandeur d'asile, mais peut imposer une orientation dans une autre région, favorisant par la même une meilleure répartition territoriale. Le législateur, en renforçant l'orientation directive, semble prendre acte du sous dimensionnement du dispositif national d'accueil et du fait que l'État ne remplit que très incomplètement ses obligations en matière d'hébergement des demandeurs d'asile.

La conséquence de cette mesure, peu appliquée encore au premier semestre 2019, est prévisible : de nombreux demandeurs d'asile préféreront rester dans leur 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 dans ce cas privés de l'allocation pour demandeur d'asile, pourtant sensée compenser l'absence d'orientation vers un hébergement, ce qui renforcera une situation de précarité.

Partageant le constat d'une « *capacité du dispositif national d'accueil [...] toujours insuffisante pour répondre au besoin* », un rapport parlementaire publié dans le cadre du projet de loi de finances rappelle que cela conduit certains demandeurs d'asile « *à être accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun ou à ne pas trouver de solution d'hébergement* »¹³⁴. La loi du 10 septembre 2018 a prévu des échanges d'information entre l'OFII et les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)¹³⁵, afin, notamment, de « *permettre une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile (...) présents dans l'hébergement d'urgence de droit commun* »¹³⁶. La sollicitation de ce dispositif ne pourra cependant 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'accueil. En 2018, des campements abritant en partie des demandeurs d'asile ont été à nouveau constatés dans plusieurs métropoles (Lyon¹³⁷, Nantes¹³⁸, Metz¹³⁹, Strasbourg¹⁴⁰...). Dans une lettre adressée le 24 avril 2019, les maires de treize grandes villes ont interpellé les ministères de l'Intérieur et du Logement, dénonçant la situation « indigne » des migrants et demandant la création de places d'hébergement¹⁴¹. À Paris, les évacuations se sont de nouveau multipliées tout au long de l'année : 15 640 migrants ont été mis à l'abri depuis la capitale en 2018¹⁴².

134 — Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances. Op.cit.* p. 27.

135 — Sur la loi du 10 septembre 2018, voir *infra* Chapitre 4 – Dossiers thématique. Les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile

136 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018. Op.cit.*, p. 8.

137 — Voir par exemple : Le Progrès, *Migrants : le retour des tentes sur l'esplanade Mandela*, 6 septembre 2018

138 — Voir par exemple : 20 minutes, *Nantes : quel avenir pour le camp de migrants de Daviais et ses 441 tentes ?*, 6 septembre 2018

139 — Voir par exemple : France 3 Grand Est, *Des réfugiés occupent un gymnase de Metz*, 30 septembre 2018

140 — Voir par exemple : Rue89 Strasbourg, *Une centaine de personnes à la rue dans deux nouveaux campements*, 7 novembre 2018

141 — La Croix, *L'appel de 13 maires à l'État face à l'accueil indigne des migrants*, AFP, 25 avril 2019

142 — Préfet d'Île-de-France, chiffre publié sur Twitter le 18 février 2019.

Les spécificités du pré-accueil en Île-de-France

par France terre d'asile

Depuis 2015, dans un contexte de fortes arrivées sur le territoire, c'est l'impératif d'urgence qui a guidé les réponses formulées par les pouvoirs publics. Ce mode d'action a conduit à la multiplication des dispositifs, difficiles à appréhender pour les demandeurs d'asile et au détriment de la cohérence du schéma de prise en charge. En l'absence de réponse adaptée, la constitution de lieux de vie insalubres, tels les campements et les squats, s'est renforcée, avec pour conséquence une dégradation visible de l'état des personnes.

Quelles évolutions ont marqué le premier accueil des demandeurs d'asile ces deux dernières années et comment, dans ce contexte, penser un dispositif de pré-accueil sur l'ensemble du territoire ?

De nouveaux dispositifs suite à la fermeture du centre de premier accueil

53 499 premières demandes d'asile ont été enregistrées dans les guichets uniques d'Île-de-France en 2018¹⁴³, soit 41% des demandes nationales¹⁴⁴. Si cette tendance n'est pas récente, elle tend à s'accroître, et a été rendue particulièrement visible ces dernières années en raison de l'ampleur prise par les campements parisiens.

L'année 2018 marque un tournant dans l'évolution du dispositif francilien à plusieurs égards. Au mois de mars, le centre de premier accueil a fermé ses portes pour laisser place aux travaux du campus universitaire Condorcet. Financé par la Mairie de Paris, il avait

143 — Préfet d'Île-de-France, *Schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Île-de-France 2019-2020* (projet au 20-26 mars 2019), p.7. Cité par La Cimade « La loterie de l'accès à la procédure d'asile en Île-de-France », 18 avril 2019.

144 — Sur les données concernant les demandes en préfecture, voir *supra*.

pour mission d'héberger provisoirement les personnes souhaitant demander l'asile, avant de les orienter vers un hébergement pérenne en dehors de l'Île-de-France.

Des évacuations de grande ampleur, les 30 mai et 1^{er} juin 2018, lors desquelles plus de 1 900 personnes ont été accompagnées vers des hébergements d'urgence, ont participé à la reconfiguration du paysage des campements parisiens. On observe depuis un morcellement de ces sites : les nouveaux primo-arrivants et les demandeurs d'asile qui n'ont pas ou plus accès à l'hébergement investissent des lieux aux marges de la capitale.

En parallèle de ces événements, un nouveau modèle d'entrée dans la procédure d'asile et d'accès à l'hébergement s'est mis en place avec une plate-forme téléphonique, plusieurs accueils de jour à Paris et cinq centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) pilotés par l'État.

De nouvelles voies d'accès à la procédure et à l'hébergement en Île-de-France

Depuis le 3 mai 2018, une plate-forme téléphonique gérée par l'Office français de l'intégration et de l'immigration (OFII) fixe les rendez-vous en structure de premier accueil des demandeurs d'asile (PADA) pour effectuer le pré-enregistrement des personnes souhaitant demander l'asile en Île-de-France. Cette réorganisation, qui poursuivait le double objectif d'une réduction des délais d'accès au guichet unique à trois jours ouvrés et de la fin des files d'attente devant les PADA, a en ce sens porté ses fruits. Cependant, le nombre de personnes en difficulté pour joindre le numéro unique et les délais d'accès à la plate-forme téléphonique sont difficilement quantifiables. Les causes en sont multiples. L'OFII évoque notamment un nombre important d'appels hors Île-de-France, qui saturent la plate-forme. Par ail-

leurs, la nécessité d'avoir accès à un téléphone et de disposer d'assez d'argent pour payer plusieurs appels, constitue un obstacle à l'accès à un premier rendez-vous en PADA. Dans le cadre d'un référé-liberté introduit par plusieurs associations, le tribunal administratif de Paris a enjoint l'OFII de renforcer ce service de plate-forme téléphonique en février 2019¹⁴⁵.

Face au nombre important de demandes simultanées sur le territoire francilien, d'autres voies d'accès à la procédure ont été mises en place. Au mois d'avril 2018, quatre accueils de jour dédiés aux migrants ont ouvert leurs portes à Paris, dont deux, dédiés aux hommes isolés, continuent à ce jour d'accueillir ceux qui souhaitent demander l'asile ou avoir accès à une prise en charge dans le cadre de leur procédure, pour les informer et leur proposer une orientation vers un CAES. On compte désormais cinq CAES en Île-de-France pour un total de 750 places. Les personnes migrantes y sont hébergées provisoirement avant d'être orientées vers un autre hébergement, souvent dans d'autres régions. Elles peuvent y commencer leurs démarches de demande d'asile, grâce à un rendez-vous dédié en guichet unique. L'accès à cette voie parallèle se fait uniquement depuis les accueils de jour dédiés aux migrants ou directement depuis les campements parisiens. Cet acheminement est aujourd'hui réalisé par une équipe de France terre d'asile qui a pour mission de faire le lien entre les différents dispositifs de pré-accueil, aux côtés de la Maraude-Migrants 75. Elles informent les personnes sur les campements, identifient les plus vulnérables et accompagnent les personnes vers les structures d'hébergement provisoire (CAES, gymnases, etc.) dans le cadre d'opérations de mise à l'abri régulièrement organisées, à la demande de la Préfecture d'Île-de-France. Ce nouveau dispositif de pré-accueil entérine ainsi l'existence d'une voie alternative au passage par une PADA.

145 — TA Paris, *Gisti et autres*, Ordonnance du 13 février 2019. N°1902037/9. Le tribunal relève « la constitution de 'files d'attente virtuelles' composées de la cohorte des demandeurs d'asile ne parvenant pas à obtenir une réponse de la plate-forme malgré leurs essais répétés durant plusieurs jours. ».

Des défis à relever sur l'ensemble du territoire français

Malgré ces dispositions, certains enjeux restent d'actualité. Les files d'attente formées devant les accueils de jour et le nombre toujours important de personnes présentes dans les campements reflètent le manque de fluidité du dispositif de premier accueil en Île-de-France. Au cours de l'hiver 2018-2019, le nombre de personnes présentes dans les campements parisiens, où s'installe une grande partie des primo-arrivants¹⁴⁶, a pu atteindre plus de 1 500 personnes¹⁴⁷. La situation des femmes isolées et des couples est particulièrement problématique sur le territoire francilien, ces personnes n'étant ni éligibles aux dispositifs dédiés aux hommes isolés, ni prioritaires dans les dispositifs réservés aux familles.

Les difficultés d'accès à la procédure et à l'hébergement dans les autres régions métropolitaines soulignent l'importance de penser le schéma de prise en charge dans l'ensemble du territoire national. Face à l'augmentation de la demande d'asile dans plusieurs grandes villes et au manque de ressources déployées, les personnes peuvent attendre jusqu'à soixante jours pour obtenir un premier rendez-vous en préfecture¹⁴⁸. Pendant cette période, aucun accès à un accompagnement ni à un hébergement pérenne n'est assuré. Même une fois en procédure d'asile, un peu moins de 50% des demandeurs sont hébergés¹⁴⁹. Les longs délais d'accès à la procédure et la saturation du dispositif d'hébergement conduisent à la formation de squats et de campements, souvent à proximité des PADA, et dont l'insalubrité et les violences portent atteinte à la dignité des personnes.

L'absence d'anticipation des pouvoirs publics et de volonté traduite dans les faits de construire un dispositif de pré-accueil cohérent sur

146 — S'il s'agit en partie de primo-arrivants, ces installations précaires abritent également des personnes aux situations administratives complexes.

147 — Comptage par les maraudes de France terre d'asile.

148 — Sur l'accès à la procédure d'asile, voir *Supra* dans ce chapitre

149 — Voir *supra* dans cette partie.

l'ensemble du territoire participent à la fragmentation et à la complexification du schéma de prise en charge, aux multiples parcours possibles.

Penser un modèle cohérent sur l'ensemble du territoire français

Face à ce constat, il semble urgent de proposer un dispositif de pré-accueil suffisamment dimensionné et respectant les droits des personnes. La déconnexion entre l'hébergement et l'entrée dans la procédure ne permet pas de penser un accueil digne des primo-arrivants et des demandeurs d'asile. Les spécificités régionales de prise en charge doivent aussi être dépassées, au profit d'un modèle cohérent sur l'ensemble du territoire.

La mise en place d'un dispositif de pré-accueil adapté et coordonné permettrait de limiter la concentration des demandes dans certaines régions, et de prévenir les saturations. Cela revient à penser un schéma national intégré, dans lequel les personnes souhaitant demander l'asile seraient orientées vers des structures adaptées dès leur arrivée en France.

Ce dispositif doit s'organiser dans toutes les grandes capitales régionales à travers la création de centres de transit garantissant un accès aux droits, à la procédure et à l'hébergement. Si le titre de séjour est conditionnel, l'accès à l'hébergement doit être garanti de manière effective pour tous les primo-arrivants, sans crainte d'un appel d'air jamais démontré. La saturation des structures d'hébergement nous impose un effort de création de places, sans quoi aucun schéma de prise en charge globale et continue tout au long de la procédure n'est envisageable.

Vers un dispositif national d'accueil plus cohérent ?

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%). A contrario, lors des six années suivantes (2013-2018), on constate une progression du parc de CADA (+81%) qui accompagne l'augmentation de la demande d'asile (+89%).

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2007-2018

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	114 226
	+ 88%						+ 89%					
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	42 452
	+ 5%						+ 81%					

Sources : Ministère de l'intérieur, OFII, OFPRA.

Au 31 décembre 2018, les 42 452 places en CADA représentaient cependant moins de la moitié (49%) des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, alors que le « modèle CADA » est régulièrement présenté comme l'hébergement de référence en raison de sa pérennité – établissement médico-social habilité pour une période de quinze ans – et de l'accompagnement adapté qu'il propose. Dans une information du 31 décembre 2018 relative à l'évolution du parc d'hébergement, il est encore mentionné que « *le CADA est l'hébergement privilégié des demandeurs d'asile* », mais seulement pour ceux d'entre eux se trouvant « *en procédure normale* »¹⁵⁰, comme l'avait déjà précisé une instruction similaire de 2017¹⁵¹. La part devenue minoritaire des procédures normales dans la demande d'asile en France (38% en 2018 contre 59% en 2016) atténue fortement l'idée selon laquelle le CADA serait l'hébergement de référence du dispositif national d'accueil (DNA), qui demeure constitué d'une demi-douzaine de dispositifs différents.

150 – Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. Op.cit. p. 5.

151 – Ministère de l'Intérieur, *Information du 4 décembre 2017*. Op.cit. p. 5.

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 2018 : 2 986 • Places 2019 : 2 986

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 campements (information 31/12/18)
Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 23 € • 1 ETP / 30 • Places 2018 : 8 995 • Places 2019 : 4 495

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 (information 4/12/18)

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

Prix / jour : 16,8 € • 1 ETP / 20 à 25 • Places 2018 : 5 351 • Places 2019 : 5 351

HUDA

Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile. Priorité : proc. accélérées et Dublin (information 31/12/18)
Hébergement pendant la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 16,25 € • 1 ETP / 20 à 25 • Places 2018 : 20 953 • Places 2019 : 42 192

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 2018 : 5 776 • Places 2019 : 0

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 / 10 à 15
Places 2018 : 40 450 • Places 2019 : 42 450

Procédure NORMALE

Procédure ACCÉLÉRÉE

Procédure DUBLIN

Pendant la demande d'asile

Après la demande
d'asile

CPH

Centres provisoires d'hébergement

Bénéficiaires d'une protection internationale
Priorité : personnes les plus vulnérables (information du 31 décembre 2018).
Hébergement jusqu'à une orientation vers autre hébergement ou logement.

Prix / jour : 25 € • 1 ETP / 10 • Places 2018 : 5 207 • Places 2019 : 8 707

france

forum réfugiés - cosi — rapport asile 2019

Le DNA demeure très hétérogène, chaque type d'établissement disposant d'un prix de journée variable et de prestations diverses, alors que le public accueilli a souvent les mêmes besoins. Du fait d'une segmentation trop importante, le dispositif d'accueil est devenu inutilement complexe, tant pour les demandeurs d'asile que pour les gestionnaires et les autorités de tutelle.

Le ministère de l'Intérieur a exprimé fin 2017 une volonté de structurer le dispositif national d'accueil autour de trois niveaux : mise à l'abri rapide (CAES), hébergement des demandeurs en procédure Dublin ou accélérées (HUDA), hébergement des demandeurs en procédure normale (CADA)¹⁵². La loi du 10 septembre 2018 a prévu l'établissement de « *normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif dans les lieux d'hébergement* » visant à « *assurer une uniformisation progressive des conditions de prise en charge dans ces structures* ». Un décret du 14 décembre 2018 a ainsi listé sept prestations « *d'accompagnement administratif, juridique, sanitaire et social* » que doivent assurer tous les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile. Dans l'information du 31 décembre 2018, le ministère rappelle que la « *structuration du parc d'hébergement, afin qu'il soit plus lisible et fonctionne selon des règles unifiées* », demeure un objectif pour les pouvoirs publics¹⁵³.

L'objectif d'harmonisation des conditions d'accueil, de prise en charge et de coût journalier pour l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile ne doit cependant pas aboutir à un abaissement du niveau d'accompagnement, mais au contraire permettre le maintien d'un niveau de prestation similaire à celui proposé en CADA. La publication, début 2019, de nouveaux cahiers des charges pour les HUDA et les CADA fait encore apparaître des différences notables entre ces deux dispositifs.

152 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 4 décembre 2017*. *Op.cit.*, p. 5.

153 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. *Op.cit.* p. 2.

De nouveaux cahiers des charges pour les CADA et HUDA

Deux arrêtés du 15 février 2019 ont consacré de nouveaux cahiers des charges pour les CADA¹⁵⁴ et les HUDA¹⁵⁵.

Pour les CADA, ce cahier des charges vient remplacer celui établi en 2015. Il consacre tout d'abord un taux d'encadrement plus important, en supprimant la possibilité de prévoir un salarié (équivalent temps plein) pour 20 personnes : la limite est fixée à 1 pour 15, avec la possibilité d'un renforcement jusqu'à 1 pour 10. L'organisation des locaux est décrite avec plus de détail que précédemment. Une attention particulière est portée aux familles et aux adolescents dont l'intimité doit être respectée. L'espace de vie minimum fixé à 7,5 m² « pour chaque résident » dans le précédent cahier des charges devient une norme appliquée « par personne majeure isolée ou ménage en chambre partagée ou individuelle ». La possibilité pour les gestionnaires de constituer une caution ne figure plus dans le nouveau cahier des charges.

Il est désormais précisé que l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques peut être envisagé « de manière dématérialisée », cette mention permettant d'anticiper les projets envisagés notamment par l'OFPPA visant à développer un portail en ligne pour suivre sa procédure d'asile¹⁵⁶. L'accompagnement juridique pendant la phase de recours devant la Cour nationale du droit d'asile avait été supprimé dans le cahier des charges de 2015, lequel prévoyait simplement que soient fournies des informations « sur les possibilités d'accès à l'aide juridictionnelle ». Le nouveau cahier des charges est

154 — Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. NOR : INTV1833282A.

155 — Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. NOR : INTV1833277A.

156 — Sur la dématérialisation des procédures d'asile, voir *supra* dans ce chapitre.

plus détaillé sur ce point puisque les salariés du CADA doivent désormais informer les demandeurs d'asile « *de la date de notification de la décision, des conséquences de celle-ci, des délais et modalités de recours devant la Cour nationale du droit d'asile* », les orienter « *vers les professionnels du droit qualifiés* », et les informer « *des délais et modalités pour la demande d'aide juridictionnelle* ».

La possibilité ouverte par la loi de 2018 de mettre fin au droit au maintien sur le territoire et aux conditions d'accueil, dans certaines situations, dès la décision de rejet de l'OFPRA, n'est pas envisagée : le CADA a pour mission d'accueillir les personnes « *pendant la durée d'instruction de leur demande* ». L'accompagnement juridique pour les nouvelles procédures instaurées par la loi (demande de suspension de la décision d'éloignement pendant le recours, demandes de titres de séjour à formuler pendant la période de demande d'asile) n'est pas non plus prévu.

Pour la sortie des bénéficiaires d'une protection internationale, un délai de trois mois, renouvelable une fois, suite à la décision positive, peut toujours être sollicité par la personne hébergée. Les missions assignées au CADA en vue de l'intégration (accès à l'emploi, au logement, etc.) sont bien plus détaillées que précédemment. Pour les déboutés, le délai d'un mois de présence autorisée est également maintenu, avec cependant une nouvelle comptabilisation de ce délai prévue par un décret du 27 février 2019¹⁵⁷, les demandeurs d'asile pouvant désormais se maintenir un mois « *à compter du terme du mois au cours duquel la décision a été notifiée ou, le cas échéant, lue en audience publique* », et non plus un mois à partir de la décision. Les modalités de sortie pour les personnes qui sollicitent l'aide au retour volontaire ne figurent plus dans le cahier des charges, mais sont précisées dans le décret du 27 février.

Pour les HUDA, le nouveau cahier des charges vient remplacer celui établi par une instruction ministérielle de décembre 2017. Bien

157 — Décret n° 2019-141 du 27 février 2019 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives au séjour et à l'intégration des étrangers. NOR : INTV1834143D.

que ce cahier des charges soit moins détaillé que celui des CADA, les gestionnaires de centres sont globalement tenus de fournir les mêmes prestations, avec cependant un prix de journée inférieur de 15% (19,5€ pour les CADA, 16,25€ pour les HUDA). Aucun taux d'encadrement n'est défini pour ces dispositifs¹⁵⁸, et les missions d'accompagnement pendant la phase CNDA (information sur l'aide juridictionnelle, etc.) ne sont pas mentionnées.

Quelques éléments supplémentaires figurent par ailleurs dans le cahier des charges HUDA, comme l'information liée à l'aide au retour volontaire, la possibilité de réorienter vers un hébergement adapté « *les femmes victimes de violences ou de traite des êtres humains* », et un titre consacré à l'« *hébergement des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin* » (lesquels ne peuvent être hébergés en CADA). Sont précisées les missions d'accompagnement spécifiques pour ce public, et listées les informations spécifiques qui doivent être fournies à ces demandeurs d'asile, les gestionnaires devant délivrer « *tout courrier ou document relatifs à la procédure Dublin* ». Les pouvoirs publics souhaitant renforcer le caractère coercitif des procédures de transfert, il est précisé que le directeur d'établissement doit autoriser l'accès aux parties communes de l'établissement pour l'intervention des forces de l'ordre, l'accès aux parties privatives demeurant soumis à l'accord du demandeur d'asile.

Pour simplifier le dispositif national d'accueil, il est prévu de faire disparaître le dispositif Accueil temporaire – Service de l'asile (AT-SA) en tant que sous-catégorie de l'hébergement d'urgence : les préfets sont ainsi invités à transformer au cours de l'année 2019 ces lieux en HUDA à gestion déconcentrée. Les centres d'accueil et d'orientation (CAO), créés en 2015¹⁵⁹, ont également vocation à disparaître depuis quelques années, mais ils représentent toujours une part importante du DNA (13% en 2018, comme l'année précédente). Le projet de loi

158 — L'instruction ministérielle du 4 décembre 2017 évoquait cependant 1 ETP pour 20 à 25 personnes.

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

de finances prévoyait une transformation de 6 250 places de CAO en HUDA, objectif ramené quelques semaines plus tard à 2 200 places par l'information du 4 décembre 2017¹⁶⁰. Finalement, seules 1 135 places de CAO ont été requalifiées en d'autres types de dispositif au cours de l'année 2018. L'information du 31 décembre 2018 fixe ainsi un nouvel objectif : réduire de moitié le parc CAO à la fin du premier semestre 2019 (soit 4 500 places) et fermer l'ensemble des CAO à la fin du premier semestre 2020¹⁶¹. Les préfets sont invités à transformer les places de CAO en HUDA, ou à créer autant de places d'HUDA que de places de CAO supprimées, afin de ne pas réduire le parc d'hébergement.

Ces orientations, si elles se concrétisent, permettraient d'établir un dispositif national d'accueil simplifié. La transformation en HUDA de 8 000 places franciliennes de centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), annoncée dès le projet de loi de finances 2019, pourrait cependant apporter un nouvel élément de complexité. Le ministère précise qu'il s'agit avant tout d'un transfert des crédits affectés aux CHUM dans le budget de l'hébergement d'urgence de droit commun vers celui de l'hébergement des demandeurs d'asile, tout en indiquant que « *cette opération permettra d'unifier les coûts et les cahiers des charges de ces places, qui seront désormais intégrées au DNA et gérées par l'OFII* ». Aucune précision n'est apportée sur les moyens d'atteindre cet objectif ambitieux, les missions des CHUM, définies sommairement par un « *vade-mecum* » publié par la préfecture d'Île-de-France en 2016¹⁶², étant relativement éloignées de celles attribuées aux HUDA¹⁶³, et pour un coût bien plus important (35€/ jour en moyenne contre 16,25€ pour les HUDA). L'intégration de ces dispositifs dans le budget de l'asile relève d'un ajustement technique, alors qu'une réflexion globale sur la cohérence et la qualité du dispositif national aurait été préférable, afin d'affecter le budget des CHUM à la création d'autres types de place. La somme consacrée à

160 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 4 décembre 2017*. *Op.cit.*, p. 5.

161 — Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. *Op.cit.* p. 4.

162 — Préfet de la région Île-de-France, *Hébergement et accompagnement des migrants en Île-de-France – vade-mecum des gestionnaires de centres*, 21 septembre 2016.

163 — Sur le cahier des charges des HUDA, voir *infra* dans cette partie.

8 000 places de CHUM permettrait par exemple de financer 14 360 places de CADA.

Plus généralement, le dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile doit être simplifié en distinguant trois types de centres : le CADA, socle du dispositif, adapté au public demandeur d'asile ; des centres de type « HUDA local » pour les demandeurs d'asile placés sous règlement Dublin ; des centres régionaux d'hébergement temporaire articulés aux guichets uniques connaissant des flux d'arrivée importants, pour à la fois répondre à la pression locale et contribuer à la répartition régionale et nationale – un rôle que les CAES peinent à assurer actuellement.

Les CAES, un dispositif hétérogène qui peine à atteindre ses objectifs

Après une expérimentation commencée à partir de l'été 2017, les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) ont été généralisés sur l'ensemble du territoire en 2018. Ils pouvaient alors être envisagés comme un nouveau modèle de centre de transit¹⁶⁴, dont l'utilité a été démontrée pour héberger rapidement et temporairement les demandeurs d'asile avant une orientation vers un autre dispositif du DNA¹⁶⁵.

Les missions des CAES ont été précisées par une information ministérielle du 4 décembre 2017¹⁶⁶. Ce dispositif « *a pour objectif d'offrir un sas d'accueil et d'évaluation des situations administratives permettant aux migrants de bénéficier de toutes les informations nécessaires au dépôt d'une demande d'asile et d'une orientation vers un centre d'hébergement adapté à leur situation* ».

164 — Voir l'édition 2018 de notre État des lieux de l'asile en France et en Europe, p.148.

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

166 — Ministère de l'intérieur, *Information du 4 décembre 2017. Op.cit.*

Il y est prévu de faciliter l'accès au GUDA, pour que l'enregistrement et l'examen des demandes d'asile soient traités plus rapidement. À cet effet, une présence de l'OFII dans les centres est mentionnée pour assurer des permanences d'accès à la demande d'asile et permettre la mise en place d'une évaluation sanitaire. La durée du séjour est fixée à 30 jours maximum. Les réorientations rapides vers d'autres hébergements dans des régions non saturées devaient permettre une rotation importante des places. Pour assurer ces missions, un encadrement d'un salarié équivalent temps-plein est exigé pour 15 personnes maximum, comme en CADA, avec un prix de journée supérieur (25€¹⁶⁷, contre 19,5€ pour les CADA).

Un rapport parlementaire publié dans le cadre du projet de loi de finances mentionne qu'au 31 juillet 2018, la population accueillie en CAES « *était composée à 5% de pré-demandeurs d'asile, à 34% de demandeurs d'asile, à 43% de demandeurs d'asile sous procédure Dublin, à 7% de personnes protégées, à 1% de personnes déboutées du droit d'asile, à 8% de personnes ayant pas engagé de procédure et à 2% ne relevant d'aucune de ces catégories (par exemple des mineurs accompagnants)* »¹⁶⁸.

En Île-de-France¹⁶⁹ et à proximité du littoral nord (Hauts-de-France, Normandie), les CAES accueillent principalement des migrants orientés depuis la rue ou des campements, notamment suite à des maraudes, ou depuis des accueils de jour à Paris. Il peut donc s'agir de personnes n'ayant pas enregistré de demande d'asile en France : les CAES permettent alors d'organiser l'accès au guichet unique pour demandeurs d'asile. La durée de séjour prévue dans les CAES franciliens est de onze jours, avant réorientation¹⁷⁰. Cette rotation importante permet un accueil de nombreuses personnes

167 — Ce coût cible a été dépassé en 2018, avec un coût moyen constaté de 27,3€. Projet de loi de règlement 201. Op.cit. , p. 3.

168 — Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances*. Op.cit.p. 48.

169 — Sur le pré-accueil des demandeurs d'asile en Île-de-France, voir *supra* dans cette partie.

170 — InfoMigrants, *Reportage dans un CAES, première étape dans la prise en charge des migrants*, C. Boitiaux, 21 septembre 2018.

(2 500 dans les CAES d'Île-de-France entre janvier et avril 2019¹⁷¹), mais les enregistrements de demandes d'asile depuis ces lieux semblent toutefois limités : en Île-de-France, seules 2 713 personnes ont enregistré leur demande à partir de ces lieux entre avril et décembre 2018¹⁷². Dans un rapport sur la situation à Calais, le Défenseur des droits indiquait en décembre 2018 que les départs des personnes ayant entamé une demande d'asile sont dus « à l'absence d'évolution de leur situation en raison de la saturation de l'ensemble des dispositifs d'hébergement », tandis que les départs qui interviennent avant même l'examen de la situation s'expliquent par « le risque de voir la demande d'asile soumise à la procédure Dublin »¹⁷³. À Ouistreham (Calvados), près de Caen, le Défenseur des droits note que l'existence d'un CAES ne suffit pas « à améliorer la situation des exilés qui, refusant de s'éloigner du lieu de passage vers le Royaume-Uni, demeurent la plupart du temps sur le territoire de la commune »¹⁷⁴. À Calais, il mentionne que le dispositif « a peu fonctionné au cours du printemps et de l'été 2018 »¹⁷⁵. Dans le département du Nord, l'un des CAES ouverts à titre expérimental en 2017 a été transformé en HUDA à l'automne 2018 en raison du caractère inadapté des missions proposées (en novembre 2017, seulement 20% des personnes accueillies dans ce CAES avaient effectué des démarches pour rester en France)¹⁷⁶.

Les CAES jouent un rôle différent dans d'autres territoires. Dans les Bouches-du-Rhône, le Puy-de-Dôme ou le Rhône, les CAES accueillent des personnes ayant déjà manifesté leur volonté de demander l'asile depuis la PADA, ou ayant déjà enregistré leur demande en GUDA. Les personnes orientées sont principalement

171 — Préfet d'Île-de-France, *Migrants en situation de rue à Paris : le préfet annonce aux associations la création d'un deuxième centre d'accueil et d'examen des situations à Paris*, Communiqué de presse, 9 avril 2019.

172 — Préfet d'Île-de-France, *Schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Île-de-France 2019-2020* (projet au 20-26 mars 2019), p.10. Cité par La Cimade « La loterie de l'accès à la procédure d'asile en Île-de-France », 18 avril 2019.

173 — Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, décembre 2018, p.17.

174 — *Ibid.*, p. 24.

175 — *Ibid.*, p.18.

176 — La voix du Nord, *Bailleul : le centre pour migrant d'un nouveau genre, ferme (déjà) ses portes*, S. Caenen.3 octobre 2018

des personnes considérées comme « *vulnérables* » et nécessitant une mise à l'abri rapide, tels que des parents accompagnés d'enfants de moins de trois ans, des femmes enceintes, ou des individus isolés souffrant de pathologies graves. La mission principale de ces lieux n'est donc pas de faciliter l'accès à la demande d'asile, les démarches en ce sens ayant déjà été entreprises. L'enjeu est plutôt la recherche d'une solution d'orientation vers un autre lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile à même d'accompagner les personnes dans la suite de leur demande. Cette démarche s'avère souvent difficile en raison de la saturation du dispositif national, ce qui entraîne des durées de séjour bien plus longues que prévu pour ces dispositifs. Les durées moyennes de séjour étaient par exemple en 2018 de 185 jours pour le CAES de Septèmes-les-Vallons (Bouches-du-Rhône) et de 75 jours pour celui de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme). La faible rotation qui en découle vient limiter le nombre de bénéficiaires de ce dispositif. Les moyens à disposition de ces centres peuvent par ailleurs s'avérer inadaptés, notamment pour les personnes y ayant obtenu une protection internationale.

Les CAES semblent ainsi jouer deux rôles distincts selon les régions : accueillir des migrants à la rue et permettre ensuite une orientation vers la procédure d'asile, ou permettre un hébergement rapide pour des personnes déjà inscrites dans la demande d'asile. Dans les deux cas, ce dispositif semble cependant peiner à atteindre son objectif. Les migrants n'ayant pas encore demandé l'asile s'inscrivent peu dans cette procédure depuis les CAES, tandis que pour ceux qui ont déjà entamé cette démarche, la sortie des CAES se heurte au sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil. De ce fait, après une année de fonctionnement, ce dispositif n'est pas parvenu à proposer une véritable répartition depuis les territoires d'arrivées des demandeurs d'asile, pourtant à même d'éviter la concentration des demandeurs d'asile en région parisienne.

L'impact de la précarité sur la santé mentale des demandeurs d'asile

En raison de la fréquence des troubles psychiques propres aux violences subies dans le pays d'origine ou lors du parcours d'exil, répondre aux besoins en santé mentale des exilés est un enjeu important pour les pays d'accueil. On constate pourtant que ce public, déjà particulièrement vulnérable à l'arrivée, voit souvent son état de santé se dégrader sur notre territoire du fait de l'addition de deux facteurs aggravants : l'effet délétère de l'insécurité de ses conditions de vie, et l'instabilité générée par les aléas des procédures d'accès au droit au séjour.

L'absence de domicile est identifiée comme l'un des principaux facteurs de vulnérabilité sociale¹⁷⁷, auquel le plus souvent d'autres facteurs s'associent : alimentation, isolement, absence de protection sociale et de ressources, langue. La problématique de l'hébergement, si elle est bien repérée pour les personnes en demande d'asile, ne peut-être qu'estimée pour d'autres exilés en grande précarité ne relevant pas du dispositif national d'accueil. Lors de « la nuit de la solidarité », la maraude menée à Paris en février 2019 a identifié plus de 3 600 sans-abris, majoritairement dans les campements de migrants¹⁷⁸. Vivre dans la rue, c'est être exposé à de multiples agressions physiques, au froid, à la déshydratation et à la sous-alimentation, au manque d'hygiène, aux parasitoses, à la promiscuité. Or l'accumulation des risques, les addictions et l'exclusion sociale retardent l'accès aux soins et entraînent une surmortalité.

L'incidence de la pathologie mentale observée chez les sans-abris à fait l'objet de nombreuses études. Il est établi que plus d'un tiers des personnes vivant en précarité présente un trouble psychiatrique sévère, une psychose, un état dépressif grave, des états anxieux invalidants, notamment post traumatiques. À une éventuelle pathologie psychique

177 — Voir notamment : Comede, *Rapport d'activité et d'observation 2018*, 9 juin 2018.

178 — Ville de Paris, *Nuit de la solidarité* : 3 622 sans-abris recensés, Publication Internet, 21 février 2019.

préexistante s'ajoutent les effets propres de la vie dans la rue : isolement relationnel et repli dépressif quasi autistique, projection paranoïaque à visée de protection, traumatismes propres à l'insécurité et aux agressions. Dans le « syndrome d'auto-exclusion » décrit par le psychiatre Jean Furtos¹⁷⁹, ce sont les mécanismes mêmes de survie qui sont atteints. Le corps dans son fonctionnement est désinvesti et déconnecté de toute envie de vivre. Dans ces conditions, comment bénéficier d'un soin ? Sachant qu'administrativement une personne sans domicile ne relève pas de l'organisation sectorielle de la psychiatrie en France, il a fallu repenser les circuits d'accès aux soins et créer des dispositifs dédiés de « l'aller vers », comme les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP), qui relèvent de la santé publique. Déployées au plus près du public visé, elles ont pour mission de rencontrer, d'évaluer et d'accompagner les personnes vers le soin spécialisé et s'adressent, de fait, à de plus en plus de personnes étrangères relevant ou ayant relevé de l'asile.

Au centre de santé mentale Essor géré par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (Rhône), qui reçoit majoritairement des exilés en souffrance psychique victimes de violences et de torture, 30% des patients orientés sur la structure vivent « dans la rue ». Hommes ou femmes seules, couples, familles : les situations individuelles sont très hétérogènes, et le parcours d'exil le plus souvent chaotique. On compte parmi eux des demandeurs d'asile non prioritaires dans l'attribution d'un hébergement, des mineurs isolés primo-arrivants ou des personnes déboutées du droit d'asile entamant des démarches de régularisation. Tous ont vécu des traumatismes et ont besoin de soins médico psychothérapeutiques.

La prise en compte de l'état de santé du demandeur d'asile est prévue dans le cadre légal régissant le droit d'asile en France, notamment à travers l'identification des vulnérabilités à laquelle doit procéder l'OFII pour définir les conditions matérielles d'accueil qui seront attribuées. En pratique, ces démarches se heurtent mécaniquement à l'insuffisance de places d'hébergement. À défaut de satisfaction des besoins de base, la proposition d'un soin psychothérapeutique doit se redéfinir de manière

179 — J. Furtos, *Le syndrome d'auto-exclusion*, *Rhizome* n°9, ORSPERE SAMDARRA.

pluridisciplinaire : au centre Essor, médecin, psychologues, kinésithérapeute, art thérapeute et équipe administrative œuvrent pour proposer une prise en charge adaptée aux capacités du patient à l'instant où il se présente. Ainsi, les questions relatives au trauma ne sont pas toujours abordées, du moins en première intention, quand le soutien à la survie quotidienne prime.

M et Mme T. ont fui leur pays. Couple déjà âgé, victime d'un violent conflit de voisinage, ils ont tout abandonné de leur vie d'éleveurs de bétail. Monsieur présente une maladie vasculaire diffuse. Mme se déplace difficilement avec des béquilles. Hébergés par une association caritative dans le cadre du plan « grand froid », ils sont dépourvus de solution d'hébergement pérenne. Placés en procédure accélérée, puis la demande d'asile ayant été refusée par l'OFPRA, et n'ayant pu se rendre à Paris pour leur recours devant la CNDA, ils ont été avertis d'un rejet par ordonnance. L'adressage au centre ESSOR est motivé par l'état de santé de Madame, victime d'accident sur la voie publique et présentant des troubles anxieux et dépressifs post traumatiques.

Cette observation est exemplaire du cumul des facteurs de vulnérabilité et de leurs impacts sur l'effectivité de la demande de protection. La vulnérabilité primitive, l'état de santé et la faiblesse de l'accompagnement social et juridico-administratif aboutissent finalement à une situation d'impasse psychosociale, de sentiment de rejet du pays d'accueil, et d'aggravation des besoins de santé.

Le dispositif national d'accueil concourt indéniablement à la reconnaissance du besoin de protection internationale : encore faut-il qu'il soit en adéquation avec une évaluation globale et pertinente des besoins de base de la personne, et qu'il se réalise à travers un accueil sécurisant. La garantie d'un l'hébergement digne et la prise en compte singulière des besoins en santé physique et mentale figurent parmi les conditions préalables.

L'allocation pour demandeurs d'asile à nouveau revalorisée

Le montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile, destinée aux personnes qui ne sont pas orientées vers un hébergement et qui ne disposent pas par ailleurs d'une solution pour se loger, a fait l'objet de plusieurs contentieux depuis la réforme de 2015. Dans une décision de 2016¹⁸⁰, le Conseil d'État a demandé la revalorisation du montant initialement prévu de 4,2 € par adulte¹⁸¹, puis a réitéré sa demande début 2018¹⁸² après que le montant eut été fixé à 5,4 € dans un décret de mars 2017¹⁸³. Par un décret du 31 mai 2018¹⁸⁴, le montant additionnel a donc été fixé à 7,4€. Ce texte prévoit cependant des conditions d'attribution plus restrictives, puisqu'il est ajouté que « *le montant additionnel n'est pas versé au demandeur qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement* », ce qui suppose l'expression d'une demande spécifique qui ne figurait pas dans les textes antérieurs. Reste à savoir si le nouveau montant sera, en cas de nouveau contentieux, jugé conforme à l'article 17 de la directive européenne Accueil, laquelle impose aux États membres de l'Union européenne 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* ».

Comme en 2016, le Conseil d'État a fait référence à l'interprétation de cette disposition par la Cour de justice de l'Union européenne, qui précisait en 2014 que lorsqu'un État n'est pas en mesure d'offrir une solution d'hébergement à un demandeur d'asile, « *il doit lui verser*

180 — CE, 23 décembre 2016, n° 394819.

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

182 — CE, 17 janvier 2018, n°410280.

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

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

*une allocation financière d'un montant suffisant pour lui permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location »*¹⁸⁵.

En décembre 2018, l'allocation pour demandeurs d'asile était versée à 141 698 personnes (100 199 ménages), soit 16% de plus que l'année précédente (121 912 personnes)¹⁸⁶. Le montant additionnel a été versé en moyenne à plus de 68 000 demandeurs non hébergés durant l'année¹⁸⁷, et le montant moyen par individu bénéficiaire était de 267 € (378 € en moyenne par ménage)¹⁸⁸. Au total, le versement de l'ADA a représenté un montant de 424 millions d'euros pour les finances publiques en 2018 (dont 140 millions d'euros pour le montant additionnel), alors que la loi de finances initiale prévoyait des dépenses à hauteur de 318 millions d'euros, soit un montant inférieur de 25% aux besoins réels constatés en fin d'exercice.

185 — CJUE, 27 févr. 2014, aff. C-79/13, Saciri et a.

186 — OFII, indicateurs publiés sur Twitter le 24 janvier 2019.

187 — Projet de loi de règlement 2018. *Op.cit.*p. 27.

188 — *Idem*.

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Une politique d'intégration redynamisée avec de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens

A l'été 2017, une refonte de la politique d'intégration avait été annoncée par le gouvernement. Par la suite, une large consultation de différents acteurs de l'intégration a été conduite par Aurélien Taché, député du Val-d'Oise, qui a formulé 72 propositions dans un rapport remis au Premier ministre le 19 février 2018¹⁸⁹. Quelques jours plus tôt, le 24 janvier 2018, le préfet Alain Régnier avait été nommé délégué interministériel à l'intégration¹⁹⁰.

C'est sous l'égide de cette délégation interministérielle et en présence de plusieurs membres du gouvernement qu'a été présentée, le 5 juin 2018, la « Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées »¹⁹¹. Sept priorités ont été déclinées, afin de repenser et améliorer la politique d'intégration des étrangers en France : renforcer le pilotage de la politique d'intégration, engager chaque réfugié dans un parcours d'intégration renforcé, améliorer la

189 — A. Taché, 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, Rapport au Premier ministre. Février 20108

190 — A. Régnier avait présenté les éléments de la future Stratégie nationale d'intégration dans l'édition 2018 de ce rapport annuel.

191 — DIAHL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018

maitrise de la langue française et l'accès à la formation et l'emploi des réfugiés, garantir l'accès au logement des réfugiés, améliorer l'accès aux soins des demandeurs d'asile et des réfugiés, améliorer l'accès aux droits, favoriser les liens entre les réfugiés et la France.

Alors que seulement deux tiers des bénéficiaires du contrat d'intégration républicaine (CIR) atteignent le niveau A1 de maîtrise de la langue française, c'est-à-dire le niveau le plus élémentaire, la stratégie pour l'intégration propose un renforcement de la formation proposée dans le cadre du CIR. Lors de la présentation du 5 juin, le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé le doublement, dès 2019, du volume horaire pour les cours de français. Les modules de 50, 100 ou 200 heures proposés aujourd'hui passeraient donc à 100, 200 ou 400 heures, avec des formats de cours plus adaptés aux particularités individuelles, des classes moins nombreuses et une modernisation des outils pédagogiques.

La formation professionnelle est également l'un des principaux enjeux de l'intégration des réfugiés en France. Dans ce domaine, il est prévu de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, en ouvrant les bourses sur critères sociaux aux bénéficiaires d'une protection, mais également en ajoutant un volet sur la formation professionnelle au CIR – mesure consacrée dans la loi sur l'asile et l'immigration adoptée définitivement le 1^{er} août 2018, qui prévoit un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser l'insertion professionnelle. Il est également prévu de développer des partenariats avec les entreprises, ainsi que de valoriser les diplômes et les compétences des réfugiés.

Aussi, Edouard Philippe a déclaré vouloir étendre le programme Accelair, développé par Forum réfugiés-Cosi depuis 2002, dans toutes les régions françaises d'ici 2020. Ce programme a pour but de favoriser l'insertion socioprofessionnelle des réfugiés en apportant une réponse coordonnée en termes d'accès à l'emploi, à la formation et au logement.

Ces annonces ont été converties en moyens puisque l'augmentation la plus marquée de la loi de finances 2019 concerne le programme « Intégration et accès à la nationalité française » dont les crédits augmentent de 40% pour s'établir à 395 millions d'euros contre 282 millions d'euros en 2018 afin de « *renforcer les moyens dédiés à l'intégration* ». Le gouvernement précisait alors que l'accroissement des moyens vise notamment à redimensionner le contrat d'intégration républicaine (CIR) avec un renforcement important de l'apprentissage linguistique. Des mesures spécifiques d'accompagnement vers l'emploi des réfugiés étaient également annoncées.

Pour faire écho à cette hausse de moyens, le 17 janvier 2019, une instruction¹⁹² relative aux orientations de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France a été publiée par le ministère de l'intérieur. Celui-ci informe les préfets des choix portant sur les actions à mettre en place, pour 2019, afin de renforcer de nouvelles « clés d'intégration » pour les 220 000 bénéficiaires annuels de titres de séjours et de protections internationales, installés durablement en France. L'instruction vient mettre en avant trois actions afin de promouvoir l'intégration, inscrites dans la Loi finance pour l'année 2019 : renforcer la formation linguistique et le volet civique du Contrat d'intégration républicaine piloté par l'OFII, soutenir des outils favorisant l'intégration de tous les primo-arrivants notamment l'intégration par le travail et enfin favoriser l'insertion socioprofessionnelle des réfugiés en apportant une réponse en termes d'accès à l'emploi, à la formation et au logement, notamment via l'extension de programmes de type Accelair.

Le gouvernement s'est aussi penché sur la question de l'accès au logement, dans le cadre d'une circulaire publiée le 4 mars 2019¹⁹³. Cette circulaire remplace une première circulaire publiée le 12 décembre

192 — Une instruction est une forme d'information communiquée qui est à la fois une commande et une explication pour décrire l'action, le comportement, la méthode ou la tâche qui devra commencer, se terminer, être conduit, ou exécuté.

193 — Ministères de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de la ville et du logement, *Accélération du relogement des bénéficiaires d'une protection internationale*, 4 mars 2019. NOR :INTV1904604J

2017, dont l'objectif était d'adopter « *une politique d'accueil plus ambitieuse* ». L'objectif fixé par ce texte de 2017 était de capter 20 000 logements pour les réfugiés au cours de l'année 2018. Or seuls 8 700 logements ont finalement été mobilisés.

Les difficultés d'accès au logement pour les bénéficiaires d'une protection internationale entraînent leur maintien prolongé dans le parc d'hébergement dédié demandeurs d'asile, dans lequel ils ne peuvent normalement prolonger leur séjour au-delà de six mois suivant la décision de protection. En 2018, la circulaire indique que près de 11 000 réfugiés étaient ainsi hébergés dans des structures pour demandeurs d'asile.

Pour permettre une « *accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale* », trois objectifs sont fixés portant sur une mobilisation globale de 16 000 logements. Le premier est d'assurer un relogement au niveau local en mobilisant 13 360 logements dédiés aux réfugiés pour 2019. Le second est de s'assurer de la bonne répartition nationale des personnes réfugiées, afin d'éviter les situations de saturation de certaines des régions, notamment l'Île de France : la mobilisation de 1 000 logements en ce sens est prévue. Enfin, le dernier objectif concerne les personnes réinstallées vers la France : 1 639 logements devraient être mobilisés pour ce public en 2019.

La politique d'accès au logement comporte également une dimension financière. L'enveloppe de 11 millions d'euros prévue en 2018 a ainsi été reconduite dans la loi de finances 2019.

Au-delà des objectifs fixés par la circulaire, l'accès au logement pour les réfugiés nécessite un accompagnement. La mobilisation des logements est nécessaire, mais elle doit ainsi être assortie d'un développement de programmes d'accompagnement globaux dédiés à ce public sur l'ensemble du territoire.

Quelles missions pour les centres provisoires d'hébergement ?

L'intégration des réfugiés est devenue une priorité politique illustrée notamment par une hausse des moyens dans ce domaine. L'un des enjeux clés porte sur l'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale, à travers un dispositif dédié à ce public : les centres provisoires d'hébergement (CPH).

Pendant de nombreuses années, le nombre de places en CPH est resté à un niveau très bas au regard des besoins puisque seules 1 600 places étaient disponibles sur l'ensemble du territoire avant 2017, un total porté à 2 200 places cette année-là. Dès l'été 2017, une augmentation importante du nombre de places était annoncée pour les années à venir avec la création de 3 000 places en 2018 et 2 000 places supplémentaires en 2019, finalement portée à 3 500 places par la loi de finances 2019. Ainsi, 5 207 places de CPH étaient ouvertes fin 2018, et ce total devrait atteindre 8 707 places fin 2019.

Places en centres provisoires d'hébergement, 2014-2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prev.)
1 601	1 601	1 601	2 207	5 207	8 707

Les CPH n'ont pas vocation à accueillir l'ensemble des personnes protégées au titre de l'asile (46 700 en 2018) : ils visent à accueillir « *les plus vulnérables et en besoin d'accompagnement renforcé* »¹⁹⁴. L'augmentation du nombre de places en CPH permet également d'améliorer la fluidité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, ces derniers étant occupés en partie (7 800 personnes mi-2018 soit 9% des hébergés) par des réfugiés qui se maintiennent au-

194 — Information du 18 avril 2019 relative aux missions et au fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH). NOR INTV1907498J

delà de la période autorisée en l'absence de perspectives de sortie. Dans la loi sur l'asile adoptée en septembre 2018, il a été précisé qu'il devait être tenu compte, pour l'accès aux centres provisoires d'hébergement, de la vulnérabilité de l'intéressé, de ses liens personnels et familiaux, et de la région dans laquelle il a résidé pendant sa demande d'asile. Comme attendu, les conditions de fonctionnement de ces centres ont par ailleurs été modifiées plus largement par une information ministérielle du 19 avril 2019¹⁹⁵, qui remplace le précédent texte dans ce domaine qui datait du 2 août 2016.

Le nouveau texte réglementaire rappelle, comme indiqué dans une information du 2 octobre 2017 relatif aux appels à projet pour la création de places en CPH pour 2018, que ces centres doivent compter un ratio d'un salarié équivalent temps plein pour un minimum de dix personnes accueillies. Des détails sur cet encadrement, qui ne figuraient pas dans les textes précédents, sont apportés : l'équipe doit être composée de 50% d'intervenants socio-éducatifs, et la pluridisciplinarité doit être recherchée. Il est notamment mentionnée que la présence d'un chargé de mission emploi, et une vacation d'un infirmier ou d'un psychologue, sont souhaitables.

Huit missions sont attribuées aux CPH : l'accueil et l'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale ; l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques et le maintien aux droits ; l'accompagnement sanitaire et social ; l'accompagnement vers une formation linguistique ; l'accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle ou la reprise d'étude par un projet individualisé ; l'accompagnement à la scolarisation et le soutien à la parentalité ; l'accompagnement vers des activités sportives, culturelle ou tout autre loisir ; la mobilisation de logements, l'accompagnement à la sortie du centre et à l'accès à un logement pérenne.

Ces missions recourent celles figurant dans le précédent texte réglementaire, avec plusieurs aspects davantage développés dans le nouveau texte notamment concernant les démarches administratives

195 — *Idem.*

et juridiques à entreprendre, l'accompagnement sanitaire et social, l'accompagnement vers le logement ou encore la mobilisation de logements. Une seule prestation n'apparaît plus : la coordination des actions d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale sur l'ensemble du département. Cette mission de coordination figure cependant toujours dans la disposition législative qui décrit le rôle des CPH (art. L. 349-2 Code de l'action sociale et des familles) mais les moyens permettant sa mise en œuvre n'ayant pas été développés depuis son adoption en 2015, elle pourrait encore rester lettre morte.

La durée de prise en charge en CPH demeure fixée à 9 mois, et peut être prolongée par périodes de trois mois. En tout état de cause, un hébergé ne peut être mis à la rue si aucune proposition de logement ou d'hébergement stable ne lui est proposé. La mobilisation de logement pour ce public est donc un enjeu majeur pour permettre une bonne rotation des hébergés en CPH.

Le logement d'abord : quelle réalité pour les bénéficiaires d'une protection internationale ?

Le logement d'abord, « Housing first » en anglais, s'est imposé en peu de temps comme un nouveau paradigme dans la façon d'envisager le logement. Il ne s'agit plus d'accompagner vers le logement, mais d'accompagner à partir du logement. Le logement n'est plus une finalité, c'est le point de départ de l'intégration sociale.

D'abord développé aux États-Unis par l'association Pathways to Housing, au début des années 1990, avec pour origine l'aide aux personnes souffrant de troubles psychiques vivant dans la rue, le logement d'abord s'est ensuite répandu en Europe au début des années 2000, au Royaume-Uni, en Finlande, en Irlande, en Norvège, au Portugal...

En France, c'est au travers de l'expérimentation « un chez-soi d'abord », pilotée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) de 2011 à 2016, et menée sur quatre villes (Lille, Paris, Marseille, Toulouse), que ce nouveau paradigme apparaît. Elle concerne également les publics sans-abris les plus vulnérables, présentant des troubles psychiques sévères. Accompagnée d'une évaluation rigoureuse menée par une unité de recherche universitaire (révélant notamment que 85% des personnes sont toujours logées deux ans après), c'est à partir de cette expérimentation que le « plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) »¹⁹⁶ a été envisagé et lancé avec 5 priorités (production et mobilisation de logements abordables, accélération de l'accès au logement, accompagnement des personnes, prévention des ruptures, mobilisation des acteurs et des territoires), 60 mesures, 23 territoires de mises en œuvre.

Le « logement d'abord » envisage donc le logement comme un pré-requis, et remet totalement en cause la notion d'accompagnement par paliers (ou escaliers), selon lequel on passerait de la rue à l'hébergement d'urgence, puis en centre d'hébergement accompagné, puis en logement accompagné, et enfin en logement autonome, de droit commun. Il ne s'agit plus de rendre la personne « prête à être logée », mais bien de lui proposer un logement. Le besoin de logement satisfait, la personne peut s'occuper des autres aspects de la vie. Pour cela, il faut remettre la personne au centre de l'accompagnement, ce qui signifie donner la primauté au choix de la personne, garantir qu'elle soit au centre de toute décision.

A peine apparu que déjà le logement d'abord évolue, envisagé de plus en plus pour tout type de public, certes vulnérable, mais n'ayant plus un lien avec le sans-abrisme. C'est dans ce contexte que la question du logement d'abord des personnes bénéficiaires d'une protection internationale (BPI) se pose.

196 — Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Le plan logement d'abord*, Publication en ligne. 26 octobre 2018.

Elle s'inscrit pleinement dans l'une des composantes fondamentales du logement d'abord, qui est celle de la place que l'on donne à la personne : « j'habite donc je suis »¹⁹⁷ illustre bien les enjeux tant au niveau de la personne elle-même qu'au niveau du logement. Un logement n'est pas seulement un toit, mais « un chez soi », qui procure intimité, sécurité et stabilité, tout ce dont les BPI ont manqué pendant leur parcours d'exil, voire même avant leur décision de quitter leur pays d'origine. Le logement (d'abord) promet ainsi l'intégration sociale, en renforçant l'estime de soi, en participant à la compréhension des événements et de son environnement, et en contribuant à la reprise de la maîtrise de son existence.

Depuis quelques années, l'accompagnement à l'intégration des BPI en effet évolue. Il a été initialement envisagé, schématiquement, en deux phases bien distinctes : d'abord le travail sur l'accès au logement (afin de préparer la personne, de travailler sur ses capacités et ses représentations, de faire tomber les freins), et ensuite le travail de maintien dans le logement et de son intégration dans son nouvel environnement. La tendance actuelle est donc à la réduction de la phase d'accès au profit de la phase de maintien. Il n'est plus nécessaire que la personne soit préparée, de prouver qu'elle est capable d'habiter le logement. Et cette tendance aujourd'hui s'accélère, rejoignant ainsi le principe du logement d'abord, en concentrant donc l'accompagnement sur la phase de maintien dans le logement.

De la même manière, la question particulière de la réinstallation s'inscrit depuis 2016 sur cet enjeu du logement d'abord. Les réfugiés réinstallés arrivent directement en logement, directement du premier pays d'asile dans le logement de leur second pays d'accueil, sans passer par aucune autre phase transitoire¹⁹⁸. Le travail d'accompagnement commence bel et bien dans le logement.

Ces deux tendances, qui se confirment de jour en jour, illustrent bien le changement de paradigme, et son acception au sein des secteurs de

197 — Bernard N., *J'habite donc je suis : pour un nouveau rapport au logement*. Bruxelles. Labor. 2005

198 — Sur la réinstallation, voir *infra* dans cette partie

l'insertion par le logement et de l'asile. Malgré tout, est-ce que toutes les conditions sont réunies pour effectivement parler de logement d'abord ? Rien n'est moins sûr.

En fait le plus souvent, l'enjeu est de supprimer le parcours en escaliers, pour permettre un accès rapide à un logement. Mais dans le cadre de la réinstallation, si cet accès immédiat est bien présent, les ménages réinstallés ne sont pas locataires en titre, puisqu'à leur arrivée ils signent un contrat de sous location temporaire. Même si l'objectif est bien de faire « glisser » le bail au nom des personnes réinstallées, après la phase d'accompagnement, ce contrat n'offre pas un logement complètement à soi, on est encore dans une phase transitoire.

Par ailleurs, un autre principe du logement d'abord, en plus de promouvoir l'accès rapide au logement, est celui d'insister sur le pouvoir d'agir des personnes, de les mettre au centre de l'accompagnement et en situation de faire des choix. Si l'on se réfère aux programmes d'intégration pour les BPI en vigueur, et notamment les programmes Accelair déployés sur 10 départements par Forum réfugiés-Cosi, la dimension « choix » est en fait bien réduite. Compte tenu de la pression sur le logement et des enjeux de fluidification du dispositif national d'accueil, les BPI se voient proposer, ou devrions-nous dire imposer, un logement, un seul. Celui-ci doit répondre à quatre critères : le reste à charge, la composition du ménage, la santé, l'éloignement vis-à-vis de l'emploi. Pas de choix de secteurs, pas de choix sur la surface, sur l'aménagement, ou sur l'état du logement. De plus, si le logement est refusé, cela signifie une sortie du programme d'intégration, loin du principe selon lequel l'accompagnement doit être souple, adapté aux besoins des personnes, et sans coercition. Ici pas de deuxième chance, de deuxième choix. Le paradigme du pouvoir d'agir est sacrifié au profit de l'efficacité du programme.

Ce type de programme a prouvé son efficacité pour les situations les plus complexes. Toutes les études liées au logement, dont celles liées au logement d'abord, montrent qu'il n'y a pas de critères prédictifs au logement, de prédictibilité à habiter. Aussi, il est plutôt logique

d'en élargir les bénéficiaires, et notamment au profit des BPI, victimes d'un parcours semé de ruptures successives, et dont l'intégration nécessite une stabilité, notamment du lieu de vie. La difficulté est de savoir jusqu'où aller dans la mise en œuvre, car, nous l'avons vu, les principes du logement d'abord sont nombreux, mais tous ne sont pas mis en place.

La réinstallation, aspect majeur de la politique d'asile

Lorsque le rapatriement et l'intégration dans le pays de premier asile ne sont pas possibles, la réinstallation est mise en œuvre pour transférer les réfugiés vulnérables depuis leur premier pays d'asile vers un État tiers. Ce dernier s'engage auprès du HCR à les accueillir et à leur accorder un statut de résidence permanente ainsi que tous les droits civils, économiques, sociaux et culturels, excepté le droit de vote. Au cours des années, cet aspect des politiques d'asile a pris une place croissante en France.

Les engagements de la France

La France s'était engagée, dans le cadre du programme de réinstallation initié par la Commission européenne en 2015, à réinstaller 2 375 personnes en deux ans. Fin 2017, 2 283 personnes avaient été réinstallées à ce titre¹⁹⁹. Ce résultat doit cependant être nuancé puisque d'autres engagements pris pendant cette période, portant le total des réinstallations à entreprendre par la France à 10 000 personnes, n'ont pas été totalement honorés.

199 — Commission européenne, *Annex to the report from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the European Agenda on Migration Resettlement* {SWD(2017) 372 final}. 15 novembre 2017

Les compteurs ont été remis à zéro suite au lancement d'un nouveau programme temporaire de réinstallation lancé par la Commission européenne en 2017, par lequel la France s'engage à réinstaller 10 200 personnes entre novembre 2017 et octobre 2019²⁰⁰. La France est par ailleurs liée depuis 2008 par un accord-cadre avec le HCR, qui prévoit l'examen par les autorités françaises d'une centaine de dossiers par an, dans le but de réinstaller une centaine de ménages. Bien que ce volume de personnes accueillies soit anecdotique, il s'agit d'un accord important car il prévoit un engagement de la France de façon permanente.

Concernant l'engagement européen, la France a fait part de sa volonté de réinstaller 3 000 personnes depuis l'Afrique subsaharienne, et 7 000 personnes originaires de Syrie. En avril 2019, 6 363 personnes avaient été réinstallées au titre de ce programme temporaire : 62% des engagements étaient donc honorés.

Suivi des engagements européens de réinstallation par la France – du 01/12/17 au 01/04/19

Pays d'asile	Objectif	Arrivées
Liban	3 000	2 368
Jordanie	300	203
Turquie	3 600	2 535
Niger	1 500	501
Tchad	1 500	630
Autres	100	126
TOTAL	10 000	6 363

Source : ministère de l'Intérieur

Sur l'année 2018, le ministère de l'Intérieur indique que 5 175 réinstallés sont arrivés en France (un chiffre qui diffère de celui indiqué par le

200 — Commission européenne, *Annexes to the communication from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. 16 mai 2018.

HCR²⁰¹ – 5 109 – et Eurostat²⁰² – 5 565) dont 5 071 au titre de l'engagement européen et 86 au titre de l'accord-cadre HCR.

Arrivées de réinstallées en France, 2018

Pays d'origine	Programme temporaire (engagement européen)	Programme permanent (accord cadre HCR)	TOTAL
Syrie	4 275	19	4 294
Soudan	316	6	322
Érythrée	149	0	149
Somalie	31	16	47
RDC	0	10	10
Autres	300 ²⁰³	35 ²⁰⁴	335
Total	5 071	86	5 175

Source : ministère de l'Intérieur

La France s'est par ailleurs engagée à accueillir sur le territoire français « *cent femmes yézidiées et leurs enfants, victimes directes ou indirectes de Daech* »²⁰⁵, au titre d'un programme d'accueil exceptionnel faisant suite à l'attribution du prix Nobel de la paix 2018 à Nadia Murad.

Le cadre de mise en œuvre des programmes de réinstallation en France

Les personnes qui fuient les persécutions et/ou les violences généralisées, dans leur pays d'origine, trouvent un premier pays d'asile, tels que le Niger, le Tchad, la Jordanie, la Turquie, etc. C'est le HCR qui identifie, parmi les personnes reconnues par lui en besoin de protection, des personnes sur des critères de vulnérabilité et les propose à un État tiers en vue de son admission au titre de la réinstallation. Le réfugié ne choisit pas l'État qui examine son dossier.

201 – HCR, *Resettlement data*, base de donnée en ligne.

202 – Eurostat, *Asylum and managed migration database*, base de donnée en ligne

203 – Réfugiés de nationalités ivoirienne, malienne, nigérienne, centrafricaine et éthiopienne

204 – Réfugiés de nationalités congolaise, ivoirienne, iranienne, irakienne, centrafricaine, camerounaise, éthiopienne, jordanienne et sri-lankaise

205 – France Diplomatie, *Signature d'une convention entre la France et l'Organisation internationale des migrations sur l'accueil en France de cent femmes yézidiées*. 10 mai 2019

C'est l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et les services de sécurité du Ministère de l'intérieur qui étudient les dossiers que le HCR leur soumet. Ils pratiquent des missions dans lesquels ils procèdent à des entretiens avec les personnes concernées sur places. En 2018, l'Ofpra a effectué 18 missions au Moyen Orient et au Sahel en ce sens²⁰⁶. Depuis l'automne 2018, l'OFPRA est chargé de l'organisation de ces missions foraines, de veiller à l'arrivée des personnes protégées en France, mais aussi chargé de l'enregistrement des dossiers et le suivi en France de leurs procédures d'asile. Ces entretiens permettent à l'Office d'octroyer une protection internationale en amont des arrivées sur le territoire français. Cette anticipation accélère de façon décisive l'ouverture des droits sociaux des réfugiés, et *in fine* leur insertion socio professionnelle. Après avoir finalisé leur dossier avec l'OFPRA, les réfugiés peuvent bénéficier d'une session de préparation au départ, dispensée par l'Organisation internationale des migrations (OIM). Ces sessions sont essentielles pour éviter des attentes inappropriées ayant pour conséquence des déceptions fortes à l'arrivée en France. L'entretien par l'OFPRA dans le pays d'asile n'est pas prévue pour les réinstallés de l'accord-cadre HCR.

Le ministère de l'Intérieur organise les arrivées en France. Les personnes se voient délivrer un visa de long séjour pour venir en France, de manière légale. L'OIM prévoit les aspects logistiques et sanitaires, pour les futurs réinstallés (appui des démarches au consulat, visites médicales afin d'évaluer la capacité à voyager, mise en place des séances d'orientation culturelle pour préparer les réfugiés à la vie en France et organisation des transferts des réinstallés en France).

Une fois arrivés en France, après avoir effectué les démarches nécessaires, les réinstallés du programme temporaire obtiennent un statut de réfugié ou une protection subsidiaire et sont donc placés sous la protection de l'OFPRA. 21 opérateurs associatifs sont chargés de l'accueil et de l'accompagnement des réinstallés pour une durée de

206 — Rapport d'activité de l'OFPRA de 2018, « Missions de réinstallation au Moyen Orient et Sahel », p9.

12 mois. D'autres opérateurs associatifs locaux peuvent être amenés à intervenir en sous-traitance des opérateurs de la réinstallation.

Le cahier des charges des opérateurs prévoit :

- La mise à disposition d'hébergements transitoires et/ou des logements pérennes adaptés.
- Une aide de transition (loyers, frais de subsistance, transport, etc.)
- Un accompagnement global des réinstallés pendant 12 mois.

Les réinstallés obtiennent un premier récépissé reconnaissant leur protection rapidement suite à leur arrivée en France, après avoir rempli sommairement le formulaire de demande d'asile. Une fois que l'état-civil des personnes a été établi par l'OFPRA, le titre de séjour est délivré en préfecture. Les personnes réinstallées peuvent bénéficier soit d'une carte de résident pour les réfugiés, soit d'une carte de séjour pluriannuelle pour les protégés subsidiaires.

Commence alors un accompagnement renforcé d'un an sur tous les volets de l'intégration : logement, apprentissage linguistique, emploi, formation professionnelle, scolarité, découverte de l'offre culturelle, sportive, etc. Suite à quoi un relai est assuré avec les acteurs locaux.

Deux modalités d'accueil sont prévues pour les réinstallés dans le cadre du programme temporaire (engagement européen). Le programme de réinstallation des réfugiés syriens prévoit en principe une entrée directe dans un logement pérenne. En l'absence de remontée d'un logement pérenne par les opérateurs, il est prévu une période de deux mois maximum d'hébergement en centre de transit avant orientation vers le logement définitif. La mobilisation d'un hébergement transitoire, en diffus ou en collectif, de quatre mois, est prévue pour les réfugiés subsahariens afin de permettre un suivi renforcé avant l'accès à un logement autonome. Lors de l'arrivée en France, les opérateurs accueillent les ménages à l'aéroport puis les emmènent dans les logements

captés et équipés en amont de leur arrivée. Ainsi, dans le cadre de ces programmes temporaires, c'est l'accueil direct en logement diffus qui est privilégié, appliquant le principe du « logement d'abord » développé par l'État depuis quelques années²⁰⁷. Cette démarche favorise l'intégration des réfugiés dans la communauté d'accueil ainsi que leur autonomisation. En effet, cet accueil direct en logement permet aux réfugiés réinstallés de construire un réseau local fort et de se projeter plus facilement dès leur arrivée en France disposant dès l'ores d'un « chez soi » à partir duquel ils peuvent se reconstruire.

Dans un premier temps, les logements sont loués par l'opérateur avec lequel les ménages signent un contrat de sous-location via le principe du bail glissant. Lorsque les ménages ont régularisé leurs droits sociaux, ils deviennent locataires de leur logement : le bail « glisse » à leur nom. A noter que le glissement est également soumis à accord unilatéral du bailleur. L'État incite les opérateurs à privilégier le relogement des réfugiés réinstallés en zones rurales. L'objectif étant d'éviter une concurrence des publics précaires en demande de logement social, caractéristique des zones urbaines. En outre, il demande que les logements sociaux soient captés avec l'accord explicite des élus locaux. Par ailleurs, à chaque captation de logement, des commissions d'attribution de logement, auxquelles participent les mairies, sont organisées.

Les programmes de réinstallation permettent donc de protéger des personnes jugées par le HCR comme particulièrement vulnérables, et de leur assurer un transfert vers la France légale et sécurisée. Toutefois, plusieurs limites doivent être dépassées pour améliorer ces programmes.

Ainsi, les opérateurs reçoivent très peu d'informations relatives aux caractéristiques sanitaires et sociales des réfugiés. Et par conséquent, les conditions d'accueil s'en trouvent parfois inappropriées.

207 — Sur le « logement d'abord », voir *supra* dans cette partie

En outre, l'accompagnement social est financé en moyenne pendant un an à partir du premier jour en France. Or, cette échéance est trop courte pour pouvoir mettre en place de manière pérenne chaque étape de l'intégration visant à l'autonomisation des réfugiés, notamment sur le volet de l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, si le partenariat avec les bailleurs sociaux est essentiel (notamment, en termes de captation des logements et de maintien en logement), le glissement des baux – principalement conditionné par l'accord unilatéral de ces derniers – est souvent accordé de manière subjective. Par conséquent, il peut arriver que les glissements ne soient pas validés par les bailleurs dans l'année d'accompagnement prévue par les financements. Ainsi, alors que le bail glissant est un outil nécessaire pour assurer l'entrée en logement de personnes en attente de droits, il constitue également un risque important pour les opérateurs qui peuvent faire face à des bailleurs trop prudents.

Concernant le programme permanent, la réforme de l'asile entrée en vigueur en 2015 a rendu plus complexe l'ouverture de droits sociaux de ses bénéficiaires : ceux-ci n'ont plus de titre de séjour pendant toute la durée de leur demande d'asile, qui doit se dérouler dans les mêmes conditions que tout primo-arrivant. Ils doivent attendre la décision de l'OFPRA pour espérer une ouverture rétroactive de leurs droits à l'entrée en France.

D'autre part, il est important de souligner que le principe d'entrée directe en logement est mis en difficulté par l'impératif gouvernemental d'obtenir l'accord explicite des élus pour chaque accueil de réfugié réinstallé dans une commune. De fait, les opérateurs font très souvent face à des refus dont les motivations dépassent l'arrivée de quelques familles sur leur commune, et se heurtent à des clichés ou d'autres débats plus locaux. L'examen des dossiers étant systématiquement réalisé en commissions d'attribution des logements (CAL), les opérateurs devraient pouvoir s'appuyer exclusivement sur cette instance pour toute demande de logement social.

Par ailleurs, si le secteur rural présente plusieurs avantages pour l'intégration des réfugiés – accueil de réfugiés plus visible, et donc plus forte mobilisation des habitants ; services plus proches ; immersion dans la langue française –, il impose également certains défis. L'un de ces principaux défis renvoie aux offres de mobilité et notamment de transports publics qui peut être très insuffisantes et constitue un réel frein pour l'autonomisation des réfugiés. De plus, tout comme les autres habitants de ces zones, les réfugiés se trouvent trop souvent confrontés à la réalité du « désert médical ». Ce qui interroge la volonté politique française de privilégier ces zones pour des personnes bénéficiant d'un programme en raison même de leur vulnérabilité. Enfin, si l'offre d'emploi et de formation existe dans les zones rurales, elle se caractérise par son manque de diversité et d'accessibilité. En effet, elle recouvre principalement des emplois de bas niveau de qualification, qui ne permettent pas d'avoir un projet professionnel sur le long terme. De plus, l'éloignement des lieux de formation initiale constitue un frein à l'intégration des plus jeunes, comme c'est le cas de l'offre de scolarisation adaptée intégrant des cours de français langue étrangère et de l'enseignement supérieur.

Ainsi, la vacance de logements sociaux ne peut pas être le seul critère à prendre en compte pour accueillir les réfugiés réinstallés. Il faut également, pour ne pas dire surtout, considérer l'ensemble des enjeux d'intégration en milieu rural.

Enfin, dernière limite qu'il convient de souligner : l'insuffisance de capitalisation et de partage d'expérience entre les différents opérateurs souvent mis en concurrence par le gouvernement. En effet, les initiatives mises en place en ce sens – comme par exemple le programme SHARE dont l'objectif est un partage d'outil et d'expérience concernant la réinstallation de réfugiés au niveau européen, programme auquel Forum réfugiés-Cosi a activement participé – restent rares et les opérateurs perdent l'opportunité de renforcer leurs compétences dans ce domaine.

Regard comparatif : la réinstallation en Allemagne

par Eva Lutter, responsable de la réinstallation et des admissions humanitaires, Caritas Friedland (Allemagne)

L'Allemagne a débuté son programme de réinstallation en 2012 incluant 300 places par an pour les personnes vulnérables. Ces dernières années, le quota a été augmenté à 10 200 places pour 2018 et 2019. L'Allemagne s'est engagée à atteindre cet objectif dans le cadre du schéma européen de réinstallation.

Après l'arrivée en Allemagne, les réfugiés réinstallés reçoivent des permis de résidence différents selon les programmes. Le quota de 10 200 personnes est divisé en quatre programmes d'admission différents. Le premier est composé de 3 200 places dans le cadre du programme de réinstallation depuis l'Égypte, le Liban, la Jordanie, l'Éthiopie, et le Niger (seulement dans le cadre du système d'évacuation de la Libye vers le Niger). Le second est composé de 6 000 individus arrivant de Turquie dans le cadre du programme d'admission humanitaire (HAP). Le troisième est composé de 500 places pour les personnes vulnérables accueillies par un programme de parrainage privé arrivant d'Égypte, du Liban, de Jordanie et d'Éthiopie. Le dernier est destiné à 500 bénéficiaires et mis en œuvre dans un État fédéral, le Schleswig-Holstein, dans le cadre d'un programme d'admission humanitaire pour ceux qui ont fui des pays africains.

Les réfugiés sont habituellement réinstallés en groupe de 150 à 250 individus. Les bénéficiaires des trois premiers programmes (réinstallation, HAP, et parrainage privé) passent deux semaines dans un premier centre d'accueil appelé Friedland. Dans ce service géré par l'État fédéral de la Basse-Saxe, ils peuvent participer à des activités d'orientation et à des cours d'allemand. Les deux associations locales, Caritas et Innere Mission proposent des services de conseils, de garde d'enfant, de formations sociales, des activités culturelles et sportives, des vêtements de seconde

main, et des services spécifiques pour les femmes et les réfugiés ayant subi un trauma. De plus, le projet « *resettlement.de* »²⁰⁸ cofinancé par Caritas et le Fonds Asile, Migration, et Intégration (FAMI) de l'Union européenne, organise des réunions d'échanges entre les nouveaux arrivants et les réfugiés réinstallés précédents, afin d'améliorer la compréhension des premières étapes d'arrivée en Allemagne et de mieux gérer les attentes des réfugiés.

Après quatorze jours, les bénéficiaires quittent le centre et s'installent dans une municipalité selon une clé de répartition (*Königsteiner Schlüssel*) basée sur le revenu fiscal et la population. Les réfugiés ne choisissent pas leur lieu de résidence en Allemagne, mais il leur est possible d'indiquer le lieu de résidence de leurs proches durant la procédure de sélection dans le premier pays d'asile, afin que cela soit pris en compte lors du placement. Cette règle sur le séjour ne s'applique pas si les réfugiés effectuent un travail, une formation professionnelle, un apprentissage ou des études en université.

Les réfugiés réinstallés ont accès aux mêmes services sociaux que les réfugiés reconnus en Allemagne. Les bénéficiaires des programmes n'ont pas à demander l'asile après leur arrivée en Allemagne. Ils reçoivent les services sociaux, une couverture médicale, des cours gratuits d'intégration, des services de conseil, et l'hébergement (souvent dans des logements partagés). Néanmoins, il y a des différences dans les permis de résidence, pour la réunification familiale et les documents de voyage.

Les réfugiés réinstallés et parrainés reçoivent un permis de résidence de trois ans et ont accès à un document de voyage (*Reiseausweis für Ausländer*) émis par l'office local des

208 — Le projet *resettlement.de* est mis en œuvre par l'association Caritas diocésaine d'Hildesheim/Agence Caritas de Friedland au sein du centre de transit pour réfugiés et migrants et Caritas Allemagne. Il a pour but d'améliorer les programmes actuels à travers plusieurs activités. Le projet fournit des informations sur les différents programmes d'admission sur son site www.resettlement.de et dans une newsletter. En organisant des conférences et des sessions de travail, le projet lie les acteurs engagés dans les procédures d'admission et promeut les réseaux locaux et régionaux soutenant les réfugiés. Le projet se focalise également sur l'échange d'expériences entre les anciens et nouveaux arrivants. Ainsi, si les réfugiés ont des questions après avoir quitté le centre d'accueil, ils peuvent contacter le projet à travers différents canaux de réseaux sociaux et demander des contacts pour bénéficier de soutien dans leur nouveau lieu de résidence.

étrangers. Ils bénéficient également de procédures allégées pour la réunification familiale concernant les époux et les enfants mineurs. S'ils respectent certains critères (compétences élevées en allemand, indépendance vis-à-vis des prestations sociales...), ils peuvent demander un permis de résidence (Niederlassungserlaubnis) après trois ans.

Les bénéficiaires du HAP n'ont habituellement pas accès aux documents de voyage et à la réunification familiale. Ils peuvent demander la résidence après cinq ans au plus tôt. Le programme humanitaire de Schleswig-Holstein n'est pas encore en place, mais il devrait vraisemblablement fournir un permis de résidence d'un an qui peut être étendu par les autorités locales. Les deux programmes garantissent l'accès aux prestations sociales, à la couverture médicale et l'hébergement.

En avril 2019, près de 45% des 10 200 bénéficiaires sont arrivés en Allemagne. Le quota doit être atteint pour la fin d'octobre 2019.



chapitre quatre

dossiers thématiques



Malte. A bord du Phoenix. Novembre 2016.
© UNHCR/Giuseppe Carotenuto

1 • Des routes migratoires périlleuses et mouvantes

Les trajets empruntés par les migrants pour atteindre l'Europe ont beaucoup évolué au cours de l'année 2018, tant du point de vue des routes migratoires proches des pays d'exil que de celles permettant d'entrer en Europe. La traversée de la Méditerranée est par ailleurs devenue de plus en plus dangereuse, du fait d'un affaiblissement du dispositif de sauvetage en mer. Une situation aux conséquences de plus en plus visibles sur la santé mentale des personnes accueillies ici suite à ces parcours.

L'évolution des routes migratoires en 2018

Au cours de l'année 2018, les trois routes principales d'arrivées vers l'Europe ont connu des évolutions importantes. En premier lieu, les arrivées par la route de la Méditerranée occidentale ont augmenté, avec une hausse de 131% des arrivées en Espagne par rapport à 2017¹. En opposition, la route de la Méditerranée centrale est en chute, avec une baisse de 80% des arrivées en Italie par rapport à 2017. Enfin, la route de la Méditerranée orientale est en hausse, avec une augmentation de 45% des arrivées en Grèce par rapport à 2017. L'augmentation des arrivées en Espagne a été présentée comme la conséquence directe de la fermeture de la route de la Méditerranée centrale via le Niger et la Libye où les politiques européennes ont renforcé le contrôle des points de passage traditionnels et aux frontières. En outre, suite au scandale de la vente de migrants sur des marchés d'esclaves en Libye

1 — HCR, *Voyages de désespoir*, Op.cit.

en amont de la tenue du Sommet Union européenne (UE)-Union africaine (UA) en novembre 2017², une action conjointe entre l'UE, l'UA et l'Organisation des Nations Unies s'est mis en place dans les centres de rétention en Libye dès la fin 2017 pour évacuer les migrants vers le Niger et évaluer les besoins de protection pour une éventuelle réinstallation. Ces actions renforcées dans la région du Sahel et de la Méditerranée auraient ainsi amené les migrants et les réseaux de passeurs à emprunter d'autres parcours et notamment vers l'Ouest, par le Maroc et l'Espagne. Ce constat est-il valide ?

Si l'on étudie les pays d'origine des arrivants sur chaque route migratoire, des éléments permettent d'affiner cette analyse. Chaque route migratoire arrivant vers l'Europe se compose de pays d'origine différents. Selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en 2018, en Espagne, les principaux pays d'origine sont le Maroc, la Guinée, le Mali, l'Algérie et la Côte d'Ivoire³. En Italie, les principaux pays d'origine sont la Tunisie, l'Érythrée, l'Irak, le Soudan, et le Pakistan. En Grèce, les principaux pays d'origine parmi les arrivées sont l'Afghanistan, la Syrie, l'Irak, la République démocratique du Congo, et la Palestine. Si l'on regarde plus en amont des routes par la Méditerranée, plusieurs parcours migratoires se distinguent ainsi sur le continent africain, se divisant également entre l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est. Si la fermeture de la route de la Méditerranée centrale était à l'origine des hausses des flux sur la route occidentale et des arrivées en Espagne, des nationalités communes devraient se retrouver entre les deux, et une proportion plus importante des nationalités arrivant en Italie devraient être présente sur la route occidentale. Or ce constat n'est pas valable pour toutes les nationalités. Les principales nationalités arrivées en Italie en 2017 et qui ont diminué en 2018 ne se retrouvent pas dans les principales nationalités d'arrivées en Espagne en 2018. La Côte-d'Ivoire peut faire office d'exception mais elle était déjà présente dans le

2 — Le Monde, *Libye: des migrants vendus aux enchères comme esclaves*, 16 novembre 2017.

3 — HCR, *Refugee and migrants arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean) and in 2017*. Publication en ligne.

classement d'arrivées en Espagne en 2017 et a très peu augmenté face à la chute en Italie. Seuls trois pays pourraient répondre à cette analyse de transfert de routes migratoires : le Mali avec, en 2017, 7 100 arrivées en Italie et 600 en Espagne, contre 900 arrivées en Italie et 10 250 en Espagne en 2018 ; le Maroc, avec en 2017, 6 000 arrivées en Italie et 5 500 en Espagne, contre 13 00 arrivées en Espagne en 2018 et il ne figure plus dans les 10 premiers pays d'origine en Italie ; et le Sénégal, avec en 2017, 6 000 arrivées en Italie et aucune arrivée en Espagne, contre 2 100 en Espagne en 2018 et une absence dans les 10 premiers pays d'origine en Italie⁴. Des enquêtes du Mixed Migration Centre appuient cette analyse, notamment par le biais de 3 224 entretiens menés au Mali, Niger et Burkina Faso entre Juillet 2017 et Juin 2018 par le Mixed Migration Monitoring Mechanism initiative (4Mi) qui indique une augmentation de la part des migrants ouest africains déclarant l'Espagne comme leur destination finale, et une chute de la part des migrants ouest africains déclarant l'Italie comme leur destination finale⁵.

En Afrique de l'Est, la route migratoire est également importante. La « route de l'est » réfère aux mouvements de réfugiés et de migrants se dirigeant de la Corne de l'Afrique vers le Yémen et les pays du Golfe⁶. Les principales nationalités sont les Ethiopiens et les Somaliens. Le conflit au Yémen a également entraîné des mouvements migratoires importants de Yéménites en déplacement interne mais également vers la Corne de l'Afrique. Pour les Somaliens et les Ethiopiens, le Yémen reste un pays de transit, malgré le conflit actuel, pour atteindre l'Arabie Saoudite. Des cas de disparitions et de naufrages ont notamment eu lieu au large de Djibouti en chemin vers le Yémen tuant 58 personnes et blessant 15 personnes, en majorité des Ethiopiens. Le détroit de Bab el-Mandeb entre le Yémen et la Corne de l'Afrique est un point de passage central pour à la fois les Yéménites fuyant leur pays et pour les ressortis-

4 — *Ibid.*

5 — Mixed Migration Center, *The « Shift » to the Western Mediterranean Migration Route: Myth or Reality?*, 22 août 2018.

6 — Mixed Migration Centre, *Quarterly Mixed Migration Update: East Africa and Yemen, Quarter 1 2019.*

sants de l'Afrique de l'Est tentant d'atteindre les pays du Golfe. Le gouvernement d'Arabie Saoudite a engagé depuis 2017 des procédures de retour vers l'Éthiopie, avec 230 000 éthiopiens incluant 15 793 mineurs enregistrés retournés dans leur pays d'origine à la fin de janvier 2019. Les données d'arrivées sur le Yémen sont plus difficiles à collecter dû au conflit. Cependant l'OIM estime qu'en 2018, 159 838 Éthiopiens et Somaliens sont arrivés au Yémen, ce qui est plus élevé que le nombre d'arrivées par la mer vers l'Europe pour 2018, et que le nombre d'arrivées au Yémen en 2017⁷. Il est important de noter que la situation au Yémen se détériore gravement avec 3,3 millions de déplacés internes et 28,6 millions de personnes en besoin critique d'aide humanitaire.

Dans la région du Moyen-Orient, l'accès par la Turquie et la Grèce reste une route importante vers l'Europe⁸. Selon la Direction générale turque pour la gestion des migrations, au 28 mars 2019, plus de 4 millions de ressortissants de pays tiers étaient présents sur le territoire turc et en recherche de protection internationale, dont la plupart des Syriens (3 641 344 dotés d'un statut de protection temporaire)⁹. Selon le HCR, fin février 2019, on compte 386 230 demandeurs d'asile et réfugiés d'Afghanistan (170 000), d'Iran (39 000), de Somalie (5 700) et d'autres pays¹⁰.

7 — *Ibid.*

8 — Voir *supra* Chapitre 2.

9 — Mixed Migration Centre, *Quarterly Mixed Migration Update: Middle East, Quarter 1 2019*.

10 — *Ibid.*

Les routes migratoires vers l'Europe en 2018



Le Niger, au cœur des routes migratoires africaines et des politiques européennes extérieures

L'année 2018 au Niger a été marquée par une hausse des arrivées des demandeurs d'asile, des tensions autour du manque d'infrastructures et de services de prise en charge pour répondre à cette demande, et de l'insécurité dans la sous-région. Les conflits dans la zone du Sahel – Libye, Lac Tchad, Mali, Burkina Faso, Soudan – entretiennent des flux migratoires et des arrivées vers le Niger mettant à mal sa fragile stabilité. En décembre 2018, 337 397 personnes sont en situation de déplacement forcé dans le pays, incluant 175 040 réfugiés, 4 559 demandeurs d'asile et 157 798 déplacés internes¹¹. Les principaux pays d'origine sont le Nigéria (119 003), le Mali (55 577), le Soudan (1 691), le Tchad (1 032), l'Érythrée (805), et la Somalie (221). Le nombre de réfugiés a considérablement augmenté sur ces cinq dernières années, passant de 49 276 en 2013 à 175 040 en 2018. Le nombre de demandeurs d'asile a également augmenté en 2018, passant de 289 en 2017 à 4 559¹².

Suite au conflit dans le nord du Mali en 2012, les régions frontalières au Niger ont accueilli des réfugiés maliens menant à une déclaration d'état d'urgence en 2017, étendu aux régions frontalières du Burkina Faso à la fin de l'année 2018. En outre, depuis 2013, des réfugiés nigériens fuient les exactions de Boko Haram au Nigéria et le conflit qui sévit dans la région. Des attaques sur le territoire du Niger en 2015 engendrent des déplacements importants, et la situation dans la région de Diffa se détériore. La population y est extrêmement variée, incluant des réfugiés, des déplacements internes et des

11 – HCR, *Situation générale pour le Niger*, Décembre 2018

12 – *Ibid*

personnes sur le retour. La situation des déplacés internes au Niger est devenu plus complexe en 2018, avec une hausse de l'insécurité dans les régions de Tillabéri et de Tahoua à la frontière du Mali.

En plus de ces déplacements dus à l'insécurité et au conflit de la sous-région, le Niger est le carrefour de mouvements migratoires menant vers la Libye, l'Algérie et la région de la Méditerranée. Ces mouvements sont considérés comme de la migration mixte incluant à la fois des migrants dits économiques et des personnes en besoin de protection internationale. A Agadez, grand carrefour traditionnel des mouvements migratoires dans la région du Sahel, le HCR travaille à l'identification des demandeurs d'asile dans ces flux migratoires et à fournir aux personnes des informations et une assistance, au côté de l'Organisation internationale des migrations et du gouvernement du Niger. En mars 2019, 1 666 personnes, en majorité soudanaise, sont enregistrés auprès du HCR à Agadez. 25% d'entre elles sont mineures et 182 sont non accompagnées ou séparées¹³. La majorité souhaite demander l'asile au Niger. Cependant, cette situation se complexifie avec une hausse des mouvements migratoires depuis la Libye et l'Algérie. En effet, le renforcement de l'intervention internationale et européenne en Libye, la détérioration de la situation sécuritaire en Libye avec des bombardements dans le nord du pays y compris à Tripoli ont poussé les personnes à redescendre vers le Niger. En outre, de nombreux cas de refoulement ont été documentés en Algérie à la frontière avec le Niger dans le désert.

Le Niger accueille également le mécanisme de transit d'urgence (ETM – Emergency Transit Mechanism) qui a permis d'évacuer 2 619 migrants depuis la Libye entre novembre 2017 et mars 2019, en majorité des Érythréens et des Somaliens¹⁴. Ils ont en grand partie subi des traumatismes importants, de la torture et d'autres formes de violence dans leur pays d'origine ou de transit. Beaucoup sont égale-

13 – HCR, Niger Country Operation Update March 2019.

14 – *Ibid*

ment des mineurs non accompagnés, des femmes et des jeunes filles exposées à des risques de violences basées sur le genre. Sur 2 619 évacués, 1 374 sont encore à Niamey en attente de réinstallation ou d'autres voies légales d'accès complémentaires¹⁵.

Les politiques européennes développées au Niger ces dernières années ont en priorité visé à réguler, contrôler et limiter les flux migratoires. Les fonds débloqués dans le cadre du Fonds d'urgence pour l'Afrique (*EU Trust Fund for Africa*) ont grandement financé des projets et des activités de contrôle des frontières. Les opérations de renforcement sécuritaire comme l'EUCAP Sahel intègrent également des missions liées aux questions migratoires faisant de la migration un enjeu de sécurité avant un enjeu de protection et de vulnérabilité. Ces efforts pour juguler la pression migratoire sur le territoire, stopper les réseaux de passeurs et les arrivées vers les côtes méditerranéennes ont pu sembler fonctionner. Cependant, les tensions dans le pays augmentent, la situation sécuritaire se détériore dans la sous-région, la fermeture des routes migratoires en ont ouvertes d'autres plus dangereuses et périlleuses, et les arrivées de demandeurs d'asile, de réfugiés et de déplacés internes augmentent. Selon le porte-parole des garde-côtes libyens, ces derniers ont intercepté en 2018 environ 15 000 migrants qui ont tenté de traverser la mer Méditerranée, et l'ONU estime quant à elle le chiffre à 29 000¹⁶. Le nombre de migrants détenus dans les centres de rétention, officiels et officieux tenus par des milices, reste encore indéterminé. L'interception et le débarquement des migrants en Libye par les garde-côtes libyens restent une problématique centrale dans le sauvetage des migrants en mer et de la responsabilité de l'accueil par les États européens. Le traitement inhumain des détenus a été rapporté par de nombreuses organisations y compris par les Nations Unies¹⁷. La situation en Libye ne s'améliorant pas, de nouvelles arrivées sont à prévoir au cours des prochains mois vers le Niger.

15 — *Ibid*

16 — Reuters, *Libyan coast guard says it has intercepted 15 000 migrants in 2018*, 20 December 2018.

17 — UNSMIL et OHCHR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 décembre 2018

En Méditerranée, l'affaiblissement des dispositifs de sauvetage

Si les arrivées vers l'Europe depuis la mer Méditerranée ont fortement baissé depuis 2015¹⁸, la fréquence des décès en mer s'est significativement accrue : il y avait un mort pour 269 arrivées en 2015, un pour 71 en 2016, un pour 55 en 2017, un pour 51 en 2018, et un pour 36 sur les cinq premiers mois de 2019. L'augmentation des décès s'explique principalement par un affaiblissement du dispositif de sauvetage en mer.

Arrivées et décès de migrants en Méditerranée, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019 Jan-mai
Arrivées	1 015 877	363 425	172 324	116 647	18 408
Décès en mer	3 771	5 096	3 139	2 275	507
Fréquence des décès	1/269	1/71	1/55	1/51	1/36

Source : HCR¹⁹

Avant octobre 2013, le sauvetage était principalement assuré par les navires marchands ou les garde-côtes italiens. A cette date, l'Italie a mis en place une opération nommée Mare Nostrum, suite à un naufrage ayant coûté la vie à 366 migrants au large de l'Italie. Les moyens militaires mobilisés ont permis de sauver plus de 100 000 personnes en un an. Un an après son lancement, l'opération, jugée trop coûteuse et pouvant générer un « appel d'air », fût stoppée. L'agence européenne Frontex lança alors l'opération Triton - devenue Thémis en février 2018 - pour prendre le relais avec cependant une mission bien différente (la lutte contre l'immigration irrégulière) et un périmètre plus restreint (proche des côtes italiennes). En 2015, deux naufrages causèrent la mort de plus de 1 200 personnes, ce

18 — Voir *supra* dans ce chapitre, et dans le chapitre 2 sur l'asile en Europe

19 — HCR, *Mediterranean situation* (portail de données en ligne).

qui entraîna une réaction de l'Union européenne : l'opération Sophia fût lancée avec pour mandat principal de lutter contre l'immigration irrégulière et les passeurs mais qui de fait permettait une présence de navires pour assurer le sauvetage des navires en détresse jusqu'en haute mer, à proximité des côtes libyennes. De nombreuses organisations non gouvernementales prirent par ailleurs l'initiative de lancer des dispositifs de sauvetage en mer : en 2015 et 2016, une quinzaine d'ONG assuraient de telles missions. En 2017, 41% des opérations de sauvetage étaient réalisées par ces navires.

Au-delà de la question de la présence en mer, l'un des enjeux clés est la coordination des sauvetages, et l'optimisation du placement géographique de tous les acteurs. La mer est découpée en zone SAR (*Safe and Rescue*) déclarées auprès de l'Organisation maritime internationale, et chaque zone est rattachée à un centre maritime national de coordination en matière de sauvetage (MRCC – *Maritime Rescue Coordination Centres*). Ces centres ont pour rôle de coordonner et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la sauvegarde de la vie en mer. Les signaux de détresse sont ainsi transmis au MRCC compétent qui organise les opérations de sauvetage en orientant vers le lieu de détresse le ou les navires les plus proches et/ou les plus à même d'assister les naufragés (formation de l'équipage, équipement du navire, etc.). En Méditerranée centrale, c'est essentiellement le MRCC italien qui assurait ce rôle jusqu'en 2018. Une fois les migrants et les réfugiés secourus, ils étaient conduits en Italie, les pays d'Afrique du Nord ne garantissant pas des conditions d'accueil et de protection suffisantes au regard du droit international, notamment maritime, pour pouvoir les y débarquer. Malgré ce dispositif, le nombre de mort a fortement augmenté en 2016 du fait d'une augmentation des arrivées en Méditerranée centrale, mais aussi à cause d'une dégradation des conditions de traversée imposées par les passeurs.

L'organisation des secours a ensuite été marquée par un renforcement du rôle de la Libye. Dès juillet 2017, un plan d'action adopté par l'Union européenne pour soutenir l'Italie dans la gestion de la pression migratoire le long de la Méditerranée prévoyait notamment de

« renforcer encore les capacités des autorités libyennes grâce à un projet de 46 millions d'euros élaboré conjointement avec l'Italie » et de « soutenir la création, en Libye, d'un centre de coordination et de sauvetage maritime entièrement opérationnel »²⁰. En conséquence, une zone SAR était créée au nord de Tripoli, adossée à un MRCC libyen. Dans cette zone, les navires ne peuvent donc plus compter sur l'Italie ou Malte pour assurer la coordination des secours. Ce transfert des responsabilités vers la Libye constitue le principal affaiblissement des capacités de secours : le centre libyen ne répond pas aux appels, et n'a pas la capacité d'orienter vers un port sûr. L'intervention des gardes côtes libyens s'est accrue avec pour conséquence de renvoyer les bateaux interceptés vers la Libye.

En septembre 2018, dans une mise à jour de sa position sur les retours en Libye, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés « appelle les États à s'abstenir de refouler vers la Libye tout ressortissant de pays tiers intercepté ou sauvé en mer et à s'assurer que ceux qui ont besoin d'une protection internationale peuvent avoir accès à des procédures d'asile justes et efficaces après leur débarquement »²¹. Dans ce document, il est par ailleurs mentionnée que « le HCR ne considère pas que la Libye remplisse les critères lui permettant d'être qualifiée de lieu de débarquement sûr après un sauvetage en mer »²². L'orientation souhaitée par l'Union européenne, visant à renforcer le soutien à la Libye dans la gestion des frontières et des migrations, entre donc en contradiction avec les impératifs humanitaires exprimés par les Nations unies.

A cette difficulté s'ajoute celle posée par le nouveau gouvernement italien au pouvoir depuis juin 2018 qui, sous l'impulsion de son ministre de l'Intérieur Matéo Salvini, a annoncé son refus de voir débarquer sur son sol des bateaux ayant assurée des opérations de sauvetage de migrants. Cette position a entraîné de multiples situations de crise à chaque fois qu'un navire ayant effectué un secours en

20 — Commission européenne, *Route de la Méditerranée centrale: la Commission propose un plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité*, Communiqué de presse, 4 juillet 2017

21 — HCR, *Position du HCR sur les retours en Libye (mise à jour II)*, septembre 2018. P.24

22 — *Idem*. P.25

mer cherche à débarquer dans un port sûr. La détermination d'un lieu de débarquement, s'accompagne notamment d'une négociation européenne longue et fastidieuse sur la répartition des personnes secourues²³.

Les ONG, découragée par ce contexte qui s'accompagne par ailleurs de menaces et poursuites judiciaires dans plusieurs États européens, ont très largement quitté la mer Méditerranée où les possibilités de sauvetage sont désormais très réduites pour les migrants en détresse lors de cette traversée périlleuse. Par ailleurs, l'Union européenne a décidé le 29 mars 2019 de supprimer les moyens navals de l'opération Sophia qui avait pourtant sauvé 45 000 personnes depuis 2015.

Que dit le droit international ?²⁴

Plusieurs dispositions s'appliquent au sujet du sauvetage en mer, issues de plusieurs conventions internationales élaborées dès le milieu des années 70²⁵. Ce cadre juridique impose des obligations de recherche et de sauvetage qui pèsent sur les capitaines de navire et sur les États qu'ils soient côtiers, responsables de la zone de secours, ou État du pavillon. Il établit également une obligation de débarquement vers un lieu sûr : les navires n'ont pas d'obligation de débarquer dans le port le plus proche mais de débarquer promptement dans un « lieu sûr ». L'État responsable de sa zone de secours SAR est par ailleurs tenu d'y assurer la coordination des sauvetages. Tous les États sont par ailleurs tenus par une obligation de coopération et d'assistance en solidarité

23 — Voir *supra* Chapitre 2 – L'asile en Europe

24 — Ce résumé est principalement issu des articles suivants : Miron A. et Bérangère Taxil B., *Requiem pour l'Aquarius. Les sauvetages en mer, entre instrumentalisation et criminalisation*, La Revue des droits de l'homme [En ligne], 15 | 2019, mis en ligne le 14 janvier 2019 ; Alliance Europa, Centre Jean Bodin, Université d'Angers, *Les obligations des États en matière de secours en mer – livret à destination de la société civile*. Novembre 2018 ; Prospective coopération, *Droit des réfugiés, droit des migrants, droit maritime : contraintes légales et cadre juridique du sauvetage des personnes en péril en Mer Méditerranée, le cas de SOS Méditerranée*, M. Lescaudron. Juillet 2016 ;

25 — Voir notamment Convention internationale pour la Sauvegarde de la vie humaine en mer, de 1974 (121 États parties) ; Convention sur la recherche et le sauvetage maritime de 1979 (111 États parties) ; Convention des Nations unies sur le droit de la mer, de 1982 (168 États parties) – dite de Montego Bay

avec cet État. Plusieurs ambiguïtés demeurent cependant et viennent nuancer ces obligations. Ainsi, la notion de « détresse » n'est pas définie, ce qui laisse une marge d'appréciation aux États pour juger des actions à mener en fonction de la situation du navire. Il est par ailleurs prévu que l'État côtier s'assure du « caractère inoffensif » du passage d'un navire sur son territoire : le passage d'un navire ne doit pas porter atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de cet État, autant de notions soumises à interprétation.

Concernant l'application du droit d'asile, l'obligation d'accueil et de protection des demandeurs d'asile à laquelle sont tenus l'Union européenne et ses États membres au titre de la Convention de Genève et du droit européen suppose une orientation vers une procédure d'asile pour toute personne présente sur le territoire ou les eaux territoriales d'un État membre mais aussi pour toute personne recueillie par un navire d'une agence européenne ou portant le pavillon d'un État membre. En effet, le droit applicable à un navire dans les eaux internationales est celui du pays dont il porte le pavillon. Par ailleurs, les obligations de protection des États européens s'étendent aux personnes interceptées en haute mer, comme l'indiquent notamment le HCR dans un avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement²⁶ et la Cour européenne des droits de l'homme dans sa décision Hirsi & Jamaa de 2012 qui condamne l'Italie pour avoir violé la Convention après avoir intercepté des embarcations en dérive au large de l'île de Lampedusa et pratiqué un refoulement immédiat vers la Libye des migrants qui s'y trouvaient²⁷. De plus, le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux qui consacre notamment le droit d'asile dans son article 18, ne se limite pas au territoire des États membres mais à l'exercice de leurs compétences et donc avec leur juridiction (article 51).

Cette complexité juridique, dans un domaine où les États disposent d'une marge de manœuvre importante en raison de l'absence de mécanismes internationaux de contrôle et de sanction, laisse place à des actions guidées par la morale, l'éthique ou des considérations politiques.

26 — HCR, *Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, du 26 janvier 2007.*

27 — Cour EDH, GC, *Hirsi Jamaa & alii c. Italie*, 23 février 2012, Req. n° 27765/09. Dans sa décision, la CEDH reconnaît l'application extraterritoriale de l'article 3 et de l'article 4 du Protocole n°4 additionnel à la CEDH relatif à l'interdiction des expulsions collectives. Elle précise notamment que si l'interdiction des expulsions collectives devait s'appliquer seulement aux renvois effectués à partir du territoire national des États parties à la Convention, « c'est une partie importante des phénomènes migratoires contemporains qui se trouverait soustraite à l'empire de cette disposition », puisque les ces agissements « peuvent se produire en dehors du territoire national et notamment, comme en l'espèce, en haute mer »

Les impacts de la traversée de la Méditerranée sur la santé mentale

Régulièrement les médias alertent sur le nombre de naufrages en Méditerranée. Le centre de santé Essor, géré par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (69) accueille des rescapés, des survivants de cette traversée. Majoritairement provenant de l'Afrique subsaharienne ces patients racontent un parcours d'exil long, allant parfois jusqu'à plusieurs années, difficile et douloureux. Souvent maltraités, exploités voire torturés pour certains pendant ce périple, la traversée de la Méditerranée, que ce soit à partir du Maroc ou de la Libye, qu'elle ait été voulue ou subie, représente pour la plupart de ces patients l'évènement traumatique majeur de leur parcours.

Lors de la première rencontre au centre de santé, ces patients présentent une symptomatologie typique d'un syndrome de stress post traumatique d'envergure. Ils évoquent des troubles du sommeil majeurs avec la présence de cauchemars itératifs, une hyper vigilance au quotidien, des troubles de l'humeur, une perte conséquente d'appétit, un repli sur soi et un ressenti de peur permanent. Ces symptômes peuvent être accompagnés d'une impression d'irréalité de ce qui a été vécu, voire de ce qui l'est au présent. L'évènement traumatique ne fait pas sens, et contamine celui donné à la vie.

En début d'accompagnement psychologique, ce sont les cauchemars itératifs, où se répètent les scènes traumatiques relatives à la traversée en mer, qui constituent la plainte principale des patients. Tous racontent les mêmes évènements qui ont fait trauma.

Ils arrivent sur la plage de nuit, entourés de passeurs armés. Ils découvrent un très grand nombre de personnes sur place ainsi que des zodiacs de fortune, visiblement trop petits pour amener tout le

monde. Ils ont peur de monter dans ces embarcations. Ils ont peur de mourir. Ils subissent la force et la menace des passeurs et sont obligés de monter à bord. Il leur est impossible de refuser, au risque d'être tué sur le champ. Puis vient la traversée, sans capitaine à bord, le bateau livré à ses passagers entassés. La nuit noire, sans aucune visibilité. La mer qui devient houleuse, les vagues qui grandissent, et qui s'écrasent sur le zodiac. L'embarcation qui prend l'eau en plein milieu de la mer. Le bateau qui chavire. Les gens qui crient, appellent à l'aide, la panique, la peur de mourir, les gens qui disparaissent sous l'eau et puis remontent à la surface, et qui finissent par se noyer. Ils ne savent plus s'ils sont morts eux-mêmes aussi ou toujours vivants.

Plusieurs mois après, les images de cette traversée obsèdent toujours les patients et les empêchent de dormir. Chaque nuit ils revivent cette scène et se réveillent terrorisés. Au point où le sommeil nocturne devient totalement impossible. Dans ces cauchemars, c'est le moment particulier où le bateau a chaviré, que tout le monde est dans l'eau dans la nuit et appelle à l'aide, qui est revécu. Les amis de longue date ou des personnes rencontrées sur la route demandent inlassablement, nuit après nuit, à être sauvées. Les cris, la peur, retentissent infiniment. Parfois, dans les cas les plus sévères, ces personnes adressent des reproches, voire des menaces au patient.

Pour les patients rencontrés, ces cauchemars sont très souvent interprétés comme des manifestations de harcèlement de la part des morts sur les vivants. Ce sont les âmes errantes de ces personnes disparues en mer, décédées et pour lesquelles aucune cérémonie ni sépulture n'existe, qui viennent littéralement les hanter chaque nuit car eux, ont survécu. Les patients sont terrorisés face à ces manifestations et expliquent avoir fait appel à des méthodes traditionnelles, que ce soit au pays d'origine via la famille, ou en France, pour faire taire la détresse ou la colère de ces morts.

C'est dans un deuxième temps de l'accompagnement psychologique que le sentiment de culpabilité est la plus part du temps abordé par le patient. La culpabilité ressentie de ne pas avoir pu sauver quelqu'un. Cette culpabilité qui renvoie à ceux qui ont perdu un ou des proches, à la responsabilité d'avoir pris la décision de partir et de les avoir entraînés avec soi sur une route qui les a conduits à la mort. Le patient se vit alors souvent comme seul et unique responsable de ces morts. Ce qui le conduit à ressentir une culpabilité insupportable de s'en être sorti, et une honte d'être en vie. Ces deux affects (culpabilité et honte) peuvent amener le patient à une dissociation psychique qui l'emmène dans un univers intermédiaire entre celui des morts et celui des vivants.

Les symptômes traumatiques liés à la traversée de la Méditerranée sont très invalidants au quotidien. Ils envahissent tout l'espace psychique et ne laissent aucune place à la possibilité d'investir le présent. Les événements passés qui avaient motivés le départ du pays d'origine sont comme écrasés par ce trauma. Le sens même de l'exil peut en être affecté, voire remis en question par le patient dans sa recherche désespérée de remonter le temps et d'effacer les conséquences de la traversée. Dans ces conditions, suivre une procédure de demande d'asile n'a souvent plus de sens pour eux car elle viendrait signifier une possibilité d'espoir qu'ils ne peuvent psychiquement se permettre. Pour cette raison d'ailleurs, certains d'entre eux peuvent mettre de façon plus ou moins consciente, la procédure en échec. Pour d'autres elle est difficile à investir.

2 • Les mineurs non accompagnés et la demande d’asile

Les mineurs non accompagnés sont de plus en plus nombreux à être pris en charge en France, ce qui alimente de nombreux débats politiques et juridiques autour des modalités de cet accueil. L’exercice du droit d’asile pour ces jeunes demeure cependant limité, ce qui suscite de nombreuses interrogations. La prise en charge de ce public est également un enjeu important en Europe, malgré une baisse significative des arrivées. Dans ce contexte, la question de la santé mentale de ces jeunes est souvent peu abordée.

L’accueil des mineurs non accompagnés en France, au cœur de nombreux débats

Considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement, les étrangers de moins de 18 ans ne disposant pas d’un représentant légal sur le territoire français sont éligibles au système de protection de l’enfance de droit commun²⁸. Leur statut de demandeur d’asile n’a pas d’incidence sur le cadre de prise en charge. L’ensemble des mineurs non accompagnés (MNA) font néanmoins l’objet d’une procédure spécifique d’admission au sein des services départementaux d’aide sociale à l’enfance.

28 — Code civil, art. 375.

Eclairage statistique sur l'accueil des mineurs non accompagnés par les départements

Alors que la question des mineurs non accompagnés suscite de nombreux débats, les données statistiques sur ce sujet demeurent incertaines. Ce qui donne lieu à de nombreuses imprécisions de la part des décideurs en charge de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques dans ce domaine, des acteurs associatifs et des médias.

Il convient tout d'abord de distinguer, comme pour tout phénomène migratoire le nombre d'arrivées sur une période donnée et la présence à une date déterminée. Ces deux données, qui apportent un éclairage différent sur la situation, sont souvent confondues. Ces statistiques comportent par ailleurs une part d'incertitude constituée par la présence de MNA qui ne sont pas identifiés et ne sont donc pas enregistrés dans le dispositif de protection de l'enfance. Certains étrangers peuvent par ailleurs voir la minorité qu'ils revendiquent être contestée, et ne sont donc pas considérés comme mineurs non accompagnés. Enfin, l'ensemble des chiffres cités ici concernent la France métropolitaine et ne doivent pas occulter la situation outre-mer et notamment à Mayotte, où le Défenseur des droits indiquait la présence de 3 000 mineurs non accompagnés en 2015²⁹.

Les arrivées de mineurs non accompagnés en France métropolitaine

La mise en place d'un mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés dans l'ensemble des départements métropolitain depuis 2013 a entraîné la création d'une cellule dédiée au ministère de la Justice chargée de piloter le dispositif. Les rapports annuels qu'elle publie ainsi que les tableaux de suivi mis à jour régulièrement³⁰ permettent de connaître le nombre de MNA ayant fait l'objet d'une décision judiciaire de placement auprès d'un ser-

29 — Défenseur des droits, *Mineurs isolés à Mayotte : le défenseur des droits s'inquiète de la situation des jeunes migrants*, 24 juin 2015

30 — Sur le site du ministère de la Justice, une page est consacrée aux Mineurs non accompagnés et comporte des ressources d'actualité, juridiques et statistiques.

vice d'aide sociale à l'enfance (ASE), et portés à la connaissance de la cellule ministérielle.

En 2018, 17 022 MNA ont été placés auprès d'un service départemental d'aide sociale à l'enfance³¹, contre 14 908 en 2017 (+14,2%) et 8 054 en 2016. La comparaison avec les années antérieures à 2016 est peu pertinente puisque ce n'est qu'à partir de cette année-là que le recueil statistique du ministère de la Justice s'est avéré fiable et complet – auparavant, de nombreux jeunes pris en charge dans les départements n'étaient pas portés à sa connaissance par les magistrats.

Ces chiffres portent sur les jeunes dont la minorité et l'isolement ont été reconnus par une décision de justice, au terme du parcours d'évaluation dédié à ce public. Un nombre plus important de jeunes a sollicité une protection, sans que celle-ci ne soit accordée. D'après le rapport de plusieurs services d'inspection et de l'Assemblée des départements de France (ADF) publié en février 2018, 54 000 évaluations de la minorité et de l'isolement auraient été réalisées en 2017³². Ce chiffre ne permet pas cependant de connaître le nombre de jeunes concernés, le rapport soulignant qu'il inclut des évaluations multiples pour les mêmes personnes. Concernant le taux de reconnaissance de la minorité et de l'isolement pour les jeunes qui se présentent aux services départementaux, il diffère selon les départements où les profils des jeunes évalués varient, tout comme les pratiques d'évaluation. La mission bipartite Inspections-ADF faisait état d'un taux de reconnaissance moyen de 56% en France en 2017, tout en reconnaissant les limites de cette méthode de calcul³³. En 2018, les évaluations sociales ont abouti à reconnaître la minorité et l'isolement pour 29% des jeunes

31 — Le rapport d'activité 2018 de la cellule « mineurs non accompagnés » du ministère de la Justice n'était pas encore publié fin mai, empêchant l'analyse dans cet ouvrage des données détaillées pour cette année (âges, nationalités etc.). Le chiffre indiqué ici est celui cité par la responsable de cette cellule MNA dans l'article *Gazette Santé Social, Mineurs non accompagnés : l'ADF appelle à clarifier les compétences entre l'État et le département*, N. Levray.13 février 2019.

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

33 — IGAS, IGA, IGJ, ADF, *Op.Cit.*

à Paris³⁴, 40% dans l'Isère³⁵ et 58% à Lyon³⁶. Ces données ne prennent pas en compte les mineurs admis suite à une saisine du juge des enfants, qui représentent une part significative des admissions dans certains départements.

La présence de mineurs non accompagnés en France métropolitaine

Les arrivées sur une période donnée ne permettent pas de connaître le nombre de MNA pris en charge à un instant donné : certains jeunes arrivés dans le courant de l'année ou les années précédentes sortent régulièrement du dispositif de protection de l'enfance, notamment parce qu'ils atteignent la majorité.

Les départements sont tenus de communiquer au ministère de la Justice le nombre de MNA qu'ils prennent en charge à la fin de l'année, cette donnée étant notamment prise en compte pour le calcul de la clé de répartition. Ce chiffre ne fait cependant l'objet d'aucune communication officielle. Pour 2016, un rapport sénatorial publié en juin 2017 indiquait que 13 008 mineurs isolés étaient pris en charge par les départements au 31 décembre³⁷. Un arrêté de juillet 2018 portant sur le financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance révèle que les départements accueillent 8 005 mineurs non accompagnés en plus fin 2017, par rapport à fin 2016³⁸. Au 31 décembre 2017, il y avait donc 21 013 mineurs non accompagnés pris en charge en France métropolitaine.

34 — La Croix, *Etre ou ne pas être mineur quand on est migrant*, N. Birchem. 18 avril 2019

35 — L'Essor, *MNA : le département change de stratégie*, J.B. Auduc. 8 janvier 2019

36 — Forum réfugiés-Cosi, *Mineurs étrangers non accompagnés : un an d'accueil et d'accompagnement par Forum réfugiés-Cosi dans la Métropole de Lyon*, 23 mai 2019

37 — 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

38 — Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017. NOR: SSAA1812826A

Mineurs non accompagnés placés auprès d'un service départemental d'aide sociale à l'enfance

	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
MNA placés au cours de l'année	8 054	14 908	17 022	+14,2%
MNA présents au 31 décembre	13 008	21 013	n.d.	-

Source : ministère de la Justice, Sénat

Plusieurs biais statistiques peuvent cependant être relevés. D'une part, le ministère de la Justice ne peut vérifier la véracité des chiffres qui lui sont transmis par les départements. D'autre part, les textes réglementaires ne sont pas clairs sur le fait de savoir si les départements doivent inclure dans ce chiffre l'ensemble des mineurs pris en charge au 31 décembre, y compris ceux mis à l'abri au titre de l'accueil provisoire d'urgence à cette date, ou seulement ceux confiés par une décision judiciaire. L'interprétation et donc les chiffres diffusés doivent ainsi varier d'un département à l'autre.

En tout état de cause, l'absence de données officielles et fiables sur le sujet donne régulièrement lieu à des approximations regrettables. On a ainsi pu lire fréquemment que 25 000 mineurs non accompagnés étaient pris en charge en France fin 2017, une estimation fournie par le rapport sénatorial précité qui s'avère presque 20% supérieure à la réalité. Ce chiffre imprécis a pourtant été relayé par plusieurs institutions, du chef de l'État³⁹ à l'Assemblée des départements de France⁴⁰ et figure dans de multiples rapports d'organisations nationales ou internationales, et productions médiatiques sur ce sujet. Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge fin 2018 n'était toujours pas connu en mai 2019, mais l'Assemblée des départements de France relayait dès la fin 2018 une évaluation de 40 000 MNA à la charge des départements⁴¹. Là aussi, les médias ont largement relayé cette donnée

39 — E. Macron, *Discours devant les forces de sécurité à Calais*, 16 janvier 2018

40 — Assemblée des départements de France, *Fiche info – l'accueil des mineurs non accompagnés dans les départements*, juin 2018

41 — Dominique Bussereau, président de l'ADF, cité dans Localtis, *Congrès de l'ADF – départements : l'amorce d'un dégel ?*, 8 novembre 2011

dont l'exagération ne fait pourtant aucun doute et vise à influencer les débats politiques intenses sur ce thème.

Une procédure d'évaluation de l'âge qui continue d'alimenter les débats politiques et juridiques

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'enfance⁴², complétée par plusieurs textes réglementaires⁴³, a précisé les contours de l'évaluation sociale menée par les conseils départementaux et a consacré le mécanisme de répartition des mineurs dans les départements⁴⁴. Bien que limitée dans le temps, pour entrer dans un cadre juridique préexistant qui ne permet aux départements d'accueillir un mineur sans décision judiciaire que pendant 5 jours⁴⁵, la consécration de l'évaluation sociale comme méthode de base pour évaluer la minorité et l'isolement constitue une avancée significative. En l'absence de méthode scientifique permettant de déterminer l'âge d'un jeune, l'évaluation sociale, entourée de certaines précautions indispensables et articulée avec les dispositions portant sur l'état civil, est en effet considérée comme la pratique la plus respectueuse des droits de l'enfant⁴⁶.

Cette phase d'évaluation est mise en œuvre de façon très inégale⁴⁷, avec une application souvent incomplète du cadre juridique par les départements et les juridictions en charge de l'enfance en danger,

42 — Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. nor: fdfx1507648l

43 — Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 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 no 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

44 — 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

45 — Code de l'action sociale et des familles, art. L.223-2

46 — Voir par exemple : EASO, *Rapport sur la détermination de l'âge en Europe*, décembre 2013

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

couplée à un manque d'appui et de pilotage au niveau national. Malgré ces enjeux, le débat public a principalement porté sur la question du financement de ces mesures pour les départements. Le 17 mai 2018, l'ADF a accepté une 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 15^{ème} au 23^{ème} jour* »⁴⁸. Ce dispositif remplace en 2019 le remboursement prévu jusqu'alors de 250 € par jour et par jeune évalué, pour une durée maximale de 5 jours. Le principe d'une participation financière exceptionnelle à la prise en charge de ces jeunes a par ailleurs été reconduit, avec un budget total de 175 millions d'euros en 2019 dédié à cette aide. L'État cherche par ailleurs à apporter un appui opérationnel sous plusieurs aspects. En mars 2019, un marché public a ainsi été lancé par le ministère de l'Intérieur pour des campagnes de communication dans les pays d'origine des mineurs, des projets de retour volontaire – difficile pourtant à concilier avec l'intérêt supérieur de l'enfant⁴⁹ – et une étude de faisabilité⁵⁰. Le gouvernement a par ailleurs déposé en novembre 2018 un amendement au projet de loi sur la Justice instaurant un mécanisme de répartition nationale des jeunes isolés avant leur évaluation, une proposition non examinée car constituant un « cavalier législatif » (proposition sans lien avec le texte discuté)⁵¹. Le nouveau secrétaire d'État à la protection de l'enfance, Adrien Taquet, a réitéré cette idée de « *mettre en place des pôles régionaux pour mieux répartir les jeunes sur le territoire dès la phase d'évaluation* » dans un entretien de mars 2019⁵².

Le rôle de l'État dans la phase d'évaluation s'est par ailleurs affirmé à travers la loi du 10 septembre ouvrant la possibilité de créer un

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

49 — ProAsile, *Le retour volontaire, conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ?*, L. Delbos. Novembre 2009

50 — Bulletin officiel des marchés publics, 19-36661, 9 mars 2019.

51 — Assemblée nationale, Loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice - (n° 1396). Amendement n°1173.

52 — La Croix, « Je lancerai avant l'été un pacte pour l'enfance », entretien avec Adrien Taquet. 12 mars 2019

« *fichier d'appui à l'évaluation de la minorité* »⁵³, mis en place par un décret du 30 janvier 2019⁵⁴. Ce texte permet au département de s'appuyer, en plus des entretiens conduits avec le jeune par des professionnels et des tests osseux, sur le concours du préfet. Lorsqu'un jeune se présente pour demander une mise à l'abri, le département pourra l'envoyer en préfecture afin que son identité soit enregistrée et comparée avec les données d'un nouveau fichier « *aide à l'évaluation de la minorité* ». Le ministre de l'Intérieur, en charge de la mise en œuvre du fichier, est ainsi autorisé à prélever et enregistrer les empreintes digitales de deux doigts des jeunes et les images numérisées de leur visage, ainsi que les données à caractère personnel et les informations relatives à ces jeunes (état civil, nationalité, coordonnées, langues parlées, filiation, données transmises par le département, etc.). Si un jeune est déclaré majeur suite à cette évaluation, les données seront immédiatement versées dans le fichier AGDREF (application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers). Il fera alors « l'objet d'un examen de sa situation et, le cas échéant, d'une mesure d'éloignement ».

Ce fichier a fait l'objet de nombreuses critiques émanant d'associations⁵⁵ mais également du Défenseur des droits⁵⁶, portant sur plusieurs aspects : la prise en charge serait envisagée en premier lieu comme un enjeu migratoire et non plus de protection de l'enfance, le seul constat qu'un jeune a formulé une demande de visa comme majeur ne peut permettre à elle seule d'écarter sa minorité, le préalable à toute démarche de contrôle doit être d'harmoniser des pratiques départementales d'évaluation souvent en contradiction avec le cadre légal, ou encore l'absence de suspensivité de la saisine du juge pour enfant qui pourrait entraîner un éloignement sans regard d'un magistrat sur la demande de protection. Certaines col-

53 — CESEDA, art. L.611-6-1

54 — Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

55 — Le Monde, *Le fichier censé mieux prendre en charge les mineurs isolés a été créé*, 31 janvier 2019

56 — Défenseur des droits, *Le Défenseur des droits demande l'abandon du projet de décret relatif à la mise en œuvre du fichier national biométrique des mineurs non accompagnés*, Communiqué de presse. 13 décembre 2018

lectivités, comme Paris, la Seine-Saint-Denis ou la Haute Garonne, invoquant l'intérêt supérieur de l'enfant et leur mission de protection de l'enfance, ont déjà indiqué qu'elles n'appliqueraient pas ce texte. La démarche consistant à solliciter le concours de la préfecture n'est en effet pas obligatoire. Le Conseil d'État, saisi en référé par plusieurs associations concernant la légalité de ce fichier, du fichier MNA a rejeté la requête par une ordonnance du 3 avril 2019 en considérant qu'il n'existait pas de doute sérieux sur la légalité du décret contesté⁵⁷. Tenu cependant de statuer au fond sur la légalité de ce texte, il a décidé le 15 mai 2019 d'adresser une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, pour savoir si la disposition législative permettant ce décret et introduite par la loi du 10 septembre 2018, est conforme à la Constitution⁵⁸.

Le Conseil constitutionnel avait statué quelques semaines avant sur une autre question prioritaire de constitutionnalité qui lui avait été soumise concernant les mineurs non accompagnés. Le Conseil a déclaré dans une décision du 21 mars 2019 que l'article 388 du Code civil qui prévoit la possibilité d'un examen médical pour déterminer l'âge des jeunes étrangers isolés est conforme à la Constitution⁵⁹. Il a cependant consacré l'exigence constitutionnelle de « *protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* », imposant que les mineurs présents sur le territoire national « *bénéficient de la protection légale attachée à leur âge* ». Il a par ailleurs rappelé que « *les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures* ». Des garde-fous qui ne constituent qu'un rappel de la loi et des engagements internationaux de la France au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant⁶⁰.

57 — Conseil d'État, Ordonnance du 3 avril 2019 n°428477, 428831

58 — Conseil d'État, Décision du 15 mai 2019 n° 428478 et 428826

59 — Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019

60 — Forum réfugiés-Cosi, *Mineurs non accompagnés : le Conseil constitutionnel juge les examens médicaux conformes à la Constitution*, 26 mars 2019

Un faible niveau de demandes d'asile pour les mineurs non accompagnés qui suscite des interrogations

Panorama statistique de la demande d'asile des mineurs non accompagnés

En 2018, 742 demandes d'asile de mineurs non accompagnés ont été enregistrées par l'OFPPA, soit une progression de 24,2% par rapport à 2017 (où 591 demandes d'asile avaient été enregistrées) et un doublement par rapport à 2013. Cependant, les mineurs isolés sollicitant l'asile représentent toujours une faible proportion parmi l'ensemble des demandeurs d'asile (0,81% en 2018, 0,80% 2017, contre 0,74% en 2016). La part des mineurs non accompagnés sollicitant l'asile parmi ceux pris en charge par les services de protection de l'enfance est également très faible. Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile ne représentent ainsi que 4% des 17 022 mineurs ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année 2018 (4% en 2017, 6% en 2016, 5% en 2015).

88% des mineurs isolés ayant demandé l'asile en 2018 avaient entre 16 et 17 ans, et 5,2% étaient âgés de moins de 14 ans. La répartition par genre reste stable par rapport aux années précédentes, puisque 75,6% des mineurs isolés demandeurs sont des garçons contre 76,1% en 2017. Concernant le pays d'origine des demandeurs mineurs non accompagnés, 33,8% viennent d'Afghanistan, 8,1% de la République démocratique du Congo et 7,5% de la Guinée. Enfin, les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile résident principalement dans les départements de Paris, Mayotte, l'Ille-et-Vilaine, le Pas-de-Calais et la Loire-Atlantique.

2001-2018 : Evolution du nombre des demandes d'asile de mineurs isolés étrangers

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de demandes MIE	371	845	949	1221	735	571	459
Nombre total de demandes	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804
Part des demandes de MIE	0,78%	1,65%	1,82%	2,42%	1,73%	2,17%	1,93%

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

En 2018, L'OFPPRA a instruit ces demandes en procédure normale dans 81,2% des cas, en baisse par rapport à 2017 (87,1%). Le taux de protection à l'OFPPRA était de 67% en 2018, et le taux global de 72,3% en incluant les décisions de la CNDA, en légère baisse par rapport à 2017 (73,8%). 444 protections ont été accordées par l'OFPPRA (226 statuts de réfugiés et 218 protections subsidiaires) et 35 par la CNDA, soit un total de 479 personnes ayant formulé leur demande en tant que mineurs, protégées en 2018.

Protection accordée aux mineurs non accompagnés, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accords OFPRA	172	121	Nc	274	357	444
Taux OFPRA	33,3%	41%	46,7%	67,5%	67,4%	66,8%
Taux global OFPRA + CNDA	56,7%	64,1%	57,3%	78%	73,8%	72,3%

Source : OFPRA

Le taux d'accord, en baisse depuis 2016, demeure particulièrement élevé. Il est deux fois plus important que pour la demande globale (36%). Pourquoi alors si peu de mineurs non accompagnés demandent l'asile ?

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
410	447	610	595	492	367	273	321	474	591	742
27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	91 918
1,51%	1,34%	1,65%	1,47%	1,19%	0,80%	0,60%	0,54%	0,74%	0,80%	0,81%

Un faible niveau de demandes aux explications multiples

En France, les mineurs non accompagnés (MNA), sont accueillis par les départements au titre de la protection de l'enfance, qui permet de placer auprès du service d'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils départementaux tout mineur en danger indépendamment de sa nationalité. Cette protection est fondée sur la minorité et l'isolement. Toutefois, l'ASE ne remplace pas la protection au titre de l'asile. Celle-ci offre un droit au séjour durable en France, sans que le mineur n'ait à attendre sa majorité pour élaborer un projet de vie, et elle permet aussi une reconnaissance des persécutions et violences subies par le/la mineur(e), dans son pays d'origine.

La protection au titre de l'asile est pourtant très peu sollicitée par les mineurs. Chaque année, moins de 5% des jeunes admis à l'Aide sociale à l'enfance introduisent une demande d'asile à l'OFPRA alors que ceux qui le font obtiennent très souvent une protection. Les acteurs de l'asile partagent plusieurs facteurs d'explication au faible taux de demande des mineurs non accompagnés.

Tout d'abord, les travailleurs sociaux qui sont chargés de l'accompagnement éducatif des jeunes pendant leur prise en charge par

l'ASE, méconnaissent souvent le droit d'asile, le pensent parfois réservé à certains pays ou même aux seuls adultes, ou imaginent que les chances d'aboutir sont très faibles. L'orientation vers la demande d'asile suppose de la part du travailleur social un diagnostic précis sur la situation du jeune dans son pays d'origine, ce qui n'est pas toujours possible au regard des moyens ou compétences mobilisables. On constate ainsi que l'essentiel des demandes d'asile des MNA en France sont formulées dans quelques départements, où des dispositifs d'accompagnement juridiques dédiés sont mis en place.

La demande d'asile peut par ailleurs être écartée car les jeunes disposent de possibilités de maintien sur le territoire à la majorité qui paraissent plus simples. Pour les jeunes admis à l'ASE avant 15 ans et qui peuvent prétendre à la nationalité française à leur majorité, et dans une moindre mesure pour ceux admis avant 16 ans qui se verront délivrer assez facilement un titre « vie privée et familiale », la demande d'asile présente pour principal intérêt de voir reconnaître les persécutions subies.

Un autre facteur explicatif, est celui du caractère complexe et intense de la demande d'asile. Certains ne souhaitent pas revenir sur des épreuves traumatisantes. La démarche de demande d'asile peut effectivement s'avérer difficile, *a fortiori* quand elle n'est pas accompagnée sous l'angle psychologique. La demande d'asile peut cependant permettre d'avancer quand une persécution subie est reconnue par le biais d'une décision de protection. D'ailleurs, l'une des spécificités de la demande d'asile des MNA auprès de l'OFPRA est que le seuil de persécution requis est plus bas (plus une personne était jeune au moment des faits moins l'on peut s'attendre à des détails précis). L'OFPRA a mené un travail important pour mieux instruire ces dossiers. La demande d'asile des mineurs non accompagnés bénéficie par ailleurs de certaines souplesses en droit ou en pratique : pas de transfert Dublin, possibilité de faire venir ses parents et frères et sœurs mineurs, hypothèses de placement en procédure accélérée réduites.

Des aspects liés au cadre juridique de l'asile peuvent constituer un frein pour les jeunes. Si un retour dans le pays d'origine est effectué lorsqu'on est réfugié statutaire, la protection octroyée est annulée. Ceci peut dissuader un MNA de demander l'asile s'il continue à entretenir des liens avec les membres de sa famille, restés dans le pays d'origine. Des solutions alternatives existent pourtant. Par exemple, il y a la possibilité de retrouver sa famille dans un pays voisin du pays d'origine, il y a aussi la possibilité de faire venir sa famille sans le cadre de la réunification familiale. Enfin, lorsqu'on est réfugié, obtenir la nationalité française est plus rapide, et si l'impossibilité de retourner dans le pays d'origine devient un obstacle, le mineur peut toujours renoncer à sa protection.

Concernant le droit au travail, le statut de demandeur d'asile ne permet pas – sauf exception – de travailler, ce qui peut constituer un obstacle conséquent pour le mineur. En effet, cela rend difficile pour le mineur de conclure un contrat d'apprentissage, par exemple. Cela peut donc inciter certains jeunes à privilégier leur projet de formation. Cet obstacle peut tout de même être relativisé, car si l'autorisation de travail est accordée avant la demande d'asile, la procédure d'asile ne mettra pas fin à l'autorisation. La loi du 10 septembre 2018 a validé ce séquençage⁶¹. De plus, il apparaît désormais dans la loi, que l'autorisation de travail est accordée de droit aux MNA pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance⁶². Reste à savoir si cette disposition, applicable depuis mars 2019, primera sur celle plus générale qui restreint le droit au travail des demandeurs d'asile.

Des obstacles procéduraux peuvent également apparaître. Ces jeunes sont tenus de disposer d'un représentant légal pour formuler une demande : pour ceux qui ne disposent pas d'une tutelle du département, ils doivent disposer d'un représentant temporaire (les administrateurs *ad hoc*). Or le système d'attribution de représentants légaux, est défaillant sur de nombreux territoires.

61 – CESEDA, Art. L.744-11

62 – Code du travail, Art. L.5221-5

Ces représentants ne sont pas nommés ou le sont, mais trop tardivement. De ce fait, une part importante des demandes d'asile enregistrées pour des MNA en préfecture n'arrivent pas jusqu'au stade de l'OFPPRA, avant leur majorité : plus de 3000 demandes de mineurs non accompagnés auraient été enregistrées en guichet unique pour demandeur d'asile en 2018, et seulement 742 sont arrivées jusqu'à l'OFPPRA comme demandes de mineurs.

L'articulation entre la demande de titre de séjour et la demande d'asile constitue un réel enjeu car une orientation trop rapide vers la demande de titre peut bloquer la demande d'asile si le jeune se tourne vers les autorités consulaires pour obtenir un passeport nécessaire à la délivrance du titre. En pratique, il est parfois difficile de concilier les procédures d'asile et de détermination de l'âge.

Plus largement, le parcours d'entrée dans la procédure de demande d'asile pour mineur, manque de clarté et d'harmonisation à l'échelle nationale. Des lignes directrices devraient être proposées par le ministère de l'Intérieur pour que l'entrée dans la demande s'effectue dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire français. Des mesures pourraient également être prises par les autorités pour simplifier les démarches et permettre un accès effectif à la demande d'asile pour les jeunes qui le souhaitent. En tout état de cause, le jeune doit être informé des différentes possibilités qui s'offrent à lui dont la demande d'asile, afin de participer pleinement au choix à faire pour rester durablement en France. Le développement d'outils de formation⁶³ et de sensibilisation, pourraient permettre une meilleure connaissance de cette problématique par les jeunes et leurs accompagnants.

63 — Voir par exemple le projet européen Uprights

Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe

Le nombre de mineurs non accompagnés qui ont déposé une demande d'asile dans l'Union européenne (UE) a beaucoup varié ces dernières années. Leur nombre a augmenté de 315% en 2015, avant de chuter chaque année jusqu'en 2018 à 19 740⁶⁴. L'Allemagne, la Suède, l'Italie, l'Autriche et la Hongrie ont reçu les plus grands nombres de mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sur ces cinq dernières années. La grande majorité d'entre eux sont des garçons à 89% et ont entre 16 et 17 ans. Les principaux pays d'origine sont l'Afghanistan (3 200 en 2018, après un pic à 47 370 en 2015), la Syrie (1 345 en 2018, 17 240 en 2015), l'Irak (1 125 en 2018, 5 195 en 2015), l'Érythrée (1 960 en 2018, 5 890 en 2015), et la Somalie (985 en 2018, 3 670 en 2015). Il est cependant difficile d'évaluer le nombre de mineurs non accompagnés qui ne sont pas inscrits dans des demandes d'asile, sous évaluant ainsi l'ampleur des besoins de protection et les vulnérabilités des mineurs non accompagnés dans l'UE. Selon un rapport des organisations des Nations Unies, près de 4 600 mineurs non accompagnés sont arrivés en Europe entre janvier et juin 2018⁶⁵. La majorité des mineurs arrivés en Italie et en Espagne étaient non accompagnés, respectivement 86% et 65%. La majorité des mineurs non accompagnés arrivants dans les États membres reçoivent un statut de réfugié ou de protection subsidiaire, incluant un permis de résidence temporaire⁶⁶. Certains États membres accordent des statuts alternatifs ou temporaires spécifiques à chaque pays, sur la base de critères médicaux ou humanitaire, ou une forme de protection individuelle pour les mineurs non accompagnés victimes de traite des êtres humains.

64 – European Migration Network, *Approaches to unaccompanied minors following status determination in the EU plus Norway*, EMN Inform, juillet 2018.

65 – HCR, UNICEF, IOM, *Refugee and migrant children in Europe*, January-June 2018.

66 – European Migration Network, *Approaches to unaccompanied minors following status determination in the EU plus Norway*, Op.Cit.

Nombre de mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe, 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Total	23 150	95 205	63 245	31 395	19 740
16 à 17 ans	15 030	55 860	43 325	24 225	14 765
14 à 15 ans	5 735	27 450	13 495	4 960	3 415
Moins de 14 ans	2 235	11 625	6 265	1 955	1 450

Source : Eurostat⁶⁷

L'UE a développé ces dernières années un cadre général de protection pour le droit des enfants, qu'ils soient accompagnés ou non, dans un contexte de migration. L'UE a notamment incorporé des dispositifs de la Convention internationale des droits de l'enfant des Nations Unies de 1989. Le système d'asile européen commun prévoit également des dispositions spécifiques pour les mineurs (accompagnés ou non) notamment dans les directives Qualification, Procédures, Accueil, et Retour. D'autres instruments non législatifs ont également mis en place des lignes directrices pour garantir la prise en charge, la protection, l'intégration, et le (possible) retour du mineur non accompagné, tels que l'Agenda de l'UE sur les droits de l'enfant en 2006, le plan d'action pour les mineurs non accompagnés 2010-2014, les Conclusions du Conseil pour la protection des enfants en migration, la Communication de la Commission sur la protection des enfants en migrations en 2017, le plan d'action sur l'intégration des ressortissants de pays tiers en 2016, et le plan d'action sur le retour en 2017. Les autorités en charge des mineurs non accompagnés varient selon les États membres, mais les autorités locales jouent toujours un rôle particulièrement important dans la prise en charge, la protection et l'intégration des mineurs non accompagnés et assument souvent le rôle de tuteur légal. Le rôle des associations est également central dans le soutien apporté aux mineurs sur le volet légal, social, psychologique, et culturel.

67 — Eurostat, *Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe, Données annuelles (arrondies)*

Deux défis sur la prise en charge des mineurs non accompagnés communs aux États membres ont pu être relevés dans l'étude du Réseau européen des migrations⁶⁸. En premier lieu, la disparition des mineurs des dispositifs de prise en charge ou suite à une décision de retour. Malgré le manque de données officielles, le chiffre est estimé à 10 000 enfants migrants et réfugiés disparus en 2017 après être arrivés en Europe selon Missing Children Europe, chiffre confirmé par Europol. Dans la plupart des cas, les mineurs disparaissent quelques jours après leurs arrivées (avant d'avoir déposé une demande d'asile ou un autre statut), soit parce qu'ils essaient de rejoindre un autre pays de destination finale et/ou parce qu'ils peuvent craindre une décision négative sur leur demande d'asile. Certains disparaissent suite à l'expiration ou le retrait de leur statut ou leur permis de séjour. Les cas de disparitions liés aux réseaux de traite des êtres humains sont malheureusement très peu documentés par les États membres. Les mesures prises par les États pour faire face à ces disparitions sont limitées. Les dispositifs de prévention consistent la plupart du temps à conseiller et informer le mineur sur les risques potentiels à sa disparition. Plusieurs États membres ont mis en place des procédures de recherche, des *hotlines*, des rapports d'incidents de disparitions transmises aux services de l'enfance, de l'immigration et de police.

Le deuxième enjeu identifié est le manque de personnel spécialisé et qualifié. Le rapport relève que beaucoup reste à faire sur l'accueil et le service de tutelle par une meilleure formation des praticiens pour garantir un même niveau de prise en charge dans toutes les régions d'un pays. La barrière linguistique est une problématique importante dans l'accès à l'éducation et l'intégration, souvent associée à un manque de moyens pour fournir des cours spécifiques. En outre, dans le cadre du projet européen *Uprights* coordonné par Forum réfugiés-Cosi et le Conseil européen des réfugiés et des exilés, le manque de connaissance des praticiens

68 — European Migration Network, *Approaches to unaccompanied minors following status determination in the EU plus Norway*, Op.Cit.

travaillant auprès des mineurs non accompagnés sur les procédures d'asile est également une problématique centrale dans la prise en charge et la protection de ces enfants.

Enjeux autour de la santé mentale des mineurs non accompagnés

L'arrivée quotidienne sur le territoire national de centaines de mineurs non accompagnés a mis à l'épreuve l'ensemble des structures médicales et sociales. Si on connaît le nombre de mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou formulant une demande d'asile, il faut avoir à l'esprit qu'un nombre important de jeunes, souvent en transit, échappent à toutes statistiques et dispositifs d'assistance⁶⁹.

Fuyant les conflits ou les conditions socio-économiques de leurs pays d'origine, ces jeunes ont en commun des parcours d'exil longs et émaillés d'épisodes de violences. Ils peuvent avoir démarré seuls leur voyage ou être séparés de leur famille au cours de leur parcours. Ils peuvent avoir été victimes de traite, d'exploitation sexuelle ou par le travail. Isolés, épuisés physiquement et psychologiquement à leur arrivée, l'enjeu prioritaire est d'organiser un accueil à la mesure des besoins en santé et en sécurité. Dans un second temps, il s'agira de évaluer et de prendre en charge des problématiques psychiques propres aux traumatismes subis et à l'exil forcé à la période charnière qu'est l'adolescence. A plus long terme se posera la question de l'accompagnement social et éducatif de jeunes qui devront trouver des possibilités d'intégration dans le cadre du droit au séjour des pays d'accueil.

⁶⁹ — Le Comede indique par exemple qu'en 2017, un tiers des mineurs accueillis dans son centre de santé étaient sans hébergement.

Les associations caritatives sont les plus souvent en première ligne de l'accueil. Il s'agit alors d'orienter, de renseigner et de pourvoir aux besoins de base. La question de l'hébergement et de la mise à l'abri pour les plus jeunes est une priorité. Dans l'attente d'une admission auprès d'un service d'aide sociale à l'enfance, les dispositifs d'assistance dépendent essentiellement d'initiatives privées ou bénévoles. En cas d'urgence sanitaire, en l'absence de couverture sociale, les jeunes arrivants relèvent des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ou des permanences associatives⁷⁰; leur statut présumé de mineur, sans représentant légal, peut poser des problèmes de responsabilité médicale en cas d'examen invasif. La demande de soins psychiques est le plus souvent repérée dans ce contexte d'insécurité matérielle et de stress de l'arrivée.

Phénomène relativement récent en santé publique, il existe un certain nombre d'études épidémiologiques sur l'état de santé mentale des migrants. Toutes révèlent la fréquence des états de stress post traumatiques (ESPT), des troubles anxieux et des symptômes dépressifs. En ce qui concerne spécifiquement les mineurs et leur état de santé globale, on peut se rapporter à un travail de thèse de 2015 portant sur 235 MNA⁷¹. La pathologie psychique concerne près de la moitié des dossiers médicaux étudiés : ESPT, troubles anxieux, état dépressif, avec plusieurs gestes suicidaires, décompensations psychotiques.

Au centre de santé Essor, géré par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (69), une étude faite à partir des motivations de 30 demandes de soins médico psychiques émanant des structures d'accueil de l'aide sociale à l'enfance nous renseigne sur la symptomatologie d'appel et les parcours d'exil rapportés. Il s'agit de jeunes garçons de 14 à 17 ans, originaires principalement d'Afrique de l'Ouest, notamment la Guinée. Les troubles du sommeil, insomnie et cauchemars sont mis en lien avec les violences subies (emprisonnement, maltraitements physiques, tortures, viols, travail forcé), et les événements tragiques

70 — Par exemple les centres d'accueil, de soin et d'orientation de Médecins du Monde

71 — Pierre Baudino, *État de santé des mineurs isolés étrangers accueillis en Gironde entre 2011 et 2013*, Université de Bordeaux, Thèse soutenue le 25 février 2015.

(naufrage, meurtre d'un des parents, décès d'un ami). Ainsi les traumatismes subis apparaissent en tous points comparables avec ceux constatés dans le public demandeur d'asile adulte. La symptomatologie constatée peut-être aussi invalidante dans le quotidien de l'assistance éducative: isolement phobique, agressivité, troubles du comportement, troubles cognitifs.

Dans ce contexte, la prise en charge d'adolescents vulnérables de cultures diverses, requiert des dispositifs et une approche spécifique croisant le soin médico-psychologique avec les sciences sociales et anthropologiques. Notre expérience auprès des jeunes exilés nous montre que la qualité de l'accompagnement social et éducatif est un élément majeur de stabilisation. C'est dans cet environnement que peut alors se penser un soin répondant à des souffrances singulières et dégage, tant que possible, des enjeux administratifs.

De manière universelle, l'adolescence implique des transformations importantes dans le développement psycho-corporel, c'est aussi le moment d'élaboration, dans l'environnement social et affectif, des repères identificatoires. Face à ces adolescents « en mouvement », la proposition de soins psychiques doit être à la fois ouverte et contenante. Espace de transition, où pourrons s'exprimer dans un lien de confiance les sentiments d'abandon et de deuil, mais aussi de colère vis à vis d'un réel exigeant et parfois décevant. Faute d'assises psychiques stables, dans le contexte changeant du droit au séjour, le moment de l'expression des événements traumatiques est à ménager avec retenue au risque d'une aggravation des mouvements anxieux ou d'un effondrement dépressif. Les interactions avec l'assistance éducative, la marche obligée vers l'autonomie, peuvent elles-mêmes apparaître anxiogènes et en décalage avec le temps psychique nécessaire à l'investissement d'un avenir par nature incertain. En pratique, dans l'espace singulier du soin et avec les partenaires, c'est le rythme de chacun dans l'acquisition d'une responsabilité d'adulte et l'expression d'un projet de vie qu'il s'agit de respecter et de promouvoir. Alors, cramponnés à leur désir de vivre, ces enfants devenus trop rapidement adultes, ne cesseront de nous étonner par leurs ressources et leurs capacités à saisir les occasions que nous leur offrirons.

3 • Les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile

Un projet de loi « 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. La loi a été adoptée définitivement à l'Assemblée nationale le 1^{er} août 2018, et promulguée le 10 septembre 2018⁷². Cette partie présente les principaux changements apportés au système d'asile par cette réforme législative. La loi comporte par ailleurs des volets consacrés à l'éloignement et au séjour des étrangers, qui ne sont pas présentés ici mais peuvent avoir un impact sur la situation des demandeurs d'asile - notamment lorsque leur droit au maintien sur le territoire prend fin.

Accès à la demande d'asile

Dimension extérieure de l'asile

Les autorités en charge de l'asile peuvent organiser, le cas échéant en effectuant des missions sur place, la réinstallation à partir de pays tiers à l'Union européenne de personnes en situation de vulnérabilité relevant de la protection internationale.

72 — Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. NOR: INTX1801788L

Asile à la frontière

Le bénéfice d'un jour franc, qui peut être demandé par l'étranger qui se voit notifier un refus d'entrée en France, n'est plus applicable lorsque ces décisions sont notifiées à une frontière terrestre.

Langue prise en compte dans la demande d'asile

L'étranger est informé, lors de l'enregistrement de la demande, des langues dans lesquelles il peut être entendu lors de l'entretien à l'OFPRA. Il indique alors à ce moment-là (et non plus dans le formulaire de demande d'asile) dans quelle langue il préfère être entendu et est informé que ce choix lui est opposable pendant toute la durée de la procédure. La contestation du choix de la langue peut intervenir à l'occasion du recours.

A défaut de choix de sa part ou si sa demande ne peut être satisfaite, le demandeur d'asile peut être entendu dans une langue dont il a une connaissance suffisante. Il peut, par ailleurs, être entendu à tout moment en français s'il le demande.

Demande d'asile des mineurs accompagnants

La demande concernant un étranger accompagné de ses enfants est réputée concerner également ces derniers. La décision accordant la protection la plus étendue est réputée prise également au bénéfice des enfants. Elle n'est cependant pas opposable aux enfants qui établissent que la personne qui a présenté une demande n'était pas en droit de le faire.

Demande tardive

Un demandeur est placé en procédure accélérée lorsqu'il formule sa demande au-delà de 90 jours (contre 120 auparavant) suivant son entrée en France. Comme auparavant, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être refusé pour les demandeurs d'asile entrant dans cette hypothèse de procédure accélérée.

Pays d'origine sûr

Il est ajouté dans la définition d'un « pays d'origine sûr » que l'absence de persécution, de torture ou de traitements inhumains qui doit caractériser ce pays doit être appréciée quelle que soit l'orientation sexuelle des personnes.

Application de la procédure accélérée pour les demandeurs dont la présence constitue une menace

Pour les personnes placés en procédure accélérée car leur présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État, l'OFPRA n'a plus la faculté de procéder à un reclassement en procédure normale.

Contestation des décisions de transfert Dublin

Le délai pour contester une décision de transfert au titre du règlement Dublin (fixé à 15 jours en 2015 puis réduit à 7 jours par une loi du 20 mars 2018), est fixé à 15 jours. Lorsqu'une décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence est notifiée avec la décision de transfert ou postérieurement, et que l'étranger la conteste (délai de 48 heures), le juge administratif est tenu de statuer dans un délai de 96 heures (contre 72 heures auparavant).

Sanctions pénales pour soustraction à un transfert Dublin ou retour en France suite à l'exécution du transfert

Le fait de se soustraire à une décision de transfert ou de revenir sur le territoire français sans autorisation après avoir fait l'objet d'un arrêté de transfert peut désormais faire l'objet d'une sanction pénale. Ces comportements sont constitutifs d'un délit puni de trois ans d'emprisonnement et peuvent amener le juge à prononcer une interdiction du territoire français de 3 ans maximum.

Accueil des demandeurs d'asile

Droit au maintien sur le territoire pendant la phase de recours

Le droit au maintien sur le territoire est limité à la phase OFPRA lorsque :

- a) L'OFPRA a pris une décision d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen
- b) L'OFPRA a pris une décision de rejet concernant une demande placée en procédure accélérée pour l'un de ces motifs :
 - Demandeur originaire d'un pays d'origine sûr (L.723-2 I 1° CESEDA)
 - Demandeur qui a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable (L.723-2 I 2° CESEDA)
 - Demandeur dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État (L.723-2 III 5° CESEDA)
- c) L'OFPRA a pris une décision de rejet ou d'irrecevabilité concernant un demandeur faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction et placé en rétention ou assigné à résidence à ce titre (L. 571-4 CESEDA)

En conséquence, le demandeur d'asile relevant des cas a) et b) ci-dessus peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français – dont certaines modalités d'application sont modifiées par la loi - puis être éloigné.

Des procédures sont prévues pour demander le caractère suspensif du recours devant la CNDA.

Le demandeur d'asile peut demander au tribunal administratif, uniquement dans le cadre d'un recours formé contre l'OQTF et dans les délais encadrant ce contentieux, de suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement le temps de l'examen de son recours par la CNDA.

Lorsque le droit au maintien a pris fin pour un demandeur d'asile relevant des cas a) et b) qui s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire, il peut se voir assigner à résidence (modalités définies à l'article L.561-1 CESEDA) pour une durée de 45 jours renouvelable une fois.

Un placement en rétention est également possible pour prévenir un risque de fuite (L.511-1 II 3° CESEDA) ou lorsque la protection de la sécurité nationale ou l'ordre public l'exige.

Ces mesures peuvent faire l'objet d'une procédure contentieuse (L.512-1 III CESEDA).

Le demandeur qui a fait l'objet d'une OQTF qui n'est plus susceptible de recours, avant la décision négative de l'OFPRA, et qui est placé en rétention ou assigné à résidence, peut demander dans un délai de 48 heures suivant le placement en rétention ou l'assignation à résidence, de suspendre la mesure d'éloignement le temps de l'examen de son recours par la CNDA.

La juridiction administrative fait droit à la demande de suspension lorsque la demande d'asile présente des éléments sérieux de nature à justifier son maintien sur le territoire durant l'examen du recours.

Il est mis fin à l'assignation à résidence ou à la rétention si le juge administratif fait droit à la demande de suspension de la mesure d'éloignement. Ces mesures continuent toutefois à s'appliquer pour une demande traitée en procédure accélérée sur le fondement d'une menace à l'ordre public (L.723-2 III 5° CESEDA).

Une procédure spécifique pour demander le caractère suspensif du recours est prévue pour les demandeurs relevant du cas c) - voir *infra*.

Schéma national d'accueil

Le schéma national d'accueil ne fixe plus seulement la répartition des lieux d'hébergement mais également la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région.

Il est ajouté que le schéma national d'accueil définit les actions en faveur de l'intégration des réfugiés. Il fixe également la répartition des lieux d'hébergement provisoires dont peuvent bénéficier les étrangers sans domicile stable jusqu'à la remise de leur attestation de demande d'asile.

Pour établir ce schéma, l'État ne sollicite plus l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné, mais celui d'une commission composée de représentants des collectivités territoriales, des services départementaux de l'éducation nationale, de gestionnaires de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile et d'associations de défense des droits des demandeurs d'asile.

Orientation directive sans hébergement

Lorsque la part de demandeurs d'asile accueillie par une région dépasse celle fixée par le schéma national d'accueil et les capacités d'accueil de cette région, le demandeur peut être orienté vers une région où il est tenu de résider le temps de l'examen de sa demande.

L'OFII détermine la région de résidence :

- en fonction de la part de demandeurs d'asiles accueillis en application du schéma national
- en tenant compte des besoins et de la situation personnelle et familiale du demandeur au regard de l'évaluation de vulnérabilité (L. 744-6 CESEDA) et en tenant compte de l'existence de structures à même de prendre en charge des façon spécifique les victimes de la traite des êtres humains ou les cas de graves violences physiques ou sexuelles.

Le demandeur qui souhaite quitter temporairement sa région de résidence sollicite une autorisation de l'OFII, qui rend sa décision dans les meilleurs délais en tenant compte de la situation personnelle et familiale du demandeur. Cette autorisation n'est pas requise en cas de motif impérieux ou de convocation par les autorités ou les tribunaux.

Attribution des conditions matérielles d'accueil

Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil n'est plus seulement subordonné à l'acceptation de la proposition d'hébergement mais également, si le demandeur n'est pas orienté vers un hébergement, à l'acceptation de la région d'orientation déterminée par l'OFII (L. 744-2 CESEDA).

Il est par ailleurs ajouté que les conditions matérielles d'accueil sont subordonnées au respect des exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes. Cette situation figurait déjà, dans un autre article, parmi les cas où les conditions d'accueil pouvaient être suspendues.

Une hypothèse de retrait est ajoutée : lorsque le demandeur a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes.

Alors que les décisions de suspension, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil devaient être écrites et motivées, cette exigence est désormais limitée à la décision de retrait. Cette décision doit prendre en compte la vulnérabilité du demandeur et est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites selon des modalités définies par décret.

Lorsque le droit au maintien a pris fin après une décision d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen (L. 743-2 4°bis CESEDA) ou après une décision de rejet portant sur l'une des hypothèses de procédure accélérée qui n'entraîne pas automatiquement un caractère suspensif du recours (L. 743-2 7° CESEDA), plusieurs dates sont définies pour la fin du bénéfice des conditions matérielles d'accueil :

- Lorsque l'OQTF n'a pas fait l'objet d'un recours : au terme du mois au cours duquel a expiré le délai de recours
- Lorsque le juge administratif a rejeté un recours contre l'OQTF ou n'a pas fait droit à la demande de suspension d'exécution de la mesure d'éloignement : au terme du mois au cours duquel la décision du juge a été notifiée.

- Lorsque l'OQTF a été annulée ou que le juge a fait droit à la demande de suspension : au terme du mois auquel a expiré le délai de recours ou, si un recours a été formé, au terme du mois au cours duquel la décision de la CNDA a été lue en audience publique ou notifiée s'il est statué par ordonnance.

Un décret doit définir, dans les six mois à compter de la promulgation de la loi, les conditions dans lesquelles l'allocation pour demandeurs d'asile peut être remplacée par des aides matérielles lorsque :

- Le droit au maintien a pris fin après une décision d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen (L. 743-2 4°bis CESEDA) ou après une décision de rejet portant sur l'une des hypothèses de procédure accélérée qui n'entraîne pas automatiquement un caractère suspensif du recours (L. 743-2 7° CESEDA)
- L'étranger se voit notifier une décision de transfert dans le cadre du règlement Dublin (L. 742-3 CESEDA).

Versement de l'allocation pour demandeurs d'asile

Le versement de l'allocation pour demandeur d'asile prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire (L. 743-1 et 743-2 CESEDA) a pris fin, et non plus à l'expiration du délai de recours ou à la date de notification CNDA. Pour les demandeurs sous procédure Dublin, le versement prend fin à la date du transfert effectif vers un autre État membre. La disposition qui prévoyait une revalorisation annuelle de l'ADA est supprimée.

Actions en paiement ou recouvrement de l'ADA

Un délai de deux ans est fixé pour permettre :

- à l'étranger d'introduire une action en paiement (à compter de la date d'ouverture de ses droits)

- à l'OFII d'introduire une action en recouvrement des prestations indûment payées (à compter du paiement des prestations entre les mains du bénéficiaires). Ce délai n'est pas applicable en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Communication SIAO - OFII

Le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) communique mensuellement à l'OFII la liste des personnes présentes dans l'hébergement d'urgence de droit commun (L. 345-2-2 CASF) qui ont présenté une demande d'asile ou qui ont obtenu une protection au titre de l'asile.

Missions des PADA

Aux prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social mentionnées en référence aux missions des personnes morales à qui l'OFII peut déléguer l'accueil pendant l'instruction de la demande (actuellement, les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile), est ajoutée une prestation d'accompagnement juridique.

Le droit d'élire domicile auprès d'une personne morale conventionnée devient une obligation pour le demandeur d'asile qui ne bénéficie pas d'un hébergement ou d'un domicile stable.

Public éligible aux lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile

Alors que les lieux d'hébergement n'étaient jusqu'alors destinés qu'aux personnes ayant enregistré leur demande d'asile, il est désormais prévu qu'un étranger qui ne dispose pas d'un hébergement stable et qui manifeste sa volonté de demander l'asile puisse y être admis – à l'exception des CADA – avant l'enregistrement de sa demande d'asile. Les décisions d'admission et de sortie sont prises par l'OFII en tenant compte de la situation familiale et personnelle de l'étranger.

Normes minimales des lieux d'hébergement

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État définisse les normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif dans les lieux d'hébergement, afin d'assurer une uniformisation progressive des conditions de prise en charge dans ces structures.

Durée du maintien dans les lieux d'hébergement

La mission des lieux d'hébergement prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire (L. 743-1 et 743-2 CESEDA) a pris fin, et non plus à l'expiration du délai de recours ou à la date de notification CNDA. La disposition prévoyant qu'un décret fixe un délai de maintien dans le lieu d'hébergement exceptionnel et temporaire suite à l'obtention d'une protection ou à une décision de rejet, est maintenue.

Droit au maintien sur le territoire après décision CNDA

Sauf lorsqu'il est statué par ordonnance, le droit au maintien sur le territoire n'est plus assuré jusqu'à la notification de la décision CNDA mais jusqu'à sa lecture en audience publique.

Droit au travail pour les demandeurs d'asile adultes

L'accès au marché du travail peut être autorisé lorsque l'OFPRA n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de six mois – contre neuf auparavant.

L'autorité administrative dispose d'un délai d'instruction de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation de travail. À défaut de notification dans ce délai, l'autorisation est réputée acquise. L'autorisation est applicable pour la durée du droit au maintien sur le territoire du demandeur d'asile.

Droit au travail pour les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés

Le mineur non accompagné qui bénéficie d'une autorisation de travail pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée (L. 5221-5 Code du travail) peut poursuivre son contrat s'il dépose une demande d'asile.

Il est par ailleurs précisé que cette autorisation de travail pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance.

Procédure de sortie pour les présences indues

La procédure visant, après mise en demeure, à demander en justice qu'il soit enjoint à l'occupant sans titre d'évacuer les lieux, n'est plus seulement ouverte à l'autorité administrative mais aussi au gestionnaire du lieu d'hébergement concerné.

Rétention et assignation à résidence de demandeurs d'asile faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire

Une personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une interdiction du territoire, et dont la demande d'asile est en cours d'examen ou a été présentée postérieurement à ces décisions, peut être placé en rétention, ou assigné à résidence (L.561-2 CESEDA) le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande par l'OFPRA et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité, dans l'attente de son départ. Cependant, la décision de placement en rétention doit prendre en compte la vulnérabilité du demandeur et ne peut être prononcée que pour des raisons impérieuses de protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées.

L'OFPRA statue en rétention dans le cadre d'une procédure accélérée, dans les délais habituels applicables en rétention. En cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité, l'étranger peut demander dans les 48 heures au tribunal administratif de suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA ou, si elle est saisie, jusqu'à la date de lecture en audience publique ou jusqu'à la notification s'il est statué par ordonnance. La mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution pendant le délai de 48 heures puis jusqu'à la décision du juge administratif. La suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement ne met pas fin à l'assignation à résidence ou à la rétention.

Les modalités d'application de ces mesures, et notamment la prise en compte de la vulnérabilité, doivent être précisées par décret.

Instruction des demandes d'asile par l'OFPRA

Convocation à l'entretien l'OFPRA

Il est précisé que la convocation du demandeur à l'entretien est assurée par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur.

Notification des décisions OFPRA

Il est précisé que la notification de la décision de l'OFPRA est assurée par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur.

Langue de l'entretien OFPRA

Le demandeur d'asile est entendu dans une langue de son choix ou dans une langue dont il a une connaissance suffisante (jusqu'alors, c'était la langue de son choix « sauf » s'il connaissait une autre langue)

Accompagnement à l'entretien d'un demandeur handicapé.

Un demandeur en situation de handicap peut être accompagné par le professionnel de santé qui le suit habituellement ou par le représentant d'une association d'aide aux personnes en situation de handicap.

Modalités de transmission du certificat médical pour les mineurs invoquant un risque de mutilation sexuelle

Lorsque la protection au titre de l'asile est sollicitée par une mineure invoquant un risque de mutilation sexuelle, ou un mineur invoquant un tel risque de nature à altérer sa fonction reproductrice, le certificat médical qui peut être demandé par l'OFPRA est transmis sans délai à l'office par le médecin qui l'a rédigé. Une copie est remise aux parents ou représentants légaux.

Le certificat médical, exigé par l'OFPRA pour constater l'absence de mutilation sexuelle d'une mineure protégée à ce titre, est lui aussi transmis directement à l'Office par le médecin. Les parents ou représentants légaux se voient remettre une copie.

Clôture d'examen d'une demande

Il est ajouté que l'OFPRA peut prendre une décision de clôture lorsque l'étranger n'a pas introduit sa demande (et pas seulement quand il l'a introduit en ne respectant pas les délais prévus).

Il est par ailleurs précisé que lorsqu'une décision de clôture est prise du fait de l'impossibilité pour l'OFPRA de contacter un demandeur qui n'a pas informé l'Office d'un changement d'adresse, cette décision de clôture est réputée notifiée à la date de la décision.

Modalités d'application des hypothèses de refus, cessation ou fin de protection

L'hypothèse de refus ou de fin du statut de réfugié pour les personnes condamnées en France est élargie aux personnes condamnées dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers figurant sur une liste fixée par décret.

L'ensemble des hypothèses permettant de refuser ou de mettre fin au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire doivent être appliquées obligatoirement, alors qu'il ne s'agissait que d'une possibilité précédemment.

Vérification des éléments à l'appui d'une exclusion, d'un refus ou d'une fin de protection

L'obligation pour l'autorité judiciaire de communiquer à l'OFPRA des éléments pouvant entraîner l'application d'une clause d'exclusion s'applique désormais aux éléments pouvant entraîner un refus ou une fin du statut de réfugié.

Par ailleurs, il peut être procédé à des enquêtes administratives pour vérifier s'il y a lieu d'exclure une personne du bénéfice de la protection subsidiaire en raison d'agissement graves (L.712-2 CESEDA) ou de mettre fin à ce bénéfice en raison de changements de circonstances, de motifs d'exclusion, ou de fraude (L.712-3 CESEDA). Ces enquêtes administratives peuvent également être mises en œuvre pour vérifier s'il y a lieu de refuser ou de mettre fin à un statut de réfugié pour des personnes constituant une menace à l'ordre public (L. 711-6 CESEDA).

Demandes d'admission au séjour parallèles aux demandes d'asile

Lorsqu'un étranger présente une demande d'asile, l'autorité administrative l'informe des motifs pour lesquels une autorisation de séjour peut être délivrée à un autre titre et l'invite à déposer le cas

échéant une demande d'admission au séjour dans un délai limité – à fixer par décret. S'il n'a pas sollicité son admission au séjour dans ce délai, il ne pourra le faire par la suite sauf s'il existe des circonstances nouvelles. Les situations des personnes protégées contre l'éloignement au titre de l'article L.511-4 CESEDA (étranger marié à un français, parent d'enfants français, étranger présent depuis plus de dix ans en France etc.) ne sont pas concernés par cette limitation.

Refus de séjour pour les demandes d'admission au séjour parallèles aux demandes d'asile

Lorsqu'un refus de séjour est opposé au demandeur d'asile débouté, qui a fait une demande parallèlement à sa demande d'asile, il peut se voir adresser une obligation de quitter le territoire français. Celle-ci peut être contestée dans un délai de 15 jours. Lorsque l'étranger conteste à la fois l'OQTF et la décision relative au séjour intervenue concomitamment, le juge administratif statue par une seule décision sur ces deux contestations.

Recours devant la Cour nationale du droit d'asile

Recours contre les décisions mettant fin à une protection

La Cour nationale du droit d'asile statue dans un délai de cinq semaines, à juge unique, sur les décisions de l'OFPPA mettant fin au statut de réfugié (L.711-6 CESEDA) ou à la protection subsidiaire lorsque cette décision est fondée sur le fait que l'activité de la personne sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité de l'État (L. 712-2 et 712-3 CESEDA).

Vidéo-audience

Le demandeur d'asile n'a plus la faculté de refuser une audience à la Cour nationale du droit d'asile par communication audiovisuelle (que la loi rendait déjà possible précédemment). Il est précisé que la qualité de la transmission doit être assurée. L'interprète est présent dans la même salle d'audience que le demandeur ou, en cas de difficulté à trouver un interprète dans ce lieu, dans la salle d'audience où siège la Cour.

Aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle doit être sollicitée dans un délai de quinze jours (la possibilité de solliciter l'AJ jusqu'au terme du délai de recours est supprimée). Cette demande suspend le délai de recours, mais celui-ci reprend pour la durée restante seulement, à compter de la notification de la décision relative à l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour s'efforce de notifier sa décision un délai de quinze jours suivant l'enregistrement de la demande.

Compétence de la Cour

La Cour peut annuler avec renvoi vers l'OFPRA lorsqu'elle estime que le requérant a été dans l'impossibilité de se faire comprendre lors de l'entretien en raison d'un défaut d'interprétariat imputable à l'Office. Le requérant doit se prévaloir de ce défaut d'interprétariat dans le délai de recours.

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Ouverture des droits

La personne ayant obtenu une protection peut solliciter le bénéfice des droits qui lui sont ouverts en application du code du travail, du code de la sécurité sociale, du code de l'action sociale et des familles, ou du code de la construction et de l'habitation sans attendre la fixation définitive de son état civil par l'OFPPRA. La composition familiale prise en compte est celle enregistrée dans la procédure d'asile.

Parcours d'intégration républicaine

L'objectif du parcours personnalisé d'intégration d'un étranger est précisé : il n'est plus question simplement de « favoriser son autonomie et son insertion dans la société française » mais il vise désormais « la compréhension par l'étranger primo-arrivant des valeurs et principes de la République, l'apprentissage de la langue française, l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie ».

Il est ajouté à ce parcours un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser l'insertion professionnelle. L'étranger peut s'en dispenser par une demande motivée.

Le contenu de la formation linguistique, déjà prévue, est précisé. Elle doit comprendre un nombre d'heures d'enseignement suffisant pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française. Elle peut donner lieu à une certification.

La prise en charge du parcours personnalisé d'intégration républicaine reste à la charge de l'État, mais il est ajouté qu'elle peut être organisée en association avec les acteurs économiques, sociaux et citoyens, nationaux ou locaux.

A l'engagement par l'étranger de suivre les formations prescrites, est ajouté celui de suivre les dispositifs d'accompagnements et de respecter les principes et valeurs de la République.

Droit au séjour des bénéficiaires d'une protection subsidiaire

Une carte de séjour pluriannuelle, d'une durée maximale de quatre ans, remplace la carte de séjour « vie privée et familiale » d'un an délivrée jusqu'alors aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux membres de leur famille. Le délai pour la délivrance de la carte pluriannuelle est fixé par décret en Conseil d'État.

La carte de résident (10 ans) est délivrée de plein droit aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire titulaires de la carte pluriannuelle et qui justifient de quatre années de résidence régulière en France. Les bénéficiaires d'une protection subsidiaire devaient jusqu'alors justifier d'une présence de cinq ans pour accéder à la carte de résident.

Droit au séjour des bénéficiaires du statut d'apatride

Une carte de séjour pluriannuelle, d'une durée maximale de quatre ans, remplace la carte de séjour « vie privée et familiale » d'un an délivrée jusqu'alors aux bénéficiaires du statut d'apatride et aux membres de leur famille.

La carte de résident (10 ans) est délivrée de plein droit 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 devaient jusqu'alors justifier que de trois années de présence régulière pour accéder à la carte de résident.

Droit au séjour des membres de famille des réfugiés

La condition de régularité du séjour n'est plus exigée pour demander la carte de résident en tant que conjoint / partenaire de réfugié ou ascendant d'un réfugié mineur.

Centres provisoires d'hébergement

Il est désormais tenu compte, pour l'accès aux centres provisoires d'hébergement, de la vulnérabilité de l'intéressé, de ses liens personnels et familiaux, et de la région dans laquelle il a résidé pendant sa demande d'asile.

Réunification familiale des mineurs protégés

Les mineurs ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ne pouvaient être rejoints jusqu'ici que par leurs ascendants directs au premier degré : ces derniers pourront désormais venir avec leurs enfants mineurs, dont ils ont la charge effective.

Document de circulation pour étranger mineur

Un document de circulation pour étranger mineur (DCEM) est délivré de plein droit à l'étranger mineur résidant en France, dont au moins l'un des parents est titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident. Ce document concerne donc les enfants de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Les mineurs qui se sont vu reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire peuvent également se voir délivrer ce document de plein droit.

Le DCEM a en principe une durée de validité de cinq ans, renouvelable pour la même durée. Le document peut être retiré si l'étranger cesse de remplir les conditions exigées pour la délivrance. Le représentant légal peut présenter des observations avant la décision de retrait.

Le titulaire du document de circulation pour étranger mineur peut être réadmis en France sans visa sur présentation de ce titre accompagné d'un document de voyage.



annexes
annexes

Table des annexes

monde

annexe 1 Demande d'asile dans 44 pays industrialisés, 2010-2018

europe

annexe 2 Évolution du nombre de primo-demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2012-2018

annexe 3 Primo-demandeurs d'asile 2017-2018

annexe 4 Décisions en 2018

france

annexe 5 Aperçu de la procédure d'asile en France

annexe 6 Demandes et décisions sur l'asile par nationalité 2018

annexe 7 Évolution de la demande de protection par pays d'origine, 2001-2018

annexe 8 Évolution du traitement de la demande d'asile, 2007-2018

annexe 9 Évolution du taux global d'accord par pays, 2002-2018

annexe 10 Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2001-2018

annexe 11 Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2017-2018

annexe 1 *monde*

Demandes d'asile en cours dans 44 pays industrialisés*, 2010-2018

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

2012	2013	2014	2015	2016	2017	mi-2018
20	230	430	830	2 752	44	149
64 540	109 580	173 070	420 625	587 346	429 304	394 131
			66	82	71	110
15 790	11 740	8 960	20 677	29 590	47 978	49 482
17 410	17 500	28 060	80 075	76 409	56 304	46 077
			220	230	123	172
			279	231	288	178
18 530	12 500	13 870	36 009	24 111	18 760	15 275
50	100	50	23	53	237	438
1 230	6 980	10 790	9 499	16 042	2 724	1 234
20 500	10 380	13 450	19 642	23 935	51 874	63 830
1 140	1 570	2 900	5 442	6 861	9 571	16 393
1 190	1 090	450	53	557	44	282
1 630	1 350	1 730	2 252	3 088	3 812	7 163
6 190	7 560	14 820	2 948	6 339	4 265	3 445
2 580	4 510	5 900	11 020	20 360	34 871	47 395
80	100	150	86	43	44	3
78 410	84 400	121 160	286 168	542 649	642 721	657 230
2 920	3 020	3 520	24 366	5 600	3 150	13 897
55 070	60 230	59 030	63 057	62 771	63 127	67 350
640	1 350	1 260	17	21	27	
			733	312	540	509
9 580	8 220	9 450	26 141	39 986	44 221	56 652
2 160	18 570	41 370	36 693	3 413	678	140
110	170	160	161	161	344	318
940	950	1 440	5 055	4 322	6 035	6 556
17 350	25 720	63 660	60 156	99 921	186 648	131 937
2 550	3 260	5 000	13 831	18 801	31 204	31 736
190	190	360	179	148	63	56



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
<i>dont Kosovo</i>	<i>270</i>	<i>190</i>
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
TOTAL (44)	360 950	443 590
Afrique	221 195	294 995
Asie	200 193	187 702
Europe	41 900	45 695
Am. Latine & Caraïbes	94 502	64 822
Amérique du Nord	881	603
Océanie	375	359
Autres	278 432	301 108
TOTAL GÉNÉRAL	837 478	895 284

* Jusqu'en 2011, la source OFPRA permettait de donner les chiffres de 51 pays industrialisés.

Depuis 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 2016 et 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-2016. Source : HCR, Mid-year trends 2018

70	100	70	97	79	90	108
530	280	390	82	82	256	161
2 000	990	970	2 395	2 213	1 495	1 015
2 060	2 200	1 280	590	902	1 378	1 610
			110	85	81	90
1 530	3 550	2 310	20	82	184	
320	290	290	159	303	403	364
10 690	13 280	12 640	25 316	7 556	2 996	2 256
9 660	14 400	23 850	28 051	10 411	5 818	7 048
9 170	13 760	6 810	3 303	3 431	2 902	3 109
300	510	440	641	858	45	45
510	490	920	659	775	811	779
2 510	1 500	1 550	432	74	1 540	373
27 980	29 880	31 260	45 870	46 784	40 365	33 035
			2 088	3 039	2 198	1 175
2 770	5 130	16 590	116	130	154	140
<i>50</i>	<i>60</i>	<i>100</i>				
550	280	230	173	38	26	47
260	240	360	103	319	274	350
43 890	54 260	75 090	157 046	83 103	51 646	43 494
25 950	19 440	22 110	32 701	30 800	23 739	19 175
26 470	44 810	87 820	212 408	245 955	308 855	301 940
			6 502	6 573	6 229	6 286
488 020	596 660	857 060	1 635 167	2 009 174	2 090 557	2 034 738
421 551	443 400	457 743	1 367 409	537 609	610 268	594 946
92546	104 436	197 789	396 662	456 116	559 612	574 010
327 598	335 969	457 566	1 083 567	1 147 920	993 776	907 165
22 604	23 944	26 374	44 887	88 056	184 128	326 870
51 609	53 303	113 574	305 810	566 584	694 595	721 060
20 832	26 403	15 442	21 606	30 223	48 519	49 991
936 740	987 455	1 268 488	3 219 941	2 826 508	3 090 898	3 174 042

annexe 2

europa

Évolution du nombre de primo-demandeur d'asile de quelques nationalités* dans les pays de l'Union européenne**, 2012-2018

Origine	2012	2013	2014
Syrie	20 805	46 450	119 000
Afghanistan	21 080	21 030	37 855
Irak	11 360	8 775	14 845
Pakistan	17 100	19 125	20 550
Iran	11 740	10 885	9 700
Nigéria	6 725	10 220	18 895
Turquie [°]	5020	4605	4415
Venezuela [°]	80	95	315
Albanie	6 875	10 555	16 145
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 14 mars 2019

* 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 1^{er} juillet 2013 avec l'élargissement à la Croatie.

*** Autres pays hors de l'Union européenne

**** Total de primo-demandeurs d'asile originaires de pays hors de l'Union européenne (les ressortissants de l'UE forment quelques centaines de demandes par an).

***** Colonne 2018 : source : communiqué de presse d'eurostat de mars 2019, le reste de la colonne pour la Turquie, vient de la base de données.

[°] L'ordre des premiers pays dont sont originaires les primo-demandeurs d'asile s'est légèrement modifié, car les Turques et Vénézuéliens sont désormais plus nombreux que les bangladais et les érythréens (qui étaient présents dans ce tableau l'année dernière). La Turquie et le Venezuela ne figuraient pas dans les précédents rapports d'Eurostat, ce qui explique les cases vides des années 2012 à 2017.

2015	2016	2017	2018*****	Evolution 2017-2018	Part dans le total 2018
362 730	334 830	102 385	80 920	-21%	14,00%
178 305	182 960	43 625	40 990	-6%	7,00%
121 590	127 000	47 525	35 595	-25%	7,00%
46 520	47 585	29 570	24 705	-16%	4,00%
25 400	40 155	17 260	23 195	34%	4,00%
30 025	46 180	39 090	22 120	-43%	4,00%
4 180	10 105	14 655	21 965	50%	4,00%
785	4 715	13 010	21 920		4,00%
66 140	29 020	22 075	19 025	-14%	3,00%
375 460	347 950	286 985	240 180	-16%	14,00%
1 257 030	1 205 095	649 855	563 540	-13%	100,00%

annexe 3

europa

Primo-demandeurs d'asile 2017-2018

	Nombre de primo-demandeurs d'asile		
	2017	2018	Evolution (en%)
UE	654 610	586 050	-11%
Allemagne	198 255	161 885	-18%
Autriche	22 455	11 390	-49%
Belgique	14 035	18 130	29%
Bulgarie	3 470	2 465	-29%
Chypre	4 475	7 610	70%
Croatie	880	675	-23%
Danemark	3 125	3 465	11%
Espagne	33 035	52 730	60%
Estonie	180	90	-51%
Finlande	4 325	2 945	-32%
France	91 965	111 415	20%
Grèce	56 940	64 975	14%
Hongrie	3 115	635	-80%
Irlande	2 910	3 655	26%
Italie	126 550	53 440	-61%
Lettonie	355	175	-50%
Lituanie	520	385	-26%
Luxembourg	2 320	2 225	-4%
Malte	1 610	2 035	26%

Part du total de l'UE (%)		Nombre de primo-demandeurs par millions d'habitants* et rang correspondant
2017	2018	2018
100%	100,00%	1 133
30,50%	27,90%	1 954 (7)
3,40%	2,00%	1 291 (13)
2,20%	3,10%	1 588 (10)
0,50%	0,40%	350 (22)
0,70%	1,30%	8 805 (1)
0,10%	0,10%	165 (23)
0,50%	0,60%	599 (18)
4,70%	9,10%	1 130 (15)
0,00%	0,00%	68 (29)
0,70%	0,50%	535 (20)
14,00%	19,00%	1 644 (9)
8,80%	11,20%	6 051 (2)
0,50%	0,10%	65 (30)
0,40%	0,60%	756 (17)
19,50%	8,50%	813 (16)
0,10%	0,00%	91 (28)
0,10%	0,10%	137 (24)
0,40%	0,40%	3 694 (5)
0,20%	0,40%	4 276 (3)



annexe 3
... suite

	Nombre de primo-demandeurs d'asile		
	2017	2018	Evolution (en%)
Norvège	3 350	2 530	-24%
Pays-Bas	16 090	20 465	27%
Pologne	3 005	2 405	-20%
Portugal	1 015	1 240	22%
République tchèque	1 140	1 350	19%
Roumanie	4 700	1 945	-59%
Royaume-Uni	34 355	37 290	9%
Slovaquie	150	155	3%
Slovénie	1 435	2 800	95%
Suède	22 190	18 075	-19%
Islande	1 065	730	-31%
Liechtenstein	145	145	2%
Norvège	3 350	2 530	-24%
Suisse	16 615	13 465	-19%

Source : 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

Part du total de l'UE (%)		Nombre de primo-demandeurs par millions d'habitants* et rang correspondant
2017	2018	
-	-	477 (21)
2,50%	3,50%	1 191 (14)
0,50%	0,40%	63 (31)
0,20%	0,20%	120 (26)
0,20%	0,20%	127 (25)
0,70%	0,30%	100 (27)
5,10%	6,40%	563 (19)
0,00%	0,00%	28 (32)
0,20%	0,50%	1 355 (12)
3,40%	3,10%	1 786 (8)
-	-	2 098 (6)
-	-	3 857 (4)
-	-	477 (21)
-	-	1 587 (11)

annexe 4

europa

Décisions en 2018

	Décision prises en 1 ^{ère} instance	Décisions prises en appel	Total des décisions de protection (1 ^{ère} instance + appel en 2018)
UE	217 405	115 930	333 140
Allemagne	75 940	63 615	139 560
Autriche	15 020	5 680	20 700
Belgique	9 675	570	10 245
Bulgarie	740	20	760
Chypre	1 215	15	1 230
Croatie	135	20	155
Danemark	1 315	335	1 650
Espagne	2 895	70	2 965
Estonie	20	0	20
Finlande	2 405	1 420	3 825
France	32 725	8 715	41 440
Grèce	15 210	595	15 805
Hongrie	365	0	365
Irlande	1 005	270	1 075
Italie	30 670	17 215	47 885
Lettonie	30	0	30

Source : Eurostat (Eurostat, Communiqué de presse 71/2019, 25 avril 2019).

	Décision prises en 1 ^{ère} instance	Décisions prises en appel	Total des décisions de protection (1 ^{ère} instance + appel en 2018)
Lituanie	135	5	140
Luxembourg	1 000	5	1 005
Malte	645	15	660
Pays-Bas	3 620	1175	4 795
Pologne	375	60	435
Portugal	625	0	625
République tchèque	155	10	165
Roumanie	595	70	665
Royaume-Uni	10 100	7105	17 205
Slovaquie	45	5	50
Slovénie	100	0	100
Suède	10 645	8940	19 585

Islande	105	90	195
Liechtenstein	10	0	10
Norvège	1 460	295	1 755
Suisse	15 225	320	15 545

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. A 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'OFPPRA

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'OFPPRA 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'OFPPRA 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'OFPPRA.

L'OFPPRA 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.

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'OFPPRA n'a pas statué dans un délai de 6 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. Conditionnée 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 de l'OFPPRA pour certains types de procédure accélérée, jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile pour les autres types de procédure, 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'OFPPRA 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 de 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'OFPPRA 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. Pour certains types de procédure accélérée, le droit au maintien prend fin dès la décision de rejet de l'OFPPRA, le caractère suspensif du recours n'étant pas automatique mais devant être sollicité devant un juge.

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

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**

Entretien

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois
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 ordon

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois
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**

à l'OFPRA

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)

Conseil d'État

Dublin

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

Demandes et décisions sur l'asile 2018*

Continent	Demandes déposées à l'OFPPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPPRA					
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond
Afrique	44 435	10 441	8 580	1 861	25,6%	30 372	40 813
Amériques	3 878	429	250	179	8,8%	4 427	4 856
Asie	28 053	12 237	4 178	7 512	46,6%	13 404	25 641
Europe	24 658	1 917	962	1 020	9,3%	19 432	21 349
Section apatrides	420		71		21,7%	256	71
TOTAL	101 444	24 613	14 041	10 914	26,6%	67 891	92 504

Pays	Demandes déposées à l'OFPPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions

AFRIQUE

Afrique du Sud	26	11	8	3	58%	8	19
Algérie	2 666	177	98	79	6,7%	2 471	2 648
Angola	744	82	49	33	10,9%	668	750
Bénin	120	10	3	7		75	85
Botswana							0
Burkina Faso	185	29	21	8	19,3%	121	150
Burundi	318	243	243		81,0%	57	300
Cameroun	946	157	122	35	19,1%	664	821
Cap-vert	7					2	2
Centrafrique	539	294	185	109	55,2%	239	533
Comores	305	21	15	6	9,3%	204	225
Congo	965	139	108	31	12,9%	942	1 081

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA		Evolution du taux global d'accord 2017-2018	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord**	2017	2017-2018
451	18 499	4 980	3 095	1 285	23,7%	14 821	36,31%	38,0%	-14,5
56	4 590	90	21	31	2,0%	519	10,69%	5,2%	0,9
179	9 511	2 518	1 872	643	26,5%	14 755	57,54%	60,9%	-21,6
393	14 705	1 732	1 000	732	11,7%	3 649	17,09%	17,2%	-7,9
15		0	0	0	0,0%	71		0	
1 094	47 305	8 720	5 988	2 691	16,0%	33 333	36,03%	36,3%	-0,3

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**

1	2	0	0	0	0,0%	11	57,89%
72	1 618	83	34	49	5,1%	260	9,82%
9	521	99	70	29	19,0%	181	24,13%
3	37	8	6	2	21,6%	18	21,18%
	1				0,0%	0	
1	79	17	10	7	21,5%	46	30,67%
3	11		0	0	0,0%	243	81,00%
5	292	85	70	15	29,1%	242	29,48%
						0	0,00%
16	259	94	36	58	36,3%	388	72,80%
7	99	2	2		2,0%	23	10,22%
11	689	133	111	22	19,3%	272	25,16%



annexe 6
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OFPPA* (dont réexamens)	Décisions OFPPA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Côte d'Ivoire	4 856	866	741	125	18,4%	3 828	4 694
Djibouti	57	31	23	8	33,7%	61	92
Égypte	496	37	32	5	7,8%	436	473
Érythrée	1 732	1 216	1 215	1	82,2%	264	1 480
Éthiopie	652	283	273	10	38,2%	458	741
Gabon	272	72	46	26	19,0%	306	378
Gambie	201	29	21	8	14,6%	170	199
Ghana	59	3	2	1	6,0%	47	50
Guinée-Bissau	111	20	18	2	14,5%	118	138
Guinée-Conakry	6 440	1 085	908	177	21,7%	3 904	4 989
Guinée équatoriale	22					22	22
Kenya	47	12	9	3	24,5%	37	49
Libéria	39	5	3	2	11,4%	39	44
Libye	484	149	53	96	35,1%	275	424
Madagascar	110	7	3	4	6,4%	103	110
Mali	3 004	443	420	23	19,4%	1 845	2 288
Maroc	632	119	87	32	21,0%	448	567
Maurice	18	9	6	3	64,3%	5	14
Mauritanie	1210	96	86	10	11,2%	764	860
Mozambique							0
Niger	78	20	14	6	25,6%	58	78
Nigéria	2 974	182	146	36	6,2%	2 769	2 951
Ouganda	31	12	11	1	35,3%	22	34
RD Congo	3 466	615	511	104	17,7%	2 857	3 472
Rwanda	228	138	136	2	50,9%	133	271
Sahara occ.	536	34	32	2	4,9%	656	690
Sénégal	1 646	192	165	27	12,5%	1 339	1 531
Sierra Leone	208	20	13	7	12,6%	139	159
Somalie	2 193	572	182	390	35,7%	1 029	1 601
Soudan	4 329	2 778	2 368	410	62,4%	1 672	4 450

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
41	1 373	223	163	60	16,2%	1 089	23,20%
1	46	31	27	4	67,4%	62	67,39%
6	313	120	117	3	38,3%	157	33,19%
4	225	91	90	1	40,4%	1 307	88,31%
1	131	44	39	5	33,6%	327	44,13%
8	147	38	21	17	25,9%	110	29,10%
1	131	13	11	2	9,9%	42	21,11%
	18		0	0	0,0%	3	6,00%
2	66	6	2	4	9,1%	26	18,84%
34	2 370	606	479	127	25,6%	1 691	33,89%
	5	1	1	0	20,0%	1	4,55%
2	23	8	5	3	34,8%	20	40,82%
1	24	5	4	1	20,8%	10	22,73%
11	116	63	19	44	54,3%	212	50,00%
2	57	2	0	2	3,5%	9	8,18%
38	941	67	56	11	7,1%	510	22,29%
11	306	55	42	13	18,0%	174	30,69%
		1	0	1		10	71,43%
10	552	107	101	6	19,4%	203	23,60%
	3	1		1	33,3%	1	
2	43	8	6	2	18,6%	28	35,90%
24	1 477	272	239	33	18,4%	454	15,38%
1	8	5	5	0	62,5%	17	50,00%
25	2 471	503	426	77	20,4%	1 118	32,20%
1	68	16	15	1	23,5%	154	56,83%
1	439	44	41	3	10,0%	78	11,30%
26	791	108	94	14	13,7%	300	19,60%
	87	32	24	8	36,8%	52	32,70%
7	510	320	85	235	62,7%	892	55,72%
33	1 681	946	539	407	56,3%	3 724	83,69%



annexe 6
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OFPPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Soudan du Sud	40	11	9	2	42,3%	15	26
Tanzanie	10					7	7
Tchad	777	147	133	14	18,5%	646	793
Togo	218	32	27	5	14,3%	192	224
Tunisie	423	39	32	7	13,7%	246	285
Zimbabwe	12	2	2		20,0%	8	10
<i>Autres Afrique</i>	3	2	1	1	40,0%	3	5
Total Afrique	44 435	10 441	8 580	1 861	25,6%	30 372	40 813
AMÉRIQUES							
Argentine	6					7	7
Brésil	64	3	2	1	6,5%	43	46
Chili	8	4	4		80,0%	1	5
Colombie	225	52	17	35	26,7%	143	195
Cuba	90	19	19		22,9%	64	83
Dominicaine (Rép.)	381	7	1	6	1,4%	490	497
Dominique	15	0				18	18
États-Unis	12					8	8
Guyana	12	1		1	7,7%	12	13
Haïti	2 315	119	59	60	3,5%	3 297	3 416
Honduras	32	4	1	3	18,2%	18	22
Jamaïque	6	2	2		40,0%	3	5
Mexique	9	1		1	7,1%	13	14
Nicaragua	41	6	6		40,0%	9	15
Pérou	95	18	2	16	18,8%	78	96
Sainte-Lucie	7	1		1	20,0%	4	5
Salvador	41	17	2	15	41,5%	24	41
Suriname	6	1		1	3,3%	2	3
Venezuela	500	169	133	36	48,1%	182	351
<i>Autres Amériques</i>	13	5	2	3	31,3%	11	16
Total Amériques	3 878	429	250	179	8,8%	4 427	4 856

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	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%	11	42,31%
	5	1	1	0	20,0%	1	14,29%
7	270	96	85	11	35,6%	243	30,64%
5	106	19	14	5	17,9%	51	22,77%
18	85	6	4	2	7,1%	45	15,79%
	2	1	1	0	50,0%	3	30,00%
	0	0	0			2	40,00%
451	18 499	4 380	3 095	1 285	23,7%	14821	36,31%

						0	0,00%
	7				0,0%	3	6,52%
						4	80,00%
3	56	18	4	14	32,1%	70	35,90%
6	23	2	2		8,7%	21	25,30%
14	201				0,0%	7	1,41%
						0	0,00%
	2				0,0%	0	0,00%
1						1	7,69%
23	4183	40	26	14	1,0%	159	4,65%
2	2				0,0%	4	18,18%
	3				0,0%	2	40,00%
	8				0,0%	1	7,14%
						6	40,00%
	25	5		5	20,0%	23	23,96%
						1	20,00%
1	8	4			50,0%	21	51,22%
	4				0,0%	1	33,33%
6	68	21	12	9	30,9%	190	54,13%
						5	31,25%
56	4 590	90	21	31	2,0%	519	10,69%



annexe 6
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OFPPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
ASIE							
Afghanistan	9 546	4944	402	4542	65,4%	2616	7560
Arabie saoudite	17					3	3
Bangladesh	4 485	256	146	110	7,1%	3 353	3609
Bhoutan	6					4	4
Birmanie	33	5	5		14,3%	30	35
Cambodge	55	9	9		18,4%	40	49
Chine	2 666	1285	1283	2	47,6%	1 412	2697
Corée du Nord							
Corée du Sud							
Inde	242	12	9	3	8,5%	129	141
Indonésie							0
Irak	1 573	929	811	118	71,3%	374	1303
Iran	532	107	99	8	25,4%	315	422
Israël							0
Japon							0
Jordanie	11	3	2	1	50,0%	3	6
Kazakhstan	211	25	13	12	13,4%	162	187
Kirghizstan	29	3	3		18,8%	13	16
Koweït	145	44	44		62,0%	27	71
Liban	78	6	3	3	14,6%	35	41
Malaisie	7	2	2		28,6%	5	7
Mongolie	216	25	12	13	13,8%	156	181
Népal	112	9	5	4	10,2%	79	88
Ouzbékistan	18	3	3		18,8%	13	16
Pakistan	2 874	94	47	47	3,5%	2 554	2 648
Palestine (Autorité)	218	114	105	9	64,0%	64	178
Philippines							
Sri Lanka	1 884	251	180	71	13,4%	1 627	1 878
Syrie	2 780	3 423	926	2 497	91,9%	302	3 725

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
64	830	571	218	353	68,8%	5515	72,95%
1	1				0,0%	0	0,00%
3	2 835	582	457	125	20,5%	838	23,22%
	10	8	8	0	80,0%	8	200,00%
	38	3	3	0	7,9%	8	22,86%
	17	4	4	0	23,5%	13	26,53%
8	1 165	44	43	1	3,8%	1 329	49,28%
	4	3	2	1	75,0%	3	
						0	
5	64	9	6	3	14,1%	21	14,89%
						0	
16	178	79	34	45	44,4%	1 008	77,36%
10	206	139	131	8	67,5%	246	58,29%
						0	
						0	
	11	7	6	1	63,6%	10	166,67%
3	75	19	13	6	25,3%	44	23,53%
	11	7	7		63,6%	10	62,50%
						44	61,97%
2	30	3	2	1	10,0%	9	21,95%
	1				0,0%	2	28,57%
1	106	15	8	7	14,2%	40	22,10%
1	72	14	10	4	19,4%	23	26,14%
1	8	1	1		12,5%	4	25,00%
8	1 674	251	210	41	15,0%	345	13,03%
3	26	13	12	1	50,0%	127	71,35%
						0	
11	1 317	257	233	24	19,5%	508	27,05%
38	793	477	455	22	60,2%	3 900	104,70%



annexe 6
... suite

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA					
		Accords (CR+PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions
Tadjikistan	52				29,4%	11	11
Turkménistan	8	1	1		100%		1
Thaïlande							0
Vietnam	54	7	6	1	17,1%	34	41
Yémen	171	119	48	71	84,4%	22	141
Autres Asie	30	14	14		40,0%	21	35
Total Asie	28 053	11 690	4 178	7 512	46,6%	13 404	25 094

EUROPE

Albanie	7 165	527	74	453	8,4%	5 742	6 269
Arménie	1 969	126	39	87	6,4%	1 845	1 971
ARYM	1 014	13	8	5	1,4%	912	925
Azerbaïdjan	341	34	26	8	11,1%	271	305
Biélorussie	51	4	4		10,3%	35	39
Bosnie Herzégovine	548	40	19	21	7,8%	471	511
Croatie							0
Géorgie	5 057	172	68	104	4,6%	3 579	3 751
Grde Bretagne					%		0
Kosovo	1 917	224	54	170	11,6%	1 715	1 939
Moldavie	236	1	1		1,1%	93	94
Monténégro	121	4	2	2	3,7%	103	107
Pologne							
Rep. Tchèque							
Roumanie	7					4	4
Russie	1 964	261	205	56	15,1%	1 462	1 723
Serbie	1 558	98	49	49	6,4%	1 436	1 534
Turquie	2 084	382	371	11	21,6%	1 385	1 767
Ukraine	606	95	41	54	20,3%	373	468
Autres Europe	20	1	1		14,3%	6	7
Total Europe	24 658	1 917	962	1 020	9,3%	19 432	21 349

*Demandes d'asile (premières demandes, réexamens, réouverture de dossiers clos) hors mineurs accompagnants et hors demandes d'apatridie.

Source : rapport activité OFPRA 2018

Clôtures	Total recours devant la CNDA entrées 2018	Protections CNDA (dont PS)				Total accords OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord**
	11	3			27,3%	3	27,27%
						1	100,00%
						0	
1	24	8	8		33,3%	15	36,59%
2	4	1	1		25,0%	120	85,11%
7						14	40,00%
179	9 511	2 518	1 872	643	26,5%	14 208	56,62%

67	6 033	553	155	398	9,2%	1 080	17,23%
16	1 437	99	43	56	6,9%	225	11,42%
57	472	4	2	2	0,8%	17	1,84%
4	219	49	43	6	22,4%	83	27,21%
1	13	2		2	15,4%	6	15,38%
22	324	25	16	9	7,7%	65	12,72%
	2				0,0%	0	
59	1 251	65	31	34	5,2%	237	6,32%
						0	
18	1 814	264	136	128	14,6%	488	25,17%
9	12				0,0%	1	1,06%
	80	1	1		1,3%	5	4,67%
	1				0,0%	0	
						0	
	2	1	1		50,0%	1	25,00%
46	1 104	248	200	48	22,5%	509	29,54%
60	763	77	50	27	10,1%	175	11,41%
17	883	306	294	12	34,7%	688	38,94%
15	295	38	28	10	12,9%	133	28,42%
2	0	0	0	0		1	14,29%
393	14 705	1 732	1 000	732	11,8%	3 649	17,09%

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2001-2018*

Continent	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Afrique	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797
Europe	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310
Asie	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651
Amériques	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144
Apatrides et non spécifiés	106	131	137	191	255	228	201	161
TOTAL	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	5	7
Algérie	2 933	2 865	2 431	3 702	1 777	998	865	874
Angola	993	1 590	1 046	737	599	480	376	357
Bénin	-	-	-	-	-	-	7	12
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	14	19
Burundi	54	62	74	55	42	24	26	32
Cameroun	416	639	777	593	367	193	180	162
Cap Vert	-	-	5	9	9	-	-	-
Centrafrique	401	460	325	212	139	188	177	102
Comores	-	-	-	-	-	-	55	881
Congo	1 943	2 266	1 762	1 392	1 095	769	827	714
Côte d'Ivoire	727	600	1 329	1 042	1 086	835	560	503
Djibouti	-	-	-	-	-	-	7	7
Égypte	-	30	17	18	28	19	32	35
Érythrée	-	-	-	-	-	-	77	110
Éthiopie	35	59	37	42	55	62	44	39
Gabon	-	-	-	-	-	-	10	15
Gambie	-	-	-	-	-	-	37	45

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	+33,9%
11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	+22,8%
8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	+32,8
1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	5 927	3 617	+39%
159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	+23,2%
33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	+25,11%

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
-	7	5	-	10	8	8	-	8	26	225,0%
1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	2 459	2 488	1,2%
355	505	481	563	420	415	320	446	574	697	21,4%
14	9	15	12	24	31	30	28	66	118	78,8%
29	25	29	39	49	60	96	97	130	179	37,7%
36	27	28	19	18	13	63	162	198	315	59,1%
167	170	183	212	221	268	367	390	536	918	71,3%
-	-	9	8	7	7	-	8	-	7	
114	85	43	67	296	658	780	1 013	362	508	40,3%
267	604	1 064	526	420	506	267	206	272	296	8,8%
648	626	640	639	585	482	567	695	926	905	-2,3%
432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	3 246	4 701	44,8%
10	12	15	21	19	39	72	48	70	53	-24,3%
60	77	249	379	333	333	243	278	343	420	22,4%
369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	956	1 719	79,8%
79	68	67	94	83	174	417	386	633	638	0,8%
21	13	17	13	15	29	72	148	292	266	-8,9%
52	53	42	67	78	78	134	174	148	187	26,4%



annexe 7
... suite

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ghana	121	80	-	96	109	40	17	16
Guinée Bissau	119	123	132	115	120	82	74	53
Guinée Conakry	745	753	775	946	1 067	806	787	1 050
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-
Kenya	-	-	-	-	-	-	7	19
Libéria	38	121	267	259	84	26	17	22
Libye	-	6	10	7	9	10	-	7
Madagascar	-	312	305	251	210	85	32	15
Mali	2 940	2 413	1 202	836	530	117	282	1 382
Maroc	-	53	-	74	50	35	46	47
Maurice	-	-	-	-	-	-	-	-
Mauritanie	2 332	2 998	2 324	1 517	1 045	521	320	548
Niger	-	-	-	-	-	-	12	19
Nigéria	571	884	1 209	1 513	901	397	404	412
Ouganda	-	-	-	-	-	-	9	8
RDC	3 781	5 260	4 407	3 353	2 563	1 958	1 802	1 912
Rwanda	282	303	345	320	298	227	293	234
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	442	491	310	160	94	51	38	166
Sierra Léone	823	545	367	196	158	84	70	129
Somalie	120	115	91	139	62	46	37	77
Soudan	98	136	352	271	367	418	374	382
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	296	291	212	188	142	136	131	180
Togo	136	327	391	219	325	171	121	139
Tunisie	39	42	34	41	37	33	27	44
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	8	13
<i>Autres Afrique</i>	764	296	407	271	351	209	16	9
AFRIQUE	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
23	13	16	24	19	31	24	35	35	58	65,7%
144	171	144	107	141	95	93	80	89	106	19,1%
1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	3 781	6 188	63,7%
-	-	-	-	9	7	5	12	13	21	61,5%
14	22	24	25	20	28	51	26	28	43	53,6%
34	28	15	11	9	11	18	22	42	33	-21,4%
5	8	98	46	68	206	495	277	273	472	72,9%
120	229	106	115	91	79	75	66	104	104	0,0%
456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	1 614	2 869	77,8%
62	97	111	125	196	179	339	417	408	591	44,9%
-	-	-	-	11	-	16	14	12	18	50,0%
1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	682	1 051	54,1%
14	13	12	14	21	21	41	55	46	75	63,0%
606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	1 724	2 509	45,5%
8	17	13	19	22	29	15	17	19	31	63,2%
2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	2 942	3 062	4,1%
205	224	176	135	99	149	135	139	169	207	22,5%
-	-	35	113	186	507	658	948	770	510	-33,8%
120	119	116	154	224	265	381	759	989	1 608	62,6%
117	89	109	101	85	60	64	99	118	194	64,4%
247	360	614	445	427	661	1 208	786	799	2 158	170,1%
787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	4 488	4 151	-7,5%
-	-	-	-	-	-	11	22	31	40	29,0%
-	-	-	-	11	-	10	5	5	8	60,0%
152	169	116	191	301	298	319	331	466	718	54,1%
101	142	88	121	138	135	125	103	161	200	24,2%
43	55	180	186	243	216	203	259	237	401	69,2%
17	8	-	-	-	6	11	5	12	12	0,0%
20	27	9	9	6	10	8	7	11	3	-72,7%
11 600	13 028	15 276	15 395	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	33,9%



annexe 7
... suite

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentine	-	7	5	-	-	-	-	5
Bolivie	-	-	-	-	-	-	18	16
Brésil	-	-	-	-	-	-	14	15
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	153	157	109	92	79	191	65	96
Cuba	18	25	30	26	37	48	21	18
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	-	-	11	35
Dominique	-	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	60	60	-	37	10	-	-	6
Guyana	-	56	42	-	-	-	-	-
Haïti	2 713	1 904	1 403	3 067	4 953	1 808	588	830
Honduras								
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-	8
Mexique	-	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	74	110	52	42	27	56	63	101
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-
USA	-	-	-	-	-	-	9	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	7	-
<i>Autres Amériques</i>	18	27	125	83	163	114	20	14
AMÉRIQUES	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144
Afghanistan	270	260	325	114	118	70	161	228
Arabie Saoudite								
Bangladesh	825	668	913	938	824	581	923	1 187
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	15	49
Birmanie	24	8	18	27	10	27	-	-
Cambodge	-	-	-	-	-	-	30	19
Chine	2 948	2 869	5 294	4 188	2 579	1 200	1 262	804
Inde	704	448	811	807	529	102	55	61
Irak	296	246	533	123	104	99	125	481
Iran	187	118	145	105	96	109	132	117

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	
11	9	8	9	-	-	-	-	-		
13	16	13	13	17	13	9	8	17	63	270,6%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	
111	107	93	62	67	60	58	80	142	217	52,8%
11	5	10	18	23	33	33	71	57	86	50,9%
143	161	128	99	167	255	345	370	355	371	4,5%
-	-	-	5	5	15	8	6	10	14	40,0%
-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	
12	13	107	49	31	36	35	16	5	9	80,0%
1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	4 927	4 939	2 103	-57,4%
								11	32	190,9%
9	-	-	-	8	11	10	7	5	5	0,0%
-	-	-	13	5	-	9	5	7	9	28,6%
120	118	93	76	48	47	65	34	54	83	53,7%
-	-	-	-	-	11	5	-	-	7	
-	-	6	-	-	-	10	-	16	41	156,3%
-	-	-	-	6	-	-	-	6	6	0,0%
-	6	-	-	-	-	-	-	-	10	
-	5	12	9	11	28	34	235	283	493	74,2%
33	24	17	22	21	35	27	23	20	54	170,0%
1 697	1 969	2 318	1 838	1 784	2 274	3 697	5 782	5 927	3 617	-39,0%
619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	5 989	9 455	57,9%
							6	5	17	240,0%
1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	2 411	3 654	51,6%
23	39	50	51	47	22	6	7	6	5	-16,7%
30	84	89	589	268	21	14	16	16	15	-6,3%
22	20	33	17	32	41	32	29	26	49	88,5%
1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	1 892	2 634	39,2%
63	44	38	33	29	51	89	146	132	226	71,2%
449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	1 594	1 545	-3,1%
168	319	157	197	137	132	226	329	334	510	52,7%



annexe 7
... suite

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Israël								
Japon								
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	32	72
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	26	18
Koweït	-	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-	-
Liban	34	32	34	23	20	33	39	27
Malaisie								
Mongolie	-	112	392	459	365	47	85	48
Myanmar	-	-	-	-	-	-	20	19
Népal	-	-	-	-	43	20	22	38
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	17	15
Pakistan	600	438	739	1 018	541	375	324	309
Palestine (autor.)	36	43	-	65	58	49	49	53
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	2 000	1 992	1 967	2 090	1 894	1 993	1 845	1 962
Syrie	90	30	41	45	29	21	30	24
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	5	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	5	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-	23	13
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	505	266	151	124	100	79	-	-
<i>Autres Asie</i>	<i>103</i>	<i>109</i>	<i>151</i>	<i>94</i>	<i>56</i>	<i>33</i>	<i>105</i>	<i>107</i>
ASIE	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651
Albanie	472	435	440	456	366	265	166	280
Arménie	544	963	794	967	1 223	1 232	1 495	1 532
ARYM	-	-	-	-	-	-	80	67
Azerbaïdjan	253	375	370	525	757	576	388	431
Biélorussie	185	284	253	194	154	124	87	64

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
							9	-		
							5	-		
-	-	-	-	7	8	8	9	7	11	57,1%
95	126	85	127	104	82	99	60	126	180	42,9%
19	58	81	52	39	41	31	21	19	25	31,6%
-	-	-	-	-	-	6	42	42	145	245,2%
16	9	20	10	8	5	-	-	-	-	
28	22	9	20	32	40	42	55	44	73	65,9%
								6	7	16,7%
186	117	154	125	-	89	144	107	135	198	46,7%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
34	69	69	90	60	59	62	81	62	99	59,7%
23	16	19	34	9	6	26	16	15	14	-6,7%
602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	1 406	1 941	38,1%
99	91	51	61	90	148	235	170	182	206	13,2%
-	-	5	5	9	-	-	-	-	-	
2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	1 106	1 266	14,5%
46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	3 319	2 745	-17,3%
14	11	-	-	8	8	11	11	6	51	750,0%
-	-	91	25	15	10	11	6	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	7	-	8	
26	26	27	19	32	29	38	32	48	50	4,2%
-	-	9	6	15	20	63	64	115	171	48,7%
-	-	-	-	-	-	-	93	-	-	
68	107	55	41	55	52	48	24	26	26	0,0%
8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	32,8%
409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	7 633	5 793	-24,1%
2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	1 553	1 680	8,2%
45	362	462	512	200	161	212	238	595	940	58,0%
519	533	524	570	588	535	385	153	237	270	13,9%
64	48	71	90	61	43	49	25	43	48	11,6%



annexe 7
... suite

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bosnie Herzégovine	487	517	746	2 012	1 658	191	112	138
Bulgarie	45	48	-	60	82	46	15	-
Croatie	19	8	-	51	28	9	7	-
Ex-URSS	8	-	-	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	14	5	-	-	-	-	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	-	292	210	206	138	105	-	-
Géorgie	1 067	1 554	1 331	1 224	654	227	153	320
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-	1 584**
Moldavie	808	1 033	1 778	2 058	1 964	482	269	159
Monténégro	-	-	-	-	-	-	41	65
Pologne	-	12	8	-	-	-	-	-
Roumanie	204	131	-	708	203	175	41	31
Russie	1 755	1 741	2 147	2 165	1 980	1 550	2 001	2 102
Serbie**	-	-	-	-	-	-	2 250	486**
Slovaquie	68	62	68	16	8	8	8	-
Turquie	5 347	6 582	6 761	4 409	3 612	2 570	2 039	1 985
Ukraine	892	728	716	607	395	93	65	54
Yougoslavie	1 577	1 624	1 755	2 378	2 569	2 196	-	-
<i>Autres Europe</i>	430	108	234	35	18	14	12	12
EUROPE	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310
<i>Apatrides et non spécifiés</i>	106	131	137	191	255	228	201	161
TOTAL	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063

* Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
258	303	97	422	535	501	283	241	381	452	18,6%
5	8	7	-	-	-	-	-	-		
-	-	-	11	-	-	-	-	-		
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	1 329	4 806	261,6%
3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	1 684	1 427	-15,3%
252	164	222	100	35	20	30	26	16	232	1350,0%
42	46	99	174	130	139	105	52	73	90	23,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
18	25	-	12	-	-	-	-	5	7	40,0%
1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	1 274	1 599	25,5%
406	344	280	365	341	287	306	329	890	1 424	60,0%
-	-		-	-	-	-	-	-		
1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	1 066	1 779	66,9%
58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	383	530	38,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
27	13	9	12	10	12	19	23	16	16	0,0%
11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22,8%
159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	23,2%
33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	25,1%

Évolution du traitement de la demande d'asile,
2007-2018*

	2007	2008	2009	2010
Premières demandes	23 804	27 063	33 235	36 931
Total décisions OFPRA*	29 323	31 801	35 331	37 789
Nombre d'accords OFPRA*	3 401	5 153	5 048	5 096
Taux d'accord OFPRA	11,6%	16,2%	14,3%	13,5%
Nombre de rejets OFPRA	25 922	26 648	30 283	32 571
Accords suite annulation CNDA	5 380	6 288	5 325	5 244
Total Accord	8 781	11 441	10 373	10 340
Taux global d'accord	29,9%	36,0%	29,4%	27,4%

* Hors mineurs accompagnants.

Source : OFPRA, CNDA.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338
42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319	88 050	92 504
4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982	23 958	24 613
11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,20%	26,6%
37 619	41 672	40 706	43 290	47597	49447	64 092	67 891
6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517	8 006	8 717
10 702	9 976	11 428	14589	19506	26 499	31 964	33 330
25,3%	21,6%	24,5%	28,0%	31,6%	38,1%	36,30%	36%

Évolution du taux global d'accord par pays, 2002-2018

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique du Sud	0,0%	-	-	-	-	-
Algérie	6,0%	8,0%	6,0%	16,0%	13,0%	18,0%
Angola	22,0%	10,0%	23,0%	36,0%	18,0%	32,0%
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	0,0%	-	-	-	-	36,0%
Burundi	39,0%	42,0%	-	39,0%	74,0%	92,0%
Cameroun	10,0%	8,0%	8,0%	28,0%	22,0%	37,0%
Centrafrique	28,0%	14,0%	23,0%	38,0%	24,0%	22,0%
Comores	8,0%	10,0%	-	7,0%	11,0%	28,0%
Congo	19,0%	15,0%	22,0%	37,0%	18,0%	21,0%
Côte d'Ivoire	12,0%	16,0%	28,0%	36,0%	21,0%	30,0%
Djibouti	-	24,0%	-	40,0%	63,0%	-
Égypte	29,0%	28,0%	-	30,0%	56,0%	30,0%
Érythrée	21,0%	-	-	78,0%	93,0%	87,0%
Éthiopie	85,0%	54,0%	39,0%	54,0%	51,0%	102,0%
Gabon	-	-	-	-	-	50,0%
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	19,0%	-	-	-	-	-
Guinée Bissau	21,0%	19,0%	-	22,0%	22,0%	14,0%
Guinée Conakry	10,0%	9,0%	15,0%	27,0%	25,0%	46,0%
Guinée équatoriale						
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	-	9,0%	-	23,0%	30,0%	47,0%
Libye	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	9,0%	-	23,0%	28,0%	73,0%
Mali	0,0%	1,0%	1,0%	4,0%	16,0%	82,0%
Maroc	9,0%	-	-	16,0%	20,0%	20,0%
Maurice						
Mauritanie	16,0%	17,0%	24,0%	28,0%	20,0%	24,0%
Niger	0,0%	-	-	38,0%	-	71,0%

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-	-	-	0,0%	-	71.4%	25.0%	76,9%	-	0,5%	57,9%
17,0%	7,0%	6,0%	9,0%	5,0%	9.5%	8.1%	8,1%	9,8%	10,8%	9,8%
41,0%	27,0%	24,0%	19,0%	13,0%	20.8%	20.1%	21,5%	31,8%	18%	21,1%
-	-	-	-	-	-	6.5%	20,0%	7,1%	13,6%	21,2%
41,0%	32,0%	-	33,0%	25,0%	46.4%	18.2%	36,1%	26,5%	29,4%	30,7%
58,0%	30,0%	57,0%	82,0%	51,0%	51.6%	112.5%	66,7%	95,3%	92,1%	81%
32,0%	18,0%	28,0%	24,0%	19,0%	32.9%	23.7%	33,0%	23,6%	42%	29,5%
40,0%	19,0%	21,0%	34,0%	26,0%	47,0%	64.2%	89,2%	61,2%	53,2%	72,8%
14,0%	16,0%	18,0%	6,0%	6,0%	16.3%	6.9%	12,2%	19,3%	18,0%	10,2%
26,0%	18,0%	22,0%	21,0%	12,0%	17.1%	73.7%	11,4%	28,7%	18,5%	25,2%
30,0%	27,0%	37,0%	20,0%	8,0%	24.3%	32.1%	26,6%	26,7%	23,4%	23,2%
167,0%	-	69,0%	56,0%	13,0%	61.1%	34.9%	71,9%	67,8%	53,8%	67,4%
29,0%	25,0%	27,0%	53,0%	15,0%	50,0%	65.6%	48,5%	32,1%	23,2%	33,2%
77,0%	75,0%	58,0%	48,0%	35,0%	55.6%	31.0%	57,3%	53,2%	82,9%	88,3%
59,0%	64,0%	47,0%	55,0%	26,0%	53.2%	14.6%	28,1%	52,2%	55,0%	44,1%
-	-	-	45,0%	-	50,0%	6.9%	15,4%	26,9%	16,7%	29,1%
27,0%	31,0%	15,0%	35,0%	-	29.3%	32.1%	20,2%	15,6%	24,3%	21,1%
23,0%	-	-	-	-	0,0%	9.4%	4,3%	11,4%	15,6%	6,0%
13,0%	16,0%	19,0%	10,0%	12,0%	13.6%	13.5%	10,9%	7,0%	11,7%	18,8%
43,0%	30,0%	32,0%	37,0%	14,0%	33.6%	42.7%	36,9%	51,4%	31,2%	33,9%
									41,7%	4,5%
-	-	47,0%	26,0%	29,0%	45.5%	51.7%	26,7%	32,8%	35,0%	40,8%
42,0%	14,0%	-	-	-	-	9.1%	33,3%	59,3%	14,9%	22,7%
-	-	-	-	-	-	12.7%	53,6%	70,4%	45,0%	50,0%
57,0%	-	7,0%	14,0%	17,0%	-	8.6%	12,3%	13,5%	16,5%	8,2%
47,0%	77,0%	107,0%	90,0%	4,0%	26.7%	30.5%	20,6%	17,4%	22,6%	22,3%
22,0%	-	9,0%	18,0%	20,0%	32.4%	17.0%	16,9%	29,4%	22,5%	30,7%
									45,0%	71,4%
19,0%	16,0%	19,0%	19,0%	11,0%	18.1%	25.2%	17,8%	22,5%	30,7%	23,6%
-	-	26,0%	-	-	-	0.0%	6,3%	12,5%	16,9%	35,9%



annexe 9
... suite

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nigéria	3,0%	2,0%	4,0%	11,0%	12,0%	12,0%
Ouganda	-	-	-	-	-	-
RDC	22,0%	14,0%	19,0%	28,0%	18,0%	25,0%
Rwanda	85,0%	66,0%	54,0%	65,0%	77,0%	81,0%
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-
Sénégal	3,0%	7,0%	-	14,0%	10,0%	25,0%
Sierra Léone	8,0%	8,0%	14,0%	15,0%	15,0%	28,0%
Somalie	43,0%	21,0%	21,0%	48,0%	98,0%	77,0%
Soudan	34,0%	27,0%	32,0%	51,0%	58,0%	45,0%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-
Tanzanie						
Tchad	45,0%	29,0%	37,0%	59,0%	30,0%	49,0%
Togo	26,0%	18,0%	22,0%	28,0%	31,0%	42,1% ³
Tunisie	44,0%	46,0%	30,0%	43,0%	46,0%	31,0%
Zimbabwe	-	-	-	43,0%	-	67,0%
<i>Autres Afriques</i>	<i>12,0%</i>	<i>12,0%</i>	<i>-</i>	<i>9,0%</i>	<i>18,0%</i>	<i>24,0%</i>
AFRIQUE	15,0%	13,0%	N.C.	28,0%	22,0%	32,0%
Argentine						
Bolivie	-	-	-	-	-	54,0%
Brésil	-	-	-	-	47,0%	-
Colombie	16,0%	39,0%	28,0%	53,0%	29,0%	45,0%
Cuba	35,0%	35,0%		54,0%	25,0%	42,0%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	14,0%	-	-	-	-	-
Guyana	0,0%	-	-	-	-	-
Haïti	14,0%	20,0%	9,0%	11,0%	12,0%	29,0%
Honduras						
Jamaïque	-	-	-	-	-	-
Mexique						
Pérou	20,0%	13,0%	-	37,0%	10,0%	22,0%
Salvador	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
<i>Autres Amériques</i>	<i>12,0%</i>	<i>8,0%</i>	<i>-</i>	<i>16,0%</i>	<i>26,0%</i>	<i>21,0%</i>
AMÉRIQUES	14,0%	20,0%	N.C.	12,0%	13,0%	30,0%

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
20,0%	8,0%	13,0%	11,0%	4,0%	12,7%	14,0%	14,8%	21,5%	25,7%	15,4%
86,0%	-	55,0%	35,0%	53,0%	56,2%	41,4%	71,0%	81,3%	75,0%	50,0%
39,0%	26,0%	29,0%	23,0%	16,0%	30,0%	18,6%	21,8%	34,3%	31,4%	32,2%
78,0%	79,0%	64,0%	68,0%	62,0%	77,3%	84,2%	65,3%	84,7%	61,4%	56,8%
-	-	-	-	-	-	18,6%	26,1%	16,4%	7,8%	11,3%
28,0%	65,0%	58,0%	60,0%	13,0%	30,0%	36,1%	35,0%	33,8%	20,2%	19,6%
21,0%	12,0%	26,0%	17,0%	8,0%	18,5%	34,8%	39,7%	38,8%	28,2%	32,7%
82,0%	80,0%	73,0%	43,0%	9,0%	43,0%	35,7%	26,9%	63,5%	64,2%	55,7%
60,0%	46,0%	27,0%	40,0%	26,0%	33,6%	22,4%	44,3%	54,4%	76,4%	83,7%
-	-	-	-	-	-	-	50,0%	22,2%	53,1%	42,3%
									42,9%	14,3%
53,0%	38,0%	37,0%	59,0%	26,0%	13,0%	23,3%	16,6%	32,8%	34,0%	30,6%
37,0%	28,0%	35,0%	30,0%	18,0%	28,8%	18,8%	12,1%	23,8%	29,6%	22,8%
36,0%	22,0%	27,0%	3,0%	4,0%	15,1%	12,0%	13,9%	19,6%	17,8%	15,8%
-	-	57,0%		-	-	16,7%	50,0%	27,8%	112,5%	30,0%
34,0%	10,0%	19,0%	17,0%	11,0%	10,7%	70,0%	-	0,0%	15,4%	40,0%
36,0%	28,0%	32,0%	28,0%	15,0%	27,1%	27,1%	29,9%	37,9%	38%	36,3%
										0%
-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	0,0%	-	-	23,1%	-	12,5%	11,1%	6,5%
54,0%	28,9%	21,0%	28,0%	27,0%	17,2%	23,1%	30,9%	31,5%	38,1%	35,9%
35,0%	33,0%	-		-	84,2%	17,6%	44,4%	20,3%	24,0%	25,3%
-	-	-		-	4,9%	1,1%	3,5%	3,1%	3,6%	1,4%
-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-
-	100,0%	-	0,0%	-	-	8,1%	20,8%	9,1%	0%	7,7%
18,0%	10,0%	12,0%	11,0%	4,0%	5,6%	4,3%	3,1%	4,5%	3,2%	4,7%
									37,5%	18,2%
-	-	-		-	-	18,2%	33,3%	0,0%	33,3%	40,0%
									50,0%	7,1%
-	-	0,0%	14,0%	3,0%	6,2%	25,0%	21,3%	4,6%	27,9%	24,0%
-	-	-	-	-	-	-	18,2%	-	76,9%	20,0%
-	-	-	-	-	-	13,8%	69,0%	11,2%	27,8%	54,1%
13,5%	6,0%	4,0%	3,0%	16,0%	24,0%	11,1%	4,3%	39,6%	5,9%	31,3%
20,0%	10,0%	11,0%	11,0%	5,0%	6,7%	5,5%	5,4%	5,7%	5,2%	10,7%



annexe 9
... suite

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afghanistan	35,0%	25,0%	32,0%	58,0%	46,0%	52,0%
Arabie Saoudite						
Bangladesh	17,0%	13,0%	8,0%	32,0%	14,0%	22,0%
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	38,0%	73,0%	-	-	-	-
Cambodge	-	-	-	12,0%	-	24,0%
Chine	1,0%	1,0%	1,0%	2,0%	5,0%	6,0%
Inde	8,0%	6,0%	2,0%	7,0%	12,0%	11,0%
Irak	52,0%	7,0%	15,0%	20,0%	67,0%	84,0%
Iran	27,0%	39,0%	40,0%	58,0%	47,0%	58,0%
Jordanie	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	75,0%
Kirghizistan	-	-	-	-	-	43,0%
Liban	22,0%	19,0%	-	48,0%	-	-
Malaisie						
Mongolie	-	3,0%	-	19,0%	34,0%	17,0%
Népal	0,0%	50,0%	-	44,0%	23,0%	-
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	38,0%
Pakistan	5,0%	6,0%	2,0%	12,0%	10,0%	11,0%
Palestine (autor.)	-	-	-	8,0%	22,0%	21,0%
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	34,0%	30,0%	22,0%	38,0%	17,0%	36,0%
Syrie	54,0%	32,0%	-	43,0%	35,0%	55,0%
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	34,0%	-	-
Yémen	-	-	-	-	-	-
<i>Autres Asie</i>	<i>6,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>-</i>	<i>23,0%</i>	<i>21,0%</i>	<i>29,0%</i>
ASIE	20,0%	12,0%	N.C.	21,0%	17,0%	27,0%

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
49,3%	46,0%	53,0%	74,0%	32,0%	91,4%	133,3%	90,4%	84,4%	88,5%	72,9%
										0,0%
19,0%	19,0%	15,0%	10,0%	13,0%	16,9%	16,9%	19,4%	21,5%	25%	23,2%
42,0%	41,0%	79,0%	42,0%	33,0%	109,1%	16,7%	14,9%	175,0%	23,1%	200%
-	100,0%	46,0%	9,0%	11,0%	15,6%	100,0%	35,3%	21,7%	3,9%	22,9%
43,0%	-	74,0%		19,0%	-	4,5%	15,6%	16,7%	2,6%	26,5%
18,0%	14,0%	11,0%	9,0%	16,0%	14,1%	23,3%	31,4%	36,3%	32,3%	49,3%
6,0%	-	-		-	38,7%	23,5%	12,9%	13,1%	11,6%	14,9%
89,0%	85,0%	78,0%	74,0%	87,0%	83,7%	64,7%	98,9%	79,0%	88,0%	77,4%
58,0%	67,0%	79,0%	92,0%	70,0%	69,2%	91,9%	70,1%	68,9%	42,0%	58,3%
-	-	-	-	-	-	-	50,0%	41,7%	100%	166,7%
51,0%	8,0%	6,0%	25,0%	24,0%	28,6%	41,2%	36,9%	44,7%	30,6%	23,5%
81,0%	36,0%	18,0%	34,0%	40,0%	50,1%	87,2%	26,9%	38,5%	73,10%	62,5%
-	24,0%	-		-	-	14,6%	35,0%	32,7%	12,5%	22,0%
									50,0%	28,6%
26,0%	12,0%	13,0%	15,0%	4,0%	12,7%	17,6%	22,0%	22,4%	14,2%	22,1%
16,0%	18,0%	42,0%	10,0%	7,0%	24,1%	21,9%	16,8%	27,7%	7,80%	26,1%
53,0%	61,0%	-	23,0%	44,0%	51,8%	100,0%	13,3%	45,8%	23,1%	25,0%
14,0%	8,0%	10,0%	8,0%	5,0%	9,7%	8,7%	7,6%	11,9%	16,9%	13,0%
44,0%	40,0%	39,0%	46,0%	52,0%	77,7%	74,5%	79,2%	81,8%	73,4%	71,3%
-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-
53,0%	70,0%	55,0%	39,0%	26,0%	37,8%	149,9%	36,2%	27,1%	24,6%	27,1%
59,0%	29,0%	34,0%	154,0%	61,0%	97,2%	70,4%	100,9%	101,2%	107,9%	104,7%
-	-	-	-	-	-	-	36,4%	90,0%	41,2%	27,3%
-	-	-	-	-	-	-	20,0%	0,0%	-	-
23,0%	25,0%	-	26,0%	55,0%	64,7%	21,9%	38,2%	20,0%	18,2%	36,6%
-	-	-	-	-	-	-	97,3%	95,0%	105,1%	85,1%
36,0%	9,0%	26,0%	12,0%	11,0%	22,5%	35,6%	37,0%	20,5%	29,8%	40,0%
40,0%	40,0%	34,0%	24,0%	19,0%	31,5%	38,0%	46,4%	56,4%	60,90%	56,6%



annexe 9
... suite

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Albanie	21,0%	25,0%	25,0%	56,0%	25,0%	34,0%
Arménie	16,0%	14,0%	16,0%	46,0%	18,0%	17,0%
ARYM	-	-	-	-	16,0%	24,0%
Azerbaïdjan	36,0%	41,0%	36,0%	68,0%	29,0%	51,0%
Biélorussie	9,0%	20,0%	-	38,0%	33,0%	39,0%
Bosnie-Herzégovine	61,0%	49,0%	67,0%	30,0%	57,0%	107,0%
Bulgarie	-	-	-	-	-	-
Croatie	44,0%	-	-	-	-	-
Ex-URSS	-	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	80,0%	-	-	-	-	-
FYROM	-	10,0%	-	25,0%	-	-
Géorgie	10,0%	13,0%	19,0%	44,0%	33,0%	44,0%
Hongrie	-	--	-	-	-	-
Kosovo	-	-	-	-	-	-
Moldavie	3,0%	3,0%	4,0%	4,0%	7,0%	9,0%
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Roumanie	-	-	-	-	-	12,0%
Russie	38,0%	47,0%	49,0%	63,0%	35,0%	48,0%
Serbie	-	-	-	33,0%	18,0%	25,0%
Slovaquie	23,0%	21,0%	-	-	-	-
Turquie	11,0%	9,0%	13,0%	20,0%	11,0%	22,0%
Ukraine	8,0%	12,0%	9,0%	15,0%	19,0%	33,0%
Yougoslavie	25,0%	27,0%	27,0%	-	-	-
Autres Europe	3,0%	7,0%	-	6,0%	5,0%	18,0%
EUROPE	18,0%	17,0%	N.C.	32,0%	20,0%	30,0%
<i>Apatrides et non spécifiés</i>	<i>63,0%</i>	<i>48,0%</i>	<i>N.C.</i>	<i>40,0%</i>	<i>34,0%</i>	<i>30,0%</i>
TOTAL	17,0%	15,0%	17,0%	27,0%	20,0%	30,0%

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.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
43,0%	19,0%	13,0%	25,0%	6,0%	8,4%	31,9%	26,4%	17,4%	11,2%	17,2%
27,0%	23,0%	13,0%	16,0%	6,0%	15,0%	12,4%	12,4%	16,1%	12,1%	11,4%
21,0%	22,0%	7,0%	4,0%	3,0%	4,8%	10,3%	3,6%	6,9%	2,8%	1,8%
60,0%	54,0%	31,0%	45,0%	29,0%	27,7%	29,8%	28,5%	40,1%	33,9%	27,2%
41,0%	29,0%	32,0%	33,0%	33,0%	11,0%	86,7%	43,1%	39,1%	32,7%	15,4%
59,0%	13,0%	14,0%	33,0%	6,0%	-	14,7%	15,2%	14,1%	17%	12,7%
-	-	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35,0%	19,0%	11,0%	17,0%	6,0%	12,7%	18,4%	15,9%	18,3%	13,3%	6,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36,0%	17,0%	14,0%	24,0%	26,0%	7,6%	31,7%	20,4%	22,5%	21,3%	25,2%
11,0%	3,0%	-	4,0%	-	-	21,7%	-	4,5%	6,7%	1,1%
17,0%	-	17,0%	11,0%	4,0%	6,4%	6,2%	6,1%	7,6%	0,9%	4,7%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0%
47,0%	53,0%	45,0%	45,0%	37,0%	41,6%	-	29,4%	41,6%	39,0%	29,5%
33,0%	27,0%	24,0%	37,0%	20,0%	20,4%	43,8%	21,3%	18,2%	10,6%	11,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27,0%	19,0%	25,0%	37,0%	17,0%	19,9%	24,2%	23,0%	20,6%	30,4%	38,9%
29,0%	24,0%	19,0%	8,0%	7,0%	20,2%	2,7%	28,6%	30,3%	41,9%	28,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24,0%	5,0%	2,0%	0,0%	11,0%	8,1%	15,4%	57,1%	11,8%	16%	14,3%
35,0%	27,0%	22,0%	26,0%	17,0%	18,0%	27,4%	23,2%	24,0%	17,2%	17,1%
30,0%	36,0%	34,0%	33,0%	35,0%	29,4%	15,1%	18,7%	15,3%	21,8%	22%
36,0%	29,0%	27,0%	25,0%	21,7%	24,5%	29,2%	31,6%	38,1%	36,3%	36,0

annexe 10 *france*

Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2001-2018*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
101 601	102 182	100 838	109 852	119 078	124 400	130 926	139 212

* 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.



2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427	252 402	278 765

Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2017-2018*

Départements de résidence	2017	2018	Evolution 2017-2018
Ain	594	751	26,4%
Allier	431	517	20,0%
Ardèche	158	156	-1,3%
Cantal	155	136	-12,3%
Drôme	442	452	2,3%
Haute-Loire	138	140	1,4%
Haute-Savoie	701	655	-6,6%
Isère	1 248	1 280	2,6%
Loire	867	833	-3,9%
Puy-de-Dôme	681	1 086	59,5%
Rhône	2 829	3 265	15,4%
Savoie	431	394	-8,6%
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	8 675	9 665	11,4%
Côte-d'Or	586	757	29,2%
Doubs	499	473	-5,2%
Haute-Saône	163	208	27,6%
Jura	169	249	47,3%
Nièvre	192	242	26,0%
Saône-et-Loire	414	564	36,2%
Territoire de Belfort	188	182	-3,2%
Yonne	301	349	15,9%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 512	3 024	20,4%
Ille-et-Vilaine	939	1 302	38,7%
Côtes-d'Armor	288	414	43,8%
Finistère	447	574	28,4%
Morbihan	512	728	42,2%
BRETAGNE	2 186	3 018	38,1%
Cher	295	348	18,0%

Départements de résidence	2017	2018	Evolution 2017-2018
Eure-et-Loir	331	330	-0,3%
Indre	186	230	23,7%
Indre-et-Loire	624	636	1,9%
Loiret	636	796	25,2%
Loir-et-Cher	319	384	20,4%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 391	2 724	13,9%
Corse (20)	3	1	-66,7%
CORSE**	3	1	-66,7%
Ardennes	212	228	7,5%
Aube	449	427	-4,9%
Bas Rhin	1 777	2 335	31,4%
Haut Rhin	871	954	9,5%
Haute-Marne	198	277	39,9%
Marne	559	597	6,8%
Meurthe-et-Moselle	927	985	6,3%
Meuse	167	191	14,4%
Moselle	1 651	1 991	20,6%
Vosges	307	410	33,6%
GRAND EST	7 118	8 395	17,9%
Aisne	309	477	54,4%
Nord	1 668	1 795	7,6%
Oise	636	839	31,9%
Pas-de-Calais	357	429	20,2%
SOMME	496	535	7,9%
HAUTS-DE-France	3 466	4 075	17,6%
Ville-de-Paris	7 453	9 259	24,2%
Essonne	1 796	2 832	57,7%
Hauts-de-Seine	1 296	3 177	145,1%



annexe 10.
... suite

Départements de résidence	2017	2018	Evolution 2017-2018
Seine-et-Marne	1 774	2 874	62,0%
Seine-Saint-Denis	3 935	5 152	30,9%
Val-d'Oise	1 869	2 953	58,0%
Val-de-Marne	1 915	3 338	74,3%
Yvelines	1 709	3 278	91,8%
ILE-DE-FRANCE**	21 747	32 863	51,1%
Calvados	869	893	2,8%
Eure	519	513	-1,2%
Manche	307	385	25,4%
Orne	221	252	14,0%
Seine-Maritime	1 177	1 174	-0,3%
NORMANDIE	3 093	3 217	4,0%
Charente	304	271	-10,9%
Charente-Maritime	281	291	3,6%
Corrèze	150	138	-8,0%
Creuse	103	109	5,8%
Deux-Sèvres	334	302	-9,6%
Dordogne	204	304	49,0%
Gironde	1 924	2 110	9,7%
Haute-Vienne	473	425	-10,1%
Landes	124	160	29,0%
Lot-et-Garonne	148	204	37,8%
Pyrénées Atlantiques	391	500	27,9%
Vienne	433	556	28,4%
NOUVELLE-AQUITAINE	4 869	5 370	10,3%
Ariège	131	124	-5,3%
Aude	183	254	38,8%
Aveyron	100	150	50,0%
Gard	308	403	30,8%
Gers	136	179	31,6%
Haute-Garonne	1 410	2 164	53,5%

Départements de résidence	2017	2018	Evolution 2017-2018
Hautes-Pyrénées	269	282	4,8%
Hérault	779	1 108	42,2%
Lot	129	147	14,0%
Lozère	55	96	74,5%
Pyrénées- Orientales	363	447	23,1%
Tarn	145	183	26,2%
Tarn-et-Garonne	233	338	45,1%
OCCITANIE	4 241	5 875	38,5%
Loire-Atlantique	1 373	2 058	49,9%
Maine-et-Loire	673	896	33,1%
Mayenne	339	406	19,8%
Sarthe	369	687	86,2%
Vendée	390	419	7,4%
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 144	4 466	42,0%
Alpes-de-Haute Provence	212	220	3,8%
Alpes-Maritimes	726	1 037	42,8%
Bouches-du-Rhône	2 275	3 347	47,1%
Hautes-Alpes	122	153	25,4%
Var	272	527	93,8%
Vaucluse	240	375	56,3%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	3 847	5 659	47,1%
DOM COM***	6 165	3 488	-43,4%
Non renseigné	345	498	44,3%
Étranger			
TOTAL	73 802	92 338	25,1%

(*) 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'OFPPA 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 : OFPPA, Rapport d'activité 2018.

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 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 no 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. p116.

Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017. NOR: SSAA1812826A p1116.

Arrêté du 17 août 2018 fixant la date de début d'expérimentation prévue par le décret portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. NOR: INTV1822850A

Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole) NOR : INT-V1909588A p65

Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. NOR : INT-V1833282A. p91

Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. NOR : INTV1833277A.

Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole) NOR : INT-V1909588A.

Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1523052D. p96

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. p116

Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1705703D. p96

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. p96

Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes. P117.

Décret n° 2019-141 du 27 février 2019 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives au séjour et à l'intégration des étrangers. NOR : INTV1834143D. ➔

Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. nor: fdfx1507648l p116.

Projet de loi de règlement 2018. Op.cit. p. 27 p96

Assemblée nationale, Loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice - (n° 1396). Amendement n°1173, p117

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

Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. NOR: INTX1801788L.

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

Ministère de l'Intérieur, Fluidité du parc d'hébergement (note à l'intention des préfets), 6 juillet 2018.

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

Ministère de l'Intérieur, Note du 30 juillet 2018 relative à l'application du règlement Dublin III – Régionalisation de la procédure Dublin.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Le plan logement d'abord, Publication en ligne. 26 octobre 2018.

Ministère de l'Intérieur, Information du 31 décembre 2018.

Ministères de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de la ville et du logement, Accélération du relogement des bénéficiaires d'une protection internationale, 4 mars 2019. NOR :INT-V1904604J.

Information du 18 avril 2019 relative aux missions et au fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH). NOR INTV1907498J.

Code de l'action sociale et des familles.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Code Civil.

Code du travail.

4 – Jurisprudence française

CE 23 décembre 2016, n° 394819. P93
CE 17 janvier 2018, n°410280. P96.
CE 26 janvier 2018 M. et Mme BURSAGOV n° 391111 C.
CE 3 octobre 2018 M. M. n° 406222 A.

Conseil d'État, Ordonnance du 3 avril 2019 n°428477, 42883.

Conseil d'État, Décision du 15 mai 2019 n° 428478 et 428826.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019.

TA Paris, Gisti et autres, Ordonnance du 13 février 2019. N°1902037/9

TA Melun, décisions n° 1902258 et autres, 13 mars 2019.

CNDA 17 février 2016 M. A. n° 15025285 C+.

CNDA 12 avril 2017 n°17000169.

CNDA 6 sept. 2017, n°17022864-17022865.

CNDA GF 26 sept. 2017, n°406222 A.

CNDA 29 janv. 2018, n°17038574-17038575-17038576-17038577.

CNDA 1^{er} fév. 2018, n°17042448

CNDA 9 fév. 2018, n°17026338-17034852.

CNDA 27 février 2018, n°16025123-17044631-16027633.

CNDA 23 mars 2018 Mme S. n° 17037345 C

CNDA 5 avril 2018 M. J. n° 17043168 C +.

CNDA 16 mai 2018 n°17036757

CNDA 25 mai 2018 M. L. n° 17047809 C+.

CNDA 14 juin 2018 n°18003496.

CNDA 5 juillet 2018 n°18017070.

CNDA 20 juillet 2018 Mme E. n° 15031912 R et CNDA 20 juillet 2018 Mme D. n° 17042624 R.

CNDA 24 juillet 2018 M. K. n° 17043779 C

CNDA 27 août 2018 n°18006501

CNDA 5 sept. 2018 n°17043669-17043668.

CNDA 20 novembre 2018 M. H. n° 13027358 C

CAA Nantes, plén., 26 févr. 2018, n° 17NT0



5 – Jurisprudence européenne

CJUE 27 févr. 2014, aff. C-79/13, Saciri et a.
CJUE 31 mai 2018, Hassan, C-647/16.
CJUE 24 avril 2018, C-353/16, MP/Secretary of State for the Home Department.
CJUE 12 avril 2018, A. et S., C-550/16.
CJUE 19 juin 2018 Gnandi C-181/16.
Cour suprême du Royaume-Uni CJUE, 31 mai 2018, Hassan, C-647/16.
CJUE, 25 juillet 2018, C-585/16 Serin Alheto/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite.
CJUE, 13 sept. 2018, aff. n° C 369/17, Ahmed.
CJUE 4 oct 2018, aff. n° C-56/17, Bahtiyar Fathi.
CJUE, 1re ch., 23 janv. 2019, aff. C-661/17, M. A., S. A. et A. Z.

CEDH GC, Hirsi Jamaa & alii c. Italie, 23 février 2012, Req. n° 27765/09.
CEDH 15 mars 2018 A.E.A. c. Grèce n° 39034/12.

6 – Rapports et ouvrages

BAH Mahmoud, Construire la Guinée après Sékou Touré, L'Harmattan. 1990.
BARRY Alpha Amadou Bano : Les violences collectives en Afrique, le cas guinéen, L'Harmattan. 2000.
CSAO-OCDE Le contexte socio-économique et régional des migrations ouest-africaines, 2006.
HCR, Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, du 26 janvier 2007.
BALDE Alhassane et Petit Véronique, Interaction entre stratégies économiques et scolarisation : l'appartenance ethnique, un marqueur des pratiques éducatives?, Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, 11 | 107-128. 2012.
PETIT Véronique et BALDE Alhassane, Les migrations des Guinéens vers l'Union européenne : marginalité statistique vs. impact social, Outre-Terre, 2012.
EASO, Rapport sur la détermination de l'âge en Europe, décembre 2013.

BAUDINO Pierre, État de santé des mineurs isolés étrangers accueillis en Gironde entre 2011 et 2013, Université de Bordeaux, Thèse soutenue le 25 février 2015.

BERWOUTS Kriss, Congo's violent peace : conflict and struggle since the great African war, Zed Books, 2017.

OFPPA, Rapport d'activité 2017.

Défenseur des droits, Mineurs isolés à Mayotte, 24 juin 2015.

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

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.

HCR, UNICEF, IOM, Refugee and migrant children in Europe, Janvier-Juin 2018.

European Migration Network, Approaches to unaccompanied minors following status determination in the EU plus Norway.

HCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs for asylum seeker from Afghanistan, 2018.

PNUD, Indices et indicateurs de développement humain, 2018.

Amnesty International, Afghanistan 2017-2018

A. Taché, 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, Rapport au Premier ministre. Février 2018.

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.

Rapport d'activité 2018 de la CNDA.

Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, Sixth annual report, 2018.

ECRE, Access to asylum and detention at France's borders, Juin 2018.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGL-PL), Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – Contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, Juin 2018.

Assemblée des départements de France, Fiche info – l'accueil des mineurs non accompagnés dans les départements, juin 2018.



Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis sur la situation des migrants à la frontière franco-italienne, 18 Juin 2018.

HCR, Global trends 2017, juin 2018.

Informal meeting of COSI, Strengthenin EU External Border Protection and a crisis-resistant EU asylum system, 2-3 Juillet 2018.

European Migration Network, Approaches to unaccompanied minors following status determination in the EU plus Norway, EMN Inform, Juillet 2018.

Médecins sans frontières, France-Italie : violation des droits des migrants à la frontière, 5 juillet 2018 ;

Agence européenne des droits fondamentaux, Rapport périodique sur la situation migratoire dans l'Union européenne, juillet 2018.

HCR, Position du HCR sur les retours en Libye (mise à jour II), septembre 2018. P.24.

Amnesty International et autres, à la frontière franco-italienne, des violations systématiques, 16 octobre 2018.

HCR, Demandeurs d'asile afghans : nouvelles recommandations, 17 septembre 2018.

Sénat, Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances, F.N. Buffet, 22 novembre 2018. P.23

Assemblée nationale, Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale sur le projet de loi de finances, Elodie Jacquier-Laforge, UNSMIL and OHCHR 2018. Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 20 Décembre.

HCR, Situation générale pour le Niger, Décembre 2018.

HCR, Mid-Year trends 2018, janvier 2019.

DRICI Nordine, OBERSON Frédéric : « Démocratie en trompe-l'œil, faillite de l'État de droit et dérives totalitaires ». Auteurs de l'ouvrage Bangladesh. Planète réfugiés, Droits de l'homme. Janv. 2019.

BOTTA SOMPARE Ester et WOTEM SOMPARE Abdoulaye (2018) La condition enseignante en Guinée : des stratégies de survie dans le champ scolaire et universitaire guinéen, Cahiers de la recherche sur l'éducation et les

savoirs 17 | 2018, mis en ligne le 14 juillet 2018, consulté le 14 avril 2019.

ONU INFOS, Afghanistan, un nombre record de civils tués en 2018, 24 février 2019.

HCR Europe, Dead and missing at sea, Janvier 2017 – Décembre 2018, updated on 15 Février 2019.

HCR, Voyages de désespoir, Janvier à Décembre 2018, Janvier 2019.

OFPRA, Rapport d'activité : Les données de l'asile en 2018, 14 mai 2019

ECRE, Relying on relocation, Janvier 2019

European Union Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, FRA Opinion 3/2019, Février 2019.

AIDA, The implementation of the Dublin III Regulation in 2018, Mars 2019.

European Parliamentary Research Service, The proposed Return Directive (recast) Substitute Impact Assessment, Février 2019.

European Union Agency for Fundamental Rights, The recast Return Directive and its fundamental rights implication, Opinion of the European Agency for Fundamental Rights, FRA Opinion – 1/2019, 10 Janvier 2019.

AIDA, Report on Italy 2018, Avril 2019.

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Statistiques d'asile Mars 2019, 5 avril 2019.


Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Statistiques d'asile Décembre 2018, 9 Janvier 2019.

Projet de loi de règlement 2018 – Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration. 13 mai 2019.

La Cimade, le 8 mars 2019 : « Premier bilan de la demande d'asile en France et en Europe en 2018 ».

CGLPL, avis du 9 mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues, NOR : CPLX1411703V. par. 13 (b).

Projet de loi de règlement 2018 – Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration. 13 mai 2019.

OFPRA, Les données de l'asile 2018, 15 janvier 2019. 

Défenseur des droits, Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais, décembre 2018.

Comede, Rapport d'activité et d'observation 2018, 9 juin 2018.

FURTOS J., Le syndrome d'auto-exclusion, Rhizome n°9, ORSPERE SAMDARRA.

DIAHL, DGEF, DIAIR, Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées, 5 juin 2018.

Bernard N., J'habite donc je suis : pour un nouveau rapport au logement. Bruxelles. Labor. 2005.

HCR, Voyages de désespoir.

HCR, Refugee and migrants arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean) and in 2017.

HCR, Niger Country Operation Update Mars 2019.

7 – Articles

ProAsile, Le retour volontaire, conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ?, L. Delbos. Novembre 2009.

La Cimade, « Application du règlement « Dublin » en France en 2016 ».

Info Arte, Pakistan, un billet retour pour l'Afghanistan, 12 janvier 2017

Le Monde, Libye: des migrants vendus aux enchères comme esclaves, 16 novembre 2017.

Lextenso, Conseil d'État, Rétablissement du contrôle aux frontières intérieures de l'Union européenne : le Conseil d'État rejette le recours dont il était saisi, 28 décembre 2017.

Info Arte, Allemagne, l'expulsion collective des réfugiés afghans fait polémique, 28 décembre 2017

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

Forum réfugiés-Cosi, Les obstacles à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie, Avril 2017.

Reuters, Suicide Bomb Kills at Least Seven at Shi'ite Gathering in Kabul, 9 mars 2018.

Mixed Migration Center, The « Shift » to the Western Mediterranean Migration Route: Myth or Reality? 22 Août 2018.

El País, Francia usa una medida antiterrorista para devolver migrantes a España, 1^{er} septembre 2018.

InfoMigrants, Reportage dans un CAES, première étape dans la prise en charge des migrants, C. Boitiaux, 21 septembre 2018.

La Cimade, Dublin: Le Conseil d'État révisé sa jurisprudence sur le report du délai de transfert en cas de recours, 26 Septembre 2018.

La voix du Nord, Bailleul : le centre pour migrant d'un nouveau genre, ferme (déjà) ses portes, S. Caenen. 3 octobre 2018.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Legal changes and climate of hatred threaten migrants' rights in Italy, say UN experts, 21 Novembre 2018.

International organization of migrations : IOM, Mediterranean Migrant Arrivals Reach 106,269 in 2018; Death reach 2,119, 27 Novembre 2018

Parlement européen, Les visas humanitaires permettraient de réduire le nombre de morts parmi les réfugiés, 3 décembre 2018

ECRE, Bilateral agreements: implementing or bypassing the Dublin regulation?, 14 décembre 2018.

Council of European Union, Outcome of the Council meeting, Justice and Home Affairs, 6 and 7 Décembre 2018.

Human Rights Watch, Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina, 11 décembre 2018.

Parlement européen, Allocution du Président du Parlement européen Antonio Tajani au Conseil européen du 13 décembre 2018, 13 décembre 2018.

Reuters, Libyan coast guard says it has intercepted 15 000 migrants in 2018, 20 Décembre 2018.

Human Rights Watch Save the Children, Hundreds of Children report Police Violence at EU Borders, 24 décembre 2018.

L'Essor, MNA : le département change de stratégie, J.B. Auduc. 8 janvier 2019.

Le Monde, Le fichier censé mieux prendre en charge les mineurs isolés a été créé, 31 janvier 2019.

Médecins sans frontières, Migrants trapped in relentless cycle of rejection on French-Spanish border', 6 février 2019.

OFII, indicateurs publiés sur Twitter le 12 février 2019.

Forum réfugiés-Cosi, Mineurs non accompagnés : le Conseil constitutionnel juge les examens médicaux conformes à la Constitution, 26 mars 2019



The Daily Star, Human trafficking : Rohingyas faced horrific crimes. 28 mars 2019.

La Croix, «Je lancerai avant l'été un pacte pour l'enfance », entretien avec Adrien Taquet. 12 mars 2019.

Libération, Les migrants coincés dans le bourbier maltais, P.Alonso, 14 avril 2019.

Forum réfugiés-Cosi, Géorgie : un « pays d'origine sûr » où des risques de persécution persistent, publication Internet, 4 avril 2019.

La Croix, Etre ou ne pas être mineur quand on est migrant, N. Birchem. 18 avril 2019.

La Cimade, La machine infernale de l'asile européen, mai 2019. p.26.

Projet de loi de finances 2019, « immigration, asile et intégration ».

Le Monde, Le gouvernement peine à traiter plus vite les demandes d'asile, J. Pascual, 18 mai 2019.

La Croix, L'appel de 13 maires à l'État face à l'accueil indigne des migrants, AFP, 25 avril 2019.

France Diplomatie, Signature d'une convention entre la France et l'Organisation internationale des migrations sur l'accueil en France de cent femmes yézidiennes. 10 mai 2019.

Mixed Migration Centre, Quaterly Mixed Migration Update: East Africa and Yemen, Quarter 1 2019.

Mixed Migration Centre, Quaterly Mixed Migration Update: Middle East, Quarter 2019.

Forum réfugiés-Cosi, Mineurs étrangers non accompagnés : un an d'accueil et d'accompagnement par Forum réfugiés-Cosi dans la Métropole de Lyon, 23 mai 2019.

8 — Politiques européennes

Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Commission européenne, Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453 final, 9 septembre 2015.

Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

Commission européenne, Recommandation de la Commission, du 8 décembre 2016 adressée aux États membres

concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013, COM(2016) 8525 final, 8 décembre 2016.

Commission européenne, Recommandation 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, 11 mars 2017.

Commission européenne, Proposition modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, COM(2017) 571 final, 27 septembre 2017.

Commission européenne, Annex to the report from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the European Agenda on Migration Resettlement [SWD(2017) 372 final]. 15 novembre 2017.

European Commission, Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy, COM(2017) 820 final, 7 Décembre 2017.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE), n°862/2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, COM(2018) 307 final, 16 mai 2018.

Commission européenne, Proposition de Règlement modifiant le règlement (CE) n°862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, COM(2018) 307 final, 16 mai 2018.

Conseil européen, Réunion du Conseil européen (28 juin 2019) – Conclusions, EUCO 9/18, 28 juin 2018.

European Commission, Non paper on regional disembarkation arrangements, Juillet 2018 ; Non paper on « controlled centres » in the EU – interim framework. Juillet 2018.

Commission européenne, Gérer les migrations : la Commission met fin au blocage de la réforme du droit d'asile, 4 décembre 2018.

Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures commune applicables dans les États membres au

retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte), COM(2018) 634 final, 12 septembre 2018.

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Changement de politique concernant les demandes d'asile de Palestine, 5 décembre 2018.

European Commission, EU-Turkey Statement Three years on, Mars 2019

Commission européenne, Rapport d'avancement sur la mise en oeuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2019) 126 final, 6 mars 2019.

Commission européenne, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2019) 126 final, 6 mars 2019.

Commission européenne, Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Conclusion d'un accord de coopération opérationnelle avec la Serbie, 20 septembre 2018.

Commission européenne, Proposition de règlement portant modification du règlement (CE) n°810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), COM(2018) 252 final, 14 mars 2018.

9 – Communiqués de presse et positions

Eurostat, Communiqué de presse 46/2017, 16 mars 2017.

Eurostat, Communiqué de presse 47/2017, 20 mars 2018 ;

Eurostat, Communiqué de presse 71/2019, 25 avril 2019 ;

Eurostat, Communiqué de presse 46/2019, 14 mars 2019 ;

Commission européenne, Route de la Méditerranée centrale: la Commission propose un plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité, Communiqué de presse. 4 juillet 2017.

ECRE, ECRE Comments on the Commission Proposal amending the Migration Statistics Regulation COM (2018) 307, Juin 2018.

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

Forum réfugiés-Cosi, Note de positionnement sur les arrivées maritimes, septembre 2018

Accem, Forum réfugiés-Cosi, Fundacion Cepaim, France terre d'asile, Augmentation des arrivées en Espagne : l'Europe doit sortir la réforme de Dublin de sa paralysie, 4 décembre 2018.

Elysée, Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité, 19 juin 2018.

ECRE, Relying relocation, ECRE's Proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, Janvier 2019

Eurostat, Primo demandeurs d'asile dans les États membres de L'UE, 14 mars 2019.

Bulletin officiel des marsés publics, 19-36661, 9 mars 2019.

Défenseur des droits, Le Défenseur des droits demande l'abandon du projet de décret relatif à la mise en œuvre du fichier national biométrique des mineurs non accompagnés, Communiqué de presse. 13 décembre 2018.

10 – Divers

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

table des matières

pages

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

chapitre un

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

1 • Panorama statistique : plus de 70 millions de personnes en situation de déplacement forcé dans le monde	15
--	----

2 • Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population	19
---	----

Les réfugiés rohingyas au Bangladesh : une population fragilisée au cœur des enjeux de protection	19
--	----

L'exil de la jeunesse guinéenne, confrontée à une société en crise	23
---	----

République démocratique du Congo: après l'alternance, pour quand le changement ?	28
---	----

En Afghanistan, des motifs de persécution multiples	33
---	----

En Syrie, le <i>statu quo</i>	37
-------------------------------------	----

L'accueil des réfugiés au Liban	40
---------------------------------------	----

chapitre deux

<i>l'asile en europe</i>	44
--------------------------------	----

1 • Panorama statistique	45
---------------------------------------	----

Le nombre des demandes d'asile de retour au niveau de 2014	45
---	----

Réforme du règlement européen sur les statistiques en matière de migration : quels enjeux et quels impacts ?	57
---	----

Morts et disparus : l'autre face des flux migratoires	60
---	----

2 • Une politique européenne axée sur le contrôle des frontières, qui restreint l'accès à l'asile	65
Gestion des arrivées maritimes : Ultimes défaillances de la solidarité européenne	65
La route des Balkans évolue et perdure au détriment des plus vulnérables	71
Le contrôle des frontières, nouvelle politique de l'asile ?	79

3 • Un régime d'asile européen commun qui peine à répondre aux besoins de protection	86
L'Union européenne peut-elle réformer son système d'asile ?	86
Des accords bilatéraux pour renforcer ou contourner Dublin ?	94
Les dangers d'un rapprochement des procédures d'asile et des politiques de retour	99
Systèmes d'asile dans plusieurs pays de l'UE	103

4 • Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2018	112
Interprétation du règlement Dublin III	112
Interprétation des autres textes issus du droit de l'Union Européenne	113
Interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme	117

chapitre trois

<i>l'asile en france</i>	118
1• L'accès à la procédure	119
Les difficultés d'entrée dans la procédure	120
En préfecture, un tiers des demandes d'asile sous procédure Dublin	124
À l'OFPRA, la demande d'asile en hausse de 23%	128
L'exercice difficile du droit d'asile dans les lieux de privation de liberté	136
L'application toujours incertaine du règlement Dublin	139

2 • L'instruction des demandes d'asile	142
Un niveau de protection global stable	142
À l'OFPRA, un niveau d'activité élevé	150
À la CNDA, un taux de couverture des recours en baisse	156
Des délais d'instruction en hausse	163
Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile	164
3 • L'accueil des demandeurs d'asile	173
Près de 100 000 places dédiées aux demandeurs d'asile fin 2019	173
Près de 70 000 demandeurs d'asile non hébergés.	178
Vers un dispositif national d'accueil plus cohérent ?	188
Les CAES, un dispositif hétérogène qui peine à atteindre ses objectifs.	195
L'allocation pour demandeurs d'asile à nouveau revalorisée.	202
4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	204
Une politique d'intégration redynamisée avec de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens	204
Quelles missions pour les centres provisoires d'hébergement ?	208
Le logement d'abord : quelle réalité pour les bénéficiaires d'une protection internationale ?	210
La réinstallation, aspect majeur de la politique d'asile	214

chapitre quatre

dossiers thématiques 225

1 • Des routes migratoires périlleuses et mouvantes 226

L'évolution des routes migratoires en 2018 226

Le Niger, au cœur des routes migratoires africaines et des politiques européennes extérieures 231

En Méditerranée, l'affaiblissement des dispositifs de sauvetage 234

Les impacts de la traversée de la Méditerranée sur la santé mentale 239

2 • Les mineurs non accompagnés et la demande d'asile 242

L'accueil des mineurs non accompagnés en France, au cœur de nombreux débats 242

Un faible niveau de demandes d'asile pour les mineurs non accompagnés qui suscite des interrogations 251

Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe 257

Enjeux autour de la santé mentale des mineurs non accompagnés 260

3 • Les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile 263

Accès à la demande d'asile 263

Accueil des demandeurs d'asile 266

Instruction des demandes d'asile par l'OFPPA 274

Recours devant la Cour nationale du droit d'asile 277

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 279

annexes 282

bibliographie 338

Achevé d'imprimer en juin 2019

Par Fouquet Simonet : fouquetsimonet.fr

Imprimerie labellisée IMPRIM'VERT

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2019





Forum réfugiés-Cosi publie pour la 19^{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.