



Quelle protection des femmes afghanes depuis la prise de pouvoir des talibans ?



Analyse de la situation des femmes en Afghanistan
et des réponses apportées par les États tiers,
l'Union européenne et la France

**Étude réalisée
grâce au financement
de la Fondation Chanel**

Rédaction :

Laurène Delage
chargée de plaidoyer
(Forum réfugiés)

Supervision :

Laurent Delbos
adjoint de direction Asile & Plaidoyer
(Forum réfugiés)

Communication :

Capucine Brochier
adjointe de direction Communication
(Forum réfugiés)

Conception graphique :

Nathalie Navarre
Marina Glavanovic

Crédits photos :

couverture

© **REZA**

page 13

© **UNHCR Andrew McConnell**

page 25

© **UNHCR Oxygen Film Studio (AFG)**

page 50

© **UNHCR Daphne Tolis Grave**

Som maire

13 **Partie 1. En Afghanistan, des femmes persécutées et empêchées de fuir**

14 **Chapitre 1 : Des atteintes majeures aux droits fondamentaux des Afghanes**

15 I. Un recul des droits dans la sphère sociétale

18 II. Un recul des droits au sein de la sphère familiale

20 **Chapitre 2 : Des restrictions à la liberté de circulation pour les Afghanes**

20 I. Des déplacées internes confrontées à de nombreuses difficultés

22 II. Un régime portant atteinte à la liberté de quitter son pays

25 **Partie 2. Des pays limitrophes à l'Union européenne, une protection incertaine pour les Afghanes**

27 **Chapitre 1 : Des exilées soumises aux politiques d'accueil restrictives des États limitrophes**

27 I. L'inégal accueil des Afghanes dans les États limitrophes

34 II. Le soutien limité de la communauté internationale aux États limitrophes

38 **Chapitre 2 : De nombreux obstacles pour les Afghanes en quête de protection en Europe**

39 I. L'accès au territoire européen entravé par des pratiques illégales

44 II. Sur le territoire européen, une mise en œuvre inégale du droit d'asile

50 **Partie 3. En France, une protection assurée malgré des difficultés en matière d'accueil et d'intégration**

51 **Chapitre 1 : Un cadre juridique protecteur pour les Afghanes**

51 I. Panorama statistique

56 II. L'évolution de l'instruction par l'OFPPRA

57 III. Le changement du champ de protection par la CNDA

63 **Chapitre 2 : Des Afghanes soumises aux défaillances du système asile français**

63 I. Des difficultés structurelles en matière d'accueil des demandeurs d'asile

67 II. Des obstacles en matière d'intégration pour les bénéficiaires d'une protection internationale

69 III. Des difficultés spécifiques aux Afghans pour la mise en œuvre du droit à la réunification familiale

Principaux acronymes

ADA	Allocation pour demandeur d'asile	HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
AIDA	Asylum information database	MNA	Mineur non accompagné
ASE	Aide sociale à l'enfance	OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)	OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CRA	Centre de rétention administrative	ONG	Organisation non gouvernementale
CE	Conseil d'État	OQTF	Obligation de quitter le territoire français
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	PS	Protection subsidiaire
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	RAEC	Régime d'asile européen commun
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne	SPADA	Structure de premier accueil pour demandeurs d'asile
CMA	Conditions matérielles d'accueil	TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	UE	Union européenne
CPH	Centre provisoire d'hébergement		
CRR	Commission de recours des réfugiés		
DNA	Dispositif national d'accueil		
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme		
EASO	European asylum support office (BEA)		
ECRE	European council on refugees and exiles (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés)		
EUAA	European union agency for asylum (ex-EASO)		
FAMI	Fonds asile migration et intégration		
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile		
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés		
HRW	Human Rights Watch		

Résumé exécutif

Le 15 août 2021, les talibans ont repris le contrôle du pouvoir central en Afghanistan, conduisant à la fuite précipitée de milliers d'Afghans soucieux de protéger leur sécurité et leurs libertés. Les talibans ont rétabli une application stricte de la *charia*, accompagnée de mesures punitives, mettant ainsi un terme à toutes les avancées obtenues lors des vingt dernières années. L'ampleur et la gravité des violations des droits commises par les talibans à l'encontre des femmes augmentent dans les sphères publiques comme privées, malgré les obligations internationales auxquelles a adhéré l'Afghanistan. Face à cette dégradation prévisible, Emmanuel Macron a manifesté publiquement son soutien aux Afghans et plus particulièrement aux femmes afghanes dès le mois d'août 2021. Des dispositifs d'évacuation des ressortissants afghans ont été mis en place à la fin de l'été 2021 tandis que l'Union européenne s'est très rapidement engagée à soutenir les exilés Afghans et n'a eu de cesse de rappeler l'importance de protéger les femmes.

Pourtant, plus d'un an après ces déclarations d'intention, les Afghanes en quête de protection se trouvent souvent dans une impasse. Face aux difficultés à quitter le pays, notamment du fait de contrôles stricts des talibans sur les départs, certaines trouvent refuge à travers des déplacements internes de plus en plus nombreux. D'autres arrivent à rejoindre les États frontaliers, principalement en Iran ou au Pakistan. Elles s'y trouvent généralement confrontées à des politiques ne favorisant pas leur inclusion. L'aide internationale, notamment l'assistance fournie par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), permet de pallier à l'absence de véritables systèmes d'asile. Le soutien de la communauté internationale demeure cependant insuffisant pour améliorer significativement la situation des femmes afghanes en exil dans les pays voisins, soumises à de nombreuses situations de violence et des difficultés d'accès aux services essentiels. La réinstallation, qui pourrait permettre de soulager ces pays de premier asile, est très insuffisamment mise en œuvre par les États occidentaux depuis ces pays limitrophes de l'Afghanistan.

Les Afghanes qui tentent de rejoindre l'Europe se heurtent souvent à des difficultés d'accès au territoire européen, avec des pratiques de refoulement contraires au droit international. Au sein de l'Union européenne, la manque d'harmonisation en matière d'accueil et de procédures ne permet pas de garantir une protection adéquate pour toutes les Afghanes en exil. En France, les instances de l'asile ont adapté leur approche sur ces situations depuis août 2021 et octroient quasi systématiquement en pratique la protection internationale aux femmes afghanes. Des progrès restent cependant à effectuer en matière d'accueil et d'intégration, afin de mieux soutenir les Afghanes déracinées, pour la plupart séparées de leurs proches.

Recommandation 1

Les talibans doivent mettre fin aux violations massives des droits fondamentaux constatées en Afghanistan, notamment à l'égard des femmes.

Recommandation 2

Conformément à leurs engagements internationaux, les talibans doivent veiller au respect du droit à quitter son pays afin que les Afghans souhaitant rejoindre un autre pays puissent le faire.

Recommandation 3

La communauté internationale doit apporter un soutien aux pays voisins de l'Afghanistan pour assurer un accueil digne des réfugiés et une protection conforme aux engagements internationaux en matière d'asile. Ces actions, qui ne peuvent exonérer les États européens de leurs obligations dans ce domaine, doivent prendre en compte les impératifs liés au respect des droits fondamentaux.

Recommandation 4

Des engagements en matière de réinstallation doivent être pris par les États (notamment européens), visant spécifiquement les réfugiés Afghans (comme ce fut le cas à l'occasion de la crise syrienne) sans impacter les engagements déjà en cours.

Parallèlement aux procédures de réunification familiale, Forum réfugiés recommande aux États de développer les dispositifs de parrainage familial permettant à une personne, bénéficiant ou non d'un statut de protection internationale, d'accueillir des membres élargis de sa famille affectés par un conflit ou bénéficiant d'un statut de protection.

Forum réfugiés appelle les autorités nationales en France et en Europe à faciliter l'accès à des voies légales d'entrée complémentaires à la réinstallation à destination des Afghans et à soutenir les organisations souhaitant s'inscrire dans ces programmes d'accueil.

Forum réfugiés salue les démarches initiées par le Parlement européen ces dernières années pour développer une approche européenne du visa humanitaire, et appelle les autorités européennes à saisir cette opportunité pour répondre à la crise afghane.

Recommandation 5

Le renforcement de l'aide humanitaire et de développement à l'attention de la population afghane en particulier auprès des pays voisins comme le Pakistan ou l'Iran, ou des pays de transit stratégiques pour l'UE tels que la Turquie, nécessite un suivi accru en matière de respect des droits humains et ne doit pas dispenser les États membres d'un accueil des Afghans en besoin de protection qui se présenteraient aux frontières de l'UE ou sur le territoire européen.

Recommandation 6

L'UE doit garantir un accès à son territoire pour les personnes qui demandent l'asile, en mettant fin aux pratiques de refoulement documentées et qui concernent notamment des femmes afghanes en quête de protection. La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen. L'attitude trop prudente de la Commission européenne à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit européen et le droit international affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis en matière d'asile.

Recommandation 7

Les États européens doivent suspendre l'application du règlement Dublin pour les Afghans au regard de leurs situations personnelles et familiales et requalifier les demandes précédemment placées sous cette procédure, au titre de la clause de souveraineté qui autorise ces pratiques nationales (article 17 du règlement). En tout état de cause, aucun transfert ne doit être mis en œuvre vers un autre État européen où la protection ne pourrait être assurée, ou dans lequel existent des risques de renvoi vers l'Afghanistan.

Recommandation 8

Forum réfugiés appelle les États membres et les institutions européennes à affirmer une position européenne commune afin de mettre fin aux éloignements de ressortissants afghans, et à prévoir un soutien adéquat pour ceux qui ne seraient pas éligibles à un statut de protection internationale mais qui ne pourraient être éloignés.

Forum réfugiés demande au ministère de l'Intérieur français de rappeler aux préfetures, à travers des instructions claires, qu'une suspension des renvois a été décidée afin qu'aucune décision d'éloignement ou de placement en centre de rétention ne soit effectivement mise en œuvre dans le cadre de retours forcés en Afghanistan.

Recommandation 9

Les États européens doivent s'assurer que leurs systèmes d'asile respectifs sont en capacité d'accueillir de manière effective et digne, et de protéger les Afghans qui relèvent du cadre de la protection internationale à travers

un accès rapide aux procédures d'asile ou à toute autre procédure nationale permettant l'obtention d'une protection humanitaire lorsque celle-ci est prévue par le droit national.

La Commission européenne, avec le soutien de l'Agence européenne de l'asile (EUAA), doit appuyer les États membres dans ces démarches et assurer une coordination et une solidarité effective du système d'asile européen. Les États membres doivent s'inscrire dans une démarche d'harmonisation européenne des systèmes nationaux d'asile concernant les demandes de protection internationale introduites par des ressortissants afghans afin de permettre un accueil et une protection justes et équitables entre les États membres. Cette démarche doit être soutenue par la Commission européenne avec l'appui de l'EUAA dans le cadre du régime d'asile européen commun.

Forum réfugiés appelle par ailleurs l'ensemble des États membres à réexaminer les demandes d'asile rejetées d'Afghans au regard des circonstances nouvelles, afin d'éviter des positions divergentes entre États, de nouvelles disparités entre les systèmes d'asile et d'éventuels mouvements secondaires.

Recommandation 10

Les instances de l'asile doivent prendre en compte l'évolution de la situation afghane, qui justifie notamment la suspension des retours vers ce pays par les autorités françaises, afin d'accorder largement la protection aux Afghans sollicitant l'asile - à l'exception des situations justifiant légalement le refus ou l'exclusion d'une protection. Le changement d'appréciation communiqué par la CNDA ne doit pas aboutir à réduire le champ de la protection, ce qui suppose une appréciation souple des critères de la Convention de Genève. Le changement de situation justifie par ailleurs l'instruction approfondie des demandes de réexamen.

Recommandation 11

Pour le réexamen des dossiers d'Afghans, procédure dont la pertinence a été soulignée par le HCR, des consignes doivent être adressées à l'OFII pour qu'il n'use pas de sa faculté de refuser les conditions matérielles d'accueil. Plus généralement, la Cour de justice de l'Union européenne indiquait dans une jurisprudence de 2019 que le retrait, même temporaire, du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, ne dispense pas l'État de l'obligation de garantir au demandeur un niveau de vie digne. Des mesures devraient ainsi être adoptées par la France pour se conformer à ce cadre juridique européen et fournir à tout demandeur d'asile ne disposant pas des CMA, quand il ne peut être orienté auprès des dispositifs d'urgence de droit commun souvent saturés, une aide minimale.

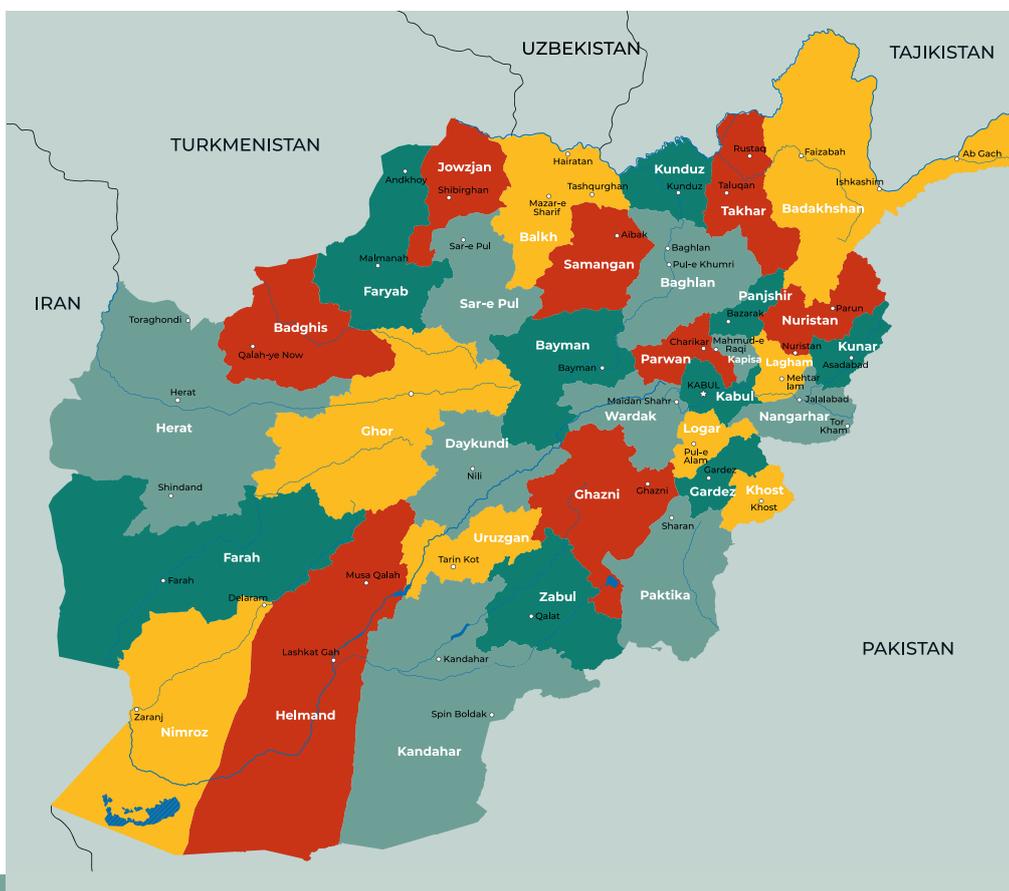
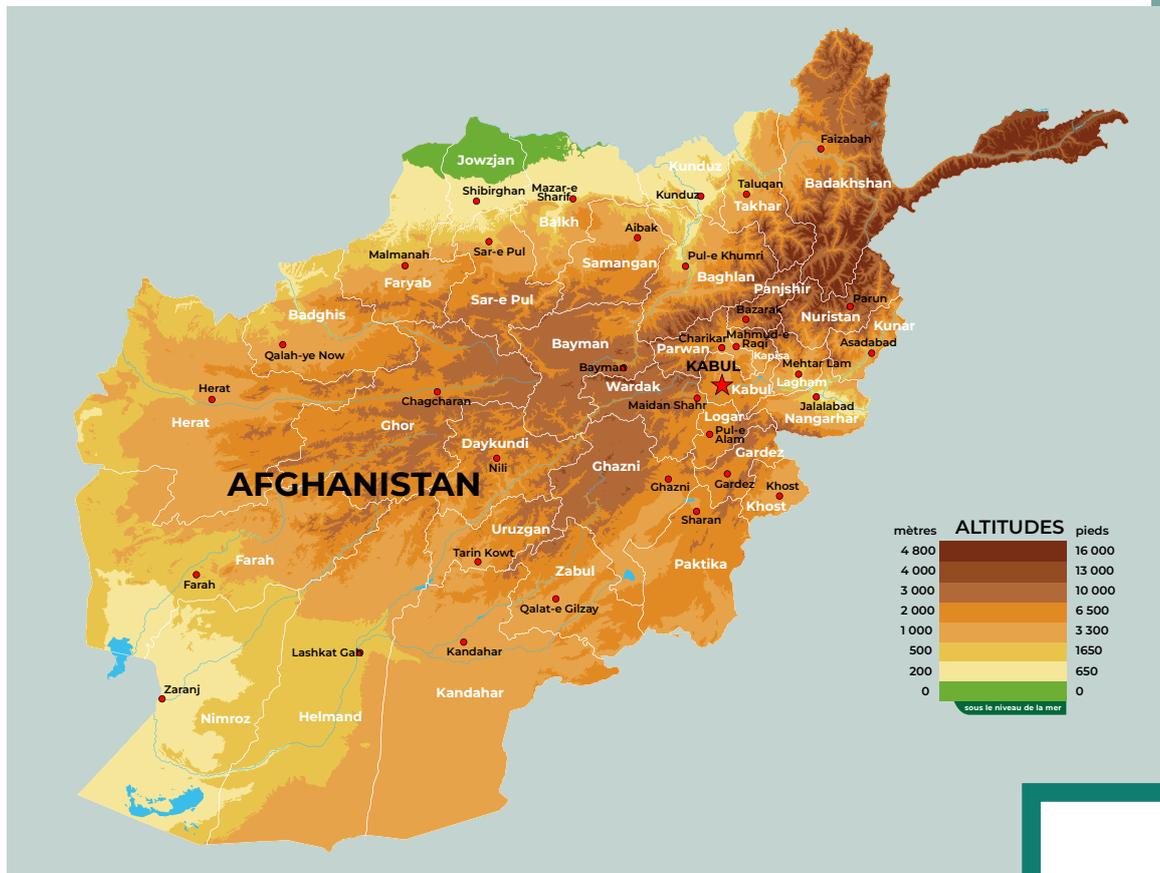
Recommandation 12

Des dispositifs de santé mentale adaptés aux problématiques et parcours des réfugiés, avec des professionnels spécifiquement formés à ces enjeux, doivent être développés sur l'ensemble du territoire français afin de répondre aux besoins locaux et d'assurer une bonne cohésion des différents acteurs. Par ailleurs et pour répondre aux besoins spécifiques liés à une crise politique et humanitaire comme celle que connaît l'Afghanistan, des services de soins ponctuels doivent être mis en place et s'articuler avec un accompagnement adapté sur le long terme.

Recommandation 13

Afin de permettre aux nombreuses familles d'Afghans de venir en France et en Europe au titre de la réunification familiale, des mesures doivent être prises pour faciliter l'accès aux représentations diplomatiques et le traitement des dossiers par ces dernières.

Afghanistan – Repères géographiques et démographiques



Informations démographiques¹

Superficie : 652 230 km²

Capitale : Kaboul

Population du pays :
38 346 720 habitants

Taux d'urbanisation : 26,6%

Répartition de la population par tranches d'âge :

0-14 ans : 40,62%

15-24 ans : 21,26%

25-54 ans : 31,44%

55-64 ans : 4,01%

plus de 65 ans : 2,68%

Age moyen : 19,5 ans

PIB par habitant : 453€²

Principales ethnies :

Pachtounes, Tadjiks, Hazaras, Ouzbeks, Turkmènes, Baloutches, Pachais, Nouristanis, Aymaq, Arabes, Kirghizes, Kizilbash, Gujur, Brahwui

Religion : musulmans 99,7% (entre 85 et 90% de sunnites, entre 10 et 15% de chiïtes).

¹ CIA, *The world factbook : Afghanistan*, novembre 2022.

² Pour l'année 2020. Country Economy, *Afghanistan 2022 / countryeconomy.com*, consulté le 28 novembre 2022.

Introduction

Le 15 août 2021, les talibans ont repris le contrôle du pouvoir central en Afghanistan, conduisant à la fuite précipitée de milliers d'Afghans soucieux de protéger leur sécurité et leurs libertés. Un nouvel épisode douloureux pour cet ancien protectorat britannique, devenu indépendant en 1919 et dont l'histoire récente est marquée par les guerres et les coups d'État.

À compter de 1979, l'Union soviétique envahit l'Afghanistan afin de soutenir le régime communiste afghan. À l'issue d'une guerre longue et destructrice, l'URSS s'est retirée en 1989 sous la pression incessante des rebelles moudjahidin anti-communistes soutenus par la communauté internationale.

Le régime communiste s'effondre en 1996 pour laisser place au premier gouvernement taliban³ composé de pachtounes sunnites soutenus par le Pakistan. La guerre civile avec les *moudjahidins* s'intensifie avec son lot de violations des droits fondamentaux. De 1996 à 2001, les talibans disposent du quasi contrôle du pays et instaurent une application rigoriste de la *charia* engendrant la restriction de nombreuses libertés. Les droits humains et particulièrement les droits des femmes en pâtissent sévèrement, le gouvernement souhaitant faire disparaître les voix et les corps des femmes.

De 1996 à 2001, la situation des femmes sous l'émirat taliban est marquée par l'isolement et la limitation des déplacements, des restrictions vestimentaires, une chute drastique du taux d'alphabétisation et de l'accès à l'emploi et un accès limité à la santé. Une police de la vertu et de la répression des vices est instaurée afin de châtier en public des comportements considérés comme contrevenant aux normes.

En 2001, la communauté internationale impose dans le cadre des Nations unies des sanctions à l'État et instaure un embargo sur les armes. À la suite de l'assassinat du commandant Massoud et des attentats sur le sol des États-Unis en septembre 2001, l'OTAN dirige une opération militaire menant à l'effondrement du gouvernement islamique des talibans en novembre 2001. Depuis, les deux gouvernements démocratiques d'Hamid Karzai (2001-2014) et d'Ashraf Ghani (2014-2021) se sont succédé. Ils ont tous deux combattu les talibans, appuyés par la communauté internationale.

Après des années de combat, les insurgés talibans ont cependant repris la capitale le 15 août 2021 à quelques jours du retrait annoncé des troupes américaines. Le gouvernement rigoriste hérite alors d'un pays présentant une situation économique dramatique, dominée par l'insécurité alimentaire et environnementale. Une majeure partie de la population est exposée à la famine. Les fonds internationaux cessent de perfuser les politiques publiques, et les avoirs afghans détenus à l'étranger sont bloqués tandis que l'aide extérieure représenterait 80% du PIB.

Depuis le précédent mandat taliban de 1996, la population est passée de 18 à 38 millions d'habitants. Les flux massifs de déplacés forcés a fait évoluer le taux d'urbanisation de 15 à 30%. Pour assurer les nécessaires approvisionnements d'une population désormais largement urbaine, mais surtout périurbaine très pauvre, le nouveau pouvoir doit composer avec des voies et moyens de transport insuffisants et avec une agriculture vivrière dégradée. Les inquiétudes relatives aux violations des droits fondamentaux s'ajoutent donc à celles liées à la pauvreté et à la famine.

Lorsque les talibans se sont emparés du pouvoir à Kaboul, de nombreux discours ont été prononcés par des dirigeants politiques dans le monde, exposant l'inquiétude de la communauté internationale quant au sort des ressortissants afghans.

Le président français, Emmanuel Macron a réagi dès le lendemain de la prise de Kaboul. Après avoir établi un rappel de l'implication française en Afghanistan entre 2001 et 2014, il a énoncé plusieurs engagements dans une allocution du 16 août 2021⁴ :

« Les défis auxquels les Afghanes et les Afghans seront confrontés dans les prochaines semaines et les prochains mois sont terribles, immenses. Le peuple afghan a le droit de vivre dans la sécurité et le respect de chacun. »

³ Un talib signifie en pachto un étudiant en théologie dans une madrasa (université religieuse musulmane).

⁴ Élysée, *Allocution relative à la situation en Afghanistan*, 16 août 2021.

Les femmes afghanes ont le droit de vivre dans la liberté et la dignité. [...] Nous resterons, fraternellement aux côtés des Afghanes et des Afghans. En soutenant la société civile afghane et en faisant notre devoir de protection de celles et ceux que nous pouvons protéger. [...] En étant toujours du côté de ceux qui combattent pour la liberté, les droits des femmes, qui portent dans le monde le même message que le nôtre ».

À la suite de ce discours, l'État français a mis urgemment sur pied l'opération *Apagan*, permettant l'évacuation de ses ressortissants présents sur le territoire afghan ainsi que des Afghans qui ont travaillé pour la France. Si nombre d'entre eux avaient été évacués par anticipation⁵, les opérations d'évacuation d'août 2021 concernaient aussi de « nombreux Afghans, défenseurs des droits, artistes, journalistes, militants, aujourd'hui menacés en raison de leur engagement »⁶ que le président Emmanuel Macron s'est engagé à aider « autant que nous pourrons le faire et en tenant compte de la nécessaire adaptation de notre dispositif »⁷.

Les paroles du président de la République visant à protéger les Afghans les plus exposés aux représailles talibanes reflètent un engagement fort de la France en matière de protection. Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a par ailleurs affirmé le 10 septembre 2021, suite à une nouvelle opération d'évacuation de ressortissants français, que « l'ensemble des services de l'État reste pleinement mobilisé pour assurer de nouvelles évacuations dès que possible (...) des Afghanes et Afghans particulièrement menacés à raison de leurs engagements ». Le président de la République a par ailleurs fait part du soutien français aux États limitrophes et également aux pays de transit des ressortissants afghans en quête d'une protection internationale sollicitée aux frontières communautaires. Ces discours officiels mentionnent souvent la situation spécifique des femmes afghanes. Et pour cause : si la nouvelle gouvernance défavorise à la société afghane dans son ensemble, elle nuit particulièrement aux femmes.

Aussi, plus d'un an après ces discours politiques encourageants, quelles réponses ont été apportées aux femmes afghanes en quête de protection ?

Ce rapport vise à apporter des éléments de réponse en étudiant leur exil interne et dans les États limitrophes avant d'analyser les possibilités d'accéder à une protection au sein de l'Union européenne puis sur le territoire français.

5 Voir encadré infra dans cette introduction.

6 Élysée, *Op. cit.*

7 *Idem.*

Des opérations spéciales d'évacuation menées par la France depuis mi-2021⁸

Au premier trimestre 2021, les États-Unis ont décidé d'anticiper le départ de leurs troupes basées en Afghanistan. Impactée par cette décision, la France a décidé de protéger les Afghans embauchés au sein de ses services. Après avoir rapatrié 800 auxiliaires de l'armée française accompagnés de leurs familles entre 2012 et 2019⁹, 623 agents de droit local (ADL) afghans (152 familles) ont pu être évacués vers la France entre mai et juillet 2021. Plusieurs opérateurs nationaux, dont Forum réfugiés, se sont impliqués sans délai dans cette opération pour proposer un accompagnement en France.

À l'arrivée, l'accueil des agents de droit local afghans s'est apparenté au dispositif de réinstallation : transfert par avion vers la France, obtention quasi certaine et rapide de la protection internationale, entrée en logement rapide, droits sociaux rétroactifs à la date d'entrée en France, accès facilité au droit commun.

Le lendemain de la prise de pouvoir des talibans le 15 août 2021, le président de la République décidait de l'envoi de deux avions militaires et des forces spéciales qui arriveront sur place dès les heures suivantes dans le cadre d'une opération nommée « *Apagan* »¹⁰. Le même jour, une cellule interministérielle de crise était mise en place sous l'autorité du Premier ministre, réunissant les ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, des Armées, de l'Intérieur, des Solidarités et de la Santé, ainsi que la préfecture de Police de Paris en charge des aéroports franciliens¹¹.

Au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à Paris, le centre de crise et de soutien (CCS) mettait en place une cellule de crise activée du 14 au 29 août 2021 et visant à recenser les personnes à évacuer en France grâce à la mobilisation 24h/24 de 146 agents du ministère¹². Joignable par courriel et par téléphone, ce dispositif recevait plus de 100 000 sollicitations en quelques jours¹³ mais n'était en capacité de n'en traiter que 10%, laissant ainsi beaucoup de personnes proches d'Afghans menacés dans un « *insoutenable désespoir* »¹⁴.

À Kaboul, l'identification des personnes à évacuer ainsi que la délivrance de visas était assurée depuis l'aéroport (sous contrôle américain) où l'ambassade de France avait été déplacée temporairement. Le contexte sécuritaire fragile rendait alors les opérations particulièrement délicates, de très nombreuses personnes cherchant à rejoindre l'aéroport pour bénéficier d'une protection malgré les risques de violences et d'attentats. Le 26 août 2021, des explosions et coups de feu faisaient au moins 173 morts, accélérant la fin des opérations d'évacuation : le 27 août, la France mettait fin à ce « *défi opérationnel et logistique* » mené « *dans des conditions incroyablement complexes* »¹⁵, avant le retrait définitif des troupes américaines le 31 août.

⁸ Des éléments plus précis sur ces opérations figurent dans : Forum réfugiés, *L'asile en France et en Europe*, juin 2022, pp. 186-190.

⁹ 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 2022*, N° 4524, Stella Dupont et Jean-Noël Barrot, 7 octobre 2021, p.19.

¹⁰ Ministère des Armées, *Opération d'évacuation de ressortissants en Afghanistan*, 16 août 2021.

¹¹ Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), *Retour sur l'engagement de la Diar dans les opérations d'accueil des Afghans*, 15 septembre 2021.

¹² Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Centre de crise et de soutien, *Rapport d'activité 2021*, 2022, p. 10.

¹³ Au total, la cellule de crise aurait reçu plus de 270 000 emails et 70 000 appels : J. Pascual, *Avec les oubliés afghans pour qui « le président français n'a pas tenu son engagement »*, Le Monde, 21 janvier 2022.

¹⁴ V. Descouraux, *L'insoutenable désespoir des Afghans à l'approche de la fin des évacuations*, France Inter, 26 août 2021.

¹⁵ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, *Audition ouverte à la presse, de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur le bilan de l'opération Apagan*, Compte rendu n°76, 14 septembre 2021.

En une dizaine de jours, ces évacuations ont permis l'arrivée en France de 2 635 Afghans grâce à la mise en place d'un double pont aérien entre Kaboul et Abou Dabi (Émirats arabes unis) en avion militaire (23 vols) d'une part, et entre Abou Dabi et Paris en avion civil (15 vols) d'autre part¹⁶.

À l'arrivée, un dispositif inédit a été mis en place en quelques jours grâce à une forte implication des autorités françaises et de nombreuses organisations. Les Afghans évacués ont été accueillis à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle dans le cadre d'un parcours comportant plusieurs étapes réalisées par différents acteurs. Les Afghans évacués ont ensuite été acheminés vers un hébergement d'urgence en Île-de-France et dans une moindre mesure dans d'autres régions. Après une quarantaine de dix jours liée aux mesures découlant de la crise sanitaire, les Afghans accueillis dans le cadre de ces évacuations d'urgence ont été orientés vers les guichets uniques pour demandeurs d'asile, en préfecture, bénéficiant généralement de créneaux dédiés pour faciliter l'enregistrement de leur demande d'asile.

Ceux qui le souhaitaient, l'immense majorité, ont pu enregistrer leur demande d'asile (certains pouvant rester en France à un autre titre : conjoints de Français, protection déjà accordée précédemment etc.). Ils ont par ailleurs été orientés rapidement vers des lieux d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) pour demandeurs d'asile, où ils ont été accueillis pendant le temps de la procédure. L'OFPRA indique qu'au 31 décembre 2021, 2 228 demandes d'asile avaient été déposées par des Afghans évacués lors de l'opération *Apagan* dont 51% d'entre elles émanaient de femmes¹⁷. À la même date, 1 642 décisions avaient été prises octroyant à 99,9% une protection au titre de l'asile¹⁸.

Après cette phase d'urgence de la fin de l'été, les opérations d'évacuation se sont poursuivies au compte-goutte, avec des modalités de mise en œuvre différentes. Entre septembre et décembre 2021, 396 Afghans ont pu être accueillis en France depuis Kaboul, en lien avec les autorités du Qatar¹⁹, avec le maintien d'un dispositif hôtelier spécifique piloté par France terre d'asile²⁰. La France a donc protégé environ 3 030 Afghans menacés depuis la prise de pouvoir des talibans, auxquels s'ajoutent plus de 1 400 Afghans évacués depuis 2012 en raison de leurs liens avec les activités françaises dans le pays : au total, plus de 4 400 ressortissants afghans ont ainsi été concernées par ces opérations spéciales.

Depuis la mi-octobre 2021, une *taskforce* de 10 agents est mise en place au sein du CDS « *en vue de la réalisation des engagements pris par le Président de la République concernant l'évacuation de Kaboul vers Paris, des nombreux Afghans menacés* »²¹. Des situations de danger continuent à être signalées régulièrement au ministère des Affaires étrangères, mais les évacuations demeurent exceptionnelles.

16 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Centre de crise et de soutien, [Rapport d'activité 2021](#), 2022, p. 11.

17 OFPRA, [Rapport d'activité 2021](#), p.45.

18 *Idem*.

19 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, [Afghanistan - Q&R - Extrait du point de presse](#), 14 février 2022.

20 France terre d'asile, [Accueil des Afghans évacués de Kaboul : France terre d'asile mobilisée dès les premières heures](#), publication en ligne.

21 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Centre de crise et de soutien, [Rapport d'activité 2021](#), 2022, p. 10.



Le HCR distribue des paiements en espèces pour l'hiver
aux familles déplacées à Kaboul, 30 novembre 2021

© UNHCR Andrew McConnell

En Afghanistan, des femmes persécutées et empêchées de fuir

La situation en Afghanistan est marquée par un manque de lisibilité et d'uniformité émanant du gouvernement taliban²². L'attitude des talibans varie en effet selon les provinces et les dynamiques locales. Les politiques adoptées à Kaboul ne sont pas uniformément appliquées au sein du pays²³. La plupart des annonces talibanes consistent en des formules peu claires, faisant allusion avec ambiguïté au respect des coutumes et traditions afghanes. Plus d'un an après leur prise de pouvoir, les talibans gouvernent l'Afghanistan d'une manière difficile à appréhender et les différents chefs ne semblent pas suivre la même ligne directrice, se contredisant parfois même dans les déclarations officielles²⁴. L'analyse globale fait cependant apparaître une tendance forte : l'arrivée au pouvoir des talibans a renforcé les normes socioculturelles défavorables aux femmes et engendre des violations importantes et régulières de leurs droits fondamentaux.

Chapitre 1.

Des atteintes majeures aux droits fondamentaux des Afghanes

Avant la reprise du pouvoir par les talibans, l'Afghanistan était déjà considéré comme l'un des États les plus dangereux au monde pour les femmes : en 2019, le pays se classait au 157^{ème} rang sur 162 pays dans l'indice d'inégalité de genre²⁵. On estimait en 2020 que près de 90% des femmes afghanes étaient victimes de violences au cours de leur vie²⁶ et notamment de violences domestiques infligées par les membres de la famille. Ces violences ont augmenté durant la pandémie de Covid-19-19²⁷ et se sont encore intensifiées depuis l'arrivée des insurgés à Kaboul malgré des déclarations d'intention porteuses d'espoir à leur arrivée au pouvoir.

Des progrès dans les domaines de la protection et des droits des femmes avaient cependant été réalisés avant le retour des talibans. Une commission des droits et un ministère des Affaires féminines ont été créés en 2001 pour aborder la question de la violence à l'égard des femmes. La Constitution de 2004 a reconnu l'égalité des droits pour tous les citoyens et une loi sur l'élimination de la violence qui criminalise des actes de violence à l'égard des femmes a été adoptée en 2009²⁸. La Constitution de l'Afghanistan sous Hamid Karzai et Ashraf Ghani contenait par ailleurs des dispositions sur la discrimination et des références aux traités des Nations unies. Il y a également eu plus de nominations de femmes juges et d'avocates défendant les droits des femmes. Concernant l'éducation, entre 1990 et 2019, les années de scolarisation moyennes ont augmenté de 2,4 ans et les années de scolarisation "prévisibles" de 7,6 ans.

L'arrivée au pouvoir des talibans a remis en cause ces avancées encourageantes pour la situation des femmes. Après avoir pris le contrôle du gouvernement, les talibans ont déclaré qu'ils étaient déterminés à défendre les droits des femmes et des filles. Pourtant, ils ont rétabli leurs mesures punitives et ont mis un terme à toutes les avancées obtenues lors des vingt dernières années. Les talibans ont annoncé que leur gouvernement serait guidé par l'islam et que le droit des femmes sera appliqué de manière rigoriste dans le cadre de la *charia*²⁹.

22 OFPRA, DIDR, [Afghanistan : la situation des femmes depuis le retour au pouvoir des talibans](#), 9 mai 2022.

23 EUAA, [Afghanistan Country Focus](#), janvier 2022.

24 Afghanistan analysts network, [An assessment of Taliban rule at three months](#), novembre 2021.

25 OMCT, [Gender based torture in Asia, 2022](#), 5 mai 2022.

26 The New Humanitarian, [A quiet crisis : As the economy fractures, violence soars for Afghan women](#), 16 décembre 2020.

27 Oxfam, [The invisible pandemic that's been years in the making](#), 1^{er} mai 2020.

28 Cette loi criminalise 22 actes de violence à l'égard des femmes, y compris des agressions sexuelles, des mariages forcés, des mariages de mineurs, la prostitution forcée, des passages à tabac et des blessures et des handicaps etc. MoJ, [Law on Elimination of Violence against Women \(EVAW\)](#), 2009.

29 Al Jazeera, [Transcript of Taliban's first news conference in Kabul](#), 17 août 2021.

La *charia* : de quoi s'agit-il ?

La *charia*, étymologiquement « la voie » ou « l'ouverture » en arabe est la loi islamique codifiant l'ensemble des droits et des devoirs tant individuels que collectifs des musulmans. La *charia* représente dans l'islam diverses normes et règles doctrinales, sociales, culturelles et relationnelles édictées par la révélation. Elle dicte le statut personnel et familial, le droit pénal et public et codifie la vie de tous les jours.

Le niveau, l'intensité et l'étendue du pouvoir normatif de la *charia* varient considérablement historiquement et géographiquement. Celle-ci n'est pas un ensemble de règles figées. Il n'existe pas un « guide » de la *charia* qui édicte des règles précisément d'où des interprétations très différentes entre les différents pays musulmans.

Certaines de ces normes sont incompatibles avec les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, la liberté de croyance, la liberté sexuelle et la liberté des femmes.

Les femmes sont désormais soumises à une « répression suffocante »³⁰ menée par les autorités, caractérisée par d'importantes persécutions dans la sphère publique, qui ont des impacts dans la sphère privée.

I. Un recul des droits dans la sphère sociétale

A. Un accès incertain aux besoins élémentaires

1. Insécurité alimentaire

Avec la reprise du pouvoir par les talibans, la plupart des organisations d'aide humanitaire ont presque immédiatement retiré leur soutien financier, matériel et humain. Selon un rapport publié en septembre 2021 par les Nations unies, 95% des familles afghanes souffrent de la faim et seulement 5% peuvent se permettre de manger trois fois par jour³¹. Les Nations unies estimaient par ailleurs en août 2021 que 18 millions de personnes avaient un besoin immédiat d'aide humanitaire en raison de la perte de leurs emplois, de la flambée des prix, de l'incapacité des banques à fournir suffisamment de liquidités³². Ainsi la classe moyenne peine à survivre tandis que la classe inférieure fait face à la famine³³. Les femmes sont d'autant plus affectées par l'insécurité alimentaire en devenant économiquement dépendantes de leurs époux, faute de pouvoir travailler.

2. Accès complexifié au secteur de la santé

Le système de santé s'est également effondré, mis à l'épreuve par l'épidémie Covid-19-19, la fuite du personnel médical et les ségrégations des talibans à l'égard du personnel médical féminin qui se voit interdire l'exercice de son activité³⁴. Cette dernière disposition discrimine d'autant plus les femmes que les talibans exigent qu'elles soient exclusivement auscultées par du personnel médical féminin. Une autre restriction apparaît dans la nécessité d'avoir l'autorisation d'un homme de la famille pour consulter et dans l'interdiction pour les femmes de circuler sans la présence d'un *maharam* (un homme chargé de les chaperonner), conditionnant alors l'accès aux soins médicaux au bon vouloir de cet homme.

30 Amnesty International, *Death in slow motion, women and girls under taliban rules*, 27 juillet 2022.

31 UN News, *Afghanistan's healthcare system on brink of collapse, as hunger hits 95 per cent of families*, 22 septembre 2021.

32 UNOCHA, *UN holds event on the humanitarian situation in Afghanistan*, 13 septembre 2021.

33 UN News, *Op. cit.*

34 News18, *Worsening Health Crisis in Afghanistan: Taliban Urge Female Staff in Public Health Dep to Return to Work*, 27 août 2021.

B. Un confinement forcé pour les femmes interdites d'enseignement et d'emploi

Depuis août 2021, des milliers de femmes et de filles qui avaient eu l'opportunité de s'émanciper à travers l'éducation se retrouvent confinées quand d'autres sont coupées de leurs emplois.

1. Accès à l'éducation

Avant la prise de contrôle des talibans sur l'ensemble du territoire en août 2021, l'Afghanistan comptait environ 3,7 millions d'enfants en âge scolaire, dont 60% de filles, n'ayant pas accès à l'éducation de base. Seules 16% des écoles afghanes étaient réservées aux filles. En septembre 2021, le ministère de l'Éducation a ordonné la réouverture des écoles uniquement pour les garçons puis les autorités ont décidé le 23 mars 2022 de ne pas rouvrir les écoles, collèges et lycée aux filles³⁵ privant des milliers de jeunes élèves du droit à l'éducation pour une durée indéterminée. Une étude conjointement menée par l'ONG Save the Children et l'UNICEF met en exergue que sur 1,1 million de filles qui fréquentaient l'enseignement secondaire, 850 000 en sont aujourd'hui privées. Les établissements devraient être rouverts lorsque le système éducatif sera conforme à « *la loi islamique et aux valeurs afghanes*³⁶ » et que des enseignantes en nombre suffisant seront recrutées, des perspectives très incertaines.

Cette politique n'est cependant pas uniformément appliquée sur le territoire car dans certaines zones, les écoles primaires ont pu rouvrir. Il existe des disparités entre provinces mais également au sein des districts d'une même province.

Des écoles clandestines sont mises en place afin de permettre aux jeunes filles de continuer leur instruction mais ces initiatives peuvent exposer tant les enseignantes que les étudiantes aux répressions talibanes.

Selon un Afghan récemment arrivé en France dans le cadre de l'opération Apagan et qui a souhaité garder l'anonymat, la fermeture des écoles est terrible, mais pire encore est l'ouverture d'écoles coraniques au sein desquelles les talibans propagent un enseignement religieux. Une jeune femme afghane, également arrivée via le dispositif Apagan, déplore l'absence de perspectives d'avenir pour ses sœurs et cousines, confinées depuis plus d'un an au sein de leurs domiciles.

Concernant l'enseignement supérieur, la majorité des universités ont rouvert en février 2022, mais leur accès est soumis à des règles strictes ; les cours sont non mixtes, il est interdit aux femmes de prendre la parole en classe, le professeur doit être du même sexe ou bien caché derrière un rideau ou une caméra.

Certaines Afghanes qui seraient autorisées à étudier restent à leurs domiciles par crainte de se déplacer. Si elles sortent, elles doivent être accompagnées par un homme de leur famille. D'autres rapportent qu'il leur est difficile de se projeter avec un emploi dans la société afghane et qu'il n'y a de ce fait plus d'intérêt à obtenir un diplôme.

2. Accès à l'emploi

Dès la prise de pouvoir des talibans, les lieux de travail sont devenus non-mixtes, pour respecter des considérations d'ordre moral imposées par les talibans. Cette règle a fortement limité l'accès des femmes au marché de l'emploi. Certains secteurs, notamment ceux où les femmes ont de la visibilité, sont prohibés pour elles. C'est le cas des journalistes et des femmes présentes sur la scène politique³⁷. Le gouvernement est composé uniquement d'hommes et peu de postes de l'administration sont encore occupés par des femmes (par exemple pour diriger une maternité). Le ministère des Affaires des femmes établi en 2011 a été dissous par les autorités talibanes³⁸.

³⁵ ONU Info, [Afghanistan : l'ONU dénonce la décision des talibans de prolonger l'interdiction de la scolarisation des filles](#), 23 mars 2022.

³⁶ OFPRA, DIDR, *Op. cit.*

³⁷ HRW, [Afghanistan - Taliban Threatening Provincial Media](#), 7 mars 2022.

³⁸ OFPRA, DIDR, *Op. cit.*

Les femmes demeurent exclues du système judiciaire ainsi que de la défense nationale. Des exceptions ont lieu dans le secteur médical : les femmes devant être auscultées par des femmes, des professionnelles sont encore en mesure d'exercer.

C. Des restrictions vestimentaires dans la sphère publique

Peu après le 15 août 2021, un membre du gouvernement taliban s'est prononcé sur le code vestimentaire féminin en indiquant que « *la couleur [des vêtements pour femmes] ne devrait pas être attrayante, [...] [qu'] elles ne sont pas autorisées à utiliser du parfum, leurs chaussures ne doivent pas faire de bruit [...] parce que ce sont toutes sortes d'invitations à des activités sexuelles*³⁹ ». En janvier 2022, le ministère de la Promotion de la vertu et de la prévoyance du vice a mené une campagne selon laquelle les femmes doivent se recouvrir d'un voile intégral dans l'espace public⁴⁰, sans préciser la nature du voile en question.

Le 7 mai 2022, un décret du chef suprême du mouvement taliban a imposé à toutes les Afghanes « *ni trop jeunes, ni trop vieilles* », le port d'un voile dissimulant leur visage, à l'exception des yeux, afin d'éviter toute provocation lorsqu'elles rencontrent un homme n'appartenant pas à leur famille proche⁴¹.

Niqab, burqa, hijab : de quoi parle-t-on ?

Le niqab est un voile intégral laissant paraître le regard.

La burqa dispose d'un grillage ou d'un voile afin de dissimuler les yeux.

Le hijab laisse le visage apparent.

D. Des atteintes aux droits impossibles à dénoncer

1. Un système pénal inefficace pour punir les atteintes aux droits des femmes

Les talibans ont démantelé le système judiciaire développé durant les deux dernières décennies. Les insurgés ont notamment supprimé les juridictions spécialisées dans le traitement des violences faites aux femmes. Ainsi, les efforts consentis pour la mise en place d'un système de poursuites pour lutter contre les crimes et d'une branche de la Cour Suprême dédiée spécifiquement à la violence à l'égard des femmes ont été gommés. La police spécifique pour protéger les femmes qui avait été mise en place lors du précédent gouvernement n'existe plus depuis 2021. La plupart du personnel judiciaire a fui le pays.

À la suite de l'effondrement du système judiciaire, le mécanisme de règlement des différends retenu est celui des *jirgas* où les chefs religieux arbitrent les différends en prenant des décisions qui restreignent fortement les droits des femmes et normalisent les violences basées sur le genre⁴².

De surcroît, des centres d'accueil mis en place ces dernières années afin de protéger quelques 2 000 femmes et filles en danger ont reçu l'ordre de mettre la clé sous la porte. Leurs occupantes se sont vues proposer le choix de retourner dans leur famille ou en prison. En parallèle, les talibans ont opté pour libérer des détenus afin de renforcer leurs rangs de combattants⁴³. Parmi eux figurent des meurtriers, des violeurs et des ravisseurs qui ont été libérés avant d'avoir purgé leur peine et sans avoir bénéficié de programme de réinsertion. Leur retour dans la société expose les femmes au danger et encore plus les femmes en lien avec leur emprisonnement (juges, avocates, policières etc.)⁴⁴.

39 VOA news, [Taliban: Women Can Study in Gender-Segregated Universities](#), 13 septembre 2021.

40 ONU Info, [Afghanistan : l'ONU dénonce la décision des talibans d'obliger les femmes à se couvrir le visage en public](#), 7 mai 2022.

41 OFPRA, DIDR, *Op. cit.*

42 CAT, [Concluding Observations on Afghanistan](#), paragraphe 39, 12 juin 2017.

43 France 24, [Sunsets and squalor: Inside Afghanistan's largest prison](#), 17 septembre 2021.

44 Council of Bars and Law Societies of Europe, [Background document CCBE Human Rights Award for the endangered lawyers in Afghanistan](#), 20 octobre 2021.

2. Une répression des militantes pour le droit des femmes

Dès la prise de pouvoir des talibans, des groupes de femmes ont manifesté dans plusieurs provinces afin de réclamer la préservation des droits et libertés acquis depuis 2001. Ces manifestations ont pris de l'ampleur et ont aggloméré des préoccupations plus larges comme la crise économique. Des hommes se sont joints aux manifestations. Officiellement, les talibans n'ont pas interdit les manifestations, mais les ont soumises à des autorisations qui ne sont pas octroyées.

Les rassemblements ont été violemment réprimés : les activistes et les femmes s'élevant contre les politiques et restrictions imposées par les talibans s'exposent à du harcèlement, des menaces, des arrestations, des détentions voire même à des actes de tortures ou à des peines de mort⁴⁵. Après la mi-septembre 2021, les manifestations de femmes se sont raréfiées du fait de l'annonce par les talibans des sanctions sévères en cas de rassemblements non autorisés⁴⁶. Les manifestantes ont redoublé de prudence durant les rassemblements suivants. Le 16 janvier 2022, environ 25 femmes manifestaient contre le port du voile intégral. Les forces de l'ordre les ont violemment menacées et insultées pendant que les talibans braquaient leurs armes sur elles, leur infligeaient des chocs électriques et les aspergeaient de gaz lacrymogène⁴⁷. Des enlèvements de militantes œuvrant pour la cause des femmes, comme celui de Tamana Zaryabi Paryani le 19 janvier 2022, sont recensés à partir de début 2022.

II. Un recul des droits au sein de la sphère familiale

Si les talibans ont proscrit les mariages forcés par un décret du 3 décembre 2021, l'accumulation de restrictions qu'ils ont édictées à l'égard des femmes a instauré pour ces dernières un climat anxieux, conduisant de nombreuses familles à réduire encore plus leurs droits et libertés.

Des normes socioculturelles défavorables aux femmes afghanes

Les normes socioculturelles de la domination masculine et de l'honneur familial constituent un rôle majeur dans la prévalence de la violence et l'absence de justice en faveur des femmes. Les femmes représentent l'honneur et la richesse de la famille (chez les Pachtounes, l'honneur a une place prépondérante dans une logique patriarcale). L'honneur donne le droit aux hommes de la famille de corriger les femmes et d'encadrer leur attitude. Les punitions sont envisagées en cas de comportement déviant par rapport à la norme. Il s'agit aussi de contrôler la lignée de vie (droit à déterminer le mariage) et de la vue du corps. Traditionnellement, une femme se doit d'obéir à son époux et d'endurer la violence domestique afin de ne pas entacher l'honneur de sa famille. Une plainte entraîne une stigmatisation des victimes pour avoir déshonoré leur famille et il est reproché aux femmes de ne pas avoir obéi aux tuteurs masculins.

45 EUAA, [Talibans has had major impact on security and women's right in Afghanistan](#), 16 septembre 2022.

46 The Hindustan Times, [Taliban open fire to push back protesting women in Kabul](#), 30 septembre 2021.

47 HRW, [Taliban Use Harsh Tactics to Crush Afghan Women's Rights Protest](#), 18 janvier 2022.

A. Des relations hommes-femmes strictement contrôlées

Le mariage des enfants en Afghanistan, qui préexistait à l'arrivée des talibans, a augmenté récemment. La situation économique désastreuse et la pandémie liée au Covid-19 ont poussé de nombreuses familles à vendre leurs fillettes afin de nourrir le reste du domicile : 17% des filles sont mariées avant leur 15^{ème} anniversaire et 28% des femmes de 15 à 29 ans ont été mariées avant l'âge de 18 ans d'après un rapport publié en 2021 par l'UNICEF⁴⁸. Les adolescentes ne sont plus autorisées à aller à l'école, ce qui augmente le risque de mariage précoce⁴⁹.

De surcroît, les talibans ont ordonné aux chefs tribaux ainsi qu'aux imams de dresser des listes de filles célibataires et de femmes veuves âgées de 12 à 45 ans pour épouser leurs militaires et combattants. Les femmes se sont alors retrouvées encore plus vulnérables aux unions contraintes et cette déclaration a eu pour effet de renforcer le phénomène des mariages forcés⁵⁰, poussant de nombreuses femmes à se marier par défaut avec des proches afin de ne pas subir un mariage avec un taleb.

En outre, les femmes afghanes et notamment d'ethnie pachtounes sont victimes de normes sociales imposées par les traditions de leurs groupes ethniques. La pratique du lévirat issue des coutumes pachtounes, veut qu'une femme veuve, considérée comme la propriété de la famille de son époux, soit contrainte d'épouser un membre de la famille du défunt, généralement son frère⁵¹. Cette pratique constitue une forme particulière de mariage forcé endogamique. Par ailleurs, selon la loi islamique, les relations sexuelles entre adultes consentants en dehors du mariage - *le zina* - sont passibles de sanctions : *le zina* est puni de cent coups de fouet, de l'exil ou de la peine de mort tandis qu'en vertu du code pénal afghan de 1976, « *une personne coupable d'adultère ou de pédérastie doit être punie d'une longue peine de prison* ». S'il ne peut être établi de manière certaine que ce code pénal trouve toujours son application avec la mise en place du gouvernement intérimaire taliban, il s'avère que lorsque les talibans étaient au pouvoir, entre 1996 et 2001, ou lorsqu'ils contrôlaient une zone définie après cette date, la presse a relaté à plusieurs reprises que les femmes accusées d'adultère étaient lapidées⁵². Les populations LGBTI sont quant à elles exposées à une criminalisation des relations homosexuelles⁵³ et exposés à des mises à mort barbares au regard d'une interprétation stricte de la loi islamique⁵⁴.

B. Une liberté de déplacement conditionnée à la présence des hommes de la famille

Dès le mois d'août 2021, les femmes ont été invitées à rester chez elles afin d'être protégées des combattants « *qui n'ont pas encore été entraînés à ne pas leur faire de mal* »⁵⁵. En novembre 2021, le gouvernement a ordonné aux chauffeurs de taxi et d'autobus de ne pas transporter les femmes qui voyagent sur plus de 72 kilomètres sans être accompagnées d'un proche parent masculin. Les conducteurs doivent par ailleurs refuser une course aux femmes qui ne sont pas correctement vêtues selon l'islam. Ces restrictions pèsent particulièrement lourd sur les foyers qui ne comptent pas d'hommes, exposant alors les femmes seules à des risques accrus de pauvreté. Puis en février 2022 a été décidé que les femmes ne pourraient plus se rendre à l'étranger sans raison valable, laissant une marge d'interprétation très subjective à ces propos, ni sans être accompagnées par un *maharam*. Le manque d'accès aux documents d'identité compte aussi parmi les obstacles à la fuite du pays pour les femmes qui en font le projet.

48 UNICEF, *Girls increasingly at risk of child marriage in Afghanistan*, 12 novembre 2021.

49 *Idem*.

50 Deutsche Welle, *Taliban : Afghan families flee to Pakistan over force marriage fears*, 9 septembre 2021.

51 Rapport de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Afghanistan : information sur l'acquisition du statut de veuve, tant social que juridique, quand le mari a disparu ou est présumé mort ; répercussions de la réapparition du premier mari sur le statut d'une femme remariée, 2 mars 2007.

52 France Info, *Une Afghane accusée d'adultère lapidée à mort*, 5 novembre 2015.

53 *Mediapart*, *Être LGBT+ en Afghanistan : « Ici, on nous refuse la vie, même la mort »*, 14 août 2022.

54 Bild, *This Taliban judge orders stoning, hanging, hands chopped off*, 13 juillet 2021.

Un juge taliban interviewé par le journal allemand Bild, soutenant qu'il ne peut y avoir que « deux châtiments » pour un homosexuel : « soit la lapidation, soit il doit se tenir devant un mur qui lui tombe dessus. Le mur doit faire entre 2,5 et 3 mètres de haut ». La barbarie de leur règne inaugural de 1996 à 2001 où les homosexuels pouvaient être exécutés en public, ensevelis vivants, hante les mémoires.

55 OFPRA, DIDR, *Op. cit.*

Les engagements de l'Afghanistan envers les femmes au titre du droit international

Malgré la prise de pouvoir par les talibans en Afghanistan, le gouvernement conserve des obligations internationales relatives aux droits fondamentaux des femmes. En tant qu'État partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁵⁶ depuis 2003 et à la Convention relative à la protection contre la torture⁵⁷ depuis 1987, l'Afghanistan est notamment tenue d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes et toutes les formes de violences basées sur le genre, indépendamment de la politique talibane et des systèmes culturels en place.

Recommandation 1

Les talibans doivent mettre fin aux violations massives des droits fondamentaux constatées en Afghanistan, notamment à l'égard des femmes.

Chapitre 2.

Des restrictions à la liberté de circulation pour les Afghanes

Au regard de la situation décrite précédemment, de nombreuses Afghanes cherchent à fuir le pays. Mais le régime taliban exerce des contrôles stricts sur les déplacements de la population, compliquant ainsi les départs au-delà des frontières. Les Afghanes sont ainsi nombreuses à chercher refuge à l'intérieur du pays.

I. Des déplacées internes confrontées à de nombreuses difficultés

A. Des déplacements internes qui s'inscrivent dans la durée

Fin 2021, on estimait à 4,3 millions le nombre total d'Afghans déplacés internes dont 748 000 Afghans nouvellement déplacés au cours de l'année 2021⁵⁸. Près de 97% de ces nouveaux déplacements internes sont dus au conflit et à la violence⁵⁹.

⁵⁶ [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), adoptée le 18 décembre 1979.

⁵⁷ [Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants](#), adoptée le 10 décembre 1984.

⁵⁸ Migration data portal, [Internal displacement](#), 2022.

⁵⁹ *Idem*.

Le nombre total de personnes déplacées en Afghanistan a considérablement augmenté, tant à l'intérieur du pays qu'au-delà de ses frontières. Si la barre des 500 000 déplacés internes a été franchie en 2012, le nombre de déplacés internes n'a cessé de croître depuis, avec cependant une légère baisse en 2017. La Banque mondiale comptait alors plus d'un 1,5 million de déplacés internes en 2016 et environ 1,3 en 2017. Puis les chiffres ont vite augmenté pour atteindre 2,6 millions de déplacés internes en 2018, 3 millions en 2019, 3,5 en 2020 et environ 4,3 millions en 2021⁶⁰. Les femmes et les enfants représentent la plupart des déplacés internes. Les données pour 2021 indiquent que les femmes représentent environ 21% des personnes déplacées à l'intérieur du pays tandis que les enfants représentent 58%⁶¹. Les hommes représentent également 21% mais sont plus souvent isolés.

En décembre 2021, environ 800 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays étaient rentrées chez elles. Dans la plupart des groupes d'âge, plus d'hommes que de femmes sont rentrés. Cependant, parmi les personnes en âge de procréer (18 à 49 ans), le chiffre des personnes de retour après un déplacement interne est plus important chez les femmes. Les femmes se déplaçant avec plus de personnes à charge que les hommes en moyenne, le fardeau économique que représente le fait d'être déplacé et de chercher à fournir de la nourriture et un abri à leur famille peut expliquer les retours plus nombreux des femmes âgées de 18 à 49 ans⁶².

Malgré ces retours nombreux, beaucoup continuent de vivre dans des déplacements internes prolongés⁶³.

B. Des déplacements internes complexifiés par le manque d'accès aux services et biens fondamentaux

La situation des déplacés internes est aggravée par la recrudescence de l'insécurité, les pénuries alimentaires, les catastrophes naturelles récurrentes, la crise économique et le gel des liquidités⁶⁴. L'inflation qui conduit à la hausse du prix de l'alimentation et de l'énergie a par ailleurs un effet dévastateur. En parallèle, le système de santé connaît de graves pénuries au milieu de la crise du Covid-19 et d'une épidémie de rougeole.

Les femmes déplacées et rapatriées rencontrent des difficultés pour accéder aux biens et services essentiels, malgré les efforts d'aide humanitaire. Dans ce contexte, les coûts et l'absence de documents d'identité constituent des obstacles supplémentaires pour les Afghans déplacés à l'intérieur du pays. Associé à la pauvreté et aux problèmes de sécurité, le manque de documents peut rendre l'accès aux services particulièrement difficile pour les femmes et les filles déplacées à l'intérieur du pays⁶⁵. Le taux de possession d'une *taskera* s'élève à 90% chez les hommes, contre 48% chez les femmes, d'après les données de la Banque mondiale⁶⁶.

Le HCR, présent en Afghanistan depuis quatre décennies pour fournir une aide et un soutien d'urgence aux Afghans déplacés et rapatriés⁶⁷ a défini des zones de retour pour les personnes déplacées nommées des PARR (*Priority Areas Of Return And Reintegration In Afghanistan*). L'organisation œuvre dans 80 zones au développement et à l'amélioration de l'accès aux services et infrastructures de base afin de permettre le retour des déplacés internes et des réfugiés de retour des pays frontaliers.

60 Banque Mondiale, [Déplacés internes par les conflits et la violence en Afghanistan](#), consulté le 30 novembre 2022.

61 HCR, [Afghanistan crisis update - Women and girls in displacement](#), mars 2022.

62 Danish immigration service, [Afghanistan, Taliban's impact on the population](#), juin 2022.

63 Migration data portal, *Op. cit.*

64 HCR, [Afghanistan crisis update - Women and girls in displacement](#), mars 2022.

65 *Idem.*

66 The Wall Street Journal, [Prises au piège à Kaboul](#), 24 septembre 2021.

67 HCR, [Le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés appelle à un engagement mondial pour répondre aux besoins de l'Afghanistan](#), 17 mars 2022.

II. Un régime portant atteinte à la liberté de quitter son pays

Dans une déclaration du 27 août 2021, les talibans se sont engagés « à ce que les Afghans puissent se rendre à l'étranger, quitter l'Afghanistan quand ils le souhaitent et le faire par n'importe quel point de passage de la frontière, par voie aérienne ou terrestre, y compris depuis l'aéroport de Kaboul rouvert et sécurisé, sans que personne ne les empêche de voyager »⁶⁸.

En août 2022, le ministère des Affaires étrangères français constatait que les talibans ne permettent toujours pas « le départ sûr et sans entrave des Afghans et de l'ensemble des ressortissants étrangers qui souhaitent quitter le pays »⁶⁹.

Les personnes souhaitant quitter l'Afghanistan demeurent soumises à un contrôle strict des autorités, et rencontrent d'importantes difficultés pour obtenir des documents de voyage. Dans ce contexte, le parcours migratoire des personnes souhaitant quitter l'Afghanistan présente des risques graves, voire mortels dans certains cas⁷⁰.

A. Un exil en dehors des frontières freiné par les contrôles des talibans

Depuis la prise de pouvoir par les talibans, les Afghans qui espèrent quitter l'Afghanistan ont peu d'issue. Les talibans contrôlent les sorties de territoire et les frontières terrestres de l'Afghanistan avec le Pakistan et l'Iran ne sont ouvertes qu'aux personnes munies des passeports et des visas requis, bien qu'un petit nombre de cas médicaux soient autorisés à entrer exceptionnellement au Pakistan sans documents. Les frontières terrestres avec le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan sont complètement fermées aux Afghans tandis que ces derniers ne souhaitent généralement pas rejoindre l'Inde, l'État indien n'affichant pas de politique aussi accueillante pour les musulmans que pour les sikhs et les hindous.

Les exemples de contrôles répressifs à l'encontre des Afghans souhaitant quitter le pays sont nombreux. Un article daté d'août 2022 fait état d'un chef taliban repéré par les forces frontalières puis tué tandis qu'il tentait de quitter le pays par la frontière irano-afghane⁷¹.

Les femmes sont soumises à des restrictions plus importantes. En août 2022, des étudiants se trouvaient à l'aéroport international de Kaboul pour embarquer à Doha : seuls les étudiants masculins ont été autorisés à voyager tandis que les talibans ont ordonné aux femmes de rentrer chez elles⁷². Les talibans leur ont reproché de ne pas avoir de tuteurs masculins, les ont filmées, ont photographié leurs passeports et visas. Ils les ont également accusées d'espionnage pour le compte des Américains, développant alors une politique de la peur dissuasive.

Selon le site Jurist de l'université de Pittsburgh, une lettre du ministère de l'Intérieur afghan a été adressée en début d'année 2022 aux services des aéroports et de la police des frontières stipulant qu'ils doivent empêcher la sortie du pays de toute personne ayant travaillé pour les forces étrangères en Afghanistan. Le ministère de la Sécurité insiste sur le cas des Afghans ayant travaillé pour l'OTAN et plus généralement auprès des forces américaines. Ces derniers se voient proscrire l'interdiction de sortir du territoire par voies terrestres et aériennes⁷³.

Cette instruction du ministère de l'Intérieur afghan a semé la peur parmi les candidats au départ d'Afghanistan, d'autant plus que les talibans ont mené à Kaboul et dans plusieurs provinces du

68 Conseil de sécurité des Nations unies, [Résolution 2593\(2021\)](#), 30 août 2021.

69 Ministère des Affaires étrangères, [Afghanistan – Un an après la chute de Kaboul – Déclaration de la porte-parole](#), 15 août 2022.

70 HCR, [Commentaire d'actualité du HCR : La plupart des Afghans en quête de sécurité continuent de faire face à la fermeture des frontières](#), 1^{er} octobre 2020.

71 Le Figaro, [Afghanistan : un chef taliban rebelle tué en tentant de fuir en Iran](#), 17 août 2022.

72 Middle East Eye, [Afghanistan : Taliban stops scores of female students from flying to Qatar](#), 26 août 2022.

73 Jurist, [Afghanistan dispatch : Taliban house-to-house searches raise privacy concerns, fear in those still trying to leave](#), 27 février 2022.

pays (notamment Kapisa, Parwan, Panjshir)⁷⁴ des perquisitions de maisons en maisons afin d'y chercher des équipements militaires, des téléphones et des ordinateurs.

Les talibans considèrent que les Afghans qui quittent le pays sont des traîtres au regard de la *charia* et manquent de valeurs religieuses⁷⁵.

B. Des difficultés administratives d'obtention de documents d'état civil et de voyage

Les personnes souhaitant quitter l'Afghanistan sont généralement confrontées à d'importantes difficultés pour faire établir leurs documents d'état civil et de voyage, nécessaires pour se rendre légalement dans un autre pays.

Depuis la prise de pouvoir des talibans en août 2021, la suspension des aides internationales, combinée au remplacement des professionnels formés par des membres insurgés moins compétents affecte profondément la gouvernance du pays. La détérioration des services d'état civil, ainsi que la volonté des insurgés de contenir la population sur le territoire a d'importantes répercussions sur la population.

L'administration se trouve dans l'incapacité à délivrer des *taskeras* électroniques. La *taskera* étant le document d'identification le plus important en Afghanistan, la suspension de sa délivrance engendre des difficultés pour bénéficier de nombreux services au sein du pays, dont l'obtention d'un passeport. L'absence de documents d'état civil engendre également des difficultés liées à la reconnaissance des liens familiaux, à faire reconnaître une autorisation de conduire ou encore à faire reconnaître son droit de propriété.

Les services des passeports fermés à la mi-août 2021 ont ouvert à nouveau à Kaboul le 6 octobre 2021, constituant un signe encourageant en faveur de la mobilité des ressortissants afghans. Cependant, l'obtention d'un passeport était toujours soumise à de longs délais d'attente à la fin de l'année 2021, sans certitude quant à leur obtention. Les prix des documents d'identité ont de surcroît flambé : il faut compter 2000 € pour un passeport alors que le revenu mensuel moyen par habitant en Afghanistan s'élève à 44 €, soit 530 € par habitant et par an. Quand bien même ces fonds seraient disponibles sur les comptes bancaires, le gel des avoirs empêche le retrait de liquidités, rendant impossibles les demandes de documents d'identité⁷⁶. Les talibans empêchent aussi les Afghans résidant dans les pays frontaliers qui effectuent une demande de passeport à Kaboul de traverser la frontière en sens inverse en l'absence d'un passeport.

Depuis le début de l'année, aucune source fiable ne permet d'indiquer si les services des passeports sont encore ouverts. Une source mentionne cependant le recours à la corruption afin d'obtenir des documents d'identité⁷⁷.

En parallèle, certains profils à risque n'osent pas se présenter aux autorités afin d'effectuer des demandes de passeport. L'ambassadeur afghan au Canada mentionnait en juillet 2022 un « *risque de détention et de poursuites pour ceux qui veulent obtenir un passeport sous les talibans* »⁷⁸ tandis qu'Amnesty International confirmait en août 2022 que « *bien souvent, les personnes dépourvues de passeport ne souhaitent pas attirer l'attention des autorités talibanes en faisant une demande de passeport ou d'autres documents de voyage* »⁷⁹.

Les talibans ont recours à des technologies biométriques pour renforcer leurs contrôles sur la population. Ils ont la faculté de surveiller les données numériques personnelles et notamment de repérer les personnes se rendant au bureau de renouvellement de passeport qui cherchent à quitter le pays⁸⁰.

74 *Idem*.

75 EUAA, *Afghanistan : Targeting of individuals*, août 2022.

76 Propos recueillis lors d'un entretien mené le 21 septembre 2022 avec un ancien salarié afghan d'une ONG étrangère.

77 ACAPS, *Afghanistan risk overview*, 26 septembre 2022.

78 Actualités Canada, *Les Afghans qui demandent un passeport canadien en danger*, 8 juillet 2022.

79 Amnesty international, *Ils ne nous traitent pas comme des humains : Les renvois illégaux d'Afghan-e-s par la Turquie et l'Iran*, août 2022.

80 HRW, *Afghanistan : Les systèmes de données biométriques mettent en danger de nombreux Afghans*, 30 mars 2022.

Il semblerait que les talibans opèrent tout de même une distinction dans la délivrance des passeports entre les ressortissants invoquant leur volonté de se rendre dans les pays frontaliers pour travailler et assurer la survie de leurs familles et les Afghans qui se rendent dans des pays occidentaux et qui sont considérés comme des opposants.

Ces pratiques démontrent la volonté de contrôler les frontières et d'empêcher que les ressortissants ne quittent le pays. Pour les femmes s'ajoute la contrainte supplémentaire de l'impossibilité de voyager sans la présence d'un *maharam*.

C. Des pratiques contraires aux engagements internationaux de l'Afghanistan

En empêchant les départs depuis l'Afghanistan, les talibans agissent en violation du droit international. Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme⁸¹ (1948), et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁸² (1966), auxquels a adhéré l'Afghanistan, « *toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien*⁸³ ». Ces engagements devraient notamment garantir la liberté de circulation pour les Afghans, permettre aux familles de réfugiés encore présents en Afghanistan de rejoindre leurs proches et offrir à toute personne la possibilité de se réfugier dans un autre pays.

Recommandation 2

Conformément à leurs engagements internationaux, les talibans doivent veiller au respect du droit à quitter son pays afin que les Afghans souhaitant rejoindre un autre pays puissent le faire.

81 [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), 10 décembre 1948.

82 [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), 16 décembre 1966.

83 Article 12, *Op. cit.*



2

Le Haut-commissaire visite Kaboul, Jalalabad et Kandahar
en mission en Afghanistan, 16 mars 2022

© UNHCR Oxygen Film Studio (AFG)

Des pays limitrophes à l'Union européenne, une protection incertaine pour les Afghanes

L'Afghanistan partage ses frontières avec six États : l'Iran (ouest), le Turkménistan (nord-ouest), l'Ouzbékistan (nord), le Tadjikistan (nord-est), la Chine (nord-est) ainsi que le Pakistan (est et sud).

Frontières de l'Afghanistan



Au regard de la situation en Afghanistan, et malgré les difficultés à quitter le pays, de nombreuses femmes cherchent refuge dans un pays limitrophe. Elles y sont généralement soumises à des politiques d'accueil restrictives, tandis que la réinstallation depuis ces pays de premier asile demeure limitée.

Le HCR a recensé 1 268 730 ressortissants afghans arrivés dans les pays frontaliers entre août 2021 et juillet 2022, principalement en Iran (un million d'arrivées sur cette période) et au Pakistan (250 000).

Afghans nouvellement arrivés par pays, 2020-2021

Nom de la localisation	Source	Date d'actualisation des données depuis août 2021	Nouvelles arrivées
Iran	Gouvernement	31 juillet 2022	1 000 000
Pakistan	Gouvernement	28 février 2022	250 000
Ouzbékistan	Gouvernement	30 novembre 2021	13 020
Tadjikistan	HCR	28 février 2022	5 710

Source : HCR⁸⁴

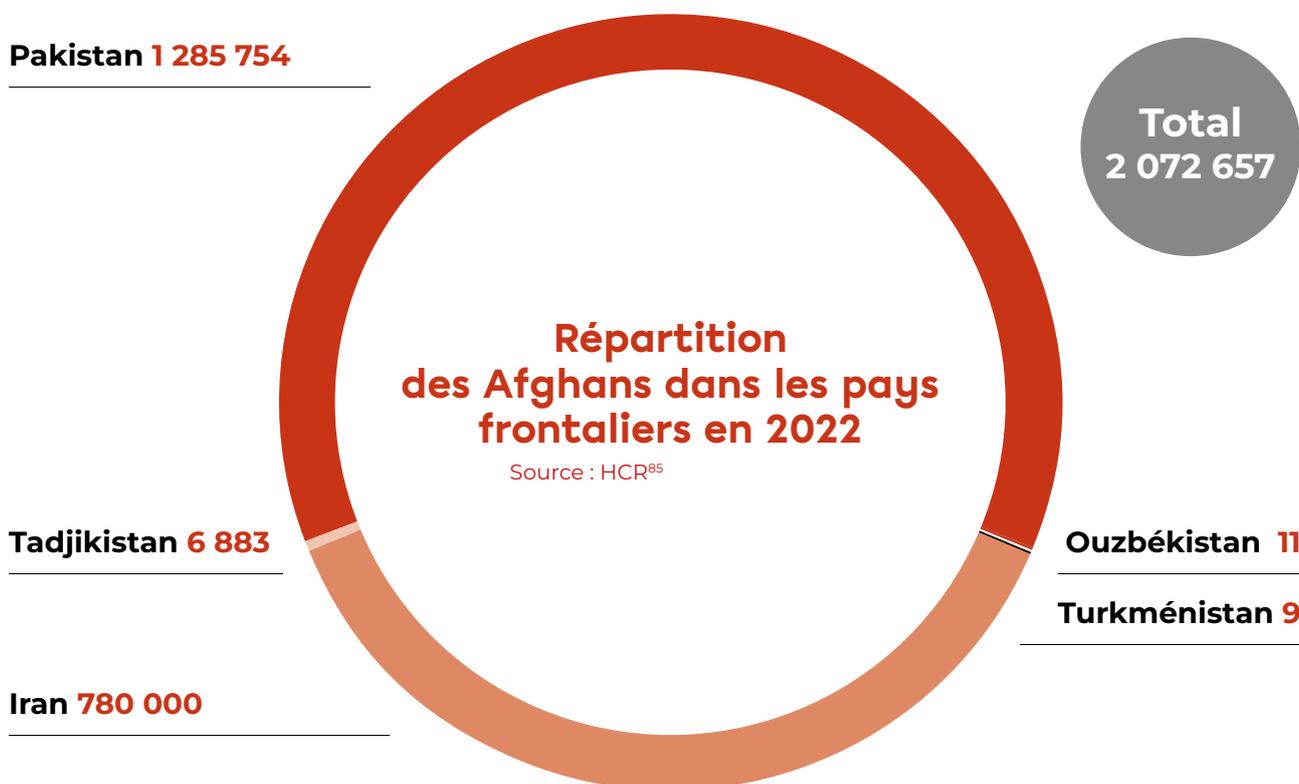
84 HCR Operational data portal, *Situation Afghanistan situation* (unhcr.org), novembre 2022.

Chapitre 1.

Des exilées soumises aux politiques d'accueil restrictives des États limitrophes

I. L'inégal accueil des Afghanes dans les États limitrophes

Malgré les appels du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés adressés aux pays frontaliers de l'Afghanistan et leur demandant d'ouvrir leurs frontières afin de protéger les réfugiés afghans, certains États ont totalement fermé l'accès tandis que les autres contrôlent strictement les flux migratoires et pratiquent des renvois vers l'Afghanistan. Au 20 novembre 2022, le HCR recensait 2 072 657 Afghans réfugiés dans les pays limitrophes (Iran, Pakistan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Turkménistan). 62% d'entre eux se trouvent au Pakistan, 37,7% en Iran et 6 883 soit moins de 0,35% au Tadjikistan, tandis que seulement une dizaine sont recensés en Ouzbékistan et au Turkménistan.



85 *Idem.*

Au 20 novembre 2022, 5 755 Afghans étaient revenus depuis ces pays vers l'Afghanistan depuis le début de l'année 2022⁸⁶.

Les statistiques des Nations unies révèlent que les profils des Afghans en quête de protection en Iran et au Pakistan sont à 60% des couples avec des enfants. On compte uniquement 2% de femmes isolées et 5% de femmes seules avec enfants tandis qu'il y a 22% d'hommes isolés et 2% d'hommes seuls avec des enfants⁸⁷.

Les États limitrophes ont des politiques d'accueil divergentes selon leurs capacités d'accueil et leurs relations diplomatiques.

A. Des pays d'Asie centrale sous influence de la politique russe

L'Ouzbékistan a pris la décision de ne pas accueillir de réfugiés au début de la crise et sa politique est demeurée inchangée. L'arrivée des talibans est considérée comme « *une aide dans la réduction des flux d'exilés*⁸⁸ ». L'État ne reconnaît pas les réfugiés comme tels, les enfermant dans la précarité.

Le régime dictatorial du Turkménistan a, quant à lui, déployé des troupes armées le long de la frontière de 744 kilomètres avec l'Afghanistan pour garantir sa sécurité et empêcher tout accès aux exilés.

Fin juillet 2021, le Tadjikistan s'était prononcé en faveur de l'accueil des réfugiés afghans mais cette initiative a été abandonnée en réponse à la nervosité des pays voisins. En tant que membre de l'Organisation du traité de sécurité collective⁸⁹, le Tadjikistan doit tenir compte des opinions des États membres qui sont également massivement anti-réfugiés. Depuis, le Tadjikistan a fermé ses frontières, a cessé de renouveler les permis temporaires de séjour depuis juillet 2021⁹⁰ et a commencé à avoir recours à la détention et aux expulsions illégales des Afghans y compris des femmes et des enfants⁹¹. La directrice de la protection internationale du HCR, Elizabeth Tan a exigé en août 2022 que « *le Tadjikistan cesse de détenir et d'expulser des réfugiés, une action qui met clairement des vies en danger* » et dénoncé un « *retour forcé des réfugiés [...] contraire à la loi et [qui] va à l'encontre du principe de non-refoulement* »⁹².

Concernant le Kirghizstan, le président a suggéré la création d'une ceinture de sécurité dans la région visant à contrôler les flux migratoires⁹³.

Plusieurs États ont pourtant proposé à ces pays, comme aux autres États limitrophes de l'Afghanistan, une assistance financière pour les encourager à accepter les exilés sur leur territoire. En août 2021, les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne, réunis lors d'un conseil extraordinaire avaient dans ce sens publié une déclaration commune exprimant leur détermination à « *renforcer le soutien aux pays du voisinage immédiat de l'Afghanistan afin de veiller à ce que ceux qui en ont besoin reçoivent une protection adéquate, principalement dans la région* »⁹⁴. Cependant, les pays d'Asie centrale n'ont pas été convaincus par la proposition financière européenne et ont exprimé leur refus de subir les conséquences d'une crise qu'ils considèrent générée par les Occidentaux⁹⁵. Les États-Unis ont également exhorté les États d'Asie centrale à accorder une protection temporaire aux Afghans ayant travaillé avec les forces internationales : cette requête a fait l'objet d'une vigoureuse opposition de la part de Vladimir Poutine.

En tant qu'anciennes entités du bloc soviétique, l'opinion de la Russie a en effet du poids sur les choix effectués par les pays d'Asie centrale. Or, le président russe souhaite empêcher l'émer-

86 *Idem.*

87 HCR, *Afghanistan crisis update - Women and girls in displacement*, septembre 2022.

88 The Diplomat, *No Place for Afghan Refugees in Central Asia*, 20 novembre 2021.

89 L'Organisation du traité de sécurité collective est une organisation à vocation politico-militaire fondée le 7 octobre 2002, dont les objectifs affichés sont « le renforcement de la paix, internationale et régionale ». Elle regroupe l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan. Dans les faits, la coalition est largement dominée par la Russie, du moins jusqu'en 2022 et la forte mobilisation des forces russes en Ukraine.

90 The Diplomat, *No Place for Afghan Refugees in Central Asia*, 20 novembre 2021.

91 HCR, *Commentaire d'actualité du HCR : La plupart des Afghans en quête de sécurité continuent de faire face à la fermeture des frontières*, 1^{er} décembre 2022.

92 *Idem.*

93 The Diplomat, *What Explains Tajikistan's Evolving Position on Afghan Refugees*, 22 septembre 2021.

94 Conseil européen, *Déclaration concernant la situation en Afghanistan*, 31 août 2021.

95 The Diplomat, *No Place for Afghan Refugees in Central Asia*, 20 novembre 2021.

gence et l'infiltration de groupes terroristes dans sa zone d'influence⁹⁶. Les gouvernements d'Asie centrale craignent ainsi que l'admission des réfugiés entraîne des problèmes sécuritaires⁹⁷. Ces craintes ont été renforcées par un attentat à l'ambassade de Russie le 5 septembre 2022⁹⁸.

B. Les relations sino-afghanes : primauté des intérêts sécuritaires et économiques

Une petite frontière de 76 kilomètres sépare la Chine et l'Afghanistan. Elle oppose deux régimes aux antipodes l'un de l'autre : d'un côté, la Chine persécute les Ouïghours, minorité musulmane du Xinjiang, tandis que les talibans imposent un régime sunnite rigoriste. Lors d'une rencontre entre le ministre des Affaires étrangères chinois Wang Yi et le mollah taliban Abdul Ghani Baradar en date du 28 juillet 2021, a été rappelé l'intérêt pour la Chine à ce que la frontière sino-afghane soit sécurisée afin d'éviter la propagation d'un foyer terroriste au Xinjiang, et de préserver les intérêts économiques⁹⁹.

C. En Inde, une protection favorable aux communautés sikhes et hindoues

Depuis la fermeture de l'ambassade indienne à Kaboul le 18 août 2021, le gouvernement a annoncé vouloir aider ceux qui fuient les talibans en soutien du précédent gouvernement. L'Inde a ainsi lancé un visa électronique d'urgence pour les réfugiés afghans. Les titres de séjour sont attribués pour six mois et sont traités rapidement à New Delhi¹⁰⁰.

L'Inde ne possède pas de statut de demandeur d'asile, l'examen se fait donc au cas par cas et à l'aide des agences de sécurité, selon le ministère de l'Intérieur. En novembre 2022, le HCR recensait 10 064 Afghans reconnus réfugiés et 6 255 demandeurs d'asile¹⁰¹.

Malgré un accueil possible en Inde, l'accès aux e-visas facilité et même des vols d'évacuation organisés par l'Inde peu après l'arrivée des talibans, les Afghans préfèrent se rendre dans d'autres États pour plusieurs raisons : l'absence d'emplois, l'économie affaiblie en raison de la pandémie ainsi que la situation des droits de l'homme qui s'est fortement aggravée sous le gouvernement nationaliste de M. Modi. Ce dernier a d'ailleurs avancé vouloir donner la priorité aux sikhs et aux hindous d'Afghanistan dans la délivrance de visas pour l'évacuation d'urgence¹⁰².

D. L'Iran, une terre d'accueil saturée

L'Iran, qui partage près de 900 km de frontière avec l'Afghanistan, est l'un des pays qui compte le plus de réfugiés au monde : le HCR recense 780 000 Afghans titulaires de cartes de réfugiés¹⁰³. D'après les estimations du gouvernement iranien, 2.2 millions d'exilés afghans seraient présents sur le territoire, en situation irrégulière¹⁰⁴.

Dès la mi-août 2021, le gouvernement a installé des camps temporaires pour les réfugiés fuyant l'Afghanistan, mais sa frontière est restée fermée à la plupart des demandeurs d'asile afghans, l'entrée étant limitée aux personnes munies de passeports et de visas valides. Le HCR a cependant connaissance du passage de demandeurs d'asile vers les pays voisins par des voies non officielles et par le recours à des passeurs pour quitter l'Afghanistan. Les exilés transitent vers le poste-frontière d'Islam Qala dans la province afghane d'Herat, franchissent un mur de deux

96 The Diplomat, [What Explains Tajikistan's Evolving Position on Afghan Refugees](#), 22 septembre 2021.

97 Voir notamment : Le Figaro, [Les pays frontaliers de l'Afghanistan anticipent une victoire des talibans](#), 9 août 2021.

98 Le Monde, [À Kaboul, deux employés de l'ambassade russe et quatre Afghans tués dans un attentat revendiqué par l'EI](#), 5 septembre 2022.

99 Le Figaro, [Les pays frontaliers de l'Afghanistan anticipent une victoire des talibans](#), 9 août 2021.

100 RFI, [L'Inde lance un visa électronique d'urgence pour les réfugiés afghans](#), 18 août 2021.

101 HCR, [Refugee data finder](#), consulté le 28 novembre 2022.

102 RFI, Op.cit.

103 HCR Refugee data finder, Op. cit.

104 *Idem*.

mètres de haut depuis la province de Nimroz, ou se rendent au Pakistan pour tenter d'atteindre l'Iran¹⁰⁵. La plupart d'entre eux ont indiqué avoir été exposés à de graves risques en termes de protection au cours de leur voyage, notamment des extorsions, des passages à tabac et d'autres violences, en particulier à l'encontre des femmes et des jeunes filles¹⁰⁶.

1. Conditions de vie en Iran

L'Iran a pendant des années pratiqué une politique d'asile dite inclusive qui s'est traduite par l'absence de camps et une intégration dans le système éducatif et les dispositifs de logement. Le gouvernement iranien a cependant adopté en 2001 une directive appelée « *No-Go Areas* » (NGA) qui impose des restrictions de mouvements aux réfugiés. Ces personnes ne peuvent pas voyager ou s'établir dans certaines provinces, ou parties de province, sans un permis spécial délivré par les autorités locales.

Une partie des Afghans présents dans le pays possède une carte d'identité appelée *amayesh*. Les détenteurs de la carte *amayesh* font cependant face à un ensemble d'obstacles bureaucratiques pour conserver leur statut et la moindre erreur peut conduire à la perte permanente de la carte et donc à un éventuel renvoi. La rareté des campagnes de réenregistrement, le manque d'assistance pour comprendre les procédures bureaucratiques et les frais de renouvellement de la carte sont autant d'obstacles que les réfugiés doivent surmonter pour maintenir leur statut légal en Iran¹⁰⁷. Le HCR indique cependant qu'une campagne pour le renouvellement des cartes *amayesh* a été entamée en juillet 2022¹⁰⁸.

Les Afghans sont confrontés à des obstacles juridiques, des difficultés d'accès à la santé et à l'emploi¹⁰⁹ et sont particulièrement vulnérables aux difficultés économiques et sociales ainsi qu'à l'exploitation, y compris la traite¹¹⁰. Souvent considérés comme des immigrants illégaux, ils vivent dans des conditions difficiles avec un accès très limité à l'emploi - sans accès à un permis de travail, les Afghans en situation irrégulière doivent se contenter d'emplois précaires sous-payés - et d'un accès très limité aux soins de santé.

Les Afghans en situation irrégulière risquent à tout moment l'arrestation et le renvoi forcé. Ils doivent donc veiller à éviter les autorités de police qui patrouillent à la recherche des clandestins. Cette crainte conduit à vivre dans la peur des contrôles et à limiter les déplacements, rendant les conditions de vie encore plus précaires.

Les Afghans arrêtés sont placés dans des camps à la frontière irano-afghane dans le but d'être reconduits dans leur pays. Ils sont susceptibles d'y subir des actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements avant de faire l'objet d'un renvoi¹¹¹. Des Afghans, dans la ville proche d'Herat, ont raconté que ceux qui n'avaient pas les moyens de payer leur voyage retour pour l'Afghanistan étaient détenus dans des camps où ils font état de mauvais traitements¹¹². Selon plusieurs témoignages, ils peuvent être entassés, parfois jusqu'à 1 500, dans des salles sombres, sans fenêtre, avec une seule porte¹¹³.

Un journaliste afghan, qui avait obtenu un visa pour la France dans le cadre la mission *Apagan* n'a cependant pas pu atteindre l'aéroport de Kaboul à cause de l'explosion qui y eu lieu. Il a été contraint de patienter deux mois afin d'obtenir le visa sollicité à Kaboul, lui permettant d'entrer sur le territoire iranien. Après avoir rempli un dossier en ligne, il se souvient avoir fait la queue durant des heures, trouvant parfois porte close. Une fois le visa en poche (pour une valeur approchant les 100€), il a dissimulé ses documents professionnels et a traversé la frontière depuis Herat. Après une vérification d'identité et la remise d'un pot-de-vin, il a pu entrer en Iran. Il s'est rapidement trouvé en situation irrégulière, l'Iran n'ayant pas prolongé son visa. Il relate être resté caché afin d'éviter le renvoi forcé.

105 Amnesty International, *Des afghans repoussés par des tirs aux frontières de l'Iran et de la Turquie*, 31 août 2022.

106 HCR, *Commentaire d'actualité du HCR : La plupart des Afghans en quête de sécurité continuent de faire face à la fermeture des frontières*, 1^{er} décembre 2022.

107 OSAR, *Iran : Le statut légal des réfugiés afghans*, 4 septembre 2018.

108 HCR, *Announcement on the launch of registration for Amayesh cards 17 and Hoviat cards 16*, 11 juillet 2022.

109 Refugee Sponsorship Training program, *Afghanistan*, consulté le 29 novembre 2022.

110 Département d'État américain, *Rapport 2022 sur la traite des personnes en Iran*, 2022.

111 Amnesty International, *Des Afghans repoussés par des tirs aux frontières de l'Iran et de la Turquie*, 31 août 2022.

112 L'express, *L'Iran continue d'expulser des Afghans, qui dénoncent des brutalités*, 11 novembre 2021.

113 *Idem*.

Le jour de son départ vers la France, il a été contraint de payer à la police iranienne l'équivalent de 7€ par jour passé en situation irrégulière.

Propos recueillis le 03 novembre 2022 , auprès d'un journaliste afghan

Avec une dégradation de la situation en Afghanistan et une diminution des retours volontaires, le gouvernement iranien a graduellement augmenté la pression sur les Afghans sans-papiers et a procédé à un plus grand nombre d'arrestations et de renvois depuis le mois d'août 2021 en violation de l'avis de non-retour émis par le HCR¹¹⁴.

Les médias locaux rapportent que jusqu'à 5 000 Afghans arrivent chaque jour en Iran. Parallèlement, le HCR estime qu'en moyenne 3 000 Afghans ont été expulsés quotidiennement d'Iran vers l'Afghanistan entre août et novembre 2021¹¹⁵.

« Mon enfance était difficile avec ma famille, surtout avec mon père très strict et traditionnel. Je n'ai pas pu aller à l'école longtemps (jusqu'à l'âge de 10 ans seulement). Mes frères et mon père travaillaient toujours de manière non déclarée, dans le bâtiment, parfois pas payés ou peu ; nous n'avions pas le droit d'avoir un compte bancaire, ni le droit d'acheter un bien immobilier, ni même de louer un appartement directement à un Iranien (alors on passait par un intermédiaire). Tout cela parce que nous n'étions pas de nationalité iranienne ».

Propos recueillis le 23 septembre 2022 auprès d'une jeune femme afghane hébergée dans un CADA de Forum réfugiés, née en Iran en 1991

Les naissances lors de l'exil entraînent des difficultés d'enregistrement à l'état civil car les enfants nés d'unions entre ressortissants afghans et iraniens ne reçoivent pas de certificat de naissance et deviennent de ce fait apatrides. Le gouvernement iranien refuse d'attribuer la citoyenneté aux Afghans mariés à des femmes iraniennes¹¹⁶.

Les filles afghanes sont particulièrement vulnérables aux mariages forcés avec des hommes vivant en Iran, ce qui conduit souvent à leur victimisation dans le trafic sexuel et le travail forcé, y compris la servitude domestique. Le mariage précoce augmente en Iran et serait plus répandu dans les communautés des quartiers à faibles revenus des grandes villes, souvent avec le consentement des parents ; les filles dans ces mariages peuvent être exposées au trafic sexuel ou à la servitude domestique¹¹⁷.

« Mes parents sont peut-être arrivés en Iran il y a 30 ans, de manière irrégulière. Ensuite, tous les membres de ma famille ont eu des permis de séjour, renouvelés chaque année. Moi aussi j'ai eu une carte ; mais les 5 dernières années passées en Iran, je ne pouvais plus la faire renouveler, à cause de mon mari : quand nous avons divorcé, mon ex-mari a conservé tous mes documents et ne voulait plus me les rendre ; ma carte de séjour a fini par expirer et je n'ai donc pas pu la faire renouveler car je ne l'avais plus en ma possession. Je n'ai jamais eu de passeport afghan ; [...] mes parents et mes frères nés en Afghanistan avaient une taskera mais moi je n'en ai jamais eue. Je n'ai jamais obtenu d'acte de naissance de la part des autorités iraniennes ».

Propos recueillis le 23 septembre 2022 auprès d'une jeune femme afghane hébergée dans un CADA de Forum réfugiés, née en Iran en 1991

114 HRW, *Déclaration de l'Alliance pour les droits humains en Afghanistan*, 20 juin 2022.

115 HCR, *Commentaire d'actualité du HCR : La plupart des Afghans en quête de sécurité continuent de faire face à la fermeture des frontières*, 1^{er} décembre 2022.

116 OSAR, *Op. cit.*

117 Département d'État américain, *Op. cit.*

E. Le Pakistan, premier pays d'accueil des réfugiés afghans

Nouvelles arrivées d'Afghans au Pakistan entre mai 2021 et janvier 2022

Mois	Mai 2021	Juin 2021	Juill. 2021	Août 2021	Sept. 2021	Oct. 2021	Nov. 2021	Déc. 2021	Janv. 2022
Nombre de nouvelles arrivées	3 037	4 420	7 992	35 289	25 440	14 779	11 655	5 430	2 193

Source : HCR¹¹⁸

1. Droit d'asile et droit au séjour au Pakistan

Le Pakistan qui accueille un flux conséquent d'exilés afghans n'est pas signataire de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. La loi ne prévoit pas l'octroi de l'asile ou du statut de réfugié et le gouvernement n'a pas établi de système de protection des réfugiés. En l'absence d'un cadre juridique national, le HCR délivre les certificats de demandeur d'asile et procède à la détermination du statut de réfugié dans le cadre de son mandat. Le Pakistan accepte les statuts de réfugiés délivrés par le HCR et autorise les demandeurs d'asile, ainsi que les réfugiés, à rester dans le pays en attendant l'identification d'une solution durable¹¹⁹.

En avril 2021, le gouvernement, soutenu par le HCR a effectué le premier recensement des réfugiés au Pakistan. Les données de quelques 1,4 million de réfugiés afghans ont été enregistrées et ces derniers se sont vu remettre des cartes d'identité biométriques. La campagne a permis de recenser 200 000 enfants de moins de cinq ans et de mettre à jour plus de 700 000 nouvelles cartes d'identité biométriques (valides jusqu'au 30 juin 2023)¹²⁰. Ces cartes d'identité biométriques représentent un outil de protection essentiel pour les réfugiés afghans et leur garantissent un accès plus rapide et plus sûr aux systèmes de santé et d'éducation, ainsi qu'aux services bancaires. Le recensement a permis aux réfugiés afghans de signaler toute vulnérabilité ou besoin de protection spécifique.

Les problématiques sécuritaires sont également évoquées avec la crainte que des talibans entrent au Pakistan en se faisant passer pour des réfugiés. Sur la frontière de près de 2 430 kilomètres, les travaux de construction de longues clôtures et de barbelés entamés en 2017¹²¹ sont terminés¹²². La frontière est bordée de cinq passages et de multiples tours de guets, tandis qu'une surveillance est exercée par des drones¹²³.

2. Conditions de vie sur place

Les premiers réfugiés afghans étaient logés dans des camps de réfugiés mis en place par le gouvernement, à l'aide du HCR. Au fil des années, les camps se sont transformés en villages, ressemblant aux autres villages pakistanais. En 2002, le HCR estimait qu'il existait plus de 300 villages constitués par des réfugiés afghans, mais il n'en restait que 54 en 2021¹²⁴, les Afghans s'étant mélangés à la population pakistanaise dans les zones rurales et urbaines.

Les réfugiés afghans peuvent recourir aux services de la police et des tribunaux, mais certains appréhendent de le faire. Aucun rapport n'a fait état de réfugiés auxquels l'accès aux établissements de santé a été refusé en raison de leur nationalité¹²⁵.

118 HCR, [News arrivals from Afghanistan](#), février 2022.

119 USDOS, [Rapport annuel sur les droits de l'homme en 2021 au Pakistan](#), 2021.

120 HCR, [Le Pakistan clôture sa campagne de délivrance de cartes d'identité biométriques aux réfugiés afghans enregistrés](#), 4 janvier 2022.

121 Le point, [Le Pakistan construit une barrière à sa frontière avec l'Afghanistan](#), 27 mars 2017.

122 The Nation, [2680 kms fencing along Pak-Afghan border completed, Sh Rashid tells Senate](#), 21 janvier 2022.

123 Al Jazeera, [La barrière frontalière Pakistan-Afghanistan, un pas dans la bonne direction](#), 25 février 2021.

124 EUAA, [Report Pakistan – Situation of afghans refugees](#), mai 2022, p. 24.

125 *Ibid.*, p. 84.

Selon le HCR, il n'existe pas de réglementation officielle limitant la liberté de mouvement¹²⁶. Les Afghans résidant au Pakistan peuvent se rendre dans d'autres régions, mais ceux qui n'ont pas de documents légaux ou de documents de voyage risquent d'être appréhendés lorsqu'ils se déplacent en dehors de leur lieu de résidence. Une enquête montre une cohésion sociale relativement élevée parmi les résidents d'origine afghane et pakistanaise¹²⁷ malgré une assimilation des Afghans au terrorisme par le précédent gouvernement.

Le HCR a recensé les besoins des ressortissantes et ressortissants afghans réfugiés au Pakistan en 2021. Il ressort de l'étude qu'ils ont des besoins similaires en termes d'accès à un logement (87% d'entre eux), à des moyens de subsistance (82% d'entre eux) et à de la nourriture (78% d'entre eux). 42% d'entre eux ont besoin d'une assistance médicale, 17% des réfugiés afghans au Pakistan font état d'une nécessaire aide en raison de traumatismes physiques et psychiques et 13% d'entre eux pour rechercher les membres de leurs familles disparus¹²⁸.

La constitution prévoit une éducation gratuite et obligatoire pour tous les enfants âgés de 5 à 16 ans, quelle que soit leur nationalité. Tout enfant réfugié titulaire d'une carte POR pourrait, en théorie, être admis dans les établissements d'enseignement public après avoir rempli les documents appropriés¹²⁹. Cependant, pour les élèves plus âgés, en particulier les filles des villages de réfugiés, l'accès à l'éducation demeure difficile.

En 2020, lorsque les établissements scolaires ont réouvert après la pandémie, 13 millions d'enfants, dont 60% de filles n'ont pas été scolarisés¹³⁰. On note que plus le niveau augmente, plus il est difficile, notamment pour les filles issues des villages de réfugiés, d'accéder à l'enseignement¹³¹.

Si une femme afghane a la possibilité, en épousant un ressortissant pakistanais, d'obtenir la nationalité pakistanaise du fait de cette union, en revanche, un homme étranger ne peut prétendre à la nationalité en épousant une femme pakistanaise. Cette disposition sépare des familles lorsque les autorités pakistanaises procèdent à l'expulsion d'hommes afghans mariés à des ressortissantes pakistanaises¹³².

3. Renvois vers l'Afghanistan

Le Pakistan plaide, depuis plusieurs années, pour le rapatriement des Afghans chez eux et pour la fermeture par les autorités des camps de fortune des Afghans nouvellement arrivés. Entre le mois de mars et la fin du mois de décembre 2021, plus d'un million et demi d'Afghans ont regagné leur pays avec l'assistance de l'UNHCR et de ses partenaires. Plusieurs camps ont été fermés. Le mouvement de rapatriement est beaucoup plus ample que prévu¹³³.

En parallèle, l'État procède à des renvois forcés. Au Pakistan, les renvois de 1 800 Afghans ont été signalés au cours des mois de septembre et d'octobre 2021¹³⁴, dont des femmes et des enfants, principalement depuis les provinces du Sindh et du Balouchistan¹³⁵.

126 *Ibid*, p. 45.

127 *Ibid*, p. 44.

128 HCR, [News arrivals from Afghanistan](#), février 2022.

129 *Ibid*, p. 72.

130 *Ibid*, p. 74.

131 *Ibid*, p. 79.

132 EUAA, Op.cit, p. 36.

133 HCR, [Rapport global 2022 de l'UNHCR](#), 2022.

134 HCR, [Commentaire d'actualité du HCR : La plupart des Afghans en quête de sécurité continuent de faire face à la fermeture des frontières](#), 1^{er} octobre 2020.

135 HCR, [Rapport de situation, situation afghane 2021](#), consulté le 28 novembre 2022.

II. Le soutien limité de la communauté internationale aux États limitrophes

Les États limitrophes n'ayant pas la volonté ou/ni la capacité d'accueillir des exilés afghans sur leurs territoires, le soutien de la communauté internationale est crucial.

Dans son allocution datée du 16 août 2021, le président Emmanuel Macron a notamment indiqué que la France porterait, avec d'autres États européens, « *une initiative pour construire sans attendre une réponse robuste, coordonnée et unie qui passera par [...] la mise en place de coopérations avec les pays de transit et d'accueil comme le Pakistan, la Turquie ou l'Iran* »¹³⁶. Évoquant la situation en Afghanistan le 31 août 2021, les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne ont par ailleurs indiqué que « *l'Union européenne s'impliquera et renforcera son soutien aux pays tiers, en particulier aux pays voisins et de transit* »¹³⁷.

Si des efforts ont bien été initiés, les aides proposées aux pays d'accueil et les voies d'accès légales permettant aux réfugiés de rejoindre d'autres pays demeurent limitées¹³⁸.

A. Le soutien destiné aux Afghans réfugiés dans les pays limitrophes

Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) soutient les pays d'accueil à travers l'engagement de fonds dédiés aux populations afghanes. Ses lignes budgétaires sont orientées vers la santé, l'éducation et la sécurité afin de trouver des solutions durables. Le HCR dirige les fonds de ce programme vers l'Afghanistan, l'Iran, le Pakistan, le Tadjikistan et le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

En Iran, les besoins et les vulnérabilités des réfugiés ont considérablement augmenté au cours des dernières années en raison de l'impact sanitaire lié à la Covid-19 et au déclin de l'économie. La plupart des réfugiés n'ont pas les moyens de payer les biens et services de base, les femmes et les filles étant particulièrement touchées. Le HCR est intervenu notamment auprès de quelques 6 500 Afghans nouvellement arrivés en leur fournissant une aide au logement ainsi qu'aux dons de nourriture. Sur le terrain, le HCR a également renforcé la coordination inter-institutions en matière de préparation aux situations d'urgence tout en distribuant des articles de secours de base le long des régions frontalières afin de répondre aux besoins des 50 000 nouveaux arrivants¹³⁹.

En parallèle, depuis la prise de pouvoir des talibans, le HCR a plaidé auprès du gouvernement iranien contre le retour forcé des Afghans et a insisté pour renforcer le système d'asile et l'enregistrement des nouveaux arrivants. En 2021, 17 avocats engagés par le HCR ont aidé plus de 4 000 personnes relevant de sa compétence avec des consultations juridiques sur la naturalisation, le droit de la famille et d'autres questions. Concernant l'éducation, le HCR a cofinancé la construction d'écoles et organisé un soutien en matière d'alphabétisation. Le HCR a également apporté un soutien dans le secteur de la santé en achetant des fournitures médicales, en réhabilitant des centres de santé dans des provinces accueillant des réfugiés et a financé la couverture d'assurance nationale de 120 000 réfugiés jugés vulnérables.

Le HCR a également joué un grand rôle au Pakistan. Tandis que l'Etat s'était montré exemplaire en termes d'accueil des réfugiés afghans en leur accordant l'accès aux établissements publics de santé et d'éducation jusqu'en 2021, cette approche a été remise en cause suite à l'arrivée des talibans. L'accès au territoire a alors été refusé aux Afghans qui n'avaient pas de documents de voyage valables mais qui cherchaient une protection internationale a été considérablement limité. Le HCR est intervenu au Pakistan dans ce contexte précaire en traitant plus de 100 000 demandes de protection internationale¹⁴⁰.

136 Élysée, [Allocution relative à la situation en Afghanistan](#), 16 août 2021.

137 Conseil de l'UE, [Déclaration concernant la situation en Afghanistan](#), 31 août 2021.

138 Sur le soutien de l'UE, voir *infra* Chapitre 2.

139 HCR, [Rapport de situation, situation afghane 2021](#), consulté le 28 novembre 2022.

140 HCR, [Rapport de situation, situation afghane 2021](#), consulté le 28 novembre 2022.

Le HCR au Pakistan a collaboré avec 32 partenaires, dont 13 agences des Nations Unies, 11 organisations internationales et 8 organisations non gouvernementales. En partenariat avec le FNUAP, l'UNICEF, le PAM et l'OMS, le HCR a préparé un plan d'urgence intégré au plan régional de préparation et d'intervention pour les réfugiés en Afghanistan à mesure que le conflit en Afghanistan s'intensifiait. Ce plan a mobilisé 51,8 millions de dollars destinés au Pakistan¹⁴¹.

En parallèle, le HCR a assisté les Afghans en surveillant les frontières et en faisant un travail de collecte d'informations, d'établissements de rapports, d'enregistrements des réfugiés et des sans-papiers. L'organisme a également contribué à l'achat d'articles de première nécessité pour les nouveaux arrivants¹⁴².

Lors des campagnes d'enregistrements des réfugiés organisées par le gouvernement, le HCR a renforcé les services de protection pour couvrir les plus vulnérables. Cela comprenait des services de lutte contre la violence sexiste et de protection de l'enfance, la fourniture d'un soutien en matière de santé mentale et psychosociale, une assistance juridique et, dans des cas exceptionnels, une aide en espèces limitée¹⁴³.

Le HCR est également présent pour encadrer le retour des ressortissants afghans depuis les États frontaliers. L'aide au retour volontaire pour les réfugiés afghans enregistrés qui décident de rentrer d'Iran et du Pakistan en Afghanistan dans le cadre du programme de rapatriement volontaire facilité du HCR est ajustée depuis le 1^{er} août 2022 : les rapatriés afghans qui ont reçu un formulaire de rapatriement volontaire dans les centres de rapatriement volontaire du HCR peuvent recevoir 375 dollars par personne dans les centres d'encaissement désignés en Afghanistan. Il est rappelé aux réfugiés afghans que tout retour en Afghanistan doit être fondé sur un choix libre et éclairé¹⁴⁴.

Recommandation 3

La communauté internationale doit apporter un soutien aux pays voisins de l'Afghanistan pour assurer un accueil digne des réfugiés et une protection conforme aux engagements internationaux en matière d'asile. Ces actions, qui ne peuvent exonérer les États européens de leurs obligations dans ce domaine, doivent prendre en compte les impératifs liés au respect des droits fondamentaux.

B. Le soutien aux pays limitrophes via le développement de voies légales d'accès vers d'autres pays d'asile

L'un des principaux dispositifs dont disposent les États pour soulager les pays dits de « premier asile », fortement impactés par l'accueil des réfugiés afghans, est la réinstallation.

La réinstallation consiste à transférer des réfugiés vulnérables identifiés par le HCR depuis leur premier pays d'asile vers un État tiers. Elle constitue la principale voie légale d'accès pour les réfugiés, notamment vers les pays européens.

En juin 2021, le HCR avait souligné les besoins de réinstallation de 96 234 Afghans (dont 83% en Iran) dans le cadre de son rapport sur les besoins de réinstallations pour l'année 2022. L'instance onusienne a donc identifié précisément, avant même la prise de pouvoir des talibans, près de 100 000 personnes ayant un besoin urgent de quitter le pays de premier asile dans lequel ils se trouvent et dont le dossier peut être immédiatement soumis aux États souhaitant les protéger durablement. Alors que le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Filippo Grandi,

141 HCR, [Rapport de situation, situation afghane 2021](#), consulté le 28 novembre 2022.

142 *Idem*.

143 *Idem*.

144 HCR, [Annonce: Adjustments in UNHCR voluntary return support for registered Afghan refugees in Iran and Pakistan](#), 20 juillet 2022.

avait demandé le 7 octobre 2021 à l'Union européenne de s'engager pour la réinstallation d'au moins 42 500 réfugiés sur une période de 5 ans, le sommet de l'UE sur la réinstallation qui s'est tenu ce même jour n'a abouti à aucun engagement ferme des États membres¹⁴⁵.

Dans sa communication annuelle sur les besoins de réinstallation, le HCR a estimé en juin 2022 que les Afghans avaient le deuxième besoin au niveau mondial : 274 000 réfugiés Afghans seraient concernés en 2023 soit 14% des 2 003 982 personnes en besoin de réinstallation dans le monde¹⁴⁶. Le HCR a notamment demandé aux pays européens de s'engager collectivement à recevoir 8 500 réfugiés afghans en 2023¹⁴⁷. En novembre 2022, l'Union européenne n'avait pas encore communiqué sur les engagements pris par chacun des États membres pour la réinstallation des Afghans.

Malgré ces besoins élevés et ces appels du HCR, la réinstallation des Afghans est restée limitée en 2021 comme sur les dix premiers mois de l'année 2022. Sur cette période de 22 mois, les Afghans ont principalement été réinstallés depuis l'Inde, la Turquie et l'Iran. Les pays de destination sont majoritairement les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie.

Principaux pays de départ et d'accueil des réinstallés afghans, 2021

	Pakistan	Iran	Turquie	Inde	Sri Lanka	Malaisie	Syrie	Indonésie	Autres	TOTAL
États-Unis	8		700	20	23	8		148		911
Canada			130	6	1	16		44		202
Espagne			4							4
Suisse			78							78
France		5								3
Allemagne										
Australie	5	6		26		35				80
Royaume-Uni		20					11			31
Islande		18								18
Norvège		9		4						13
Suède		16		10						31
Finlande	4	5								10
Nouvelle-Zélande		22				103				125
TOTAL	17	96	912	66	24	162	11	192	26	1506

Source : HCR¹⁴⁸

145 Forum réfugiés, *L'asile en France et en Europe*, juin 2022.

146 HCR, *Projected Global Resettlement Needs Assessment for 2023*, 21 juin 2022.

147 HCR, *UNHCR resettlement needs, complementary pathways, and key priorities for 2023*, juin 2022.

148 HCR, *Statistiques sur les réfugiés*, consulté le 29 novembre 2022.

Principaux pays de départ et d'accueil des réinstallés afghans, 2022 (10 mois)

	Pakistan	Iran	Turquie	Inde	Sri Lanka	Indonésie	Malaisie	Syrie	Autres	TOTAL
États-Unis			246	38	10	8	6			317
Canada	5		641	31	7	79	49			838
Espagne			5							5
Suisse			95							95
France										
Allemagne										
Australie		20	394	62	31	172	77			788
Royaume-Uni		5	43		3	12		4		67
Islande		1								1
Norvège		4								4
Suède		12	124	9		1				151
Finlande		10		1						11
Nouvelle-Zélande		36				19	32			87
TOTAL	5	88	1 548	141	51	291	164	4	72	2 364

Source : HCR¹⁴⁹

D'autres voies que celle de la réinstallation existent pour les réfugiés comme la mobilité étudiante, le parrainage privé, les visas humanitaires ou encore la réunification familiale. Ces voies complémentaires doivent être mises en place de manière additionnelle et coordonnée aux programmes de réinstallation. L'ensemble de ces programmes doivent inclure des dispositifs d'accompagnement à l'intégration adaptés aux besoins des publics réfugiés, et/ou être articulés avec les autres dispositifs nationaux d'accueil et d'accompagnement¹⁵⁰.

À l'exception des visas humanitaires, qui ont servi de base légale à l'arrivée en France des Afghans évacués dans le cadre des opérations spéciales menées depuis 2021¹⁵¹, et de la réunification familiale, qui est mise en œuvre pour plusieurs milliers de personnes chaque année malgré des difficultés récurrentes¹⁵², les voies complémentaires à la réinstallation demeurent très marginales pour les Afghans et aucune donnée ne permet de documenter précisément ces dispositifs.

Recommandation 4

Des engagements en matière de réinstallation doivent être pris par les États (notamment européens), visant spécifiquement les réfugiés Afghans (comme ce fut le cas à l'occasion de la crise syrienne) sans impacter les engagements déjà en cours.

149 *Idem*.

150 Forum réfugiés, *Voies légales d'accès à la protection internationale*, février 2021.

151 Sur ces opérations spéciales, voir supra dans l'introduction du rapport.

152 Sur la mise en œuvre de la réunification familiale des Afghans vers la France, voir infra dans ce rapport.

Parallèlement aux procédures de réunification familiale, Forum réfugiés-recommande aux États de développer les dispositifs de parrainage familial permettant à une personne, bénéficiant ou non d'un statut de protection internationale, d'accueillir des membres élargis de sa famille affectés par un conflit ou bénéficiant d'un statut de protection.

Forum réfugiés appelle les autorités nationales en France et en Europe à faciliter l'accès à des voies légales d'entrée complémentaires à la réinstallation à destination des Afghans et à soutenir les organisations souhaitant s'inscrire dans ces programmes d'accueil.

Forum réfugiés salue les démarches initiées par le Parlement européen ces dernières années pour développer une approche européenne du visa humanitaire, et appelle les autorités européennes à saisir cette opportunité pour répondre à la crise afghane.

Chapitre 2.

De nombreux obstacles pour les Afghanes en quête de protection en Europe

Principalement exilées dans les pays limitrophes de l'Afghanistan, seule une minorité d'Afghanes trouvent refuge dans les pays de l'Union européenne. Parmi les 2 712 869 réfugiés afghans dans le monde au 31 décembre 2021, le HCR n'en recensait que 346 936 (12,8%) au sein des pays de l'UE¹⁵³. À la mi-2022, ils étaient 2 840 672 millions dans le monde et seulement 387 822 (13,7%) dans l'UE¹⁵⁴.

Les arrivées irrégulières de migrants et réfugiés en Europe ont connu un pic historique en 2015 avec plus d'un million de personnes identifiées. Après une forte baisse les années suivantes, avec des arrivées au plus bas lors de la crise sanitaire de 2020 (95 774), une hausse est constatée depuis 2021. Cette année-là, 123 318 personnes sont arrivées vers l'Espagne, l'Italie, Malte, Chypre, ou la Grèce. Sur les 11 premiers mois de l'année 2022, le total des arrivées s'élevait à 144 387 personnes selon les chiffres du HCR¹⁵⁵, dont 137 052 par voie maritime et 7 335 par voie terrestre. Sur cette période, 1 846 décès et disparitions ont été recensés par le HCR¹⁵⁶. Le nombre d'arrivées toutes nationalités confondues a augmenté puisqu'on passe d'une moyenne de 10 295 arrivées mensuelles sur l'ensemble de l'année 2021 à 13 073 arrivées entre janvier et novembre 2022¹⁵⁷.

Du 1^{er} janvier 2021 au 31 octobre 2022, les Afghans représentaient le 5^{ème} principal pays d'origine (après Tunisie, Égypte, Bangladesh et Syrie) des primo-arrivants, avec 10 314 arrivées (7,8% du total) d'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)¹⁵⁸. L'OIM fait également état d'un nombre d'arrivées d'Afghans par l'Italie, la Grèce et la Bulgarie pendant le premier semestre 2022 (8 623 individus) qui est presque trois fois plus élevé que le nombre d'arrivées sur la même période en 2021 (2 462 individus)¹⁵⁹.

153 HCR, [Refugee data finder](#), consulté le 6 décembre 2022.

154 *Idem*.

155 Les chiffres de l'OIM diffèrent sur ce point avec 169 046 arrivées, [OIM, Arrivées en Europe](#), consulté le 6 décembre 2022.

156 HCR, [Portail de données opérationnelles](#), consulté le 6 décembre 2022.

157 *Idem*.

158 HCR, [Europe situations: data and trends](#), consulté le 6 décembre 2022.

159 OIM, [Displacement Tracking Matrix Europe](#), avril – juin 2022.

Les données du HCR nous apprennent par ailleurs que les Afghans représentent 16% des arrivées en Grèce par la mer entre janvier et août 2022. 64% sont des hommes (41% adultes et 23% enfants) et 37% sont des femmes (22% adultes et 15% enfants). Sur cette période, les Afghans représentent 33% des arrivants de Lesbos, 8% des îles Dodecanese, mais aucune arrivée n'est recensée sur les îles de Samos et Chios¹⁶⁰.

Les personnes en quête de protection internationale en Europe font face à de nombreux défis. Le premier d'entre eux est d'accéder au territoire, puis d'y bénéficier de garanties procédurales et de conditions d'accueil adéquates pour faire valoir leur besoin de protection.

I. L'accès au territoire européen entravé par des pratiques illégales

Si la commissaire aux Affaires intérieures Ylva Johansson a appelé dès le 21 août 2021 à respecter un devoir moral de protection des Afghans et à développer des voies légales d'accès pour ceux en besoin de protection¹⁶¹, la déclaration des ministres de l'Intérieur du 31 août 2021 dans le cadre d'une session extraordinaire¹⁶² marque une position claire des États membres de l'UE : la chute de Kaboul et l'arrivée au pouvoir des talibans ne doit pas entraîner un nouvel épisode d'arrivées migratoires massives comme celui de 2015. La sécurité des citoyens de l'UE est ainsi placée au centre des discussions et les États membres ont marqué leur préférence pour un soutien aux États frontaliers de l'Afghanistan plutôt qu'un accueil sur le territoire européen.

A. Une Union européenne réticente à l'accueil massif de demandeurs d'asile afghans

Craignant des déplacements forcés massifs vers le continent européen, le Conseil de l'UE a indiqué que pour empêcher « *des mouvements migratoires illégaux incontrôlés et à grande échelle* », la priorité est donnée à la lutte contre « *les incitations à l'immigration illégale* », au renforcement du soutien aux pays frontaliers de l'Afghanistan pour que les personnes bénéficient d'une protection adéquate « *en premier lieu dans la région* » et au développement de campagnes de communication pour décourager les personnes « *d'entreprendre des voyages dangereux et illégaux* »¹⁶³. La réflexion est principalement axée sur le renforcement des frontières extérieures avec le soutien de l'agence Frontex.

¹⁶⁰ HCR, [Sea Arrivals Dashboard Greece](#), août 2022.

¹⁶¹ Commission européenne, [Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel and Spanish Prime Minister Sánchez during the visit to the welcome hub for evacuated Afghan EU Delegation staff and their families at Torrejón Air Base](#), 21 août 2021.

¹⁶² Conseil de l'UE, [Déclaration concernant la situation en Afghanistan](#), 31 août 2021.

¹⁶³ *Idem*.

1. Une préférence au soutien à l'accueil des déplacés dans les pays frontaliers

Dans un communiqué du 31 août 2021, les ministres de l'Intérieur de l'UE ont indiqué que l'UE s'impliquera et renforcera son soutien aux pays tiers, en particulier aux pays voisins et de transit¹⁶⁴. Depuis lors, plusieurs initiatives de gestion migratoire ont été lancées par l'UE vers l'Afghanistan et ses voisins immédiats, telle qu'un soutien accru pour permettre à l'Iran et au Pakistan de « développer leur capacité à offrir une protection, des conditions d'accueil dignes et sûres, et des moyens de subsistance durables pour les réfugiés et les communautés d'accueil »¹⁶⁵. Le Conseil de l'UE a souligné une action immédiate de coordination avec « ses partenaires internationaux, en particulier les Nations unies et ses agences » en termes de stabilisation de la région et d'acheminement d'aide humanitaire vers les populations vulnérables, « en particulier les femmes et les enfants, en Afghanistan et dans les pays voisins »¹⁶⁶. Il a été convenu que les États membres renforcent leur soutien financier aux organisations internationales compétentes. Aucune information précise n'a cependant été communiquée et le site internet de la Commission européenne affichait en date du 28 octobre 2022 que « pour des raisons de sécurité, les informations détaillées concernant les projets en Afghanistan ont été masquées »¹⁶⁷.

Recommandation 5

Le renforcement de l'aide humanitaire et de développement à l'attention de la population afghane en particulier auprès des pays voisins comme le Pakistan ou l'Iran, ou des pays de transit stratégiques pour l'UE tels que la Turquie, nécessite un suivi accru en matière de respect des droits humains et ne doit pas dispenser les États membres d'un accueil des Afghans en besoin de protection qui se présenteraient aux frontières de l'UE ou sur le territoire européen.

2. Le renfort des frontières européennes par l'Agence Frontex : un obstacle inquiétant au droit de demander l'asile

Les ministres de l'Intérieur des États membres ont déclaré lors du Conseil européen du 31 août 2021 être « déterminés à protéger efficacement les frontières extérieures de l'UE avec le soutien de Frontex, à empêcher les entrées non autorisées et à aider les États membres les plus touchés »¹⁶⁸. Ils prévoient des contrôles de sécurité incluant l'utilisation intégrale des bases de données pertinentes de l'UE, ainsi que l'enregistrement dans Eurodac. Suite à l'arrivée des talibans, le directeur de Frontex a appelé à protéger les frontières d'une pression migratoire progressive et d'un risque terroriste pouvant menacer la sécurité intérieure de l'Europe¹⁶⁹. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déploré cette approche adoptée par les États membres¹⁷⁰.

Avant même la chute de Kaboul en août 2021, les demandeurs d'asile afghans faisaient déjà face à des difficultés concernant l'accès au territoire et le droit de demander l'asile en Europe. De nombreux rapports rédigés par des organisations européennes et internationales et des associations font état de refoulements systématiques à l'encontre de demandeurs d'asile, y compris de demandeurs d'asile afghans, aux frontières extérieures de l'UE. Le HCR a souligné en 2021 la mise en péril du droit d'asile en Europe suite aux pratiques de renvois de réfugiés et de demandeurs d'asile aux frontières maritimes, aériennes et terrestres de l'Europe, et à l'usage de la violence¹⁷¹. La situation actuelle aux frontières européennes où des migrants et réfugiés sont refoulés par des États membres de l'UE sans possibilité d'accéder à la procédure d'asile ni à l'aide humanitaire, est alarmante. En 2022, l'agence Frontex fait l'objet de plusieurs enquêtes qui confirment ces violations répétées des droits fondamentaux aux frontières¹⁷².

164 *Idem.*

165 *Idem.*

166 *Idem.*

167 Commission européenne, *Aide européenne à l'Afghanistan*, 2022.

168 Conseil de l'UE, *Déclaration concernant la situation en Afghanistan*, 31 août 2021.

169 Euractiv, *Migrants afghans, l'Europe doit se « protéger » du « risque terroriste »*, dit Frontex, 1^{er} septembre 2021.

170 Conseil de l'Europe, *Face à l'arrivée d'Afghans en quête de sécurité, les États membres du Conseil de l'Europe ne doivent pas négliger la protection des droits de l'homme*, 30 août 2021.

171 Amnesty international, *Ils ne nous traitent pas comme des humains : Les renvois illégaux d'Afghans-e-s par la Turquie et l'Iran*, août 2022.

172 Forum réfugiés, *De nouveaux éléments confirment des violations répétées des droits fondamentaux par l'agence Frontex*, novembre 2022.

Dans un rapport de l'initiative « Protéger les droits aux frontières », le Conseil danois pour les réfugiés a recensé plus de 2 000 cas de refoulements, uniquement au cours du premier trimestre de l'année 2022, dont plus de la moitié des cas signalés concernant des Afghans¹⁷³.

Or, le principe de non-refoulement constitue la pierre angulaire du droit d'asile : aucune norme ne permet aux États européens d'y déroger¹⁷⁴. Il suppose que l'accès équitable et effectif à une procédure d'asile soit garanti afin de permettre à tout ressortissant de pays tiers d'exprimer ses besoins de protection dans les meilleures conditions, et à l'instance de détermination du statut de réfugié de procéder à une instruction de qualité fondée sur sa situation personnelle. L'ensemble des États membres, liés par ces normes contraignantes auxquelles ils ont adhéré, ne peuvent opposer une entrée irrégulière sur leur territoire pour écarter leurs responsabilités en matière d'asile et procéder à un renvoi sans examen des craintes en cas de retour. Le HCR, dans ses récentes directives sur la situation afghane demande à tous les pays d'ouvrir l'accès à leur territoire aux civils fuyant l'Afghanistan et de respecter à tout moment le principe de non-refoulement¹⁷⁵.

Les pratiques documentées de refoulement interrogent la capacité de la Commission européenne à sanctionner les violations du droit par les États membres, et requièrent une vigilance accrue de cette institution dans un contexte d'augmentation possible des arrivées d'Afghans.

Recommandation 6

L'UE doit garantir un accès à son territoire pour les personnes qui demandent l'asile, en mettant fin aux pratiques de refoulement documentées et qui concernent notamment des femmes afghanes en quête de protection.

La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen. L'attitude trop prudente de la Commission européenne à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit européen et le droit international affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis en matière d'asile.

B. Des Afghanes potentiellement soumises à des mesures d'éloignement

Les États européens, dans des mesures différentes, continuent à prendre des décisions d'éloignement de leur territoire à l'encontre des hommes et des femmes originaires d'Afghanistan. Il s'agit généralement de transferts liés au règlement Dublin, mais aussi parfois de décisions de retour vers leur pays d'origine.

1. Règlement Dublin : une procédure inefficace qui renforce les vulnérabilités

De nombreux Afghans qui sollicitent une protection en Europe voient leur demande d'asile enregistrée sous procédure Dublin, souvent en raison d'un passage préalable par un autre État européen. La mise en œuvre du règlement Dublin constitue un obstacle important pour l'obtention d'une protection internationale en soumettant les demandeurs d'asile à des procédures administratives et juridiques longues et complexes, qui n'aboutissent que rarement à un transfert : en 2021, sur l'ensemble de l'Union européenne, les transferts effectifs ne représentaient que 9% des décisions de placement sous procédure Dublin¹⁷⁶. En France, le taux de transfert était de 8% en 2021 (contre 10,6% en 2020, 11,7% en 2019 et 7,8% en 2018)¹⁷⁷.

173 Danish Refugee Council, *Protecting rights at the borders*, avril 2022.

174 Forum réfugiés, *Afghanistan : après la prise de pouvoir des talibans, comment protéger les réfugiés ?*, novembre 2021.

175 HCR, *Position du HCR sur les retours en Afghanistan*, août 2021.

176 Eurostat, *Database – migration et asile* (base de données en ligne).

Pour les décisions, les données de Chypre sont manquantes. Pour les transferts, les données de Chypre, d'Estonie et de Hongrie sont manquantes.

177 Forum Réfugiés, *Règlement Dublin, un taux de transfert qui poursuit sa baisse*, 14 septembre 2022.

Une partie des transferts échoue en raison des refus explicites ou implicites des États requis, ou du fait d'une « fuite » des demandeurs qui ne souhaitent pas être transférés et attendent le délai légal pour introduire leur demande dans l'État souhaité.

L'application de ce règlement a ainsi pour effet de retarder inutilement les demandes d'asile, de placer les demandeurs dans une attente souvent marquée par des conditions précaires et de mobiliser de nombreux acteurs étatiques (administrations, juridictions, services de police) ainsi que des moyens conséquents, sans répondre à son objectif visant à limiter les mouvements secondaires. De surcroît, en l'absence d'harmonisation des pratiques en matière d'asile et d'éloignement, la mise en œuvre du règlement Dublin peut avoir pour conséquence de diminuer les possibilités de protection et d'entraîner un retour forcé depuis un autre pays européen.

Malgré la prise de pouvoir des talibans et la volonté affichée d'assurer la protection des personnes fuyant l'Afghanistan, spécifiquement les femmes, l'application du règlement Dublin s'est poursuivie normalement dans la plupart des pays européens malgré quelques exceptions : l'Irlande a notamment annoncé dès la mi-août 2021 qu'elle dérogerait à l'application du règlement Dublin pour les Afghans qui demandent l'asile sur son territoire afin d'assurer une protection rapide et effective¹⁷⁸.

En 2021, parmi les 1001 Afghans placés en rétention en France, les associations présentes en CRA ont recensé 7 femmes et 8 enfants, la plupart enfermés pour une courte durée (moins de 48h) dans le cadre de la procédure Dublin. En septembre 2021, les médias ont rapporté une situation de transfert de la Bulgarie vers la France de quatre Afghans dans le cadre du règlement Dublin¹⁷⁹.

Recommandation 7

Les États européens doivent suspendre l'application du règlement Dublin pour les Afghans au regard de leurs situations personnelles et familiales et requalifier les demandes précédemment placées sous cette procédure, au titre de la clause de souveraineté qui autorise ces pratiques nationales (article 17 du règlement). En tout état de cause, aucun transfert ne doit être mis en œuvre vers un autre État européen où la protection ne pourrait être assurée, ou dans lequel existent des risques de renvoi vers l'Afghanistan.

2. Éloignements vers l'Afghanistan : des pratiques disparates des États membres

Dès début juillet 2021, le ministère afghan des réfugiés et du rapatriement avait appelé à stopper les renvois pour une durée minimum de trois mois mais les réponses des États étaient très variables.

Le HCR a publié en août 2021 une position sur les retours rappelant les risques de violations de droits pour les personnes éloignées vers l'Afghanistan¹⁸⁰. L'organe onusien rappelle l'importance de l'accès aux territoires européens et insiste sur l'importance de ne pas éloigner vers l'Afghanistan, y compris les demandeurs d'asile déboutés, tant que la situation sécuritaire demeure incertaine. La suspension des éloignements doit s'accompagner d'un cadre juridique permettant de garantir un droit au séjour temporaire ainsi qu'un accès aux services de base pendant le temps de présence sur le territoire de l'État membre. L'appel du HCR a été renouvelé en février 2022¹⁸¹. Aucune position commune n'a été adoptée à ce sujet à l'échelle européenne. Un certain nombre d'États européens comme la Norvège, la Suède ou la Finlande avaient suspendu les expulsions vers l'Afghanistan en 2021, en raison de la dégradation de la situation sécuritaire dans le pays. Mais l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Grèce, les Pays-Bas et la Belgique ont plaidé auprès de la Commission pour un maintien des renvois forcés. La dégradation de la situation sécuritaire

178 RTE, *Department of Justice to prioritise international protection applications from Afghan nationals*, 18 août 2021.

179 Info migrants, *La France expulse quatre Afghans vers la Bulgarie, des avocats craignent un renvoi en Afghanistan*, 21 septembre 2021.

180 HCR, *UNHCR Position on return to Afghanistan*, 12 août 2021.

181 HCR, *Guidance note on the international protection needs of people fleeing Afghanistan*, février 2022.

a amené certains pays à changer de position, mais l'Autriche et la Grèce étaient déterminées dans leur souhait de poursuivre les éloignements vers l'Afghanistan¹⁸². Le tribunal administratif fédéral autrichien a cependant suspendu les mesures d'éloignement à l'égard des Afghans en évoquant l'absence de perspective raisonnable d'éloignement¹⁸³. L'Allemagne a suspendu les expulsions vers Kaboul depuis juillet 2021 en raison de la situation sécuritaire. Les Pays-Bas ont pris la même décision¹⁸⁴. En revanche, durant la même période, la Roumanie, constatant qu'il n'était pas possible d'éloigner les ressortissants afghans dans un futur proche¹⁸⁵, a décidé de prolonger leur détention¹⁸⁶.

En France, le gouvernement a annoncé avant même la prise de pouvoir des talibans, que les éloignements vers l'Afghanistan avaient été suspendus depuis début juillet 2021¹⁸⁷. Aucun document officiel n'a cependant été rendu public, et la consigne n'est pas toujours respectée en pratique : les associations présentes en centre de rétention administrative (CRA) constatent que des obligations de quitter le territoire (OQTF) notifiées par certaines préfectures visent à renvoyer des personnes en Afghanistan, et entraînent dans quelques cas des placements en CRA en vue de leur mise en œuvre. Ces pratiques, non conformes aux annonces gouvernementales de suspension des renvois vers ce pays, s'avèrent généralement contraires au droit car une décision d'éloignement ne peut être prise lorsqu'il existe des risques en cas de retour relevant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction des traitements inhumains et dégradants). Le placement en rétention n'est d'ailleurs pas possible lorsqu'il n'existe pas de perspectives d'éloignement, or aucun laissez-passer à destination de l'Afghanistan ne peut être délivré en raison de l'absence de relations diplomatiques avec les talibans et les vols à destination de Kaboul sont suspendus. Cependant en octobre 2022, l'ambassade d'Afghanistan a délivré un laissez-passer pour le retour d'un Afghan constituant une menace à l'ordre public¹⁸⁸. La personne concernée a finalement été libérée de rétention par le juge des libertés et de la détention, constatant l'absence de perspectives d'éloignement.

Recommandation 8

Forum réfugiés appelle les États membres et les institutions européennes à affirmer une position européenne commune afin de mettre fin aux éloignements de ressortissants afghans, et à prévoir un soutien adéquat pour ceux qui ne seraient pas éligibles à un statut de protection internationale mais qui ne pourraient être éloignés.

Forum réfugiés demande au ministère de l'Intérieur français de rappeler aux préfectures, à travers des instructions claires, qu'une suspension des renvois a été décidée afin qu'aucune décision d'éloignement ou de placement en centre de rétention ne soit effectivement mise en œuvre dans le cadre de retours forcés en Afghanistan.

3. Renvoi vers des pays tiers dits « sûrs »

La Grèce est un des principaux pays d'arrivée pour les demandeurs d'asile en provenance de Turquie, dont les demandeurs d'asile afghans. En juin 2021, le gouvernement grec a modifié sa législation, en désignant la Turquie comme « pays tiers sûr » pour cinq nationalités de demandeurs d'asile, dont les Afghans¹⁸⁹. Cette décision a un impact considérable sur les demandeurs d'asile afghans arrivant en Grèce qui peuvent voir leur demande considérée comme irrecevable sans examen au fond, puis être renvoyés en Turquie¹⁹⁰.

182 Forum Réfugiés, *Quelle réponse de l'Union européenne à la situation en Afghanistan ?*, 10 décembre 2021.

183 EUAA, *Case Law Data base*, 16 août 2021.

184 Arabnews, *L'Allemagne et les Pays-Bas suspendent les expulsions vers l'Afghanistan*, août 2021.

185 EUAA, *Case Law Data base*, 11 août 2021.

186 EUAA, *Afghan nationals seeking protection in the EU+*, août 2022.

187 Info migrants, *La France suspend les expulsions des Afghans déboutés de leur demande d'asile*, 12 août 2021.

188 Infos migrants, *Malgré le gel des expulsions vers Kaboul, une préfecture française obtient un laissez-passer pour renvoyer un Afghan*, 28 octobre 2022.

189 Info migrants, *La Grèce déclare la Turquie « pays tiers sûr » pour les demandeurs d'asile de 5 pays dont la Syrie et l'Afghanistan*, 7 juin 2021.

190 Sur le concept de pays tiers sûr, voir : Forum réfugiés, *Le concept de « pays tiers sûr » de nouveau en discussion dans le Pacte sur la migration et l'asile*, décembre 2020.

Entre juin et décembre 2021, 3 006 demandes d'asile de ressortissants afghans ont été rejetées jugées irrecevables sur ce fondement par les services d'asile grecs¹⁹¹. Ces demandeurs d'asile se voient exclus des conditions d'accueil, et notamment de la distribution alimentaire, depuis le 1^{er} octobre 2021. Ils peuvent par ailleurs faire l'objet d'un renvoi vers la Turquie : si les renvois ont été suspendus durant la pandémie, en 2021, 6 424 demandeurs d'asile incluant des Afghans ont été renvoyés en Turquie depuis la Grèce¹⁹².

II. Sur le territoire européen, une mise en œuvre inégale du droit d'asile

Lorsque les Afghanes accèdent à la demande d'asile sur le territoire européen, elles sont soumises à des disparités de traitement très importantes selon les pays. Malgré l'existence d'un régime d'asile européen commun, les conditions d'accueil sont très variables tout comme l'instruction des demandes par les instances nationales d'asile. En amont, on constate une inégale répartition des demandeurs d'asile afghans et l'absence d'un mécanisme adéquat de solidarité pouvant répondre à cet enjeu.

A. Une inégale répartition des demandeurs d'asile afghans dans l'Union européenne

De façon générale, la répartition des demandeurs d'asile dans l'Union européenne est très inégale. Si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile à la population du pays, on constate par exemple que 14 799 demandes d'asile étaient enregistrées par million d'habitant à Chypre en 2021 contre seulement 40 par million en Hongrie. La France est en dixième position avec 1 532 demandes par million d'habitant, au-dessus de la moyenne européenne (1 196).

Ces disparités se retrouvent aussi, dans des proportions différentes, quand on analyse les demandes d'asile des Afghans. Sur un total de 84 555 premières demandes enregistrées dans les 27 États membres en 2021 par des Afghans, 27,5% l'ont été en Allemagne, 13,5% en France, 1,6% en Italie et 0,006% en Hongrie.

¹⁹¹ Forum réfugiés, [L'asile en France et en Europe](#), juin 2022.

¹⁹² Greek Council for Refugees, [Country report : safe third country](#), 30 mai 2022.

Premières demandes d'asile des Afghans dans l'UE, 2020-2022

	2020	2021	2022 (8 mois)
TOTAL UE 27	44 285	84 555	63 985
Allemagne	9 900	2 3275	19 840
Autriche	2 825	8 050	12 400
Belgique	2 310	5 155	3555
Bulgarie	1 715	5 990	4 985
Chypre	15	130	955
Croatie	765	1 680	955
Danemark	70	555	250
Espagne	30	1 580	665
Estonie	0	15	15
Finlande	190	225	130
France	10 000	16 005	11 370
Grèce	11100	3195	2180
Hongrie	15	5	5
Irlande	70	200	480
Italie	640	5 235	1 365
Lettonie	10	70	75
Lituanie	10	115	30
Luxembourg	100	115	110
Malte	0	0	0
Pays-Bas	390	3 010	2 100
Pologne	120	1 595	165
Portugal	10	595	230
République tchèque	5	175	25
Roumanie	2 365	3 905	410
Slovaquie	50	90	10
Slovénie	740	2 590	1140
Suède	850	990	545

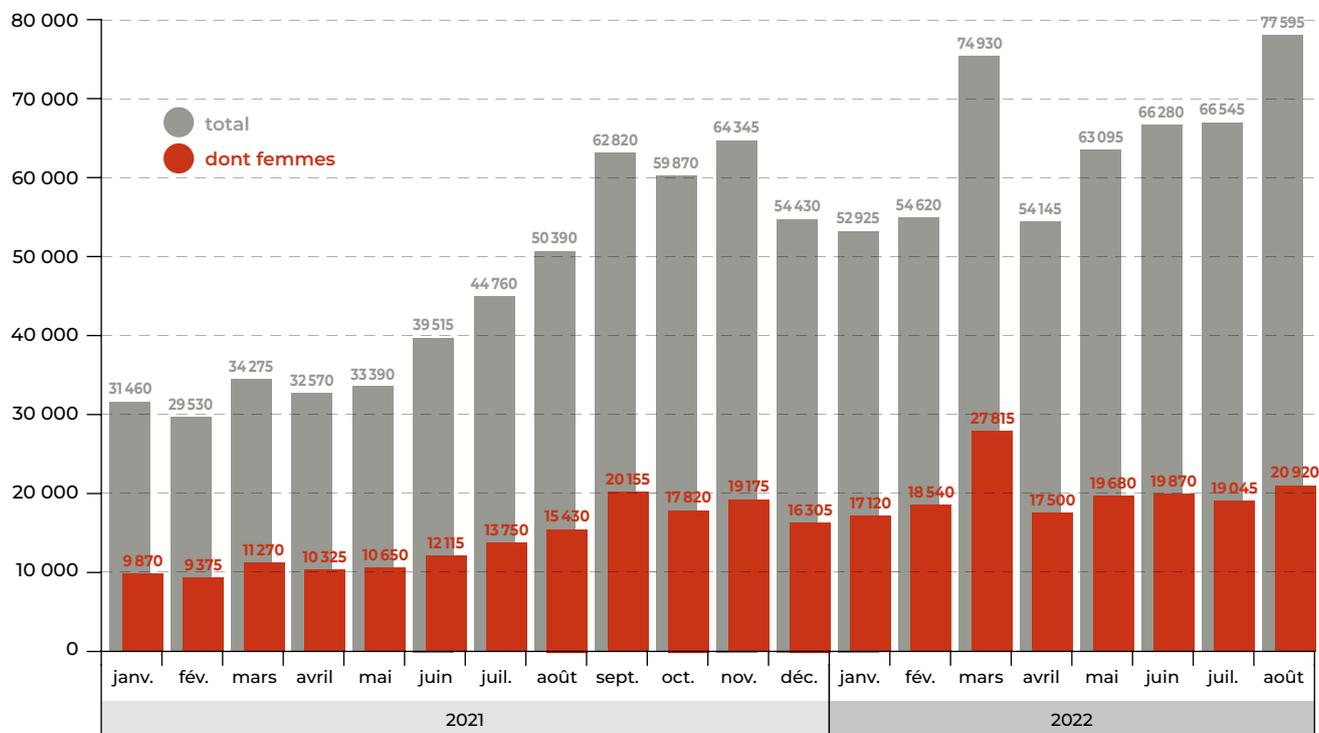
Source : Eurostat¹⁹³

Les demandes d'asile des Afghans concernaient des femmes à 26,8% en 2021 (22 640 demandes). Sur les huit premiers mois de l'année 2022, les demandes d'asile des femmes représentaient 22, 5% des premières demandes afghanes (14 380 premières demandes).

193 Eurostat, [Database – migration et asile](#) (base de données en ligne).

Sur l'ensemble de l'Union européenne, on constate une hausse des demandes d'asile des Afghans depuis la prise de pouvoir des talibans. Entre janvier et août 2022, le nombre de demandes d'asile émanant de ressortissants afghans a atteint 75,7% du total de demandes formulées en 2021 pour cette nationalité.

Évolution mensuelle des demandes d'asile des Afghans, janvier 2021 à août 2022



Source : Eurostat¹⁹⁴

Les chiffres révèlent une forte augmentation des demandes d'asile émanant de femmes afghanes depuis la prise de pouvoir des talibans. Les chiffres ne sont pas redescendus en dessous de leur niveau d'avant août 2021 et demeurent élevés avec une moyenne de 20 061 demandes d'asile déposées par des femmes afghanes pour les huit premiers mois de 2022 contre une moyenne de 13 853 demandes d'asile mensuelles en 2021.

B. Une protection disparate des Afghanes selon les États membres

Si l'on peut se féliciter que de nombreux États membres aient procédé à des évacuations d'Afghans afin de les accueillir dans l'UE, les conditions d'accueil et la protection offertes par les États demeurent très différentes selon les États pour les Afghans qui y demandent l'asile.

Pendant leur demande d'asile, les Afghans bénéficient de conditions matérielles d'accueil très diverses selon les États, qui ne sont cependant pas liées à leur nationalité mais reflètent certaines défaillances du régime d'asile européen commun : placement dans des centres fermés (notamment les *hotspots* en Grèce), montant variable des allocations financières allouées, accès parfois limité aux lieux d'hébergement etc. Une partie d'entre eux doit ainsi mener la procédure d'asile dans une situation de forte précarité.

L'Afghanistan fait par ailleurs partie des nationalités dont le taux de protection est particulièrement disparate entre les États membres depuis de nombreuses années, mettant ainsi en lumière le manque d'harmonisation des systèmes d'asile européens. En effet, les taux de protection des demandeurs d'asile afghans varient considérablement d'un État membre à un autre, sans aucune

194 Eurostat, [Database – migration et asile](#) (base de données en ligne).

raison sérieuse liée à la nature de leur dossier. Après une baisse constatée ces dernières années, le taux d'accord a de nouveau atteint en 2021 (71%) le taux constaté en 2015 (70%). Les disparités entre États demeurent cependant flagrantes en 2021 : de 0 à 10% en République tchèque, Danemark, Malte, il peut atteindre 100% au Portugal, Irlande, Estonie, et en Slovaquie. D'autres États membres présentent un taux de protection se rapprochant de la moyenne comme la Belgique (49%), l'Allemagne (62%), la Hongrie (50%), ou la Suède (53%).

Le taux de protection pour les femmes afghanes au sein de l'UE variait entre 16% (Hongrie) et 100% (Pologne) avec une moyenne de 46,1% en 2020. En 2021, la moyenne s'élevait à 65% avec un taux de protection s'étendant de 23% (Croatie) à 100% (Lettonie). Pour le premier semestre 2022, le taux de protection moyen des femmes afghanes dans l'UE s'élève à 67% avec un taux de protection allant de 30% (République Tchèque) à 100% (Belgique).

Dans certains États membres, comme au Danemark, on constate que des demandes d'asile ont été rejetées sur la base d'une possibilité d'un retour sûr en Afghanistan. La Belgique a récemment annoncé qu'elle ne délivrerait plus de protection subsidiaire de manière générale pour les demandeurs d'asile afghans, et 680 demandeurs d'asile afghans ont reçu un rejet de leur demande au cours du seul mois de mars 2022¹⁹⁵.

Les pratiques de ces deux États membres vont à l'encontre de la recommandation du HCR relative aux besoins de protection internationale des personnes fuyant l'Afghanistan qui dispose qu' « *il n'est pas possible de déterminer avec un degré suffisant de certitude qu'un demandeur d'asile afghan ne se trouve pas en besoin de protection internationale* »¹⁹⁶.

L'une des préoccupations concernant l'instruction des demandes d'asile des Afghans concerne la durée des procédures. De nombreux États semblent en effet avoir suspendu l'instruction des dossiers depuis la prise de pouvoir des talibans, afin d'en savoir plus sur l'évolution de la situation et/ou d'ajuster leur position nationale¹⁹⁷. Selon les données collectées en mai 2022 par l'Agence européenne sur l'asile, 71 500 demandes d'Afghans étaient pendantes, avec une augmentation des cas qui attendent depuis plus de 6 mois¹⁹⁸. La suspension de certaines décisions, constatée dans certains États, bloque par ailleurs les demandeurs d'asile dans une incertitude quant à leur statut et leurs conditions d'accueil. Cette situation ne leur permet pas d'accéder à un emploi, à l'éducation, à une perspective d'intégration et au droit à la réunification familiale. Les recherches d'ECRE ont révélé que, depuis 2016, le nombre d'affaires pendantes concernant des demandeurs d'asile afghans dépassent largement le nombre des nouvelles demandes¹⁹⁹.

Enfin, l'un des enjeux concernant l'instruction des demandes afghanes concerne les réexamens : comment les Afghans déboutés de leur demande d'asile avant la prise de pouvoir des talibans peuvent-ils faire valoir l'évolution de la situation pour obtenir une protection ? Les données manquent encore à l'échelle européenne pour répondre à cette question.

¹⁹⁵ Forum réfugiés, [L'asile en France et en Europe](#), juin 2022, p. 184.

¹⁹⁶ HCR, [Guidance note on the international protection needs of people fleeing Afghanistan](#), février 2022.

¹⁹⁷ Forum réfugiés, *Op. cit.*, p. 184.

¹⁹⁸ Agence européenne sur l'asile, [Dernières tendances en matière d'asile](#), données de mai 2022.

¹⁹⁹ Forum réfugiés, *Op. cit.*, juin 2022.

Taux de protection en première instance par État membre, 2020-2021-2022

	2020		2021		2022	
	Taux de protection afghans	Taux de protection femmes afghanes	Taux de protection afghans	Taux de protection femmes afghanes	Taux de protection afghans	Taux de protection femmes afghanes
UE	57,8%	72,5%	71%	83,5%	84%	94,7%
Belgique	33,2%	26,8%	49,6%	71,8%	45,1%	89,7%
Bulgarie	1,2%	100%	9,4%	75%	57,1%	100%
République Tchèque	n.d.	n.d.	83,3%	86,7%	83,3%	66%
Danemark	16,7%	40%	n.d.	n.d.	38,9%	30%
Allemagne	49,3%	65,5%	62,2%	78,5%	94,5%	94,3%
Estonie	n.d.	n.d.	100%	100%	n.d.	n.d.
Irlande	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Grèce	65,3%	77,8%	67,4%	73,6%	93,5%	96,9%
Espagne	73,1%	90%	100%	100%	99%	100%
France	64,3%	78,3%	74,6%	91,6%	66%	95,9%
Croatie	n.d.	n.d.	29,6%	23,1%	100%	n.d.
Italie	93,8%	92%	97,5%	97,3%	95,5%	94,8%
Chypre	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100%	n.d.
Lettonie	n.d.	n.d.	100%	100%	100%	100%
Lituanie	n.d.	n.d.	72,6%	40%	40%	n.d.
Luxembourg	29,2%	25%	72,4%	72,7%	83%	66,7%
Hongrie	18,4%	16,7%	50%	n.d.	100%	n.d.
Malte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pays-Bas	47,2%	62,2%	95,1%	97,4%	99,1%	100%
Autriche	68,9%	88,7%	76,5%	95,3%	92,8%	97,9%
Pologne	100%	100%	99,3%	100%	100%	100%
Portugal	n.d.	n.d.	100%	100%	100%	100%
Roumanie	5,2%	50%	13,1%	78,3%	20,5%	80%
Slovénie	50%	n.d.	33,3%	n.d.	100%	n.d.
Slovaquie	80%	100%	100%	n.d.	100%	100%
Finlande	44,8%	54,6%	80,4%	91,7%	85,7%	88,9%
Suède	42,1%	52,1%	53,8%	60,9%	55,9%	73,9%

Source : Eurostat²⁰⁰

Recommandation 9

Les États européens doivent s'assurer que leurs systèmes d'asile respectifs sont en capacité d'accueillir de manière effective et digne, et de protéger les Afghans qui relèvent du cadre de la protection internationale à travers un accès rapide aux procédures d'asile ou à toute autre procédure nationale permettant l'obtention d'une protection humanitaire lorsque celle-ci est prévue par le droit national.

La Commission européenne, avec le soutien de l'Agence européenne de l'asile (EUAA), doit appuyer les États membres dans ces démarches et assurer une coordination et une solidarité effective du système d'asile européen. Les États membres doivent s'inscrire dans une démarche d'harmonisation européenne des systèmes nationaux d'asile concernant les demandes de protection internationale introduites par des ressortissants afghans afin de permettre un accueil et une protection justes et équitables entre les États membres. Cette démarche doit être soutenue par la Commission européenne avec l'appui de l'EUAA dans le cadre du régime d'asile européen commun.

Forum réfugiés appelle par ailleurs l'ensemble des États membres à réexaminer les demandes d'asile rejetées d'Afghans au regard des circonstances nouvelles, afin d'éviter des positions divergentes entre États, de nouvelles disparités entre les systèmes d'asile et d'éventuels mouvements secondaires.



3

Grèce. Grave surpopulation et conditions de vie désastreuses dans le camp de Moria, 28 septembre 2018

© UNHCR Daphne Tolis Grave

En France, une protection assurée malgré des difficultés en matière d'accueil et d'intégration

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 ne contient aucune distinction relative au genre. Face à l'absence de dispositions juridiques propres aux femmes, la notion de réfugié a été interprétée afin de protéger les demandeuses d'asile des persécutions « sexo-spécifiques » dont elles font l'objet. Les systèmes juridiques se sont notamment adaptés *via* le motif « groupe social » défini par le HCR comme désignant « des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social »²⁰¹ afin de consacrer une protection sur le genre. Les décisions de la Commission des recours des réfugiés (CRR) puis de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont notamment évolué depuis les années 1990 vers une protection particulière des demandeuses d'asile afin de compenser l'absence de motif relatif au genre dans la Convention de Genève. Si les Afghanes sont quasi systématiquement protégées en France, elles sont aussi confrontées en tant que demandeuses d'asile puis réfugiées à plusieurs défaillances du système d'asile français.

Chapitre 1.

Un cadre juridique protecteur pour les Afghanes

I. Panorama statistique

A. La demande d'asile des Afghanes en France

L'Afghanistan constitue depuis 2018 le premier pays d'origine des demandeurs d'asile en France. Les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) des préfectures ont enregistré 16 116 demandes d'asile d'Afghans en 2021, un niveau plus élevé qu'avant la crise sanitaire et en hausse de 61% par rapport à 2020²⁰². La demande afghane en GUDA représentait à elle seule 15,4 % du total en 2021, aucun autre pays n'ayant une part de plus de 6%. Une partie non connue de ces demandes a été placée sous procédure Dublin. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a par ailleurs enregistré les demandes relevant de la responsabilité de la France, suite à un passage en GUDA en 2021 ou les années précédentes (dans le cas des procédures Dublin finalement « éteintes »).

En 2021 à l'OFPRA, la demande afghane qui s'était maintenue à un niveau élevé en 2020 en dépit de la crise sanitaire, a connu une augmentation constante à partir du mois de mai 2021, passant de 609 premières demandes enregistrées à l'OFPRA en moyenne mensuelle entre les mois de janvier et mai 2021 à 1 346 entre les mois de juin à décembre 2021 (+ 121%)²⁰³.

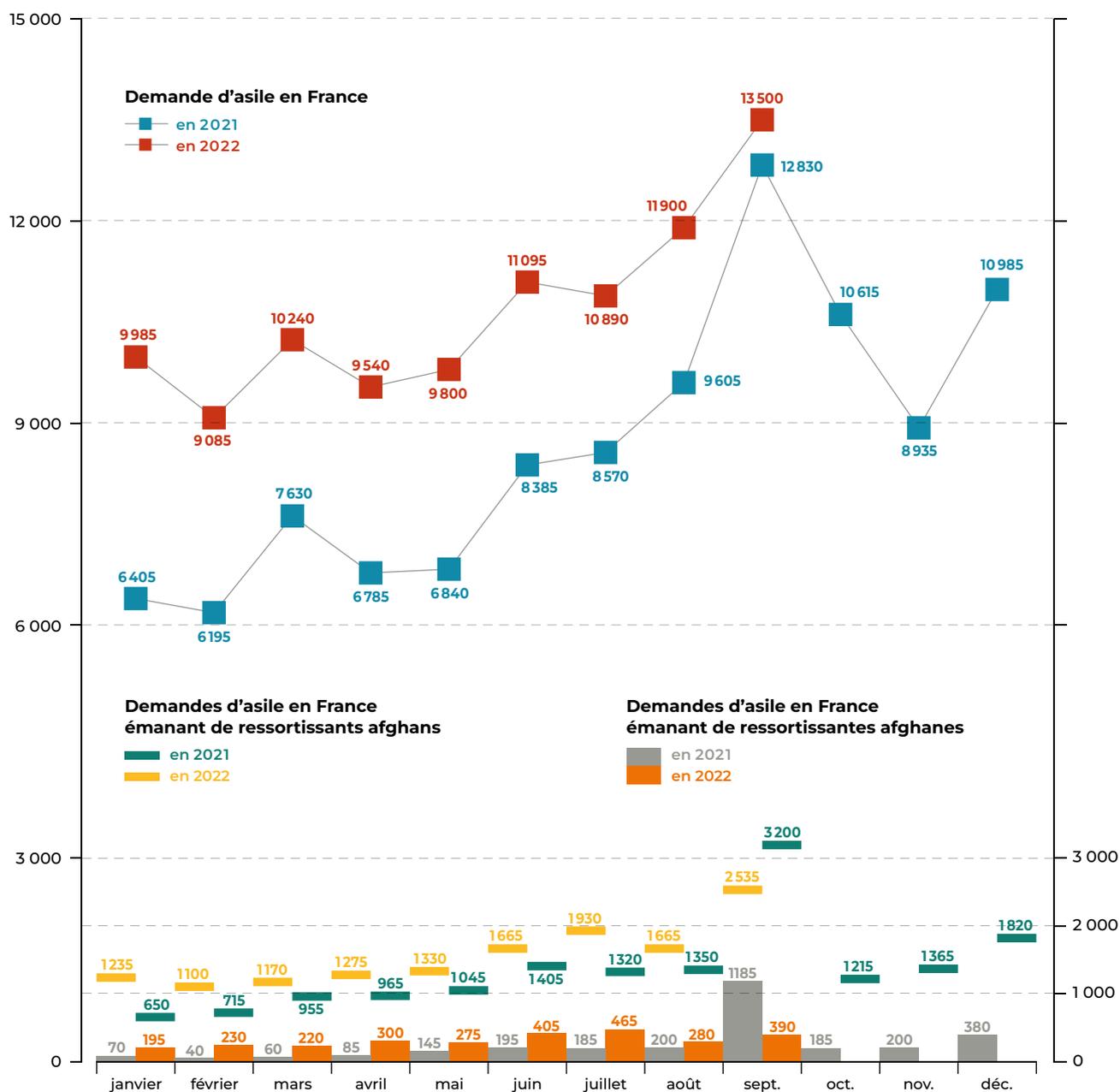
Sur l'ensemble de l'année 2021, l'Afghanistan était le premier pays d'origine des demandeurs d'asile enregistrés à l'OFPRA avec 12 475 premières demandes, ce qui représente 14% de l'ensemble des premières demandes enregistrées par l'OFPRA cette année-là. Le deuxième pays d'origine des demandeurs, la Côte d'Ivoire, est loin derrière avec 5 298 premières demandes.

201 HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 1979.

202 Ministère de l'Intérieur, *La demande d'asile au 20 juin 2022*, 2022.

203 OFPRA, *Rapport d'activité 2021*, Juin 2022, p.18.

Premières demandes d'asile des Afghans en France (préfectures), 2021-2022



Source : Eurostat²⁰⁴

204. Idem.

En outre, en 2021, 60% des premières demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés (MNA) devant l'OFPRA, soit 520 demandes, émanent de ressortissants afghans²⁰⁵. Les femmes sont très minoritaires (4%) dans la demande d'asile des MNA Afghans. Depuis 2015, les Afghans constituent la nationalité la plus représentée dans la demande d'asile des MNA.

L'OFPRA rapporte par ailleurs une hausse significative des demandes de réexamen depuis la prise de Kaboul par les talibans²⁰⁶. Les demandes de réexamen ont augmenté de plus de 57% entre 2020 (8 764) et 2021 (13 808), ce qui explique en partie la hausse globale des demandes à l'OFPRA (les premières demandes n'étant en hausse que de 2%). 6,8% des demandes de réexamens pour l'année 2021 proviennent de ressortissants Afghans. Entre septembre et décembre 2021, 445 ressortissants afghans ont déposé une demande de réexamen de leur demande d'asile devant l'OFPRA. En 2020, 1,9% des réexamens émanaient de ressortissants afghans (173 réexamens sur 8 764 demandes), contre 7% en 2021²⁰⁷ (966 réexamens sur 13 808 demandes).

L'augmentation de la demande d'asile afghane s'explique en grande partie par les évacuations intervenues depuis ce pays à compter du mois de mai 2021²⁰⁸. Au 31 décembre 2021, 2 228 demandes d'asile avaient ainsi été déposées par des Afghans évacués lors de l'opération *Apagan*²⁰⁹. L'étude des demandes d'asile mensuelles enregistrées en GUDA, fournies par Eurostat²¹⁰, fait apparaître un pic exceptionnel des demandes d'asile de femmes afghanes au mois de septembre 2021, révélateur de l'effectivité des systèmes mis en place pour permettre aux ressortissantes arrivées dans le cadre de la mission *Apagan* de déposer rapidement l'asile. On constate par ailleurs à la lecture de ces mêmes données mensuelles que la demande d'asile des Afghans et plus particulièrement des femmes, se maintient à un niveau élevé en 2022 : sur les six premiers mois de l'année 2022, les préfectures ont enregistré en moyenne 1 296 premières demandes d'asile d'Afghans par mois dont 271 émanant de femmes, contre respectivement 1 333 et 244 sur l'ensemble de l'année 2021.

205 OFPRA, *Rapport d'activité 2021*, Juin 2022, p.118.

206 Forum réfugiés, *L'asile en France et en Europe*, juin 2022.

207 *Idem*.

208 Sur les opérations d'évacuation, voir supra en introduction de ce rapport.

209 OFPRA, *Rapport d'activité 2021*, Juin 2022, p.45.

210 Eurostat, *Database – Migrations et asile*, (base de données en ligne).

B. Les décisions de protection concernant les Afghanes en France

En 2021, les instances de l'asile ont pris 15 231 décisions de protection pour des Afghans (12 236 à l'OFPRA, 2 995 à la CNDA) dont 2 276 pour des femmes afghanes (2 154 à l'OFPRA, 122 à la CNDA)²¹¹. Parmi les femmes sont protégées par l'OFPRA et la CNDA, 71,7% sont reconnues réfugiées tandis que 28,3% ont bénéficié de la protection subsidiaire. Le taux d'accord pour les femmes est de 91,7% à l'OFPRA et de 75,3% à la CNDA, et le taux d'accord global s'élève à 96,6% en 2021²¹².

Décisions concernant Afghans, OFPRA et CNDA, 2021

	TOTAL Afghans	Dont femmes	
OFPRA	TOTAL décisions	16 417	2 357
	Statuts de réfugié	4 611	1 576
	Protection subsidiaire	7 625	578
	TOTAL décisions positives	12 236	2 154
	Taux d'accord	74,9%	91,7%
	Rejet	4 108	194
	Clôture	73	9
CNDA	TOTAL décisions	4 476	162
	Statuts de réfugié	958	56
	Protection subsidiaire	2 037	66
	TOTAL décisions positives	2 995	122
	Taux d'accord	66,9%	75,3%
	Rejet	1 481	40
TOTAL	Statuts de réfugié	5 569	1 632
	Protection subsidiaire	9 662	644
	TOTAL décisions positives	15 231	2 276
	Taux d'accord	92,8%	96,6%

Source : Rapports d'activité 2021 OFPRA²¹³ et CNDA²¹⁴

Concernant les demandes d'Afghans évacués au titre de l'opération *Apagan*, à la fin de l'année 2021, 1 642 décisions avaient été prises octroyant à 99,9% une protection au titre de l'asile²¹⁵.

La base de données de l'agence Eurostat permet par ailleurs de connaître l'évolution des décisions de première instance en France pour les Afghans, dont les femmes, pour les trois premiers trimestres de l'année 2022. Les statistiques recueillies révèlent que si la protection des femmes afghanes a toujours été importante, elle ne cesse d'augmenter depuis la prise de Kaboul par les insurgés, jusqu'à atteindre quasiment 100% d'accord en première instance : le taux d'accord provisoire pour 2022 était ainsi de 96% pour les femmes afghanes (contre 67% pour l'ensemble des Afghans et 27% pour l'ensemble des demandes d'asile).

211 OFPRA, *Op. cit.*, Annexes 2 et 3.

212 Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPRA+CNDA) sur une année au nombre de décisions au fond prises par l'OFPRA sur cette même année. Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.

213 OFPRA, *Op. cit.*, Annexes 2 et 3.

214 CNDA, *Rapport d'activité 2021*, Annexes, 2022, p.82.

215 *Ibid.*, p. 45.

Décisions concernant les Afghans en première instance, 2021-2022

		2021					2022				
		jan-mar	avr-juin	juil-sept	oct-dec	TOTAL 2021	jan-mar	avr-juin	juil-sept	oct-déc	TOTAL provisoire 2022
Afghans	Nbre total de décisions	3 130	3 860	4 785	4 545	16 320	3 640	4 010	4 420	ND	12 070
	Nbre de décisions positives	2 015	2 450	4 130	3 585	12 180	2 310	2 740	3 085	ND	8 135
	Dont statut réfugié	215	250	1 300	2 795	4 560	2 295	2 720	3 060	ND	8 075
	Dont protection subsidiaire	1 795	2 200	2 830	785	7 610	15	20	25	ND	60
	Taux d'accord	64%	63%	86%	79%	75%	63%	68%	70%	ND	67%
Femmes afghanes	Nbre total de décisions	320	315	520	1 175	2 330	685	785	805	ND	2 275
	Nbre de décisions positives	255	240	485	1 155	2 135	650	760	785	ND	2 195
	Dont statut réfugié	45	55	345	1 110	1 555	650	755	775	ND	2 180
	Dont protection subsidiaire	210	185	140	40	575	5	5	5	ND	15
	Taux d'accord	80%	76%	93%	98%	92%	95%	97%	98%	ND	96%

Source : Eurostat²¹⁶

Au 31 décembre 2021, 50 046 Afghans étaient placés sous la protection de la France dont 14% de femmes²¹⁷.

Les Afghans protégés au titre de l'asile en France, au 31 décembre 2021

Réfugiés et apatrides		Bénéficiaires de la protection subsidiaire		TOTAL protégés	
TOTAL	% femmes	TOTAL	% femmes	TOTAL	% femmes
13 670	27,5%	36 376	8,5%	50 046	13,7%

Source : OFPRA

²¹⁶ Eurostat, *Database – Migrations et asile*, (base de données en ligne).

²¹⁷ OFPRA, *Op. cit.*, p. 133.

II. L'évolution de l'instruction par l'OFPPRA

En 2021, les demandes de jeunes hommes seuls invoquant des craintes à l'égard des talibans en raison d'accusations de collusion avec les anciennes autorités afghanes constituaient toujours une part notable des dossiers, tandis que la chute du régime a entraîné une transformation de la demande afghane.

A. Un traitement spécifique des demandes d'asile pour les Afghans évacués de Kaboul

Les ressortissants afghans évacués de Kaboul n'ont pas été entendus par l'OFPPRA en amont de leur arrivée et ont donc déposé une demande d'asile à leur arrivée en France dans le cadre d'un dispositif adapté par les services de l'État (avec notamment des créneaux dédiés au sein des GUDA pour l'enregistrement des demandes). L'opération d'évacuation APAGAN menée à partir de la mi-août 2021 a fait émerger des profils jusque-là plus rares. Parmi eux, des cadres civils et militaires, des anciens employés des forces étrangères de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), des anciens professeurs, mais aussi des militants pour les droits de l'Homme, des journalistes ou des artistes. La majorité d'entre eux sont issus de classes sociales élevées. Ce sont des personnes lettrées, parlant souvent plusieurs langues. Les enfants ont été scolarisés, sans interruption et depuis le plus jeune âge. Les plus âgés sont diplômés. Pour la plupart ils conduisaient et possédaient un véhicule.

De nombreuses demandes émanent de la minorité ethnique et religieuse hazâra ainsi que de femmes tandis que les demandes émanaient principalement d'hommes d'ethnie pachtoune jusque-là. 51% de la demande d'asile afghane issue d'Apagan émanait de femmes²¹⁸. Dans le contexte de cette opération, des mesures ont été prises à tous les niveaux de l'OFPPRA et en concertation avec ses partenaires, afin d'entendre ces demandeurs et demandeuses dans les plus brefs délais. L'OFPPRA a mis en place des créneaux spéciaux afin d'examiner rapidement les demandes d'asile.

Des femmes évacuées dans le cadre de la mission Apagan, interrogées dans le cadre de cette étude, évoquent un processus fluide, une rapide prise en charge dans le cadre du premier accueil (SPADA- GUDA) suivie d'une convocation OFPPRA quasi immédiate. Un mois après, elles ont reçu une réponse positive. Tandis que les délais d'édition de documents d'identité sont généralement très longs, ces dernières se sont vues octroyer leurs nouveaux documents d'état civil au bout de quelques semaines - contrairement à d'autres demandeurs d'asile Afghans qui peuvent attendre plusieurs mois voire plus d'une année afin de se voir constituer un état civil par l'OFPPRA. Les services préfectoraux ont également été mobilisés afin d'accélérer la délivrance des titres de séjour.

B. L'actualisation de la doctrine de l'Office à la suite de la prise du pouvoir par les talibans en Afghanistan

Suite à la prise de pouvoir des talibans, l'administration ne peut plus retenir le bénéfice de la protection subsidiaire en raison des conditions sécuritaires suite à la position exprimée en ce sens par la Cour nationale du droit d'asile²¹⁹. Le conflit qui opposait les forces gouvernementales aux insurgés ayant cessé, les ressortissants afghans ne sont de fait plus exposés aux affrontements. La doctrine de l'OFPPRA a donc évolué sous l'impulsion du comité d'harmonisation²²⁰.

²¹⁸ OFPPRA, *Rapport d'activité 2021*, juin 2022, p.45.

²¹⁹ Voir *infra* dans cette partie.

²²⁰ Le comité d'harmonisation de l'OFPPRA est mis en place pour répondre aux préoccupations de l'Office en termes d'unification de la doctrine, de procédures et de pratiques de travail. Ce comité constitué de représentants des principaux métiers et services de l'établissement se réunit régulièrement. Il constitue un lieu d'échanges, de propositions et d'impulsion, et partage avec le directeur général les réflexions indispensables à ses décisions. Ses décisions ne sont pas publiques.

Depuis la prise de pouvoir des talibans, les officiers de protection mettent l'accent sur les motifs de protection pouvant relever de la Convention de Genève et s'attèlent à rattacher les situations exposées à une crainte de persécution « *du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». Depuis l'an dernier, d'après des échanges avec de nombreux professionnels de l'asile, la majorité des décisions prises semblent fondées sur le critère d'occidentalisation et donc du risque encouru en cas de retour en raison de leur mode de vie éloigné de la *charia*.

Pour les Afghans ayant vu leur demande d'asile rejetées antérieurement à la prise de pouvoir des talibans, c'est l'enjeu du traitement de leur demande de réexamen qui est posé. Dans le cadre d'un réexamen, il est nécessaire d'établir l'individualisation de la menace à laquelle le demandeur serait exposé dans le contexte actuel d'insécurité et d'instabilité et de démontrer que ses craintes ont augmenté de manière significative depuis la gouvernance talibane en Afghanistan ou alors qu'il a depuis eu connaissance d'un fait ou d'un élément qui indiquerait que ses craintes aient augmenté. Les réexamens n'étant plus examinés à l'aune de la protection subsidiaire, il est recommandé de motiver la recevabilité et le besoin de protection des demandes de réexamen d'Afghans en suivant trois axes :

- Invoquer, à l'appui de la recevabilité, non seulement le changement de la situation sécuritaire en Afghanistan, mais également la position exprimée par la CNDA à savoir que les demandes présentées par les ressortissants afghans sont désormais examinées.
- Confirmer cette probabilité avec des éléments de fond ayant trait au besoin de protection tel que prévue par la convention de Genève. Soit que ce besoin de protection se serait révélé à l'occasion du changement de situation en Afghanistan, soit qu'il aurait été évoqué dans le cadre de la précédente demande sans avoir été suffisamment pris en considération et examiné.
- Apporter des éléments relevant, le cas échéant, de la protection subsidiaire et qui se révéleraient soit nouveaux soit aggravés du fait de l'évolution de la situation locale et pour lesquels une analyse nouvelle s'imposerait.

Le HCR indique que « *pour les personnes dont la demande a été rejetée avant les récents événements, la situation actuelle en Afghanistan peut donner lieu à un changement de circonstances qui doit être pris en compte si une nouvelle demande d'asile est déposée* »²²¹.

Concernant les garanties procédurales à l'OFPRA, les femmes afghanes ont la possibilité comme tous les demandeurs d'asile de demander qu'un tiers assiste à l'entretien, ainsi que d'être entendues par un officier de protection et un interprète du sexe de leur choix. Il existe à l'OFPRA des groupes de travail dédiés à des pays dont l'Afghanistan et d'autres consacrés à des vulnérabilités dont les femmes victimes de violences. Aussi, les officiers de protection peuvent être doublement soutenus autour de dossiers afférents aux mauvais traitements subis par les femmes afghanes.

III. Le changement du champ de protection par la CNDA

Contrairement à la phase OFPRA, l'Afghanistan n'est pas le principal pays d'origine des demandeurs d'asile formant un recours devant la Cour nationale du droit d'asile : le taux d'accord à l'OFPRA étant élevé²²², les recours sont nécessairement moins nombreux que d'autres pays d'origine ayant un nombre important de demandes mais un taux d'accord faible en première instance. L'analyse des données statistiques de la CNDA²²³ fait apparaître un nombre de recours en hausse en 2021 (3 783) par rapport à l'année 2020 marquée par la crise sanitaire (2 701) mais également par rapport à 2019 (3 197). Les femmes, qui bénéficient d'un taux d'accord proche de 100% à l'OFPRA, ne représentent chaque année que 4% de ces recours.

221 Forum Réfugiés, *Afghanistan : après la prise de pouvoir des talibans, comment protéger les réfugiés ?*, novembre 2021.

222 Voir *supra* dans cette partie.

223 CNDA, *Données chiffrées et bilans*.

Le taux de protection à la CNDA connaît une baisse importante en 2021 (67%) par rapport à 2020 (81%) et 2019 (75%). Les femmes sont davantage protégées en 2021 (75%) que l'année précédente (68%) mais moins qu'en 2019 (79%). Le nombre de dossiers est cependant limité et cela ne représente que quelques dizaines de rejets chaque année, qu'il faudrait analyser en détail pour en comprendre les motivations (il peut s'agir par exemple de doutes sur la véracité de la nationalité des requérantes ou l'application de clauses d'exclusions). Les décisions des requérantes afghanes sont généralement traitées selon la procédure normale, en formation collégiale.

Évolution du contentieux afghan devant la CNDA entre 2019 et 2021

			2019	2020	2021	
Recours						
Total			3 197	2 701	3 783	
Rang de l'Afghanistan parmi les pays d'origine			8	3	5	
Recours hommes	Nombre		3 073	2 592	3 646	
	Part du total		96%	96%	96%	
Recours femmes	Nombre		124	109	137	
	Part du total		4%	4%	4%	
Décisions						
TOTAL	Protection	Statut réfugié	521	501	958	
		Protection subsidiaire	1 208	2 029	2 037	
		TOTAL	1 729	2 530	2 995	
	Rejet		403	609	1 481	
	Total		2 312	3 139	4 476	
	Taux de protection		74,8%	80,6%	66,9%	
	Femmes	Protection	Statut réfugié	35	30	56
			Protection subsidiaire	38	55	66
			TOTAL	73	85	122
		Rejet		20	40	40
Total			93	125	162	
Taux de protection			78,5%	68%	75,3%	

Source : CNDA

Concernant l'année 2022, les statistiques n'étaient pas publiées au moment de finaliser ce rapport. La tendance serait une demande afghane comprise dans la fourchette de 2 400 à 3 200 dossiers et environ 15 à 20% de ces dossiers concernant les femmes²²⁴. Concernant les décisions, il semblerait qu'aucun rejet n'ait été prononcé par la CNDA pour une demande d'asile émanant de femme afghane sur l'année 2022.

A. La fin de la protection subsidiaire liée à un conflit armé

Les demandes en provenance d'Afghanistan étaient jusqu'à la mi-août 2021 majoritairement liées au conflit armé. Les requérants afghans protégés par la Cour bénéficiaient, pour le plus grand nombre jusqu'au premier semestre 2021, d'une protection subsidiaire justifiée par la situation sécuritaire affectant leur région d'origine dite PS3.

Les trois motifs permettant de bénéficier de la protection subsidiaire

D'après l'article L.512-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), « *le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :*

1° La peine de mort ou une exécution

2° La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants

3° S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ».

Les cas de protection fondés sur l'un des motifs de la Convention de Genève, dite protection conventionnelle, moins nombreux, étaient essentiellement fondés sur la reconnaissance de craintes en raison d'opinions politiques imputées aux intéressés par des membres de groupes insurgés.

Les cinq motifs permettant de se voir reconnaître la qualité de réfugié

D'après l'article L.511-1 du Ceseda, la qualité de réfugié est reconnue « *à toute personne qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* ». Cet article précise que « *le terme de 'réfugié' s'appliquera à toute personne [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait*

- de sa race*
- de sa religion*
- de sa nationalité*
- de son appartenance à un certain groupe social ou*
- de ses opinions politiques. »*

Dans un communiqué de presse traitant de l'« *évolution de la situation sécuritaire en Afghanistan* », publié le 30 août 2021 soit deux semaines après la prise de Kaboul par les talibans, la CNDA indique que « *l'Afghanistan n'est à ce jour plus touché par une violence aveugle* » ce qui signifie que la PS3 ne peut plus s'appliquer aux demandes d'asile des ressortissants de ce pays²²⁵. Le communiqué précise cependant que cette position ne signifie pas qu'aucune protection ne peut être accordée aux Afghans, mais que celle-ci doit être fondée sur l'une des autres hypothèses de la protection subsidiaire ou sur l'un des motifs de la Convention de Genève.

Cette doctrine de la Cour s'est appliquée quelques jours plus tard pour la première fois dans une décision du 21 septembre 2021²²⁶ qui écarte l'application de la PS3. La Cour y indique que « depuis le 16 août 2021, la victoire militaire des forces talibanes conjuguée à la désagrégation des autorités gouvernementales et de l'armée nationale afghane et au retrait des forces armées étrangères a, pour l'essentiel, mis fin au conflit armé que connaissait le pays depuis plusieurs années » tout en précisant que la situation du requérant justifie de lui accorder le bénéfice de la protection subsidiaire sur un autre fondement (PS2)²²⁷.

Les autres formes de protection internationale, conventionnelle ou subsidiaire, doivent permettre de répondre aux besoins de protection suscités par la situation actuelle dans laquelle les talibans constituent, de fait, les seules autorités contrôlant le pays. Dès lors, si l'Afghanistan n'est à ce jour plus touchée par une violence aveugle, au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, à la suite de l'arrivée au pouvoir des forces talibanes et de l'arrêt des combats, les demandes présentées par les ressortissants afghans devant la Cour sont désormais davantage examinées sous l'angle de la Convention de Genève, beaucoup plus protectrice car pouvant conduire à un statut de réfugié valable dix ans. Accessoirement, pour les personnes dont la situation ne répondrait pas à la définition du statut de réfugié, leur situation sera examinée sous l'angle de la protection subsidiaire, dès lors qu'elles risquent en cas de retour, en raison de leur parcours personnel, de subir des tortures, des peines ou des traitements inhumains ou dégradants, voire la peine de mort.

B. Vers de nouveaux fondements juridique permettant d'accorder une protection

Dans ce nouveau contexte, les protections conventionnelles progressent en se fondant sur plusieurs types de situations identifiées depuis septembre 2021 :

- Des persécutions en raison de la religion ou de l'origine comme l'appartenance à des minorités religieuses et/ou ethniques non pachtounes (chiites, hazaras, tadjikes ...) ou un rejet personnel de la *charia*. Des protections fondées sur des motifs religieux sont octroyées notamment aux femmes, en raison de leur rejet de l'application rigoriste et restrictive que les talibans entendent faire de la *charia*²²⁸.
- Des persécutions en raison des opinions politiques ou des opinions politiques imputées pour toutes les personnes ayant collaboré avec l'ancien gouvernement afghan ou les forces étrangères, des personnes identifiées comme « pro-occidentales » ou « occidentalisées ». Il s'agit notamment de personnes ayant travaillé pour ou collaboré avec un État occidental, mais aussi des activistes de la société civile, militants des droits de l'homme, des anciens membres de l'armée nationale afghane ou de la police locale afghane.
- Des persécutions en raison de l'appartenance au groupe social des femmes afghanes, au groupe social des personnes homosexuelles, des femmes mariées de force ou menacées de l'être ou encore au groupe social des veuves souhaitant vivre seules.

La CNDA continue également d'examiner la protection subsidiaire lorsque le demandeur d'asile n'est pas éligible à la protection conventionnelle dans l'hypothèse d'un risque réel de subir la peine de mort ou une exécution (PS1), ou la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants (PS2). Afin de protéger, les instances étudient le contexte sécuritaire ainsi que la situation individuelle du demandeur qui doit faire état de craintes personnalisées. La CNDA a ainsi déjà accordé des PS2 en s'appuyant sur la situation incertaine en Afghanistan depuis la victoire des talibans et sur la permanence dans le pays d'un niveau élevé de violence, d'insécurité et d'arbitraire.

Les demandeurs afghans justifiant d'une particulière vulnérabilité peuvent également bénéficier de la protection subsidiaire du fait des traitements inhumains ou dégradants auxquels les expose un contexte d'insécurité et d'instabilité lié à la récente prise de pouvoir des talibans.

Peuvent aussi être invoqués les risques d'une condamnation à mort (sauf à ce qu'elle sanctionne un crime grave de droit commun et qu'elle soit prévue par le système pénal existant), d'exécutions sommaires et/ou extrajudiciaires, de traitements inhumains ou dégradants du fait des talibans ou

226 CNDA 21 septembre 2021 *M. A. n° 18037855 C+*.

227 Voir infra dans cette partie pour une analyse plus approfondie de cette décision.

228 CNDA, *Rapport d'activité 2021, 2022*, page 20.

de l'ISK (actes de violence ou de torture, sanctions pénales disproportionnées...) ou dans le cadre de la sphère privée (violences domestiques, conflit foncier, mariage forcé...). Le demandeur d'asile doit être personnellement exposé à de telles menaces et doit démontrer qu'il ne serait pas en mesure de bénéficier d'une protection effective dans son pays.

C. Jurisprudences sur la protection des Afghans depuis la prise de pouvoir des talibans

Il semblerait jusqu'à présent, en attendant les statistiques pour l'année 2022, que la majorité des hommes ait été protégée sur la base d'une PS2. Les femmes sont en revanche majoritairement protégées au titre de leur appartenance à un groupe social (mariage forcé notamment) ou sur fond de religion en évoquant le régime rigoriste imposé par les insurgés²²⁹. Dans le nouveau contexte résultant de la domination des talibans sur l'Afghanistan, les persécutions de type conventionnel sont en effet nombreuses et variées pour les femmes, qui se voient cependant encore accorder le bénéfice de la protection subsidiaire dans certains cas²³⁰.

1. Occidentalisation des femmes afghanes

Dans une décision du 20 octobre 2021, la CNDA, après avoir considéré que les craintes ayant poussé la famille à quitter le pays, à savoir les menaces des talibans et l'accusation de dénonciations aux autorités alors en place, s'est penchée sur l'actualité des craintes²³¹. Pour se faire, elle s'est appuyée sur divers rapports datant d'avant la prise de pouvoir des talibans, qu'elle considère d'autant plus d'actualité compte tenu de l'instauration de l'état théocratique. Sur cette base, la Cour a considéré qu'un ressortissant afghan, et en particulier une femme ou une fille, ayant quitté le pays depuis plusieurs années et ayant séjourné en Europe était perçu par les talibans comme « *occidentalisé* », « *étranger ou espion* », et leur départ considéré comme « *une forme de défection* ». En ce sens, ils pourraient être persécutés du fait d'une opinion politique imputée par les talibans. La Cour reconnaît donc le statut de réfugiés au couple et à leur fille mineure.

En revanche, la CNDA, dans une décision du 29 novembre 2021 a retenu que la seule présence d'un demandeur d'asile dans un pays occidental ne suffit pas à caractériser une « *occidentalisation* » susceptible d'entraîner des persécutions ou des atteintes graves de la part des talibans ou de la société afghane²³². Le juge de l'asile précise qu'il incombe à celui qui l'invoque de fournir les éléments propres à sa situation personnelle. La durée du séjour en Europe ne peut, à elle seule, justifier de ces craintes sans éléments tenant, notamment à « *l'acquisition de tout ou partie des valeurs, du modèle culturel, du mode de vie, des usages ou encore des coutumes des pays occidentaux* ».

2. Soustraction à la pratique du lévirat

Dans une décision du 8 décembre 2021, la Cour a octroyé une protection à une femme afghane d'origine pachtoune ayant refusé de se soumettre à la pratique du lévirat²³³. La pratique contraint la veuve à épouser un membre de la famille de son époux décédé. En l'espèce, la demanderesse s'est enfuie d'Afghanistan avec ses enfants pour garantir sa sécurité et échapper à des traditions qui considèrent la femme comme appartenant à la famille de son époux et qui entravent la liberté et l'autonomie des veuves en les plaçant de ce fait sous domination masculine. Elle était en outre recherchée par les talibans car elle avait entretenu une brève relation hors mariage avec son cousin. Ce dernier a été assassiné par les insurgés. La requérante présente un profil particulièrement ciblé par les talibans, dès lors qu'elle a adopté un comportement non conforme au rôle assigné à son sexe par la société. La CNDA a considéré que la requérante est exposée à des persécutions en raison des opinions religieuses qui peuvent lui être imputées au regard du caractère transgressif de son comportement à l'égard des coutumes sociales et religieuses, notamment au regard de la *charia*, que le nouveau gouvernement entend appliquer strictement. Ainsi, le juge de l'asile a reconnu la qualité de réfugiée à l'intéressée en privilégiant

229 Entretien avec Joseph Krulic du centre de recherches et de documentation de la CNDA (CEREDOC) en date du 2 novembre 2022.

230 Les jurisprudences citées ci-après sont généralement issues pour l'année 2021 du recueil publié par la CNDA : Contentieux du droit d'asile, année 2021.

231 CNDA, 20 octobre 2021, n°21022325 & 21022364.

232 CNDA, 29 novembre 2021, M. A. n°21025924 C+.

233 CNDA, 8 décembre 2021, n°21022972 C.

une protection fondée sur des motifs religieux tandis que la requérante avait formé son recours en évoquant « *son appartenance au groupe social des femmes afghanes et son appartenance au groupe social des femmes afghanes veuves qui souhaitent vivre seules* ». C'est la première fois que la CNDA octroie un statut de réfugié à une Afghane en retenant comme motif conventionnel celui du mariage forcé dans le cadre du lévirat.

3. Protection fondée sur l'appartenance ethnique : le cas des Hazaras

Dans une décision du 5 novembre 2021, la Cour actualise son analyse sur les risques généraux pesant sur la communauté hazara d'Afghanistan en considérant que la prise de pouvoir par les talibans de la totalité du pays, ravive les risques sérieux et élevés de persécutions visant cette population, de confession chiite et traditionnellement marginalisée en Afghanistan²³⁴. La Cour relève par ailleurs dans son analyse que les risques pesant sur la communauté hazara s'inscrivent dans un contexte plus large de violences dont sont victimes les membres de la communauté chiite, qui font face à des persécutions ciblées récemment illustrées par les attentats perpétrés par l'État islamique, à Kunduz et Kandahar.

4. Appartenance au groupe social des personnes homosexuelles

Dans une décision du 8 juin 2022, la Cour reconnaît la qualité de réfugié à un ressortissant afghan en raison de ses craintes fondées de persécutions du fait de son appartenance au groupe social des personnes homosexuelles en Afghanistan²³⁵. Dans le cas particulier qui était soumis à la Cour, l'intéressé a été contraint par un commandant de l'armée nationale afghane de se soumettre à la pratique du Bacha Bazi, qui contraint des jeunes garçons à danser devant des hommes plus âgés et qui relève de l'esclavage sexuel. La Cour a tenu pour établie l'homosexualité de l'intéressé ainsi que les graves sévices endurés après s'être soustrait à l'emprise de ce militaire. Identifié comme homosexuel par les habitants de sa localité, il craint avec raison d'être stigmatisé et persécuté pour ce motif.

5. Interprétation étendue de l'exposition aux traitements inhumains et dégradants

Une décision du 21 septembre 2021 laisse penser que la Cour peut se tourner davantage vers d'autres hypothèses permettant le bénéfice de la protection subsidiaire, applicable notamment aux personnes qui craignent des traitements inhumains et dégradants en cas de retour : elle considère dans cette décision que la vulnérabilité particulière du demandeur l'expose à de tels risques « *dans le contexte de désorganisation générale qui affecte le pays* »²³⁶. Les juges ont retenu qu'en l'absence d'une protection conventionnelle applicable à la situation, la vulnérabilité particulière d'un demandeur est susceptible de l'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, au vu de la situation d'incertitude dans laquelle est plongé l'Afghanistan depuis la victoire des talibans et de la permanence dans le pays d'un niveau élevé de violence, d'insécurité et d'arbitraire. Dans cette décision, la formation de jugement a rencontré des difficultés afin d'individualiser la situation du demandeur et ses risques en cas de retour. Ils ont alors retenu une vulnérabilité médicale, permettant l'octroi de la protection subsidiaire au vu des graves problèmes de santé dont la requérant a démontré être affecté. La formation de jugement a également relevé que le requérant n'a plus de famille en Afghanistan, pays qu'il a quitté en 2015 pour considérer qu'il serait particulièrement vulnérable en cas de retour dans son pays d'origine. On note qu'aucun cadre n'a été donné à la définition du terme « vulnérabilité », laissant aux juges une marge d'interprétation large de la notion.

Ainsi, la Cour ouvre des possibilités de protection afin de garantir la sécurité des demandeurs d'asile qui étaient auparavant majoritairement protégés sur le fondement de la PS3, sur le fondement de la protection conventionnelle mais également sur celui de la protection subsidiaire.

234 CNDA 5 novembre 2021 M. S. n°20025121 C.

235 CNDA, 8 juin 2022, M. A. n° 21050501 C.

236 CNDA du 21 septembre 2021 M. A. n° 18037855 C+.

Recommandation 10

Les instances de l'asile doivent prendre en compte l'évolution de la situation afghane, qui justifie notamment la suspension des retours vers ce pays par les autorités françaises, afin d'accorder largement la protection aux Afghans sollicitant l'asile - à l'exception des situations justifiant légalement le refus ou l'exclusion d'une protection. Le changement d'appréciation communiqué par la CNDA ne doit pas aboutir à réduire le champ de la protection, ce qui suppose une appréciation souple des critères de la Convention de Genève. Le changement de situation justifie par ailleurs l'instruction approfondie des demandes de réexamen.

Chapitre 2.

Des Afghanes soumises aux défaillances du système asile français

Si les ressortissantes afghanes évacuées de Kaboul en 2021, notamment au titre de l'opération *Apagan*, ont joui d'une prise en charge complète et rapide, leurs concitoyennes arrivées par voie illégales sont soumises aux nombreux dysfonctionnements inhérents au système d'asile. Elles peuvent ainsi rencontrer des difficultés en matière d'accueil et d'intégration. Les obstacles à la réunification familiale touchent par ailleurs l'ensemble des Afghanes, y compris celles arrivées par voie légale²³⁷.

I. Des difficultés structurelles en matière d'accueil des demandeurs d'asile

L'une des principales défaillances du système d'asile français porte sur les conditions d'accueil²³⁸. À un manque criant d'hébergements dédiés à ce public, s'ajoutent des difficultés d'accès aux soins.

A. Des conditions matérielles d'accueil souvent insuffisantes

Lorsqu'ils n'ont pas de ressources suffisantes et/ou ne peuvent bénéficier d'un hébergement gratuit auprès de proches, les demandeurs d'asile peuvent se voir attribuer des conditions matérielles d'accueil (CMA) par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) lors de leur passage en guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA).

²³⁷ Entretien mené le 11/11/2022 avec deux jeunes afghanes ayant bénéficié de l'opération *Apagan*.

²³⁸ Pour un état des lieux complet des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France, voir : Forum réfugiés, *L'asile en France et en Europe*, juin 2022, p. 131.

Les CMA comprennent une allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et, si une place est disponible, une orientation vers un lieu d'hébergement pour demandeur d'asile au sein du dispositif national d'accueil (DNA).

Les conditions d'accueil, qui doivent en partie compenser l'impossibilité pour les demandeurs d'asile de disposer de revenus (leur statut leur interdisant de travailler), sont un élément crucial du système d'asile : un demandeur ne peut exprimer clairement ses craintes en cas de retour auprès des instances de l'asile s'il n'est pas accompagné dans ces démarches et s'il se trouve dans une situation de précarité. Pourtant, de nombreuses difficultés sont constatées dans ce domaine, constituant un obstacle vers l'accès à la protection pour tous les demandeurs y compris les Afghanes dont la situation n'est pas traitée spécifiquement à cet égard.

Tout d'abord, on constate que de nombreux demandeurs d'asile présents sur le territoire français se sont vus retirer, suspendre ou refuser les conditions matérielles d'accueil. À la fin de l'année 2021, on estime qu'environ un quart des demandeurs d'asile en France ne bénéficiaient pas des CMA, et n'avait donc droit à aucune allocation ni hébergement dédié²³⁹. Les données publiées par l'OFII au cours de l'année étant incomplètes, elles ne permettent pas de savoir comment cette problématique pourtant majeure a évolué en 2022. On constate en pratique que l'OFII continue à appliquer de façon stricte l'ensemble des possibilités légales permettant de priver les demandeurs d'asile des CMA, alors qu'une marge de manœuvre est laissée dans certaines hypothèses par le législateur. Le droit français prévoit notamment que « *les conditions matérielles d'accueil peuvent être refusées, totalement ou partiellement, au demandeur* » qui « *présente une demande de réexamen de sa demande d'asile* » (art. L. 551-15 CESEDA). Or la procédure de réexamen concerne particulièrement les Afghans depuis la prise de pouvoir des talibans²⁴⁰.

Recommandation 11

Pour le réexamen des dossiers d'Afghans, procédure dont la pertinence a été soulignée par le HCR, des consignes doivent être adressées à l'OFII pour qu'il n'use pas de sa faculté de refuser les conditions matérielles d'accueil.

Plus généralement, la Cour de justice de l'Union européenne indiquait dans une jurisprudence de 2019 que le retrait, même temporaire, du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, ne dispense pas l'État de l'obligation de garantir au demandeur un niveau de vie digne²⁴¹. Des mesures devraient ainsi être adoptées par la France pour se conformer à ce cadre juridique européen et fournir à tout demandeur d'asile ne disposant pas des CMA, quand il ne peut être orienté auprès des dispositifs d'urgence de droit commun souvent saturés, une aide minimale.

Pour les demandeurs d'asile éligibles aux CMA et qui bénéficient de l'ADA, plusieurs difficultés sont malgré tout constatées : montant insuffisant, versements tardifs ou incomplets, versement sur une carte de paiement ne permettant pas de retraits en espèces.

Enfin, le système d'asile français souffre d'un sous-dimensionnement important de son parc d'hébergement pour demandeurs d'asile. Malgré des efforts notables de création de places depuis 2012, la part des demandeurs d'asile éligibles aux CMA²⁴² et ne disposant pas d'un hébergement, qui seront hébergés fin 2022 devrait être de 62%²⁴³ : quatre demandeurs d'asile sur dix parmi ceux éligibles aux CMA, ne bénéficient donc pas d'une place dans un lieu d'hébergement dédié (centre d'accueil pour demandeur d'asile ou hébergement d'urgence pour demandeur d'asile). Par ailleurs, le schéma national d'accueil en vigueur depuis 2021, qui vise à désengorger l'Île-de-France avec une orientation directive des demandeurs d'asile vers des hébergements dans d'autres régions françaises, ne prend pas en compte la situation personnelle du demandeur

239 *Idem.*

240 Voir *infra* dans ce rapport.

241 CJUE, Haqbin, Affaire C-233/18, 12 novembre 2019.

242 Il n'existe pas de données permettant de savoir combien de demandeurs d'asile ne sont pas éligibles aux CMA et donc quelle est la part de l'ensemble des demandeurs d'asile hébergés.

243 Projet de loi de finances 2023, *Annexe portant sur les crédits de la mission « immigration, asile, intégration »*, octobre 2022.

d'asile comme exigé par la loi et ceux qui refusent de quitter l'Île-de-France (notamment parce qu'ils y disposent de liens familiaux) se voient ainsi priver de l'ensemble des CMA.

Au regard de ces éléments sur les conditions d'accueil, de nombreux demandeurs d'asile, y compris des femmes afghanes, mènent leur procédure d'asile dans une situation de grande précarité peu compatible avec les objectifs de protection de ces populations énoncés lors de la prise de Kaboul.

B. Un accès limité aux soins de santé

Pour les personnes ayant fui leur pays et mené des parcours migratoires souvent longs et dangereux, l'accès aux soins, et l'accompagnement en santé mentale, sont souvent nécessaires. Les femmes afghanes en quête de protection internationale sont particulièrement concernées par ces enjeux de vulnérabilité. Pourtant, le système d'asile français connaît d'importantes difficultés dans ce domaine.

1. Un délai d'accès aux soins de trois mois appliqué à tous les demandeurs d'asile pour accéder à l'assurance maladie

Le 1^{er} janvier 2020 est entré en vigueur le décret du 30 décembre 2019²⁴⁴ instaurant un délai de carence de trois mois pour l'affiliation des demandeurs d'asile à la protection universelle maladie (PUMa). Il s'applique à tous les demandeurs d'asile majeurs, indépendamment de leur nationalité ou de leur situation individuelle. La mise en œuvre de cette réforme pose d'importantes difficultés pour les demandeurs d'asile, relevées sur plusieurs territoires, comme l'illustre une enquête menée auprès de 46 dispositifs en 2021²⁴⁵ dont les résultats se sont confirmés par la suite et demeurent pertinent aujourd'hui.

Le délai de carence a pour principal effet de compliquer voire de rendre impossible la prise en charge de certains soins pendant les premiers mois de la demande d'asile. Par ailleurs, le délai de carence complique la prise en charge, déjà difficile, des besoins en santé mentale des demandeurs d'asile. Du fait de ces difficultés, de nombreux demandeurs d'asile choisissent de reporter leurs soins, ce qui peut entraîner une dégradation de leur état de santé (et des coûts plus importants pour les soins tardifs).

Les difficultés générées par le délai de carence ont par ailleurs un impact sur le processus d'identification des vulnérabilités par l'OFII et sur la prise en compte des vulnérabilités lors de l'instruction de la demande d'asile par l'OFPRA. L'identification des vulnérabilités repose en effet le plus souvent sur un dossier médical fourni par l'OFII, que doit remplir un médecin. En raison des difficultés évoquées et de l'absence de suivi médical, il est parfois difficile voire impossible pour les demandeurs d'asile de trouver un médecin qui puisse remplir ce dossier pendant la période du délai de carence.

Les difficultés d'accès au soin peuvent également affecter l'instruction de la demande d'asile, lorsque le demandeur souhaite fournir un certificat médical à l'appui de sa demande. Certains demandeurs attendent de bénéficier de la PUMa pour fournir ce certificat, renoncent à le produire, ou rencontrent des difficultés pour le fournir en réponse à une demande de l'OFPRA (hors mutilation sexuelle, situation dans laquelle un dispositif spécifique est prévu), notamment lorsqu'il doit être produit par un spécialiste.

Par ailleurs, il faut souvent plusieurs semaines pour obtenir la PUMa à partir du moment où la CPAM traite le dossier, ce qui prolonge les difficultés d'accès aux soins : ainsi, l'instauration du délai de carence revient à priver les demandeurs d'asile d'accès à la PUMa pendant quatre à cinq mois au moins suivant leur arrivée en France. Les instances de l'asile étant engagées dans une dynamique de réduction des délais d'instruction de la demande d'asile, certains demandeurs d'asile obtiennent le bénéfice d'une protection internationale sans que leurs droits à la protection universelle maladie n'aient pu être ouverts.

²⁴⁴ Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé. NOR: SSAS1932826D.

²⁴⁵ Enquête menée par Forum réfugiés d'avril à juin 2021 dans 46 dispositifs d'accompagnements et d'hébergement pour demandeurs d'asile (SPADA, CAES, CADA, HUDA), dans 25 départements, gérés par Forum réfugiés-Cosi ou Coallia.

Un an et demi après l'instauration du délai de carence, on constate ainsi de multiples difficultés relatives à l'accès à la santé des demandeurs d'asile, compliquant le quotidien des demandeurs d'asile et la mission des professionnels qui les accompagnent. Cet affaiblissement du droit d'asile vise à atteindre l'objectif gouvernemental de « limitation des abus » - le rapport IGAS d'octobre 2019 qui devait documenter la fraude pour justifier la mesure n'a d'ailleurs produit qu'un état des lieux très succinct à ce sujet²⁴⁶ - mais pénalise l'ensemble des personnes qui sollicitent une protection en France. Elle n'est pas compatible avec l'objectif de protection des femmes afghanes demandant l'asile en France. On notera d'ailleurs que les déplacés d'Ukraine n'ont pas été soumis à un tel délai de carence, manifestement incompatible avec la volonté gouvernementale de proposer un accueil adéquat et de qualité pour ces populations.

2. Un accès limité aux soins en santé mentale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

De nombreux demandeurs d'asile et réfugiés sont victimes de traumatismes psychiques consécutifs aux persécutions ou aux conflits vécus dans leur pays d'origine et/ou aux situations rencontrées pendant leur parcours migratoire. Une étude de 2020 sur les populations de réfugiés dans le monde révèle que les cas de stress post-traumatique et de dépression sont plus élevés parmi les réfugiés et les demandeurs d'asile que dans la population générale. Les récits révèlent l'impact dévastateur des expériences traumatiques et l'étude indique que l'obtention d'une protection ne permet pas toujours de guérir immédiatement les traumatismes²⁴⁷. Les souvenirs traumatiques peuvent également être aggravés par les conditions inhumaines vécues dans les pays de transit, et par le fait que l'Union européenne ferme ses frontières extérieures²⁴⁸, ce qui empêche souvent l'entrée sur le territoire et crée une situation d'incertitude juridique²⁴⁹.

Les dispositifs de droit commun ne sont généralement pas adaptés aux enjeux spécifiques liés aux syndromes post-traumatiques et à l'interculturalité. Malgré cela, aucune politique publique n'aborde encore cet enjeu à l'échelle nationale, et seules quelques initiatives ont permis la mise en place de la dizaine de centres de santé mentale dédiés à ce public en France. Ces derniers sont fortement sollicités, tandis qu'une part importante du territoire ne dispose d'aucun dispositif adapté.

Jonas M. Bull, assistant de recherche et Kriti Sharma, chercheuse sénior de la division des droits des personnes handicapées de Human Rights Watch ont spécifiquement travaillé sur la santé mentale des Afghans évacués de Kaboul vers la France²⁵⁰. Leurs travaux révèlent qu'avant les événements d'août 2021, de nombreuses personnes afghanes avaient fait l'expérience de graves formes de traumatismes au cours des décennies de guerre qu'a connues le pays. Outre les violations des droits humains, les conditions peu enviables des femmes, les problématiques économiques, environnementales, les Afghans ont été exposés à des conflits incessants, ont été persécutés ou craignent de l'être. L'Afghanistan a été ravagée par la violence et la moitié de la population vit en situation de dépression, d'anxiété ou de stress post-traumatique, qui peuvent avoir un impact désastreux sur la santé mentale des personnes et sur le bien-être de leurs proches et de leurs amis²⁵¹.

Comme le raconte Mari²⁵² : « J'ai toujours entendu de terribles histoires sur la façon dont [les talibans] traitent les femmes et nous étions terrifiées par eux. On sait que les talibans n'aiment pas les gens qui ont travaillé avec les étrangers et cela représentait 50% des motifs que j'avais de partir. Les autres 50%, c'est parce que je suis une femme et que les talibans ont toujours été contre les femmes. Ils humilient, torturent et tuent les gens, surtout les femmes. ». Zuhail, qui travaille sur les droits des femmes depuis plusieurs années et a quitté l'Afghanistan en compagnie de sa mère, a témoigné : « Nous étions deux femmes seules, ma mère et moi. En tant que femmes, beaucoup d'hommes venaient nous embêter, nous disant que si les talibans se rendent compte que vous n'avez pas d'hommes, ils vont vous tuer. »

246 IGAS, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019.

247 Plos medicine, *La prévalence de la maladie mentale chez les réfugiés et les demandeurs d'asile : revue systématique et méta-analyse*, 21 septembre 2020.

248 HRW, *Europe's Deadly Border Policies*, 27 octobre 2021.

249 HRW, *Union européenne, rapport mondial 2022*, 2022.

250 HRW, *France : Les personnes évacuées d'Afghanistan ont besoin de soutien psychologique*, 24 mars 2022.

251 HRW, *Afghanistan's silent mental health crisis*, 7 octobre 2019.

252 Citations extraites de : HRW, *France : Les personnes évacuées d'Afghanistan ont besoin de soutien psychologique*, 24 mars 2022.

D'après l'étude menée par Human Rights Watch auprès de 28 ressortissants Afghans évacués en France, nombreuses sont les femmes qui indiquent à avoir été menacées, humiliées et frappées aux points de contrôle des talibans lors de leur évacuation. Les femmes ont fait l'objet d'une surveillance particulière de la part des talibans. Certaines ont dû laisser des proches dans le chaos des évacuations. Certaines relatent avoir vu des enfants perdus, d'autres écrasés par la foule angoissée. Les personnes interrogées sont confrontées aux souvenirs des incidents traumatisants de l'aéroport.

Pour de nombreuses personnes évacuées, les premiers jours en France ont été marqués par un mélange de soulagement et d'épuisement. Les gens étaient toujours en état de choc, occupés par des pensées de survie physique. Avec le temps, ils ont commencé à lutter contre l'anxiété, la dépression, l'insomnie, les cauchemars et parfois une grave détresse psychologique, y compris le stress post-traumatique. En l'absence d'un soutien psychosocial rapide et complet pour traiter les traumatismes de guerre, la santé mentale peut se détériorer et conduire au désespoir. Or, certaines demandes n'ont pas reçu de réponses durant plusieurs semaines voire plusieurs mois.

Recommandation 12

Des dispositifs de santé mentale adaptés aux problématiques et parcours des réfugiés, avec des professionnels spécifiquement formés à ces enjeux, doivent être développés sur l'ensemble du territoire français afin de répondre aux besoins locaux et d'assurer une bonne cohésion des différents acteurs. Par ailleurs et pour répondre aux besoins spécifiques liés à une crise politique et humanitaire comme celle que connaît l'Afghanistan, des services de soins ponctuels doivent être mis en place et s'articuler avec un accompagnement adapté sur le long terme.

II. Des obstacles en matière d'intégration pour les bénéficiaires d'une protection internationale

Une fois la protection octroyée par les instances de l'asile, les personnes nouvellement reconnues réfugiées expriment un soulagement quant au fait de passer à une autre étape de leur parcours en France. Il leur est alors difficile d'entendre qu'il se passera de longs mois, voire années avant d'être autonomes dans la société française. Nombreuses sont celles qui expriment leur découragement face à cette phase d'intégration jonchée d'obstacles²⁵³.

1. L'accès à la formation, à l'emploi, et au logement facilité par le développement des programmes AGIR ?

L'accès à un logement peut parfois prendre plusieurs années, notamment dans les grandes métropoles où la demande est très importante dans le parc social. Des objectifs sont fixés annuellement par les pouvoirs publics en matière de relogement des réfugiés, mais ils peinent à être atteints. Pour ceux qui ne peuvent accéder au logement, notamment les plus vulnérables, il existe des lieux proposant un hébergement accompagné, les centres provisoires d'hébergement (CPH). Si la capacité des CPH a fortement augmenté ces dernières années, passant de 1 600 places en 2016 à plus de 10 000 fin 2022, l'hébergement dans ces lieux demeure une solution marginale au regard des besoins (sur l'ensemble de l'année 2022, la France a accordé une protection internationale à plus de 54 000 personnes).

253 Pour un état des lieux complet des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France, voir : Forum réfugiés, *L'asile en France et en Europe*, juin 2022., p. 160.

Des difficultés d'intégration sont parfois rencontrées en matière d'apprentissage de la langue. Rien n'étant prévu pendant la phase de demande d'asile, les réfugiés ne débutent parfois leur apprentissage qu'au moment de l'obtention d'une protection dans le cadre du Contrat d'intégration républicain (CIR) et/ou en s'appuyant sur d'autres dispositifs. Cela peut retarder l'accès à l'emploi, qui constitue un autre enjeu majeur en matière d'intégration.

Dans ce domaine, la non-reconnaissance des compétences et qualifications professionnelles conduit parfois vers des emplois très éloignés des attentes et capacités des réfugiés. Pour les nombreux diplômés des universités de Kaboul, les équivalences françaises leur ont notamment été refusées. Au-delà des difficultés de langue, ces personnes doivent donc accepter de reprendre leur cursus universitaire dans des niveaux bien en deçà de leur niveau réel. Le déclassement social est difficile à accepter pour certains d'entre eux.

Les jeunes femmes évacuées dans le cadre du dispositif Apagan, interviewées le 11 novembre 2022 dans le cadre de cette étude, sont arrivées dans le cadre d'un projet professionnel qu'elles sont en mesure de poursuivre en France. Inscrites dans des universités afin de compléter la formation linguistique délivrée par l'OFII, elles font tout de même état d'une grande difficulté à trouver un emploi alimentaire, quand bien même leur niveau de français est suffisant.

L'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires d'une protection internationale peut aussi être bloquée par d'autres facteurs : mobilité difficile, représentations erronées et difficultés à s'approprier les codes du marché du travail, manque de connaissance des techniques de recherche d'emploi, absence de réseau ou faible réseau relationnel, absence d'expérience professionnelle. À cela s'ajoute un manque de connaissance des spécificités du public réfugié de la part des employeurs, mais également de la part des travailleurs sociaux du droit commun, ce qui peut conduire à un accompagnement peu adapté à leur situation.

Ces enjeux d'accès au logement, à la formation et à l'emploi, sont au cœur des dispositifs d'accompagnement de type *Accelair*, du nom du programme développé par Forum réfugiés depuis 2002. Le développement au niveau national d'un programme du même type, nommé AGIR, à partir de 2023, devrait permettre d'améliorer l'intégration de nombreux réfugiés en France.

2. Les délais excessifs de délivrance des actes d'état civil, obstacle majeur à l'intégration

À l'obtention d'une protection internationale, s'achève un parcours d'asile souvent long, complexe et incertain. Si cette protection octroie à ses bénéficiaires le droit de séjourner sur le territoire français et de s'y insérer durablement, la reconnaissance du statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire par l'OFPRA n'est que le début d'un parcours d'intégration qui n'a rien d'évident.

Parmi les toutes premières démarches que doivent entreprendre les nouveaux bénéficiaires d'une protection internationale (BPI), la demande d'établissement de l'acte d'état civil auprès de l'OFPRA suivie de la demande d'un titre de séjour en préfecture, sont cruciales. Elles conditionnent la suite du parcours d'intégration. Si elles n'aboutissent pas rapidement, elles peuvent affecter considérablement le quotidien des personnes concernées. Or, ces démarches se révèlent particulièrement difficiles à mener pour les bénéficiaires ainsi que pour les professionnels qui les accompagnent. Les délais moyens à l'OFPRA s'élèvent encore à plusieurs mois, malgré un renforcement récent de l'Office dans ce domaine.

La délivrance des actes authentiques que sont l'acte de naissance, l'acte de mariage ou encore le livret de famille, assure le lien entre la vie passée des BPI et celle qu'ils vont mener en France.

L'attente de plusieurs mois qui résulte de ce délai de délivrance de l'état civil provoque, en tout premier lieu, des conséquences préjudiciables pour l'obtention du titre de séjour. Si la décision de protection de l'OFPRA permet d'obtenir une première délivrance de récépissé attestant de leur droit au séjour par la préfecture, l'obtention d'une carte de résident de 10 ans pour les réfugiés ou d'une carte pluriannuelle de séjour de 4 ans pour les bénéficiaires de la protection subsidiaires

et apatrides est conditionnée au versement des actes d'état civil au dossier. Dans l'attente, les BPI ne reçoivent, pour prouver d'un séjour en règles sur le territoire français, qu'une « attestation provisoire d'instruction » (API) délivrée par voie dématérialisée sur un portail en ligne mis en place depuis mai 2022. L'API demeure cependant méconnue de nombreuses administrations (CPAM, CAF) et beaucoup de banques refusent ce document pour ouvrir un compte bancaire.

Étant étroitement liés, les délais d'établissement de l'acte d'état civil et de fabrication du titre de séjour engendrent un ensemble de difficultés dans l'ouverture et le maintien des droits auxquels peuvent prétendre les BPI, pourtant déterminants pour enclencher un parcours d'intégration en France. Les prestations sociales, le droit à la formation professionnelle ou encore l'accès au marché du travail sont en jeu.

Ainsi, le renouvellement des récépissés de demande de titre de séjour et ses potentiels retards menace la continuité du versement des droits au RSA, aux allocations familiales et aux allocations logement. Dans ces circonstances, l'obtention d'un logement social peut être retardée, voir empêchée. De même, certaines entreprises refusent de signer des contrats longs aux BPI ne possédant qu'un récépissé ou, lorsqu'elles acceptent, peuvent être amenées à ne pas renouveler un contrat ou même rompre celui-ci à l'approche de la date de fin de validité du récépissé. Des formations peuvent également être refusées aux personnes sous prétexte que leur durée dépasse celle du récépissé en cours. De fait, les projections dans un parcours d'intégration sont quasiment impossibles au-delà de la validité de ce dernier, alors que le droit à un séjour pérenne en France des BPI est établi dès la décision de protection.

Les conséquences psychiques et matérielles sur les personnes concernées par ces retards et dysfonctionnements sont souvent lourdes. Ainsi, certains BPI ont peur de devoir se soumettre à un contrôle d'identité et de ne pouvoir justifier de leur droit au séjour sur le territoire. Le caractère anxiogène de cette situation est renforcé par les nombreux courriers et démarches administratives occasionnés et dont la compréhension reste difficile pour eux. Les ruptures de droits ou l'arrêt brutal d'un parcours de formation ou d'emploi, installant une situation de précarité alarmante, conduisent certains à s'endetter considérablement auprès de leur communauté. Malgré l'aide procurée par les travailleurs sociaux en charge de leur accompagnement, ces derniers sont souvent les premiers confrontés aux sentiments d'incompréhension et parfois de colère générés par ces situations.

De façon générale, sans état civil, la situation administrative des BPI n'en est que plus précaire. Les droits sociaux (RSA notamment) sont rompus au bout d'un an en l'absence d'état civil établi. L'ouverture d'un compte courant à la banque est rendu beaucoup plus difficile, impactant ainsi la perception de certaines prestations. Par ailleurs, sans acte de naissance, le « numéro de sécurité sociale » - Numéro d'Inscription au Répertoire (NIR) - des BPI reste provisoire, empêchant notamment le versement de l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) par Pole Emploi, la délivrance d'une carte vitale et l'accès aux soins par certains professionnels du soin, la délivrance de documents de circulation pour étranger mineur (DCEM) et titres de voyage et la délivrance du permis de conduire.

III. Des difficultés spécifiques aux Afghans pour la mise en œuvre du droit à la réunification familiale

La plus grande difficulté est unanimement celle liée à la réunification familiale comme l'expriment les femmes de la mission *Apagan* interrogées dans le cadre de cette étude. Les évacués afghans sont partis en laissant des membres de leurs familles. Persuadés d'une réunion rapide, les espoirs ont été taris par l'impossibilité de joindre la cellule de crise instaurée par le ministère des Affaires étrangères puis par la longueur des procédures administratives.

L'attente de la venue de la famille sur le territoire français rend difficile la projection dans ce nouvel environnement. Ainsi, alors que les réfugiés afghans ont acquis l'assurance d'une vie sécurisée en France, se posent les questions d'une intégration à long terme et de la protection de leurs proches restés sous le régime des talibans.

A. Un cadre juridique protecteur

Les ressortissants afghans qui ont obtenu une protection en France ont le droit d'être rejoints par leur famille nucléaire (conjoint, partenaire ou concubin et enfants âgés de moins de dix-neuf ans), dans le cadre de la procédure de réunification familiale si leur famille préexistait à leur arrivée en France.

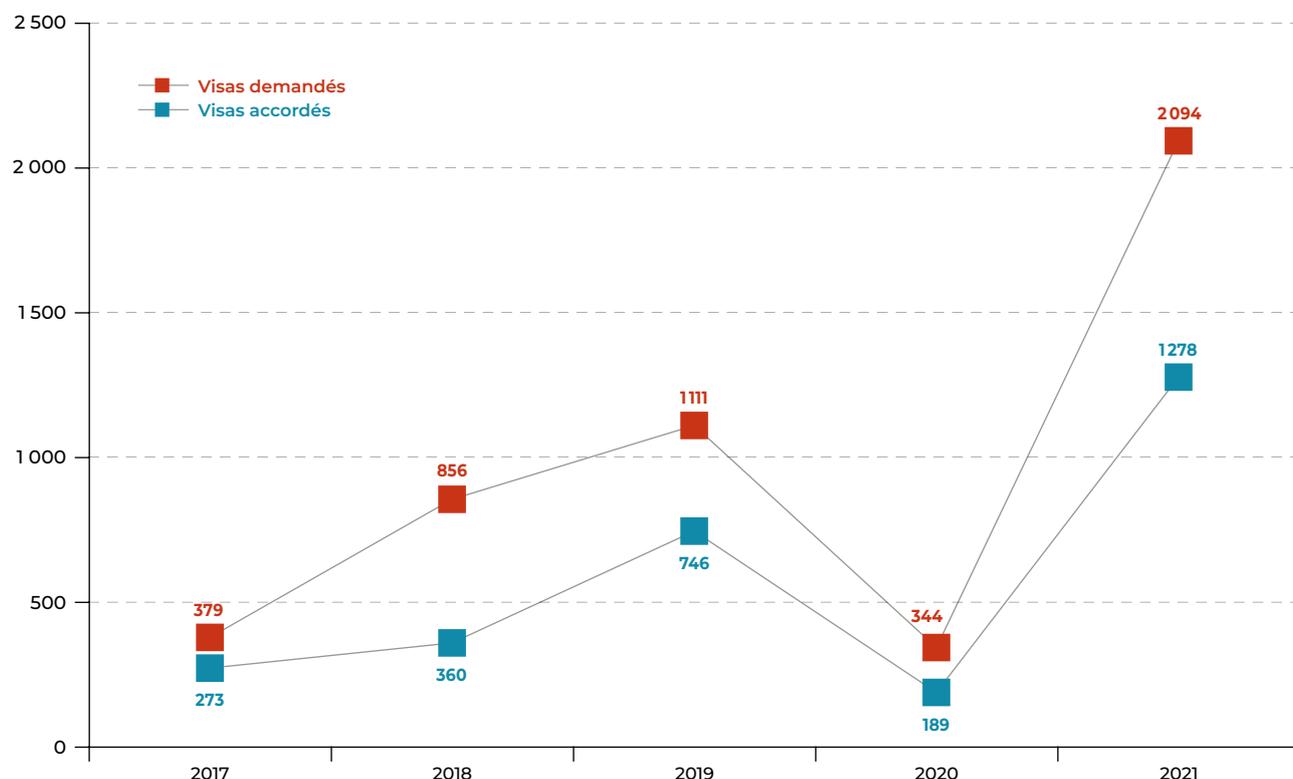
La réunification familiale est à différencier du regroupement familial, qui concerne les personnes étrangères qui ne sont pas bénéficiaires d'une protection internationale ou dont le lien de famille aurait été créé après l'obtention de cette protection. Contrairement au regroupement familial, aucune condition de ressources, de logement ou de durée de séjour n'est exigée dans le cadre de la réunification familiale.

Dans l'Union européenne, la directive 2003/86/EC²⁵⁴ encadre le droit à la réunification familiale et intègre des dispositions spécifiques pour les réfugiés dans l'article 9 du chapitre 5. Ces dispositions sont transposées en droit français et figurent à l'article L561-2 du CESEDA.

La demande de réunification familiale s'effectue indépendamment de l'OFPRA, quand bien même c'est le rôle de l'administration de dresser l'état civil de la personne protégée *via* les dossiers de demandes d'asile, les réponses aux questions posées par l'Officier de protection durant l'entretien ainsi que par les fiches familiales de références. C'est à la famille de la personne reconnue réfugiée que revient la charge d'obtenir un passeport, de solliciter des visas et de réunir les documents requis par les services consulaires français.

Le ministère a fourni des données détaillées sur la délivrance des visas aux Afghans entre 2017 et 2021²⁵⁵. On y constate une forte augmentation des demandes (2 094) et accords (1 278) sur les visas en 2021 par rapport aux années précédentes (en 2019, avant la crise sanitaire, la France avait instruit 1 111 demandes de visa et en avait accordé 746). Ces données demeurent cependant modestes au regard du nombre d'Afghans protégés en France dont une partie importante a des membres de famille restés au pays, et ne permettent pas d'évaluer les difficultés d'accès à la procédure qui demeurent nombreuses.

Évolution de nombre de visas demandés et octroyés au titre de la réunification familiale entre 2017 et 2021



Source : ministère de l'Intérieur

254 Conseil de l'Union européenne, *Directive 2003/86/EC du 22 septembre 2002 relative au droit au regroupement familial*, 3 octobre 2003.

255 Données partagées par La Cimade dans le cadre de la Coordination française pour le droit d'asile.

B. L'établissement du lien familial : une charge à la preuve du demandeur

L'une des difficultés repose sur la nécessité, pour les personnes sollicitant le regroupement familial, d'établir le lien familial. Pour les Afghans, certains documents d'identité sont soumis à des conditions précises qui ne sont pas réalisables actuellement. On recense par exemple l'exigence d'une photographie sur toutes les cartes d'identité afghanes (*taskeras*) par les services consulaires au Pakistan tandis que celles-ci sont apposées uniquement si l'enfant a plus de sept ans. Au Pakistan, il a toujours été exigé que les documents déposés dans le cadre du regroupement familial soient légalisés. Or, les talibans ne légalisent pas les documents, ce qui entraîne les autorités à les rejeter, sans offrir de solution pour les ressortissants Afghans.

Les Hazaras, particulièrement menacés par les autorités afghanes, ne peuvent envisager de se présenter auprès des autorités talibanes sans courir de risques pour leur sécurité.

La personne réfugiée doit de surcroît prouver l'actualité des liens qu'elle entretient avec les membres de sa famille alors que l'intégralité du territoire afghan n'est pas couverte par le réseau téléphonique ni par Internet.

C. Un accès particulièrement complexe aux représentations diplomatiques françaises pour les Afghans

Même lorsque le dossier est complet et que l'ensemble des conditions légales semblent réunies, l'un des enjeux devient alors d'accéder à une représentation diplomatique française pour mener la procédure de réunification familiale. Depuis l'arrivée des talibans dont ils ne reconnaissent pas la légitimité, les services consulaires français ont mis la clé sous la porte pour une durée indéterminée : la demande de réunification familiale n'est donc pas possible depuis l'Afghanistan. Au vu de la situation géopolitique actuelle, les règles de compétence géographique sont assouplies et les Afghans doivent, en principe, pouvoir déposer leur demande de visa dans toute représentation consulaire française. Les familles qui souhaitent obtenir un visa pour rejoindre leurs proches en France doivent quitter l'Afghanistan et atteindre une représentation consulaire dans les pays voisins qui exigent un visa pour entrer. La France dispose actuellement de représentations consulaires à Téhéran, à Islamabad et à New Dehli.

Des données disponibles pour l'année 2021 font apparaître le détail des demandes et accords par poste consulaire, avec une distinction entre une première période allant de janvier à juillet, et une seconde allant d'août à décembre. On remarque ainsi l'impact important de la possibilité de déposer les demandes à Téhéran, qui devient le principal lieu où sont menées ces démarches sur les derniers mois de l'année 2021 – le poste consulaire d'Islamabad a cependant fermé pendant plusieurs mois au cours de l'année. Cette évolution explique en grande partie la forte augmentation du nombre de visas demandés (+396%) et délivrés (+171%) entre les deux périodes. Les demandes de visas formulées depuis un poste consulaire en Inde, comme dans l'ensemble des autres pays où les ambassadeurs sont désormais compétents pour instruire ces demandes, sont quant à elles restées marginales.

Visas au titre de la réunification familiale pour les Afghans, répartition par poste consulaire, 2021

Pays du poste consulaire	Janvier à juillet		Août à décembre		TOTAL
	Demandes	Délivrances	Demandes	Délivrances	Délivrances
Pakistan	226	332	237	301	633
Iran	109	85	1 329	437	522
Inde	15	1	45	45	46
Afghanistan	47	39	13	6	45
Turquie	5	10	28	6	16
Grèce	12	1	0	5	6
Azerbaïdjan	3	0	1	3	3
Abou Dabi	0	2	1	0	2
Soudan	1	1	0	0	1
Ukraine	0	0	1	1	1
Koweït	1	0	0	1	1
Russie	Nr	Nr	Nr	Nr	1
Italie	0	0	1	1	1
Liban	0	0	5	0	0
Burundi	1	0	0	0	0
Sénégal	1	0	1	0	0
Ouganda	1	0	0	0	0
Ouzbékistan	0	0	6	0	0
Albanie	0	0	2	0	0
USA	0	0	2	0	0
TOTAL	422	471	1 672	806	1 278

Source : ministère de l'Intérieur

1. Des difficultés pour quitter l'Afghanistan

Les voies légales permettent difficilement d'obtenir un passeport auprès des administrations afghanes. D'après les informations disponibles en novembre 2022, il n'existe aucune certitude quant à la capacité des autorités afghanes à délivrer des passeports de manière officielle car les services ont été fermés puis rouverts à plusieurs reprises par les talibans depuis août 2021. Les derniers renseignements chiffrent l'obtention d'un passeport à 2 000 dollars. Les liquidités étant bloquées dans les banques, il est actuellement impossible de retirer une telle somme. Ainsi, les Afghans sont contraints d'envisager le marché noir ou la corruption et de faire appel à des connaissances au sein des services d'établissements des documents d'identité. Le passeport reste souvent nécessaire pour permettre aux familles de BPI afghans de passer les frontières des pays limitrophes et ainsi rejoindre les consulats français qui y sont situés. Il est généralement nécessaire d'obtenir un visa pour se rendre dans le pays depuis lequel s'effectue la demande de réunification familiale et y demeurer en situation régulière jusqu'à l'aboutissement de ses démarches auprès des autorités françaises.

Les déplacements et franchissements de frontières étant rendus quasi-impossibles par les lois et la surveillance accrue des insurgés²⁵⁶, les ressortissants afghans se voient dans l'obligation de passer par des moyens détournés. Ces derniers doivent avoir recours à des passeurs ou demeurer discrets jusqu'à leur arrivée à la frontière, puis payer des pots au vin dont les sommes sont variables pour pénétrer dans les États frontaliers.

²⁵⁶ Voir *supra* dans ce rapport, partie 1.

2. Des difficultés pour accéder aux services consulaires dans les États frontaliers

Pakistan

L'ambassade de France au Pakistan a rouvert en octobre 2021, pour les demandes de visas des Afghans présents sur le territoire pakistanais. Pour effectuer une demande de réunification familiale, la procédure concernant les Afghans prévoit l'enregistrement de la demande *via* le portail France-Visas. Il convient ensuite de prendre rendez-vous dans les meilleurs délais avec le prestataire de service de l'ambassade de France, (AEG) par voie électronique.

Les rendez-vous sont rapidement accordés et les ressortissants afghans doivent réussir à obtenir rapidement un visa pour se rendre à Islamabad ou dans d'autres antennes d'AEG comme à Peshawar. Pour entrer au Pakistan, les visas s'obtiennent aisément *via* le marché noir moyennant un coût conséquent. Il est possible de demander un visa en ligne moyennant 8 dollars : mais aucun visa n'a pour le moment été délivré sur cette base, à notre connaissance.

Iran

L'obtention d'un visa pour se rendre en Iran est coûteuse et compliquée. D'ailleurs, si l'Iran octroie des titres de séjour provisoires d'une durée d'un mois, ces derniers sont difficilement renouvelables.

Sur place, le prestataire (VFS) Global qui traite les dossiers de demandes de visa à destination de la France propose des créneaux d'accès imprévisibles en raison de l'instabilité de la situation actuelle et des coupures générales d'Internet par le gouvernement iranien. Lorsque les bureaux sont ouverts, les émigrés afghans sont contraints à de longues files d'attente, sans certitude de voir leurs dossiers acceptés. Une fois le dossier complet remis, les demandeurs se voient octroyer un rendez-vous de suivi de la demande de visa français. Le délai d'obtention de cette date peut durer deux à trois mois. Or, de tels délais sont susceptibles d'impliquer l'expiration du visa iranien, obligeant son titulaire soit à se maintenir sur le territoire iranien sans papiers (et d'être exposé à une expulsion) soit au renouvellement du visa. Or, renouveler un visa implique des contraintes de coûts et de franchissements de frontière : la plupart des Afghans sont contraints de retourner en Afghanistan ou de se rendre en Turquie.

Des associations constatent également depuis le mois de juin 2022, les créneaux de rendez-vous annoncés initialement sont fréquemment avancés ou reportés sans que cette modification ne soit portée à la connaissance des intéressés. Les associations dénoncent également le fait que les rejets de demandes de visa ne sont pas indiqués par téléphone, impliquant pour les demandeurs afghans des déplacements compliqués jusqu'aux services consulaires, quand bien même leur demande serait rejetée.

De manière générale, les demandes de visa qui ne seront pas suivies d'un entretien avec les services de l'ambassade dans les 9 mois (délai légal maximum de conservation des données en instance de traitement) suivant le dépôt en ligne sont effacées. Dans ce cas, une nouvelle demande devra être saisie.

3. Des délais excessifs de traitement des demandes par les autorités françaises

Une fois les dossiers finalisés par les prestataires, l'ambassade de France le transmet au bureau des familles à Nantes qui se met en lien avec l'OFPRA pour vérifier la composition familiale. Durant ce délai, les Afghans qui ont confié leurs passeports aux services diplomatiques n'ont pas la possibilité de prouver la régularité de leur séjour sur le territoire. D'après nos informations, le délai moyen de traitement est de six mois à compter de la réception de la demande à l'ambassade.

Recommandation 13

Afin de permettre aux nombreuses familles d'Afghans de venir en France et en Europe au titre de la réunification familiale, des mesures doivent être prises pour faciliter l'accès aux représentations diplomatiques et le traitement des dossiers par ces dernières.

Annexe

Personnes entendues dans le cadre du rapport

- Entretien téléphonique avec le responsable administratif de l'association Afrane Frédéric Pinto (1^{er} septembre 2022)
- Entretien téléphonique avec un Afghan salarié de l'association Afrane (21 septembre 2022)
- Échange avec Martine Cécile Meunier, bénévole française, membre de l'équipe du groupe Afrane Jeune qui chapeaute les temps d'échanges linguistiques pour l'association Afrane (23 septembre 2022)
- Échanges avec des Afghans et Afghanes bénéficiaires de cours de français avec l'association Afrane (23 septembre 2022)
- Échanges avec des ressortissantes afghanes arrivées en France dans le cadre de la mission *Apagan* (11 novembre 2022)
- Échanges avec une ressortissante afghane accueillie en CADA (23 septembre 2022)
- Échange téléphonique avec Joseph Krulic, responsable du centre de recherches et de documentation (CEREDOC) de la CNDA (2 novembre 2022)



www.forumrefugies.org