

L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

État des lieux 2021



Illustration de couverture :
Illustration originale réalisée pour Forum réfugiés-Cosi
© Lelio Bonaccorso

Illustrations des pages d'introduction des parties 1 et 2 et des chapitres 1, 2 et 3
extraites des ouvrages : " Chez Nous" et " À bord de l'Aquarius", de Lelio Bonaccorso et Marco Rizzo
© Editions Futuropolis, 2019 et 2021



Illustrations des pages intérieures extraites de
"L'Odyssée d'Hakim", volumes 1 à 3, de Fabien Toulmé
© Éditions Delcourt, 2018-2020



Illustration photographique de la première partie du document :
photos d'archives issues du fonds iconographique du HCR.

Avec le soutien de l'Union européenne et de la Ville de Lyon



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

21^e édition

L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

État des lieux 2021



Juin 2021



© Fabien Toulimé

Cette 21^{ème} édition de l'*État des lieux annuel sur l'asile de Forum réfugiés-Cosi* porte l'ambition renouvelée d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un ensemble de données et d'analyses susceptibles de nourrir aussi bien la réflexion que la pratique.

Sa parution s'inscrit dans le contexte exceptionnel de la pandémie de Covid-19, à l'origine d'une crise sanitaire sans précédent, aux multiples impacts tant à l'échelle internationale qu'en Europe et en France. Le nombre de personnes en situation de déplacement forcé dans le monde continue dramatiquement d'augmenter, dépassant cette année encore le record établi précédemment. Cependant, les restrictions imposées en matière de mobilité ont eu pour effet de ralentir les arrivées vers l'Europe des personnes en quête de protection, de 34% moins nombreuses qu'en 2019.

Alors que l'actualité de l'asile en Europe et dans ses États membres voit s'esquisser des mesures inquiétantes visant à freiner les arrivées plutôt qu'à mieux protéger, on ne peut que constater à quel point la Convention de Genève relative au statut de réfugié demeure, 70 ans après sa signature, le précieux socle de la protection internationale dans un monde qui reste déchiré par de nombreux conflits et dont de trop nombreux États violent à plus ou moins grande échelle les droits humains fondamentaux. En Europe même, qui fut le premier périmètre d'application de la Convention adoptée en 1951, six ans après la fin du second conflit mondial et ses millions de personnes déplacées, des notions-clé aussi importantes que le principe de non refoulement semblent tenues pour optionnelles par certains gouvernements. Ce recul inquiétant doit provoquer le sursaut de ceux qui restent attachés aux principes protecteurs du droit international comme aux valeurs fondatrices de l'Union européenne.

Dans ce contexte, nous remercions Paolo Artini, représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France et à Monaco, d'avoir accepté de préfacer cet ouvrage en rappelant la nécessité de faire respecter les fondements de cette Convention au sein des 149 États parties.

La première partie de l'ouvrage commémore les 70 ans de cet instrument grâce à des contributions qui évoquent le contexte de son élaboration ; des situations de déplacements forcés auxquelles il a dû s'appliquer ; les mécanismes de suivi de son application ; enfin l'évolution de sa mise en œuvre dans plusieurs pays d'accueil.

La seconde partie dresse un état des lieux de la situation actuelle. Le premier chapitre dresse un panorama statistique de l'asile dans le monde, suivi d'éclairages sur la situation qui prévaut dans plusieurs pays d'origine des demandeurs d'asile. Le deuxième présente des données sur l'asile en Europe et des analyses sur l'évolution des dossiers européens, depuis la gestion des frontières et de l'accès au territoire, jusqu'à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC) et la proposition de réforme à travers le Pacte sur la migration et l'asile ; on y trouvera également une analyse de la jurisprudence européenne relative à l'asile. Consacré à la France, le troisième chapitre analyse les données statistiques de la demande d'asile et de l'instruction des demandes, décrit les limites du système d'accueil et fait un point sur les politiques d'intégration. L'actualité jurisprudentielle est également commentée.

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

À côté de Paolo Artini, déjà cité, Carole André-Dessomes, Aline Angoustures, Alexander Beck, Claire Brice-Delajoux, Nordine Drici, Jessamy Garver-Affeldt, Barbara Joannon, Thibaud Kurtz, Inga Matthes, Minos Mouzourakis, Marion Tissier-Raffin, Leïla Vignal, Catherine Wihtol de Wenden, ainsi que les associations Coallia, Entraide Pierre Valdo et Solidarité Mayotte ont contribué, avec une dizaine de salariés de Forum réfugiés-Cosi, à la rédaction du présent ouvrage : qu'ils et elles en soient toutes et tous ici vivement remerciés.

Nos remerciements chaleureux s'adressent également à Lelio Bonaccorso et à Fabien Toulmé, dont les créations issues de l'univers de la bande dessinée enrichissent l'ouvrage en évoquant, par la représentation instantanée que permet l'image, les tragédies et les espoirs que le plus complet des rapports peinerait toujours à suggérer.

Marc Noailly
*Président du conseil
d'administration*

Jean-François Ploquin
Directeur général



PRÉSENTATION DE FORUM RÉFUGIÉS-COSI

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

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

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



© Margaux Cormorèche / Louve des Steppes

PREMIÈRE PARTIE	12
1951-2021 : 70 ^{ème} ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION DE GENÈVE RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS	
<hr/>	
DEUXIÈME PARTIE	40
ÉTAT DES LIEUX 2021	
<hr/>	
Chapitre 1	42
L'asile dans le monde	
Des besoins de protection toujours plus importants	42
Des routes migratoires fortement impactées par la crise sanitaire	50
Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population	52
Chapitre 2	62
L'asile en Europe	
Panorama statistique	63
Accès au territoire européen	74
Régime d'asile européen commun	93
Pacte européen sur la migration et l'asile : vers une réforme profonde du RAEC	108
L'apatridie en Europe, 60 ans après la signature de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie	120
Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile	122
Chapitre 3	124
L'asile en France	
L'accès à la procédure d'asile	125
L'instruction des demandes d'asile	145
L'accueil des demandeurs d'asile	166
L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale	192
<hr/>	
ANNEXES	204
<hr/>	
BIBLIOGRAPHIE	244
<hr/>	

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Direction générale

Jean-François Ploquin,
directeur général, Forum réfugiés-Cosi

Coordination et secrétariat de rédaction

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Communication

Capucine Brochier,
cheffe de mission communication, Forum réfugiés-Cosi

Préface

Paolo Artini,
*Représentant du Haut-commissariat des Nations unies
pour les réfugiés en France et à Monaco*

PREMIÈRE PARTIE

Aline Angoustures,
*historienne, cheffe de la mission histoire et exploitation des archives,
OFPPA*

Alexander Beck,
*administrateur principal à la protection pour la représentation du
HCR en France et à Monaco*

Claire Brice-Delajoux,
*maîtresse de conférence en droit public à l'Université Paris-Saclay
et à l'Université d'Évry (CRLD)*

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Marion Tissier-Raffin,
*maîtresse de conférence en droit public à l'Université de Bordeaux
(CRDEI)*

Catherine Wihl de Wenden,
directrice de recherche émérite, CNRS, Science-Po (CERI)

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 1 – Monde

Carole André-Dessornes,
*chercheuse et formatrice en géopolitique, docteure en sociologie
politique, EHESS (CADIS)*

Julie Boudoul,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Nordine Drici,
*directeur du cabinet d'expertise et de conseil ND Consultance, forma-
teur en géopolitique*

Barbara Joannon,
*consultante indépendante sur la migration et la protection des
personnes exilées*

Thibaud Kurtz,
analyste et formateur en géopolitique africaine

Cécile Pierson,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Leïla Vignal,
maîtresse de conférence en géographie, Université de Rennes

Chapitre 2 – Europe

Chloé Engel,
responsable conseil et veille juridique, Forum réfugiés-Cosi

Eloïse Fardeau,
stagiaire plaidoyer Europe, Forum réfugiés-Cosi

Jessamy Garver-Affeldt,
spécialiste des migrations mixtes, Mixed Migration Centre

Inga Matthes,
conseillère juridique asile, Croix rouge allemande

Minos Mouzourakis,
responsable juridique et plaidoyer, Refugee Support Aegean

Cécile Quéval,
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés-Cosi

Chapitre 3 – France

Julie Boudoul,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Coallia
Rémi Court,
chef de mission réinstallation, Forum réfugiés-Cosi

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Chloé Engel,
responsable conseil et veille juridique, Forum réfugiés-Cosi

Entraide Pierre Valdo

Georgia Fayet,
adjointe de direction intégration, Forum réfugiés-Cosi

Manon Guigout,
chargée d'accompagnement réinstallation, Forum réfugiés-Cosi

Cécile Pierson,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Solidarité Mayotte

ANNEXES

Julie Boudoul,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Cécile Quéval,
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés-Cosi

Relecteurs

Julie Boudoul, Laurent Delbos et Jean-François Ploquin

CRÉDITS ILLUSTRATIONS

Forum réfugiés-Cosi remercie pour leur précieuse contribution :



Lélio Bonaccorso

Né en 1982 en Sicile, Lelio Bonaccorso est dessinateur et professeur de BD. Après plusieurs collaborations avec DC Comics et Marvel, il travaille en Italie avec Marco Rizzo et en France avec Loulou Dedola ("Le père turc" en 2018). Il est l'auteur des ouvrages "À bord de l'Aquarius", récit documentaire à bord du bateau humanitaire "Aquarius", qui parcourt la Méditerranée pour secourir des migrants et "Chez nous. Paroles de réfugiés" respectivement parus en 2019 et 2021 chez Futuropolis.



Fabien Toulmé

Fabien Toulmé est né en 1980 à Orléans. Lecteur de bande dessinée classique franco-belge dès son plus jeune âge, il commence à dessiner à 7-8 ans. Il suit des études d'ingénieur en génie civil et urbanisme, puis il voyage à l'étranger pendant dix ans pour son travail. Suite à des rencontres avec des dessinateurs brésiliens, il rentre en France en 2008 avec l'envie de se consacrer à la BD. Il publie quelques histoires sur le Web puis dans des magazines (Psikopat). Il participe au feuilleton en ligne "Les Autres Gens", créé par Thomas Cadène, et aux collectifs "Vivre dessous" (Manolosanctis) et "Alimentation Générale" (Vide Cocagne). En 2012, il se rend au Festival d'Angoulême où il propose aux Éditions Delcourt de raconter la naissance de sa fille Julia, porteuse d'une trisomie 21 non détectée pendant la grossesse. "Ce n'est pas toi que j'attendais" sort en 2014 et remporte un grand succès public et critique. Il a également publié "Les Deux Vies de Baudouin" en 2017, toujours chez Delcourt. L'Odyssée d'Hakim, tomes 1, 2 et 3 ont été publiés chez Delcourt respectivement en 2018, 2019 et 2020. Le dernier tome a été récompensé en 2021 par le prix France Info de la bande dessinée d'actualité et de reportage.

Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

Les photos d'archives présentes dans ce document sont issues du fonds iconographique du HCR (Détail en page 258).

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

ADA	Allocation pour demandeur d'asile	FAMI	Fonds asile migration et intégration
AIDA	Asylum information database	GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
ASE	Aide sociale à l'enfance	HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)	HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile	JORF	Journal officiel de la République française
CAES	Centre d'accueil et d'évaluation des situations	MNA	Mineur non accompagné
CASF	Code de l'action sociale et des familles	OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
CE	Conseil d'État	OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)	ONG	Organisation non gouvernementale
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	OQTF	Obligation de quitter le territoire français
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne	PS	Protection subsidiaire
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	RAEC	Régime d'asile européen commun
CPH	Centre provisoire d'hébergement	RDC	République démocratique du Congo
EASO	European asylum support office (BEA)	SPADA	Structure de premier accueil pour demandeurs d'asile
ECRE	European council on refugees and exiles	UE	Union européenne

PRÉFACE

© UNHCR/J.M. Goudstikker



En juillet 1951, les participants à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides, convoquée par l'Organisation des Nations unies, se sont rassemblés pour signer le texte que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de Convention de Genève de 1951. Leur objectif ? Régler le statut juridique des millions de réfugiés déplacés sur les ruines de la Seconde Guerre mondiale.

La Convention était ainsi le fruit des leçons de l'Histoire et du caractère sans précédent de la crise vécue par les populations civiles en Europe, au sortir du conflit. Les instruments adoptés précédemment, uniquement applicables à certains groupes de réfugiés, ne permettaient pas d'apporter une réponse appropriée au déplacement de millions de personnes à travers le continent. La Convention visait ainsi à combler les lacunes que la sortie du conflit avait révélées dans le domaine du droit international.

Lors de sa signature, la Convention de 1951 était le texte le plus complet en la matière en droit international. Elle a introduit la définition du statut de réfugié, complétée de clauses de cessation et d'exclusion. Elle lui a associé un ensemble de droits pour les réfugiés, mais également d'obligations pour les États. Parmi ceux-ci, le droit d'accès à des documents et titres de voyage (dans la tradition du passeport Nansen), au marché de travail et à la sécurité sociale, la liberté de religion, l'accès à l'éducation et le principe cardinal de non-refoulement.

En 1967, le Protocole relatif au statut des réfugiés est venu compléter la Convention de 1951. Pour tenir compte de l'évolution de la situation des réfugiés dans le monde, suite aux bouleversements résultant de la décolonisation, le champ d'application de la Convention a ainsi été étendu sur les plans temporel et géographique.

La Convention et le Protocole restent aujourd’hui des instruments clés pour renforcer la protection des personnes déplacées de force à travers le monde. Avec 149 pays parties, elle compte parmi les conventions internationales les plus ratifiées à l’échelle globale. Suite à l’adoption de divers instruments régionaux et relatifs aux droits de l’homme, la Convention est un outil dont l’interprétation est restée dynamique à travers le temps.

À ces instruments sont venus s’ajouter des textes non contraignants, mais d’une grande importance politique, comme la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016 et le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018.

Dans la Déclaration de New York, les états membres des Nations Unies ont réaffirmé que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 constituaient la pierre angulaire du régime international de protection des réfugiés. Ils ont reconnu l’importance d’une application intégrale et rigoureuse de ces textes par les États parties ainsi que des valeurs qui y sont consacrées.

Le Pacte de 2018, qui repose lui aussi sur le régime international de protection des réfugiés, traduit également la volonté politique et l’ambition de la communauté internationale dans son ensemble de renforcer la coopération et la solidarité avec les réfugiés et les pays d’accueil. À l’heure actuelle, plus de 80 millions de personnes sont déracinées à l’échelle globale, parmi lesquelles près de 30 millions sont des réfugiés et demandeurs d’asile. Ces chiffres, sans précédents, ont doublé en seulement dix années. Il s’agit du défi de notre temps, alors que la grande majorité des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays en développement, au plus près des crises. Dans l’esprit du Pacte, il est plus que jamais nécessaire de faire respecter les fondements de la Convention et de bâtir des mécanismes de coopération et de solidarité plus performants.

Afin de faire de ces principes de solidarité et de meilleur partage des responsabilités une réalité, il importe de travailler à renforcer l’inclusion des réfugiés qui arrivent dans les pays d’accueil après des voyages souvent périlleux, et au développement de voies légales sûres. La réinstallation ou les voies complémentaires d’accès (comme les couloirs humanitaires ou universitaires) en font partie. Ces solutions doivent aujourd’hui être pensées à tous les niveaux, y compris à l’échelle des territoires et des villes, avec un engagement de la société tout entière.

En France, un grand nombre d’acteurs publics, privés, et associatifs se mobilisent pour protéger et aider les réfugiés à s’intégrer dans leur nouveau pays. De multiples façons, les réfugiés eux-mêmes participent de façon active à la société française. Pendant la pandémie de Covid-19, nombre d’entre se sont mobilisés en première ligne. Ils ont apporté une contribution essentielle à la réponse à la crise sanitaire, que ce soit bénévolement ou par leur travail dans différents secteurs clés.

Alors que nous célébrons le 70^{ème} anniversaire de la Convention de Genève, la situation des réfugiés à travers le monde n’a jamais été aussi critique. Continuons à nous mobiliser ensemble pour porter ses valeurs au quotidien, en faisant des réfugiés qu’elle protège des acteurs à part entière de la recherche de solutions, tant en France que dans le reste du monde.

Paolo Artini

Représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France et à Monaco



Illustration
de l'ouvrage
«Chez Nous»

© Lelio Bonaccorso



Première partie

1951-2021 : 70^{ÈME} ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION DE GENÈVE RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS



© Lelio Bonaccorso

Contexte historique et prémices de l'élaboration de la Convention de Genève

par **Aline Angoustures**,

historienne, cheffé de la mission Histoire et exploitation des archives de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Cet article se propose de revenir sur la signature de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés le 28 juillet 1951 en la replaçant dans son contexte historique. Il s'agit dans un premier temps de souligner ce qui, dans la Convention, est issu des expériences du passé et, dans un deuxième temps, de voir comment elle s'insère dans une perspective réparatrice.

Les expériences du passé

La définition du réfugié telle qu'elle émerge en 1951 dans la convention de Genève, est inspirée des expériences du passé et notamment des années de l'entre-deux guerres et de celles de la guerre¹. Tout d'abord, dans son article 1.A(1) la Convention définit comme réfugiés ceux qui ont été reconnus comme tels au titre des arrangements et conventions signés entre 1926 et 1939 ou de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR, 1946-1951). Cet alinéa concerne trois groupes différents : les réfugiés protégés au titre du premier statut international des réfugiés mis en place dans l'entre-deux guerres dans le cadre de la Société des Nations (SDN, 1919-1946) par une série d'arrangements adoptés entre 1922 et 1928 et codifiés par une première Convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933, titulaires du passeport Nansen² : les Russes, Arméniens, Assyro-chaldéens, Assyriens et Turcs ; les réfugiés en provenance

d'Allemagne auxquels une Convention du 10 février 1938 complétée par un protocole de 1939 confèrent des avantages de même nature que ceux précédemment accordés aux réfugiés russes et arméniens ; ceux qui ont dû fuir à cause de la guerre et ne peuvent se réclamer de la protection de leur pays et qui relèvent de la Constitution de l'OIR, votée le 15 décembre 1946.

Ces réfugiés se trouvent en Europe, puisque les États-Unis appliquent depuis 1924 une politique de quotas qui restreint fortement l'accueil des réfugiés sur le territoire américain. On estime qu'entre les deux guerres environ 450 000 passeports Nansen ont été délivrés. Les Allemands, notamment les Juifs, ne se sont pas vus reconnaître ce statut ou ont obtenu une protection proche de l'asile territorial, la convention de 1938 n'étant signée que par sept pays³ et n'ayant été ratifiée avant la Seconde guerre mondiale que par trois d'entre eux⁴. L'OIR, pour sa part, compte 247 161 réfugiés à sa charge en 1950. La France est, dans toute cette période, le premier pays d'accueil au monde. À la veille de la Seconde Guerre mondiale s'y trouvent environ 200 000 réfugiés Nansen, 30 000 Allemands bénéficiant d'un statut d'asile territorial, 15 à 20 000 Juifs illégaux d'Europe centrale et orientale, et plus de 450 000 républicains espagnols entrés en France en février 1939. À la fin de la Seconde guerre mondiale, on considère qu'il y avait environ 526 000 réfugiés⁵ dans le monde et quand l'OFPRA est créé en 1952, l'institution protège déjà 350 000 réfugiés.

Le cœur de la définition du réfugié au titre de la Convention de Genève, contenu dans l'article 1.A(2),

1 Nous ne développerons pas ici le lien existant entre ce texte et les évolutions de l'asile au XIX^e siècle.

2 Le « passeport Nansen » est un document d'identité, rédigé en français et dans la langue du pays d'accueil, qui a été reconnu dès 1924 par 38 États (dont la France), permettant aux réfugiés d'établir leur identité et de passer les frontières pour se rendre dans un pays de second accueil principalement.

3 La Belgique, la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Espagne, la France, la Norvège et les Pays-Bas.

4 La France ne la ratifiera qu'en 1945.

5 Ces chiffres, cités par H. Simpson, Hope dans *The Refugee problem*, Oxford University Press, 1939, sont repris par J. Vemant, dans *Les réfugiés dans l'après-guerre, rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés*, Genève, ONU, 1951.

est l'héritage d'une évolution dans la définition juridique du réfugié depuis 1922. Les textes adoptés entre 1922 et 1938 contiennent des définitions dites « pragmatiques » fondées sur l'existence d'un groupe de réfugié et l'absence de protection de son pays d'origine, souvent l'absence de citoyenneté, le statut ayant été élaboré pour pallier à des déchéances collectives de nationalité. C'est le cas pour les premiers d'entre eux, les Russes, ainsi définis dans l'arrangement de 1922 : « *Toute personne d'origine russe qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du gouvernement de l'URSS et qui n'a pas acquis d'autre nationalité* ». La première évolution a lieu dans le cadre du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR, 1938-1947)⁶. La compétence du CIR porte notamment sur « *les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne, y compris l'Autriche) mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale* »⁷. Cette définition, souligne Danielle Lochack, « *comporte deux innovations notables : d'une part, elle inclut des personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays et qui ont néanmoins besoin de protection car elles y sont persécutées (même si le mot n'apparaît pas) ; d'autre part, le critère de déclenchement de la protection internationale n'est plus le retrait, en fait ou en droit, de la protection étatique, mais les causes personnelles – politiques, religieuses ou "raciales"* »⁸. Au cours de la conférence des Bermudes en 1943, le CIR adopte une définition encore plus générale des réfugiés : « *toutes les personnes, où qu'elles se trouvent, qui, à la suite des événements d'Europe, ont dû quitter, ou pourraient être obligées de quitter le pays de leur résidence, parce que leur vie ou leur liberté se trouvent menacées en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques* »⁹. Cette définition a beaucoup de points communs avec l'article 1^{er} de la Constitution de l'OIR¹⁰ et avec l'article 1.A(2) de la Convention de Genève. La division juridique de l'OIR joue d'ailleurs un rôle essentiel dans l'élaboration du projet de définition du réfugié à la fin 1949¹¹.

L'universalisation de la définition du réfugié, qui n'est plus une liste de groupes nationaux, est accompagnée, au stade de l'OIR, par une évolution des méthodes, souvent à tort présentée comme une innovation de la Convention de Genève ou des années 1980 : l'éligibilité individuelle. En effet la Constitution de l'OIR prévoit que le réfugié doit avoir des « raisons satisfaisantes » pour ne pas pouvoir ou vouloir se réclamer de la protection de son pays. Ces raisons satisfaisantes sont définies à l'annexe 1, C, a) du paragraphe 1 de la Constitution de l'OIR et les premières seront ensuite reprises dans l'article 1.A(2) de la Convention de Genève (avec la notion de « avec raison » en lieu et place de « raisons satisfaisantes ») puisqu'il s'agit de « *la persécution ou la crainte fondée de persécution du fait de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques* » à condition que ces opinions ne soient pas en conflit avec les principes de l'Organisation des Nations unies. Comme l'écrit Daniel G. Cohen, l'innovation déterminante de l'OIR dans l'administration des réfugiés est l'avènement de l'« éligibilité individuelle », procédure qui met face à face un demandeur et un « officier d'éligibilité » formé par l'OIR, un expert, dans un entretien qui devient le moyen principal de déterminer la véracité des raisons invoquées et la nationalité du demandeur¹². Cette vérification implique notamment d'exclure du statut les personnes suspectées de quitter leur pays pour des raisons économiques.

Quelques autres dispositions de la Convention de Genève de 1951 sont des héritages des pratiques, progrès et enseignements du passé : la convention du 28 octobre 1933 a été ainsi le premier texte à introduire le principe de non-refoulement, selon lequel un réfugié ne devrait pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées, considéré comme le principe fondamental de la Convention de Genève de 1951 ; le titre de voyage prévu dans l'article 28 de la convention de Genève de 1951 est inspiré du passeport Nansen et

6 Créé à la conférence d'Évian de 1938 pour favoriser l'installation et la ré-émigration des victimes des persécutions nationales-socialistes en Allemagne, en Autriche et dans les Sudètes.
7 Article 8 a) de la résolution adoptée par le CIR, cité par François Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 67.

8 Danièle Lochak, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique*, Pouvoirs, vol 1, n° 144, 2013 pp. 33-47.

9 HCR, *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, Genève, mars 1962, p.10.

10 Au titre de cette Constitution sont des réfugiés les Espagnols fuyant le régime phalangiste, les victimes des régimes nazi et fasciste ainsi que toute personne qui, « *par suite d'événements survenus après le début de la deuxième guerre mondiale ne peut ou ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont il a ou avait auparavant la nationalité* »

11 Irial Glynn, *The Genesis and Development of Article 1 of the Refugee Convention*. *Journal of Refugee Studies*, vol 25, n° 1, mars 2012, pp. 134-148.

12 Daniel G. Cohen, *Naissance d'une nation: les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951*. In: *Genèses*, 38, 2000. Figures de l'exil, sous la direction de Francine Soubiran-Paillet. pp. 56-78.

de ses améliorations successives ; enfin, l'article 7 de la convention du 28 octobre 1933 inspire les dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951 permettant à tout réfugié résidant régulièrement sur le territoire d'un pays signataire de bénéficier du traitement le plus favorable en matière d'accès au marché du travail.

Le système mis en place en France pour appliquer la Convention de 1951 est aussi directement hérité du passé, s'appuyant sur les expériences capitalisées depuis les années 1920. La France avait alors adopté un système original qui consistait à confier la gestion du statut Nansen à une combinaison de structures de type consulaire devenues communautaires¹³, et d'une délégation d'organisation internationale, celle de l'Office Nansen. Les offices, avec à leur tête des réfugiés appartenant à la communauté qu'ils gèrent, délivraient les certificats d'identité, ancêtres des certificats de réfugiés, et toute sorte de documents de type consulaire (certificats de naissance, de mariage, attestations diverses). Pendant l'Occupation, ces offices avaient été suspendus en 1942 et la protection des réfugiés confiée à un Bureau chargé des intérêts des apatrides dépendant du Service des étrangers du ministère des Affaires étrangères¹⁴. Dès 1944, les offices sont remis en place et un système semblable est adopté pour protéger les réfugiés espagnols auxquels le gouvernement décide d'appliquer les dispositions de la Convention du 28 octobre 1933¹⁵ par un décret du 15 mars 1945¹⁶. Le système mis en place reproduit celui adopté avant-guerre pour les Russes et les Arméniens et tous ces offices fonctionnent sous le contrôle du CIR puis de l'OIR.

La création de l'OFPPRA par la loi du 25 juillet 1952 peut sembler constituer une rupture puisque la France confie la protection juridique des réfugiés à un établissement public et non à une organisation internationale (en l'occurrence le

Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, HCR) ou à des offices de réfugiés. Mais les continuités l'emportent sur les différences. Tout d'abord sur le plan institutionnel l'établissement public, appelé « Office », comme les offices de réfugiés d'avant et après-guerre, est indépendant et sous tutelle administrative du ministère des Affaires étrangères qui, depuis les années 1920, a sous son autorité tout ce qui concerne la détermination du statut de réfugié et a des liens avec le HCR qui siège au conseil d'administration. Ensuite, ses personnels¹⁷, et en particulier ceux qui sont en charge de l'instruction, les « officiers de protection », dont le nom est directement hérité de celui des officiers de l'OIR sont en majorité issus des offices nationaux, et sont eux-mêmes des réfugiés ou sont issus de toutes les autres structures ayant géré les réfugiés, soit au ministère des Affaires étrangères soit à l'OIR. L'OFPPRA compte environ soixante-dix agents à l'ouverture, avec une majorité de réfugiés et anciens réfugiés et seulement vingt-deux français qui n'exercent pas de mission d'instruction ou de protection mais travaillent au sein de la direction ou constituent le personnel administratif. Il s'agit entre autres d'une volonté revendiquée d'utiliser les acquis et de capitaliser l'expérience : le ministre des Affaires étrangères reprend l'argumentation suivant laquelle les responsables communautaires détiennent les compétences linguistiques et les connaissances requises (notamment des coutumes du pays d'origine) pour effectuer, mieux qu'un agent public français, le travail d'expertise auprès des réfugiés. Il faut enfin observer que les agents de l'Office utilisent les outils de travail des organismes antérieurs, suivent leurs pratiques, se réfèrent à des sources d'information ou manuels comme le manuel d'éligibilité de l'OIR¹⁸, avant la parution, en 1962, de celui du HCR¹⁹ et que les formulaires s'inspirent de ceux de l'OIR. Enfin, l'établissement s'installe dans les locaux de la délégation en France de l'OIR au 7 rue Copernic dans le XVI^e arrondissement de Paris.

13 Les anciennes représentations consulaires russes et délégations nationales arméniennes devenues des offices centraux de réfugiés, reconnus par circulaire du ministère français des Affaires étrangères. Voir : Catherine Gousseff, *L'Exil russe (1920-1939). La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris, CNRS Éditions, 2008. Un arrangement similaire est adopté pour les Arméniens avec la création de deux offices héritiers de la Délégation nationale arménienne de la Conférence de la Paix pour l'une et de la Délégation de la République d'Arménie, pour l'autre. Voir : Kunth Anouche, *Exils Arméniens. Du Caucase à Paris, 1920-1945*. Paris : Belin, coll. Contemporaines, 2016, 430 p.

14 Sur ce sujet, voir Aline Angoustures, Dzovinar Kevonian, Claire Mouradian, (dir), Comité d'Histoire de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides, *Administrer l'asile en France, Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, Presses Universitaires de Rennes. 2017.

15 Promulguée en France par un décret de décembre 1936.

16 Décret n°45.766 du 15 mars 1945 du Gouvernement provisoire de la République française accordant aux réfugiés espagnols le bénéfice de diverses dispositions, publié au Journal officiel du 21 avril 1945, n° 94 (p. 2254). Archives OFPPRA, DIR3/0.

17 Voir notamment Angoustures, Kevonian, Mouradian, Op.cit. et Karen Akoka, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*. La Découverte, 2020.

18 OIR, *Manual For Eligibility Officers*, Genève, Imprimerie populaire de Genève.

19 HCR, *L'Éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, Genève, mars 1962.

Un texte réparateur

Pour comprendre un texte comme la Convention de Genève de 1951, il faut aussi reculer un peu la focale et intégrer la question des réfugiés dans un ensemble plus large. La Convention de Genève est un texte d'immédiat après-guerre. Il faut donc rappeler que la Seconde Guerre mondiale est de loin l'événement le plus meurtrier de l'histoire récente avec 60 millions de morts voire, selon certains jusqu'à 85 millions. Sur ce total, une majorité de civils (environ 45 millions), le nombre des victimes civiles étant supérieur à celui des victimes militaires. Enfin, parmi ces victimes, 6 millions de Juifs qui sont morts dans des camps de concentration et d'extermination ainsi que 220 000 tziganes ou Roms. À la fin de la guerre, il y a 7 millions de personnes déplacées sur le territoire de l'Allemagne occupée.

Le lendemain de la Seconde guerre mondiale est donc dominé par les questions de reconstruction et de réparation. Beaucoup d'institutions sont créées en ce sens et certaines d'entre elles sont liées à la question de la protection des réfugiés. C'est le cas par exemple de l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) entre 1943 et 1947, une organisation interalliée avant tout consacrée à la reconstruction et l'aide matérielle mais qui gère les personnes déplacées en Allemagne avant l'OIR. L'UNRRA reprend en 1945 le Bureau des recherches créé en 1943 par les britanniques pour aider les familles à retrouver les disparus et l'OIR le reprend en juin 1947 et l'appelle le Service international des recherches (SIR) en 1951 quand il cesse ses activités. Depuis, le Service international de recherches (SIR), établi à Bad Arolsen (Allemagne) s'emploie à établir le sort des victimes des persécutions nazies et de leurs familles grâce à ses archives, qui sont accessibles à la recherche.

En 1946, l'OIR estime que sur les 1 197 000 personnes déplacées restantes (6 millions environ ayant été rapatriées), 850 000 ne sont pas rapatriables. L'un des obstacles à la politique de rapatriement des personnes déplacées est

celui de l'impact humain de la Shoah, des traumatismes, blessures et pertes de familles. Le lien avec la réparation des crimes nazis existe donc dans le texte de la Convention de Genève. Il s'agit des clauses d'exclusions qui visent à exclure de la protection les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, en lien avec le tribunal de Nuremberg. Ces dispositions prennent d'ailleurs la suite de la Constitution de l'OIR qui exclut de la protection en tant que réfugié les Allemands « de souche » vivant hors des frontières du Reich (*Volksdeutsche*)²⁰ et les criminels de guerre. Il faut aussi mentionner la possibilité de se réclamer de la protection internationale pour « *des raisons de famille impériale tirant leur origine de persécutions antérieures* », une motivation tirée de l'expérience des personnes déplacées dont la famille a été exterminée pendant la Shoah ou qui, dans le même contexte, ont vu disparaître la communauté dans laquelle ils vivaient avant la guerre. « *L'application de cette notion dite en jurisprudence française d'exceptionnelle gravité des persécutions subies initialement introduite en référence aux survivants de la Shoah, a été rapidement élargie aux demandeurs d'asile et intégrée aux critères d'appréciation des demandes de statut de réfugié, pour devenir une clause d'inclusion au statut. Pour garder toute sa portée à cette disposition qui doit par définition rester exceptionnelle, il convient cependant d'en évaluer soigneusement la mise en œuvre au regard de la gravité des persécutions subies qui permettent de faire prévaloir les persécutions passées, le traumatisme subi et les éventuelles séquelles physiques et psychologiques sur le risque encouru en cas de retour dont on présuppose qu'il n'existe plus. Cette disposition particulière, parfois appelée jurisprudence génocide en référence aux victimes de l'Allemagne hitlérienne pour lesquelles elle a été conçue, a notamment (mais pas exclusivement) été appliquée ces dernières années à des rescapés des conflits bosniaque, rwandais, kosovar* »²¹. Un autre lien fort avec le statut de réfugié apparaît dans l'articulation avec la loi allemande de réparation dite loi BeG (*Bundesentschädigungsgesetz*), votée par le Bundestag qui, dans sa nouvelle version du 29 juin 1956, inclut dans les bénéficiaires des apatrides « *au sens de la convention de Genève du 28 juillet 1951* », pour autant qu'ils résident dans un pays d'Europe de l'Ouest. L'OFPPA fut amené à établir de nombreuses attestations et à considérer comme

20 Dès la fin des combats, des populations allemandes, jugées collaboratrices du nazisme, sont brutalement expulsées, comme cela a pu se faire en Tchécoslovaquie. Les alliés réunis à Potsdam, le 2 août 1945, entérinent officiellement l'idée d'expulsion des Allemands des territoires de l'Est avec l'idée de supprimer tout nationalisme allemand chez ses voisins. « Il y aura lieu de procéder au transfert en Allemagne des populations allemandes restant en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie », affirme le texte.

21 Anne Castagnos-Sen, *Les conditions d'exercice du droit d'asile*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2006, p. 78.

répondant à la définition du réfugié de la Convention de Genève des personnes qui se trouvaient en France avant sa signature²².

Parmi les raisons qui rendent le rapatriement impossible figurent les conséquences du partage de l'Europe conçu dès la conférence de Postdam, puis à Yalta, avec l'abandon d'une partie des pays d'Europe orientale à l'influence de l'URSS. Dès la deuxième moitié de 1945, des réfugiés d'après-guerre, Polonais, Yougoslaves, Bulgares, Hongrois et Roumains sont considérés comme relevant du mandat de l'UNRRA. À partir de 1946, année décisive de la transformation de la Pologne en "satellite" de l'Union soviétique, les raisons de refus de rapatriement prennent un tour plus politique : opinions anticommunistes, opposition à la collectivisation, crainte de persécutions religieuses²³. La Constitution de l'OIR prévoit la possibilité de ne pas « vouloir » se réclamer de la protection de son pays, ce qui est assez nouveau. Cette idée a donné lieu à un différend entre les Soviétiques et les Anglo-Saxons, les premiers estimant qu'un individu n'avait pas à juger par lui-même de l'opportunité qu'il y a à rejoindre sa patrie²⁴. Il y a ici aussi un aspect réparateur, car cette mention est liée à une expérience, celle des rapatriements de prisonniers soviétiques. La France, comme la Grande Bretagne et les États-Unis, avait signé un accord avec l'URSS prévoyant le retour de ces prisonniers²⁵. À la fin 1944, 74 000 soviétiques étaient internés en France en attente de rapatriement²⁶. Les chiffres officiels indiquent cependant 75 000 soviétiques rapatriés²⁷. Ces rapatriements furent acceptés par la France, même si le gouvernement français savait que le régime dirigé par Staline avait tendance à exécuter ou emprisonner les anciens prisonniers de guerre suspectés de « contamination idéologique ». Les retours ne devaient pas être forcés, mais certains le furent. Progressivement, des rapports parviennent au gouvernement français, suivant lesquels les autorités soviétiques utilisaient la force pour conduire en URSS y compris des ressortissants d'autres pays

tombés entretemps sous la coupe de Moscou (Polonais, Baltes). À la suite de ces informations, graduellement le gouvernement français décide de permettre à ceux qui ne souhaitent pas rentrer de demander le statut de réfugié²⁸.

Lorsqu'on parle de réparation, on se tourne vers le passé et non vers l'avenir. C'est tout le sujet de l'intense débat autour de la définition du réfugié dans l'article 1.A(2). Les États-Unis, d'abord isolés puis soutenus par la France, défendent une conception restrictive de la définition du réfugié, avec une liste comme à l'époque Nansen. Cette conception amène finalement, avec les propositions françaises, à intégrer dans la définition les termes « événements survenus avant 1951 », inspirés des définitions de l'immédiat après-guerre précédemment citées. La Convention ainsi rédigée clôt un cycle. Et semble temporaire, tout comme le mandat de l'organisation remplaçant l'OIR, le HCR, qui est limité à trois ans. Mal financé, le HCR ne survit que grâce à la vente d'un lingot d'or acquis par l'Office Nansen lorsque celui-ci avait reçu le prix Nobel de la paix, puis à une donation de la Fondation Ford.

En France, cet aspect réparateur et tourné vers le passé peut être illustré par le choix du nom des agents instructeurs de l'OFPRA, « officier de protection ». C'était l'appellation des agents de l'OIR en charge de la protection sociale et de l'assistance, les agents chargés de l'éligibilité s'appelant « officiers d'éligibilité ». La protection des réfugiés d'avant-guerre et de l'immédiat après-guerre est donc la première mission de l'OFPRA.

22 Jean-Marc Dreyfus, *Des certificats d'apatrides pour les victimes du nazisme*, in Angoustures, Kevonian, Mouradian (dir) Op. cit.

23 Daniel G. Cohen, *Naissance d'une nation : Les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951*, Op.cit.

24 Denis Alland, *Droit d'asile et des réfugiés*, Pedone, 1997, p. 33.

25 Accord du 29 juin 1945.

26 G.Burgess, *Remaking Asylum in Post-War France, 1944-52*. Journal of Contemporary History, vol 49, n°3, 2014, p. 568.

27 Jacques Vermant, *Op.cit.* p. 167.

28 G. Burgess, *Op.cit.* p. 571.

Conclusion

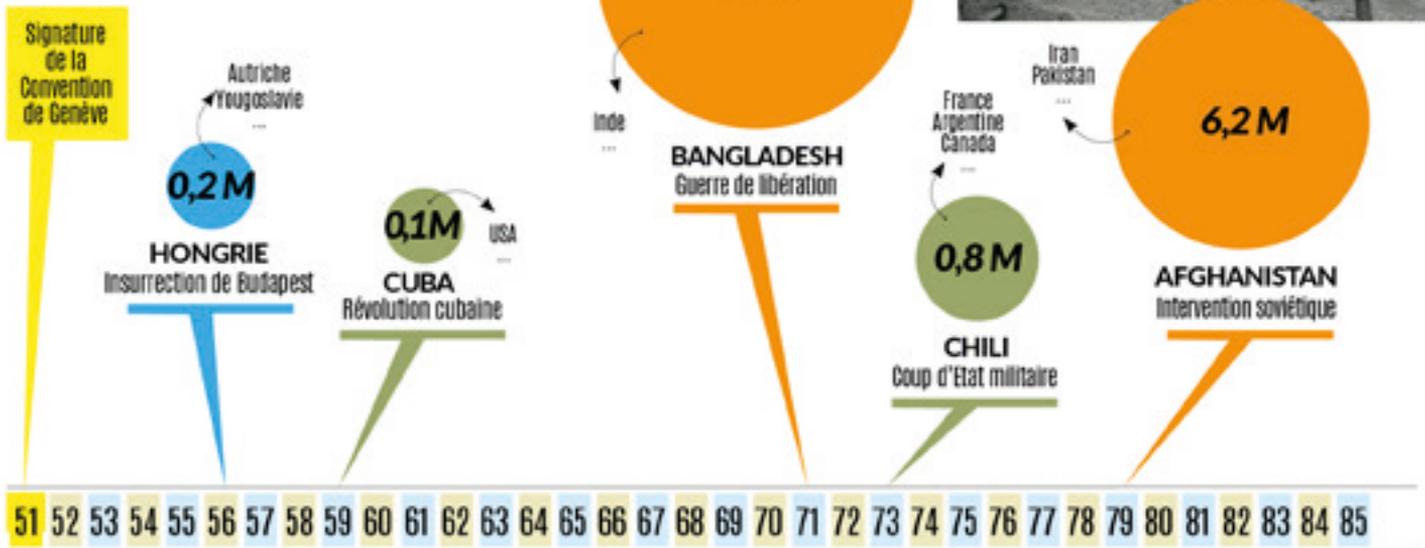
La Convention est le texte des vainqueurs de la Seconde guerre mondiale. Elle a une visée avant tout réparatrice, que ce soit vis-à-vis des destructions et souffrances engendrées par les régimes fascistes et nazis ou vis-à-vis des conséquences des accords conclus avec l'URSS qui lui abandonnent une partie de l'Europe. Par ce deuxième aspect, c'est un texte de guerre froide qui porte aussi les valeurs du libéralisme politique héritier du XIXe siècle. Les pays signataires ont protégé nombre de réfugiés fuyant

les régimes communistes de l'Est de l'Europe. De leur côté les États-Unis, qui n'ont pas ratifié la Convention, ont exclusivement accueilli et protégé les ennemis du bloc de l'Est. L'URSS, totalement hostile à l'ensemble du processus d'élaboration de la Convention relative au statut des réfugiés depuis son origine en 1950, n'a jamais signé le texte et a empêché l'ensemble du bloc soviétique de le faire, mais ces pays ont protégé des ennemis du bloc de l'Ouest.



1951-2021 70 ans de conflits généralant des déplacements de réfugiés

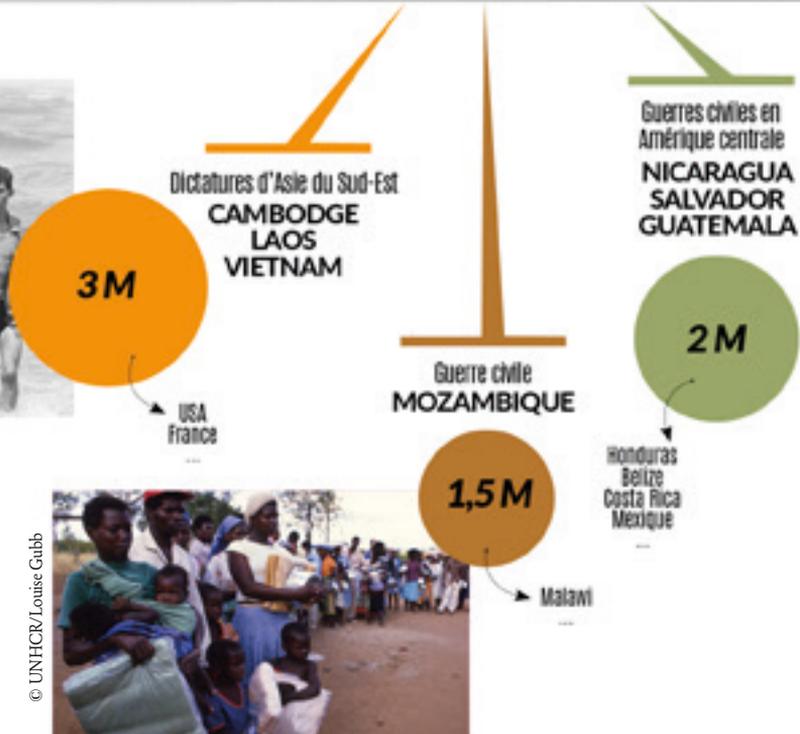
Frise chronologique des principaux déplacements forcés de population depuis 1951 (en millions de réfugiés)



© UNHCR/Anneliese Hollmann



© UNHCR/Kaspar Gaugler

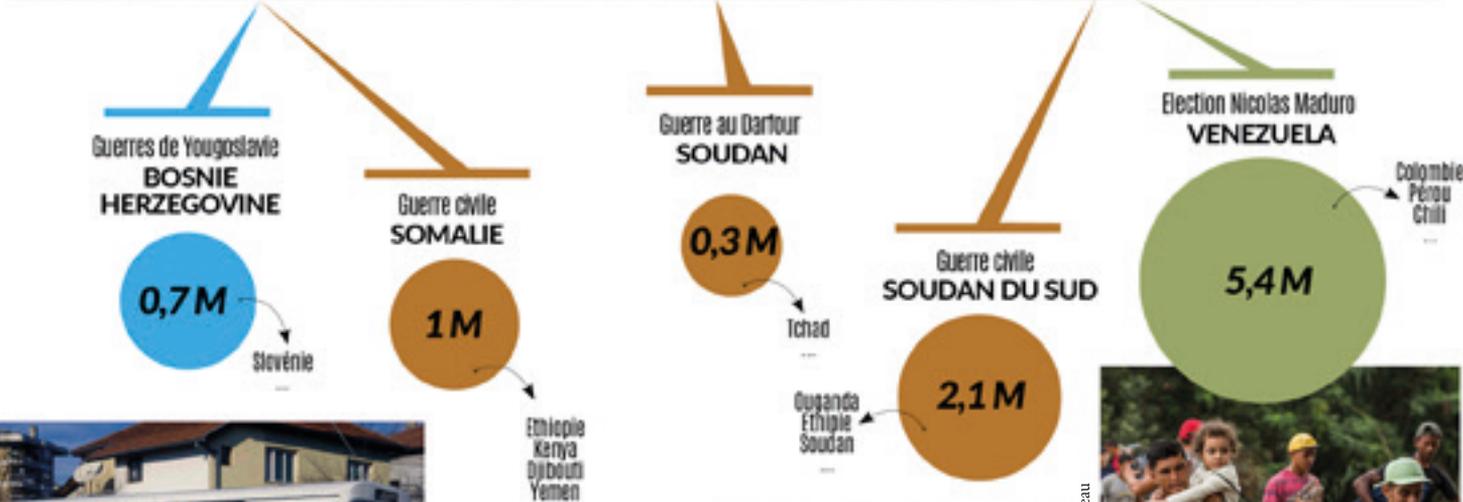
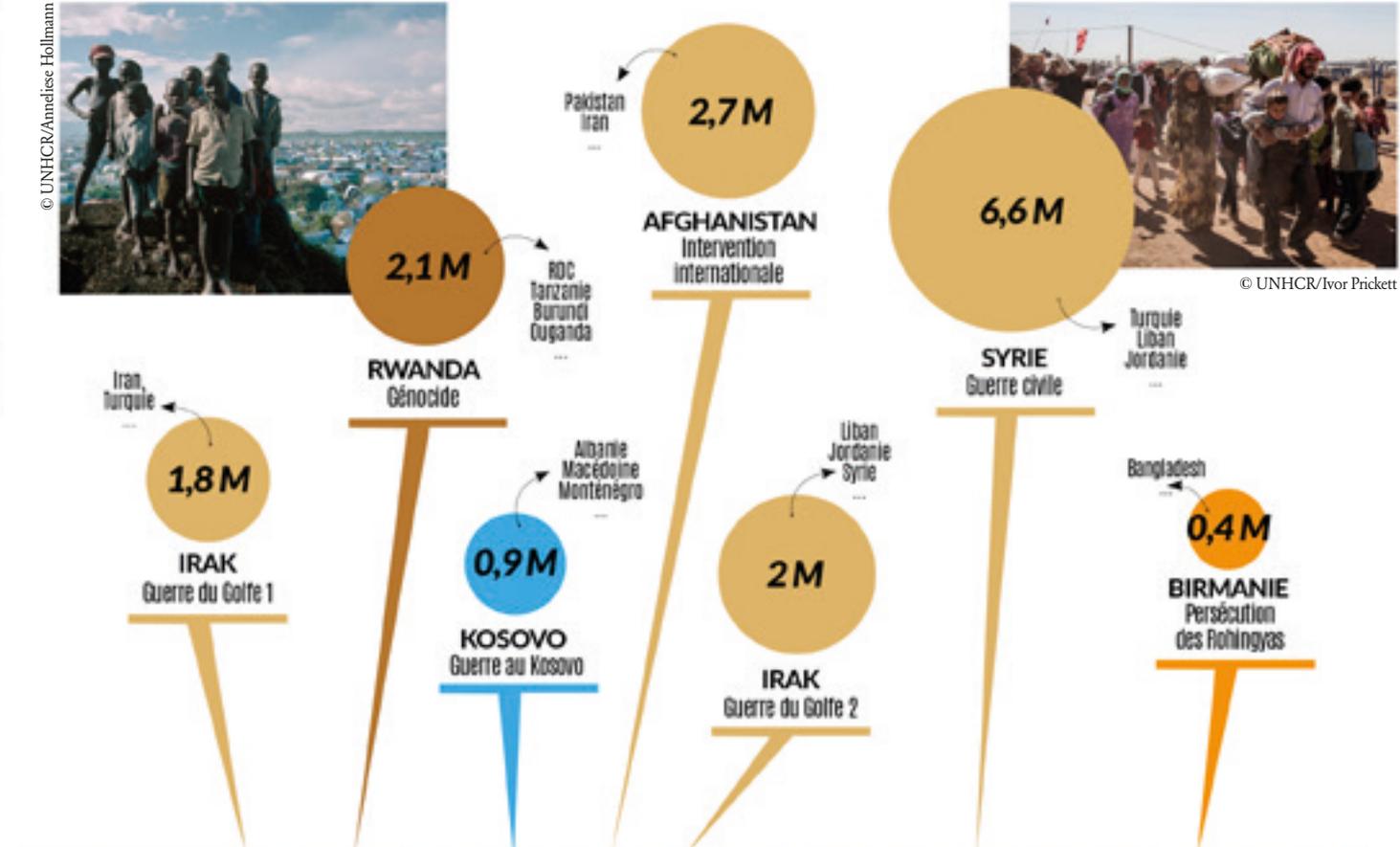


© UNHCR/Louise Gubb





© UNHCR/Ivor Prickett



© UNHCR/B.Bizot



© UNHCR/Mvian Tan



© UNHCR/Vincent Tremereu

Les mouvements de migrations forcées les plus importants depuis 1951 et les conflits ayant généré cette situation

par Catherine Wihtol de Wenden,
directrice de recherche émérite, CNRS, Sciences Po (Centre de recherches internationales - CERI)

La crise de 2015, dite crise des réfugiés, ou plus précisément crise de l'accueil des réfugiés, a créé un mouvement de panique en Europe compte tenu de la visibilité médiatisée des nouveaux venus : route des Balkans ; traversée de la Turquie à la Grèce dont l'épisode de la mort du petit Aylan Kurdi, âgé de trois ans, sur la plage de Bodrum, ses parents syriens ayant fait naufrage en quittant la Turquie ; arrivées de Sub-sahariens depuis plusieurs années sur l'île de Lampedusa, en Sicile, ou en Calabre et dans les Pouilles au sud de l'Italie ; mort d'environ 40 000 migrants ayant tenté d'accoster en Europe depuis la rive sud de la méditerranée depuis 1990. Tous ne sont pas des demandeurs d'asile aspirant au statut de réfugié, réservé à ceux qui correspondent à la définition du réfugié selon la Convention de Genève de 1951 qui s'appuie sur la notion de persécution ou de risque fondé de persécution : le taux de reconnaissance en Europe est, en 2020 de 41% en première instance, selon Eurostat²⁹. Certains tentent l'asile car c'est la seule façon d'entrer légalement sans papiers ni visa quand l'immigration de travail salarié est suspendue depuis 1973 ou 1974 selon les pays européens. Mais ces flux de migrations forcées sont-ils les plus importants depuis ces soixante-dix dernières années ?

Après la seconde guerre mondiale : des mouvements de retour suite à la reconfiguration de l'Europe

Le changement de tracé de la frontière allemande et polonaise après la partition de l'Europe entre l'Europe de

l'Est et de l'Ouest et la translation vers l'Ouest de la Pologne a conduit au départ de 12 millions d'Allemands (« retournés » appelés *Vertriebenen*) qui occupaient auparavant les territoires de Silésie, Poméranie, Prusse Orientale et Koenigberg-Kaliningrad vers l'Allemagne, bientôt partagée en deux. Il ne s'agissait pas de réfugiés, mais de migrations forcées fondées sur des critères ethniques et culturels d'appartenance à la nation allemande. Les travaux effectués sur le sujet montrent le drame qu'un tel exode a constitué, chassés de ce qui était devenu le territoire polonais (Dantzig-Gdansk, Breslau-Wroclaw, Stettin-Szczecin, Posen-Poznan...) arrivant dans une Allemagne détruite et exsangue, et logés dans des baraquements pendant plusieurs années. S'y sont ajoutés les retours des Allemands des Sudètes, quittant désormais la République tchèque, vers l'Allemagne. D'autres exils d'Allemands ont suivi, notamment ceux des *Ubersiedler*, ceux qui ont cherché à traverser le mur de Berlin après 1961, mais ils sont, comme les autres migrations de refuge d'Est en Ouest jusqu'en 1990, de moindre importance numérique.

Les années 1970, l'exil latino-américain et vietnamien vers l'Europe, mais aussi les États-Unis et le Canada

Les nombreux coups d'État et guerres civiles survenus en Amérique latine (Cuba, mais aussi Nicaragua, Colombie, Argentine et Chili) se sont traduits par l'arrivée de réfugiés vers les États-Unis mais aussi vers l'Europe, l'Espagne notamment. En France, les réfugiés chiliens ont été bien accueillis en 1973, avec la solidarité d'associations de soutien et la société civile, et une partie d'entre eux sont repartis après la fin du régime du général Pinochet. La fin de la guerre du Vietnam a conduit les pays européens, les

29 Voir *infra* Partie 2 – Chapitre 2 : L'asile en Europe

États-Unis et le Canada, à accueillir les *boat people*, même si tous n'ont pas fait la traversée en bateau. Il s'agissait de réfugiés fuyant l'installation de régimes communistes et l'Occident a montré, en cette période de bipolarisation du monde, qu'il défendait les libertés en accueillant avec le statut de réfugié généreusement accordé à presque tous, ces nouveaux venus du Vietnam, du Cambodge, ou du Laos, certains étant d'origine chinoise installés de longue date en Asie du Sud-est.

Il faut y ajouter les réfugiés de régimes nouvellement installés comme l'Iran, à l'aube des années 1980, qui n'ont pas constitué de mouvements massifs vers l'Europe ou les États-Unis, mais surtout un départ forcé des élites. Le mouvement le plus important de réfugiés a été celui qui a suivi la chute du rideau de fer.

Les années 1990-1995 : un désenchevêtrement des nationalités suite à la redéfinition des frontières en Europe, des migrations volontaires ou forcées

Anne de Tinguy a qualifié de « grande migration » l'ensemble des mouvements de réfugiés et de migrations, volontaires ou forcées ayant suivi la fin de l'URSS³⁰. Deux millions d'Allemands ethniques, appelés *Aussiedler* ont ainsi rejoint l'Allemagne réunifiée, venus des États baltes, de Russie et du Kazakhstan. Ils ont dû faire la preuve de leur proximité avec la nation allemande, fondée sur la langue et la religion (non orthodoxe) et un million est resté à l'Est car il ne remplissait pas les critères linguistiques, notamment, leur permettant de rejoindre l'Allemagne et d'acquérir la nationalité allemande qui, à cette époque et jusqu'en 2000 était fondée sur le droit du sang. En Bulgarie, un demi-million de Bulgares ont fait le chemin inverse, d'Ouest en Est pour s'installer en Turquie quand ils étaient d'origine turque et de culture musulmane, ayant le sentiment d'être discriminés en Bulgarie. Des Roumains d'origine hongroise venant de Transylvanie sont partis pour la Hongrie pour y acquérir la nationalité hongroise, comme des Ukrainiens également d'origine hongroise (1,2 million d'habitants de la Hongrie seraient aujourd'hui

issus de l'une de ces deux migrations). Un échange de population s'est aussi dessiné entre la République tchèque et la Slovaquie, lors de la partition de la Tchécoslovaquie. Quelques 350 000 Grecs du Pont-Euxin du nord de la mer noire (actuelle Géorgie), piégés par le tracé, par Staline, du rideau de fer au nord de la mer noire, sont retournés en Grèce après 1990, sans compter le départ de Juifs de Russie pour Israël et environ 350 000 Finnois de Carélie ayant quitté la Russie depuis les années 1950 jusqu'en 1990 du fait du tracé de la frontière entre les deux pays fixé par Molotov. Dans le même temps l'Europe a durci son droit d'asile, refusant les demandes de pays communistes comme celles des Chinois et des Roumains, cherchant à faire valoir la maltraitance des régimes communistes. C'est l'Allemagne qui a accueilli les trois quarts de la demande d'asile depuis 1945 en Europe et durant les années 1990. C'est aujourd'hui toujours le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, comme elle l'a montré en 2015 face à ses voisins européens, Angela Merkel se déclarant prête, en septembre 2015 à accueillir 800 000 demandeurs d'asile du Proche Orient en ajoutant « Nous le ferons ». 722 000 demandeurs d'asile ont frappé à la porte de l'Allemagne en 2016, sur 1,2 million pour l'ensemble de l'Union européenne.

Les révolutions arabes et la crise syrienne de 2015

Les révolutions arabes ont amené peu de flux de réfugiés vers l'Europe, malgré les cris d'alarme lancés par Silvio Berlusconi et Nicolas Sarkozy en 2011 : quelques dizaines de milliers. C'est la Tunisie qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés libyens (800 000 environ), repartis ensuite pour une grande partie d'entre eux. Les flux les plus nombreux de demandeurs d'asile sont aujourd'hui des flux Sud-Sud, le Sud accueillant (sans donner le statut de réfugié) les trois quarts de la demande d'asile dans le monde : ainsi la guerre d'Afghanistan a provoqué le départ de 6 millions de réfugiés, accueillis surtout par l'Iran et le Pakistan, ce qui explique l'attrait du Royaume-Uni pour ceux qui parviennent à gagner l'Europe : ils y ont bâti des réseaux de connaissance et de travail. L'exil irakien a provoqué le départ de quatre millions de personnes,

30 Anne de Tinguy, *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Plon, 2004.

accueillies surtout par la Syrie et le Liban. L'exil syrien est évalué aujourd'hui à 6,5 millions de départs internationaux (et environ 12 millions de déplacés internes), accueillis par la Turquie pour 4 millions d'entre eux, mais aussi par le Liban, la Grèce et l'Europe de l'Ouest. Une crise de solidarité s'est alors installée en Europe entre les pays dits de Visegrad qui ont refusé d'accorder l'asile au nom de leur volonté de préserver leur identité chrétienne et européenne, et les pays d'Europe de l'Ouest qui ont suivi les quotas définis par Bruxelles. Iraniens et Syriens ont aussi trouvé asile en Europe du Nord, longtemps tournée vers l'accueil des réfugiés de la région (Palestiniens, Kurdes), aux États-Unis et au Canada. Le Soudan, après la guerre du Darfour et la création de l'État du Sud Soudan connaît aujourd'hui plusieurs mouvements de réfugiés vers l'Égypte voisine, mais aussi vers Israël avec des réinstallations au Canada, aux États-Unis et en Australie, faute d'obtention d'un statut en Égypte et en Israël.



© UNHCR/Paul Stromberg

D'autres conflits ont aussi amené leur lot de réfugiés : Afrique des Grands lacs, Érythrée, Somalie, Sri Lanka, des conflits qui se sont parfois terminés ou qui durent, compte tenu de l'absence de solution à terme. L'exil récent des Vénézuéliens a été le plus grand exode de réfugiés en Amérique latine depuis ces dernières années, devant l'exil colombien, avec plus de 4,5 millions de réfugiés, essentiellement vers la Colombie et le Brésil. Hier, c'étaient les Colombiens qui, du temps des FARC venaient trouver asile au Venezuela. Mais le Covid-19 a provoqué en 2020 le retour de quelques milliers d'entre eux au Venezuela.

Les réponses variables des pays d'accueil

Les réponses aux flux de migrations forcées et de réfugiés depuis 1951 ont varié en fonction des contextes politiques. Pendant la guerre froide et les années qui ont suivi, accorder l'asile était aussi faire de la politique par d'autres moyens. Les demandeurs d'asile en ont été les bénéficiaires car 80% d'entre eux, voire plus de 90% pour les Vietnamiens, obtenaient le statut de réfugié. À partir des années 1990, l'asile a été accolé au dispositif sécuritaire de la politique migratoire européenne, et donc fortement réduit dans l'interprétation de la persécution. Le changement de profil des demandeurs, qui n'est plus celui, idéal-typique, du dissident soviétique, mais de groupes menacés par la société civile (Algérie des années 1995), ou en raison de leur appartenance religieuse ou ethnique (Kurdes, coptes et autres chrétiens d'Orient) rend plus difficile l'examen de la persécution individuelle. La fausse distinction qui est apparue depuis 2015 entre les « bons » réfugiés (Proche orientaux) et les « mauvais » migrants, « tricheurs » à la recherche de travail sub-sahariens est venue introduire une hiérarchisation dans l'examen de ces flux mixtes. La difficulté à harmoniser la politique de l'asile en Europe, reflet des diplomaties des pays européens et de leurs interprétations divergentes de tel ou tel conflit, repousse encore la transparence du droit à l'asile.

Superviser la Convention de 1951 : développements récents

par Alexander Beck,

administrateur principal à la protection pour la représentation du HCR en France et à Monaco³¹

Les dates anniversaires offrent régulièrement l'occasion de dresser un bilan et celui de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ne déroge pas à cette règle. Il apparaît dès lors incontournable de se pencher sur l'examen du respect et de la conformité de la Convention, sujet sur lequel il n'existe que peu d'informations. L'objectif de cette contribution est d'offrir un aperçu du mécanisme qui devrait permettre un examen de conformité de la Convention, à savoir la supervision (ou surveillance) de l'application de la Convention. Pour ce faire, nous esquisserons quelques développements récents, et peu connus en dehors des cercles de fonctionnaires et d'experts.

Les instruments qui ont précédé la Convention ne prévoyaient aucun mécanisme de supervision³². Leurs champs d'application *ratione temporis* et *materiae* étaient réduits et il était encore trop tôt dans le développement du droit international pour confier un tel rôle au premier Haut-commissaire pour les réfugiés de la Société des Nations. Il est alors d'autant plus remarquable que les États se soient entendus sur une solution qui a été considérée à l'époque³³, et à juste titre, novatrice et qui l'est restée jusqu'à nos jours. Comme l'énonce une note sur la protection de 2020, « afin d'assurer la cohérence de l'engagement en faveur du droit des réfugiés et de son respect à travers le monde, les États ont donné au HCR le pouvoir de

superviser l'application des conventions internationales relatives aux réfugiés afin de veiller à ce que le caractère normatif du droit des réfugiés soit universellement reconnu et appliqué. Ces deux facteurs ont fait de l'Organisation [le HCR] une entité unique dans le système des Nations Unies, la distinguant d'autres fonds, programmes et institutions »³⁴.

Selon l'article 35 de la Convention de 1951, « les États Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention ». Une provision « miroir » se trouve également dans le statut du HCR³⁵. Si une approche novatrice pour une meilleure application de la Convention a été instaurée, le défi de la définition de la tâche de supervision persiste. Depuis 70 ans, ni l'Assemblée générale, ni le Conseil économique et social, ni le Comité exécutif du Programme du HCR n'ont entrepris de donner une orientation sur la supervision du HCR³⁶.

Cette carence n'a pourtant pas entraîné l'inaction du HCR. En effet, la supervision de la Convention de 1951 par le HCR prend une multitude de formes dont la plupart restent invisibles car menées par les bureaux 'sur le terrain' sous la forme d'un dialogue permanent avec les autorités étatiques, donnant lieu à des interventions souvent non publiques. Sans aucune ambition de traiter entièrement le sujet de la supervision³⁷, nous nous concentrerons ici sur quelques accomplissements tangibles, ou 'produits' accessibles au public.

31 Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent en aucune façon le HCR ou les Nations unies

32 Cf. Article 37 de la *Convention relative au statut des réfugiés*. Sur le contexte historique de l'élaboration de la Convention, voir *infra* dans cette partie, la contribution d'Aline Angoustures.

33 Déclaration de Robert Rochefort, Assemblée générale des Nations unies, *Conférence de Plénipotentiaires des NU sur le Statut des Réfugiés et des Apatrides : Compte rendu de la 25ème réunion*, 17 juillet 1951, UN Doc A/CONF.2/SR.25, p. 12.

34 Comité exécutif du programme du Haut-commissaire, *Note sur la protection internationale*, 78^{ème} réunion du Comité permanent, 5 juillet 2020, EC/71/SC/CRP.9/Rev.1, para. 7.

35 Assemblée générale des Nations unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), para. 8 a).

36 M. Zieck, *Article 35 of the 1951 Convention / Article II of the 1967 Protocol*, dans Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011, pp. 1472-1473.

37 Parmi la littérature sur la supervision du HCR nous pouvons mentionner : Walter Kälin, *La surveillance de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, dans Feller, E., Türk, V. et Nicholson, F. (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, 2008, p.690 ; Volker Türk, *UNHCR's Supervisory Responsibility*, *Revue québécoise de droit international*, 2002, p.135; M. Zieck, *Article 35 of the 1951 Convention / Article II of the 1967 Protocol*, dans Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011; J. Simeon, J., *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, 2013; J. Ancelin, *Commentaire de l'Article 35*, dans : *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Commentaires et références*, 2016. E. Van Roemburg, *The effectiveness of UNHCR's supervision - Assessing the UN refugee agency's supervisory task regarding states' compliance with the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol*, University of Amsterdam, 2021.

Pendant les premières décennies de la Convention (et du HCR), l'accent a été mis sur l'établissement de systèmes d'asile nationaux et de cadres juridiques ainsi que sur le développement d'administrations chargées de leur application, particulièrement dans les procédures pour la détermination du statut des réfugiés. Certains États se sont montrés prêts à agir et à transposer les nouveaux engagements internationaux en droit interne, d'autres ont pris plus de temps ou ont eu besoin d'assistance. Avec l'adoption de la loi relative au droit d'asile ainsi que la mise en place de l'Office français pour les réfugiés et les apatrides (OFPRA) et la Commission des recours des réfugiés (aujourd'hui la Cour nationale du droit d'asile, CNDA) en 1952, un an après l'adoption de la Convention, la France fut parmi les États les plus avancés³⁸. À partir des années 70, quelques années après la signature du Protocole de 1967, le Comité exécutif a commencé, à l'initiative du HCR et en étroite collaboration avec lui, à adopter des conclusions thématiques sur la protection internationale. Jusqu'aux années 90, une soixantaine de conclusions ont été approuvées formant aujourd'hui un corps du droit international non-contraignant couvrant plusieurs sujets de la protection des réfugiés et autres personnes relevant du mandat du HCR³⁹. C'est dans ce contexte que le Comité exécutif a demandé au HCR de développer un guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés⁴⁰. Le « Guide » a été finalisé en 1979 et reste jusqu'à aujourd'hui un texte de référence pour l'interprétation de l'article 1^{er} ainsi que des principes d'une procédure juste et équitable pour la détermination du statut des réfugiés⁴¹. Après la consolidation d'un certain nombre de lois et des procédures d'asile nationales, le Comité exécutif a invité

le HCR à préparer un rapport sur l'application de la Convention pour le 40^{ème} anniversaire de cette dernière⁴². À cette fin, le HCR a adressé aux États un questionnaire détaillé visant à obtenir les informations nécessaires. Cependant, après plusieurs rappels par le Comité exécutif adressés aux États⁴³, l'idée a été abandonnée, le HCR n'ayant reçu qu'une vingtaine de réponses⁴⁴. Une nouvelle initiative s'est alors avérée nécessaire. Ainsi, lors du 50^{ème} anniversaire de la Convention, le HCR a lancé des Consultations mondiales sur la protection internationale pour la revitalisation de la protection des réfugiés. Une phase intensive de consultations, d'ateliers, d'analyse de jurisprudences et de négociations sur un plan d'action a finalement porté ses fruits. En effet, avec l'approbation de l'Agenda pour la protection par le Comité exécutif et l'Assemblée générale, ainsi que la tenue de tables-ronde sur des sujets clés, les Consultations mondiales furent un succès⁴⁵. Cependant, les efforts vers un renforcement du mécanisme de surveillance sont restés sans suite⁴⁶.

Fort de son expérience mais aussi du respect gagné durant les Consultations mondiales, le HCR a continué à consolider son autorité pour l'interprétation de la Convention de 1951 avec la rédaction des « principes directeurs » en complément du guide de 1979. Ces derniers sont aujourd'hui une base indispensable au travail de supervision et de renforcement des capacités dans chaque opération du HCR. En outre, ils sont fréquemment utilisés et mentionnés dans la jurisprudence en matière d'asile, et constituent une base importante pour le travail du HCR dans le cadre de ses interventions (*amicus curiae*). Ces dernières s'inscrivent d'ailleurs dans la logique d'un travail efficace de coopération avec les tribunaux mais aussi de supervision des États. Elles

38 Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile (« portant création d'un office français pour les réfugiés et les apatrides »).

39 HCR, Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité exécutif du Programme du HCR 1975-2017 (CONCLUSION No.1-114), HCR/IP/2/Pre/REV2017 ; HCR, Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif, 5^{ème} édition mars 2012.; voir aussi J. Sztucki, *The Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, International Journal of Refugee Law, vol 1, n°3, 1989, p. 286.

40 Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion sur la Détermination du statut de réfugié No. 8 (XXVIII)-1977*, 28^{ème} session du Comité exécutif, para. g, A/32/12/Add.A, 1977.

41 HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et Principes directeurs sur la protection internationale au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 2019.

42 Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion sur l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés No. 57 (XL)-1989*, 44^{ème} session du Comité exécutif, para. d, A/44/12/Add.1, 1989.

43 Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions générales No. 65 (XLII)-1991*, 42^{ème} session du Comité exécutif, para. L, A/46/12/Add.1, 1991 ; Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions générales No. 68 (XLIII)-1992*, 43^{ème} session du Comité exécutif para. c, A/47/12/Add.1., 1992.

44 Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, Sous-Comité plénier sur la protection internationale, *Note d'information sur l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, EC/SCP/66, 22 juillet 1991.

45 HCR, *Agenda pour la protection*, 2004.

46 HCR, *Agenda pour la protection*, 2004. But 1, point 5, pp.33-34; et Walter Kälin, *La surveillance de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, dans Feller, E. Türk, V. et Nicholson, F. (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, 2008. P.690.

représentent une autre source importante des positions du HCR sur une grande variété d'aspects du droit des réfugiés. Ainsi, plus de 180 interventions sont accessibles sur le site du HCR Refworld⁴⁷. On y trouve également de nombreuses positions du HCR dans le contexte des procédures législatives nationales⁴⁸, ainsi que les soumissions du HCR dans le cadre des examens périodiques universels devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies⁴⁹.

Ces illustrations de supervision sont aujourd'hui bien établies. Toutefois, malgré ces accomplissements importants du HCR, subsiste une carence d'analyse approfondie sur l'application et la mise en œuvre de la Convention de 1951 par les États parties. Néanmoins, il existe en 2021 un nombre important de développements et de nouveautés qui pourraient créer une synergie favorable à la mise en place d'une base de données sur l'application de la Convention de 1951.

Premièrement, on peut noter l'introduction de COMPASS, le nouvel outil pour la planification, le rapport, le suivi et l'examen du HCR. Ce système apporte une nouvelle approche basée sur la théorie du changement⁵⁰ comprenant des éléments constitutifs comme une analyse de situation, une stratégie pluriannuelle, une chaîne de résultats comprenant les trois niveaux d'impact, de réalisation (outcome) et de produit (output), la phase du suivi et d'examen ainsi que la partie des ressources et de gestion. Parmi les indicateurs essentiels se trouvent certains issus du Pacte mondial sur les réfugiés (infra) et des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies⁵¹. D'autres sont propres au HCR, comme par exemple celui du 'Nombre de pays avec un cadre légal national adéquat favorable en conformité avec la Convention de 1951 et/

ou son Protocole de 1967'. Il va de soi que cet indicateur nécessite un travail d'analyse de conformité des législations avec la Convention.

Deuxièmement, le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018, son suivi et son examen, impliquent de renseigner des indicateurs pour une évaluation des progrès accomplis dans l'atteinte de ses quatre objectifs⁵². Alors que les indicateurs du Pacte⁵³ ne comprennent pas en tant que tel le respect et la conformité de la Convention de 1951, on observe quelques chevauchements entre la liste des indicateurs du Pacte et certains droits garantis dans la Convention, tel que la liberté de circulation et l'accès au marché du travail. Le rôle du HCR dans le suivi et l'examen du Pacte, y compris en renseignant les indicateurs, va nécessairement influencer la façon par laquelle le HCR exercera sa tâche de supervision.

Troisièmement, la Stratégie de transformation des données 2020-2025 du HCR témoigne de l'importance accordée aux données par l'organisation dans le cadre de ses activités futures⁵⁴. Elle vient définir en quoi ces données et l'information sont capitales pour le HCR, y compris dans son travail juridique et politique⁵⁵. Même si cela n'est pas mentionné explicitement, la stratégie fait référence implicitement à l'article 35 (2) de la Convention de 1951, clause étroitement liée à la tâche de supervision exposée au premier aliéna.

Quatrièmement, et en lien avec le point précédent, la coopération du HCR avec la Banque mondiale, notamment au sein du Centre commun de données sur les déplacements forcés⁵⁶, et l'approche de la Banque sur le rôle important des données⁵⁷, devraient renforcer et influencer la manière dont le HCR abordera son rôle de

47 HCR, *Interventions judiciaires du HCR/Amicus Curiae* ; HCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France publiée à l'occasion de deux décisions récentes de la CNDH*, 2012.

48 Voir par exemple, HCR, *Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, 2018 ; HCR, *Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 2015 ; HCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, 2012.

49 Voir par exemple, HCR, *Soumission du HCR pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme*, Examen périodique universel France 3^{ème} cycle, 29^{ème} session, 2018.

50 Voir Center for Theory of Change, *TOC change*, Publication en ligne.

51 Assemblée Générale des Nations Unies, *Cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 71^{ème} Assemblée générale, A/RES/71/313, 2017.

52 Nations unies, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés Deuxième Partie : Pacte mondiale sur les réfugiés*, 73^{ème} Assemblée générale, A/73/12 (Part II), 2018, para. 102.

53 HCR, *Global Compact on Refugees-Indicator Framework*, 2019.

54 HCR, *Data Transformation Strategy 2020-2025 : Supporting protection and solutions*, 2019.

55 *Ibid.*, page 10 et 12.

56 HCR, *Un nouveau centre de données Banque mondiale-HCR pour améliorer les statistiques mondiales sur les déplacements forcés*, 2017.

57 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure*, 2021.

gardien de la Convention. Ainsi, afin de permettre une meilleure compréhension des situations et des conditions d'investissement dans les pays hôtes accueillant une importante population de réfugiés, plusieurs initiatives de bases de données sur les droits des réfugiés et les politiques d'asile ont été mises en place, chacune avec le soutien de la Banque mondiale ou le Centre commun de données. On y retrouve le cadre de réponse sur les politiques des réfugiés de la Banque mondiale⁵⁸, KNOMAD⁵⁹, ainsi que DWRAP⁶⁰. Toutes ces initiatives ont en commun l'utilisation d'un ensemble d'indicateurs s'appuyant sur des informations disponibles publiques ou collectées à travers des interviews ou des discussions de groupes. Par exemple, les auteurs du DWRAP expliquent que les soumissions du HCR pour les examens périodiques universels associées à la base de données Refworld du HCR représentent une source importante d'information sur les lois en vigueur dans les pays concernés⁶¹.

Dans ce contexte, le fait que le HCR travaille sur une cartographie des droits des réfugiés doit être salué. Il s'agit d'un outil en ligne dédié à la collecte et à l'analyse de données dont l'objectif est d'identifier les obstacles qui empêchent les personnes relevant du mandat du HCR d'accéder à leurs droits dans leur pays d'accueil. Depuis 2019, l'outil a été complété par un module sur les droits des réfugiés en droit international et leur mise en œuvre dans les cadres juridiques nationaux. À ce stade, l'initiative n'a pas encore été formellement adoptée, le système devant être revu et le module complété. Tenant compte des développements récents, une cartographie est en capacité de fournir des informations pertinentes pour l'analyse de la situation au stade de la planification pour COMPASS, pour le cadre de réponse sur les politiques des réfugiés de la Banque mondiale ainsi que pour le cadre des indicateurs pour le Pacte mondial sur les réfugiés. Le lien entre ces différents outils devrait conduire à une collecte plus systématique de données et d'analyse de qualité qui permettrait également un travail de supervision de la Convention plus efficace.

Nous concluons en nous appuyant sur une exigence soulignée dans la Stratégie de transformations des données du HCR, à savoir que l'organisation se doit d'investir dans une gestion efficace des données et de l'information. Il y a urgence à bâtir un écosystème mature des données et de l'information pour le HCR et les parties prenantes⁶². Une cartographie du respect des droits des réfugiés et la conformité de la Convention de 1951 (et d'autres droits applicables) doit en faire partie. Le HCR a fait des progrès significatifs dans le domaine de la surveillance de la Convention ; le 70^{ème} anniversaire de la Convention pourrait être le point de départ d'une supervision davantage centrée sur une utilisation croissante des données comparables, objectives et fiables.

© UNHCR/Sjemeklar



58 C. Huang, L. Post, *World Bank's refugee policy review framework brings greater understanding and mutual accountability*, 2020

59 KNOMAD (Global Knowledge Partnership on Migration and Development).

60 DWRAP (Developing World Refugee Asylum Policy) faisait partie du programme de travail du Centre commun des données en 2020.

61 C. W. Blair, G. Grossman, J.M. Weinstein, *Forced Displacement and Asylum Policy in the Developing World*, IPL Working Paper Series, No. 20-02, 2020. P.20.

62 HCR, *Data Transformation Strategy 2020 – 2025: Supporting Protection and Solutions*, 2019. P.14.

70 ans après, qui sont les réfugiés de l'article 1 de la Convention de Genève de 1951 ?

par Marion Tissier-Raffin,

*maîtresse de conférence en droit public à l'Université de Bordeaux
(Centre de recherche et de documentation européennes et
internationales)*

Il y a 70 ans, était adoptée le 28 juillet 1951, par seulement 11 États, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Par opposition à la logique retenue pendant l'entre-deux-guerres, celle-ci a consacré une définition synthétique, individuelle et abstraite du réfugié qui a jeté les bases juridiques d'une protection évolutive et adaptée à l'évolution des flux de migration forcée.

Ratifiée depuis par 147 États parties, et complétée par le Protocole relatif au statut des réfugiés du 4 octobre 1967 qui a levé les restrictions géographiques et temporelles initiales, la Convention de Genève est aujourd'hui la pierre angulaire du droit international des réfugiés. En plus de la consécration du principe fondamental de non-refoulement (art. 33), elle a codifié une définition universellement contraignante du réfugié (art. 1) et l'une des protections les plus complètes (art. 2 à 34).

Alors que l'on célèbre en 2021 son 70^{ème} anniversaire, qui sont les personnes qui peuvent bénéficier de son statut protecteur ? Compte tenu de l'évolution des facteurs de migration, il est légitime de se demander si la définition qu'elle consacre n'est pas devenue inadaptée, voire obsolète, au point qu'elle ne pourrait plus remplir ses objectifs de protection.

En effet, la définition de 1951 a été pensée à un moment de l'histoire où les migrations forcées étaient principalement masculines, unidimensionnelles et liées à des persécutions étatiques. Or, depuis la fin des années 1990, les flux migratoires sont de plus en plus complexes, massifs et collectifs. Ils mêlent des facteurs traditionnels de déplacements forcés à des motifs renouvelés, complexes

et interdépendants, incluant, entre autres, toutes les persécutions perpétrées par des agents non étatiques, toutes celles liées au genre et l'orientation sexuelle des personnes, mais aussi tout un ensemble de violations massives des droits humains perpétrées dans le cadre de conflits armés ou d'États déstructurés. Ces mêmes facteurs sont de plus en plus inextricablement liés à des motifs économiques et climatiques. Face à cette réalité migratoire, la Convention de Genève protège-t-elle ces nouveaux exilés ?

Si l'on en croit certaines critiques, celle-ci serait devenue dépassée. Dans leur grande majorité, les États occidentaux ont ainsi créé des protections complémentaires à la protection conventionnelle, comme la protection subsidiaire au sein de l'Union européenne. Leur adoption serait la preuve que la définition internationale du réfugié ne suffirait plus à protéger les personnes aujourd'hui déracinées. Pour autant, nul ne se risquerait à proposer une renégociation de la Convention de Genève tellement le climat politique dans lequel elle s'insère n'est plus le même qu'en 1951. Pour faire simple, le réfugié n'est plus le bienvenu et les États redoublent d'ingéniosité pour contourner les obligations qu'elle consacre.

À l'occasion de ce 70^{ème} anniversaire, c'est donc le moment de revenir sur l'un des enjeux qui a traversé l'histoire de la Convention de Genève, à savoir qui sont les bénéficiaires de la qualité de réfugié et peut-on en dresser le portrait actuel ?

Tout d'abord, tous les critères clés de l'article 1 ont fait l'objet d'une interprétation évolutive. Cette dynamique convergente a permis d'élargir considérablement la qualité de réfugié dans tous les États occidentaux. Le réfugié statutaire n'est plus seulement un homme craignant d'être persécuté en raison de son engagement politique actif pour la démocratie. Ce peut-être des hommes et des femmes craignant des violences multiples liées à leur genre ou

leur orientation sexuelle, des personnes perçues comme déloyales par les autorités de leur État et/ou de multiples groupes politiques concurrençant l'autorité étatique en raison de leur appartenance familiale, professionnelle, ethnique, religieuse ou leur refus d'adhérer à des valeurs politiques et sociétales revendiquées, mais aussi toutes les personnes ciblées en raison d'un motif conventionnel dans le cadre de conflits armés ou d'États en déliquescence.

Si la qualité de réfugié s'est profondément élargie à de nouveaux profils, un même mouvement de convergence se développe en faveur d'une interprétation évolutive des motifs permettant de refuser ou de mettre fin au statut de réfugié. Que ce soit l'invocation de l'alternative de protection interne ou l'application croissante des motifs d'exclusion, en passant par la redécouverte des motifs de cessation, leur interprétation est de plus en plus extensive. Les motifs pour lesquels des demandeurs d'asile ou des réfugiés sont qualifiés comme étant indignes d'être protégés ou comme n'ayant nullement ou plus besoin de protection s'élargissent, de sorte que les réfugiés qui ne méritent pas ou plus d'être protégés sont de plus en plus nombreux.

Une interprétation dynamique des critères d'éligibilité : les multiples portraits du réfugié conventionnel

Dans les États occidentaux, tous les critères d'éligibilité ont fait l'objet d'une interprétation évolutive convergente. Cette évolution s'explique par une interprétation dynamique de la qualité de réfugié en lien avec le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire.

De l'État agresseur/complice des persécutions à l'État incapable de protéger ses citoyens

Pendant des années, seules les personnes qui invoquaient des violences physiques (torture, mauvais traitements) perpétrées par les forces de l'ordre au service de l'État (police, armée, groupes paramilitaires) ou des privations arbitraires de liberté de la part des autorités étatiques,

pouvaient se voir reconnaître la qualité de réfugié. Ces conceptions restrictives du critère de persécution et de l'agent de persécution ne sont plus appliquées.

Tout d'abord, la nature et la forme des mauvais traitements qualifiés de persécutions se sont élargies. Sont désormais qualifiées de persécutions toutes « les violations durables ou systématiques des droits fondamentaux » (J.C Hathaway). Cela comprend toutes les atteintes aux droits indérogeables, comme les actes de torture ou les mauvais traitements physiques qu'ils soient commis dans la sphère publique ou privée. Ne sont plus exclus les actes de violence commis dans le cadre de la sphère privée et familiale de la victime. Sont donc qualifiées de persécutions les viols, les mutilations sexuelles féminines, les stérilisations forcées ou toutes autres formes de violence physique grave (crimes d'honneur). Sont ensuite définies comme des persécutions toutes les violations graves des droits civils et politiques, comme les restrictions graves à la liberté d'expression politique ou religieuse, la liberté syndicale, la liberté d'association, la liberté d'assemblée, la liberté individuelle. Les personnes fuyant des mariages forcés, craignant d'être réduites en esclavage, d'être contraintes de se prostituer ou de faire l'objet de trafics d'êtres humains sont ainsi identifiées comme fuyant des actes qualifiés de persécution. Enfin, les juges reconnaissent que des mesures moins graves peuvent, de manière cumulée, atteindre le seuil de gravité nécessaire pour être des persécutions. Cela permet d'inclure toutes les violations des droits économiques et sociaux, à rebours de l'idée prédominante selon laquelle la Convention de Genève ne protège que les réfugiés politiques. Ainsi, des personnes discriminées de manière systématique dans leur accès à un logement, à un emploi ou à l'éducation, pourront voir leurs craintes qualifiées de persécutions (si celles-ci sont liées à l'un des motifs conventionnels). L'interprétation du critère de persécution s'est donc considérablement élargie.

Après plusieurs années de controverses, la notion d'agent de persécution s'est aussi profondément renouvelée. La théorie de l'imputabilité a été remise en cause et la théorie de la protection a été unanimement consacrée. En effet, pendant longtemps, seuls les actes de persécution commis ou tolérés par des agents étatiques justifiaient l'octroi du statut de réfugié. L'État devait être considéré

comme l'auteur des persécutions, ou *a minima*, comme le complice des persécutions. Aujourd'hui, tous les États occidentaux reconnaissent que le réfugié conventionnel inclut les individus qui craignent des persécutions non étatiques dès lors que leur État n'est pas en mesure de les protéger. Ils peuvent donc craindre des membres de leur famille élargie ou toute autre personne privée les menaçant. Ce qui est au cœur de l'appréciation est de vérifier si l'individu menacé est confronté à un défaut de protection de la part de son État, soit parce qu'il ne sanctionne pas les actes qualifiés de persécution, soit parce qu'il n'est pas en mesure de le protéger effectivement. Surtout, le lien de causalité avec l'un des motifs conventionnels peut désormais être doublement établi, soit avec les causes de la persécution, soit avec les causes à l'origine du refus/absence de protection étatique. En ne se focalisant plus sur l'identification des auteurs de la persécution mais sur l'existence d'une protection étatique effective, la qualité de réfugié s'est ainsi élargie à toutes les nouvelles sources et formes de persécution. Elle remplit donc pleinement sa fonction de protection subsidiaire à celle de l'État d'origine.

Du réfugié activiste au réfugié déloyal, en passant par les réfugiés fuyant des violences liées au genre

La principale critique adressée à l'encontre de la Convention de Genève est qu'elle limite la qualité de réfugié aux craintes de persécution liées à l'un des cinq motifs exhaustivement listés, à savoir la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou l'appartenance à un certain groupe social. S'il est indéniable que cette exigence contribue à circonscrire les bénéficiaires du statut de réfugié, ces motifs ont eux aussi fait l'objet d'une interprétation évolutive et cela a considérablement permis d'élargir la figure du réfugié.

Depuis 1951, les personnes mobilisées en faveur d'une cause collective (politique, religieuse ou autre), et craignant d'être persécutées en raison de ce militantisme public, sont les destinataires historiques de la qualité de réfugié. Sans correspondre parfaitement à la figure héroïsée du réfugié politique, ces demandeurs d'asile militants pour la

défense de leurs opinions politiques ou la manifestation libre de leurs croyances religieuses ne sont plus les seuls destinataires de la qualité de réfugié. Depuis les années 1990, le recours croissant et commun à la théorie des motifs imputés a permis d'inclure toutes les personnes qui, moins actives, risquent d'être persécutées parce qu'elles ne sont pas perçues comme suffisamment loyales. Selon cette théorie, il n'est donc plus nécessaire pour le demandeur d'asile de prouver que les persécutions craintes sont liées à la manifestation de ses propres opinions, dès lors que le persécuteur les lui prête, même à tort. Initialement appliquée pour le motif politique, cette théorie s'applique maintenant à tous les motifs conventionnels. Elle a principalement permis d'élargir la qualité de réfugié à toutes les victimes passives de ceux qui imposent par la force leurs convictions et opinions.

Largement ignorée jusqu'aux années 1990, l'appartenance à un certain groupe social est le motif dont l'interprétation a été la plus dynamique ces trente dernières années. Parallèlement à l'interprétation renouvelée des critères de persécution et d'agent de persécution, cette interprétation évolutive a permis d'ouvrir définitivement le statut de réfugié à toutes les personnes qui fuient des violences liées au genre, et donc aux femmes. Toutefois, l'interprétation prétorienne de ce motif peine encore à être commune et des controverses persistent. Alors que le Canada applique la théorie des caractéristiques à protéger, l'Australie retient quant à elle la théorie des perceptions sociales et l'Union européenne a consacré une approche cumulative de ces deux approches. Si tous les États occidentaux reconnaissent donc la qualité de réfugié aux personnes fuyant des persécutions liées à leur sexe, leur genre ou leur orientation sexuelle en acceptant de rattacher leurs craintes au motif de l'appartenance à un certain groupe social, quelle que soit l'approche retenue, l'identification de l'existence d'un tel groupe reste divergente. Au sein de l'Union européenne, et notamment en France, les groupes sociaux identifiés sont ainsi bien plus restreints, au point que cela contribue à circonscrire plus strictement l'éligibilité potentielle au statut de réfugié. Malgré cela, on saluera le fait que les États n'exigent plus des demandeurs d'asile qu'ils soient discrets à propos de leur orientation sexuelle pour éviter d'être persécutés. Conformément à

l'objet de la Convention de Genève, la remise en cause de cette obligation de discrétion s'est étendue à tous les motifs de persécution. De plus, depuis une dizaine d'années, le motif de l'appartenance à un certain groupe social s'est étendu à d'autres groupes vulnérables, tel que les enfants (des rues), les handicapés, les albinos ou les personnes craignant ou ayant été victimes de trafic. Toutefois, plus le groupe social est vaste, moins les États reconnaissent qu'un tel groupe puisse être la cible identifiée des persécutions.

La consécration du réfugié de guerre

Alors même que la Convention de Genève a été négociée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la jurisprudence a longtemps été hésitante sur la question de savoir si des personnes fuyant des violences systématiques liées à un conflit armé pouvaient bénéficier du statut de réfugié. Sous l'influence du droit international humanitaire, les États occidentaux reconnaissent aujourd'hui que fuir un conflit armé n'exclut pas automatiquement les personnes du statut de réfugié. On pense aux réfugiés syriens. Toutefois, fuir un conflit armé ne suffit pas non plus pour être reconnu réfugié. Il faut d'abord prouver que les violences encourues constituent des violations du droit international humanitaire afin qu'elles soient qualifiées de persécutions. Il faut ensuite apporter la preuve qu'elles visent des personnes en raison de l'un des motifs conventionnels parce qu'elles appartiennent à des groupes d'opposants ou perçus comme des opposants, que ce soit en raison de leur engagement politique, ou de leur appartenance ethnique, religieuse ou sociale. A l'inverse, fuir des violences aveugles ou indiscriminées ne permet pas d'être éligible au statut de réfugié. Cela peut cependant justifier l'octroi d'une protection complémentaire, de sorte qu'identifier les motifs de persécution, y compris dans un conflit armé, devient un enjeu juridique majeur.

Une interprétation de plus en plus extensive des critères d'inéligibilité : la multiplication des réfugiés ne méritant pas ou plus d'être protégés

Si le réfugié de 2021 recouvre des visages multiples, l'interprétation des fondements juridiques permettant de rejeter la qualité de réfugié à des personnes dont il est pourtant établi qu'elles sont des réfugiés tend également à faire l'objet d'une interprétation de plus en plus extensive. Si cette interprétation se justifie aussi par une interprétation systémique et évolutive de la Convention de Genève, elle contribue à l'inverse à resserrer la figure du réfugié méritant d'être protégé.

L'alternative de protection interne : quand les réfugiés peuvent bénéficier d'une protection régionalisée dans leur pays d'origine

D'origine prétorienne, le concept d'alternative de protection interne ne cesse d'être invoqué pour rejeter le statut de réfugié à des personnes dont il a été reconnu, au terme d'une première étape de l'évaluation, qu'elles craignent d'être persécutées. Absent des critères d'éligibilité, ce concept part du constat que les demandeurs d'asile fuient de plus en plus des persécutions régionalisées. Il pose alors un principe simple : si la personne peut bénéficier d'une protection équivalente à celle que garantirait une autorité étatique, même dans le cadre d'un espace régionalisé restreint, elle n'est pas reconnue comme réfugiée. Au terme d'un effort de clarification, l'existence d'une alternative de protection interne repose sur une double évaluation. La première a pour but de déterminer si le demandeur ne risque pas d'être persécuté dans une autre région que celle d'origine, que ce soit de la part des mêmes agents de persécution ou de la part d'autres acteurs. Les demandeurs d'asile fuyant des persécutions étatiques sont alors présumés être en danger sur tout le territoire national. La seconde a pour but de déterminer s'il est raisonnable pour celui-ci de se réinstaller dans une autre région de son pays. Pour cela, les États doivent identifier la région envisagée, déterminer si elle est accessible juridiquement et effectivement, et s'assurer que la protection garantie est suffisamment

effective et durable. À cette fin, doit être menée une analyse à la fois objective et subjective des conditions de vie selon la situation générale dans la région visée et la situation personnelle du demandeur d'asile (vulnérabilités). Or, sur ce dernier point, le seuil de protection considéré comme suffisant pour refuser la qualité de réfugié est de plus en plus abaissé. Il n'est ainsi pas rare que les États considèrent qu'une alternative de protection interne soit raisonnable si le non-respect des droits fondamentaux ou les menaces de mauvais traitements (sans atteindre le seuil de gravité des persécutions) auquel le requérant réinstallé serait confronté équivalait à la situation dans laquelle se trouve l'ensemble de ses concitoyens.

L'interprétation extensive des motifs d'exclusion : quand les réfugiés ne méritent pas d'être protégés

Le portrait du réfugié conventionnel de 2021 ne serait pas complet si l'on n'évoquait pas la question de l'application des critères d'exclusion tels qu'ils sont définis à l'article 1.F de la Convention de 1951. Si ces motifs ont pour but légitime d'exclure de la qualité de réfugié les personnes indignes de protection, parce qu'elles sont suspectées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire, les États invoquent de plus en plus ces critères pour rejeter la qualité de réfugié. Le recours à l'article 1.F b), excluant du statut de réfugié les personnes suspectées d'avoir commis un crime grave de droit commun, et à l'article 1.F c), excluant celles suspectées de s'être rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, se multiplient. Elles visent principalement une catégorie de plus en plus vaste d'individus suspectés de terrorisme ou de complicité de terrorisme. Si les juges veillent à ce que des éléments de preuve suffisants et précis soit apportés au dossier pour déterminer que l'individu porte une responsabilité individuelle dans l'accomplissement des actes de terrorisme suspectés et que ces derniers atteignent un certain niveau de gravité, le niveau de preuve requis en matière pénale n'est cependant pas applicable. Des présomptions suffisent ainsi à exclure un individu suspecté de terrorisme de la qualité de réfugié. Si on rajoute à ces critères d'exclusion, l'introduction de clauses permettant aux autorités nationales de refuser ou de retirer le statut de

réfugié à une personne qui constitue une menace grave pour l'État, on en déduit que le recours à des motifs sécuritaires prend une place grandissante et contribue inévitablement à resserrer le champ d'application de la qualité de réfugié.

La redécouverte des motifs de cessation : quand les réfugiés statutaires n'ont plus besoin d'être protégés

On constate actuellement un regain d'intérêt certain pour les clauses de cessation. Si celles-ci ont été codifiées dès 1951 à l'article 1.C, elles ont été largement ignorées par les États, laissant présumer que le statut de réfugié garantirait une protection durable aux personnes et non une protection limitée dans le temps. Seul faisait exception à cette logique les cas dans lesquels les réfugiés se réclamaient de manière volontaire de la protection de leur État d'origine. Or, c'est l'alinéa 5 de l'article 1.C qui fait aujourd'hui l'objet de toute l'attention des États. Cet alinéa précise que la qualité de réfugié cesse si les circonstances à la suite desquelles la personne a été reconnue réfugiée ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment significatif et durable pour que celle-ci ne soit plus requise. L'enjeu, à la fois juridique et humain, est alors de déterminer à partir de quels critères est-il possible de considérer que les circonstances ont suffisamment évolué pour exiger du demandeur qu'il puisse se réclamer de nouveau de la protection de son État d'origine. Si on se réfère au seuil retenu pour appliquer l'alternative de protection interne, on peut alors s'inquiéter des conséquences de ce regain d'intérêt pour les clauses de cessation sur le champ d'application de la protection conventionnelle.

Conclusion

Le réfugié conventionnel de 2021 a, dans tous les États occidentaux, de multiples visages, bien plus diverses qu'en 1951. Cela suffit à défendre la pertinence et la validité de la Convention de 1951, 70 ans après son adoption. Toutefois, une vigilance s'impose devant la tendance récente et commune des États à exclure un nombre croissant de personnes qui, selon une interprétation extensive critiquable, ne mériteraient pas ou plus d'être protégées.

Les adaptations en France de la définition du réfugié issue de la Convention de Genève

par Claire Brice-Delajoux,

maîtresse de conférence en droit public à l'Université Paris-Saclay et à l'Université d'Évry (Centre de recherche Léon Duguit)

La Convention de Genève du 25 juillet 1951 relative au statut des réfugiés amendée par le Protocole de New York en 1967⁶³ se présente comme le premier instrument international à vocation universelle de protection des réfugiés.

Signataire en 1952, la France crée dans la foulée et avant même de ratifier ce traité, des organes chargés de sa mise en œuvre en droit interne. C'est l'objet de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile créant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission des recours des réfugiés (CRR). Une des fonctions de ces deux organismes, administratif pour l'un, juridictionnel pour l'autre, consiste à reconnaître le statut de réfugié aux personnes qui répondent notamment⁶⁴ à la définition qu'en donne l'article 1er de la Convention de Genève. Son paragraphe A-2 désigne ainsi toute personne qui, « *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, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle a sa résidence habituelle (...) ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ». Ces conditions d'inclusion dans la qualité de réfugié ne valent toutefois que sous réserve de l'application des paragraphes C à F de l'article 1^{er} tenant notamment à l'existence de clauses de cessation ou d'exclusion.

Comment les autorités françaises de l'asile ont-elles évolué dans leur appréhension de cette définition dont on fête les soixante-dix ans ? Cet instrument s'est-il révélé suffisamment malléable pour affronter la mutation des besoins en termes de protection internationale ? Chaque mot ou presque est sujet à interprétation. En outre, en l'absence d'organisme de surveillance dédié⁶⁵, les États signataires de la Convention conservent une vraie liberté dans son interprétation et son application. Certes, la doctrine du HCR guide les États parties, mais le mandat de celui-ci ne lui confère pas un pouvoir d'interprétation authentique du texte.

La Convention de Genève a été élaborée pour offrir une protection aux victimes des totalitarismes de la première moitié du 20^{ème} siècle, nazisme, fascisme et franquisme. Inévitablement, sous l'effet des changements des profils des demandeurs de protection, les autorités françaises de l'asile ont fait évoluer leur interprétation et appréhension de la définition de 1951. Ces adaptations sont pour partie la conséquence de la mise en place d'un régime d'asile européen commun à partir du début des années 2000 que la France a transposé dans son droit interne, auquel s'ajoute la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes - devenue Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

En dépit de cette influence, souvent décisive depuis une quinzaine d'années, nous nous focaliserons ici sur l'aspect interne de l'adaptation au regard de la définition du réfugié prévue par la Convention et privilégierons les clauses d'inclusion compte tenu des contraintes de longueur de cette contribution.

63 Le protocole adopté le 31 janvier 1967 et ratifié par la France le 3 février 1971, étend le champ d'application de la Convention de Genève, *ratione temporis* d'une part, par la prise en compte des événements survenus après le 1^{er} janvier 1951, *ratione loci* d'autre part, pour ne plus être limitée à ceux survenus en Europe.

64 L'article L.511-1 (ex - L. 711-1) du CESEDA prévoit la reconnaissance de la qualité de réfugié également aux personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté ainsi qu'à celles qui sont sous protection du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés en vertu de son mandat strict.

65 À ce sujet, voir *supra* la contribution d'Alexander Beck dans cette partie.

Sans chercher l'exhaustivité, nous nous pencherons, d'abord sur quelques-unes des adaptations marquantes retenues par les autorités françaises de l'asile au regard des termes de l'article 1.A-2 de la Convention de Genève, adaptations qui témoignent de la souplesse de cet instrument. Celle-ci n'est pourtant pas sans limite ce qui nous conduira à mettre ensuite en lumière certaines lacunes de ce texte au regard de l'évolution des réalités migratoires.

Les évolutions dans l'interprétation des termes de la Convention

Des interprétations de la définition du réfugié ont été privilégiées conduisant à en restreindre ou à en étendre le champ d'application.

Des interprétations restrictives

Sur plusieurs points, l'OFPRA et le juge de l'asile ont opté et parfois continuent de choisir une lecture des termes de la Convention qui conduit à restreindre l'accès en France à la qualité de réfugié. En voici deux exemples.

L'exigence d'une présence du demandeur sur le territoire français

La Convention de Genève prévoit que le réfugié doit se trouver hors de son pays d'origine, façon d'attester l'impossibilité pour lui de s'y maintenir et la nécessité de le fuir. Pourtant, le droit français s'est révélé bien plus contraignant, ajoutant une condition non prévue, puisque la demande d'asile doit être présentée sur le territoire français.

Cette réalité est exceptionnellement adoucie par la possibilité – qui n'est jamais un droit⁶⁶ – d'obtenir un visa humanitaire le plus souvent à partir d'un pays tiers en vue de déposer une demande d'asile en France. Par ailleurs, depuis 2015, ont ponctuellement été développés des mécanismes de relocalisation⁶⁷ permettant à certains demandeurs d'asile

situés dans des pays de l'Union européenne sous pression d'être transférés en France. Encore cette formule préserve-t-elle la logique d'un examen de la demande en France sauf parfois pour les personnes secourues en mer méditerranée pour lesquelles l'OFPRA se déplace dans les ports européens d'arrivées. Enfin, la France commence à développer depuis quelques années la réinstallation de réfugiés en coopération avec le HCR à partir de pays de premier accueil du Proche-Orient et de la zone du Sahel en Afrique. Dans ce cadre, l'Office va au-devant des personnes à protéger dans des pays tiers non européens pour procéder à l'éligibilité au statut de réfugié.

Ces mécanismes ne remettent toutefois pas en cause l'exigence de principe du droit français selon laquelle la prétention au statut de réfugié suppose d'avoir quitté son pays d'origine, mais également d'être entré sur le territoire français.

La question des agents de persécution

La Convention de Genève ne donne aucune indication quant aux auteurs des persécutions. La France a pourtant dans un premier temps privilégié une interprétation restrictive en exigeant que la persécution émane d'agents de l'État. Le Conseil d'État a ensuite assoupli cette position en admettant que les persécutions pouvaient provenir d'acteurs non étatiques, notamment de particuliers ou de groupes de particuliers, « *dès lors qu'elles sont en fait encouragées ou volontairement tolérées par l'autorité publique du pays dont le requérant est ressortissant* »⁶⁸. Cette évolution de jurisprudence consacre une lecture plus respectueuse de la lettre de la Convention de Genève, ouvrant la voie à une possible issue favorable en l'absence de protection de l'État de nationalité ou d'origine face à un risque de persécution. La vanité de la protection devient alors un des critères déterminants, les auteurs de la persécution pouvant être très variés. Fin 2003, la loi est modifiée en ce sens⁶⁹ quelques mois avant que ne l'y contraigne en tout état de cause le droit communautaire⁷⁰.

66 Conseil d'État, 16 octobre 2017, n°408374 et 408344

67 Ces mécanismes ont débuté avec deux décisions du Conseil de l'Union européenne de septembre 2015 destinées à de soulager la Grèce et l'Italie.

68 Conseil d'État. Sect., 27 mai 1983, *Dankba*, n° 42074, Rec. p.220

69 Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 *modifiant la loi n°52-893 du 25/07/1952 relative au droit d'asile*

70 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, art. 6.

Il est à noter que pour offrir une alternative aux situations dans lesquelles une menace grave émanait d'acteurs non-étatiques, le législateur a mis en place entre 1998 et 2003 la possibilité d'un asile territorial⁷¹ offert notamment aux Algériens gravement menacés par les groupes armés islamistes pendant la décennie noire des années 90.

Des interprétations extensives

D'autres interprétations des termes de l'article 1.A-2 de la Convention de Genève ont permis à l'inverse d'accroître son champ de la protection. Là encore, deux illustrations marquantes peuvent être signalées.

L'usage du concept de groupe social

L'évolution de l'interprétation de concept de groupe social, en tant que motif possible de persécution, a conduit à reconnaître comme réfugiées des personnes auxquelles les rédacteurs de la Convention n'avaient pas songé. Dans le contexte de la guerre froide, ces derniers pensaient par ce biais désigner des individus appartenant dans les régimes communistes à des classes sociales aisées ou considérées comme contre-révolutionnaires et persécutées de ce fait.

Les autorités françaises de l'asile vont dans un premier temps s'inscrire dans cette logique⁷² mais ce motif de persécutions va longtemps rester marginal, par crainte que son application ne conduise à renoncer à la dimension individuelle de la protection. Bien que le juge n'ait pas pris la peine les premières années de définir ce concept, cette inquiétude a pu être ensuite nourrie par le choix fait par le Conseil d'État de désigner le groupe social comme celui « *dont les membres seraient, en raison des caractéristiques communes qui les définissent aux yeux des autorités et de la société (...), susceptibles d'être exposés à des persécutions* »⁷³. Cette appréhension du « groupe social » dont la persécution était présentée comme un des éléments constitutifs était de nature à contraindre largement les autorités de l'asile à protéger

les membres de tout groupe reconnu. Le mécanisme va se desserrer à partir de 2010, la Haute juridiction administrative optant pour une nouvelle définition du groupe social⁷⁴ alignée sur le droit de l'Union et permettant de multiplier la reconnaissance de tels groupes sans pour autant être tenu d'en protéger les membres. Deux conditions cumulatives sont alors attendues : d'une part, l'existence d'une caractéristique identitaire innée ou acquise de nature fondamentale, d'autre part, une perception négative par la société environnante ou les institutions. La jurisprudence, quelque peu flottante les premières années, va ensuite s'affirmer et être formulée de telle sorte qu'une fois le demandeur reconnu comme appartenant à un certain groupe social, il lui appartient désormais de faire valoir les éléments liés à sa propre situation et permettant que considérer qu'il est exposé à des risques de persécutions⁷⁵. La formule est certes plus aléatoire pour les demandeurs en termes de chance d'obtenir un statut de réfugié mais plus favorable à la reconnaissance de tels groupes.

En ce qui concerne le public bénéficiaire, la fin de la guerre froide va offrir de nouvelles perspectives et ouvrir le groupe social aux problématiques sociétales, à commencer, en 1991, par le groupe des femmes entendant, dans un territoire circonscrit, se soustraire à l'excision⁷⁶. La jurisprudence relative à cette question particulière va par la suite subir des évolutions importantes dans sa formulation mais le chemin est ouvert à la reconnaissance de différentes catégories de groupes sociaux dans de multiples régions du monde permettant de protéger sur ce fondement, et sans exhaustivité, des personnes homosexuelles, transsexuelles, refusant des mariages forcés, des enfants nés hors mariage, des victimes de la traite des êtres humains ou encore des esclaves ou anciens esclaves.

71 Loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. NOR : INTX9700112L.

72 Statut de réfugié reconnu dans les années 1980 à des bourgeois en Chine, au Laos ou au Vietnam (ex : CRR, 18/04/1988, *Le Thai*, n°37156)

73 Conseil d'État, 23 juin 1997, *Oumih*, n°171858, Rec. p.261

74 Conseil d'État, SR, 14 juin 2010, *Akhondi*, n°323669, Rec. p.76

75 Conseil d'État, Ass., 21 décembre 2012, *Darbo Fofana*, n°332492, précisant que l'appartenance à un certain groupe social au sens de la Convention doit ensuite être nourrie par « *des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques, (et) sociologiques* » pour établir que la requérante est exposée à des risques personnels de persécution.

76 CRR, 18 septembre 1991, *Diop Aminata*, n°164078

Certains de ces groupes ont assurément bénéficié, pour être reconnus, de l'article L.511-3 du CESEDA⁷⁷ - transposant là encore le droit de l'Union - invitant les autorités de l'asile à consacrer l'existence de groupes sociaux pour répondre aux persécutions liées au genre et à l'orientation sexuelle, auxquelles la Convention de Genève était a priori aveugle.

L'appréhension de ce motif conventionnel a ainsi conduit à englober des personnes soumises à des violences souvent liées au genre et longtemps considérées, pour certaines, comme relevant du cadre intrafamilial, jugées hors champ de la Convention de Genève.

L'appréhension du motif de persécution par le prisme du persécuteur

La Convention de Genève conditionne la qualité de réfugié au rattachement du risque de persécutions à l'un des cinq motifs qu'elle énonce. Amené à statuer sur l'application du motif politique, le Conseil d'État a jugé dans l'affaire *Belaïfa*⁷⁸ que ce motif devait être appréhendé non au regard de la réalité de l'engagement politique du demandeur mais à partir du point de vue du persécuteur.

Cette évaluation du motif politique par le prisme du persécuteur a conduit à faire entrer dans le champ de la définition du réfugié de très nombreuses situations où la demande de protection trouve son origine dans des actions de toutes natures⁷⁹ dès lors qu'elles sont perçues par les autorités comme une manifestation d'opposition au pouvoir en place. C'est en raison de ce biais qu'une part non marginale des réfugiés politiques - au sens où le motif politique est reconnu comme fondant la décision de protection - ne correspond pas au profil de l'opposant politique au sens classique du terme, ce que n'avaient probablement pas envisagé les rédacteurs de la Convention.

La logique de l'imputation s'applique naturellement quel que soit le motif. Elle va également permettre, au-delà de

la lettre de la Convention, d'étendre considérablement le champ de la protection et notamment de consolider la reconnaissance du statut de réfugié à titre personnel pour les proches de personnes effectivement persécutées pour un motif conventionnel et qui le sont à leur tour ou sont menacées de l'être du fait de cette proximité⁸⁰. Assurément, le statut ainsi obtenu est bien plus protecteur pour son titulaire que le bénéfice qu'il peut en avoir par le biais de l'unité de famille.

Ces illustrations de la malléabilité de la définition du réfugié par la Convention de Genève ont néanmoins trouvé des limites.

Les impossibles adaptations

L'évolution du monde et de ses réalités a par ailleurs montré les failles de la Convention de Genève, les situations auxquelles sa rédaction ne permet pas de répondre même au prix d'une interprétation extensive. Dans certains cas, d'autres supports juridiques ont permis à la France de pallier - au moins en partie - ces insuffisances pour assurer par exemple la protection des victimes de conflits armés. Dans d'autres cas, le droit reste à ce jour lacunaire. Il en va ainsi des besoins des déplacés environnementaux.

La protection des victimes de conflits armés

L'impossible prise en charge sur le fondement de la Convention de Genève a été suppléée partiellement par la mise en place d'une protection subsidiaire consacrée notamment à la protection des civils exposés aux violences de la guerre.

L'impuissance de la Convention de Genève

Face aux civils fuyant des conflits armés, la Convention de Genève s'est avérée impossible à mobiliser à plus d'un titre. Dans l'ensemble des critères requis pour définir le réfugié, on se heurte essentiellement à l'impossibilité de répondre

77 Ex- art. L.711-2 alinéa 2 du CESEDA

78 Conseil d'État, 27 avril 1998, n°168335

79 Il peut s'agir par exemple d'engagements culturels, artistiques, sociétaux, environnementaux ou même catégoriels. Il peut aussi découler du simple choix de sortir de son pays d'origine.

80 De fait, la CRR acceptait avant l'arrêt *Belaïfa* de reconnaître le statut de réfugié à des parents proches d'opposants politiques également persécutés du fait de cette proximité familiale (Ex : CRR, 20/07/1989, *Munoz*, n°40963) de telle sorte qu'il faut certainement considérer que le juge retenait déjà la logique de l'imputation. Elle paraît néanmoins plus solide en étant clairement endossée.

à l'exigence d'un risque individuel et personnel. Par hypothèse, la violence est alors générale et indifférenciée. Une telle violence, indistincte, ne peut être assimilée à une persécution par essence discriminante. Par extension, il peut être difficile d'identifier les auteurs de ces violences et par conséquent les intentions de ces derniers, empêchant de les rattacher à l'un des cinq motifs prévus. Certes, tout conflit armé a une dimension politique mais il ne paraît pas possible, sans tordre le sens des mots, de considérer que la menace générale qu'il fait peser sur la sécurité de personnes du fait de leur seule présence sur le territoire où se déroulent les hostilités puisse s'analyser en une persécution politique. Les individus fuyant les conflits armés ne rentrent donc pas, globalement, dans le cadre de la Convention de Genève contrairement à ce qu'ont prévu d'autres instruments internationaux régionaux relatifs aux réfugiés⁸¹.

Certes, des personnes fuyant des zones de conflit peuvent être reconnues réfugiées si leur situation personnelle les expose à une crainte ciblée et liée à l'un des motifs de la Convention – le Conseil d'État a pu affirmer le caractère prioritaire de cette protection⁸² –, mais à défaut, il convient de faire appel à un autre fondement de protection.

L'alternative de la protection subsidiaire

Il faut se tourner vers le droit de l'Union, transposé en droit interne, pour trouver des cadres adaptés

Une première réponse semblait pouvoir découler en France d'une protection temporaire⁸³ instituée en application d'une directive de l'Union européenne de 2001⁸⁴. Cet outil, conçu sur mesure pour répondre à des situations d'afflux massifs de personnes fuyant notamment des zones de conflits armés ou de violence endémique, est pourtant à ce jour resté lettre morte, son déclenchement relevant du niveau européen.

C'est par conséquent la mise en place d'une protection subsidiaire en 2003, également issue du droit de l'Union mais opérée exclusivement par les États membres, qui va offrir une solution, sous condition. Ce mécanisme prévoit, à défaut de pouvoir bénéficier du statut de réfugié, d'accorder une protection subsidiaire à tout « *civil, (exposé à) 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* »⁸⁵.

Guidé par la Cour de justice des communautés européennes, le Conseil d'État⁸⁶ a neutralisé en 2009 la contradiction inhérente à cette rédaction – comment requérir une menace individuelle dans un contexte de violence généralisée ? –, sauvant ce dispositif d'une impossible application apparente⁸⁷. Il en résulte la possibilité pour les demandeurs en provenance de zones de guerre qui ne peuvent être reconnus réfugiés de bénéficier d'une protection subsidiaire selon une méthodologie modulée en fonction de la gravité de la situation locale. Si le niveau de la violence est relatif, il faut faire valoir des éléments personnalisés justifiant la demande de protection. S'il est en revanche de haute intensité, la seule démonstration de sa provenance d'une telle zone donne droit à une protection subsidiaire. Celle-ci est alors, en pratique, collective et attachée à une zone et non à un parcours individuel.

Le dispositif n'est pas sans faiblesse, à commencer par sa lourdeur, les demandes et leur examen restant individuels ce qui est peu compatible avec des situations d'urgence humanitaire, mais il a le mérite d'exister.

81 Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adopté par la conférence des chefs d'État et de gouvernement lors de la sixième session ordinaire, Addis Abeba, 10 septembre 1969.

82 Voir not. Conseil d'État 15 mai 2009, *Mlle Koma*, n°292564

83 Articles L.581-1 à L.581-10 du CESDA (ex- L.811-1 à L.811-9)

84 Directive 2001/55 du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

85 Article L.512-1, 3° du CESEDA (ex- L.712-1 c/)

86 Conseil d'État, 30 juillet 2009, *OFPRA c/ Bashanathas*, n°320295

87 Voir en ce sens notre article : Claire Brice-Delajoux, *Droit d'asile : le sauvetage de la protection subsidiaire de l'article L. 712-1 c) du CESEDA*, AJDA 2010, pp.2354-2361.

L'absence de réponse juridique pour les déplacés climatiques

Les déplacements contraints liés aux changements climatiques ont toujours été, mais leur aggravation transforme la question en préoccupation majeure qui présente un risque global dans le futur⁸⁸. Pourtant, la Convention de Genève ne peut y répondre.

Certes, un certain nombre de situations conduisant à reconnaître un statut de réfugié trouvent leur origine dans le changement climatique. De fait, ce dernier est à la source de nombreux différends autour du partage des ressources ou de terres (notamment en Asie du sud-est et dans la corne de l'Afrique) qui peuvent dégénérer en conflits eux-mêmes générateurs de persécutions de nature politique, religieuse ou ethnique.

En dehors de ce cas de figure, le texte de 1951 ne paraît pas exploitable pour plusieurs raisons.

Là encore, la logique individuelle de la Convention, qui subordonne le qualificatif de réfugié à des risques personnels, est inadaptée aux besoins de protection liés au réchauffement climatique et à la dégradation de l'environnement qui reposent largement sur la prise en compte de dommages subis collectivement par un groupe de personnes. En outre, cette situation ne peut être qualifiée de « persécution », laquelle suppose une volonté humaine inexistante dans ces cas qui par hypothèse trouvent leur origine dans des phénomènes naturels. Bien que ceux-ci soient considérés comme imputables à l'activité humaine en amont, il n'est pas possible le plus souvent d'identifier des individus ou une autorité responsable ni de rattacher leur action à un motif de la Convention. Enfin, le texte de 1951 exige du réfugié qu'il ne puisse se réclamer de la protection de son État d'origine ou qu'il ne le veuille pas du fait de la crainte qui l'a conduit à le quitter. Or, dans ces situations, si la cause est uniquement environnementale, il n'y a pas de crainte vis-à-vis de l'État d'origine. Ce qui est demandé à l'État d'accueil n'est pas de protéger au sens du droit des réfugiés mais d'obtenir un droit au séjour temporaire ou permanent.

Au final, ni la lettre de la Convention de Genève, ni sa philosophie ne permettent à nos yeux d'offrir une solution aux déplacés climatiques et aucun autre cadre spécifique n'existe à ce jour en France.

Les autorités françaises de l'asile ont incontestablement, en 70 ans, fait vivre la définition du réfugié telle qu'inscrite dans l'article 1.A-2 de la Convention de Genève. Aujourd'hui, l'essentiel de leur interprétation aboutit à une meilleure adéquation avec l'évolution des besoins en termes de protection internationale grâce au complément qu'est venue apporter la protection subsidiaire. Si la situation des déplacés environnementaux reste sans solution, la Convention de Genève n'est pas le bon outil en ce qui les concerne. L'option de la renégociation de ce traité pour les y faire entrer nous paraît être une fausse bonne idée. La réalité des relations internationales et les menaces pesant sur le droit d'asile ne pourraient aboutir qu'à défaire l'existant sans même obtenir l'inclusion des déplacés climatiques. Mieux vaut accepter la différence de situations et de besoins entre les réfugiés et les migrants environnementaux et réfléchir à des pistes autonomes pour ces derniers.

© UNHCR/Ameliese Hollmann



88 Voir en ce sens le rapport produit par un Collège de praticiens du droit des étrangers auquel nous étions associés : « Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République – 21/01/2020 », spécialement p.54 et s.

"APRÈS, JE NE ME SOUVIENS PLUS DE RIEN. JE NE SAIS PAS COMBIEN DE TEMPS A DURÉ LE VOYAGE, OÙ NOUS AVONS DÉBARQUÉ, NI QUI SE TROUVAIT À BORD."



Illustration de l'ouvrage
«Chez Nous»

© Lelio Bonaccorso



Deuxième partie

ÉTAT DES LIEUX 2021



Chapitre 1

L'asile dans le monde

Des besoins de protection toujours plus importants⁸⁹

D'après les données du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 86,4 millions de personnes étaient en situation de déplacement forcé à la mi-2020 (contre 85,1 fin 2019⁹⁰), dont 30 millions de réfugiés (parmi lesquels 5,6 millions de Palestiniens sous le mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations unies

pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et 3,6 millions de Vénézuéliens⁹¹), 4,2 millions de demandeurs d'asile, 45,9 millions de déplacés internes, 4,2 millions d'apatrides, et 2,1 millions de personnes aidées par le HCR au titre d'une autre aide humanitaire.

© Leif Bonaccorso



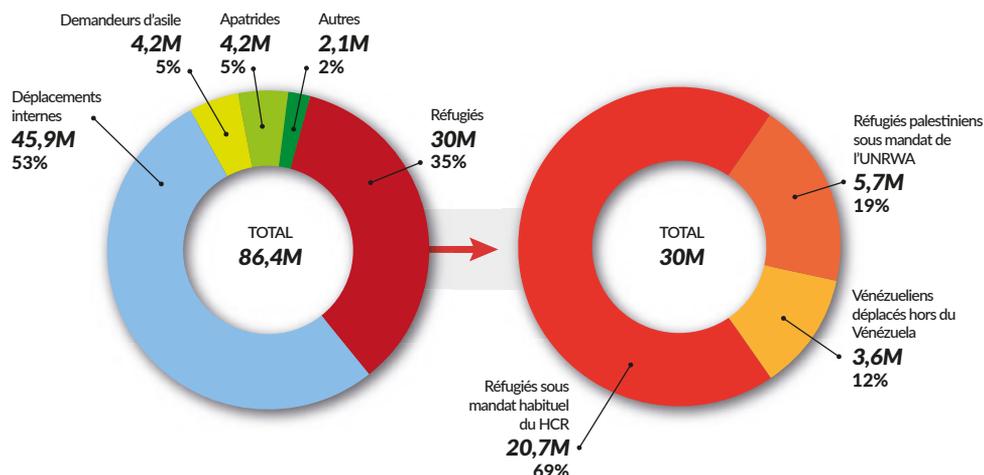
89 Chiffres issus des rapports HCR, *Mid-Year trends 2020*, 30 novembre 2020 et HCR, *Global trends 2019*, 18 juin 2020.

90 Ce chiffre comprend les réfugiés palestiniens sous mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) que le HCR compte séparément dans ses rapports.

91 Le HCR comptabilise les Vénézuéliens déplacés dans les pays voisins. Il considère comme réfugiés ceux qui remplissent les critères de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés.

Les déplacements forcés dans le monde, mi-2020

Source : HCR



La Syrie⁹² est à nouveau le premier pays d'origine des réfugiés avec 6,6 millions d'individus, ce qui représente un quart du nombre total des réfugiés dans le monde. Mi-2020, les Syriens étaient principalement recensés⁹³ en Turquie (3,6 millions de réfugiés syriens), au Liban (884 000), en Jordanie (658 000) et en Allemagne (562 000).

Le Venezuela est le deuxième pays d'origine des réfugiés avec 138 600 personnes reconnues réfugiées et 3,6 millions de Vénézuéliens déplacés hors du Venezuela⁹⁴. La majorité d'entre eux sont accueillis en Amérique latine et dans les Caraïbes (1,8 million en Colombie, 454 000 au Chili, 366 000 en Équateur et 334 000 au Pérou). L'Afghanistan⁹⁵, avec 2,7 millions de réfugiés devient le troisième pays d'origine des réfugiés. C'est le Pakistan qui accueille le plus de réfugiés afghans (1,4 million), suivi de l'Iran (951 000) et de l'Allemagne (133 000).

Le Soudan du Sud occupe la quatrième place avec 2,3 millions de réfugiés. Les autres principaux pays dont sont originaires les réfugiés recensés par le HCR sont la

Birmanie (995 000), la Somalie (910 000), la République démocratique du Congo (822 000)⁹⁶, le Soudan (772 000), la République centrafricaine (609 000) et l'Érythrée (514 000).

Avec 3,6 millions de réfugiés recensés⁹⁷, la Turquie conserve sa première place parmi les pays d'accueil. La Colombie fait son apparition à la deuxième place⁹⁸, avec 1,8 million de réfugiés. Le Pakistan passe donc à la troisième position avec 1,4 million de réfugiés, dont la majorité sont des réfugiés afghans. L'Ouganda est le quatrième pays, atteignant 1,4 million de réfugiés à la mi-2020. L'Allemagne est en cinquième position. Pour la première fois depuis 2013, le nombre de réfugiés en Allemagne baisse, passant de 1 146 700 à 1 111 300 réfugiés. Avec la présence d'1,1 million de réfugiés, le Soudan est en sixième position, suivi par l'Iran (979 400), le Liban (889 700), le Bangladesh (860 400), et l'Éthiopie (770 800). Les dix principaux pays d'accueil ont ainsi accueilli à eux seuls 13 millions de réfugiés à la mi-2020, ce qui représente 53,5 % des réfugiés sous le mandat du HCR.

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

93 Certains réfugiés n'étant pas recensés, ils ne sont pas comptabilisés par le HCR. Les estimations du nombre de réfugiés dans certains de ces pays sont donc parfois bien supérieures.

94 Cette catégorie regroupe les Vénézuéliens qui remplissent les critères de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés du 22 novembre 1984 (instrument régional relatif à la détermination du statut de réfugié)

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

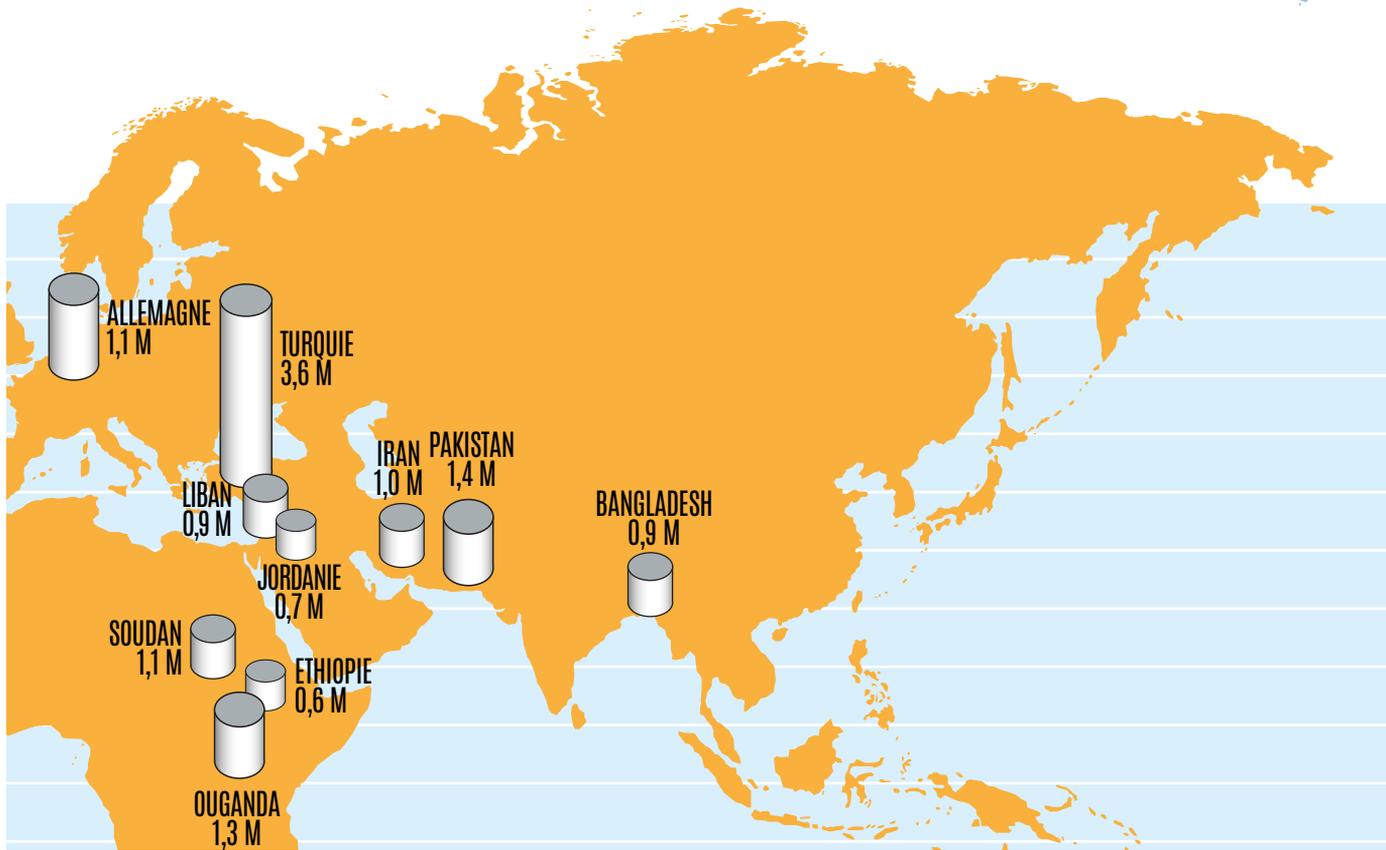
96 Sur la situation en RDC, voir *infra* dans ce chapitre.

97 *Ibid.*

98 Pour la mi-2020, le HCR considère comme réfugiés les Vénézuéliens qui remplissent les critères de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés. Ces personnes se trouvant majoritairement en Colombie, cela explique ce changement de classement.

Les principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde, mi-2020

Source : HCR



Les principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde, mi-2020

Source : HCR

Pays d'origine	Nombre de réfugiés
Syrie	6,6M
Venezuela	3,7M
Afghanistan	2,7M
Soudan du Sud	2,3M
Birmanie	1M
Somalie	0,9M
RDC	0,8M
Soudan	0,8M
République centrafricaine	0,6M
Érythrée	0,5M

Les principaux pays d'accueil des réfugiés dans le monde, mi-2020

Source : HCR

Pays d'accueil	Nombre de réfugiés
Turquie	3,6M
Colombie	1,8M
Pakistan	1,4M
Ouganda	1,4M
Allemagne	1,1M
Soudan	1,1M
Iran	1M
Liban	0,9M
Bangladesh	0,9M
Éthiopie	0,8 M

Principaux pays d'accueil et d'origine des réfugiés, mi-2020

Source : HCR

		Pays d'origine					Total par pays d'accueil
		Syrie	Venezuela	Afghanistan	Soudan du Sud	Autres	
Pays d'accueil	Turquie	3,6 M				-	3,6 M
	Colombie		1,8 M			-	1,8 M
	Pakistan			1,4 M		-	1,4 M
	Ouganda				903 198	496 802	1,4 M
	Allemagne	562 000		133 000		404 991	1,1 M
	Soudan	93 494			772 918	233 588	1,1 M
	Iran			951 000		28 400	979 400
	Liban	884 000				5 700	889 700
	Bangladesh					860 400	860 400
	Éthiopie				364,794	406 006	770 800
	Autres	1,5 M	2 M	316 000	259 090	-	16,1 M
Total par pays d'origine		6,6 M	3,8 M	2,8 M	2,3 M	14,5 M	

Face à la hausse continue des déplacements forcés, la réinstallation demeure un outil crucial de protection pour les réfugiés qui sont confrontés à des situations d'urgence ou de vulnérabilité⁹⁹. Si en 2020, les réfugiés nécessitant une réinstallation étaient estimés par le HCR à plus d'1,4 million (dont 40% de Syriens, 14% de Sud Soudanais et 11% de Congolais de la RDC¹⁰⁰) sur la même période, seulement 22 800 personnes ont été réinstallées.

Sur les 25 États de réinstallation, les États-Unis restent le premier pays pour nombre de réinstallés, accueillant 6 740 réfugiés. Ce chiffre est toutefois largement en baisse par rapport à 2019, où 21 159 réfugiés y avaient été réinstallés, c'est le chiffre le plus bas depuis quelques années. Les États membres de l'Union européenne ont accueillis en tout 8 314 réinstallés, soit 36% des réinstallations dans le monde, ce qui constitue une baisse considérable (-58%) par rapport à 2019. Vient ensuite le Canada avec 3 502 réfugiés réinstallés. La majorité des personnes effectivement réinstallés sont originaires de la Syrie (41,1%), de la RDC (16,4%) et la Birmanie (7,7%).

Besoins de réinstallations et réinstallations effectives, 2015-2020

Source : HCR

	Nombre de personnes en besoin de réinstallation	Nombre de personnes réinstallées
2015	1M	107 100
2016	1,2M	189 300
2017	1,2 M	102 800
2018	1,4M	92 400
2019	1,4M	107 800
2020	1,4 M	22 800

© Fabien Toulimé



99 Sur la réinstallation en France et en Europe, voir *infra* dans ce rapport.

100 HCR *Resettlement Fact Sheet 2020*, 1^{er} mars 2021.

Principaux pays d'origine et de réinstallation des personnes réinstallées, 2020

Source : HCR¹⁰¹

		Pays d'origine											Total par pays de réinstallation
		Syrie	RDC	Birmanie	Erythrée	Soudan	Irak	Somalie	Afghanistan	Soudan du Sud	Venezuela	Autre	
Pays de réinstallation	États-Unis	365	2238	1553	246	229	391	73	335	24	5	1281	6740
	Suède	1024	654	4	666	357	1	144	100	193		424	3567
	Canada	1962	85	52	69	140	266	301	50	39		538	3502
	Norvège	992	277		108	65		1		33		28	1504
	Allemagne	1366						30				0	1396
	France	810	85		13	161		13	2	14		113	1211 ¹⁰²
	Australie	178	137	45	35	1	325		95		7	244	1082
	RU	662			27	38		32	16	7		30	829
	Finlande	292	246		40	13		31	3			42	667
	Suisse	482			19	2						0	503
	Autres	1244	9	103	73	1	102	35	20	33	0		1799
Total par pays d'origine	9377	3731	1757	1296	1107	1102	675	621	343	12	2779		

Au cours des six premiers mois de l'année 2020, le HCR estime à 102 600 les réfugiés retournés dans leurs pays d'origine. Un nombre élevé de réfugiés (60 000) sud-soudanais sont revenus d'Ouganda, du Soudan et de l'Éthiopie. De nombreuses personnes sont également rentrées en Syrie, avec au moins 17 700 réfugiés revenus de Turquie, du Liban, d'Irak et de Jordanie.

Le nombre de déplacés internes en raison des conflits armés, des violences généralisées ou de la violation des droits de l'homme, est estimé à 45,9 millions à la mi-2020, au sein de 33 pays, ce qui représente une hausse de 2 millions par rapport à la mi-2019¹⁰³. La Colombie est à nouveau le premier pays concerné avec 8 millions de déplacés internes, la Syrie restant en deuxième position (6,7 millions) et la RDC en troisième (5,5 millions).

Au cours de la première moitié de l'année 2020, la RDC a connu une forte augmentation du nombre de déplacements internes (+22,2%). Avec 3,7 millions de déplacés internes, le Yémen devient le quatrième pays plus concerné. Les autres principaux pays où un grand nombre de déplacés internes a été recensé à la mi-2020 par le HCR étaient la Somalie (2,6 millions), l'Afghanistan (2,6 millions), le Nigéria (2,6 millions), le Soudan (1,9 million), l'Éthiopie (1,7 million) et le Soudan du Sud (1,6 million).

101 HCR, *Resettlement data finder*, 2019 - 2020.

102 Les autorités françaises recensent 1 210 réinstallations (voir *infra* Chapitre 3 - L'asile en France).

103 Le rapport annuel de l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) fait état de 55 millions de personnes vivants en situation de déplacement interne fin 2020. Voir : Internal displacement monitoring centre (IDMC), Norwegian refugee council (NRC), *Global report on internal displacement*, 20 mai 2021.

Pays d'origine des personnes en situation de déplacement interne, 2019-2020

Source : HCR

Pays d'origine	mi-2019	mi-2020	Évolution
Colombie	7,9 M	8,0M	+ 1,3%
Syrie	6,1 M	6,7M	+9,8%
RDC	4,5 M	5,5M	+22,2%
Yémen	3,6 M	3,7M	+2,8 %
Somalie	2,6 M	2,6M	-
Afghanistan	2,3 M	2,6M	+13%
Nigéria	2,1 M	2,6M	+23,8%
Soudan	1,9M	1,9M	-
Ethiopie	3,2M	1,7M	-46,9%
Soudan du Sud	1,8M	1,6M	-11,1%

Concernant les personnes apatrides, le HCR estime leur présence à 4,2 millions d'individus à la mi-2020. Ce chiffre est en légère hausse par rapport à la mi-2019. La majorité des personnes recensées, se trouvent en Côte d'Ivoire, au Bangladesh¹⁰⁴, en Birmanie et en Thaïlande. Une baisse significative du nombre d'apatrides peut être soulignée en Russie, au Tadjikistan, et en Ouzbékistan. Toutefois, ces statistiques demeurent incomplètes car le HCR ne peut compter que sur les informations fournies par 79 pays ou territoires.

Les apatrides ou personnes qui risquent de l'être sont impactés de façon disproportionnée par le Covid-19 comme le montre une étude publiée en mai 2020 par le HCR¹⁰⁵. Cette étude a également pour but de fournir aux gouvernements et aux parties prenantes des recommandations et des exemples de bonnes pratiques en la matière. Dans le cadre de sa campagne internationale visant à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024, le HCR publie chaque trimestre une lettre d'information¹⁰⁶ mettant en avant les bonnes pratiques des États en matière de reconnaissance

et de réduction de l'apatridie. Dans sa publication du premier trimestre 2021, on peut notamment lire que le président ouzbek, Shavkat Mirziyoyev, a signé un décret le 3 février 2021 ordonnant au gouvernement d'accorder la citoyenneté aux personnes apatrides qui sont arrivées avant le 1er janvier et qui ont vécu de façon permanente depuis, dans le pays. Ce sont environ 20 000 apatrides sur 97 000 présents dans le pays qui pourraient bénéficier de cette procédure. Aujourd'hui de nombreux États, comme l'Ouzbékistan, œuvrent pour réduire les cas d'apatridie mais des marges de progrès importantes demeurent.

60 ans après la Convention du 30 Août 1961, la réduction des cas d'apatridie demeure un défi majeur

Après dix ans de négociations internationales sur la manière de diminuer le nombre de cas d'apatridie dans le monde, la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie a été adoptée le 30 août 1961 à New York¹⁰⁷. Elle est entrée en vigueur le 13 décembre 1975. Cette Convention complète la Convention de 1954 relative au statut des apatrides¹⁰⁸. La Convention prévoit les cas d'attribution de la nationalité et encadre strictement les possibilités de retrait de la nationalité. Ainsi, en limitant les cas d'apatridie, la convention met en œuvre l'article 15 de la déclaration universelle des droits de l'homme qui prévoit que « *Tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité* ».

La Convention, dès son article premier, insiste sur la prévention de l'apatridie à la naissance. En effet, de nombreux enfants sont privés de nationalité dès leur naissance à cause de législations limitant les possibilités d'obtenir la nationalité ou d'absence de système d'enregistrement des naissances. Du fait notamment de ses lois sur la nationalité, ce sont par exemple 1,6 million de personnes qui sont apatrides en Côte d'Ivoire. En effet, la

104 Sur la situation au Bangladesh, voir *infra* dans ce chapitre.

105 HCR, *The Impact of Covid-19 on Stateless Population : Policy Recommendations and Good Practices*, mai 2020

106 HCR, *Campaign updates*

107 Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, 30 août 1961, adoptée le 30 août 1961 par une conférence plénipotentiaire réunie en 1959 et à nouveau en 1961 en application de la résolution 896 (IX) de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1954.

108 Convention relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954, par une conférence plénipotentiaire réunie en application des dispositions de la résolution 526 A (XVII) du Conseil économique et social en date du 26 avril 1954.

Côte d'Ivoire ne reconnaît que le droit du sang, privant des générations entières de la nationalité ivoirienne¹⁰⁹. Néanmoins, après avoir ratifié la Convention en 2013, la Côte d'Ivoire a simplifié ses procédures de délivrance d'actes de naissance afin de lutter contre l'apatridie. De plus, la Convention souligne que la transmission de la nationalité peut être le fait des deux parents et pas seulement le fait du père. Chaque année de nombreux enfants dans le monde deviennent apatrides en raison de lois discriminantes interdisant aux mères de transmettre leur nationalité. Au Népal ce sont plusieurs millions de personnes qui sont concernées par cette problématique¹¹⁰.

En outre, l'article 9 de la Convention interdit aux États de priver de leur nationalité les individus «*pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique*». Les lois discriminantes sont l'une des causes majeures de l'apatridie comme l'illustre le cas des Rohingyas, l'une des minorités les plus touchées par l'apatridie dans le monde. En effet, cette communauté musulmane, qui vit majoritairement dans l'État de Rakhine à l'ouest de la Birmanie est réduite à l'apatridie depuis la loi sur la nationalité de 1982. Le HCR compte plus d'un million d'apatrides Rohingyas, déplacés principalement au Bangladesh et en Thaïlande¹¹¹.

Enfin, l'article 10 de la Convention exige des États de prévoir des garanties afin de prévenir l'apatridie en cas de cession ou d'acquisition d'un territoire. L'Europe a particulièrement été touchée par ce phénomène. Après la dissolution de l'ex-URSS en décembre 1991 et de l'ex-Yougoslavie, des milliers de personnes sont devenues apatrides, en raison de la redéfinition des frontières. Afin de remédier à cette situation, la Russie a modifié à plusieurs reprises sa législation permettant, entre 2003 et 2016, à 680 000 apatrides de devenir des citoyens russes¹¹². Plus récemment, le 24 avril 2020, le président russe a signé une loi fédérale simplifiant l'acquisition de la nationalité par naturalisation. Cette loi permet également aux citoyens de l'ex-URSS de bénéficier de conditions simplifiées lorsqu'ils demandent la nationalité russe¹¹³.

En vue de ratifier la Convention, de nombreux pays ont modifié leur législation. En ce sens, l'Islande, qui a ratifié la convention le 26 janvier 2021, a modifié dès 2018 sa législation relative à l'acquisition de la nationalité islandaise afin de renforcer les garanties offertes aux enfants nés apatrides dans son pays.

Malgré ces avancés, de nombreuses actions doivent encore être menées pour mettre fin à l'apatridie. À ce jour, seuls 76 États ont ratifié la Convention de 1961, contre 95 pour la Convention de 1954 : un grand nombre de pays ont ainsi ratifié uniquement la première convention. C'est le cas de la France qui a signé la convention de 1961 mais ne l'a jamais ratifiée. En outre, la quasi-totalité des pays d'Asie n'ont pas signé ou ratifié cette Convention alors qu'ils comptent la majorité des personnes apatrides recensées par le HCR¹¹⁴. Aussi, 60 ans après la Convention du 30 août 1961, la réduction des cas d'apatridie demeure une question majeure.

109 HCR, *L'apatridie et la nationalité en Côte d'Ivoire*, décembre 2016, p 6

110 Danièle Lochak, *La figure de l'apatride, immuable et changeante*, Gisti, Revue plein droit, n° 128, mars 2021, p 5

111 HCR, *Mid-Year trends 2020*, 30 novembre 2020

112 HCR, *Stateless in Europe : ordinary people in extraordinary circumstances*, mars 2018, p 10

113 HCR, *Campaign updates*

114 HCR, *Mid-Year trends 2020*, 30 novembre 2020

Des routes migratoires fortement impactées par la crise sanitaire

Tandis que l'évolution du nombre de demandes d'asile suit habituellement la hausse du nombre de personnes déplacées à l'échelle mondiale, le printemps 2020 a amorcé un changement de conjoncture avec une baisse anormale des arrivées, malgré la hausse des déplacements forcés. Outre la fermeture temporaire des services administratifs d'asile, la crise sanitaire a eu un impact important sur la mobilité et ce contexte a accru les risques dans cette recherche d'une protection, notamment pour les personnes vulnérables¹¹⁵.

Les restrictions à la mobilité mises en place, tant à l'échelle interne aux États qu'à l'échelle régionale et internationale, ont mené à une baisse drastique des flux mondiaux¹¹⁶. Les personnes forcées de se déplacer ont alors rencontré davantage de difficultés à fuir les zones de tensions au-delà des frontières : en avril 2020, 90 États avaient mis en place des restrictions d'accès à leur territoire sans faire mention d'exception pour les personnes en recherche de protection internationale¹¹⁷. Malgré ces mesures, les déplacements forcés se sont poursuivis¹¹⁸ car les raisons qui poussent au départ ne se sont pas éteintes. Elles se sont même au parfois accrues¹¹⁹, notamment en raison de l'instabilité économique, politique et alimentaire¹²⁰ engendrée par le Covid-19¹²¹, ou simplement du fait du risque sanitaire, qui a par exemple motivé de nombreux départs du Yémen¹²². Les difficultés à se déplacer entre les pays ont mené à

un raccourcissement des distances parcourues¹²³, à un morcellement du parcours migratoire et à des blocages aux frontières. Ceux-ci ont par exemple été observés pour une partie de la population rohingya bloquée sur des embarcations dans le golfe du Bengale et dans la mer d'Andaman pendant de nombreuses semaines, voulant rejoindre les pays environnants¹²⁴. En Afrique de l'Ouest, de nombreuses immobilisations ont été constatées aux frontières, avec jusqu'à 50 000 personnes bloquées à la fin du mois de juin 2020, notamment dans des centres de transit gérés par l'OIM¹²⁵. La crise sanitaire a également entraîné une immobilité involontaire des personnes due à la précarisation économique engendrée par le Covid-19¹²⁶. Cette situation touche à la fois des personnes au départ, mais également des personnes déjà en mouvement, notamment bloquées en Afrique du Nord du fait du manque de ressources pour continuer jusqu'en Europe¹²⁷. Cette immobilité involontaire s'étend sur la durée et pousse à faire basculer des pays de transit en pays de destination. La pérennisation de cette situation a pour conséquence d'accroître les vulnérabilités des personnes et leur dépendance à l'égard des passeurs. Elle pousse également à l'accroissement des flux migratoires de retour, comme cela a été constaté pour le Venezuela¹²⁸.

La mise à l'arrêt des voies aériennes¹²⁹ a intensifié l'usage des voies terrestres et maritimes. Les routes migratoires terrestres qui relient l'Amérique centrale à l'Amérique du Nord, et la Corne de l'Afrique à l'Afrique du Sud, ont par exemple été plus empruntées qu'habituellement. Concernant les routes maritimes, les départs d'Afrique du Nord vers l'Europe¹³⁰ ont augmenté tandis que ceux au départ de l'Afrique

115 OIM, *See migration like water*, 2021

116 Le Grand Continent, *Cartographe, comprendre les migrations au temps du Covid-19 : 10 points*, R. Bloj, O. Lenoir, E. Maximin, 11 mai 2020

117 HCR, *Mid-Year Trends Report 2020*

118 OIM, *See migration like water*, 2021

119 Interpol, *L'impact de Covid-19 sur le trafic de migrants et la traite d'êtres humains*, 11 juin 2020

120 OIM, *Coronavirus could push more people to move out of necessity as hunger surges among migrant and displaced communities says new UN Report*, 11 octobre 2020

121 Mixed Migration Centre, *L'impact de COVID-19 sur les réfugiés et les migrants en mouvement en Afrique du Nord et de l'Ouest*, Février 2021

122 OIM, *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020, 2021*

123 Le Grand Continent, *Op. cit.*

124 HCR, *The impact of closing borders around the world*, 10 novembre 2020.

125 Mixed Migration Centre, *Op. cit.*

126 *Ibid.*

127 *Ibid.*

128 OIM, *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020, 2021*.

129 Interpol, *Op. cit.*

130 Sur les arrivées en Europe, voir *infra* Chapitre 2 – L'asile en Europe.



subsaharienne vers l'Europe ont baissé, notamment du fait de l'immobilité involontaire. Outre ces voies terrestres et maritimes dont l'usage n'a été qu'intensifié, de nouvelles routes ont été identifiées par les réseaux de passeurs afin de contourner les restrictions¹³¹. La mortalité due à la réémergence de la route de l'Atlantique qui part de l'Afrique de l'Ouest vers les îles Canaries en est un exemple révélateur¹³².

Dans ce contexte, les intermédiaires informels occupent un rôle accru afin de faciliter le trajet, ce qui a pour conséquence d'augmenter les risques, les dangers et la vulnérabilité des personnes déplacées (avec parfois des « *conséquences fatales pour les migrants* »¹³³), ainsi que de creuser les inégalités économiques face aux migrations¹³⁴. Sur les routes migratoires mixtes des continents africain, asiatique et latino-américain, 37% des migrants ont ainsi fait part d'un besoin accru des services des réseaux de trafiquants. Quand bien même des personnes auraient initié leur parcours sur une voie légale, elles se retrouvent parfois contraintes d'emprunter *in fine* des parcours illégaux et dangereux, reposant sur les services de passeurs¹³⁵.

La dépendance accrue des personnes déplacées à l'égard des réseaux de passeurs est également due à la difficulté d'avoir accès à une information fiable et exhaustive concernant les évolutions rapides des routes migratoires en temps de pandémie¹³⁶. Cette dépendance est un facteur qui surexpose les personnes déplacées à l'exploitation, à l'abus

et à la traite des êtres humains¹³⁷. La nécessité de passer par des passeurs a ainsi eu pour conséquence dramatique de favoriser ces pratiques et d'accroître les risques pour les personnes vulnérables, notamment les femmes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle¹³⁸.

Les personnes déplacées font également face à l'intensification d'autres risques sur le parcours migratoire. Tout d'abord, elles sont davantage exposées aux risques de détention arbitraire et abusive ainsi que de corruption. Ensuite, les personnes déplacées sont surexposées au virus sur le parcours, tout d'abord du fait d'un accès limité aux soins dû à la précarité économique, à un manque d'information, et à des pratiques discriminatoires. Cette surexposition au virus est également amplifiée par les conditions sanitaires déplorables des camps de transit et de rétention, notamment à Lesbos en Grèce, ou au Bangladesh, où la surpopulation, la promiscuité et le manque d'accès aux soins ne permettent pas de mettre en place les mesures sanitaires nécessaires¹³⁹.

Dans un contexte de risque sanitaire mondial important, la conciliation de l'impératif sanitaire qui impose limiter les déplacements afin de contenir la propagation du virus d'une part, et la nécessité de protéger les personnes ayant des craintes dans leur pays d'origine d'autre part, constitue un défi inédit. Le développement des voies légales d'accès, notamment la réinstallation, pourrait constituer une réponse pertinente à cette situation qui se pérennise.

131 Interpol, *Op. cit.*

132 Voir *infra* Chapitre 2 – L'asile en Europe

133 Interpol, *Op. cit.*

134 OIM, *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020, 2021*

135 OIM, *See migration like water*, 2021

136 OIM, *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020, 2021*

137 OIM, *2021 IOM Statement on Covid-19 and mobility*, 25 mars 2021

138 Mixed Migration Centre, *Op. cit.*

139 Le Grand Continent, *Op. cit.*

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

La situation en Syrie, dix ans après le conflit

par Leïla Vignal,

maîtresse de conférences en géographie à l'Université Rennes-2

Dix ans après les premières manifestations pacifiques du mouvement révolutionnaire syrien réclamant liberté et dignité, le régime présidé par Bachar al-Assad (depuis 2000) a repris le contrôle politique et militaire de la plus grande partie de la Syrie. Cette victoire a été permise par le soutien apporté par les alliés de Damas – la Russie, l'Iran et les diverses milices étrangères engagées en Syrie sous l'égide de ce dernier, dont le Hezbollah libanais. Pour autant, si la situation de violence ouverte a globalement cessé, ce n'est pas la paix qui règne en Syrie, toujours fragmentée entre de multiples acteurs politiques et militaires.

Par ailleurs, le régime al-Assad règne sur un pays brisé. Le bilan de dix ans de conflit est très lourd, sur tous les plans. Plus de la moitié de la population est déplacée : quelque six millions de personnes sont déplacées à l'intérieur du pays, sept à huit autres millions sont réfugiées à l'extérieur (essentiellement au Proche-Orient), sur une population de 21 millions de personnes en 2011. Sur le plan économique, les pertes de PIB sont estimées atteindre 421 milliards de dollars à la fin de 2019 (par rapport à ce qu'il aurait été si le conflit n'avait pas eu lieu) et celle en capital fixe de l'ordre de 530 milliards de dollars selon les estimations du *Syrian Centre for Policy Research*¹⁴⁰. Les caisses de l'État sont vides. Au quotidien, la vie des Syriens est marquée par l'extrême précarité. On considère que 85% de la population vit sous le seuil de pauvreté, et l'inflation est forte et continue. Cette situation est aggravée depuis 2019 par la chute de la Livre syrienne qui renchérit les importations. Les pénuries sont fréquentes et portent sur de multiples produits essentiels (pain, gaz, essence...).



© Fabien Toulmé

En ce qui concerne les réfugiés syriens, les enquêtes menées par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans les pays d'accueil du Proche-Orient reflètent une aspiration au retour largement partagée: 75% des réfugiés syriens déclarent espérer rentrer chez eux « un jour ». Mais seulement 5% d'entre eux envisagent un retour dans l'année à venir. Les conditions d'un retour possible avancées par les réfugiés syriens sont en effet de trois ordres. Premièrement, la garantie de la sûreté, de la sécurité individuelle et de l'absence de représailles pour les personnes qui rentrent, y compris pour les jeunes hommes souhaitant échapper à la conscription forcée dans l'armée. Deuxièmement, la nécessité d'une perspective d'avenir en Syrie : accès à un emploi, à des revenus, à l'éducation et aux services essentiels. Enfin, les réfugiés syriens veulent retourner dans leur lieu d'origine, où ils espèrent reconstruire leur maison, et non pas dans une quelconque « zone sûre ». Aucune de ces conditions n'existe à l'heure où nous écrivons ces lignes, ce que corrobore le faible nombre de personnes qui sont retournées en Syrie entre 2016 et 2020 (250 555 selon le HCR) : pour une majorité de Syriens à l'étranger, le retour dans la Syrie d'al-Assad est tout simplement inconcevable.

140 Syrian Centre for Policy Research, *Conflict Economies in Syria : Roots, Dynamics, and Pathways for Change*, 2020.

Par ailleurs, la question du retour des réfugiés n'est pas à l'ordre du jour à Damas. Un « Comité de coordination pour le retour des déplacés à l'étranger » a bien été créé en 2018 en réponse à une demande de la Russie qui tient à affirmer son rôle de faiseuse de paix au Moyen-Orient, mais il n'a été suivi d'aucune politique de retour. Les arrestations arbitraires, les disparitions, les déplacements forcés et les confiscations de maisons se sont poursuivis. La réticence du régime al-Assad à voir les réfugiés revenir s'illustre aussi dans la promulgation en 2018 de la Loi 10. Celle-ci permet l'établissement de « zones de développement urbain » en lieu et place des quartiers informels détruits par les bombardements de grande échelle de la guerre, dont les habitants constituent une part importante de la population réfugiée.

Autre exemple, la conférence sur le retour des réfugiés qui s'est tenue en novembre 2020 à Damas n'a été qu'une opération de communication. La Turquie, hôte de 3,5 millions de Syriens, n'y avait pas été invitée et le HCR et les pays de l'Union européenne n'y ont pas participé, estimant que la question du retour des réfugiés était « prématurée ». Dans son discours d'ouverture, Bachar el-Assad a remercié la Russie et l'Iran pour leur soutien militaire, tout en accusant les pays arabes et occidentaux d'empêcher le retour des réfugiés en Syrie.

En 2017, Bachar al-Assad avait déclaré que « (...) nous avons perdu les meilleurs de nos jeunes hommes ainsi que nos infrastructures, [construites] à grands frais et grâce au dur labeur de plusieurs générations, mais en retour nous avons gagné une société plus saine et plus homogène ». Force est de constater que la nouvelle réalité d'une Syrie tronquée d'un tiers de sa population de 2011 est considérée – du moins par le gouvernement d'Al-Assad – comme politiquement plus gérable. En l'absence de perspectives immédiates de véritable solution politique, qui passerait par un cadre de règlement international tel que dessiné par exemple par la résolution 2254 de 2015 du Conseil de sécurité de l'ONU – et dont le régime syrien, en position de force, ne veut pas – le retour des réfugiés syriens reste donc une perspective lointaine.

Afghanistan : vingt ans après... Tout ça pour ça !

par Carole Andre-Dessornes,

chercheuse et formatrice en géopolitique, docteure en sociologie politique, Centre d'analyse et d'intervention sociologique (EHESS)

Actuellement les forces militaires de la coalition encore en place en Afghanistan sont estimées à environ 10 000 soldats parmi lesquels on compte entre 2 500 et 3 000 soldats américains. C'est bien évidemment sans compter sur le retrait définitif des troupes réaffirmé par Joe Biden, entendant ainsi mettre fin à la plus longue guerre conduite par les États-Unis ; ce dernier est revenu sur la date du retrait, initialement fixée par Donald Trump au 1^{er} mai 2021, la repoussant au 11 Septembre 2021, date hautement symbolique pour les Américains. Cette décision intervient alors que l'environnement sécuritaire en Afghanistan est des plus incertains avec un niveau de violence extrême. Les forces afghanes devront s'adapter au nouveau contexte et faire face à un vide laissé par le départ des troupes avec un risque d'effondrement. La situation enclavée du pays et son environnement régional ne laissent rien présager de bon.

La conférence réunissant les principaux acteurs afghans et internationaux qui devait se tenir à Istanbul le 24 avril 2021 a été ajournée à mi-mai, officiellement pour cause de Ramadan. Il semblerait toutefois que le report soit dû au refus des Talibans de s'y rendre, restant figés sur leurs positions et la date de retrait du 1^{er} mai¹⁴¹ stipulée dans le pré-accord entre l'administration américaine et les insurgés¹⁴², mais de fait déjà dépassée. À cela s'ajoute un processus de paix entre les Talibans et Kaboul, au point mort depuis la signature de ce pré-accord.

La violence est aussi le fait de l'organisation al-Qaïda, encore là, même si l'infrastructure a évolué depuis 2001. Bien que les Talibans aient assuré s'être éloignés de ce groupe, seul le retrait américain permettra de confirmer ou non cette distanciation. Là encore, rien n'est moins sûr.

141 Le pré-accord signé à Doha le 29 février 2020 a été attaché par le président Trump

142 Le gouvernement afghan n'a pas été associé à ce pré-accord

Il ne faut bien évidemment pas oublier Daech, dernier pion de ce trio macabre, dont la présence se fait lourdement ressentir dans le pays depuis 2014.

Le niveau de corruption touchant tous les fonctionnaires de l'État jusqu'aux plus hauts postes et le bilan plus que décevant concernant la promesse de construire un État afghan capable d'assurer la sécurité, la justice et la police posent question sur ces vingt années de présence étrangère.

L'inquiétude la plus préoccupante concerne les femmes qui ont pu, pour un certain nombre d'entre elles, gagner une liberté, certes toute relative, en occupant des emplois, chose interdite sous le régime des Talibans et dans les zones sous leur contrôle à l'heure actuelle. L'avenir de l'éducation primaire et secondaire, qui a connu quelques progrès depuis 2002, s'écrit avec un point d'interrogation. Que dire des minorités ethniques et confessionnelles ? Les Hazaras, cibles de la violence des Talibans lorsqu'ils étaient au pouvoir et les minorités, entre autres chrétiennes et hindoues pour ne citer qu'elles, risquent de faire les frais de ce retrait américain. Les assassinats ciblés reprennent de plus belle depuis janvier 2021 : deux femmes juges travaillant pour la Cour suprême afghane ont ainsi été tuées par balles à Kaboul le 17 janvier de cette année. Quant aux Afghans travaillant ou ayant travaillé avec la coalition, les menaces à leur encontre n'ont jamais cessé ; en effet, étant aux yeux de tous ces groupes extrémistes des traîtres, ils demeurent des cibles de choix...

Quel avenir envisager alors ?

Les Afghans représentent officiellement 2,7 millions de réfugiés dans le monde. La majorité d'entre eux a fui vers l'Iran et le Pakistan qui depuis 2016-2017 mènent une politique d'expulsion massive. Au sein de l'Union européenne, ils sont les deuxièmes demandeurs d'asile, derrière les Syriens, avec plus de 44 000 premières demandes enregistrées en 2020. En France les Afghans sont actuellement, et depuis quelques années déjà, les premiers demandeurs d'asile. Même si l'année 2020 a accusé un recul de 28% de demandes en raison de la

crise sanitaire, sur 87 812 premières demandes enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), 10 166 demandes ont été déposées par des Afghans (mineurs inclus) dont 9 327 premières demandes d'adultes. Toujours selon l'OFPRA, 34 902 ressortissants afghans bénéficient d'une protection fin 2020, du fait du niveau de violence dans leur pays.

Mais cette situation semble quelque peu compromise. En effet, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), après l'examen de deux dossiers de demandeurs d'asile afghans auxquels l'OFPRA avait opposé un refus, a rendu le 19 novembre 2020 des décisions allant dans le sens de l'Office, remettant ainsi en question la jurisprudence dite "jurisprudence Kaboul" alors en vigueur¹⁴³. La CNDA considère que le niveau de violence régnant à Kaboul ne justifie pas à lui seul le fait d'attribuer une protection internationale pour les demandeurs d'asile afghans, ajoutant que tous les indices sérieux de mise en danger doivent être apportés. Cette décision interpelle d'autant plus que la situation se dégrade dangereusement. Beaucoup craignent une nouvelle guerre civile et un retour plus que probable des Talibans au pouvoir, vingt ans après en avoir été chassés.

143 CNDA GF 19 novembre 2020 M. N n° 19009476 R et CNDA GF 19 novembre 2020 M. M. n° 18054661 R ; Voir *infra* pour l'analyse de ces décisions – Chapitre 3 – L'asile en France

Bangladesh : un « pays-laboratoire » à la confluence des défis posés par les objectifs du développement durable et la maîtrise des enjeux globaux

par **Nordine Drici**,
directeur du cabinet d'expertise et de conseil ND Consultance,
et formateur géopolitique.

Fort d'une population de plus de 168 millions d'habitants – ce qui fait du Bangladesh le huitième pays le plus peuplé au monde –, véritable mosaïque de communautés, de langues et de cultures locales, le Bangladesh demeure un « pays-laboratoire » dans lequel les « trappes à vulnérabilités » sont multiples (économiques, sociales, climatiques) et intrinsèquement liées entre elles.

Si le gouvernement de la République populaire du Bangladesh, menée par une main de fer par la Première ministre Sheikh Hasina depuis janvier 2009, tente de sortir le pays de la catégorie des pays les moins avancés pour rejoindre la catégorie des pays à revenus intermédiaires – le cœur de la stratégie gouvernementale Vision 2041 –, il n'en reste pas moins que les obstacles à la réalisation de cette stratégie sont nombreux : corruption endémique, manque de transparence entre les sphères publique et privée, faible culture de redevabilité institutionnelle, État de droit défaillant avec une justice civile et pénale aux abois, omniprésence des services de sécurité et de renseignement qui quadrillent la vie courante, liberté d'expression muselée du fait de lois liberticides que la pandémie du coronavirus n'a fait qu'empirer, et une violence politique endémique, en particulier entre les membres du parti au pouvoir (la ligue Awami) dont beaucoup usent de leur pouvoir politique pour développer des pratiques clientélistes favorisant la captation financière et foncière. Face à cette donne politique, de nouvelles forces de mobilisation prennent une place croissante, en particulier des mouvances islamistes radicales telles que le Hifazote-Islam, apparue en particulier lors du mouvement de contestation politique et sociale de Shahbagh en mars

2013. L'une de ses forces réside dans le maillage d'écoles coraniques que cette mouvance contrôle, en particulier à l'ouest du pays (région du Chittagong/Chattogram), pourvoyant ainsi à la défaillance de l'État en termes d'accès à l'éducation de base.

Ce tableau – assez sombre au demeurant – engendre logiquement un certain nombre de violations quotidiennes des droits fondamentaux dans le pays, au-delà de la question des réfugiés rohingyas (plus de 1,1 million d'entre eux ont dû quitter la province de l'État birman du Rakhine pour venir s'établir dans des conditions précaires dans la région de Cox's Bazar au Bangladesh). Chaque année, plusieurs dizaines de détenus meurent dans les établissements pénitentiaires faute de soin ou du fait de tortures, des dizaines d'opposants politiques ou intellectuels bangladais sont victimes de disparitions forcées, un crime qui n'est pas inscrit dans le droit bangladais. L'impunité des forces de sécurité et des services de renseignement reste entière. Peu de représentants de ces services sont inquiétés par la justice, ceci d'autant plus qu'aucun cadre juridique n'existe pour protéger les victimes ou les témoins de ces exactions. Le Bangladesh a prononcé 218 condamnations à mort en 2020, et a procédé à 2 exécutions la même année. Depuis octobre 2020, le viol est également passible de la peine de mort dans le pays.

Ancienne province du Pakistan oriental, quatrième Nation musulmane, le Bangladesh a été créé en 1971 sur les cendres d'une guerre fratricide avec le Pakistan. Il a d'ailleurs célébré le 26 mars 2021 le cinquantenaire de sa naissance. Cette guerre fratricide marque encore de son empreinte la « grammaire politique » du Bangladesh où aucun processus de justice transitionnelle n'est en cours. Les relations avec son voisin indien restent également compliquées, avec plusieurs contentieux à régler (la frontière

indo-bangladaise, longue de plus de 4 000 kilomètres, demeure l'une des plus meurtrières au monde, la question des enclaves territoriales dans les deux pays, le contentieux fluvial sur le partage des eaux de la rivière Teesta).

Dernière ombre au tableau : de véritables divergences de vue sur ce qui constitue la nation bangladaise, alors que plus de 90 % de la population est musulmane sunnite de rite hanafite. L'identité bangladaise est multiple. Elle est tiraillée au quotidien entre un discours d'État qui impose une seule vision de l'Histoire (« *One Party, One History, One Narrative* »), celle du père fondateur du pays, Sheikh Mujibur Rahman, père de l'actuel Première ministre. Une vision qui s'articulait autour de 4 piliers : le sécularisme, le socialisme, la démocratie et le nationalisme bengalie. Une vision politique qui demeure difficile à tenir du fait de forces antagonistes et d'une « culture de captation » des ressources.

Au regard de la situation politique, économique et sociale du Bangladesh, rien d'étonnant que plusieurs dizaines de milliers de Bangladais, malgré leur résilience quotidienne qui force le respect et l'humilité, décident de quitter leur pays pour quitter cet autoritarisme ambiant, qui est loin de protéger les plus faibles. En 2020, le Bangladesh restait le second pays d'origine des demandeurs d'asile en France, derrière l'Afghanistan.

La Turquie renoue avec un phénomène d'émigration politique

par Jean Marcou,

professeur à Sciences Po Grenoble, directeur du Master Méditerranée-Moyen-Orient (MMO)

Au cours de la première décennie du 21^{ème} siècle, les migrations turques vers l'Europe se sont inversées pendant plusieurs années consécutives. Toute une génération issue de l'immigration turque en Europe était tentée de se détourner de son pays d'accueil pour rejoindre son pays d'origine, en envisageant de s'y établir durablement. Au moins deux causes expliquaient alors ce phénomène. Sur

le plan politique, la Turquie, candidate officielle à l'Union européenne (UE), réalisait de profondes réformes pour parfaire sa démocratie et son État de droit. Sur le plan économique, ce pays affichait un taux de croissance flatteur et disposait d'une monnaie stable ; ce qui ouvrait bien sûr des perspectives attirantes pour les jeunes diplômés de la diaspora turque en Europe. Dix ans plus tard, cette situation prometteuse semble avoir tourné court. Certes, le miracle économique turc s'est essoufflé, mais si de nombreux jeunes ont tendance à regarder à nouveau vers l'Europe pour y faire des projets de vie, il semble aussi que ce soit pour des raisons politiques. En 2020, en France notamment, la Turquie était le 5^e pays d'origine des demandeurs d'asile (le 11^e seulement en 2019). Cette situation est le résultat d'une rigidification constante du système politique turc, à partir du début des années 2010.

L'amorce d'une rigidification du régime politique de l'AKP

Il y a une dizaine d'années, alors même que l'AKP entame sa deuxième décennie d'exercice du pouvoir, l'armée paraît avoir définitivement perdu son influence politique, épuisée par les procès pour complot, montés contre elle par les procureurs du mouvement Gülen (affaires *Ergenekon*, *Balyoz*...). Le système de démocratie contrôlée que les militaires avaient imposé au cours de la seconde moitié du 20^e siècle semble avoir vécu. Lorsqu'éclatent les printemps arabes en 2010-2011, la Turquie est souvent présentée comme un exemple à suivre aux pays arabes en révolte. Le « modèle turc » ne tarde pas cependant à montrer qu'il n'est pas tout à fait exemplaire. En 2013, le gouvernement réprime sans ménagement le mouvement de *Gezi*, qui proteste contre le réaménagement de la place *Taksim* à Istanbul et plus généralement contre les grands projets du régime, voire contre l'accroissement de l'emprise de ce dernier sur les modes de vie. Cette année-là, éclate aussi au grand jour le conflit entre l'AKP et le mouvement Gülen. Cette fracture au sein de la mouvance au pouvoir génère de premières purges principalement dans la police et la justice. La Turquie entre ainsi dans un processus de suspicion et de répression qui ne va plus cesser, alors même qu'en 2014, suite à l'élection de Recep Tayyip Erdogan à la présidence (organisée pour la première fois au suffrage universel), le régime se personnalise et se centralise.

Le retour de la question kurde

L'année suivante, après le revers important qu'il enregistre, lors des élections législatives de juin 2015, Erdogan met un terme au processus de paix avec les Kurdes, qui avait connu des développements encourageants depuis 2009. Cette décision provoque une reprise des affrontements armés dans le sud-est du pays, notamment des guérillas urbaines sans précédent, qui sont durement réprimées. En novembre 2015, à l'occasion de législatives anticipées organisées dans le contexte de ces tensions, l'AKP retrouve sa majorité au parlement où le parti légal kurde (HDP) réussit néanmoins à se maintenir, devenant le cauchemar du régime qui ne parvient pas à le faire disparaître (une tentative récente de dissolution devant la cour constitutionnelle a échoué, en mars 2021). Toutefois, plus d'une dizaine de députés de cette formation sont poursuivis en justice et parfois emprisonnés, comme ses ex-leaders, Selahattin Demira et Figen Yüksekdağ. De nombreuses municipalités détenues par le HDP sont en outre placées sous administration directe du ministère de l'Intérieur.

Le tournant autoritaire

L'échec du coup d'État du 16 juillet 2016 (ourdi entre autres par le mouvement Gülen) a accéléré le durcissement du régime, car non seulement il a permis le lancement de purges d'une ampleur inconnue (même après les interventions militaires du siècle précédent), mais surtout il a favorisé l'extension de la répression par la mise en œuvre de l'état d'urgence. Des universitaires réputés, qui avaient signé une pétition protestant contre l'abandon du processus de paix avec les Kurdes, ont ainsi été mis à pied, et parfois emprisonnés. Des militaires ou des intellectuels qui se trouvaient à l'étranger au moment du coup d'État ont préféré y rester, par peur de représailles. Surtout, en 2017, l'AKP s'est allié au parti d'extrême-droite MHP pour faire adopter une importante révision constitutionnelle, qui a fait disparaître le régime parlementaire et imposé un régime présidentiel autoritaire. Dans un tel contexte, où de surcroît les grands groupes médiatiques sont désormais dans les mains du régime, si une opposition légale demeure et espère bien l'emporter en 2023, de nombreux acteurs de la société civile sont tentés, voire contraints à l'exil.

Troubles et transition politique en République démocratique du Congo

par **Thibaud Kurtz**,

analyste et formateur en géopolitique africaine

Alors que la République démocratique du Congo (RDC) dispose d'un sous-sol parmi les plus riches minéralogiquement parlant, sa population, d'environ 85 millions d'habitants, se partage une faible part de ses richesses. Plus des deux-tiers (77%) des congolais vivent avec un maximum de 1,90 \$ par jour. Selon l'index de crise INFORM produit par l'Union européenne (UE) et l'ONU, la RDC est le sixième pays au monde le plus à risque face aux crises humaines et naturelles en 2021. En avril 2021, l'ONU estimait que 19,6 millions de congolais nécessitaient une aide humanitaire, tandis qu'à la fin 2019 le nombre de déplacés internes s'élevait à 4,5 millions de personnes et le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire à 7,7 millions.

Situé en Afrique centrale, le deuxième plus grand pays du continent partage des frontières avec neuf autres états comptant parmi les plus instables du continent (Centrafrique, Sud-Soudan) et d'autres qui ont tendance à s'ingérer dans les affaires congolaises (Ouganda, Rwanda, Burundi et Angola), notamment par la présence de groupes armés pro et/ou anti-gouvernements sur son territoire. Le pays est en proie à de multiples facteurs internes et externes d'instabilité, et a connu deux guerres officielles en 1996-97 et 1998-2003. Certaines zones connaissent depuis lors ce qui peut se qualifier de « paix violente », particulièrement à l'Est où des dizaines de milices sont actives, principalement dans les provinces de l'Ituri, du Nord-et du Sud-Kivu. La RDC accueille ainsi la plus grande mission onusienne de casques bleus au monde, qui compte également les plus décriées. L'ONU estimait qu'en 2020, les violations de droits humains étaient en hausse dans les Kivus et en Ituri, à l'Est, principalement du fait des groupes armés actifs

(FDLR, ADF, etc.) impliqués dans divers trafics (minerais, bois), qui ont élargi leurs zones géographiques d'intervention et qui sont notamment responsables de l'exécution sommaire de 2 945 civils.

Cette insécurité chronique intervient alors que le pays vient de connaître sa première transition politique pacifique. Maintes fois repoussées depuis 2016, les élections présidentielles, législatives et provinciales se sont tenues le 30 décembre 2018 sous pression internationale et après de nombreuses manifestations contre le maintien au pouvoir de Joseph Kabila, dont le second mandat présidentiel se terminait officiellement en 2016. Échouant à modifier la constitution pour lever la limite de mandats, il s'est accroché au pouvoir lors de la période dite du « glissement électoral » (2015-2018). Les tensions politiques, sociales et sécuritaires de cette période ont contribué à fragiliser davantage encore le faible État de droit en RDC. De nombreux membres de la société civile (église catholique, LUCHA, Filimbi, etc.) et de partis politiques d'opposition, notamment l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), ont été victimes d'arrestations et de détention arbitraires ; ou ont trouvé la mort lors de manifestations réprimées par les forces de l'ordre. Jusqu'alors principalement concentrés à l'Est, les foyers d'instabilité internes se sont multipliés dans le reste du pays, notamment au Kasai, base électorale de la famille Tshisekedi (UDPS), même si la situation tend à s'améliorer depuis le début de 2019 et l'arrivée de Félix Tshisekedi à la présidence.

Vingt-et-un candidats ont pris part à la présidentielle de décembre 2018, marquée par l'empêchement de J. Kabila, qui soutenait E. Shadary, et de nombreux acteurs politiques de poids comme Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi. Martin Fayulu de l'ECIDé et sa coalition LAMUKA, et Félix Tshisekedi pour l'UDPS et sa coalition du Front commun pour le Congo (FCC) ont émergé parmi les figures majeures du scrutin. Félix Tshisekedi est le fils d'Etienne, opposant historique à Mobutu et aux Kabila père et fils. Félix a été déclaré président et investi le 25 janvier 2019. Cette transition historique a été entachée de sérieux doutes sur la légitimité du scrutin. Une enquête journalistique internationale a montré que M. Fayulu serait le véritable vainqueur. Plus de deux ans après le scrutin, l'absence de publication des résultats officiels détaillés par province et bureau de vote tend à confirmer

cette hypothèse. Le début du mandat présidentiel de F. Tshisekedi a reposé sur l'alliance FCC-CASH avec Joseph Kabila, dominée par les soutiens de l'ancien président. Après plusieurs mois de tensions croissantes, F. Tshisekedi a rompu cette alliance contre-nature début 2021. Le nouveau gouvernement nommé en février est soutenu par J-P. Bemba et M. Katumbi. Le débauchage de nombreux anciens députés pro-Kabila a permis un large soutien parlementaire au nouveau gouvernement à deux ans de la prochaine présidentielle prévue en 2023. Face à l'insécurité croissante à l'Est et afin de poursuivre la réduction d'influence du camp Kabila, F. Tshisekedi a déclaré l'état de siège dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu. Les autorités militaires sont appelées à se substituer aux autorités civiles, alors que l'armée congolaise est connue pour ses violations des droits humains. Par ailleurs, de nombreuses enquêtes ont été ouvertes contre des figures de l'ancien pouvoir marquant également une certaine volonté de lutte contre l'impunité. Ainsi, l'ancien chef de la police, John Numbi s'est enfui du pays par peur d'être arrêté début 2021. Il est soupçonné d'être le commanditaire de l'assassinat de Floribert Chebeya en 2011, figure de la société civile. F. Tshisekedi joue également la carte diplomatique pour renforcer sa légitimité. Président de l'Union africaine en 2021, il bénéficie aussi du soutien d'acteurs occidentaux (France, UE, États-Unis), en témoigne la hausse des montants d'aide au développement depuis la fin du mandat Kabila (2,2 milliards \$ en 2017 contre 3 milliards \$ en 2019) et ses régulières rencontres avec le président français Emmanuel Macron ou le président du Conseil européen, le belge Charles Michel.

Quant à la demande d'asile congolaise en France, elle est structurellement l'une des plus importantes en termes de volume. Les ressortissants congolais demeurent l'un des premiers groupes à bénéficier de la protection conventionnelle. Jusqu'en 2019, les motifs invoqués restaient majoritairement politiques, notamment l'appartenance à l'UDPS malgré la victoire officielle de F. Tshisekedi à la présidentielle de 2018. Les motifs politico-religieux (répression de mouvement comme le *Bundu dia Kongo*) sont stables tandis que la demande pour motifs sociétaux augmente et se diversifie (orientation sexuelle, traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, femmes victimes de violences, etc.).

Ukraine : les conséquences de sept années de conflit dans le Donbass

par Barbara Joannon,

*consultante indépendante spécialisée dans la conduite de projets, le plaidoyer et le renforcement de capacités sur la migration et la protection des personnes exilées*¹⁴⁴

En février 2021, l'Ukraine est devenue l'un des dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile à travers l'Union européenne (UE), pour la première fois depuis 2016¹⁴⁵. Ce pays situé à l'est de l'Europe et partageant une frontière avec quatre pays de l'Union européenne – la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie – est le théâtre d'un conflit armé dans la région du Donbass, à l'est de son territoire, depuis maintenant plus de sept ans.

L'enlèvement du conflit dans le Donbass¹⁴⁶

En novembre 2013, le président pro-russe Victor Ianoukovytch refuse la signature de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine, déclenchant un soulèvement populaire pro-européen (Euromaidan) appelant à la fin de la corruption et l'avènement de la démocratie. Si la « révolution de Maidan » conduit à l'exil du président Ianoukovytch, elle met en lumière des clivages profonds au sein du pays. La Crimée a été annexée par la Russie en février 2014¹⁴⁷ et deux provinces à l'est de l'Ukraine, Donetsk et Luhansk, dans la région du Donbass, ont vu naître des mouvements séparatistes, pro-russes, vus depuis Kiev comme le fait de « terroristes ». Le Donbass est alors devenu l'épicentre d'un conflit interne qui s'est rapidement structuré autour d'une « ligne de contact » longue de 427 kilomètres, traversant

les deux provinces de Donetsk et Luhansk. Percée de cinq checkpoints, elle détermine la zone contrôlée par le gouvernement ukrainien et la zone non contrôlée par le gouvernement ukrainien, elle-même divisée en deux républiques autoproclamées, les Républiques autonomes populaires de Donetsk et de Luhansk.

L'Office des Nations unies pour les droits humains (OHCHR) suit la situation des droits humains en Ukraine, en particulier du fait du conflit¹⁴⁸. Les cas de disparitions forcées, de tortures et de traitements inhumains et dégradants et de violences sexuelles commises par les deux parties au conflit ont été rapportés par l'OHCHR, en particulier les premières années du conflit. Les rapports de 2020 et 2021¹⁴⁹ font encore état de l'interdiction d'accéder aux lieux de détention dans la zone non contrôlée par les autorités ukrainiennes, d'arrestations, de détentions arbitraires, de disparitions et de torture et traitements inhumains et dégradants par plusieurs parties au conflit.

En dépit de la mobilisation de la diplomatie internationale et européenne et de la signature des accords de Minsk en septembre 2014 et février 2015, les hostilités n'ont pas cessé. Le désengagement progressif des troupes des deux côtés, amorcé en 2019 et le cessez-le-feu signé en juillet 2020 par l'Ukraine et la Russie a permis une légère amélioration de la situation sécuritaire en 2020 et une baisse du nombre de victimes parmi les civils et les combattants. Néanmoins, au rythme actuel le désengagement de l'intégralité de la ligne de contact prendrait environ 20 ans¹⁵⁰. Alors que six Ukrainiens sur dix sont affectés directement ou indirectement par ce conflit, l'absence d'une solution politique durable maintient des millions de personnes dans une incertitude profonde et, pour nombre d'entre eux, dans une précarité socio-économique croissante. Un terreau propice à l'exil mais aussi aux risques de traite des êtres humains.

144 En 2019, Barbara Joannon a travaillé en Ukraine comme chargée de plaidoyer du *Cluster Protection* au sein du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

145 EASO, *Dernières tendances de l'asile*, Communiqué de presse, février 2021.

146 Elsa Khodalitzky, *Le conflit ukrainien : Du basculement des événements Place Maidan vers l'émergence d'un conflit armé dans le Donbass*, avril 2016.

147 Une annexion non reconnue par la communauté internationale. Néanmoins, le droit russe s'applique désormais en Crimée.

148 OHCHR, *Rapports sur la situation des droits humains en Ukraine*.

149 OHCHR, *Rapport sur la situation des droits humains en Ukraine*, août 2020 – janvier 2021, p.11-14.

150 OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine

L'impact humanitaire d'une crise qui dure, encore aggravée par la pandémie de Covid

Sept ans après les premiers tirs dans le Donbass, le conflit a fait plus de 3 375 morts et 7 000 blessés¹⁵¹ parmi les civils et conduit au déplacement de près de 1,5 million de personnes à l'intérieur du pays¹⁵². En 2020, les organisations humanitaires estiment que 3,4 millions personnes, soit 8% de l'ensemble de la population ukrainienne, ont besoin d'aide humanitaire¹⁵³ que ce soit pour accéder aux soins, couvrir leurs besoins de base (nourriture, eau, hygiène etc.) ou encore être protégés des dangers que représente le fait de vivre dans une zone en guerre. À l'échelle mondiale, l'Ukraine est le contexte humanitaire où le nombre de personnes âgées est le plus élevé : un tiers des personnes ayant besoin d'aide humanitaire ont plus de 65 ans.

À l'est du pays, le conflit impacte tous les domaines de la vie des civils et les besoins de protection sont nombreux. Malgré les efforts de déminage, l'Ukraine est le troisième pays le plus miné au monde après la Syrie et l'Afghanistan, et les mines anti-personnelles et les restes explosifs de guerre représentent un risque quotidien pour les personnes qui vivent près de la ligne de contact. La liberté de circulation des personnes vivant dans la zone non-contrôlée par le gouvernement est extrêmement réduite, comme la capacité des organisations humanitaires à les atteindre. De nombreuses infrastructures vitales (routes, hôpitaux, réseaux d'eau, d'électricité, de gaz, et de communication, écoles etc.) sont totalement ou partiellement détruites et l'accès aux soins et aux prestations sociales, en particulier les retraites, est extrêmement compliqué, voire parfois impossible, pour les personnes résidant dans la zone non-contrôlée par le gouvernement et le long de la ligne de contact du côté contrôlé par les autorités ukrainiennes.

La pandémie de Covid-19 a encore aggravé la situation humanitaire : les points de passage de la ligne de contact ont été totalement fermés durant les premiers mois avant

de rouvrir partiellement en juin 2020. Les procédures de passage restent néanmoins extrêmement lourdes et la situation ne devrait pas revenir à la « normale » avant l'été 2021. L'isolement accru des personnes impactées par le conflit à l'est de l'Ukraine durant la pandémie de Covid-19 a encore exacerbé leurs problèmes de santé, leurs troubles psychologiques et leur vulnérabilité socio-économiques. Les organisations humanitaires rapportent également une hausse des violences conjugales et intrafamiliales durant le confinement du printemps 2020¹⁵⁴.

Les personnes déplacées¹⁵⁵ à l'intérieur du pays du fait du conflit sont pour l'immense majorité (82%) déplacées depuis plus de trois ans. Elles connaissent des situations très difficiles sur le plan socio-économique, situations aggravées par la pandémie : plus d'une personne déplacée sur deux en âge de travailler est sans emploi, le revenu moyen des familles déplacées continue de baisser et l'accès au logement est identifié comme la principale difficulté par plus d'un tiers des personnes déplacées. Par conséquent, nombreuses sont les familles qui adoptent des mécanismes de survie particulièrement délétères, consistant notamment à réduire leurs dépenses de nourriture et de médicaments. Par ailleurs, les risques pour les personnes déplacées internes d'être victimes de traite des êtres humains est fort et le nombre de victimes identifiées et accompagnées par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les autorités ukrainiennes n'a cessé de croître ces dernières années. Entre 2016 et 2019, l'OIM estime à 49 000 le nombre de victimes de traite d'origine ukrainienne, la majorité à des fins d'exploitation par le travail et de travail forcé¹⁵⁶.

Alors que pour l'année 2021 seulement 14% des besoins de financement identifiés par les organisations humanitaires actives sur le terrain sont pourvus, les perspectives d'amélioration de la situation des personnes impactées par le conflit ne sont pas bonnes¹⁵⁷.

151 OHCHR, *Rapport sur la situation des droits humains en Ukraine, Août 2020 – janvier 2021*, p.7.

152 Base de données en ligne du HCR, issue de données du Ministère ukrainien de la politique sociale, à jour au 5 mars 2021.

153 OCHA, *2021 Humanitarian Needs Overview for Ukraine*, février 2021.

154 ONU Femmes, *Ukrainian women's voices amid the COVID-19 crisis*, 22 avril 2020.

155 Toutes les données relatives à la situation des déplacées internes en Ukraine proviennent du Rapport du mécanisme de suivi national, juin 2020.

156 OIM, *Approche stratégique 2020-2024* ; OIM, *Fiche programme protection et assistance des victimes de traite*, 2021.

157 OCHA, *Plan de réponse humanitaire pour l'Ukraine pour 2021, résumé des financements*, 2021.

Fuir la pauvreté, la conscription et les persécutions

Les personnes les plus lourdement impactées par le conflit, notamment les personnes âgées, les personnes résidant proche de la ligne de contact ou du côté non-contrôlé par les autorités ukrainiennes, sont peu mobiles et donc moins sujettes à l'exil. Parmi les personnes déplacées internes un certain nombre finit par quitter le pays pour d'autres pays européens mais ne demande pas l'asile. En effet, leur objectif premier est de trouver du travail et de pouvoir renvoyer de l'argent à leurs familles¹⁵⁸. Ainsi, environ trois millions d'Ukrainiens travaillent à l'étranger, dont la majorité en Allemagne, en République tchèque et en Pologne. En 2019, 11 milliards de dollars ont été renvoyés par les travailleurs ukrainiens à leurs familles.

Pourtant, en 2020 il y avait bien 71 000 demandeurs d'asile et réfugiés ukrainiens à travers le monde selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont 38% en Russie, 15% aux États-Unis et près de 30% dans l'UE¹⁵⁹.

Si les raisons exactes de la reprise du nombre de demandes d'asile dans l'UE en 2020, ne sont pas connues, l'enlèvement du conflit armé à l'est de l'Ukraine¹⁶⁰ réduit encore les perspectives de retour pour les 1,3 million de personnes déplacées internes. Les risques de persécutions mentionnés précédemment à l'égard des insurgés séparatistes (ou soupçonnés de l'être) par les autorités ukrainiennes et des personnes accusées de trahison ou d'espionnage par les autorités des Républiques auto-proclamées, prévalaient surtout durant les premières années du conflit mais sont dans une moindre mesure toujours d'actualité. Alors que les violences conjugales et intra-familiales constituaient déjà un motif saillant des demandes d'asile ukrainiennes en France en 2019¹⁶¹, l'augmentation du nombre de cas durant la pandémie de Covid-19 pourrait se retrouver dans les problématiques mises en avant par les demandeurs.

L'augmentation forte des déplacements observée en février 2021 coïncide quant à elle avec la publication d'un décret présidentiel annonçant deux phases de conscription au printemps et à l'automne 2021 pour des périodes de service militaire fixes afin de compléter les troupes militaires professionnelles à hauteur de 15%. Ainsi, le refus de se soumettre aux obligations militaires pourrait aussi être un motif de demande d'asile.

158 OIM, *Approche stratégique 2020-2024*.

159 HCR, *Base de données « Demandeurs d'asile et réfugiés ukrainiens »*.

160 Notons que début avril 2021 des manœuvres militaires russes ont été observées à la frontière ukrainienne. Voir par exemple cet article : New York Times, *A Threat From the Russian State: Ukrainians Alarmed as Troops Mass on Their Doorstep*, Anton Troianovsky, 20 avril 2021.

161 OFPRA, *Rapport d'activité 2019*, juin 2020, p.49.



Chapitre 2

L'asile en Europe

Panorama statistique

Le nombre de primo-demandeurs d'asile a diminué d'un tiers en 2020

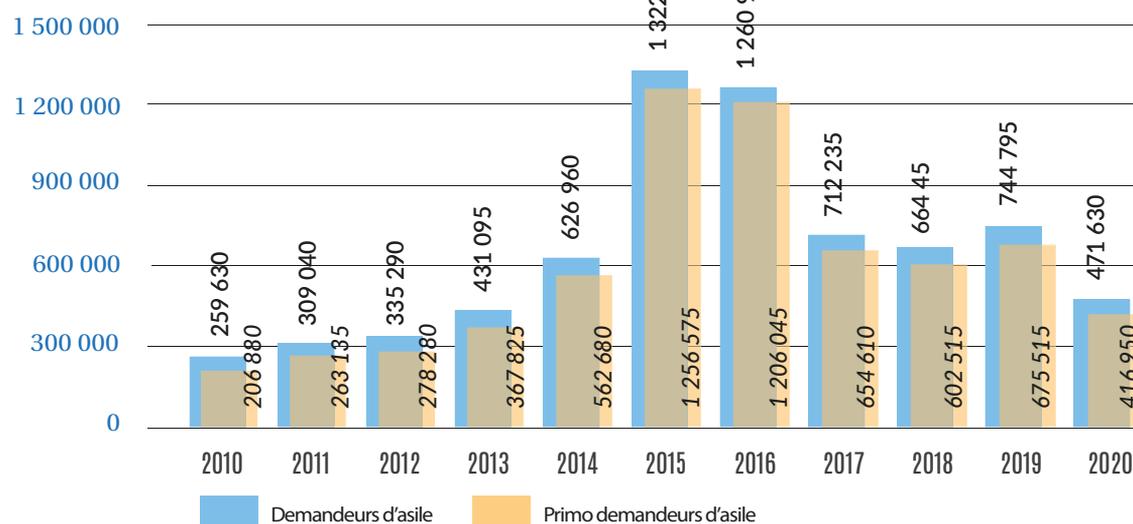
D'après les données d'Eurostat¹⁶², l'office statistique de l'Union européenne (UE), 416 650 primo-demandeurs d'asile¹⁶³ ont été enregistrés dans les 27 États membres de l'Union européenne¹⁶⁴. Alors que la première hausse depuis 2016 avait été enregistrée en 2019, une baisse de 34% constatée en 2020 en raison de la crise sanitaire et aux mesures de restrictions mises en place pour lutter contre la pandémie de Covid-19 qui ont restreint l'accès au territoire européen et à la procédure d'asile dans les États membres. Ces données font également apparaître une baisse de 21% des premières demandes par rapport à 2014 avant les pics enregistrés en 2015 et 2016. Le passage d'une UE à 27, contre 28 l'année précédente avec le Royaume Uni, explique également la baisse constatée.



© Lelio Bonaccorso

Évolution des demandes d'asile dans l'UE, 2010-2020

Source: Eurostat



¹⁶² Les données en ligne ont été consultées le 11 mai 2021. Il est susceptible que les données changent au cours de l'année.

¹⁶³ Eurostat entend par «primo-demandeur d'asile» toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale ou a été incluse dans une telle demande comme membre de la famille. Il est à noter qu'Eurostat prend en compte le retrait du Royaume Uni dans ces données et fournit des données pour une Union européenne à 27 États membres.

¹⁶⁴ Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies)*. Hors demandes d'asile de ressortissants des 27 pays membres de l'UE.

Avec 102 525 primo-demandeurs d'asile, l'Allemagne continue d'enregistrer près d'un primo-demandeur sur quatre dans l'UE malgré une baisse de 28%. La France cède sa seconde place à l'Espagne qui compte 86 380 primo-demandeurs (soit 21% du total) soit une baisse de 25%, et se place en troisième position avec 81 790 primo-demandeurs (soit 20%) et une baisse de 41%¹⁶⁵. La Grèce (37 860, 9%) et l'Italie (21 200, 5%) malgré une baisse respective de 49% et de 41% complètent le top 5 des premiers pays d'accueil qui regroupent à eux seuls 80% des primo-demandeurs dans l'UE 27. D'autres États membres ont également observé une baisse du nombre des primo-demandeurs d'asile tels que les Pays-Bas (-39%, 13 660), la Suède (-49%, 13 280), la Belgique (-44%, 12 905), Chypre (-41%, 7 500), Malte (-40%, 2 410), ou encore l'Irlande (-68%, 1 535). Cependant, cinq États membres ont enregistré des hausses du nombre de primo-demandeurs d'asile : l'Autriche (+18%, 12 915), la Roumanie (+145%, 6 025), la Bulgarie (+67%, 3 460), la Croatie (+22%, 1 540), et la Slovaquie (+23%, 265).

© Fabien Toulmé



Nombre de primo-demandeurs d'asile de ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE, 2019-2020

Source: Eurostat

	2019	2020	Evolution (%)
UE à 27	-	416 950	-34%
UE à 28	675 515	-	
Allemagne	142 450	102 525	-28%
Espagne	115 175	86 380	-25%
France	138 290	81 790	-41%
Grèce	74 910	37 860	-49%
Italie	35 005	21 200	-39%
Pays-Bas	22 485	13 660	-39%
Suède	23 125	13 280	-43%
Autriche	10 985	12 915	18%
Belgique	23 105	12 905	-44%
Chypre	12 695	7 500	-41%
Roumanie	2 455	6 025	145%
Slovénie	3 615	3 465	-4%
Bulgarie	2 075	3 460	67%
Malte	4 015	2 410	-40%
Croatie	1 265	1 540	22%
Irlande	4 740	1 535	-68%
Pologne	2 765	1 510	-45%
Finlande	2 445	1 445	-41%
Danemark	2 605	1 420	-45%
Luxembourg	2 200	1 295	-41%
Portugal	1 735	900	-48%
Rép. Tchèque	1 570	790	-50%
Slovaquie	215	265	23%
Lituanie	625	260	-58%
Lettonie	180	145	-19%
Hongrie	465	90	-81%
Estonie	100	45	-55%

165 Les données fournies par Eurostat utilisées pour ce chapitre, à des fins de comparaison, peuvent différer des données nationales fournies par l'OFPPRA et figurant dans le chapitre suivant *L'asile en France*.

Le classement européen diffère lorsque ces chiffres sont rapportés à la population nationale des États membres¹⁶⁶. La moyenne européenne a chuté de 1 414 primo-demandeurs par million d'habitant en 2019 à 931 en 2020. Chypre se maintient en tête avec 8 446 primo-demandeurs par million d'habitants, suivi de Malte (4 684), de la Grèce (3 532), du Luxembourg (2 068), et de l'Espagne (1 825). La France est en dixième position avec 1 215 primo-demandeurs par million d'habitant, alors qu'elle était huitième en 2019 (1 789). En bas du classement, la Hongrie compte 9 primo-demandeurs par million d'habitant, suivie de l'Estonie (35), la Pologne (40), et la Slovaquie (49).

Classement des États membres de l'UE en 2019 et en 2020 selon la part du nombre total de primo-demandeurs d'asile de l'UE et par million d'habitants

Source : Eurostat

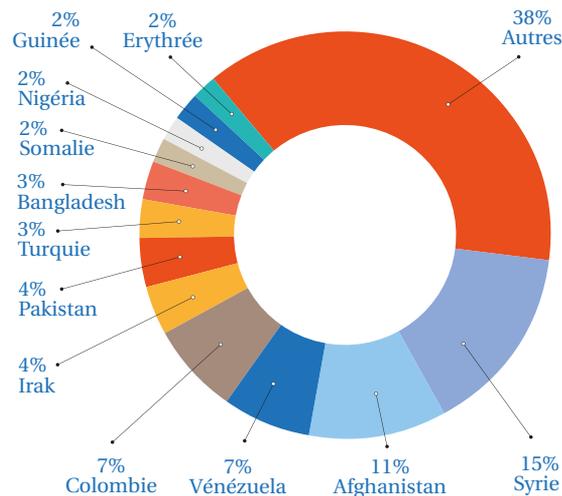
Part du nombre total de primo-demandeurs d'asile de l'UE				
Rang	2019		2020	
1	Allemagne	21,7%	Allemagne	24,6%
2	France	18,3%	Espagne	20,7%
3	Espagne	17,5%	France	19,6%
4	Grèce	11,4%	Grèce	9,1%
5	Royaume-Uni	6,7%	Italie	5,1%

Nombre de primo-demandeurs d'asile par millions d'habitant				
Rang	2019		2020	
1	Chypre	14 494	Chypre	8 446
2	Malte	8 104	Malte	4 684
3	Grèce	6 984	Grèce	3 532
4	Luxembourg	3 584	Luxembourg	2 068
5	Espagne	2 454	Espagne	1 825

Les principales nationalités des primo-demandeurs d'asile sont globalement similaires à 2019. Les Syriens, les Afghans, les Vénézuéliens, et les Colombiens ont déposé le plus grand nombre de demandes d'asile, représentant 40% des premières demandes dans l'UE. La Syrie reste le premier pays d'origine des primo-demandeurs d'asile depuis 2013, malgré une baisse de 15% pour la deuxième année consécutive, avec 63 455 premières demandes enregistrées (15% du total) dont la moitié en Allemagne. Elle est suivie, pour la deuxième année consécutive de l'Afghanistan avec 44 190 primo-demandeurs (-19%) soit 11% du total. Un quart de ces demandes ont été enregistrées en Grèce et en France. Avec une baisse de 32%, le Venezuela se maintient à la troisième position avec 30 325 primo-demandeurs (7% du total), dont 90% sont enregistrés en Espagne. La Colombie reste également le quatrième pays d'origine avec 29 055 primo-demandeurs (7%) après une baisse de 9%, toujours suivie de l'Irak avec 16 220 premières demandes (4%) en baisse de 40%. Parmi les autres principales nationalités figurent le Pakistan (15 955, -34%), la Turquie (13 905, -41%), le Bangladesh (10 475, -21%), la Somalie (10 075, -22%), le Nigéria (9 570, -53%), la Guinée (7 430, -39%), et l'Érythrée (7 025, -29%). Si la grande majorité des nationalités sont en baisse, quelques-unes ont augmenté telles que la Biélorussie (+24%, 1 155 primo-demandeurs), les Comores (+15%, 1 870 primo-demandeurs dont la quasi-totalité en France), le Chili (+33%, 300), Cuba (+9%, 2 040), et le Brésil (+3%, 1 650).

Primo-demandeurs d'asile dans les États de l'UE, 2020

Source : Eurostat



Si l'on observe les situations nationales, l'Allemagne poursuit sa baisse engagée depuis 2017, conséquence de la diminution des primo-demandeurs syriens (-7%) et iraqiens (-28%). La demande originaire de Turquie a également chuté de 46% en 2020, ainsi que le Nigéria (-64%) et l'Iran (-63%). Il faut noter cependant que les premières demandes d'Afghans ont augmenté de 4% pour devenir la deuxième nationalité représentée dans le pays. En Espagne, 32% et 31% des premières demandes sont faites respectivement par des Vénézuéliens et des Colombiens, pourtant tous les deux en baisse de 30% et 6%. Le top 10 est complété par d'autres pays d'Amérique latine et centrale tels que le Honduras (-19%), le Pérou (+30%), le Nicaragua (-37%), le Salvador (-48%) et Cuba (+15%). L'Espagne enregistre également une hausse de la demande malienne de 21%, sans doute due à l'augmentation des arrivées sur les îles Canaries depuis l'Afrique de l'Ouest. Enfin, en France, selon les données Eurostat, la première nationalité des primo-demandeurs est l'Afghanistan avec 10 005 demandes, pourtant en baisse de 14%. Suivent la Guinée (-34%, 4 655), la Côte d'Ivoire (-31%, 4 645), le Bangladesh (-31%, 4 610), le Pakistan (-23%, 3 555), la République démocratique du Congo (-32%, 3 110) et la Turquie (-25%, 3 090). Les hausses notables en 2020 sont l'Ukraine (+79%, 2 105), la Moldavie (3%, 2 110), après une hausse de 292% en 2019, et les Comores (+16%, 1 835).

Enfin, Eurostat communique également des données sur les demandes d'asile en attente de décision à la fin de l'année 2020. Cette donnée permet d'évaluer comment les autorités nationales font face à la charge de travail suite aux arrivées de demandeurs d'asile dans l'UE. À la fin de 2020, 765 655 demandes d'asile sont en cours d'étude par les autorités nationales, contre 929 890 à la fin 2019 soit une baisse de 17,6%. L'Allemagne reste en tête avec 257 210 demandes en cours malgré une baisse 21,3%, suivi de la France avec 151 200 demandes (-6%), de l'Espagne avec 103 410 (-22,3%) et de la Grèce (62 270, -40,9%). L'Italie a par contre connu une hausse de 14,6% des demandes en attente avec 29 240 dossiers.

Demandes d'asile des ressortissants de l'Union européenne

En 2020, 235 primo-demandeurs d'asile ressortissants d'un des 27 États membres de l'UE ont déposé une demande d'asile dans un autre État membre¹⁶⁷. Ce chiffre était de 370 dans une UE à 28 États membres en 2019. Les Pays-Bas (60) et l'Allemagne (55) restent les premiers États à avoir enregistré ces demandes suivis de la Suède (35), de la Belgique (20), du Danemark (15) de l'Italie (15), de l'Autriche (10), de la Finlande (10) et de l'Espagne (5). On dénombre entre 25 et 35 primo-demandeurs de Bulgarie, d'Allemagne, d'Espagne, de Pologne, de Roumanie, entre 10 et 20 primo-demandeurs de République tchèque, d'Italie, de Lettonie, de Lituanie, de Hongrie, des Pays-Bas, et moins de 10 primo-demandeurs de Belgique, d'Irlande, de Grèce, de France, de Croatie, des Pays-Bas, de Slovaquie et de Suède. En 2020, sur 280 décisions rendues – dont 185 en première instance et 95 en appel – 30 étaient positives dont 5 en première instance et 25 en appel. Le taux de protection global (première instance et recours) est de 16,2%, soit en légère hausse par rapport à 2019 (14,9%). La Suède a rendu 20 décisions positives au titre d'une protection humanitaire. Les décisions positives concernent des ressortissants de Bulgarie, et de Roumanie. Cette demande d'asile est encadrée par le Protocole n°24 au traité sur le fonctionnement de l'UE relatif au droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE dit « Protocole Aznar ». Il établit que la demande d'asile est présumée non fondée car il inclut la présomption de sûreté dont bénéficient les États membres de l'UE. Cependant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en France indique que la présomption posée comme principe par le protocole n'est pas irréfragable, ce qui signifie que le demandeur a la possibilité d'obtenir une protection à condition d'étayer la crédibilité des craintes de persécution ou de menaces graves, mais aussi d'établir qu'il a sollicité la protection des autorités et que celles-ci n'ont pas été en mesure de lui assurer un niveau de protection conforme à leurs engagements européens¹⁶⁸. Cette décision s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence sur le caractère réfragable de la présomption rendue par le Conseil d'État¹⁶⁹ et dans celle d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE¹⁷⁰.

167 Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe - données annuelles agrégées (arrondies)*. Base de données en ligne.

168 CNDA 30 mars 2011 n° 10013804 R.

169 CE, 30 décembre 2010 n° 305226 B.

170 CJUE (GC), 21 novembre 2011 N. S.C-411/10.

La demande d'asile des mineurs non accompagnés en légère baisse

En 2020, 13 550 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés ont été enregistrés dans l'UE à 27 États membres¹⁷¹. Ce chiffre est en baisse de 4% par rapport à 2019, dans une UE alors à 28. La Grèce détient le plus grand nombre d'enregistrements avec 2 800 demandes en 2020, en baisse de 15,9%. L'Allemagne a enregistré 2 230 demandes d'asile de mineurs non accompagnés, soit une baisse de 17% par rapport à 2019. L'Autriche se situe en troisième position avec 1 370 demandes, en hausse de 59,3%. Ces trois premiers pays sont suivis de la Belgique (1 210), des Pays-Bas (985), de la Roumanie (980), de la Bulgarie (800), de la France (650), de la Slovénie (550) et de l'Italie (520). Il est à noter que la Roumanie a connu une forte hausse de 429,7% des demandes d'asile de mineurs non accompagnés par rapport à 2019, passant de 185 à 980.

Une grande majorité de ces mineurs ont entre 16 et 17 ans (67%), suivis des 14-15 ans (22%) et des moins de 14 ans (11%). La proportion la plus élevée de mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile de moins de 18 ans est enregistrée en Bulgarie, avec 72,4% de mineurs non accompagnés parmi les primo-demandeurs de moins de 18 ans (1 105), suivie de la Slovénie (70,9%, 775), du Portugal (70,3%, 1 135), de la Slovaquie (66,6%, 15) et de la Roumanie (62,6%, 1 565). Concernant la répartition par genre, sur les 13 550 mineurs non accompagnés demandeurs d'asile enregistrés en 2020, 11 990 sont des garçons (88%).

Les principaux pays d'origine sont l'Afghanistan, qui représente 41% du total des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés de l'Union, avec 5 495 demandes (+30,6% par rapport à 2019), la Syrie (2 265, +54,6%), le Pakistan (1 090, -19,2%), la Somalie (645, -16,7%), le Bangladesh (495, +37,5%), le Maroc (420, -22,9%), l'Égypte (400, -23%), la Guinée (390, -49,6%), l'Irak (240, -61,9%) et l'Érythrée (220, -45,6%).

Nombre de mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe, 2015-2020

Source : Eurostat

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27 États	91 955	60 075	29 195	16 785	14 115	13 550
16 à 17 ans	53 840	41 410	22 665	12 580	9 490	9 070
14 à 15 ans	26 655	12 590	4 470	2 780	3 040	2 970
< 14 ans	11 390	6 030	1 875	1 375	1 530	1 470
Inconnu	70	45	180	45	55	35

Cependant, ces chiffres ne représentent que partiellement les besoins de protection des mineurs non accompagnés en Europe et l'évaluation réelle de leur nombre est difficile. Depuis ces cinq dernières années, ce sont plus de 210 000 mineurs non accompagnés qui sont arrivés en Europe selon l'association Save the Children¹⁷². La majorité d'entre eux arrivent par la route des Balkans, où sur 300 000 enfants arrivés entre 2015 et 2020, 25% sont non accompagnés. De plus, entre janvier et juin 2020, le HCR, l'UNICEF et l'OIM font l'état de 6 200 enfants arrivés entre la Grèce, l'Italie, la Bulgarie, l'Espagne, Chypre et Malte, dont 2 302 non accompagnés ou séparés de leur famille¹⁷³.

À la suite de l'incendie du camp de Moria en septembre 2020 sur l'île de Lesbos, la Grèce s'est engagée dans un programme de relocalisation vers d'autres pays européens, notamment pour les mineurs non accompagnés. Au 28 avril 2021, 761 mineurs non-accompagnés qui ont été relocalisés sur un objectif de 1600¹⁷⁴. En première place, la France a accueilli 283 mineurs non accompagnés, suivis de l'Allemagne (204), puis du Portugal (78). Selon l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA)¹⁷⁵, de 2015 à 2019, ce sont 1 398 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés qui ont été relocalisés, grâce à trois programmes européens de relocalisation : le mécanisme européen de relocalisation d'urgence depuis la Grèce et l'Italie (823, programme qui a pris fin en 2017), les accords

171 Eurostat, *Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe - données annuelles (arrondies)*, Base de données en ligne mis à jour le 11 mai 2021.

172 Save the children, *Protection beyond reach. State of play of refugee and migrant children's rights in Europe*, 20 septembre 2020

173 HCR, UNICEF et OIM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Accompanied, Unaccompanied and Separated, January-June 2020*, 2 mars 2021.

174 OIM, *Voluntary scheme for the relocation from Greece to other European countries*, Mise à jour du 28 avril 2021.

175 FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020.

bilatéraux visant les enfants non accompagnés (529) et la relocalisation volontaire pour les personnes secourues en mer (46).

Le centre de recherche du Parlement européen rappelle que malgré la crise sanitaire, les arrivées irrégulières se poursuivent avec parmi elles les mineurs non accompagnés qui représentent une catégorie vulnérable, en particulier dans un contexte de pandémie¹⁷⁶. Il souligne les appels répétés des organisations internationales et européennes pour développer des voies d'accès légales et sûres et protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.

Décisions : un taux d'accord en baisse dans l'Union européenne

Les États membres de l'UE ont rendu un total de 521 010 décisions en première instance – contre 569 345 en 2019 dans une Europe à 28¹⁷⁷ – et 232 815 décisions en appel (décisions « définitives »¹⁷⁸) – contre 308 325 en 2019¹⁷⁹. Sur ces 753 825 décisions (première instance et définitives), ils ont rendu 281 035 décisions positives accordant une protection, dont 211 825 en première instance et 69 210 après un recours. Le nombre global de décisions positives est en baisse de 13% par rapport à 2019, où 321 485 décisions positives relatives aux demandes d'asile avaient été prises. Le taux de protection global¹⁸⁰ est de 53,9% en 2020, soit en légère baisse par rapport à 2019 (56,5%). Le taux de protection en première instance est de 40,6% (38,8% en 2019), et celui en appel est de 29,7% (32,5% en 2019). Parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu un statut de protection, 127 740 ont un statut de réfugié, 72 600 un statut de protection subsidiaire, et 80 695 une protection pour raisons humanitaires. Pour la première année, le nombre de protections subsidiaires accordées est inférieur au nombre de protections pour raisons humanitaires.

L'Allemagne reste le pays à avoir rendu le plus grand nombre de décisions positives (98 035) malgré une baisse de 57%

par rapport à 2019. Tout comme pour les demandes d'asile, la France cède sa seconde place à l'Espagne dont le nombre de décisions positives, essentiellement composées de protections humanitaires, a augmenté de 33% pour atteindre 51 190. La Grèce est en hausse de 92% par rapport à 2019 et arrive troisième avec 35 775 décisions positives. Ces trois pays représentent 65% des décisions positives. Avec une baisse de 30%, la France compte 29 385 décisions positives, suivie de l'Italie (21 275, -31%), de l'Autriche (12 980, -5%), des Pays-Bas (9 700, +66%), de la Suède (7 210, -39%), de la Belgique (6 030, -13%), et de la Finlande (2 040, -29%). En bas du classement figurent la Lettonie (25), l'Estonie (30), la Slovaquie (45), et la Croatie (80). Mis en perspective avec la population nationale, la Grèce est en tête avec 3 338 décisions positives par million d'habitants, suivie de Chypre (1 886), de l'Autriche (1 458), du Luxembourg (1 198), de l'Allemagne (1 179) et de l'Espagne (1 081). La France recule de la neuvième à la douzième place avec 436 décisions positives par million d'habitant contre 629 en 2019, en deçà de la moyenne européenne de 628. En bas du classement figurent la République tchèque (11), la Pologne (10), le Portugal (9) et la Slovaquie (8).

Les principaux bénéficiaires d'une protection en Europe restent les Syriens qui représentent 27% des décisions positives, suivis des Vénézuéliens (17%), des Afghans (15%), des Iraquiens (6%), des Turcs (3%), des Somaliens (3%), des Érythréens (3%), des Iraniens (2%), des Nigériens (2%), des Pakistanais (1%). Après être arrivé dans le classement des trois premiers pays d'origine des décisions positives, la part du Venezuela augmente de 12% à 17% dont 96% en Espagne, où une protection humanitaire leur est accordée quasi automatiquement. Après trois années de baisses consécutives, la proportion des Syriens repart légèrement à la hausse passant de 25% à 27%, tout comme les Afghans qui étaient à 13% en 2019 (dont respectivement 60% et 35% ont été enregistrées en Allemagne).

176 Centre de recherche du Parlement européen, *Vulnerability of unaccompanied and separated child migrants*, 26 avril 2021.

177 Les chiffres de 2019 portent sur une Union européenne à 28 États membres, incluant le Royaume-Uni. Les chiffres de 2020 porte sur une Union européenne à 27 États membres.

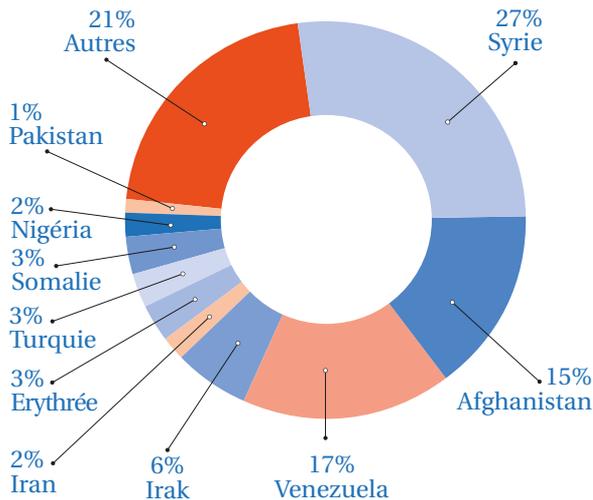
178 Eurostat entend par décision « définitive » toute décision prise par une autorité administrative ou judiciaire à l'issue d'un recours formé contre une décision rendue en première instance et qui ne peut plus faire l'objet d'un recours. Par conséquent, cette définition n'inclut pas les décisions rendue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

179 Eurostat, *Décisions de première instance sur les demandes par nationalité, âge et sexe, données annuelles agrégées* ; Eurostat, *Décisions définitives sur les demandes par nationalité, âge et sexe, données annuelles agrégées. Données hors ressortissants de l'UE*. Les données en ligne ont été consultées le 11 mai 2021. Il est susceptible que les données changent au cours de l'année.

180 Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance. Il constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique, les décisions en appel prises une année N ne concernant pas nécessairement les décisions en première instance de la même année.

Personnes bénéficiaires d'un statut de protection internationale dans l'UE, par nationalités, 2020

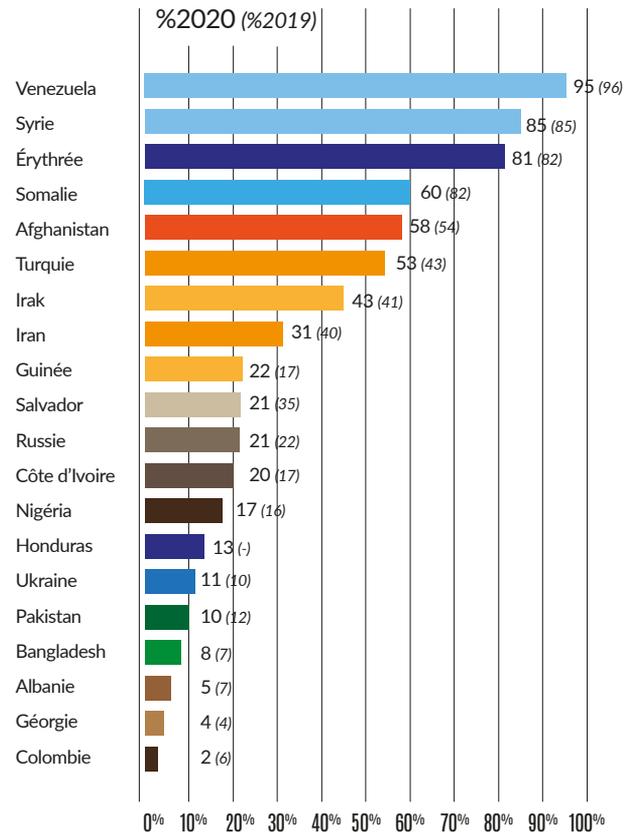
Source : Eurostat



Le taux de protection en première instance est supérieur à 50% pour le Venezuela (95%), la Syrie (85%), l'Érythrée (81%), la Somalie (60%), l'Afghanistan (58%). Parmi les principaux pays en dessous de 15% figurent le Honduras (13%), l'Ukraine (11%), le Pakistan (10%), le Bangladesh (8%), l'Albanie (5%), la Géorgie (4%), et la Colombie (2%).

Taux de reconnaissance en première instance pour les vingt nationalités avec le plus grand nombre de décisions prononcées en première instance dans l'UE, 2019-2020

Source : Eurostat



Les taux de protection en première instance sont très variables d'un État membre à un autre, passant de 10,9% en République tchèque à 74,1% en Irlande. En tête de classement, on retrouve ensuite l'Autriche (65,1%), le Luxembourg (64,4%), les Pays-Bas (63,5%), la Grèce (55,3%), la Slovaquie (50%), et Chypre (49,6%). À l'inverse, en bas de classement figurent la Croatie (13,6%), la Pologne (17,5%), la Lettonie (20,8%), la France (22,2%), et le Portugal (22,6%). Des variations notables sont à noter dans plusieurs pays avec de nettes augmentations à Chypre, en Autriche, en Allemagne, en Irlande, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, au Luxembourg, et en Slovaquie, et des baisses importantes au Danemark, en Espagne, en Estonie, Roumanie, en Slovaquie, et à Malte.

© Fabien Toulmé



Taux de protection en première instance par État membre, 2019-2020

Source : Eurostat

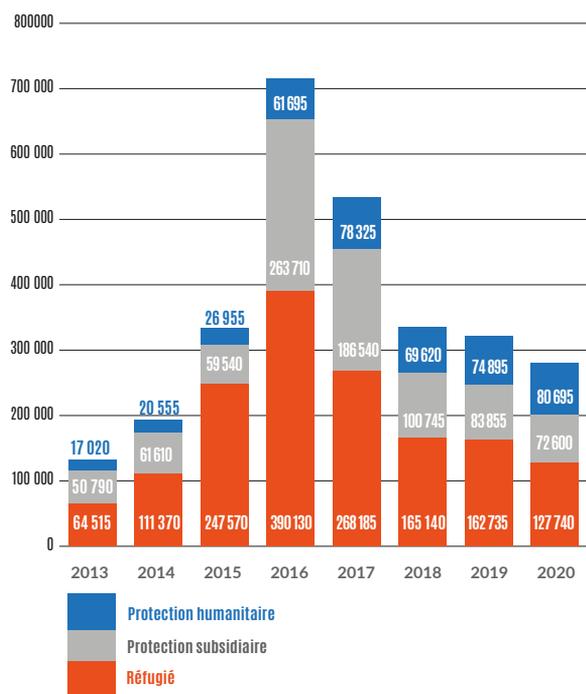
	2020	2019
UE	40,7%	38,8%
Allemagne	48,6%	45,6%
Autriche	65,1%	53,5%
Belgique	34,9%	38,0%
Bulgarie	37,4%	32,0%
Chypre	49,6%	39,7%
Croatie	13,6%	17,2%
Danemark	35,4%	52,1%
Espagne	40,9%	66,2%
Estonie	35,7%	50,0%
Finlande	37,8%	34,4%
France	22,2%	24,7%
Grèce	55,3%	53,1%
Hongrie	27,4%	8,5%
Irlande	74,1%	52,1%
Italie	28,4%	19,7%
Lettonie	20,8%	23,3%
Lituanie	22,9%	27,7%
Luxembourg	64,4%	56,8%
Malte	30,9%	38,9%
Pays-Bas	63,5%	37,5%
Pologne	17,5%	13,3%
Portugal	22,6%	22,8%
Rép. tchèque	10,9%	9,7%
Roumanie	25,3%	44,5%
Slovaquie	50,0%	38,9%
Slovénie	28,3%	39,5%
Suède	25,7%	29,3%

La proportion du statut de réfugié dans l'ensemble des protections est en baisse passant de 50% en 2019 à 45% des décisions positives accordées. Les statuts de protection

humanitaire sont en hausse pour la cinquième année consécutive et représentent 28% des décisions en 2020 contre 23% en 2019. Les protections subsidiaires poursuivent quant à elles leur baisse passant de 26% à 25%. La hausse des statuts de protection humanitaire est particulièrement importante depuis trois ans en Espagne passant de 10 en 2018 à 35 335 en 2019, et 45 415 en 2020. L'utilisation de cette protection est également importante, mais stable en Allemagne avec 21 220 protections humanitaires en 2020, alors qu'elle est en nette diminution en Italie passant de 31 995 en 2019 à 8 320 en 2020, ainsi qu'en Suède (6 785 en 2018 à 1 560 en 2020).

Evolution de la répartition des types de protection, 2013-2020

Source : Eurostat



Le nombre de décisions rendues en appel dans tous les États est en baisse de 24% pour atteindre 232 815 décisions en 2020. Le nombre de décisions positives en appel est également en baisse de 31% (69 210 décisions) poursuivant la tendance entamée en 2019. Le taux de protection est en baisse passant de 32,6% à 29,7%.

Demande d'asile et traite des êtres humains : une mise à jour des données européennes

En 2020, la Commission européenne a publié un nouveau rapport de données¹⁸¹ sur les victimes de traite des êtres humains dans l'UE dans le cadre de l'article 20 de la directive européenne 2011/36/UE relative à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains et à la protection des victimes. Les données portent sur les années 2017 et 2018, et sont transmises par les rapporteurs nationaux des États membres (ou mécanismes équivalents) au coordinateur de la Commission européenne de la lutte contre la traite, avec le soutien d'Eurostat. Les informations sur les victimes proviennent de sources variées : la police, les organisations non gouvernementales, les gardes-frontières, les agents d'immigration, les inspecteurs du travail etc. Les victimes enregistrées incluent les victimes présumées selon la définition de la directive et celles identifiées formellement par les autorités compétentes dans chaque État membre.

26 268 victimes de traite ont été enregistrées dans les 28 États membres de l'UE en 2017 et 2018, et 14 145 victimes de la traite en prenant en compte la sortie du Royaume-Uni de l'UE¹⁸². Le Royaume-Uni a officiellement quitté l'UE le 30 janvier 2020, ce rapport prend donc en compte les données d'une UE à 28 États membres. Entre 2017 et 2018, 58% des victimes sont des femmes et jeunes filles, 32% sont des enfants. L'exploitation sexuelle reste la forme de traite la plus commune, représentant 46% des victimes enregistrées dont 92% sont de genre féminin. 22% sont victimes de travail forcé, dont 80% sont des hommes. Les 24% restants sont victimes de crimes divers comme la criminalité, la mendicité, le mariage forcés, le prélèvement d'organes ou l'adoption illégale. Près de la moitié des victimes sont des citoyens de l'UE (41%) et 27% ont été victimes de la traite dans leur propre pays. 57% des enfants sont des citoyens européens. De plus, certaines minorités

sont plus exposées à la traite que d'autres, notamment la communauté des Roms. Les cinq principales nationalités de l'UE les plus touchées par la traite sont la Roumanie (2 880), suivie par le Royaume-Uni (2 449), la Hongrie (1 250), la France (1 049), et la Pologne (675). Ramené à la population nationale, ce classement change quelque peu avec dans l'ordre la Roumanie, la Hongrie, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie. Concernant les ressortissants de pays tiers, le Nigeria reste en tête du classement (3 112), suivi par l'Albanie (1 814), le Vietnam (1 535), la Chine (1 064) et le Soudan (603).

La traite des êtres humains est le troisième commerce criminel le plus lucratif au monde, avec une estimation de profit annuel de 29,4 milliards d'euros¹⁸³ et représente un coût de 2,7 millions d'euros annuels en Europe selon la Commission. Les réseaux sociaux et Internet sont de plus en plus utilisés par les exploiters pour recruter et exploiter les victimes. La Commission souligne que l'impunité reste encore importante. En 2017 et 2018, 11 814 individus étaient suspectés de traite d'êtres humains dans l'UE : 6 404 ont été poursuivis, pour seulement 2 483 condamnés. La France enregistre le plus haut taux de poursuites et de condamnations. 68% des suspects sont des citoyens européens.

Les États membres pointent le fait que le risque de traite, notamment d'exploitation sexuelle des femmes et des jeunes filles, augmente dans le contexte migratoire dans lequel les trafiquants abusent des vulnérabilités des migrants et des procédures d'asile. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) souligne également ce risque chez les jeunes qui peuvent tomber dans la criminalité¹⁸⁴. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) fait par ailleurs état de facteurs qui sont susceptibles de restreindre l'accès à une protection internationale, dont le manque d'identification des victimes ou personnes risquant d'être exploité¹⁸⁵. Dans une note d'analyse¹⁸⁶, le GRETA appelle à renforcer l'accès

181 Commission européenne, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, 2020.

182 Commission européenne, *Commission staff working document: Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, SWD(2020) 226 final, 20 octobre 2020.

183 *Ibid.*

184 FRA, *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, 2019.

185 EASO, *Rapport annuel sur la situation de l'asile dans l'Union européenne*, 2020.

186 GRETA, *Note d'orientation, sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale*, GRETA (2020), 6 juin 2020.

à la procédure d'asile pour les victimes de traite et indique comment les principes de protection internationale peuvent s'appliquer dans le contexte de la traite des êtres humains.

De plus, du fait de la crise sanitaire, le HCR¹⁸⁷, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA)¹⁸⁸ et Europol¹⁸⁹ alertent sur le risque accru d'exploitation suite à l'augmentation des besoins et des vulnérabilités des migrants et des réfugiés. Dans son rapport d'activité 2020, le GRETA souligne que l'identification des victimes de TEH est plus difficile dans certains pays à cause de la pandémie¹⁹⁰ et recommande la mise en place de mécanismes nationaux de référencement actualisés périodiquement, ainsi que des formations destinées aux acteurs du système d'asile¹⁹¹. Dans ce contexte alarmant, la Commission européenne a présenté en avril 2021 une nouvelle stratégie de lutte contre la traite des êtres humains, étroitement liée à sa nouvelle stratégie contre le crime organisé¹⁹². Elle aura pour tâche de renforcer l'action des États membres en la matière, notamment de garantir une bonne mise en œuvre de la directive relative à la lutte contre la traite¹⁹³, et d'assurer une meilleure identification et protection des victimes, tout en s'attaquant au modèle économique des exploitateurs et à une impunité encore persistante.

Application du règlement Dublin dans l'Union européenne

À la date de la rédaction de ce rapport, les données Eurostat sur la mise en œuvre du règlement Dublin n'étaient pas encore publiées. Les données présentées ci-dessous se basent sur les informations de la base de données AIDA (Asylum Information Database)¹⁹⁴ sur l'année 2019 et durant la crise sanitaire jusqu'à août 2020.

Selon le rapport AIDA sur la mise en œuvre du règlement Dublin III en 2019-2020¹⁹⁵, l'Allemagne et la France¹⁹⁶ restent les premiers opérateurs du système Dublin. Ces deux États ont émis respectivement 48 847 et 46 460 requêtes Dublin en 2019, ce qui représente environ 1 demandeur d'asile sur trois dans ces deux pays. Ce ratio est comparable en Belgique (11 882), aux Pays-Bas (9 267), en Suisse (4 848) et en Autriche (4 742). Le rapport souligne par ailleurs que Malte et la France ont constamment augmenté leur recours au règlement Dublin depuis 2016. Le nombre de requêtes émises par la France a plus que doublé entre 2016 et 2019, alors que Malte est passée de 50 requêtes envoyées en 2016 à plus de 1 200 en 2019. Dans le sens inverse, à Chypre et en Espagne, les requêtes émises restent à un faible niveau comparé à l'augmentation des demandes d'asile dans ces deux pays. La Grèce continue à appliquer le règlement, en majorité pour des cas de réunification familiale, mais le nombre de requêtes sortantes reste stable malgré une augmentation des demandes d'asile. La plupart des États reçoivent plus de requêtes qu'ils n'en émettent sauf pour l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, Malte, le Luxembourg et Chypre. Il doit également être noté que la Hongrie continue de recevoir des requêtes malgré les défaillances du système national d'asile.

187 HCR, *Le HCR met en garde contre les risques accrus de traite d'êtres humains liés à la crise de Covid-19 pour les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides*, 30 juillet 2020.

188 GRETA, *En ces temps de crise, les droits et la sécurité des victimes de la traite doivent être respectés*, 2 avril 2020.

189 Europol, *Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU*, 30 avril 2020.

190 GRETA, *10^{ème} rapport général sur les activités du GRETA*, avril 2021.

191 *Ibid.*

192 Commission européenne, *Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025*, COM(2021) 171 final, 14 avril 2021.

193 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

194 Projet coordonné par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) dont Forum réfugiés-Cosi est partenaire. Accessible sur www.asylumineurope.org

195 AIDA, *The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and during COVID-19*, août 2020.

196 Sur l'application du règlement Dublin en France, avec des données portant sur l'année 2020, voir par ailleurs *infra* Chapitre 2 – L'asile en France.

Si un tiers des demandeurs d'asile font l'objet d'une procédure Dublin dans les pays qui ont reçu un grand nombre de demandes d'asile (Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas et Suisse), le nombre de personnes transférées est faible. Plus de la moitié des États ont un taux de transfert en dessous de 30% allant de 1% pour l'Irlande, 3% pour la Slovénie, 7% au Portugal et en Roumanie, 8% au Royaume-Uni et 25% au Pays-Bas. Seuls le Danemark et la Norvège ont finalisé le transfert dans plus de 50% des procédures Dublin qu'ils ont initié. Les trois principaux pays opérateurs du système Dublin, à savoir l'Allemagne, la France et la Belgique, ont des taux extrêmement faible au regard de l'utilisation faite de la procédure Dublin avec respectivement 17%, 11% et 7%. Le rapport souligne que si de nombreuses raisons sont à l'origine de ces faibles taux de transfert, de nombreux États membres continuent d'émettre des demandes sur des motifs de séjour irréguliers, ou des demandes de reprise en charge auprès d'États ayant de faibles capacités d'accueil et dont le système d'asile est sous pression. L'application extrêmement restreinte de certains critères de responsabilité, et notamment du critère familial, est également un enjeu majeur. Malgré le fait que ce critère soit prioritaire dans l'actuel règlement, la pratique des États démontre qu'il n'est pas priorisé en pratique. En 2019, seules la Lituanie, la Grèce et la Bulgarie ont appliqué ce critère dans la majorité des requêtes émises. Dans 13 États, la part des requêtes pour unité familiale est de moins 1%. En France, elle représentait 1,1% des requêtes émises en 2019.

Règlement Dublin : requêtes émises et reçues dans quelques États, 2019

Source : AIDA

État	Requêtes émises	Transferts sur les requêtes émises	Requêtes reçues	Transferts sur les requêtes reçues
Allemagne	48 847	8 423	23 717	6 087
France	46 460	5 312	1 338	2 666
Belgique	11 882	852	3 170	536
Italie	4 042	579	35 255	5 979
Grèce	5 459	2 542	12 718	33
Pologne	277	58	4 023	694
Bulgarie	80	30	3 088	73

Dans son rapport, ECRE fournit également quelques informations sur la mise en œuvre du règlement Dublin durant les premiers mois de la crise sanitaire en 2020. Compte tenu des mesures de restriction imposées par les différents gouvernements, la mise en œuvre du régime d'asile européen commun a été profondément bouleversée y compris pour le règlement Dublin¹⁹⁷. Certains États ont suspendu de manière officielle les transferts relatifs au règlement Dublin (Portugal, Allemagne, Autriche, Italie, Slovénie, Croatie, Bulgarie, Estonie). Seule la Suisse n'a pas suspendu les transferts. Dans les autres pays, les transferts étaient *de facto* suspendus. L'Italie a été le premier États à annoncer officiellement la suspension des transferts Dublin à travers une circulaire le 25 février 2020. Au moment de la rédaction du rapport AIDA, des données partielles pour 2020 étaient seulement disponibles en Allemagne, Suède et en Suisse. L'Allemagne a émis 13 146 requêtes et a reçu 8 061 requêtes. En Suède et en Suisse, un total de 1 369 et 1 640 ont été respectivement émises, et 2 179 et 1 876 requêtes ont été reçues dans les deux pays. Les quelques données disponibles indiquent également que la Suisse et la Pologne ont reçu des requêtes de 13 États notamment de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Belgique et de la Suède entre avril et mai 2020, ce qui indique une poursuite de la mise en œuvre du règlement et des procédures par les autorités par la pandémie. En matière de transfert, peu de données sont actuellement disponibles. Le rapport indique que 1 588 transferts sur des requêtes émises ont eu lieu en Allemagne et 1 485 sur des requêtes reçues entre janvier et juin 2020. Dans de moindres proportions, des transferts ont également eu lieu durant le premier semestre 2020 en Suisse, Suède, Luxembourg, Hongrie, et Pologne.

197 Voir *infra* dans ce chapitre.

Accès au territoire européen

Une baisse globale des arrivées migratoires malgré des pics notables en Espagne et en Italie

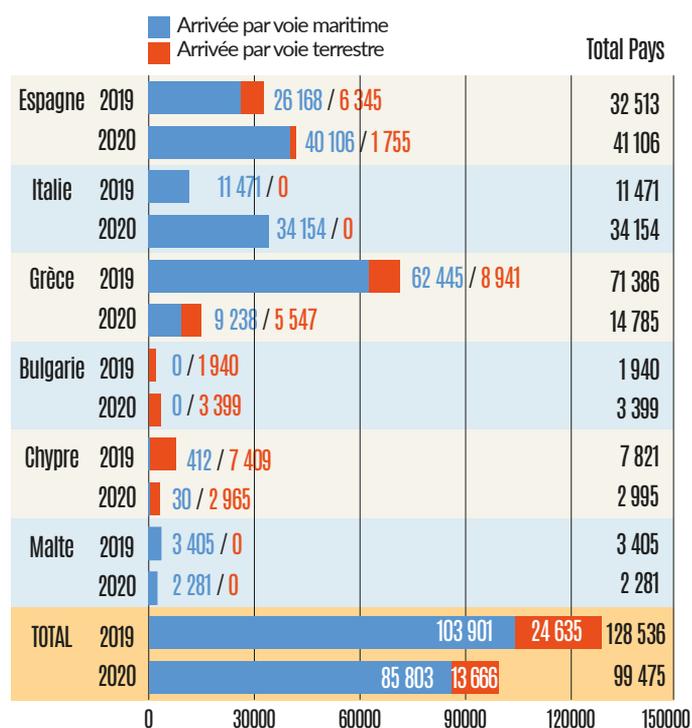
Si l'année 2020 a été marquée par les mesures de restriction de mouvements dues à la crise sanitaire, les routes migratoires vers l'Europe ont évolué de manière très différente. Selon les données de l'OIM¹⁹⁸, les routes de la Méditerranée occidentale¹⁹⁹ (16 978 arrivées) et orientale²⁰⁰ (9 268) ont toutes deux connu de fortes baisses, respectivement de 28% et de 85%. À l'inverse, les arrivées sur la Méditerranée centrale²⁰¹ (36 435) et sur la route de l'Atlantique vers les îles Canaries (22 034) ont respectivement augmenté de 145% et de 726%²⁰². À ces arrivées maritimes doivent s'ajouter les arrivées terrestres en Espagne, par les enclaves de Ceuta et Melilla avec 1 755 arrivées (-72%), en Grèce avec 5 547 arrivées (-37%), en Bulgarie avec 3 399 arrivées (+75%), et à Chypre²⁰³ avec 2 965 arrivées (-59%). Au total, l'OIM a enregistré 99 475 arrivées en 2020 ce qui représente une baisse 22,6% par rapport à 2019, dont 85 809 maritimes et 13 666 terrestres. Les données du HCR²⁰⁴ confirment également ces tendances globales.

Les données mensuelles de l'agence indiquent une chute des arrivées sur toutes les routes migratoires entre le mois de mars et de mai 2020, avant de repartir à la hausse sauf sur la route de la Méditerranée orientale, en particulier en Grèce, qui est resté à un niveau très bas. Après avoir été une des portes d'entrée principales de l'Europe, avec une hausse des arrivées en 2019, la Grèce a connu la baisse la plus importante en 2020 avec 14 785 arrivées.

Certains pics d'arrivée peuvent être observés sur la route de la Méditerranée centrale, de 5 000 à 7 000 arrivées mensuelles ce qui n'avait pas été enregistré depuis 2017. Après avoir enregistré en 2019 le plus faible nombre d'arrivées depuis quatre années, l'Italie revient à un niveau supérieur de l'année 2017. Par ailleurs, si l'Espagne a connu une forte baisse des arrivées sur la route de la Méditerranée ou à ses frontières terrestres, elle connaît cependant une hausse importante sur la route de l'Atlantique vers les îles Canaries, en particulier à partir du mois de septembre en passant de 664 arrivées à 2 148 jusqu'à atteindre un pic de 8 157 arrivées en novembre 2020²⁰⁵.

Evolution des arrivées maritimes et terrestres en Europe, 2019-2020

Source : OIM



198 Données disponibles sur la base données en ligne DTM – Flow Monitoring Europe de l'OIM, et dans l'Annexe du rapport *Maritime routes to Europe : Focus on the overseas route to the Canary Islands*, 2021.

199 Arrivées maritimes en Espagne, hors îles des Canaries.

200 Arrivées maritimes en Grèce et à Chypre. Les données sur les arrivées à Chypre datent du 30 juin 2020.

201 Arrivées maritimes en Italie et à Malte.

202 Sur les arrivées aux Canaries, voir *infra* dans cette partie.

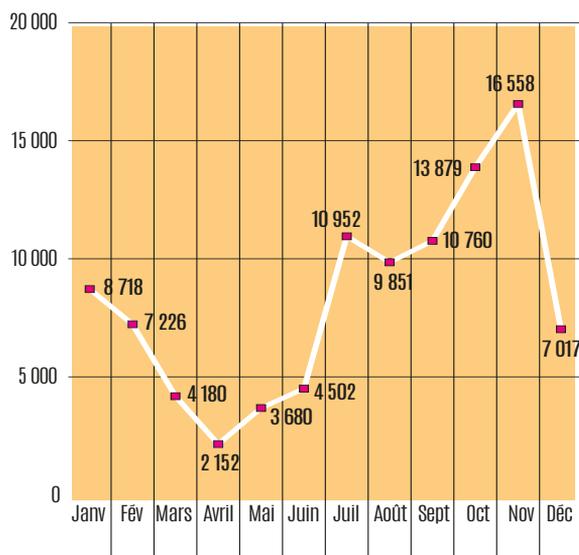
203 Les données sur les arrivées à Chypre datent du 30 juin 2020.

204 HCR, *Europe Situations: Data and Trends, arrivals and displaced populations*, Figure as of 31 December 2020, 27 janvier 2021.

205 Voir *infra* dans ce chapitre.

Evolution des arrivées maritimes et terrestres en Europe, 2020

Source : OIM



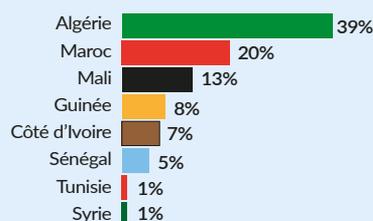
Quelques évolutions sont à noter dans les nationalités des arrivants²⁰⁶. En Espagne²⁰⁷, la part des Algériens est passée de 12% à 39% alors que celle des Marocains a diminué de 29% à 20%, tout comme celle des Guinéens, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Les arrivées maliennes sont quant à elles stables. Par ailleurs, les arrivées sur le continent espagnol et sur les îles Baléares concernent en grande majorité les Algériens, les Marocains et quelques pays d'Afrique de l'Ouest. Ces derniers arrivent en grande majorité sur les îles Canaries. Cependant, les données disponibles pour l'Espagne s'arrêtent en octobre 2020, date à laquelle le nombre des arrivées sur les îles Canaries a particulièrement augmenté, ce qui peut biaiser cette analyse. En Italie²⁰⁸, les Tunisiens représentent toujours la majorité des arrivées et passent de 2 654 à 12 978 arrivées (soit 38% du total). Les Bengalais sont également plus nombreux à arriver, passant de 602 à 4 141 arrivées (12% du total). De plus, 43% des arrivées maritimes sont parties de Tunisie, suivi de la Libye (38%), de la Turquie (12%), de l'Algérie (4%), de la Grèce (2%), de l'Albanie et du Monténégro (1%). En Grèce²⁰⁹, la répartition par nationalité reste stable menée par l'Afghanistan et la Syrie.

La République démocratique du Congo et la Somalie sont en légère hausse passant tous les deux de 4% à 10% du total. 48% des arrivées en Grèce se sont faites sur l'île de Lesbos, suivi des îles du Dodécanèse (21%), Samos (15%), et Kios (12%). Certaines différences sont également à noter dans la répartition démographique selon les pays d'arrivées. L'ensemble des routes migratoires est surtout marqué par l'arrivée d'hommes (83% en Espagne, 75% en Italie, 41% en Grèce). La part des mineurs est très variable selon les routes migratoires : en Grèce, 36% des arrivants sont des enfants, 12% en Espagne, et 18% en Italie.

Principaux pays d'origine des personnes arrivées en Espagne, en Italie et en Grèce, 2020

Source : HCR

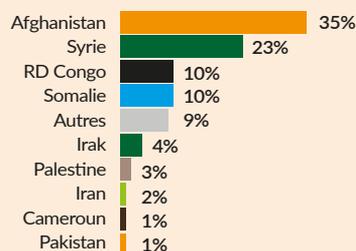
ESPAGNE



ITALIE



GRÈCE



206 HCR, *Operational portal Refugee situations – Mediterranean Situation*. Base de données en ligne.

207 HCR, *Spain – Sea and land arrivals, January-December 2020*, 19 janvier 2021.

208 HCR, *Italy – Sea arrivals dashboard*, décembre 2020.

209 HCR, *Greece – Sea arrivals Dashboard*, décembre 2020.

Les mesures de confinement ont restreint l'accès au territoire européen pour les personnes cherchant une protection internationale. Elles se sont certes traduits par une forte diminution des arrivées, mais des hausses notables ont tout de même eu lieu en Espagne et en Italie. Par ailleurs, le HCR souligne que les cas de refoulement continuent d'être documentés et dénoncés par les organisations internationales et les associations²¹⁰. Les mesures de prévention et de lutte contre le Covid-19 ont également pu être utilisées pour limiter l'accès au territoire pour les migrants et les personnes en recherche de protection. Les interceptions par les garde-frontières et garde-côtes de pays tiers, notamment turcs, libyens ou tunisiens se sont également poursuivies sur toutes les routes migratoires. Selon l'OIM²¹¹, les garde-côtes turcs ont intercepté 20 380 personnes en 2020, contre 60 543 en 2019. En Tunisie, 13 466 personnes ont été interceptées par les autorités, une hausse de 384% par rapport à 2019. En Libye, 11 891 migrants ont été interceptés, soit 29% de plus qu'en 2019.



Des routes migratoires toujours mortelles malgré la crise sanitaire²¹²

Le bilan du nombre de morts et disparus sur les routes migratoires vers l'Europe en 2020 est alarmant. Malgré les mesures de confinement et les restrictions liées à la crise sanitaire, la baisse observée sur les arrivées n'est pas aussi importante en matière de mortalité sur les parcours migratoires vers l'Europe. Selon les données en ligne du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)²¹³, 1 401 personnes sont décédées (562) ou disparues (839) en mer Méditerranée, dont 955 sur la route de la Méditerranée centrale, 105 en Méditerranée orientale, et 341 en Méditerranée occidentale. Tous les mois de l'année (excepté mars, avril et mai), ont enregistré plus de 80 morts ou disparus avec des pics à 248 et 223 respectivement en septembre et en novembre 2020. Le nombre total a même augmenté par rapport à 2019, année où 1 335 morts et disparus avaient été enregistrés, notamment sur la route de la Méditerranée orientale (de 71 à 105) et centrale (de 754 à 955). À ces chiffres s'ajoutent les décès et disparus sur la route de l'Afrique de l'Ouest vers les îles Canaries qui a vu les arrivées augmenter de manière exponentielle au cours de l'année 2020²¹⁴. Le HCR a enregistré, au 31 décembre 2020, 480 décès et disparus sur cette route pour 23 023 arrivées maritimes. Au total, 1 881 personnes auraient ainsi péri ou disparu en tentant de rejoindre le territoire européen.

D'autres statistiques sont également disponibles sur la base de données *Missing Migrants* coordonnée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)²¹⁵. Selon cette source, 2 276 personnes ont disparu ou sont décédées en tentant de rejoindre l'Europe par la voie maritime, dont 1 427 personnes en Méditerranée et 849 sur la route de l'Atlantique vers les îles Canaries²¹⁶. De plus, 87 personnes sont également mortes ou disparues sur le continent européen. La base de données permet par

210 HCR, *Europe situations: data and trends*, décembre 2020.

211 Données disponibles sur la base de données en ligne DIM – Flow Monitoring Europe de l'OIM, et dans l'Annex du rapport *Maritime routes to Europe: Focus on the overseas route to the Canary Islands*, 2021.

212 Les chiffres communiqués dans cette section sont des estimations. Comme le soulignent le HCR et le projet Missing Migrant, elles sont issues d'une compilation de données de plusieurs sources d'informations. La qualité et la fiabilité des données peuvent varier et les statistiques sont donc amenées à évoluer selon les informations collectées sur le terrain.

213 HCR, *Europe Dead and Missing at Sea*, Base de données en ligne.

214 Voir *infra* dans ce chapitre.

215 OIM, *Missing migrants – Tracking death along migratory routes*, Base de données en ligne.

216 OIM, *Maritime Migration to Europe: Focus on the Overseas Route to Canary Islands*, 2021.

ailleurs de calculer le taux de mortalité sur les différentes routes migratoires²¹⁷ (nombre de décès et disparus divisé par le nombre de tentatives de traversées selon la méthode de calcul de l'OIM) qui était de 1,11% en 2019 et qui a atteint 2,04% en 2020. Le taux est en baisse en Méditerranée occidentale (de 1,82% à 1,78%), ainsi qu'en Méditerranée centrale (de 4,48% à 1,57%), et sur la route de l'Atlantique (de 7,59% à 3,71%). Il est cependant en hausse en Méditerranée orientale (de 0,05% à 0,35%).

La mortalité sur les parcours migratoires doit également être considérée en amont des traversées maritimes vers l'Europe. Aux décès et disparitions en mer doivent s'ajouter ceux qui ont lieu dans les pays de transit. Un rapport du HCR et du Mixed Migration Center de juillet 2020 souligne de nombreuses disparitions lors des traversées de désert, de la captivité et la détention en Libye, et des assassinats²¹⁸. 1 750 décès sur les portions terrestres de la route de la Méditerranée centrale auraient eu lieu entre 2018 et 2019. La crise sanitaire et la fermeture des frontières ont également pu inciter les migrants à emprunter des itinéraires plus dangereux avec des risques accrus d'abus, d'exploitation et de traite des êtres humains²¹⁹.

Une augmentation sans précédent des arrivées sur les îles Canaries

par Jessamy Garver-Affeldt,

spécialiste des migrations mixtes, *Mixed Migration Centre*²²⁰

En 2020, la route Atlantique a été la scène d'une augmentation importante des flux de migrants et de réfugiés avec 23 000 arrivées irrégulières par bateau sur les îles Canaries. Ce phénomène s'explique par plusieurs facteurs. Certains sont liés aux caractéristiques de cet itinéraire, notamment la perception d'un voyage court

et direct vers l'Europe. D'autres sont relatifs à la crise sanitaire, tels que les rumeurs infondées d'une hausse de la demande de main d'œuvre suite au nombre important de décès liés au coronavirus en Europe. Alors que la popularité de cet itinéraire s'est accrue, des informations ont été diffusées sur les réseaux sociaux s'appuyant sur les modèles de compatriotes ayant tenté la traversée; cela semble avoir généré une dynamique incitant les autres candidats à emprunter cette route.

Pour les migrants et les réfugiés interrogés dans le cadre d'un rapport du *Mixed Migration Centre*²²¹ (principalement des hommes sénégalais et maliens), la décision de migrer a été grandement influencée par une série de facteurs contextuels reliés entre eux : la pauvreté et le manque d'opportunité, ainsi que les attentes familiales et la nécessité de subvenir aux besoins de sa famille. Ces facteurs ne sont pas nouveaux et sont susceptibles de durer.

Alors que les réfugiés et les migrants interrogés indiquent avoir vécu plusieurs incidents durant leurs parcours migratoires (en particulier des extorsions, des escroqueries et des vols, mais aussi des cas de violence physique et de maltraitance), le voyage en bateau apparaît clairement comme le moment le plus dangereux pour la majorité des personnes interrogées. Cette étape est à l'origine d'épreuves physiques et psychologiques importantes car les répondants manquaient souvent d'eau, de nourriture et faisaient également face à la déshydratation, au mal de mer, à des conditions climatiques difficiles ainsi qu'à une peur intense. Au moins 41 naufrages ont eu lieu entre la côte africaine et les îles Canaries entre janvier et novembre 2020 et 511 morts ont été documentés : des données qui sont probablement sous-estimées.

217 Nombre de décès et disparus divisé par le nombre de tentatives de traversées selon la méthode de calcul de l'OIM : *Calculating « death rates » in the context of Migration Journeys : focus on the central Mediterranean*.

218 HCR, Mixed Migration Center, « *Persone ne se soucie de ta vie ou de ta mort en route* » - Abus, protection et justice le long des routes menant de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest à la côte méditerranéenne de l'Afrique, 2020.

219 Sur l'impact de la crise sanitaire dans l'évolution des routes migratoires, voir *supra* Chapitre 1 - L'asile dans le monde

220 Ce texte est une synthèse du rapport de recherche « Un passage s'ouvre à nouveau : la popularité croissante de la route Atlantique, racontée par ceux s'y risquent » publié par le Mixed Migration Centre en février 2021. Il est fondé sur des entretiens semi-structurés menés au Mali, en Mauritanie, au Sénégal et aux îles Canaries avec 46 réfugiés et migrants originaires d'Afrique de l'Ouest qui ont tenté de rejoindre les îles Canaries, et sur 16 entretiens avec des informateurs clés.

221 Mixed Migration Centre, *A Gateway Re-opens: the growing popularity of the Atlantic route, as told by those who risk it*, MMC Research Report. Février 2021.

Accueil et filtrage inadaptés sur les îles Canaries

Pour les réfugiés et les migrants qui ont réussi à atteindre les îles Canaries, le processus de filtrage et d'accueil s'est caractérisé par un manque de soutien à l'interprétariat et d'accompagnement juridique. De façon générale, les personnes n'ont pas reçu les informations adéquates sur leurs droits et notamment sur l'accès à une protection. Tout au long de l'année 2020, ces dispositifs ont subi une pression importante alors que les arrivées ont continué d'augmenter.

Alors que les îles Canaries disposent d'un système de protection public pour les mineurs, l'âge des arrivants ne leur était pas systématiquement demandé, ce qui signifie que des enfants ont pu être ignorés, ne bénéficiant ainsi pas du soutien et de la protection que le système devrait leur offrir. Puisque le système d'accueil des mineurs était submergé, même ceux qui étaient correctement identifiés n'ont souvent pas reçu d'assistance adéquate telle qu'un soutien psychologique ou un appui pour accéder aux procédures d'asile.

L'enjeu de l'asile est une problématique plus générale. Les personnes n'ont pas pu accéder à la procédure d'asile dans les premières 72 heures de rétention obligatoire après leur débarquement sur les îles Canaries. De plus, les réfugiés et les migrants arrivés en 2019 et 2020 n'ont pas été systématiquement informés par les autorités de la possibilité de déposer une demande d'asile. Le HCR a pourtant souligné le nombre important de personnes qui pourraient faire l'objet d'une protection internationale parmi les arrivées aux îles Canaries.

Éloignements vers et par la Mauritanie

L'Espagne a mis l'accent sur les éloignements en réponse aux arrivées importantes sur les îles Canaries, incluant des retours forcés de ressortissants de pays tiers vers la Mauritanie dans le cadre d'un accord de réadmission signé en 2003. Cependant, selon les informateurs clés interrogés, il semblerait qu'il n'y ait pas de mécanisme de filtrage mis en place dans le cadre de cet accord pour s'assurer que les personnes aient effectivement transité

ou non à travers la Mauritanie avant d'y être renvoyées. Il semblerait qu'il n'y ait pas non plus une supervision ou un accompagnement dans le processus d'expulsion depuis les îles Canaries vers la Mauritanie. Les personnes éloignées en Mauritanie y sont immédiatement amenées aux frontières du Sénégal et du Mali et laissées à elles même sans soutien supplémentaire.

En plus de ceux éloignés depuis les îles Canaries, d'autres réfugiés et migrants sont interceptés au large des côtes mauritaniennes. Ils se voient offrir un simple filtrage médical et une aide d'urgence après le débarquement mais l'accès à un soutien médical renforcé est réservé aux cas d'urgence évidents. Tous les autres sont immédiatement envoyés à la frontière par les autorités mauritaniennes, soulevant ainsi des inquiétudes sur leur état de santé suite à une traversée en mer pénible.

Conséquences des tentatives échouées de migration

Environ la moitié des personnes interrogées ayant échoué à rejoindre les îles Canaries ou en ayant été déportées évoquent des conséquences émotionnelles et psychologiques négatives suite à leur tentative de traversée. Dans certains cas, elles sont liées à la perte de ressources, et/ou aux conséquences sociales d'un échec de tentative de migration.

La plupart des personnes interrogées ayant échoué à rejoindre les îles Canaries ont exprimé explicitement leur souhait de tenter à nouveau un parcours migratoire. Ces réponses suggèrent une tendance significative vers de nouvelles migrations sur cet itinéraire. Par ailleurs, les réfugiés et les migrants peuvent rencontrer des difficultés à repartir chez eux après cet échec notamment car les projets de migration requièrent souvent un investissement important de la sphère familiale.

Des refoulements aux frontières de l'Union européenne

L'année 2020 a de nouveau été marquée par de nombreuses critiques de la part des organisations internationales et des associations contre les pratiques de refoulements²²² observés aux frontières de plusieurs États membres.

En premier lieu, la crise sanitaire et les mesures de fermeture des frontières ont augmenté les risques et les pratiques de refoulement aux frontières de l'UE. Le 16 mars 2020, la Commission européenne a invité²²³ les États à introduire une restriction temporaire concernant tous les voyages non essentiels à destination de l'UE. Dans le même temps, le HCR publiait ses considérations légales sur l'accès au territoire pour les personnes en besoin de protection internationale²²⁴. Elles rappellent que si les États ont le pouvoir souverain, selon le droit international, de réguler les entrées sur leur territoire, ces mesures ne doivent pas empêcher l'accès au droit d'asile et le respect du principe de non-refoulement. Afin de garantir l'effectivité de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le principe de non-refoulement inscrit dans la Convention de Genève de 1951, les États ont des obligations vis-à-vis des personnes exprimant un besoin de protection qui doit être pris en compte dans l'application des mesures sanitaires. Le 30 mars 2020, la Commission européenne publiait des orientations²²⁵ et soulignait que les refus d'entrée sur le territoire de l'UE doivent se faire sans préjudice de l'application des dispositions spécifiques au droit d'asile et à la protection internationale, et elle incluait « *les personnes en besoin de protection internationale ou*

pour d'autres raisons humanitaires respectant le principe de non-refoulement » parmi les ressortissants de pays tiers autorisés à entrer dans l'UE malgré la fermeture des frontières extérieures européennes. Cependant, au 31 mars 2020, le HCR comptait environ 123 pays au niveau mondial ayant fermé partiellement ou en totalité leurs frontières pour maintenir la propagation du virus, et environ 30 pays ne faisant aucune exception pour maintenir l'accès à l'asile²²⁶. Selon le HCR, beaucoup d'États ont suspendu le droit à l'asile, incluant des risques de refoulement pour les demandeurs d'asile repoussés aux frontières.

En Europe, les mesures de fermeture des frontières ne prévoyaient pas systématiquement des directives spécifiques pour les personnes souhaitant demander l'asile²²⁷. Certains États ont adopté des mesures de refoulement comme en Hongrie où le gouvernement a introduit des dispositions législatives extraordinaires exigeant que les demandes d'asile s'effectuent auprès d'une ambassade hongroise dans les pays voisins non-membres de l'UE, avant de pouvoir entrer sur le territoire et accéder à la procédure²²⁸. En Autriche, les demandes d'asile à la frontière pouvaient être rejetées en l'absence d'un certificat médical²²⁹. Italie et Malte ont également justifié l'interdiction de débarquement de migrants secourus en mer pour mesures sanitaires²³⁰. De manière générale, la plupart des États ont suspendu les procédures d'asile et la possibilité de déposer une demande d'asile même pour les personnes sur le territoire²³¹.

Le 16 avril 2020 la Commission européenne publiait des orientations spécifiques concernant les règles de l'UE

222 Il n'existe aucune définition légale du terme « refoulement » dans le contexte de la migration. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants décrit les « refoulements » comme « *diverses mesures prises par les États qui se traduisent par des migrants, y compris des demandeurs d'asile, ayant été sommairement renvoyés dans le pays d'où ils ont tenté de traverser ou ont traversé une frontière internationale sans accès aux procédures de protection internationale ou d'asile ou se sont vu refuser toute évaluation individuelle de leurs besoins de protection qui pourrait conduire à une violation du principe de non-refoulement.* » Par ailleurs, le principe de non-refoulement est au cœur du droit international et européen des réfugiés. Il est inscrit dans l'article 33(1) de la Convention de Genève de 1951 et dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le respect du principe de refoulement est également inscrit dans l'article 78(1) du Traité de fonctionnement de l'UE, et dans les articles 18 et 19 de la Charte de l'UE des droits fondamentaux.

223 Commission européenne, COM(2020) 115 final, *COVID-19 : temporary restriction on non-essential travel to the EU*, 16 mars 2020 ; Commission européenne, C(2020) 1753 final, *COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of good and essential services*, 16 mars 2020

224 HCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 mars 2020 ; HCR, *HCR legal considerations with regard to the EU Commission's Guideline for border management measures to protection and ensure the availability of goods and essential services*, 18 mars 2020

225 Commission européenne, C(2020) 2050 final, *COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*, 30 mars 2020

226 HCR, *The COVID-19 Crisis : Key Protection messages*, 31 mars 2020

227 ECRE, *Information sheet – COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe*.

228 HCR, *Le HCR dénonce les toutes dernières mesures entravant l'accès aux procédures d'asile en Hongrie*, 10 mars 2021.

229 ECRE, *Information sheet – COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe*.

230 Voir *infra* dans ce chapitre

231 *Ibid.*

régissant l'asile, les procédures de retour et la réinstallation dans le contexte du Covid-19²³². Par ailleurs, l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA) et le Conseil de l'Europe ont publié une note commune²³³ en mars 2020 rappelant les droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes. Les deux organisations soulignent que si les États « *jouissent du droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée des étrangers sur leur territoire [...] ils ont le devoir de protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes qui se trouvent sous leur juridiction, indépendamment de leur nationalité et/ou de leur situation juridique* ». Une enquête du quotidien britannique The Guardian se basant sur plusieurs rapports des agences onusiennes et d'associations indique que près de 40 000 refoulements ont eu lieu durant la pandémie dont les violences ont causé la mort de 2 000 personnes, notamment en Croatie, en Grèce et en Libye²³⁴.

En deuxième lieu, bien que la crise sanitaire ait favorisé, voire justifié, des pratiques de refoulement, nombre d'entre elles sont dénoncées depuis plusieurs années par les organisations internationales et les associations. Dans un rapport sur les refoulements aux frontières internes et externes en Europe²³⁵, l'association Refugee Rights Europe alerte sur l'utilisation systématique des opérations de refoulement des États devant lesquelles les institutions de l'UE restent souvent silencieuses, voire impuissantes. Dans un rapport sur le respect des droits aux frontières terrestres de l'UE demandé par le Parlement européen, la FRA alerte sur les multiples allégations de refoulement observées par des institutions nationales de défense des droits mais aussi par le Conseil de l'Europe depuis septembre 2018²³⁶. La plupart concernent la

Croatie, la Grèce, mais aussi la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et l'Espagne. En janvier 2021, le Représentant spécial de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe sur la migration et les réfugiés a publié des observations écrites²³⁷ qui révèlent l'existence de pratiques de refoulement collectif de migrants depuis la Croatie vers la Bosnie Herzégovine effectués en dehors de toute procédure formelle et sans identification ni évaluation des situations individuelles, ainsi que de mauvais traitements infligés régulièrement aux migrants par les forces de l'ordre croates en toute impunité.

Dans un rapport de visite en Grèce²³⁸, le Comité contre la torture du Conseil de l'Europe fait une nouvelle fois part d'allégations solides et crédibles de refoulement à la frontière gréco-turque, rejoint également par le HCR qui appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie²³⁹. En Hongrie, le gouvernement a décidé en mars 2021 de proroger un décret qui autorise la police à renvoyer systématiquement et sommairement vers la Serbie toute personne interceptée aux motifs d'entrée et de séjour illégaux²⁴⁰. Selon le HCR, depuis 2016, les autorités hongroises ont expulsé 71 000 personnes. En septembre 2020, l'association Human Rights Watch publiait une enquête sur le refoulement d'environ 200 migrants par les autorités chypriotes arrivant du Liban à bord de plusieurs embarcations²⁴¹. Par ailleurs, l'association chypriote KISA a recensé, sur la base des statistiques de la police chypriote, le refoulement de 779 personnes au cours des huit premiers mois et demi de 2020²⁴², dénonçant l'impact de ces pratiques en matière de droits humains²⁴³. En juillet 2020, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a également condamné l'État polonais dans une

232 Commission européenne, *COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement*, C(2020) 2516 final, 16 avril 2020

233 FRA, Conseil de l'Europe, *Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes*, mars 2020.

234 The Guardian, *Revealed: 2,000 refugee deaths linked to illegal EU pushbacks*, 5 mai 2021.

235 Refugee Rights Europe, *Pushbacks and rights violations at Europe's Borders – The State of Play in 2020*.

236 FRA, *Migration : Fundamental rights issues at land borders*, 2020.

237 Conseil de l'Europe, Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, *Observations on summary returns of migrants from Croatia to Bosnia and Herzegovina*, 11 janvier 2021.

238 Conseil de l'Europe, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020*, 19 novembre 2020.

239 HCR, *Le HCR appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie*, 12 juin 2020.

240 HCR, *Le HCR dénonce les toutes dernières mesures entravant l'accès aux procédures d'asile en Hongrie*, 10 mars 2021.

241 Human Rights Watch, *Chypre : Expulsion sommaire de demandeurs d'asile en provenance du Liban*, 29 septembre 2020.

242 Infomigrants, *Chypre accusé de refoulements violents de migrants provenant du Liban*, A.D. Louam, 30 septembre 2020

243 KISA, EuroMed Rights, *Input for the Special Rapporteur's report on pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees, with a focus on pushbacks from Cyprus to Lebanon and Turkey*, 2021.

affaire où des ressortissants russes d'origine tchétchène qui se sont présentés à plusieurs reprises entre 2016 et 2017 à Brest-Terespol, point de passage frontalier avec la Biélorussie, où ils se sont vus refuser l'accès à la procédure d'asile malgré leurs demandes répétées de déposer une demande de protection internationale²⁴⁴. Selon la décision de la CEDH, les garde-frontières ont continuellement refoulé les personnes vers la Biélorussie sans examen de leur demande.

L'inquiétude est également partagée par les agences des Nations Unies. « *Le droit d'asile est mis en péril en Europe* » selon le HCR qui exhorte les États à « *enquêter sur les expulsions et les renvois de réfugiés et de demandeurs d'asile aux frontières maritimes et terrestres de l'Europe* »²⁴⁵. L'agence onusienne souligne la fréquence croissante et le systématisme des renvois aux frontières menés avec violence et abus de la part des forces de l'ordre. L'OIM appelle aussi « *l'Union européenne et ses États membres à prendre des mesures urgentes pour mettre fin aux refoulements, aux expulsions collectives et à l'usage de la violence contre les migrants et les réfugiés, y compris les enfants, aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE* »²⁴⁶. En juillet 2020, les députés européens ont demandé également une enquête sur les allégations de refoulement entre la Grèce et la Turquie. Lors de l'audition, la Commissaire Ylva Johansson a reconnu que « *les violences contre les demandeurs d'asile devaient faire l'objet d'enquêtes, non seulement en Grèce mais dans toute l'UE* »²⁴⁷.

Enfin, la fin de l'année 2020 a été aussi marquée par une remise en cause profonde de la responsabilité de l'UE dans les pratiques de refoulement, et notamment de l'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes, Frontex, suite à des allégations d'implication dans des opérations de refoulement de migrants en mer Egée entre la Turquie et la Grèce. Le 24 octobre 2020, le média allemand *Spiegel* publie au côté d'autres médias les résultats

d'investigations qui « *montrent pour la première fois que les responsables de Frontex sont conscients des pratiques illégales des gardes-frontières grecs – et sont en partie impliqués dans les refoulements eux-mêmes* »²⁴⁸. Vidéos, images satellite et récits comparés à l'appui, l'équipe de journalistes documente plusieurs cas de refoulements dans lesquels les équipes de Frontex auraient au minimum assisté sans réagir à des refoulements vers la Turquie de bateaux se trouvant dans les eaux grecques. Suite à ces accusations, une enquête interne est lancée par Frontex qui précise que « *jusqu'à présent, aucun document ou autre matériel n'a été trouvé pour étayer les accusations de violation du droit ou du code de conduite de Frontex* »²⁴⁹ et la Commission européenne requiert par la suite l'organisation d'une réunion extraordinaire du conseil d'administration de l'Agence²⁵⁰. À l'issue de celle-ci, un sous-groupe portant sur les droits fondamentaux et les aspects juridiques et opérationnels des activités de l'Agence est créé au sein du conseil d'administration, qui publie son rapport en janvier 2021²⁵¹. Le médiateur européen s'est également saisi de l'affaire en annonçant l'ouverture d'une enquête sur le mécanisme de plainte et son effectivité pour traiter les allégations de violations de droits fondamentaux et sur les capacités d'action de l'officier en charge des droits fondamentaux au sein de l'agence²⁵². La commission « libertés civiles » (LIBE) du Parlement européen a également organisé le 1^{er} décembre 2020 une audition du directeur exécutif de Frontex, Fabrice Leggeri²⁵³. Durant les échanges, le directeur assurait qu'il n'existe aucune preuve de la participation de Frontex à l'un des incidents récemment révélés par les médias et évoque un contexte géopolitique complexe en Méditerranée orientale dans une zone où la Grèce et la Turquie utiliseraient des cartes différentes engendrant des chevauchements de frontières maritimes qui compliquent les opérations notamment de recherche et de sauvetage.

244 HCR, *Le HCR demande à la Pologne de garantir l'accès des demandeurs d'asile à son territoire*, 24 juillet 2020.

245 HCR, *Le HCR prévient que le droit d'asile est mis en péril en Europe ; exhorte à faire cesser les renvois aux frontières et la violence contre les réfugiés*, 28 janvier 2021.

246 OIM, *L'OIM rappelle à mettre un terme aux refoulements et à la violence contre les migrants aux frontières extérieures de l'UE*, 9 février 2021.

247 Parlement européen, *Les députés demandent une enquête sur les allégations de refoulement de demandeurs d'asile à la frontière gréco-turque*, Communiqué de presse, 6 juillet 2020.

248 Spiegel International, *EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign*, 23 octobre 2020.

249 Frontex, *Frontex launches internal inquiry into incidents recently reported by media*, 27 octobre 2020.

250 Commission européenne, *Extraordinary meeting of Frontex Management Board on the alleged push backs on 10 November 2020*, 11 novembre 2020.

251 Frontex, *Conclusions of the Frontex Management Board's meeting of 20-21 January 2021*, 21 janvier 2021.

252 European Ombudsman, *Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) 'Complain Mechanism'*, 10 novembre 2020

253 Parlement européen, *Respect of fundamental rights in Frontex operations: MEPs demand guarantees*, 1 décembre 2020.

Le 6 juillet 2020, au cours d'une précédente réunion de la commission des libertés civiles²⁵⁴, Fabrice Leggeri avait assuré aux eurodéputés que Frontex n'était pas impliquée dans les refoulements et avait qualifié l'incident avec l'équipe danoise à bord de l'un des navires de l'Agence de "malentendu". Ces allégations de refoulement contre l'Agence européenne ne sont cependant pas nouvelles et ont déjà fait l'objet de plusieurs dénonciations et rapports. Le forum consultatif de Frontex²⁵⁵ avait exprimé son inquiétude dans son rapport annuel²⁵⁶. Il pointait du doigt l'absence de véritable système de contrôle permettant de prévenir et de traiter les violations potentielles des droits fondamentaux dans les activités de l'Agence.

© Fabien Toulimé



La protection des réfugiés en Grèce : un double discours

par **Minos Mouzourakis**,

responsable juridique et plaidoyer pour l'organisation grecque Refugee Support Aegean (RSA)

L'évolution du système d'asile grec en 2020-2021 est marquée par un double discours de l'État notamment en matière de gestion des arrivées, d'accueil des demandeurs d'asile et de politique d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.

Le gouvernement grec se félicite en premier lieu de sa politique de forte diminution des arrivées irrégulières en 2020 incluant un déni total²⁵⁷ des allégations de refoulements²⁵⁸ aux frontières terrestres et maritimes, voire depuis des locaux de l'État tels que « Megala Therma » à Lesbos, où les primo-arrivants sont privés de leur liberté pendant plus d'un mois sans enregistrement. Le HCR a notamment appelé les autorités grecques à enquêter sur les refoulements maritimes et terrestres avec la Turquie alors que les allégations ont augmenté depuis mars 2020²⁵⁹. De plus, le gouvernement a renouvelé²⁶⁰ pour la cinquième année consécutive l'application exceptionnelle d'une procédure « rapide » à la frontière, incluant des dérogations au droit d'asile réservées aux cas d'afflux « massifs ». L'année 2020 a également été marquée par la décision du président turc à la fin du mois de février de ne plus contrôler le départ des réfugiés depuis son pays vers l'UE. En conséquence, des milliers de personnes se sont rassemblées à plusieurs points de passage vers la Grèce et la Bulgarie, dans l'espoir de rejoindre l'UE. En réponse, la Grèce a décidé plusieurs mesures parmi lesquelles une suspension de la procédure d'asile pendant une durée d'un mois, contraire au droit international²⁶¹.

254 Parlement européen, *LIBE Committee meeting*, 6 juillet 2020.

255 Le forum consultatif est composé de représentants du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), de la FRA, du HCR, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation mondiale pour les migrations (OIM), et d'organisations de la société civile.

256 Frontex, *Consultative Forum Annual Report 2019, 2020*

257 Refugee Support Aegean, *Official reactions and positions on pushbacks: a timeline*, 29 décembre 2020.

258 Refugee Support Aegean, *Greek civil society requests European commission assessment on respect of EU asylum law safeguards at the Greek borders*, 28 Avril 2021.

259 HCR, *Le HCR appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie*, 12 juin 2020.

260 Refugee Support Aegean, *EU-Turkey deal: Rule of law capture by a Statement*, 16 mars 2021. Voir par ailleurs Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*, édition 2020. P. 78

261 HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, 2 mars 2020 ; Refugee Support Aegean, *Rights denied during Greek asylum procedure suspension*, 30 avril 2020.

Bien que le gouvernement renouvelle²⁶² ses engagements pour renforcer la capacité d'accueil des demandeurs d'asile, notamment auprès du Conseil de l'Europe en charge de l'exécution de l'arrêt *M.S.S.*²⁶³ de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) depuis une décennie, une politique de restriction est menée au niveau national. Depuis 2020, le Ministère des migrations et de l'asile met en œuvre un plan de « décongestion » du dispositif d'accueil, par la fermeture de plus de 5 500 de places d'hébergement en hôtels offertes par le programme « FILOXENIA » et de plus de 5 000 places suite à la clôture des centres de Kara Tepe à Lesbos et de Skaramangas et Volvi en péninsule. L'objectif est d'instaurer un régime de « centres fermés et contrôlés ». Les effets de cette transformation sont fortement ressentis sur les îles, où les conditions dans les centres d'accueil et d'identification (« hotspots ») demeurent inhumaines²⁶⁴. La CEDH traite plus d'une dizaine de dossiers²⁶⁵ sur les conditions des hotspots de Lesbos, Chios, Samos et Kos. L'incendie du camp de Moria²⁶⁶ en septembre 2020 a laissé des milliers de réfugiés sans abri, jusqu'à la construction précipitée du camp temporaire de Mavrovouni, dit « Moria 2.0 »²⁶⁷. Dès septembre 2020, la CEDH avait prévenu²⁶⁸ par le biais de mesures provisoires que les conditions dans le nouveau hotspot n'étaient pas conformes aux droits fondamentaux. Toute alternative à l'hébergement dans les hotspots a été supprimée en trois étapes : interdiction de financement d'appartements sur les îles dans le cadre du programme « ESTIA » financé par la Commission européenne ; fermeture des centres Píkpa à Lesbos et Leros (en violation de procédures de mesures provisoires en cours auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme) ;²⁶⁹ fermeture²⁷⁰ du centre municipal

de Kara Tepe à Lesbos. En parallèle, au moins quatre projets de relocalisation de demandeurs d'asile et de réfugiés vulnérables vers d'autres États membres de l'UE volontaires ont été entamés en 2020. À la fin avril 2021, 3 859 relocalisations avaient été organisées vers une dizaine d'États membres²⁷¹. Cependant le manque de clarté sur les procédures dans ces différents programmes est un enjeu majeur.

De plus, depuis 2020, l'État accentue la pression sur les bénéficiaires d'une protection internationale pour qu'ils soient immédiatement indépendants et autonomes. La « période de grâce » dans le système d'accueil pour les réfugiés a été réduite de six mois à 30 jours, sans aucune mesure afin de garantir la transition vers une intégration durable et réussie. L'exercice des droits sociaux demeure illusoire en l'absence même des documents requis pour leur mise en œuvre, compte tenu des retards²⁷² de plusieurs mois – voire plus d'un an – pour la délivrance des titres de séjour. Dans le cadre de la pandémie de Covid-19, des centaines de bénéficiaires d'une protection se sont retrouvés sans abri²⁷³ à Athènes. Certains ont été transférés lors d'opérations policières dans des camps de la région (Malakasa, Elaionas, Skaramangas, Thiva), voire dans des centres de détention (Amygdaleza). En tant que « résidents non-enregistrés », ils vivent en précarité, sans accès aux conditions matérielles offertes aux demandeurs d'asile. Le seul programme d'intégration, HELIOS, offre une aide financière temporaire à ceux qui parviennent à obtenir un contrat de bail. Or, plus de 5 324 bénéficiaires²⁷⁴ ont cessé de recevoir l'allocation. Ces personnes se retrouvent de nouveau sans abri.

262 Gouvernement grec, *Communication in the M.S.S. and Rahimi cases*, 16 mars 2021.

263 CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, App No 30696/09, 21 janvier 2011.

264 HCR, *Le HCR appelle à une action décisive pour mettre fin aux conditions alarmantes dans les îles de la mer Égée*, 7 février 2020. ; HCR, *Il faut agir maintenant pour soulager les souffrances dans les centres de réception des îles grecques – Filippo Grandi, chef du HCR*, 21 février 2020.

265 CEDH, *A.R. et autres c. Grèce*, App No 59841/19, Communiquée le 4 janvier 2021.

266 Refugee Support Aegean, *Lesvos-Moria nightmare for thousands of refugees*, 17 septembre 2020. ; HCR, *Le HCR est choqué par les incendies au centre de réception de Moria et renforce son soutien aux demandeurs d'asile affectés*, 11 septembre 2020. ; HCR, *Le HCR offre son soutien alors qu'un violent incendie a détruit un centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Moria*, 9 septembre 2020. ; HCR, *Grèce : les tout derniers développements sur la situation à Lesbos après les incendies à Moria*, 18 septembre 2020. ; HCR, *Le HCR intensifie l'aide urgente en abris aux demandeurs d'asile de Moria et appelle à des solutions à long terme pour remédier à la surpopulation dans les îles grecques*, 15 septembre 2020.

267 Refugee Support Aegean, *Moria 2.0: Trapped refugees at the mercy of winter*, 1 décembre 2020.

268 Refugee Support Aegean, *European Court of Human Rights orders Greece to safeguard asylum seekers' life and limb on Lesbos*, 24 septembre 2020.

269 Refugee Support Aegean, *Forcible evacuation of PIKPA in contempt of Strasbourg proceedings: The timeline of a flagrant violation of legality*, 3 décembre 2020.

270 Refugee Support Aegean, *Another dignified reception facility shut down*, 24 avril 2021.

271 OIM Greece, *Voluntary scheme for the relocation from Greece to other European countries*, 28 avril 2021.

272 Refugee Support Aegean, *Beneficiaries of international protection in Greece - Access to documents and socio-economic rights*, 22 mars 2021.

273 Refugee Support Aegean, *Recognised but unprotected: The situation of refugees in Victoria Square*, 3 août 2020.

274 OIM, *HELIOS Factsheet*, 26 avril 2021.

Tout en insistant sur l'obligation des réfugiés de s'intégrer rapidement dans la société grecque, l'État a délivré plus de 13 000 titres de voyage aux titulaires de protection internationale depuis l'été de 2020, leur permettant de quitter le pays pour une période de 90 jours. Le ministre des Migrations et de l'asile a confirmé en avril 2021 le départ de réfugiés en possession de titres de voyage vers l'Europe, sans toutefois préciser l'obligation de la Grèce de les réadmettre. Compte tenu des conditions auxquelles font face les réfugiés en Grèce, les réadmissions de titulaires de protection soulèvent des questions importantes en matière de droits fondamentaux.

Dix ans après l'arrêt *M.S.S.* sur les transferts « Dublin » des demandeurs d'asile, le renvoi de réfugiés statutaires vers la Grèce devient un enjeu majeur du régime d'asile européen commun (RAEC). Au moins trois cours supérieures allemandes (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat) ont statué contre les renvois de titulaires de protection vers la Grèce en 2021. Le Conseil d'État néerlandais revoit également sa propre jurisprudence sur la question. Quant à Strasbourg, la CEDH instruit deux requêtes, *Darvesh*²⁷⁵ et *Alaa Assaad*²⁷⁶ sur des violations de l'article 3 liées au renvoi de réfugiés statutaires des Pays-Bas vers la Grèce.

Cinq ans de mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a été présentée comme ayant pour objet de mettre fin aux arrivées irrégulières depuis la Turquie, d'améliorer les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie, et de mettre en place des voies légales d'accès pour les réfugiés syriens vers l'Europe. Selon la Commission, « la déclaration UE-Turquie de 2016 est l'expression d'une coopération et d'un dialogue plus approfondis avec la Turquie »²⁷⁷. Elle souligne par ailleurs « une diminution substantielle du nombre de franchissements irréguliers de la Turquie vers la Grèce. Même si les incidents tragiques se sont poursuivis, le nombre de vies perdues en mer Égée a considérablement diminué »²⁷⁸.

La mise en œuvre de la déclaration a été particulièrement complexe au cours de l'année 2020. À la fin du mois de février 2020, le nombre d'arrivées a augmenté significativement suite à des encouragements turcs pour emprunter la route terrestre vers l'Europe en passant par la Grèce, amenant le Conseil de l'UE des ministres de l'Intérieur et des affaires étrangères à appeler la Turquie à respecter la déclaration UE-Turquie. L'UE a également dénoncé l'utilisation de la pression migratoire par la Turquie à des fins politiques, notamment dans la gestion du conflit syrien. La crise sanitaire a continué de chambouler, de manière durable, la mise en œuvre de la déclaration. Invoquant les restrictions liées à la crise sanitaire, les autorités turques ont suspendu les retours au titre de l'accord à partir de mars 2020. Ainsi, seuls 139 retours ont eu lieu en 2020 dans ce cadre, dont 53 en janvier, 63 en février et 23 en mars²⁷⁹. À la fin du mois d'avril 2021, les retours n'avaient pas encore repris et la Grèce avait introduit une demande officielle de réadmission de 1 450 demandeurs d'asile déboutés en janvier 2021²⁸⁰. Au total, entre avril 2016 et mars 2020, 2 140 retours ont eu lieu depuis la Grèce vers la Turquie dans le cadre cet accord.

275 CEDH, *Darvesh c. Grèce et Pays-Bas*, App No 52334/19, Communiquée le 29 janvier 2020.

276 CEDH, *Alaa Assaad c. Pays-Bas*, App No 31007/20, Communiquée le 16 octobre 2020.

277 Commission européenne, *Un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020.

278 Commission européenne, *Communication conjointe au Conseil européen, État des lieux en ce qui concerne les relations politiques, économiques et commerciales entre l'UE et la Turquie*, JOIN(2021) 8 final, 20 mars 2021.

279 HCR Grèce, *Return from Greece to Turkey*, 31 Mars 2020.

280 Commission européenne, *Communication conjointe au Conseil européen*, Op.cit.

35% sont des ressortissants pakistanais, 19% des Syriens et 10% des Algériens. 42% ont reçu une décision négative en appel à leur demande d'asile et 23% n'ont pas déposé de demande d'asile. Dans une note d'analyse juridique, deux associations soulignent le coût exorbitant pour les demandeurs d'asile, les communautés locales en Grèce et pour les standards légaux grecs en matière d'asile que la déclaration a eu au cours des cinq dernières années²⁸¹. Le droit grec en matière d'asile a été profondément aménagé, avec le soutien de l'UE, au dépend des garanties procédurales et de la protection des migrants et des réfugiés afin de permettre la mise en œuvre de l'accord.

Alors que les tensions sont toujours vives en Méditerranée orientale, le Conseil européen indique le 25 mars 2021 qu'« en ce qui concerne la gestion des migrations, dans le cadre de la stratégie plus large de l'UE englobant toutes les routes migratoires, la coopération avec la Turquie devrait être renforcée, notamment dans des domaines tels que la protection des frontières, la lutte contre la migration illégale, ainsi que le retour en Turquie de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile rejetés, conformément à la déclaration UE-Turquie, appliquée de manière non discriminatoire »²⁸². Le Conseil européen invite également la Commission à présenter une proposition au Conseil pour la poursuite des financements en faveur des réfugiés syriens en Turquie, ainsi qu'en Jordanie, au Liban et dans d'autres parties de la région.

© Fabien Toulmé



Les opérations de recherche et de sauvetage à l'épreuve de la crise sanitaire

Les capacités de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée sont restées limitées et entravées au cours de l'année 2020, et n'ont pas échappé à l'impact de la crise sanitaire. Au niveau européen, l'opération EUNAVFOR MED Sophia, qui avait permis le secours de près de 45 000 personnes depuis 2015²⁸³, avait déjà été réduite en mars 2019 avec la suspension du déploiement des moyens navals de l'opération, avant d'être finalement remplacée le 31 mars 2020 par l'opération EUNAVFOR MED Irini. Si l'opération Sophia avait pour première mission de démanteler le modèle économique des passeurs et de renforcer le soutien aux garde-côtes libyens, celui de l'opération Irini se concentre avant tout sur le respect de l'embargo des Nations unies sur la Libye²⁸⁴. Parmi ses tâches secondaires, figurent le renforcement de capacités des garde-côtes libyens et la participation à la lutte contre les modèles économiques des réseaux de trafic et de traite des êtres humains grâce à la collecte d'informations et des patrouilles d'avions. De plus, son périmètre d'action se concentre sur la partie orientale de la zone de recherche et de secours libyenne et les hautes mers entre la Grèce et l'Égypte, limitant ainsi les possibilités de rencontrer des migrants en situation de détresse en mer. Par ailleurs, toute prolongation de mandat est conditionnée à l'absence d'appel d'air qui serait causé par la dite opération, une conditionnalité peu pertinente dès lors que des vies humaines sont en jeu et que ledit « appel d'air » n'a jamais été démontré.

Les associations ont poursuivi leur mobilisation afin d'assurer le devoir de recherche et de sauvetage en mer. Leur action reste cependant entravée avec environ 50 procédures criminelles ou administratives recensées par l'agence des droits fondamentaux (FRA) entre 2017 et 2020 intentées contre les navires ou des membres d'équipage par l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, Malte, les Pays-Bas et l'Espagne. 10 nouvelles procédures ont été engagées entre juin 2019

281 Refugee Support Aegean, Stiftung Pro Asyl, *EU-Turkey deal: 5 years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, Mars 2021.

282 Déclaration des membres du Conseil européen, SN 18/21, 25 mars 2021.

283 Conseil de l'UE, *Infographie – Vies sauvées lors des opérations de l'UE en Méditerranée (2015-2021)*, 16 avril 2021.

284 Official Journal of the European Union, Council Decision (CFSP) 2020/472 of 31 March 2020 on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI).

et juin 2020, dont sept en Italie. Au 15 juin 2020²⁸⁵, seuls trois navires étaient opérationnels en mer Méditerranée : l'*Astral*, le *Sea Watch*, et le *Mare Jonio*. Sur quinze navires et deux avions de reconnaissance déployés en juin 2020, cinq étaient retenus en port à cause de procédures judiciaires et les autres à cause des mesures sanitaires liées au Covid-19 ou pour d'autres raisons. En décembre 2020, la FRA publie une nouvelle mise à jour des données²⁸⁶ : cinq navires sont alors opérationnels, dont seulement deux menant des opérations de secours et de sauvetage (*Aita Mari*, *Open Arms*), les autres assurent des missions de reconnaissance et de suivi. Entre juin et décembre 2020, deux nouveaux navires (*Sea Watch 4*, *Louise Michel*) et un nouvel avion de reconnaissance (*Seabird*) ont débuté leurs opérations. Les navires ont rapidement dû interrompre leurs activités et rester aux ports pour saisies administratives. Neuf nouvelles procédures ont été engagées au cours des six derniers mois, quasi-exclusivement en Italie.

Les opérations de débarquement ont également continué à rencontrer des obstacles importants malgré les multiples discussions et les accords élaborés en 2019. La crise sanitaire a de surcroît complexifié la situation. Le 7 avril 2020, l'Italie annonce, par le biais d'un décret signé par quatre ministres, qu'elle ne peut plus être considérée comme un port sûr pour les migrants secourus en mer en dehors des eaux nationales par des navires battant pavillons étrangers à cause de la pandémie²⁸⁷. Dans la foulée, Malte annonce également la fermeture de ses ports à cause du Covid-19 et informe la Commission européenne qu'elle ne peut plus être considérée comme un lieu sûr pour les migrants secourus en mer²⁸⁸. Dans le même temps, de l'autre côté de la Méditerranée, la Libye se déclare également comme port non sûr et aurait refoulé un de ses propres navires avec 280 migrants à bord. Un communiqué de presse de l'OIM²⁸⁹ indique que la Libye se déclare comme port non sûr à cause

de l'intensification du conflit qui toucherait aussi le port de Tripoli. Le gouvernement d'Al Serraj déclare ne presque plus avoir le contrôle sur ce port, où l'assistance est de plus en plus complexe à assurer à cause du Covid-19.

Tout au long de l'année, les cas de navires ne pouvant débarquer et de naufrage se sont multipliés²⁹⁰. Dans ce contexte, l'OIM demande aux États membres de l'UE de mettre en place un dispositif de débarquement clair, stable et durable et de stopper le retour des migrants secourus en mer vers la Libye²⁹¹. L'organisation rappelle aussi que malgré les mesures de restrictions pour lutter contre la pandémie, elles doivent être non discriminatoires, respecter le droit international et prioriser la protection des plus vulnérables. En avril 2020, des députés européens demandent également l'arrêt de la coopération et du financement des garde-côtes libyens au regard des violations répétées des droits humains des demandeurs d'asile²⁹². En mai 2020, le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme demande un moratoire sur toutes les interceptions et les retours de migrants en Libye, et appelle à poursuivre les opérations de sauvetage malgré la pandémie²⁹³. Le Haut-commissariat alerte par ailleurs sur des allégations « *d'appels de détresse restés sans réponses ou ignorés* » remettant sérieusement en question les engagements des États.

Un enjeu supplémentaire pesant sur le débarquement est celui de la quarantaine à cause de la pandémie. Les migrants secourus doivent rester isolés sur les navires, parfois dans des navires commerciaux ou de tourisme inadaptés à leur prise en charge. Le gouvernement maltais annonce alors à l'été 2020 vouloir utiliser des navires pour assurer la quarantaine des migrants en mer²⁹⁴. Selon l'appel d'offre publié par le gouvernement, les navires doivent accueillir jusqu'à 200 migrants en mer pendant un mois maximum. L'Italie a également appliqué une

285 FRA, *June 2020 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 19 juin 2020.

286 FRA, *December 2020 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 18 décembre 2020.

287 InfoMigrants, *Coronavirus: l'Italie décrète que ses ports ne sont pas sûrs pour les arrivées de migrants*, 8 avril 2020 ; The Guardian, *Italy declares open ports 'unsafe' to stop migrants arriving*, 8 avril 2020.

288 Time of Malta, *Malta says it will not accept any more migrants because of COVID-19*, 9 avril 2020.

289 OIM, *Libya considers its ports unsafe for the disembarkation of migrants*, 9 avril 2020.

290 HCR, *Le HCR et l'OIM exhortent les États européens à autoriser le débarquement de migrants et de réfugiés secourus en mer et qui se trouvent à bord des navires Captain Morgan*, 21 mai 2020 ; HCR, *L'OIM et le HCR appellent à une réaction urgente après la mort de 45 personnes dans le naufrage le plus meurtrier enregistré en 2020 au large des côtes libyennes*, 19 août 2020 ; HCR, *Le HCR et l'OIM appellent au débarquement urgent des réfugiés et des migrants secourus en mer Méditerranée centrale*, 29 août 2020 ; HCR, *L'ICS, le HCR et l'OIM appellent les États à mettre fin à la crise humanitaire à bord d'un navire marsand en Méditerranée*, 7 septembre 2020.

291 OIM, *IOM call for European Solidarity and Action on Mediterranean rescue amid COVID-19*, 9 avril 2020.

292 Parlement européen, *les députés demandent l'arrêt de la coopération et du financement des garde-côtes libyens*, 28 avril 2020.

293 ONU Info, *COVID-19: l'ONU demande un moratoire sur les renvois de migrants en Libye*, 8 mai 2020.

294 Times of Malta, *14 companies bid to hold migrants in offshore quarantine centre*, 11 août 2020.

stratégie similaire pour limiter l'accueil dans le *hotspot* de Lampedusa²⁹⁵.

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe alerte également sur les progrès très limités des États membres en matière de sauvetage²⁹⁶. Étudiant les mesures mises en place entre juillet 2019 et décembre 2020, son rapport dresse un bilan inquiétant de la mise en œuvre des recommandations en matière de sauvetage des migrants en mer publiées en 2019²⁹⁷. Les naufrages se sont poursuivis de manière fréquente et les capacités de sauvetage n'ont pas été renforcées par les États le long de la Méditerranée centrale. Malgré les multiples rapports et appels des organisations internationales et des associations, les débarquements en Libye se sont poursuivis avec 11 891 personnes débarquées, 34% de plus qu'en 2019. La Commissaire a ainsi de nouveau appelé les États membres à agir pour sauver des vies, « *il s'agit là d'une question de vie ou de mort - mais aussi de la crédibilité de l'engagement des pays européens à l'égard des droits de l'homme* » a-t-elle conclu. Un enjeu et une responsabilité auxquels l'UE doit répondre, notamment dans le cadre du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile²⁹⁸.

Comment sont gérées les arrivées maritimes en Espagne, en Italie et à Malte ?

En l'absence de cadre européen commun²⁹⁹ définissant précisément les dispositifs que doivent mettre en place les États pour accueillir les migrants secourus en mer, évaluer leurs besoins – notamment en matière de protection internationale –, et mener les procédures adaptées à leur situation, le parcours proposé dans chacun des principaux pays présente des spécificités. La comparaison de ces différents systèmes nationaux permet de mettre en lumière des pratiques très diverses, et la nécessité d'une harmonisation respectueuse des droits fondamentaux dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun.

© Fabien Toulimé



295 Ministère de l'intérieur, *Sbarchi a Lampedusa, altre 3 navi per la sorveglianza sanitaria dei migranti*, 30 août 2020.

296 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean – Follow-up report to the 2019 Recommendation*, mars 2021.

297 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lives saved? Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, juin 2019.

298 Voir *infra* dans ce chapitre

299 Le droit européen, notamment le régime d'asile européen commun, pose un cadre juridique qui s'impose aux États. Cependant, la déclinaison concrète en termes de dispositifs d'accueil et d'accompagnement demeure complexe et sujette à de nombreuses marges de manœuvre nationales.

	Espagne ³⁰⁰	Italie ³⁰¹	Malte ³⁰²
Mécanisme général de gestion des arrivées maritimes	<p>Le gouvernement a mis en place un nouveau système de gestion et d'accueil des migrants et des réfugiés arrivant par la mer sur les côtes d'Andalousie depuis 2018-2019. Un nouvel organisme coordinateur – Mando Unico – est en charge de coordonner tous les acteurs engagés dans le premier accueil des arrivées maritimes incluant les garde-côtes, la police espagnol, FRONTEX et les associations.</p> <p>De nouveaux centres de rétention (Centros de Atención Temporal de Extranjeros, CATE) et des centres humanitaires d'accueil (Centros de Atención de Emergencia y Derivación, CAED) ont été créés afin de répondre à l'augmentation des arrivées maritimes.</p>	<p>Mise en œuvre depuis 2015, l'approche <i>hotspot</i> prévoit une plateforme d'identification et d'enregistrement des migrants et les oriente vers les procédures selon l'expression d'un besoin de protection. Le cadre légal italien prévoit que les migrants appréhendés pour traversée irrégulière des frontières internes ou extérieures de l'Italie après une opération de sauvetage en mer soient orientés vers un « point de crise » et un centre de premier accueil. Ils sont alors identifiés, enregistrés, informés de la procédure d'asile, de la relocalisation et du retour volontaire.</p> <p>À la fin 2020, quatre <i>hotspots</i> étaient opérationnels dans la région des Pouilles (Taranto) et en Sicile (Lampedusa, Pozzallo, Messina). Par ailleurs, le centre situé à Monastir en Sardaigne fonctionne comme tel même s'il n'est pas désigné officiellement comme un <i>hotspot</i>.</p>	<p>Depuis la décision en juin 2018 du gouvernement italien de se retirer de l'accord conclu en 2014 entre l'Italie et Malte sur l'accueil des migrants secourus en mer Méditerranée, les migrants secourus dans la zone de recherche et de sauvetage maltaise sont débarqués à Malte. Les autorités ont ainsi remplacé le système d'accueil en place par un placement systématique en rétention de tous les migrants arrivés de manière irrégulière à Malte, sur la base de différents régimes juridiques en grande partie orientés par la nationalité des personnes. Les demandeurs venant de pays d'origine sûrs sont détenus dans le cadre de la directive Accueil ; les autres demandeurs peuvent être placés en rétention dans le cadre d'une disposition nationale en matière de santé ou dans le cadre d'aucun régime légal.</p>
Privation de liberté et placement en rétention	<p>Tous les adultes qui arrivent sur le territoire par bateau sont privés de liberté et placés en rétention pendant une durée maximale de 72 heures dans des centres d'identification et d'enregistrement. Les familles et les mères voyageant avec leurs enfants sont également placées en rétention.</p>	<p>Le décret 113/2018 a introduit la possibilité de placer en rétention jusqu'à 30 jours les personnes dont la nationalité ne peut pas être déterminée dans des installations dans des places spéciales à des fins d'identification. Cependant, celles-ci n'ont pas jamais été désignées.</p> <p>Les demandeurs d'asile ne se voient pas remettre de décision de privation de liberté ne permettant donc pas de procédure d'appel ou de contrôle juridictionnel.</p>	<p>Tous les migrants arrivés par la mer et débarqués à Malte sont automatiquement placés en rétention sans aucune forme d'évaluation soit dans la zone fermée du centre de premier accueil de Marsa ou soit au centre de rétention de Safi considéré aujourd'hui comme une extension du centre de premier accueil. Ce placement en rétention dans le cadre de ce règlement sanitaire concerne la grande majorité des personnes secourues et débarquées à Malte.</p> <p>Cette pratique de privation de liberté systématique a été condamnée par des associations et le HCR alertant sur l'absence de motif valable pour placer en rétention des demandeurs d'asile sans qu'un droit de recours ne soit accessible.</p>

300 Les informations collectées sur l'Espagne sont issues du rapport AIDA – Espagne, 2021.

301 Les informations collectées sur l'Italie sont issues de plusieurs sources d'informations: Rapport AIDA – Italie, 2021 ; Infomigrants, *What happens to migrants are rescue at sea and land in Italy*, 21 mars 2021 ; EASO, *Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation*, 10 septembre 2019 ; EASO 2020 Report ; ASGL, InLimine Project, *Standard Operating Procedures for ad hoc relocation exercises*, 29 novembre 2020 ; Ammirati, A., Gennari, L. and Massimi, A., *Forced Mobility and the Hotspot Approach: The Case of the Informal Disembarkation Agreements*, 2020.

302 Les informations collectées sur Malte sont issues de plusieurs sources d'informations: Rapport AIDA – Malte 2020 ; Rapport AIDA – Malte 2021 ; EASO, *Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation*, 10 Septembre 2019.

	Espagne	Italie	Malte
Conditions d'accueil	<p>L'inefficacité des deux centres mis en place (CATE et CAED) a été souligné notamment au regard des conditions d'accueil inadaptées. Des inquiétudes importantes portent sur l'accès aux centres, la surpopulation et les conditions de vie précaires. Normalement les hommes sont séparés des femmes dans les centres d'accueil. Plusieurs associations ont appelé à un mécanisme de solidarité territoriale permettant la relocalisation des migrants et des demandeurs d'asile entre les communautés autonomes afin d'éviter aux personnes d'être bloquée sur les îles Canaries. Euromed Rights a également appelé le gouvernement à augmenter le nombre de places sur les îles Canaries afin de garantir un hébergement pour tous les migrants débarqués et accélérer les transferts vers le continent</p>	<p>Les conditions d'accueil dans les hotspots varient selon le nombre de personnes accueillies. Compte tenu de la politique informelle de redistribution des migrants débarqués et la lenteur des procédures en place, les migrants restent durant de longues périodes dans des conditions de surpeuplement, d'hygiène insuffisante, et sont souvent privés <i>de facto</i> de liberté.</p>	<p>Les conditions dans les centres de rétention ou dans les zones fermées du centre de premier accueil de Marsa sont difficiles et précaires, et se détériorent depuis 2018 à cause de la surpopulation. Les personnes sont retenues dans des casernes militaires qui n'offrent pas de conditions d'accueil sanitaires adéquates. Les hommes sont généralement séparés des femmes, ainsi que des familles. Par ailleurs, les associations soulignent que des mineurs ont été placés dans des espaces communs aux adultes à cause de la surpopulation.</p>
Mesures sanitaires et/ou relatives à la crise sanitaire du Covid-19	<p>Après le débarquement, la Croix rouge et le HCR mènent une évaluation médicale et préparent une carte sanitaire pour chaque personne, distribuent des vivres, des vêtements sec et un kit d'hygiène.</p>	<p>Dix jours de quarantaine ont été mis en place sur des navires spéciaux gérés par la Croix rouge italienne, après la phase d'identification et d'entretien. Cette durée peut être prolongée si un cas positif est identifié.</p> <p>Après la quarantaine, les personnes sont orientées vers les centres d'accueil. Les migrants irréguliers qui ne souhaitent pas demander l'asile sont placés en centre de rétention.</p> <p>Les associations ont souligné un manque d'accès à des soins médicaux et psychologiques.</p> <p>En 2020, les hotspots ont également été utilisés comme des lieux de quarantaine. Les associations ont rapporté des situations de surpopulation et d'un régime de rétention de facto au-delà de la période de quarantaine.</p>	<p>Le gouvernement utilise une disposition nationale qui permet, en cas de « motif de suspecter qu'une personne puisse disséminer une maladie », de « restreindre les mouvements de cette personne » pendant un délai de quatre semaines, extensible jusqu'à 10 semaines « afin de finaliser les tests microbiologiques lorsque c'est nécessaire ». Il apparaît que les demandeurs ne sont pas forcément libérés après les vérifications médicales, mais lorsqu'une place se libère dans les centres ouverts.</p> <p>Dans le cadre de la crise sanitaire, le gouvernement a fait appel à quatre navires privés (croisière, tourisme) pour placer les migrants en quarantaine. 425 personnes ont été placées sur ces navires sans accès aux associations, à une aide juridique ou au HCR, pendant plusieurs semaines, avant d'être placés en détention.</p>

	Espagne	Italie	Malte
Accès à une aide juridique et à l'information	<p>Les migrants ne reçoivent pas d'assistance légale dans les 72 heures après leur arrivée comme cela est prévu par la loi. Les personnes placées en rétention n'ont pas de contact avec l'extérieur et ne sont pas autorisées à joindre leur famille. Des lacunes importantes sont à noter en matière d'accès à un service d'interprétariat. De nombreux acteurs s'alarment des violations de droits des migrants arrivant sur les îles Canaries. Le HCR a appelé au renforcement de l'accès à l'information et à une assistance légale sur les îles Canaries. En juillet 2020, elle a annoncé le déploiement d'agents de protection sur l'archipel afin de soutenir les organisations et les institutions dans l'identification des besoins de protection des nouveaux arrivants afin de les orienter vers la procédure d'asile.</p>	<p>Selon les procédures standards opérationnelles en place dans les <i>hotspots</i>, la communication d'information dans une langue compréhensible sur la législation actuelle en matière de migration et d'asile doit être garantie, ainsi que des informations précises sur le fonctionnement de la procédure d'asile. Cependant, il apparaît que des problématiques persistent selon les associations.</p>	<p>Les personnes placées en détention ne sont pas systématiquement informées de leur droit par les autorités. Seul le HCR Malte pouvait informer les personnes en rétention, et certaines associations au cas par cas. La crise sanitaire a aggravé l'accès aux centres d'accueil et de rétention. En cas de relocalisation vers un autre État membre après un débarquement, les demandeurs ont un accès limité aux associations et à une aide juridique et manquent d'informations sur leurs droits et leurs obligations. Certains ont pu se retrouver dans un vide juridique sans être orientés, sélectionnés ou pris en charge par un État membre volontaire, et restent en attente en centre d'accueil, privés de liberté. Le nouvel accord opérationnel de soutien de l'EASO à Malte prévoit le développement de matériels d'informations et l'organisation de sessions d'informations adaptées.</p>
Accès à la procédure d'asile	<p>Toutes les personnes débarquées se voient remettre une décision d'éloignement. Si la personne décide de déposer une demande d'asile, sa décision d'éloignement est suspendue durant la procédure d'asile et sera de nouveau valable en cas de rejet de sa demande de protection.</p> <p>Aux îles Canaries, les associations soulignent de graves violations de droits dans l'accès à la procédure d'asile. Le défenseur des droits espagnol a également alerté sur le traitement de certains migrants selon leur nationalité. En pratique, si une personne vient d'Afrique sub-saharienne ou d'Asie, elle est orientée vers une association dans les 72 heures, alors que les autres nationalités (Marocains, Algériens) sont placées en rétention.</p>	<p>Les personnes arrivant dans les <i>hotspots</i> sont orientées vers une procédure d'asile ou d'éloignement selon une évaluation sommaire (questionnaire, questions orales sur leur motif de voyage vers l'Italie). Les associations soulignent que les personnes peuvent être classées selon leur nationalité. Les migrants venant de pays considérés comme sûrs (par exemple la Tunisie) sont classés comme migrants économiques les empêchant ainsi d'accéder à une procédure d'asile et se voient remettre une décision d'éloignement.</p>	<p>Les accords de relocalisation ont empêché de nombreux demandeurs d'asile d'accéder à la procédure et au territoire durant le temps nécessaire pour sécuriser un accord entre les États pour permettre le débarquement. Les migrants débarqués ne sont pas autorisés à déposer une demande d'asile auprès des autorités maltaises et ne sont pas informés des démarches à faire, bien que les autorités des États membres soient déployées au centre d'accueil de Marsa pour organiser les entretiens. Par conséquent, la procédure Dublin ne peut être initiée. Pour les demandeurs privés de liberté, des retards importants de plusieurs semaines voire mois sont constatés pour enregistrer leur demande. Depuis juillet 2019, l'EASO soutient les autorités dans l'enregistrement des demandes d'asile, la procédure Dublin et la détermination du statut de réfugiés. L'agence apporte également son soutien dans les programmes de relocalisation, dans lesquels il apparaît que les demandeurs peuvent être prioritaires à l'enregistrement.</p>

	Espagne	Italie	Malte
Type de procédure d'asile	La procédure à la frontière est appliquée tous les demandeurs d'asile qui déposent une demande dans les aéroports, les ports, aux frontières extérieures, et dans les centres de rétention. Tant que la procédure à la frontière s'applique, le demandeur n'a pas le droit d'entrer sur le territoire espagnol	La procédure à la frontière est appliquée à toutes les personnes débarquées aux frontières maritimes considérant que ces personnes ont évité ou essayé d'éviter le contrôle aux frontières. Elle s'applique également aux demandeurs d'asile venant de pays d'origine sûr. Dans ce cas, l'ensemble de la procédure doit se dérouler à la frontière ou en zone de transit	Il n'y a pas procédure à la frontière.
Évaluation et prise en charge de la vulnérabilité	Amnesty International a alerté des entretiens collectifs inadaptés dans un rapport sur l'identification des victimes de traite des êtres humains. De manière générale, le manque de professionnels spécialisés et formés aux enjeux migratoires d'asile et de traite des êtres humains est souligné. Les mineurs non accompagnés sont généralement pris en charge par un centre de protection compétent.	Aucune procédure d'identification des personnes vulnérables n'est définie dans le cadre légal national. Les officiers de protection du HCR présents dans les <i>hotspot</i> ainsi que l'OIM sont en charge de l'information, de l'identification les personnes vulnérables et de la protection des mineurs. Les mineurs sont transférés vers des centres dédiés sur le continent.	Les demandeurs vulnérables, y compris les mineurs, sont placés en rétention. Des orientations vers l'Agence de l'aide aux demandeurs d'asile sont possibles par le biais des associations lors de leur visite et une évaluation peut être menée par l'agence. Cependant, la libération et le transfert des demandeurs vulnérables dans ces centres ouverts dépendent de la disponibilité de places dans les centres d'accueil. Pour les mineurs non accompagnés, des délais importants pour désigner un tuteur sont constatés, jusqu'à plusieurs mois ce qui retarde l'enregistrement de leur demande d'asile et une prise en charge adaptée.
Mécanisme de relocalisation	Pas d'infos sur la relocalisation	La Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, l'Espagne, le Vatican ont participé à au moins un exercice de relocalisation dans lequel l'EASO était engagé.	
Rôle de l'EASO	En décembre 2020, l'EASO a lancé un nouveau plan opérationnel afin de soutenir les autorités espagnoles dans le développement et la mise en œuvre d'un nouveau modèle d'accueil des demandeurs d'asile.	EASO est chargé d'enregistrer les demandes d'asile et d'assister dans la mise en œuvre des procédures de relocalisation <i>ad hoc</i> suite au débarquement.	Alors que le nombre de débarquements augmentait, Malte a sollicité le soutien de l'EASO en 2019 dans la gestion de programmes de relocalisation et le système d'asile.
Rôle de Frontex	L'Agence européenne Frontex assure l'organisation des vols de retours depuis les îles Canaries vers la Mauritanie. Des opérations communes sont également menées avec les autorités espagnoles pour limiter les arrivées sur les îles Canaries.	Frontex soutient l'identification, l'enregistrement, la prise d'empreinte des personnes arrivées, la mise en œuvre des décisions d'éloignement et la collecte d'informations sur les routes migratoires et de trafic de migrants.	n.d.
Application du modèle Messine de l'EASO ³⁰³	Non	Oui	Oui

303 Voir *infra* dans ce chapitre.

Le modèle « Messine » développé par l'EASO

L'EASO a développé un modèle de gestion des débarquements et de relocalisation testé et appliqué à Messine (Italie) suite à une opération de sauvetage du *Seawatch* en mars 2019. Par la suite, ce modèle a été appliqué à plusieurs cas de débarquements et de relocalisation en Italie et à Malte. Dans le cadre de ce dispositif, le Bureau déploie des équipes d'appui en matière d'asile auprès des autorités nationales à la demande de la Commission européenne et apporte un soutien dans plusieurs domaines :

- Information sur la procédure d'asile et de relocalisation ;
- Développement et mises en œuvre de critères de correspondance en prenant en compte les critères du règlement Dublin (article 17) ;
- Entretiens de présélection avec médiation culturelle et préparation des listes de correspondance pour répartition entre les États membres ;
- Soutien aux missions de sélection des États membres ;
- Organisation de mission de sélection pour le compte de certains États membres ;
- Aide à l'enregistrement des candidats dans la base de données Eurodac et celles des États membres ;
- Appui auprès des groupes vulnérables, incluant les mineurs non accompagnés ;
- Appui aux unités Dublin.

Selon une note de l'EASO sur ce modèle³⁰⁴, la grande majorité des personnes concernées souhaite déposer une demande d'asile. Cependant, l'évaluation des besoins de protection se tient après le processus de relocalisation et n'est donc pas inclut dans le modèle développé par EASO. Par ailleurs, le bureau souligne que la relocalisation des mineurs non accompagnés a posé des problématiques importantes compte tenu des délais dû à la nomination d'un représentant légal, de l'évaluation de la minorité et de l'intérêt supérieur de l'enfant. De plus, les États membres

ont eu tendance à accepter très peu de mineurs non accompagnés dans leur quota de relocalisation. Dans la continuité de ce modèle et de la déclaration commune de Malte de septembre 2019³⁰⁵, un cadre de procédures a été développé sur la base du modèle Messine. Il décompose le processus en grandes étapes avec comme objectif de finaliser la relocalisation en quatre semaines³⁰⁶.

Les voies légales d'accès impactées par la crise sanitaire

Depuis 2015, l'UE a renforcé ses programmes de réinstallation avec notamment deux programmes, le premier (2015-2017) de 20 000 places, et le deuxième (2018-2019) de 50 000 places. Selon la Commission³⁰⁷, entre 2015 et 2018, la part de l'UE dans la réinstallation mondiale est passée de moins de 9 % à 41 %, une hausse qui s'explique cependant en partie par la baisse des réinstallations dans d'autres pays, notamment aux États-Unis. Consciente que les engagements en termes de réinstallation ne pourront honorés intégralement, la Commission a décidé de prolonger la période de mise en œuvre à 2021, afin que les États membres puissent adapter leurs méthodes de travail au contexte sanitaire. Ce programme biennal engendre néanmoins la perte de l'équivalent d'une année de mise en œuvre de programmes de réinstallation.

Les données publiées par Eurostat à la date de rédaction de ce rapport son encore partielles. Cependant, elles indiquent que plusieurs États n'ont réinstallé aucun réfugié en 2020 tels que la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, Malte, l'Autriche, la Slovénie et la Slovaquie. Le premier pays de réinstallation dans l'UE est la Suède avec 3 590 réfugiés réinstallés en 2019 contre 5 005, suivi de l'Allemagne avec 1 685 réfugiés réinstallés contre 4 890 en 2019 et de la France avec 1 340 réfugiés contre 5 600 en 2019.

304 EASO, *Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation*, 10 septembre 2019.

305 Joint Declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by Member States for a predictable temporary solidarity mechanism, 23 septembre 2019.

306 Standard Operating Procedures for ad hoc Relocations Exercises - In application of the Joint Declaration of Intent on a controlled emergency procedure (paragraph 4), agreed in Malta on 23 September 2019, 22 novembre 2019.

307 Commission européenne, *Recommandation (UE) 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires*, 23 septembre 2020.

Régime d'asile européen commun

Quel impact de la crise sanitaire sur les systèmes d'asile en Europe ?

Face à la crise sanitaire, les États membres de l'UE ont adopté des mesures pour lutter contre la propagation du Covid-19 impactant gravement l'accès au droit d'asile. En plus de la fermeture des frontières et de la restriction d'accès au territoire européen³⁰⁸, les réponses des États ont été très variables allant d'une suspension complète de la procédure d'asile à un maintien ou une adaptation des procédures pour garantir l'accès au droit.

Sur le long terme, certaines dispositions prises tendent à modifier en profondeur le système d'asile, amenant des mesures d'exception à devenir la norme dans un contexte profondément et durablement bouleversé par la pandémie. Grâce au réseau du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés³⁰⁹ et au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)³¹⁰, un travail de recensement des mesures adoptées et de leur impact sur les systèmes d'asile a pu être effectué depuis mars 2020. Tous les États ont déclaré une forme de situation d'exception encadrée par la législation nationale, permettant aux autorités d'adopter des mesures spéciales. Selon EASO, tous les États membres de l'UE+³¹¹ ont adopté des mesures extraordinaires dans la lutte contre le Covid-19 impactant le fonctionnement des systèmes d'asile. Alors que ces dispositions entravent un certain nombre de droits fondamentaux, plusieurs États³¹² ont souligné la légitimité, la proportionnalité, et la nature temporaire de ces mesures, et ont réaffirmé leur soutien aux principes européens et à la Commission européenne dans ses mesures de suivi en adéquation avec *l'acquis européen*³¹³.

En matière de procédure d'asile, la plupart des autorités nationales ont annoncé la fermeture générale des lieux accueillant du public ou en ont considérablement restreint l'accès. En Autriche, Belgique, Grèce, France, au Luxembourg, en Espagne, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Pologne, les services d'accueil des autorités en charge de l'asile ont fermé. Dans certains cas, l'accès pouvait être autorisé après une prise de rendez-vous par téléphone ou par mail (Autriche, Lettonie, Belgique, Luxembourg, Suède). L'enregistrement des demandes d'asile a été grandement affecté. En France et à Malte, il a été temporairement suspendu. En Grèce et en Italie, l'enregistrement pouvait s'effectuer par le biais de la police, parfois en ligne. Aux Pays-Bas et au Danemark, l'enregistrement se limitait aux informations basiques. Il est cependant à noter que le contexte d'urgence et la situation extrêmement évolutive durant les premières semaines de la crise rendait la lecture et la compréhension des différentes mesures extrêmement complexe voire impossible. De nombreuses associations à travers l'UE ont ainsi fait part d'un manque d'instructions claires, où les suspensions relevaient plutôt d'un constat de fait que de décisions officielles³¹⁴. À Chypre par exemple, où sans annonce officielle de la part du gouvernement, les demandes d'asile n'étaient pas enregistrées par les autorités ce qui induit un manque de clarté sur la justification de cette suspension (à cause du Covid-19 ou du nombre croissant de demandeurs d'asile). Les associations ont été en outre informées du refus d'accès à la procédure pour les nouveaux arrivants dont on exigeait un passeport. En Slovénie, l'acte relatif aux mesures provisoires dans le cadre du Covid-19 laisse supposer que les procédures d'asile ne sont pas urgentes, ce qui a pu résulter en une suspension de la procédure d'asile, des entretiens et des décisions sur la réunification familiale. Certains États ont mis en place des procédures par voie postale, mail ou téléphonique sans que la mise en œuvre ne soit toujours claire, comme

308 Voir *infra* dans ce chapitre

309 ECRE, *COVID Information sheet, Covid-19 measures and updates related to asylum and migration across Europe*, Avril 2020, May 2020, décembre 2020

310 EASO, *COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems*, n° 1 juin 2020, n°2 juillet 2020, n° 3 décembre 2020.

311 Pays de l'Union européenne + Norvège et Suisse

312 Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain and Sweden. Après publication, la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie ont annoncé s'associer à la déclaration.

313 Joint Statement – Rule of Law in the context of COVID-19 crisis, 1 Avril 2020.

314 ECRE, *COVID Information sheet, Covid-19 measures and updates related to asylum and migration across Europe*, Avril 2020.

en Allemagne, au Danemark, à Malte, en Pologne, en Belgique, ou en Irlande. Des États ont également annoncé l'allongement des délais pour déposer une demande d'asile (Espagne, France, Slovaquie) ou une extension de la durée de validité des autorisations de séjours ou des documents expirés (France, Espagne, Luxembourg, Grèce, Portugal).

Les entretiens d'asile ont été également stoppés dans 17 États durant les mesures d'urgence. D'autres ont repris les entretiens rapidement avec la mise en place de plexiglas dans les salles d'entretien (Suisse), ou par la vidéo-conférence (Suède). Concernant l'application du règlement Dublin, les pratiques ont été également très variables et ont révélé un manque de coordination au niveau européen. Plusieurs pays ont notifié la suspension des transferts et de l'accueil de demandeurs d'asile sous procédure Dublin (Bulgarie, République tchèque, Croatie, Estonie, Espagne, Slovaquie, Norvège). Cependant, les restrictions sur les transports aériens ont *de facto* limité le nombre de transferts.

Cette restriction de l'accès à la procédure d'asile s'est fait directement sentir sur les données statistiques. L'EASO souligne que le nombre de demandes d'asile a chuté de 43% en mars 2020 alors qu'une hausse de 16% avait été enregistrée sur les deux premiers mois de l'année 2020, par rapport à la même période en 2019³¹⁵. Le bureau indique que les statistiques de l'asile du mois de mars ne reflètent pas les tendances migratoires relatives à la protection internationale mais sont une conséquence de la crise sanitaire. En avril 2020, l'EASO enregistrait le plus bas niveau depuis 2008, soit une baisse de 87% par rapport à janvier et février 2020³¹⁶.

Les conditions d'accueil des demandeurs ont également été impactées par les mesures sanitaires. Ce contexte a mis en lumière la surpopulation des centres d'accueil collectifs à travers l'Union. Des sessions d'informations et de sensibilisation sur les mesures de restrictions et

d'hygiène ont été mises en place par plusieurs États par le biais de fiches d'informations, de sites Internet, des réseaux sociaux, et d'applications mobiles disponibles en plusieurs langues. Les autorités ont également fourni des équipements de protection (République tchèque, Danemark, Italie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie) et pris différentes mesures pour améliorer les conditions d'hygiène dans les centres. L'accueil de nouveaux arrivants dans les centres a été encadré par différentes mesures. Plusieurs États ont créé par exemple des centres ou refuges d'urgence afin d'augmenter les capacités d'accueil (Belgique, République tchèque, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Allemagne, Danemark, Suisse) ou ont mis en place des zones d'isolement dans les structures existantes (Autriche, Chypre, France, Irlande).

Dans les *hotspots* en Grèce, la surpopulation importante et les conditions sanitaires déplorables ont fait craindre un risque accru de contamination. Un programme d'évacuation et de relocalisation de mineurs non accompagnés vers d'autres États membres a finalement été mis en place en plein cœur de la pandémie³¹⁷. Une autre dérive des mesures de lutte contre la pandémie est celle du recours disproportionné à la détention des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. En juillet 2020, le HCR en tant que co-chef du groupe de travail sur les alternatives à la détention au sein du Comité exécutif du Réseau des Nations unies sur les migrations, alertait sur recours à la détention « *pendant des périodes longues et arbitrairement définies* » pendant laquelle était constaté « *le déni d'une procédure d'asile en bonne et due forme* », ces pratiques étant justifiées, par les États, par la crise sanitaire³¹⁸. Cet appel a été rejoint par la Commissaire aux droits de l'homme³¹⁹ et par le Comité contre la torture³²⁰ du Conseil de l'Europe.

Les bénéficiaires d'une protection internationale ont également été impactés par les mesures d'urgence. Plusieurs États ont automatiquement étendu la validation des permis de résidence (Bulgarie, France, Grèce, Hongrie,

315 EASO, *COVID-19: Asylum applications down by 43% in March*, 30 avril 2020.

316 EASO, *Record low number of asylum applications lodged in EU*, 11 juin 2020.

317 Voir *supra* dans ce chapitre

318 HCR, *Le HCR souligne la nécessité urgente pour les États de mettre fin à la détention illégale des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le contexte de la pandémie de Covid-19*, 24 juillet 2020.

319 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits humains, *la Commissaire appelle à libérer les migrants en détention administrative pendant la crise du COVID-19*, 26 mars 2020.

320 Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (Covid-19)*, 20 mars 2020

Italie, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie, Roumanie, Espagne, Grèce, Royaume-Uni (Slovénie). Les programmes d'intégration et d'apprentissage ont également été suspendus malgré des efforts pour poursuivre les cours en ligne (Allemagne, Espagne). La fermeture des services administratifs, tant dans l'UE que dans les services consulaires et des frontières, a en grande partie suspendu les procédures de réunification familiale.

L'ensemble de ces mesures ont soulevé de nombreuses inquiétudes sur leur impact sur les droits fondamentaux, notamment au Parlement européen³²¹, à l'Agence européenne des droits fondamentaux³²², au HCR³²³ et au sein de la société civile³²⁴. Le HCR a publié une série d'outils et de recommandations afin de soutenir les États dans l'adaptation de leur système d'asile tout en garantissant le respect des droits³²⁵. Il faudra attendre le 16 avril 2020 pour que la Commission publie des orientations spécifiques concernant les règles de l'UE régissant l'asile, les procédures de retour et la réinstallation dans le contexte du Covid-19³²⁶ afin d'essayer d'harmoniser la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. À partir de fin avril 2020, les États ont graduellement levé les mesures de restriction permettant une reprise progressive des activités en présentiel dans le cadre de protocoles sanitaires strictes. L'utilisation de solutions informatiques et digitales a été notamment développée par de nombreuses autorités nationales afin de déposer une demande d'asile, soumettre des documents à distance, organiser des entretiens en visio-conférence, fournir des informations, informer les demandeurs du statut de leur demande, et notifier les décisions. L'EASO souligne qu'à la fois ces solutions technologiques permettent d'améliorer l'efficacité des systèmes d'asile, mais elles induisent de nouveaux enjeux tels que la qualité des entretiens à distance, les compétences technologiques

nécessaires pour accéder aux outils électroniques, la qualité du processus et la protection des données. Les différentes vagues de contaminations qui ont suivi ont impacté de manière différente les États selon la résilience et la préparation de chaque système d'asile amenant parfois à de nouvelles mesures de restriction. Dans le même temps, les institutions judiciaires ont également pu annuler certaines mesures impactant les systèmes d'asile réaffirmant que les garanties en matière d'asile doivent être respectées comme le prévoit le RAEC.

L'EASO souligne également que les États membres ont pu adopter des standards de protection différents à travers l'Europe au cours de cette crise pouvant ainsi impacter l'harmonisation de la mise en œuvre du RAEC et induire des mouvements secondaires. Alors que les recherches tendent à penser que le coronavirus restera une source de préoccupation dans le futur, l'EASO souligne que les nouvelles méthodes de travail pour adapter les systèmes d'asile continueront d'être appliquées, justifiant ainsi l'investissement continu pour optimiser et adapter les systèmes d'asile à des enjeux similaires. Le Bureau va même plus loin dans son analyse : « *grâce à cet éventail de solutions et de méthodologies testées, les États membres pourront y recourir si besoin en période de crise sanitaire liée au Covid, mais également dans d'autres situations, tels que l'augmentation des arrivées ou le besoin d'effectuer une partie de la procédure d'asile dans des sites éloignés* »³²⁷.

321 Parlement européen, *Briefing – Tackling the coronavirus outbreak: impact on asylum-seekers in the EU*, avril 2020.

322 FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns – Quarterly Bulletin*, 1.1.2020 to 31.03.2020; FRA, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications – May 2020 – Country research*, 2020.

323 HCR, *Prenez garde aux dommages à long terme sur les droits humains et les droits des réfugiés du fait de la pandémie de coronavirus*, 22 Avril 2020. ; HCR, *Coronavirus : Le HCR propose des recommandations pratiques aux pays européens pour les aider à garantir l'accès aux systèmes d'asile et à un accueil sûr*, 27 Avril 2020. ; HCR, *Les personnes déracinées ont d'urgence besoin d'aide et de protection sociale face aux graves conséquences du coronavirus*, 1 Mai 2020. ; HCR, *L'accès aux procédures d'asile est de nouveau restreint en Hongrie*, 29 Juin 2020. ; HCR, *Les apatrides risquent d'être laissés pour compte dans les efforts de lutte contre le Covid-19*, 11 mai 2020

324 ECRE, *Derogating from EU Asylum Law in the Name of "Emergencies": The Legal Limits under EU Law*, ELENA, Juin 2020.

325 HCR, *The COVID-19 Crisis: Key Protection messages*, 31 Mars 2020. ; HCR, *Age, Gender and Diversity Considerations – COVID-19*. ; HCR, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, Avril 2020. ; HCR, *Risk communication and community engagement*. ; HCR, *Gender-based violence prevention, risk mitigation and response during COVID-19*. ; HCR, *The Impact of COVID-19 on Stateless Populations: Policy Recommendations and Good Practices*, May 2020. ; HCR, *5 Key calls to the European Union on the COVID-19 response*. ; HCR, *Remote interviewing: Practical considerations for States in Europe*, Juin 2020. ; HCR, *The role of the Global Compact on Refugees in the international response to the COVID-19 pandemic*, Juin 2020.

326 Commission européenne, *COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement*, C(2020) 2516 final, 16 Avril 2020

327 EASO, *COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems*, n° 3, Décembre 2020.

Suivi des mesures d'infractions et des condamnations

Le 2 avril 2020, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné la Pologne, la Hongrie et la République tchèque pour avoir refusé d'accueillir des demandeurs d'asile relocalisés depuis l'Italie ou la Grèce dans le cadre du programme de relocalisation lancé en 2015 par le Conseil de l'UE compte tenu de la situation d'urgence liée à l'arrivée des ressortissants de pays tiers en Grèce et en Italie³²⁸. Le programme prévoyait que les États membres indiquent à intervalles réguliers, et au moins tous les trois mois, un nombre approprié de demandeurs de protection internationale pouvant faire rapidement l'objet d'une relocalisation sur leur territoire et, par la suite, mettent en œuvre ces obligations de relocalisation leur incombant. Bien qu'ayant indiqué, en décembre 2015, que 100 personnes pouvaient être relocalisées sur son territoire, la Pologne n'avait finalement pas procédé à ces relocalisations, et n'avait pris par la suite aucun autre engagement de relocalisation. Quant à la Hongrie, elle n'avait ni indiqué un nombre de personnes pouvant faire l'objet d'une relocalisation, ni procédé à aucune relocalisation. Enfin, si en février et en mai 2016 la République tchèque avait indiqué un nombre de 50 personnes pouvant être relocalisées sur son territoire, seulement douze personnes avaient effectivement été relocalisées depuis la Grèce. Aucun engagement de relocalisation ultérieure n'avait été pris par ce pays.

En principe, les autorités nationales devraient se conformer à la décision de la Cour et remédier aux manquements allégués, mais le système de relocalisation a désormais pris fin. La Cour souligne que le constat d'un manquement continu peut avoir un intérêt matériel, notamment en vue d'établir la responsabilité qu'un État membre, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres de l'Union ou de particuliers. L'idée de forcer ces pays à accueillir des réfugiés semble toutefois

impossible. « Cette décision n'aura aucune conséquence. La politique de quotas étant depuis longtemps caduque, nous n'avons aucune obligation de prendre des demandeurs d'asile », a réagi le ministre de la Justice hongroise, Judit Varga. « Nous avons perdu le différend, mais ce n'est pas important. Ce qui est important, c'est que nous n'avons rien à payer », a abondé le premier ministre tchèque, Andrej Babis. Selon la procédure, si, en dépit de l'arrêt de la Cour, le pays de l'UE condamnée n'agit pas par la suite, la Commission européenne peut le renvoyer devant la Cour en proposant d'imposer des sanctions financières. A la date de rédaction du rapport, aucune proposition en ce sens n'a été avancée.

La Hongrie a également fait l'objet de deux autres condamnations par la CJUE. La première en mai 2020 pour le maintien des demandeurs d'asile en zone de transit à la frontière serbe³²⁹, et en décembre 2020 pour sa réglementation en matière d'asile et de retour³³⁰. De nouvelles procédures d'infraction ont été engagées en 2020³³¹. La Commission européenne a ouvert une procédure en octobre 2020 avec l'envoi d'une lettre de mise en demeure, puis d'un avis motivé en février 2021, à la Hongrie concernant les nouvelles procédures d'asile prévues par la loi et le décret hongrois adoptés dans le cadre de la pandémie. Ces dernières vont en effet à l'encontre de l'acquis européen en matière d'asile et en particulier de la directive relative aux procédures d'asile. La Hongrie a en effet restreint l'accès à la procédure d'asile pour les ressortissants de pays tiers qui doivent d'abord faire une déclaration d'intention de demander l'asile auprès d'une ambassade hongroise en dehors de l'UE et se voir délivrer un permis d'entrée spécial.

Par ailleurs, la Commission a signalé l'envoi d'un avis motivé à l'encontre du Portugal en octobre 2020 concernant le défaut de transposition complète de la directive révisée relative aux procédures d'asile.

328 Cour de justice de l'Union européenne, *Communiqué de presse n°40/20, Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17 Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque*, 2 avril 2020.

329 Cour de justice de l'Union européenne, *Communiqué de presse n°60/20, Arrêt dans les affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU FMS e.a./Országos Idegenrendészeti F igazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti F igazgatóság*, 14 mai 2020.

330 Cour de justice de l'Union européenne, *Communiqué de presse n°161/20, Arrêt dans l'affaire C-808/18 Commission/Hongrie*, 17 décembre 2020.

331 Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois d'octobre : principales décisions*, 30 octobre 2020. Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois de février : principales décisions*, 18 février 2021.

Quelle action de l'UE pour identifier et répondre aux vulnérabilités ?

Le concept de vulnérabilité est pleinement intégré dans le régime d'asile européen commun et induit un certain nombre de droits spécifiques pour les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure et des conditions d'accueil, mais aussi pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Alors que la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié n'aborde pas cet enjeu, le comité exécutif du HCR a publié une série de lignes directrices concernant des groupes spécifiques de demandeurs d'asile et de réfugiés.

La révision du RAEC en 2013 reconnaît le besoin d'adapter les systèmes aux enjeux et besoins croissants de demandeurs d'asile présentant certaines vulnérabilités. Les directives révisées incluent alors des garanties procédurales spécifiques pour les demandeurs d'asile vulnérables ainsi que des conditions d'accueil adaptées. Cependant, un rapport du projet européen AIDA souligne que les différents textes législatifs n'adoptent pas les mêmes principes et approches de la vulnérabilité durant la procédure d'asile³³². Ainsi les directives révisées portant sur la procédure d'asile et sur les conditions d'accueil n'intègrent pas le même champ d'application en ce qui concerne la vulnérabilité induisant ainsi des ambiguïtés et des incohérences au niveau national. Le règlement Dublin ne mentionne pour sa part explicitement que les mineurs non accompagnés et ne traite spécifiquement que de la situation des mineurs, des demandeurs ayant besoin de soins médicaux et des personnes dépendantes. La directive Qualification ne comprend quant à elle que peu de changements, hormis l'inclusion des victimes de traite des êtres humains et des personnes avec des troubles mentaux dans la liste présentée dans l'article 20(3). Les propositions de refonte du RAEC faites en 2016 dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration tendent à établir une définition plus claire du demandeur d'asile

vulnérable, tout en élargissant les catégories de personnes avec des besoins spécifiques. Cependant, les négociations en cours depuis 2016 sur ces nouveaux textes n'ont débouché sur aucun accord amenant la Commission à finalement présente de nouvelles propositions dans le cadre du Pacte européen sur la migration et l'asile³³³.

Dans l'attente que des accords soient conclus sur ces nouveaux textes qui incluent de nouvelles propositions sur la vulnérabilité³³⁴, ce sont les dispositions prévues dans les directives et règlements actuellement en vigueur qui doivent être appliquées. Plusieurs rapports et analyses ont notamment été publiés par les instances européennes. L'EASO a produit en février 2021 une analyse juridique du concept de vulnérabilité dans le contexte des demandes de protection internationale³³⁵. Le rapport souligne que le concept de vulnérabilité a différentes implications pour les autorités nationales et judiciaires selon les différentes dispositions prévues par le RAEC. Ainsi ce guide vise à savoir quand et comment prendre en compte la vulnérabilité d'un demandeur dans le cadre d'une demande de protection internationale. Par ailleurs, l'EASO a mené une étude sur l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs besoins en matière de santé mentale au regard des conditions matérielles d'accueil et de la procédure d'asile³³⁶. Il souligne que ces problématiques ne sont pas encore identifiées comme une priorité par de nombreuses autorités nationales malgré des besoins reconnus et des risques d'aggravation des symptômes si aucun accompagnement n'est mis en place. De plus, dans le cadre du programme de relocalisation des mineurs non accompagnés depuis la Grèce vers d'autres États membres, l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA) a publié une série de guides et de recommandations pour garantir le respect des principes de protection et des procédures spécifiques pour ce public vulnérable³³⁷.

332 AIDA, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, 2017.

333 Voir *infra* dans ce chapitre

334 *Ibid.*

335 EASO, *Judicial analysis - Vulnerability in the context of applications for international protection*, 2021.

336 EASO, *Mental health of applicants for international protection in Europe - Initial mapping report*, juillet 2020.

337 FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020. ; FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece FRA input on the initiative of the Commission européenne and a group of Member States to relocate unaccompanied children*, 17 mars 2020.

Au niveau du Parlement européen, plusieurs rapports d'initiative ont été adoptés en 2020 afin d'évaluer la mise en œuvre de certains textes législatifs notamment au regard du respect des droits et de la prise en compte de la vulnérabilité. Dans sa résolution sur la mise en œuvre de l'article 43 de la directive 2013/32/UE portant sur les procédures d'asile, le Parlement européen souligne que les mécanismes en place pour identifier les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spécifiques « *sont souvent inefficaces dans la détection de tels besoins et, lorsqu'ils les identifient, ils n'évaluent souvent que les besoins visibles* »³³⁸. Dans une autre résolution portant sur la mise en œuvre du règlement Dublin III, le Parlement « *rappelle que la protection des droits fondamentaux doit être au cœur de la mise en œuvre de toutes les mesures prises pour mettre en œuvre le règlement Dublin III [...] notamment la protection des enfants, des victimes de trafic, des personnes LGBTI et de toute autre personne en situation de vulnérabilité* »³³⁹. La résolution « *souligne que les transferts de demandeurs d'asile, et en particulier des personnes vulnérables, des mineurs et des familles, peuvent entraîner des violations de leurs droits fondamentaux* ».

En parallèle du RAEC, d'autres textes législatifs peuvent également appuyer l'identification et la réponse aux vulnérabilités des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Par exemple, la directive européenne de lutte contre la traite des êtres humains³⁴⁰ encadre l'action des États membres en matière d'identification des victimes de traite et établit des normes de protection minimales à garantir aux victimes. La Commission européenne développe également des plans d'action afin de renforcer l'identification et les réponses aux situations de vulnérabilité des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

Sa nouvelle stratégie de lutte contre la traite des êtres humains intègre les enjeux migratoires et d'asile et appelle notamment à renforcer les formations des acteurs amenés à identifier et accompagner des victimes de traite dans le système d'asile³⁴¹. Par ailleurs, le nouveau plan d'action sur l'intégration et l'inclusion prévoit plusieurs dispositions afin de mieux prendre en compte la vulnérabilité du public migrant, et notamment dans le cadre de l'asile, avec un renforcement du soutien en matière de santé mentale et une aide spécifique aux femmes victimes de violence³⁴². La Commission européenne a également adopté un plan d'action pour l'égalité des sexes³⁴³, une stratégie sur les droits de l'enfant³⁴⁴, et une stratégie en faveur de l'égalité des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, non binaires, intersexuées et queer (LGBTIQ)³⁴⁵ qui prennent tous en compte les enjeux transversaux liés à la migration et l'asile et incluent tous des mesures spécifiques pour ce public.

Face à la pandémie de COVID-19, les situations de vulnérabilité se sont exacerbées alors que les systèmes d'asile ont été ralentis, voire bloqués, par les mesures de restriction³⁴⁶. Le HCR alertait dès avril 2020 sur la situation femmes et des jeunes filles exposées à des risques exacerbés de violences à cause des politiques de confinement, de la réduction des interactions communautaires, de la fermeture des services et de l'aggravation des conditions socio-économiques³⁴⁷. Les enfants sont également exposés : le HCR et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) indiquent que « *les enfants déracinés comptent parmi ceux qui ont le moins accès aux services de prévention, aux tests de dépistage, aux traitements et à d'autres formes d'assistance essentielles. De plus, la pandémie et les mesures de confinement risquent d'avoir des conséquences*

338 Parlement européen, *Résolution sur la mise en œuvre de l'article 43 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2020/2047(INI))*, 10 février 2021.

339 Parlement européen, *Résolution sur la mise en œuvre du règlement Dublin III (2019/2206(INI))*, 17 décembre 2020.

340 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes

341 Commission européenne, *Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025*, COM(2021) 171 final, 14 avril 2021.

342 Voir *infra* dans ce chapitre

343 Commission européenne, *Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025*, COM(2020)152 final, 5 mars 2020.

344 Commission européenne, *Stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant*, COM(2021)142 final, 24 mars 2021.

345 Commission européenne, *LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020)698 final, 12 novembre 2020.

346 Voir *infra* dans ce chapitre.

347 HCR, *Les femmes et les jeunes filles déracinées et apatrides confrontées à une menace accrue de violences sexistes durant la pandémie de coronavirus*, 20 avril 2020 ; *Le HCR prévient que la seconde vague de Covid causera des violences accrues à l'encontre des femmes et des jeunes filles réfugiées*, 25 novembre 2020.

néfastes sur leur sécurité et leur éducation, déjà précaires avant même l'apparition de la maladie »³⁴⁸. Les besoins en matière de santé mentale ont également augmenté à cause de « *la peur de la contamination, du confinement, des mesures d'isolement, de la stigmatisation, de la discrimination, de la perte des moyens d'existence et de l'incertitude face à l'avenir constituent tous des facteurs aggravants* »³⁴⁹. Par ailleurs, de nombreuses instances européennes et internationales ont alerté sur les risques accrus de traite d'êtres humains. Si les personnes sont confrontées à une aggravation de leurs conditions socio-économiques, les réseaux de traite se sont quant à eux renforcés³⁵⁰.

Autant d'enjeux auxquels le régime d'asile européen commun doit répondre aujourd'hui, mais aussi à moyen et long terme compte tenu de l'impact considérable et durable que la pandémie a produit sur les systèmes d'asile et les personnes déplacées.

Renforcement du rôle des agences européennes dans la mise en œuvre du régime d'asile européen commun

Les agences européennes de l'UE sont des organismes distincts des institutions européennes qui ont pour mission d'exécuter des tâches spécifiques dans le cadre de la législation de l'Union. Trois agences européennes sont amenées à travailler et à être engagées en particulier sur les questions d'asile et de migration. La première est le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office – EASO*) créé en 2010. En tant que centre d'expertise indépendant dans le domaine de l'asile, il a pour mission de contribuer à la mise en œuvre du RAEC en apportant un appui technique et en renforçant la coopération entre les États membres. La seconde est l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes – plus connu sous le nom de Frontex – créée en 2004 pour aider les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen à protéger les frontières extérieures

de l'espace de libre circulation de l'UE. La troisième est l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (*Fundamental Right Agency – FRA*) créée en 2007 et qui veille à ce que les droits contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE – qui inclue le droit d'asile – soient réalisés pour tous au sein de l'UE. Ces trois agences sont ainsi amenées à soutenir les États membres dans le respect du droit d'asile et la mise en œuvre du régime d'asile européen commun qui encadre les législations nationales en matière de procédure d'asile et de conditions d'accueil.

Avec l'augmentation des arrivées de personnes étrangères et du nombre de demandeurs d'asile dans l'UE, ces agences sont amenées à jouer un rôle plus important auprès des États membres chacune dans leur domaine d'expertise et dans le respect de leur mandat défini par des règlements européens. L'EASO fournit par exemple une assistance opérationnelle à certains États (Grèce, Luxembourg, Suède, Italie, Bulgarie, Chypre, Malte, Espagne). Le Bureau peut ainsi apporter une aide spécifique et d'urgence aux États qui en font la demande selon leurs besoins. Il appuie également les systèmes d'asile des États en organisant des formations pour les agents nationaux chargés des questions d'asile et les magistrats, élabore des outils afin de soutenir l'harmonisation des pratiques et de mise en œuvre du RAEC et rédige des rapports d'information sur les pays d'origine des demandeurs d'asile. Au niveau extérieur, l'EASO soutient également le renforcement de capacités d'asile et d'accueil de pays tiers et facilite les programmes de réinstallation. Dans le cadre de la révision du RAEC en 2016, la Commission a proposé de renforcer le mandat et les missions de l'EASO en le transformant en véritable Agence européenne pour l'asile qui aurait pour mission d'assurer une mise en œuvre uniforme et efficace du droit européen en matière d'asile dans tous les États membres afin de garantir une plus grande convergence et prévenir les mouvements secondaires de demandeurs d'asile. Après une première proposition en 2016³⁵¹, la Commission a présenté une proposition amendée en 2018³⁵² sur la base des négociations et de l'accord provisoire atteint en juin 2017.

348 HCR, *La pandémie de Covid-19 se poursuit ; les enfants déracinés ont plus que jamais besoin d'aide*, 20 avril 2020.

349 HCR, *Pour le HCR, l'aide à la santé mentale doit être une priorité de la réponse à la pandémie de COVID-19*, 14 mai 2020.

350 HCR, *Le HCR met en garde contre les risques accrus de traite d'êtres humains liés à la crise de Covid-19 pour les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides*, 30 juillet 2020.

351 Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD).

352 Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018, COM/2018/633 final/2

Parmi les mesures proposées, une réserve de 500 experts en matière d'asile provenant des États membres permettrait un déploiement rapide pour une assistance opérationnelle et technique en cas de pression migratoire disproportionnée. L'examen des demandes d'asile serait également facilité et les États pourraient bénéficier d'une assistance dans l'exécution de la procédure d'asile. Elle pourrait donc, à la demande des autorités nationales, élaborer des décisions qui seraient transmises aux autorités nationales compétentes pour une prise de décision sur la demande. L'Agence serait également en mesure d'aider les États membres à traiter leurs recours dans les affaires d'asile, notamment en effectuant des travaux de recherche juridique, en produisant des rapports et des analyses et en fournissant un appui juridique à la demande des juridictions dans le plein respect de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Un mécanisme de suivi et d'évaluation du RAEC serait également mis en place et géré par l'Agence. Elle aurait également une mission supplémentaire d'examen régulier de la situation dans les pays afin d'établir une liste commune de pays d'origine sûrs. L'Agence pourrait par ailleurs définir des normes opérationnelles sur la mise en œuvre des instruments du droit de l'UE en matière d'asile et des indicateurs de suivi et de respect de ces normes. Les négociations sur ce texte sont toujours en cours et la Commission vise à les clôturer pour atteindre un accord entre les co-législateurs dans le cadre du nouveau Pacte sur la migration et l'asile³⁵³.

Dans l'attente de cet accord, l'EASO a renforcé ses activités et notamment son soutien auprès des États membres. Il a notamment doublé son soutien opérationnel en 2020 par rapport à 2019. En Grèce, ses activités ont augmenté de 160% et le Bureau est présent dans 40 lieux à travers le pays. En janvier 2021, il annonçait son soutien aux principaux pays de première arrivée dans l'UE après le lancement d'un nouveau plan d'appui opérationnel en Espagne. Ce dispositif représente ainsi 50% de son

budget annuel. Selon les besoins des pays³⁵⁴, l'EASO intervient dans l'enregistrement et l'examen des demandes d'asile en première instance, en procédure d'appel, dans le système d'accueil notamment dans la gestion des débarquements³⁵⁵ et des programmes de relocalisation³⁵⁶. En mars 2021, le bureau a également présenté sa nouvelle stratégie de soutien en matière d'accueil afin d'augmenter ses capacités et son expertise en réponse aux besoins des États membres³⁵⁷.

Si l'EASO n'a pas encore atteint sa mutation, le mandat et les missions de l'Agence Frontex ont été renforcés dès 2016 suite à l'augmentation des arrivées dans l'UE. Précédemment nommé « Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE », son mandat a été élargi en 2016³⁵⁸ à travers un nouveau règlement, puis à nouveau en 2019³⁵⁹. L'Agence peut à présent soutenir l'enregistrement et l'identification des migrants arrivés dans l'UE aux frontières extérieures, incluant les ports et les aéroports. Elle coordonne également le déploiement de moyens techniques et humains, notamment à travers des opérations maritimes, aériennes et terrestres.

Frontex a également un mandat renforcé en matière de retour des migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine. Elle peut notamment appuyer les États membres dans la coopération avec les pays tiers dans les procédures de réadmission, mais aussi coordonner des opérations de retour. La révision de 2019 met par ailleurs en place un contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes qui devra comprendre 10 000 agents opérationnels d'ici 2027 composé de membres du personnel Frontex et d'agents détachés par les États membres, ainsi qu'une réserve de réaction rapide. Par ailleurs, 40 agents dédiés à la protection des droits fondamentaux devront être recrutés et déployés dans ses activités d'ici fin 2020, demande qui n'a toujours pas été rempli au mois d'avril

353 Voir *infra* dans ce chapitre.

354 Voir Forum réfugiés-Cosi, *Etat des lieux de l'asile en France et en Europe*, édition 2020, p. 86 ; ECRE, *The role of EASO operations in national asylum system*, novembre 2019.

355 Voir *infra* dans ce chapitre.

356 EASO, *EASO facilitating relocation of Unaccompanied Minors from Greece*, 13 mai 2020.

357 EASO, *EASO begins strengthening support for EU reception authorities*, 30 mars 2020.

358 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

359 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

2021. Plus récemment, la Commission prévoit également de renforcer le rôle de l'Agence dans la mise en œuvre de stratégie sur les retours volontaires et la réintégration. Le Pacte européen sur l'asile et la migration appelle également à ce que Frontex devienne « *le bras opérationnel de la politique de l'UE en matière de retour* »³⁶⁰.

Ces deux agences – EASO et Frontex – sont également amenées à intervenir sur les mêmes théâtres d'opérations par exemple dans les *hotspots* en Grèce et en Italie dans le cadre de leurs mandats respectifs, et elles déploient de nouvelles formes de soutien auprès de ces États³⁶¹. Alors qu'EASO apporte son soutien aux autorités en charge de l'asile, Frontex assiste les autorités nationales dans la surveillance des frontières, dans l'enregistrement des migrants en situation irrégulière, mais aussi dans les opérations de retour – par exemple dans le cadre de la déclaration UE-Turquie.

Enfin, l'Agence européenne pour les droits fondamentaux « *fournit une assistance et une expertise indépendantes fondées sur des éléments de preuve en matière de droits fondamentaux, dans le domaine du droit de l'Union* ». Elle apporte son soutien autant aux institutions et organismes de l'UE qu'aux États membres. Pour cela, la FRA collecte et analyse des informations et des données comparables, objectives et fiables sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE, fournit des conseils fondés sur ces éléments de preuve, et communique et sensibilise sur les résultats de ses travaux. Les domaines thématiques de travail de la FRA sont définis par le cadre pluriannuel quinquennal adopté par le Conseil de l'UE après consultation du Parlement. Parmi ces domaines³⁶² figure celui de « la migration, les frontières, l'asile et l'intégration des réfugiés et des migrants ». L'Agence peut travailler sur un domaine en dehors des thématiques listées seulement à la demande d'une institution de l'UE. Si les mandats et les moyens de Frontex et, dans une moindre mesure, de l'EASO ont été renforcés ces dernières années, la FRA semble échapper à cette dynamique alors que ces activités

d'expertise, de conseil et de renforcement de capacités se sont développées. Comme le souligne une analyse du développement de l'agence³⁶³, cette dernière est de plus en plus sollicitée par les institutions et organismes de l'UE. Elle mène par ailleurs de plus en plus de formations auprès des autorités nationales et européennes. Son réseau européen d'acteurs et d'experts spécialisés des droits fondamentaux lui permet d'apporter des contributions précises et fondées sur des données de terrain qui sont de plus en plus valorisées y compris dans le domaine de la migration et de l'asile. Une récente étude du Parlement européen³⁶⁴ soulignait les limites du règlement fondateur de l'Agence qui ne lui permet pas de déployer l'ensemble de ses capacités et la restreignent tant dans son champ de travail que sa capacité d'action. Cependant, le Pacte européen sur la migration et l'asile pourrait induire une nouvelle dynamique et renforcer le rôle de l'Agence avec la mise en place d'un mécanisme de suivi de respect des droits fondamentaux dans le cadre de la procédure de filtrage proposée par la Commission, pour lequel la FRA devra apporter son plein appui aux États membres. Plus généralement, la Commission indique dans le Pacte souhaiter une « *participation beaucoup plus importante des agences de l'Union* »³⁶⁵.

Quel est l'impact du Brexit sur la mise en œuvre du régime d'asile européen commun ?

Quittant officiellement l'UE le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni a entamé une année de transition jusqu'au 31 décembre 2020 au cours de laquelle l'essentiel des liens étaient encore maintenu avec l'Union. Après un accord trouvé *in extremis* le 24 décembre 2020 entre l'UE et le Royaume-Uni, le Brexit est entré définitivement en vigueur le 1^{er} janvier 2021. À partir de cette date, le droit de l'Union, notamment en matière d'asile, n'est plus applicable au Royaume-Uni. Le mandat de négociations n'incluant pas les enjeux d'asile, rien ou presque n'est prévu dans l'accord entre l'UE et le Royaume-Uni afin de

360 Commission européenne, *Un nouveau Pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020)609 final, 23 septembre 2020.

361 Voir *infra* dans ce chapitre.

362 Décision (UE) 2017/2269 du Conseil du 7 décembre 2017 établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2018–2022

363 Gabriel N.Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency*, janvier 2018.

364 Parlement européen, *Strengthening the Fundamental Rights Agency - The Revision of the Fundamental Rights Agency Regulation*, mai 2020.

365 Commission européenne, *Un nouveau Pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020)609 final, 23 septembre 2020.

palier à ce manque. Ni la déclaration politique de l'UE et du Royaume-Uni, ni le nouvel accord de partenariat ne prévoient de dispositions spécifiques sur l'asile, les mineurs non accompagnés ou les politiques de réadmission. Cependant, la déclaration politique aborde l'enjeu de la migration illégale indiquant que « *les parties coopéreront pour lutter contre la migration illégale, y compris ses causes et ses conséquences, tout en convenant de la nécessité de protéger les plus vulnérables* »³⁶⁶, incluant un plan opérationnel avec Europol pour lutter contre la criminalité organisée, une collaboration avec Frontex pour renforcer la frontière extérieure de l'Union, et un dialogue sur les objectifs partagés et la coopération pour lutter contre la migration illégale en amont. Par ailleurs, dans un autre document de déclaration sur l'accord final³⁶⁷, il est indiqué que « *les Parties relèvent l'importance de la bonne gestion des flux migratoires et reconnaissent les circonstances spéciales qui résultent de la juxtaposition des dispositifs de contrôle, des services de transbordeurs rouliers, de la liaison fixe trans-Manche et de la zone de voyage commune. À cette fin, les Parties prennent note de l'intention du Royaume-Uni d'engager des discussions bilatérales avec les États membres les plus concernés afin d'examiner des dispositifs pratiques adaptés en ce qui concerne l'asile, le regroupement familial pour les mineurs non accompagnés ou la migration illégale, conformément aux dispositions législatives et réglementaires respectives des Parties.* ». Ainsi, la prochaine étape dans les relations post-Brexit en matière de migration et d'asile sera probablement la négociation d'accords bilatéraux avec des États membres, notamment la France qui reste un acteur clé dans la politique migratoire britannique.

L'un des changements qui a le plus d'impact sur les demandeurs d'asile est la fin de l'application du règlement Dublin déterminant l'État membre responsable d'une demande d'asile et encadrant le transfert des demandeurs entre États membres selon des critères hiérarchisés. Le gouvernement britannique ne peut plus requérir le transfert des demandeurs d'asile vers le premier pays d'entrée responsable de la demande de protection. Il sera cependant tenu d'examiner les besoins de protection

de toute personne qui formule une demande d'asile auprès de ses autorités, conformément à la Convention de Genève. Le Royaume Uni ne pourra par ailleurs plus accueillir des demandeurs au titre du critère familial inscrit dans le règlement Dublin. Or, depuis 2015, plus de 3 200 personnes ont pu rejoindre le Royaume-Uni depuis d'autres membres de l'UE grâce à cette procédure selon l'association Safe Passage³⁶⁸. En plus de l'application du règlement Dublin, le gouvernement de David Cameron avait mis en place en mai 2016 l'amendement « Dubs » permettant le transfert jusqu'en mai 2020 de mineurs non accompagnés depuis la France, l'Italie, et la Grèce sans condition de critère familial. Cependant, ce dispositif a été supprimé en janvier 2020 puis définitivement clôturé en juillet 2020. Ainsi, sans règlement Dublin ni programme « Dubs », c'est le droit britannique en matière de réunification familiale qui doit être appliqué mais qui est plus restrictif en la matière. Une réunification n'est possible que si la personne résidant au Royaume-Uni bénéficie d'une protection subsidiaire ou d'un statut de réfugié. Les mineurs non accompagnés peuvent être réunis avec l'un de leurs parents. En l'absence de voies légales d'accès vers le Royaume-Uni, les migrants et demandeurs d'asile pourraient se tourner davantage vers les réseaux de passeurs et emprunteront des voies migratoires dangereuses pour tenter de rejoindre l'île britannique.

Par ailleurs, les opérations de sauvetage se multiplient auprès des navires en détresse et le gouvernement britannique déplore une augmentation constante des arrivées. Sur le terrain, le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage maritimes (CROSS) de Gris-Nez en France et le centre de coordination de secours en mer de Douvres (*Dover Maritime Rescue Coordination Center*) au Royaume-Uni partagent les zones de secours et de sauvetage et coordonnent les opérations de recherche et de sauvetage dans cette zone maritime. Dans son rapport annuel d'activité 2020, la Préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord³⁶⁹ souligne un fort accroissement du phénomène migratoire par voie maritime et souligne sa dangerosité dans une zone particulièrement exposée au

366 Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (2019/C 384 I/02)

367 Déclarations visées dans la décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de commerce et de coopération et de l'accord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection

368 Le Monde, *Après le Brexit, les questions migratoires restent à négocier*, 4 janvier 2021.

369 Préfet maritime de la Manche et de la Mer du Nord, *Bilan opérationnel 2020 – dossier de presse*, 8 février 2021.

trafic maritime (près de 25% du trafic maritime mondial) associée à des courants et des vents importants et une température de l'eau très basse. Il recense 868 événements liés à des tentatives ou traversées de migrants par voie maritime en Manche impliquant 9 551 migrants en 2020 alors que 23 événements étaient notés en 2016 impliquant 164 migrants. Le rapport souligne qu'une première hausse importante était enregistrée dès 2018, confirmée en 2019 – année lors de laquelle 203 tentatives ou traversées impliquant 2 294 migrants avaient été comptabilisées. En 2020, des pics d'intensité ont été enregistrés en juillet, août et septembre. Selon le rapport, les hommes représentent la majorité des personnes impliquées mais la présence d'enfants jeunes, parfois en bas âge, et de femmes a été observée. Au total, 6 décès et 3 disparus ont été enregistrés par la Préfecture.

Face à cette augmentation au cours de l'année 2020, la ministre de l'Intérieur britannique, Priti Patel, et son homologue français, Gérald Darmanin, se sont rencontrés le 12 juillet à Calais afin d'échanger sur le contrôle des arrivées. Il a ainsi été décidé de créer une unité commune de police et de renseignement pour lutter contre le trafic de migrants. Suite à cette réunion, la ministre britannique a également sollicité la Marine britannique pour rendre la traversée de la Manche « *impraticable* » et intercepter les navires afin de les renvoyer en France. Le HCR et l'OIM ont fait part de leurs préoccupations sur cette proposition³⁷⁰ : « *Le déploiement prévu de grands navires de guerre pour dissuader des traversées et bloquer de petites embarcations de faible tonnage peut entraîner des incidents dommageables et potentiellement fatals* » alertent les deux agences onusiennes. Elles invitent également à prendre en compte les besoins de protection des personnes en mouvement et à renforcer les moyens de recherche et de sauvetage, et de lutte contre les réseaux de traite des êtres humains. Selon les deux agences, l'enjeu de ces traversées doit amener également à réfléchir aux options juridiques accessibles pour tous ceux qui ont besoin de protection que ce soit au regard de

l'asile, mais aussi de la traite des êtres humains et pour les mineurs non accompagnés. Cependant, le 29 novembre 2020, la France et le Royaume-Uni signaient un nouvel accord axé sur la sécurisation des frontières qui prévoit un doublement du nombre de policiers français patrouillant sur les 150 km du littoral français et un renforcement des équipements de technologies de surveillance, mais n'aborde pas les enjeux de protection. Du côté britannique, le sous-secrétaire en charge de l'immigration annonçait le 21 janvier 2021 que le Royaume-Uni n'offrirait plus de voie légale pour les mineurs non accompagnés³⁷¹. En mars 2021, la ministre de l'Intérieur britannique présentait une réforme du système d'asile qui mise sur un durcissement des conditions d'accueil notamment en n'accordant pas les mêmes droits aux personnes entrées légalement ou illégalement dans le pays³⁷².

Un nouveau plan d'action européen pour l'intégration et l'inclusion

Adoptant une approche centrée sur les besoins, le nouveau plan d'action sur l'intégration et l'inclusion³⁷³ publié par la Commission européenne le 24 novembre 2020 s'inscrit dans le cadre du nouveau Pacte sur la migration et l'asile publié en septembre 2020³⁷⁴. Il s'appuie sur les réalisations du plan d'action de 2016³⁷⁵ et propose, sur la base d'un large processus de consultation³⁷⁶, de nouvelles mesures pour promouvoir l'intégration et l'inclusion dans l'UE. Ayant pour objectif de « *favoriser la cohésion sociale et construire des sociétés inclusives pour tous* » selon le « *mode de vie européen* », le plan définit l'intégration comme un processus à double sens dans lequel les migrants se voient proposer une aide à l'intégration et fournissent à leur tour des efforts pour s'adapter.

Contrairement à celui de 2016, le nouveau plan d'action ne comporte pas de référence spécifique au statut de résidence des ressortissants de pays tiers et étend ainsi son champ d'application aux citoyens de l'UE issus

370 HCR, OIM, *L'interception en mer n'est pas la solution pour les traversées de la Manche*, 13 août 2020.

371 UK Parliament, *Greek Islands: Migrants Camps – Question for Home office*, 14 janvier 2021.

372 InfoMigrants, *Le Royaume-Uni veut durcir sa politique d'asile*, 24 mars 2021.

373 Commission européenne, *Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027*, COM(2020) 758 final, 24 novembre 2020.

374 Voir *infra* dans ce chapitre.

375 Commission européenne, *Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, COM(2016) 377 final, 7 juin 2016.

376 Commission européenne, *Report on the consultation on the integration and inclusion of migrants and people with a migrant background*, Final report, novembre 2020.

de l'immigration. Couvrant les différentes étapes du processus d'intégration, il adopte une approche plus globale et multidimensionnelle, tout en prenant en compte l'hétérogénéité du public. Le plan d'action tend à répondre à un certain nombre de recommandations adressées à la Commission lors de sa consultation publique. Le plan prend notamment en compte les vulnérabilités spécifiques rencontrées par certains groupes de migrants au cours de leur intégration, en particulier les femmes, en favorisant par exemple leur accès aux soins prénataux et postnataux et aux services de garde d'enfants. D'autre part, les enfants et les jeunes migrants font l'objet d'une attention particulière : le plan propose une garantie pour l'enfance et invite les États à dispenser des formations aux enseignants et au personnel travaillant auprès des jeunes afin d'accompagner leur transition vers l'âge adulte. Par ailleurs, le plan invite les États à dispenser des formations aux personnels de santé sur la gestion des besoins spécifiques de certains groupes de migrants tels que les victimes de traite ou les mineurs isolés. Le plan reconnaît en outre l'importance de l'accès aux soins de santé mentale pour les migrants et les citoyens issus de l'immigration, ces derniers étant davantage sujets aux traumatismes au cours de leur parcours migratoire. La Commission s'engage ainsi à soutenir les programmes de prévention et de promotion de la santé destinés spécifiquement aux migrants et met à la disposition des États membres de multiples sources de financements pour « prendre en considération » la situation des migrants et de leurs enfants dans leurs plans nationaux de résilience.

Le nouveau plan d'action reconnaît la contribution essentielle des migrants et des citoyens issus de l'immigration à l'économie et la société européennes, soulignée par la pandémie de Covid-19. Rappelant les effets bénéfiques de la pleine intégration des migrants au marché du travail, il met l'accent sur l'amélioration de la reconnaissance des compétences et qualifications acquises dans les pays tiers, ainsi que de leur comparabilité avec les qualifications européennes. La Commission souhaite développer l'outil de profilage des compétences de l'UE, promouvoir son utilisation auprès des autorités et soutenir l'entrepreneuriat des migrants à travers le programme

financier *InvestEU* et la mise en place de programmes de tutorat inclusifs. La continuité de l'apprentissage linguistique, notamment par le développement de l'offre de cours de niveaux intermédiaires et avancés, est également essentielle à l'intégration des migrants. Par ailleurs, des fonds européens permettront de promouvoir l'accès à un logement adéquat et abordable sans discrimination, y compris au logement social. La Commission préconise les modèles de logement autonomes pour les demandeurs d'asile, en particulier les familles, en s'appuyant sur les initiatives mises en œuvre. On peut cependant noter que l'accès à l'aide juridique pour les victimes de discrimination ou d'exploitation sur les marchés du travail et du logement n'est pas abordé dans le plan.

L'accent mis sur l'approche partenariale, notamment sur le marché du travail, et sur le rôle des autorités locales dans l'intégration permet de valoriser l'implication de la communauté locale et des bonnes pratiques existantes. Dans les différents secteurs, le plan d'action encourage la coopération et l'échange d'expériences entre les États membres, notamment par le biais du portail Europass, du Réseau européen d'intégration et de l'*Urban academy on integration*. En outre, la Commission souhaite établir un partenariat avec le Comité des Régions ainsi que des partenariats ruraux pour l'inclusion, et soutenir les programmes de parrainage communautaire. La création d'un groupe d'experts sur les opinions des migrants au sein de la Commission devrait permettre une plus grande implication des migrants dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques d'asile, de migration et d'intégration.

La nature transversale du processus d'intégration se reflète également dans la variété des fonds européens mobilisés. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027³⁷⁷ devrait mettre à disposition des États membres le futur Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) pour financer des mesures ciblées dans les premières phases de l'intégration et des mesures horizontales ; le Fonds Social Européen 'Plus' (FSE+) pour favoriser l'intégration sur le marché du travail et l'inclusion sociale ; et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) pour financer des

377 Voir *infra* dans ce chapitre.

infrastructures et des équipements. À ce titre, l'utilisation et l'accès des autorités locales et régionales aux fonds européens ainsi que la coordination entre les autorités de gestion de ces fonds doivent être améliorées. L'instrument d'appui technique pourra permettre aux États de développer ou d'améliorer leurs politiques d'intégration et d'inclusion.

Afin d'assurer un suivi efficace de la mise en œuvre du plan d'action, la Commission prévoit de procéder à un examen à mi-parcours à la fin de 2024 et fournira des rapports réguliers au Parlement européen et au Conseil de l'UE. Elle développera en outre une plateforme interactive en ligne, afin de permettre la participation de divers partenaires. Dans le but de remédier à l'insuffisance des données disponibles et au manque d'utilisation des indicateurs européens dans l'évaluation des politiques d'intégration nationales, la Commission lancera un nouvel Eurobaromètre sur l'intégration. Elle proposera un « tableau de bord commun » sur les politiques d'intégration pour harmoniser davantage la mise en œuvre du plan d'action entre les États membres. En effet, les politiques d'intégration restent de la compétence des États membres et la Commission peut uniquement proposer un cadre pour les orienter. Il est donc possible que le plan d'action soit mis en œuvre de manière divergente par les différents États, rendant difficile toute comparaison et, par conséquent, une évaluation efficace des mesures adoptées.

Les enjeux de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en Allemagne

par Inga Matthes,

Conseillère juridique asile, Croix Rouge allemande

Dans les discussions et les débats publics ainsi que dans les rapports et les médias, la méthode allemande de gestion des arrivées des réfugiés et des migrants en 2015 et 2016 est souvent décrite comme un véritable succès. Angela Merkel a encouragé la population lors de son célèbre discours (« Nous pouvons le faire ! »), les Allemands ont accueilli les nouveaux arrivants par les trains et les bus, et des milliers

de personnes ont trouvé un nouveau foyer en Allemagne. Pourtant, bien que séduisant, ce narratif n'est pas tout à fait exact. Dans les années suivantes, une série de lois et de réglementations sont entrées en vigueur dont certaines ont remis en cause le processus d'intégration.

Séjour de longue durée dans les centres d'accueil

Lorsqu'un demandeur d'asile arrive en Allemagne, il est hébergé dans un centre fédéral de premier accueil³⁷⁸. Après un certain temps, il peut être transféré vers un centre municipal d'hébergement collectif³⁷⁹. Depuis 2015, la période pendant laquelle un demandeur d'asile doit vivre dans un centre de premier accueil a été prolongée de 6 semaines à 18 mois. Pour les familles avec enfant, la durée de séjour maximale est de 6 mois. En théorie, les bénéficiaires de protection internationale peuvent en sortir dès que le statut de protection est accordé. Cependant, l'accès à un logement durable et abordable est complexe et de nombreux demandeurs d'asile arrivés en Allemagne en 2015 et 2016 résident toujours dans les centres d'accueil³⁸⁰. Le séjour temporaire dans le centre d'accueil est finalement devenu permanent.

Obligation de vivre dans une zone géographique définie pendant trois ans

En 2016, une autre restriction en matière de logement est entrée en vigueur. Après avoir reçu un statut de protection, les bénéficiaires sont obligés de résider pendant trois ans dans l'État fédéral dans lequel ils ont fait leur demande d'asile³⁸¹. Dans certains cas, cette restriction géographique est même réduite à une municipalité. Afin d'obtenir le droit de vivre ailleurs (par exemple pour accéder à un emploi ou afin de se rapprocher de ses proches), les bénéficiaires doivent engager un processus très bureaucratique. L'objectif derrière cette mesure est de faciliter l'intégration mais dans de nombreux cas, l'effet induit est contraire puisque qu'elle limite les opportunités d'accès au marché du travail. Tous les employeurs n'attendront pas nécessairement que la procédure soit finalisée et que le réfugié ait le droit de se déplacer.

378 Loi sur l'asile, section 47.

379 Loi sur l'asile, section 53.

380 Dans les centres fédéraux de premier accueil et dans les centres municipaux d'hébergement collectif.

381 Voir la section 12a de la loi sur le séjour.

Suspension de la réunification familiale

En 2016, la procédure de réunification pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire devient plus complexe. Auparavant, le droit allemand permettait aux réfugié(e)s et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire d'accéder à la réunification familiale. Depuis 2016, ce droit a été suspendu pour ces derniers. Ils peuvent être réunis avec leurs proches dans très peu de cas, après une procédure complexe et bureaucratique³⁸².

Le Covid-19, une menace pour l'intégration

La pandémie a affecté tous les domaines de la vie, y compris l'intégration des migrants et des réfugiés. La plupart d'entre eux ont perdu leur emploi, les cours et les formations se déroulent seulement en ligne ou sont suspendus, et les possibilités d'interagir avec les communautés locales sont devenues rares. Les changements fréquents de règles de confinement, les quarantaines dans les centres d'accueil, et le manque d'information sur le Covid-19 en différentes langues ont aussi impacté le processus d'intégration³⁸³.

L'efficacité des politiques d'intégration repose notamment sur un ajustement continu du cadre légal, pour garantir des solutions adaptées à la complexité des situations. En Allemagne, de nombreux acteurs de la société civile ont joué un rôle important dans l'identification des problématiques actuelles, la proposition de pistes d'amélioration, et pour maintenir le dialogue avec les autorités allemandes. Un engagement constant pour s'assurer que l'intégration des bénéficiaires de protection internationale en Allemagne devienne, enfin, un véritable succès.

Quel budget européen à long terme pour l'asile et la migration?

En mai et juin 2018, la Commission européenne présentait ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel européen pour la période 2021-2027. Ce budget à long terme s'articule autour de sept priorités, dont deux intègrent plus particulièrement les enjeux de migration et d'asile : le volet 4 nommé « gestion des migrations et des frontières » qui intègre le Fonds Asile et Migration (FAM), le nouveau Fonds pour la Gestion Intégrée des Frontières (FGIF), et les budgets dédiés aux agences européennes engagées sur cette thématique (EASO, Frontex, euLISA), et le volet 2 nommé « cohésion et valeurs » qui intègre notamment le Fonds Social Européen 'plus' (FSE+) et le Fonds Européen pour le Développement Régional (FEDER). Dans cette première proposition de 2018, la Commission présentait un budget pour la gestion des migrations et des frontières (volet 4) qui passe de 12,7 milliards à 30,8 milliards d'euros. L'objectif de la Commission est alors d'introduire des « *instruments de financement plus flexibles pour faire face aux événements imprévus, la protection des frontières étant au cœur du nouveau budget* »³⁸⁴. Cette augmentation bénéficie cependant plus à la gestion des frontières (+197% pour le FGIF, + 289% pour les agences de gestion des frontières), qu'au budget relatif à la migration et à l'asile (+36% pour le FAM, +77% pour les agences sur la migration et l'asile). Par ailleurs, une des nouveautés proposées par la Commission est de transférer les enjeux d'intégration du Fonds précédemment appelé « Asile, Migration et Intégration » (FAMI) dans le FSE+. Ainsi, le Fonds « Asile et Migration » continuera de financer la bonne gestion de la migration – notamment la mise en œuvre de régime d'asile européen commun, le développement de voies légales de migration, la lutte contre la migration irrégulière, et le retour de migrants en situation irrégulière –, se concentrera sur les mesures d'intégration rapide et aura pour objectif d'apporter une aide lors des premières étapes clés de l'intégration. L'intégration à long terme bénéficiera d'un soutien au titre de la politique de cohésion de l'UE, et en particulier du FSE+ et le FEDER. Ces fonds financeront des mesures

382 Loi sur le séjour, section 36a.

383 Université Erlangen-Nürnberg, *Auswirkungen und Szenarien für Migration und Integration während und nach der COVID-19 Pandemie*, avril 2021.

384 Commission européenne, *Budget de l'Union: La Commission propose une importante augmentation des financements visant à renforcer la gestion des migrations et des frontières*, juin 2018.

d'appui structurel comme la formation professionnelle, l'intégration sur le marché du travail, l'éducation, le logement et le soutien à l'inclusion sociale.

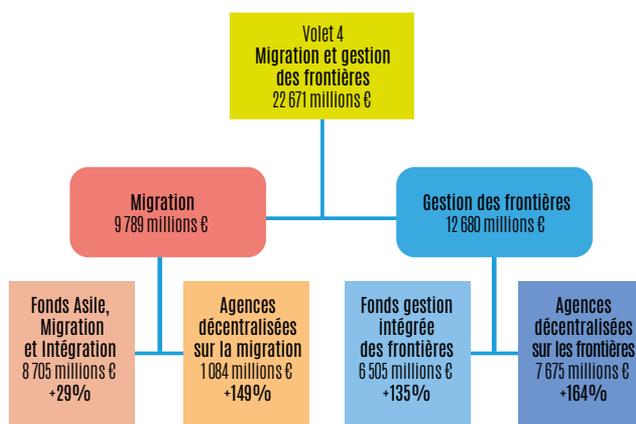
Cette première proposition s'est heurtée dans un premier temps aux négociations avec les États membres et les parlementaires. L'objectif d'atteindre un accord avant les élections européennes de 2019 n'est finalement pas atteint. Une proposition est faite dans le cadre du Conseil européen de février 2020 qui inflige des baisses importantes au volet 4, en particulier sur la gestion des frontières. Cependant, la pandémie change la donne dans les débats sur le budget à long terme de l'UE qui fait l'objet d'un amendement important imposé par la nécessité de présenter un plan de relance au niveau européen. Le 27 mai 2020, la Commission présente une proposition comprenant un nouvel instrument de relance nommé « Next Generation EU » doté de 750 milliards d'euros et un cadre financier pluriannuel amendé – doté de 1 100 milliards d'euros - dont plusieurs programmes sont amendés. Si l'instrument de relance *Next Generation EU* porte avant tout sur une relance économique, le nouveau cadre financier pluriannuel intègre un renforcement des fonds sur les questions migratoires. Ainsi, le Fonds Asile et Migration et les budgets d'agences européennes sont augmentés respectivement de 19,5% et 41,1%. En matière de gestion des frontières, le fonds de gestion intégrée des frontières est augmenté de 33,5% mais celui des agences est réduit de 36,9%. Au total, le volet 4 augmente de 1% passant de 30,8 milliards à 31,1 milliards sans pour autant bénéficier du soutien de l'instrument de relance.

Après cette nouvelle proposition de la Commission, le Conseil européen atteint un nouvel accord en juillet 2020 avec une nouvelle coupe dans le budget sur la migration et la gestion des frontières, à laquelle le Parlement européen s'oppose. Les négociations difficiles entre les États membres en particulier sur le financement du plan de relance amèneront finalement le Parlement européen et les États à conclure un accord le 10 novembre 2020. Le budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 s'élève finalement à 1 800 milliards d'euros comprenant un cadre financier pluriannuel de 1 074 milliards d'euros auxquels s'ajoute l'instrument temporaire de relance *Next Generation UE* d'un montant de 750 milliards d'euros.

L'accord prévoit la création de nouvelles ressources propres afin de soutenir le remboursement des emprunts réalisés dans le cadre de l'instrument de relance. Dans le domaine de la migration, l'accord final renforce le budget du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes porte à 22,7 milliards d'euros le budget pour le volet 4 sur la migration et la gestion des frontières.

Budget final du volet 4 du cadre financier pluriannuel européen 2021-2027, et évolution par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, prix courant 2018.

Source ERPS



Au final, le budget dédié à la migration et la gestion des frontières représente 1,2% du cadre financier pluriannuel européen pour le période 2021-2027, et bénéficie globalement d'une augmentation substantielle en comparaison au précédent budget à long terme.

Une fois l'accord global conclu sur la répartition des fonds européens entre les différents volets, les négociations doivent se finaliser sur chaque fonds et instrument financier prévu dans le budget. Bien que le Parlement et le Conseil aient travaillé sur le texte du FAM – redevenu FAMI à l'issue des négociations – un accord sur le fonds était impossible sans validation du budget global. Le 9 décembre 2020, le Conseil de l'UE et le Parlement atteignent un accord politique qui se finalise par des discussions techniques jusque mars 2021. Le FAMI se compose de financement dédié aux autorités nationales en gestion partagée (63%), et

de facilités thématique géré par la Commission européenne (37%). Le compromis inclut différents amendements sur le texte original de la Commission incluant une obligation d'allouer 20% des ressources dans les facilités thématiques au renforcement de la solidarité et au partage de responsabilité entre les États membre. Le Parlement a également obtenu des obligations étendues de suivi pour la Commission ainsi qu'une plus grande transparence dans les programmes nationaux.

Il est à noter que certains autres volets peuvent être amenés à financer des activités en lien avec la migration et la gestion des frontières. Le texte final du FAMI souligne par ailleurs la nécessité de financer des activités cohérentes et complémentaires aux activités financées par d'autres instruments européens en particulier le FSE+, le FEDER, et les instruments extérieurs tels que l'Instrument pour le voisinage, le développement et la coopération internationale.

Pacte européen sur la migration et l'asile : vers une réforme profonde du régime d'asile européen commun

La Commission européenne a publié le 23 septembre 2020 un nouveau Pacte sur la migration et l'asile qui « englobe l'ensemble des différents éléments nécessaires à une approche européenne globale de la migration »³⁸⁵. Le Pacte est construit à la fois sur les propositions avancées depuis 2016 dans le cadre de la précédente révision du RAEC et sur de nouvelles propositions législatives et recommandations afin de renforcer la gouvernance commune des questions migratoires et d'asile. Le Pacte s'appuie en partie sur des textes déjà discutés et qui font l'objet d'accords politiques provisoires. Il est ainsi question d'aboutir à l'adoption du règlement Qualification³⁸⁶, de la directive Accueil³⁸⁷, du règlement sur la réinstallation et les admissions humanitaires³⁸⁸, ainsi que du règlement pour la création d'une Agence européenne pour l'asile³⁸⁹. Il en va de même pour la refonte de la directive Retour, dont les dispositions font écho à plusieurs propositions du Pacte relatives à l'asile, mais qui suit un parcours législatif distinct³⁹⁰.

Le Pacte se caractérise principalement par de nouveaux textes législatifs :

- Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures³⁹¹ ;
- Proposition de modifications³⁹² du règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale proposé en 2016³⁹³ ;

385 Commission européenne, *Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité*, 23 septembre 2020.

386 Parlement européen, Observatoire législatif, Directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile 2016/0223(COD).

387 Parlement européen, Observatoire législatif, Directive sur les conditions d'accueil 2016/0222(COD).

388 Parlement européen, Observatoire législatif, Cadre de l'UE pour la réinstallation 2016/0225(COD).

389 Parlement européen, Observatoire législatif, Agence de l'Union européenne pour l'asile 2016/0131(COD).

390 Parlement européen, Observatoire législatif, Directive « Retour » 2018/0329(COD).

391 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

392 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

393 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

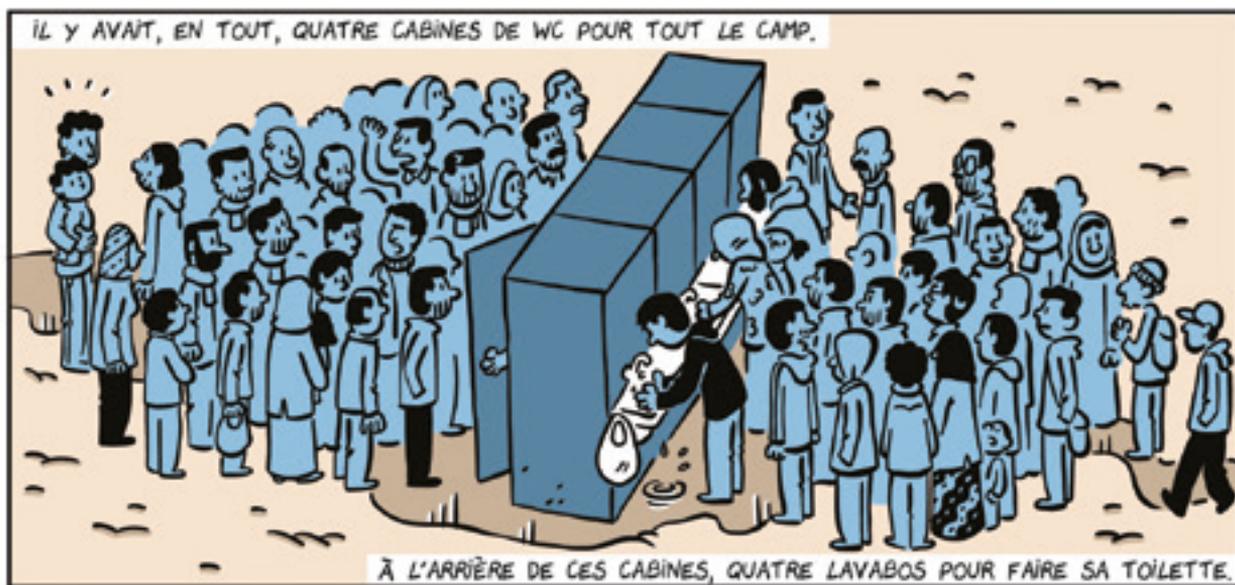
- Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration³⁹⁴ ;
- Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile³⁹⁵ ;
- Proposition de modifications du règlement relatif à la création d'Eurodac³⁹⁶.

Le Pacte comporte également plusieurs recommandations et une orientation :

- Recommandation sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne³⁹⁷ ;
- Recommandation relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage³⁹⁸ ;

- Recommandation relatif à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration³⁹⁹ ;
- Orientations sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers⁴⁰⁰.

Cette réforme proposée par la Commission établit un système d'asile particulièrement complexe, dans lequel l'articulation entre certaines mesures reste à définir. Globalement et malgré quelques points intéressants, il comporte de nombreuses dispositions alarmantes, qui constituent des reculs pour le droit d'asile et plusieurs autres droits fondamentaux⁴⁰¹.



© Fabien Toulimé

394 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»].

395 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.

396 Proposition modifiée de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration] et du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la réinstallation], pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818.

397 Recommandation 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires.

398 Recommandation 2020/1365 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage.

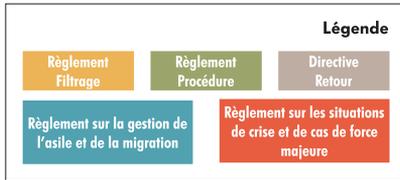
399 Recommandation 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration).

400 Communication de la Commission Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers 2020/C 323/01.

401 Pour une analyse complète voir Forum réfugiés-Cosi, *Pacte sur la migration et l'asile – principaux enjeux et points de vigilance*, mai 2021.

PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

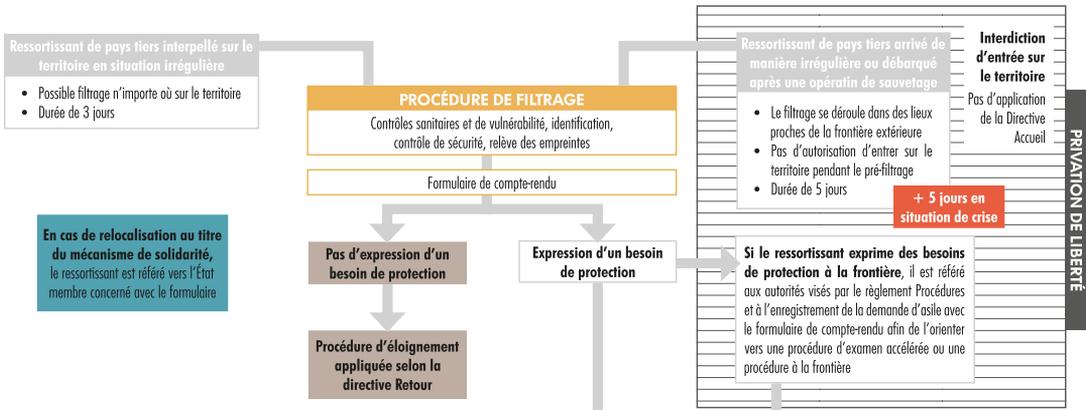
SCHEMA DES PRINCIPALES PROPOSITIONS



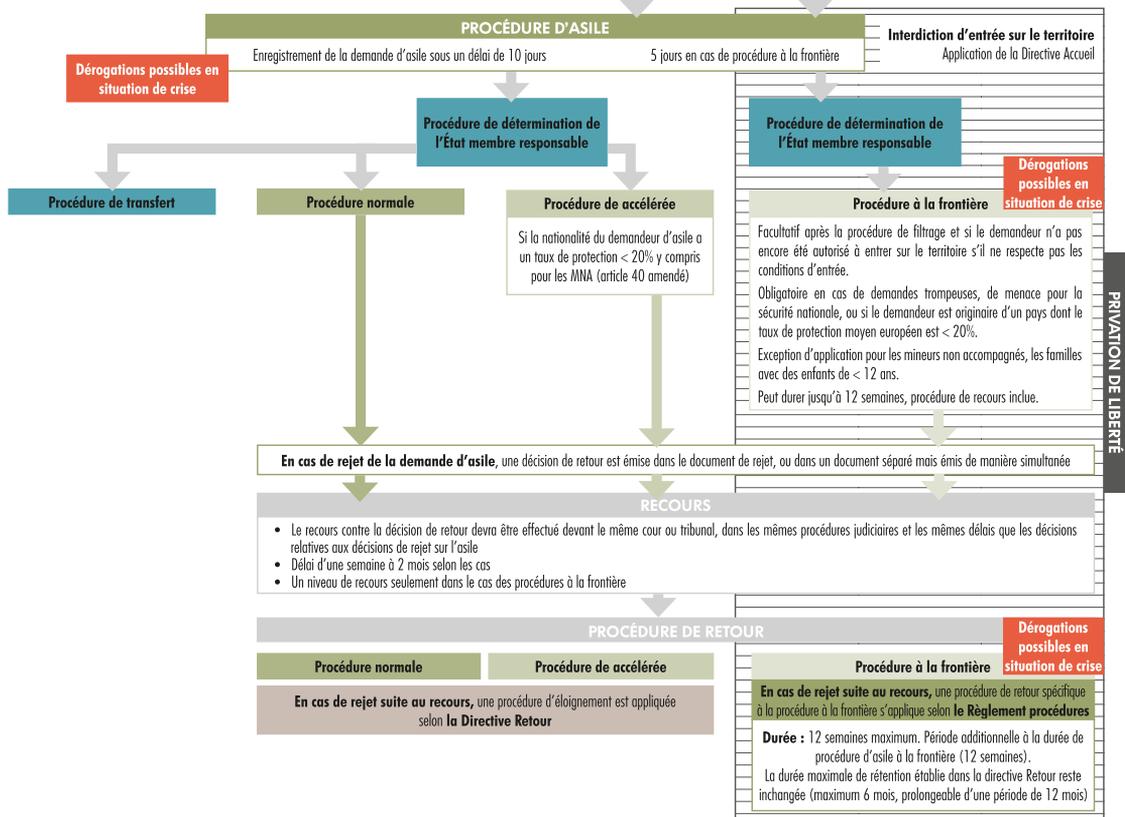
ACCÈS AU TERRITOIRE



RÈGLEMENT FILTRAGE



RÈGLEMENT PROCÉDURE



Accès au territoire : des recommandations sur le sauvetage et les voies légales d'accès

En matière d'accès au territoire, deux documents issus du Pacte sont particulièrement importants. Le premier est le document de recommandations sur les opérations de secours et de sauvetage. La Commission rappelle que l'assistance à toute personne en détresse en mer est une obligation légale des États membres au titre du droit international. Face au développement de nouvelles formes d'opérations de recherche et de sauvetage menées par des organisations non gouvernementales, principalement en Méditerranée centrale, la Commission souligne qu'il est nécessaire d'éviter la criminalisation de ce ceux qui fournissent une aide humanitaire aux personnes en détresse en mer, tout en veillant à ce que des sanctions pénales appropriées soient mises en place à l'encontre des passeurs.

La Commission recommande aux États membres, en particulier les États membres du pavillon et les États membres côtiers, de coopérer entre eux en ce qui concerne les opérations menées par des bateaux exploités par des entités privées à des fins de recherche et de sauvetage, en vue de réduire le nombre de décès en mer, de préserver la sécurité de la navigation et de garantir une gestion efficace de la migration. La Commission indique qu'elle mettra en place un groupe de contact interdisciplinaire visant à recenser les meilleures pratiques, à prendre les mesures nécessaires pour garantir une sécurité accrue en mer et à mettre à la disposition des autorités compétentes toutes les informations dont elles ont besoin pour assurer le suivi et le contrôle du respect des normes de sécurité et des règles applicables en matière de gestion de la migration.

Par ailleurs, une recommandation porte sur le développement de voies légales d'accès à la protection internationale. La Commission y appelle les États à soutenir leurs efforts pour assumer un rôle de premier plan au niveau mondial en matière de réinstallation des réfugiés, une solution durable de protection des plus vulnérables.

Elle invite également les États à prendre de nouveaux engagements pour 2022, à soutenir la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie de 2016 et à poursuivre les programmes de réinstallation d'urgence, notamment depuis la Jordanie et le Liban mais aussi depuis le Niger, la Libye, le Tchad, l'Égypte, l'Éthiopie et le Soudan pour contribuer à la stabilisation de la situation en Méditerranée centrale. Elle préconise aussi le développement de programmes nationaux financés par des fonds publics. La Commission souligne également l'importance de la qualité des programmes de réinstallation et appelle les États membres à mieux organiser la préparation au départ et la gestion de l'arrivée, à prévoir des capacités d'accueil adéquates en tenant compte des contraintes sanitaires, et à adapter les programmes d'intégration aux besoins spécifiques des réinstallés. Des programmes de suivi et d'évaluation internes sont nécessaires afin de mesurer l'efficacité des programmes de réinstallation et d'intégration. Le Pacte européen rappelle également qu'un nouveau règlement européen relatif à la réinstallation et à l'admission humanitaire visant à adopter des procédures communes entre l'ensemble des États membres doit être prochainement adopté. Proposé en 2016, ce règlement est toujours en cours de négociations entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE.

En outre, la Commission appelle pour la première fois à développer des voies légales d'accès complémentaires, telles que des programmes d'admission humanitaire, d'études ou de travail afin d'augmenter le nombre de places offertes. Selon la Commission, ces nouvelles voies permettraient de réduire l'immigration illégale et de lutter contre les réseaux de passeurs, tout en allégeant la pression sur les pays d'accueil. Ces recommandations s'inscrivent par ailleurs dans le cadre de la stratégie triennale (2019-2021) du HCR⁴⁰². La Commission propose de soutenir la mise en place par les États membres de programmes de parrainage communautaires ou privés. Les modèles de « corridors humanitaires » mis en œuvre en Italie, en France et en Belgique, ont notamment permis d'accueillir plus de 2 700 personnes depuis 2016 selon la Commission⁴⁰³. Elle souhaite donc élaborer un modèle européen de

402 HCR, *Three-year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways* (2019-2021), juin 2019.

403 Recommandation 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires.

parrainage communautaire, fondé sur l'expérience acquise par les États membres en la matière en associant l'EASO à travers son réseau sur la réinstallation et l'admission humanitaire. D'autre part, afin de faciliter l'accès au droit au regroupement familial, un facteur essentiel à la réussite de l'intégration dans le pays d'accueil comme l'a souligné le HCR, les États membres sont encouragés à mettre en place des programmes améliorant l'accès à l'information et simplifiant la procédure de demande de visa. Des parrainages en familles permettraient en outre d'élargir les critères d'accès aux programmes d'admission pour des motifs humanitaires. Le Pacte préconise également d'améliorer l'accès aux universités pour les jeunes ayant besoin d'une protection internationale, en utilisant les outils de l'UE pour cartographier leurs compétences et qualifications. La Commission encourage les États membres à mettre en œuvre une sélection universitaire spécifique, un soutien financier et des cours de langue adaptés, et à aider les diplômés qui souhaitent rester dans l'État membre à rechercher un emploi. Des programmes de mobilité internationale de la main d'œuvre en partenariat avec le secteur privé doivent par ailleurs être envisagés. Afin de faciliter le suivi des engagements, les États devront fournir des rapports réguliers au sujet des personnes réinstallées et admises via les autres voies d'entrée complémentaires sur leur territoire. Plusieurs fonds européens devraient également apporter un soutien financier aux États. Ces recommandations devront permettre d'élargir l'espace de protection – et ne pas simplement le déplacer – tout en garantissant des programmes d'accueil et d'intégration de qualité en associant les autorités nationales, locales, les organisations de la société civile et la communauté d'accueil.

Une nouvelle procédure de filtrage pour orienter vers une procédure d'asile ou d'éloignement

La Commission européenne présente un nouveau règlement qui prévoit d'instaurer une procédure de filtrage aux ressortissants de pays tiers « appréhendés en lien avec une traversée irrégulière d'une frontière extérieure d'un État membre par voie terrestre, maritime ou aérienne »,

« débarqués après une opération de secours et de sauvetage », ou « qui demandent une protection internationale aux points de passage aux frontières extérieures ou dans des zones de transit ». Le filtrage doit également être appliqué par les États membres aux ressortissants de pays tiers « interpellés sur leur territoire et pour lesquels aucun élément n'indique qu'ils ont franchi de manière autorisée une frontière extérieure pour entrer sur le territoire des États membres ». Les ressortissants soumis à un filtrage à la frontière extérieure ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre pendant la durée de la procédure⁴⁰⁴.

Cette procédure introduit ainsi des règles uniformes en matière d'identification, de vérifications sanitaires et sécuritaires, et d'enregistrement des empreintes dans le système d'informations EURODAC afin de l'orienter vers la procédure la plus adéquate, en l'occurrence une procédure d'asile si le ressortissant exprime des besoins de protection internationale ou une procédure d'éloignement si aucun besoin de protection est exprimé et que la personne ne respecte pas les conditions d'entrée sur le territoire de l'UE. Les vérifications sanitaires doivent également permettre d'identifier, le cas échéant, une situation de vulnérabilité, au sens de la directive Accueil. L'État membre doit identifier les autorités compétentes pour mener ce filtrage, ainsi que le personnel médical qualifié pour mener les vérifications sanitaires. Les autorités en charge de la protection de l'enfance et de la lutte contre la traite des êtres humains doivent être impliquées lorsque c'est nécessaire. Les autorités compétentes peuvent également être assistées par l'agence européenne Frontex et l'Agence européenne pour l'asile dans toutes les tâches relatives au filtrage.

Le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers prévoit qu'à l'issue de la procédure, un formulaire de débriefing doit être rempli par les autorités compétentes incluant l'identité, les informations sur la nationalité, le pays de résidence, de transit, les langues parlées, les raisons de son arrivée de manière irrégulière, son souhait de demander l'asile, les informations sur son parcours migratoire et l'assistance reçue par des personnes ou organisations criminelles en lien avec son parcours migratoire. Le ressortissant de pays tiers peut être orienté

⁴⁰⁴ La durée maximale du filtrage aux frontières extérieures est de 5 jours et peut aller jusqu'à 10 jours en cas de situation de crise ou de force majeure. Sur le territoire, la durée maximale est de 3 jours.

vers une procédure de retour ou vers une procédure d'asile. Dans le cas d'un filtrage à la frontière, les autorités qui ont conduit le filtrage devront soulever les éléments dans le formulaire qui semble à première vue être pertinent pour orienter le ressortissant vers une procédure accélérée ou une procédure à la frontière. Dans le cas d'un filtrage sur le territoire, le ressortissant qui a exprimé le souhait de déposer une demande d'asile est orienté vers la présentation de sa demande selon le règlement Procédures. À cette étape, le ressortissant peut également être orienté vers une procédure de relocalisation encadré par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, suite à un filtrage à la frontière extérieure.

Le Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers introduit la mise en place d'un mécanisme indépendant de suivi du respect des droits fondamentaux pour enquêter sur les allégations de non-respect des droits fondamentaux en lien avec le filtrage, au regard du droit européen et international. Il devra veiller au respect des droits dans le cadre du filtrage, des règles nationales applicables en cas de rétention, ainsi que du principe de non-refoulement, et devra garantir que les plaintes sont traitées rapidement et de manière appropriée. Cette procédure renforcera également le rôle des agences européennes, puisque la FRA pourra apporter son soutien aux États membres pour développer ces mécanismes. L'agence devra ainsi établir des orientations générales concernant la mise en place et le fonctionnement indépendant du mécanisme. À la demande d'un État membre, l'agence peut aider les autorités nationales à développer le mécanisme de contrôle national, notamment en matière de garanties d'indépendance, de méthodologie de contrôle et de formations. Les organisations internationales et les associations peuvent également être invitées, sans obligation, à participer au mécanisme.

Si le nouveau règlement de filtrage et son mécanisme de suivi des droits fondamentaux peuvent apporter une réponse aux violations répétées et croissantes des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile⁴⁰⁵,

il soulève des enjeux majeurs en matière d'accès à la procédure d'asile et de droits des personnes. En premier lieu, le champ d'application incertain du règlement pose de nombreuses questions alors que l'immense majorité des personnes en recherche de protection entrent de manière irrégulière sur le territoire d'un État. Or, conformément à l'article 31 de la Convention de Genève relative au statut de réfugié, l'entrée irrégulière ne doit pas avoir d'impact sur la situation des personnes en quête de protection. Par ailleurs, la procédure de filtrage induit une utilisation excessive de la privation de liberté qui ne garantit pas les meilleurs conditions pour l'expression de besoins de protection et qui serait encadrée par les cadres nationaux légaux, ce qui va à l'encontre des objectifs d'harmonisation européenne. Le dispositif d'accompagnement et d'évaluation des vulnérabilités ne permet pas de garantir une assistance et/ou une représentation légale, ni une détection et une prise en charge systématique des besoins spécifiques. Bien que la mise en place d'un mécanisme de suivi des droits fondamentaux représente un progrès, il contient un certain nombre de limites notamment en matière d'indépendance, d'évaluation régulière de la privation de liberté, de prise en compte des allégations relatives à l'accès à la procédure d'asile et le non-respect du principe de refoulement⁴⁰⁶.

Un renforcement de la procédure à la frontière

La Commission formule une proposition amendée du règlement Procédure présenté en 2016. Elle souligne que si les objectifs de la proposition de 2016 « sont toujours pertinents et doivent être poursuivis », « les négociations n'ont à ce jour pas permis aux États membres de trouver un accord entre eux sur les conditions d'utilisation de la procédure à la frontière »⁴⁰⁷. Ainsi, la proposition amendée vise à renforcer l'utilisation de la procédure à la frontière et à mettre en place une procédure de retour spécifique à la frontière suite à une décision de rejet. Les objectifs de la Commission sont ainsi de « prévenir les entrées et les mouvements non autorisés », d'assurer « une meilleure

405 Voir *supra* dans ce chapitre.

406 ECRE, Amnesty International, Human Rights Watch, International Rescue Committee, Danish Refugee Council, Oxfam International, Refugee Rights Europe, Save the Children, *Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 novembre 2020.

407 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

gestion des demandes d'asile abusives et inacceptables à la frontière », et permettre « de traiter plus efficacement les demandes valables à l'intérieur des frontières »⁴⁰⁸.

Le règlement Procédures prévoit que suite au filtrage, et si le demandeur n'a pas encore été autorisé à entrer sur le territoire, l'État membre peut examiner la demande d'asile dans le cadre d'une procédure à la frontière. La procédure à la frontière est obligatoire pour les ressortissants dont la nationalité a un taux de protection moyen européen inférieur à 20%, si le demandeur induit les autorités en erreur sur son identité ou sa nationalité ou s'il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Les demandeurs d'asile soumis à une procédure à la frontière ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre et pourront être accueillis dans des zones aux frontières extérieures, dans les zones de transit ou à proximité de ces lieux. La procédure d'asile à la frontière pourra s'étendre jusqu'à 12 semaines – incluant le recours – et être suivie d'une procédure de retour également jusqu'à 12 semaines en cas de rejet de la demande d'asile. Les décisions prises peuvent porter sur l'admissibilité de la demande, au titre des concepts de « pays tiers sûr » ou « pays d'origine sûr », ou sur le fond de la demande.

Une attention particulière doit être portée aux personnes vulnérables incluant une possible exemption de la procédure à la frontière. Les mineurs non accompagnés et les mineurs de moins de 12 ans accompagnés de leurs membres de famille sont exemptés de la procédure à la frontière, sauf en cas menace pour la sécurité nationale.

Ces dispositions qui déterminent les critères permettant d'orienter une personne vers une procédure à la frontière - entourée de garanties procédurales moindres -, remettent gravement en cause la possibilité pour chaque personne d'être entendue pour faire valoir ses craintes de persécution au cours d'une procédure d'asile juste et équitable, quel que soit son pays d'origine. La différenciation par nationalité irait à l'encontre du principe de non-discrimination inscrit

dans l'article 3 de la Convention de Genève de 1951⁴⁰⁹. Selon la Commission européenne, la part des migrants qui arrivent dans l'UE en provenance de pays d'origine dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20% est passée de 13% en 2015 à 55% en 2018⁴¹⁰. Ainsi cette nouvelle mesure impactera un grand nombre de demandeurs d'asile. De plus, la méthode de calcul du taux moyen de protection n'est pas clairement définie et ne précise pas si le taux d'accord pris en compte est en première instance et/ou après le recours. Selon la méthode de calcul, les nationalités impactées par cette mesure seront différentes. Si certaines nationalités sont peu protégées en première instance, leur taux de protection en décision après un recours est bien plus élevé et permet d'atteindre un taux d'accord global supérieur à 20%. Enfin, au vu de l'expérience des *hotspots*, un filtre supplémentaire serait contreproductif et imposerait des délais et une charge administrative supplémentaires. Le filtrage par nationalité dans le cadre de la relocalisation de 2015 n'a pas fait ses preuves. Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes européenne⁴¹¹, le filtrage « suppose des approches cohérentes en matière d'asile dans tous les États membres qui appliquent le régime d'asile européen commun. Or les taux de reconnaissance varient considérablement d'un État membre à l'autre, en particulier pour certaines nationalités ».

Par ailleurs, l'exemption de la procédure à la frontière pour les personnes vulnérables est importante mais nécessite cependant une identification appropriée des besoins spécifiques des demandeurs d'asile ce que ne permet pas de garantir la procédure de filtrage et la privation de liberté induite par la procédure d'asile à la frontière. Le règlement ne spécifie pas comment les demandeurs d'asile pourront faire valoir les différentes situations de vulnérabilités qui permettent une suspension ou une exemption de la procédure à la frontière. Les dispositions proposées relatives aux mineurs vont à l'encontre de la Convention internationale des droits de l'enfant qui introduit une seule limite d'âge de 18 ans pour définir un mineur et ses droits. En outre, aucune disposition concernant l'évaluation

408 *Ibid.*

409 Article 3 : « Les États Contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine ».

410 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

411 Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, 2019.

de la minorité, et en l'occurrence de l'âge de 12 ans, n'est spécifiée dans le règlement. Tout comme pour la procédure de filtrage, les propositions de la Commission induisent une utilisation très large de la privation de la liberté, qui, selon le droit européen et les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme, doit être fondée en droit, non arbitraire et conforme aux garanties adéquates. De plus, la privation de liberté n'offre pas des conditions satisfaisantes pour l'identification d'un besoin de protection internationale comme l'a rappelé le HCR dans sa décision de retrait des *hotspots* grecs devenus lieux d'enfermement⁴¹². LEASO souligne également que le taux de reconnaissance est substantiellement plus bas en première instance dans le cadre d'une procédure à la frontière que dans le cadre de procédures normales⁴¹³.

L'application obligatoire du concept de « pays tiers sûr » de nouveau en discussion

Les propositions du Pacte européen la migration et l'asile rouvrent également le débat sur l'application du concept de « pays tiers sûr ». Déjà présent dans le droit européen actuellement en vigueur, mais d'application facultative pour les États, ce concept pourrait devenir obligatoire et remettre en cause l'accès au droit d'asile sur le territoire de l'Union européenne. Le concept de « pays tiers sûr » est actuellement encadré par la directive européenne n°2013/32/UE du 26 juin 2013 relative aux procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite « directive Procédures ») et plus particulièrement par son article 38 qui détaille sa définition et ses conditions d'application. Les États membres peuvent appliquer le concept de pays tiers sûr « *si les autorités compétentes ont acquis la certitude* » que les demandeurs n'ont à craindre pour aucun des motifs de la Convention de Genève dans ce pays tiers ; que le principe de non-refoulement y est respecté conformément à la Convention de Genève de 1951 ; que l'interdiction de prendre des mesures d'éloignement en cas de risque de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradant y est respectée ; et enfin que le demandeur pourra solliciter dans le pays tiers une reconnaissance du statut de réfugié et d'en bénéficier conformément à la Convention de Genève. L'article prévoit également que les États membres définissent les conditions d'application du concept. Le droit national doit notamment encadrer l'appréciation du lien entre le demandeur et le pays tiers, et détailler les modalités d'examen individuel pour chaque cas. Enfin, l'article 38 donne la possibilité au demandeur de contester l'application du concept au motif que le pays tiers n'est pas sûr dans son cas particulier, ou de contester l'existence d'un lien entre lui-même et le pays tiers.

L'application de ce concept permet de déclarer irrecevables certaines demandes lorsque la protection pourrait être obtenue dans un pays tiers, sans procéder à un examen au fond. Plusieurs pays européens l'ont transposé dans leur

412 HCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, 22 mars 2016. ; HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012.

413 EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018, 2019* ; *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2019, 2020*.

droit national en désignant certains pays proches comme « sûrs » afin de pouvoir y renvoyer les demandeurs d'asile sans instruire leur demande, notamment la Hongrie à l'égard de la Serbie ou encore la Grèce à l'égard de la Turquie (dans le cadre de l'accord UE-Turquie de 2016).

Dans ses propositions de révision du RAEC formulées en 2016, la Commission européenne a proposé de transformer la directive en règlement (ce qui implique une application directe des dispositions dans le droit national) et modifié plusieurs dispositions de fond. Les débats ont notamment porté sur la définition du concept de « pays tiers sûr » et son application. La Commission souhaitait ainsi permettre d'appliquer le concept en cas de « protection suffisante » dans un pays tiers à l'UE, nouvelle notion qui ne garantit pas l'existence de conditions d'accueil, l'accès effectif aux procédures de protection et un statut permettant une intégration effective. De plus, le simple fait de transiter par ce pays tiers pourrait suffire à établir un lien pertinent existant entre le demandeur et le pays tiers sûr. Une liste commune devait également être établie pour harmoniser les pratiques des États membres. Les négociations entre les co-législateurs européens – le Parlement européen et le Conseil de l'UE – n'avaient pu permettre d'atteindre un accord commun sur ce texte. À travers le nouveau Pacte européen sur l'asile et la migration, la Commission européenne présente de nouveau ce règlement Procédures sur la base de la proposition de 2016, en y ajoutant quelques amendements. La notion de « pays tiers sûr » et son application obligatoire par tous les États membres figure donc à nouveau dans la proposition en discussion, et son application est même élargie : les amendements de la Commission prévoient que les États membres pourront décider d'appliquer une procédure à la frontière ou une procédure accélérée pour les personnes venant d'un « pays tiers sûr ». La Commission renouvelle également son souhait de mettre en place une liste européenne de pays tiers sûrs, évoquant notamment les pays des Balkans occidentaux.

La définition et l'application élargies du concept de pays tiers sûrs posent de nombreuses interrogations en matière d'accès au droit d'asile et de respect des garanties procédurales. Son application actuelle démontre déjà un impact important sur les demandeurs d'asile. Un rapport du Parlement européen soulignait en 2016 que l'application croissante des concepts de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr » dans le cadre de procédures accélérées et à la frontière augmentaient le risque pour les demandeurs d'asile d'être exposés à des procédures expéditives qui ne garantissent pas un examen approprié de leurs besoins de protection, en particulier lorsque l'accès à une assistance et une représentation légale ne peuvent être garantis⁴¹⁴. De son côté, le HCR souligne également dans une note d'analyse sur les procédures d'asile à la frontière publiée le 15 octobre 2020 que l'accent doit être mis sur l'examen sur le fond de la demande au lieu de considérations liées au concept de « pays tiers sûr » qui entraînent des procédures inefficaces, transfèrent la responsabilité sur des États non européens aux systèmes d'asile moins développés et entraînent une érosion globale du système de protection internationale⁴¹⁵. Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) rappelait également dans une note de 2017 que le droit international des réfugiés ne prévoit pas l'application obligatoire de ce concept, qui dérive d'une interprétation discutable de la Convention de 1951 indiquant que le demandeur d'asile ne peut avoir le choix de son pays d'asile et devrait demander une protection dès que cela possible⁴¹⁶. Par ailleurs, en France, le Conseil d'État a rappelé que le concept de pays tiers sûr ne serait pas conforme à la Constitution française⁴¹⁷. Si le concept de pays tiers sûr est considéré comme un moyen de réduire la pression sur les systèmes d'asile des États membres de l'UE, son application élargie, voire obligatoire, risque de réduire les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile, de restreindre l'accès au droit d'asile, et d'augmenter la responsabilité de l'accueil dans des zones géographiques déjà déstabilisées.

414 Parlement européen, *The implementation of the Common European Asylum System*, 2016.

415 HCR, *EU Pact on Migration and Asylum - Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 octobre 2020.

416 ECRE, *Debunking the « Safe Third Country » Myth*, 2017.

417 Assemblée générale du Conseil d'État, *Avis portant sur l'application de la notion de « pays tiers sûr »*, NOR : PRMX1804721X, 16 mai 2018.

Un nouveau système complexe de répartition et de solidarité

La Commission européenne a décidé d'abandonner la réforme du règlement Dublin III qui a cristallisé les tensions dans les négociations sur la réforme du RAEC. Elle propose à la place un nouveau règlement sur la gestion de l'asile et de la migration qui intègre de nouveaux outils européens et nationaux de gestion migratoire, des dispositions relatives à la détermination de l'État membre responsable ainsi qu'un système de solidarité et de répartition entre les États membres.

Ce règlement reprend les principales dispositions de l'actuel Règlement Dublin III et maintient le principe de responsabilité de la demande d'asile pour le premier pays d'entrée. Dans le cadre de la procédure de détermination, les demandes de reprise en charge sont supprimées et remplacées par des notifications de prise en charge auxquelles l'État membre doit répondre dans un délai d'une semaine. Certains ajouts positifs dans les critères de détermination de l'État membre responsable de la demande d'asile sont à relever, tels que l'élargissement de la définition des membres de famille afin d'inclure les frères et sœurs, ainsi qu'un large éventail de membres de famille dans le cas des mineurs non accompagnés et la délivrance d'un diplôme ou d'une autre qualification par un État membre. Cependant, au regard des différentes problématiques liées à la mise en œuvre du règlement Dublin et des pratiques variées des États membres, ce nouveau règlement ne semble pas de nature à permettre une meilleure répartition et prise en charge des demandeurs d'asile à travers l'Union.

En matière de répartition, le nouveau règlement introduit un système de solidarité entre les États membres selon différents scénarios. En temps normal, les États membres pourront solliciter le soutien d'autres États à travers la relocalisation de demandeurs d'asile en procédure à la frontière ou de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. Ce système est permanent et facultatif, les États membres n'ont pas l'obligation de répondre à la demande de soutien des autres États. Le système devient obligatoire en cas de pression migratoire ou en cas de débarquement, et la part de chaque État membre est déterminée à la fois par des propositions de soutien faites par les États et par

une clé de répartition calculée à part égale entre le PIB et la population nationale.

En cas de « pression migratoire », la Commission réalise une évaluation sur un État membre sur les six derniers mois et doit indiquer les mesures à adopter par l'État membre concerné et par les autres États membres, si cette « pression migratoire » est avérée. Ces autres États sont invités à présenter un plan de réponse solidaire précisant les types de contributions proposées soit par le biais de la relocalisation de demandeurs d'asile et/ou de bénéficiaires d'une protection internationale, d'une prise en charge au retour ou d'une assistance technique et opérationnelle. Si les propositions faites par les États membres sont insuffisantes, la Commission doit alors convier un « forum de solidarité » et inviter les États à revoir leur engagement. La Commission adoptera ensuite un acte de mise en œuvre qui précisera le nombre de personnes à relocaliser, de personnes parrainés au retour, la répartition par État membre, et les mesures de soutien technique et opérationnel. Parmi ces mesures de solidarité, la Commission propose donc la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme : la prise en charge au retour. Un État membre pourra ainsi s'engager à éloigner des étrangers en situation irrégulière pour le compte d'un autre État membre. L'État doit alors indiquer la nationalité des ressortissants de pays tiers qu'il est prêt à prendre en charge. Il devra ainsi assurer les activités nécessaires directement depuis le territoire de l'État membre bénéficiaire de cet appui incluant des conseils en matière de retour, la coopération avec les pays tiers, le soutien au retour volontaire. L'Agence Frontex pourra également apporter son appui dans le cadre de son mandat renforcé en matière de retour. Cependant si l'éloignement n'a pas eu lieu dans un délai de 8 mois, l'État membre devra accueillir l'étranger en situation irrégulière et poursuivre les démarches pour assurer l'exécution de la décision de retour.

Tout au long de l'année, lors d'un débarquement suite à une opération de recherche et de sauvetage menées par des États membres ou des organisations privées, que ce soit sur instruction des États membres ou de manière autonome dans le contexte migratoire, la Commission propose la mise en place d'une réserve de mesures de solidarité. Elle sera constituée sur la base d'un rapport d'évaluation annuel sur les flux migratoires, qui inclura des projections à court terme

concernant les débarquements sur l'ensemble des routes migratoires et l'arrivée de personnes vulnérables qui nécessiteraient une relocalisation. Les États membres seront invités à faire part de leurs propositions qui pourront être réévaluées dans le cadre d'un « forum de solidarité » si elles sont jugées insuffisantes au regard des projections. La réserve pourra être activée à la demande d'un État membre. Le mécanisme sera coordonné par la Commission avec le soutien de l'Agence européenne pour l'asile et de Frontex, qui seront en charge d'établir une liste de répartition par État membre.

La complexité de ces systèmes de solidarité pose la question de la faisabilité de mise en œuvre, mais aussi la durée des procédures, leur lourdeur administrative et financière, et leur impact sur les droits fondamentaux, problématiques déjà identifiées dans le règlement Dublin actuel⁴¹⁸. En outre, ces mesures de solidarité, qui incluent des relocalisations, doivent être correctement coordonnées avec les autres cadres législatifs européens et nationaux. De plus, à défaut de prévoir un véritable système de répartition, ils reposent avant tout sur une négociation et une volonté individuelle des États membres de faire preuve de solidarité dans la politique d'asile. Enfin, le nouveau système de prise en charge au retour, dans lequel un État membre s'engage à soutenir un autre État à mener les procédures nécessaires pour éloigner le ressortissant (de la nationalité de son choix) depuis l'État membre où il se trouve, pose de nombreuses questions tant au niveau des garanties procédurales qu'en termes de mise en œuvre notamment en cas de transferts suite à l'échec de l'éloignement depuis l'État d'arrivée.

Les dérogations et dispositions prévues par le règlement sur les situations de crise et de force majeure

Dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, la Commission européenne a présenté un nouveau règlement sur les situations de crise et les cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile visant à établir un mécanisme de traitement des situations exceptionnelles. Le règlement prévoit plusieurs dérogations aux procédures habituelles en matière d'asile ainsi qu'un déclenchement rapide du mécanisme de solidarité en situation de crise.

La situation de crise est définie à l'article 2 comme une « situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides arrivant de manière irrégulière dans un État membre ou débarqués sur son territoire à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur et d'une nature telles que, proportionnellement à la population et au PIB de l'État membre concerné, elle rend le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel et peut avoir de graves conséquences sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun ou du cadre commun établi dans le règlement sur la gestion de l'asile de la migration » ou un risque imminent d'une telle situation. Le cas de force majeure n'est cependant pas clairement défini dans le règlement. Le considérant 7 du règlement évoque « des circonstances anormales et imprévisibles échappant à leur contrôle, dont les conséquences n'auraient pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée », et cite notamment la pandémie de Covid-19 et la crise politique à la frontière gréco-turque en mars 2020.

Dans le cas d'une situation de crise, la Commission évalue tout d'abord la demande motivée d'un État membre qui sollicite l'application du règlement, détermine s'il s'agit effectivement d'une situation de crise, auquel cas elle autorise ensuite l'application des règles dérogatoires pour une période déterminée. D'après une note du centre de recherche du Parlement européen, ce nouveau règlement doit permettre aux États de renforcer leur capacités d'accueil et de protection sans déroger aux garanties procédurales et aux fondements du droit d'asile⁴¹⁹. Plusieurs aspects de ce nouveau texte pourraient cependant dégrader la qualité des procédures d'asile.

D'une part, les États membres pourront étendre le champ d'application de la procédure à la frontière aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont le taux de reconnaissance en première instance à l'échelle de l'UE est égal ou inférieur à 75 %. La proposition prolonge également la durée maximale de la procédure d'asile à la frontière et de la procédure de retour à la frontière de huit semaines chacune, qui s'ajoute aux durées maximales de douze semaines initialement prévues. D'autre part, les États membres seraient autorisés à reporter l'enregistrement des demandes de protection internationale pendant quatre semaines et jusqu'à un maximum de trois mois, ce qui induit une grave remise

418 Voir notamment : Centre de recherche du Parlement européen, *Dublin Regulation on international protection applications*, février 2020.

419 Centre de recherche du Parlement européen, *Crisis and force majeure regulation*, janvier 2021.

en cause de l'accès au droit d'asile. Plusieurs organisations de la société civile, notamment le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), ont ainsi manifesté leur inquiétude relative à ces règles dérogatoires⁴²⁰. Elles risquent en effet d'aboutir à ce qu'une grande majorité des personnes arrivant dans l'UE n'aient pas accès à la procédure d'asile en cas de suspension des enregistrements des demandes, bénéficient de garanties procédurales moindres et soient exposées à un risque accru de rétention et de refoulement.

Dans une situation de force majeure, le règlement prévoit également, sur simple notification à la Commission, la possibilité pour un État membre de prolonger les délais pour l'enregistrement des demandes de protection internationale à 4 semaines après leur introduction. De plus, le règlement introduit des dérogations sur les délais dans les procédures de détermination de l'État membre responsable de la demande d'asile. L'État membre confronté à un cas de force majeure disposera aussi d'un délai supplémentaire de 6 mois pour la mise en œuvre de l'obligation de relocalisation ou de prise en charge des retours.

En cas de situation de crise, le mécanisme de solidarité encadré par le règlement sur la gestion de l'asile et la migration sera également adapté. Les États membres seraient tenus de présenter un « plan d'action en matière de solidarité de crise » dans un délai d'une semaine à compter de la finalisation de l'évaluation de la Commission. Le champ d'application de la relocalisation obligatoire est alors élargi à tous les demandeurs - qu'ils soient ou non soumis à la procédure à la frontière -, les migrants en situation irrégulière, ainsi que les personnes bénéficiant d'une protection immédiate, et renforce la possibilité pour les États membres de s'aider mutuellement dans l'exécution des retours, sous la forme d'une prise en charge des retours. Dans cette situation, le règlement prévoit l'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans un délai de quatre mois, au lieu de huit mois selon la procédure régulière.

En outre, la Commission propose d'abroger la directive sur la protection temporaire de 2001 qui n'a jamais été déclenchée ; Elle inclut la possibilité pour un État membre

en situation de crise de suspendre l'examen des demandes de protection internationale pendant une période maximale d'un an, et d'accorder une protection immédiate aux personnes déplacées qui, en raison d'un conflit armé dans leur pays d'origine, courent un risque exceptionnellement élevé de violence et ne sont pas en mesure de retourner dans ce pays tiers. Ces dernières devraient jouir de l'ensemble des droits économiques et sociaux applicables aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Cette proposition de règlement complète le soutien opérationnel de la future Agence de l'UE pour l'asile ainsi que le mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration, qui, conformément aux recommandations de la Commission relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration⁴²¹ prévoit un cadre opérationnel permettant de suivre et d'anticiper les flux et situations migratoires, de renforcer la résilience et d'améliorer la coordination technique de la réaction à la crise entre les différents acteurs européens. Bien que les lacunes observées dans la gestion des arrivées en 2015 nécessitent d'adapter les règles en vigueur en matière d'asile et de migration comme le souligne la note du centre de recherche du Parlement européen, ce nouveau règlement doit également permettre aux États de renforcer leur capacités d'accueil et de protection sans déroger aux garanties procédurales et aux fondements du droit d'asile⁴²².

Vers un système unique liant l'asile et le retour

La Commission a initié en septembre 2018 une révision de la directive Retour. L'un des objectifs du Pacte est de finaliser cette révision qui suit un processus législatif distinct. En parallèle, dans le cadre du Pacte, une nouvelle procédure de retour suite à une procédure d'asile à la frontière est introduite dans le règlement Procédure. Les demandeurs d'asile déboutés ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'État membre et doivent être maintenus aux frontières extérieures ou à proximité dans des zones de transit. Le délai maximum de la procédure de retour est de 12 semaines à

420 Pacte européen sur la migration et l'asile, *Afin de garantir un nouveau départ et d'éviter de reproduire les erreurs passées, certains éléments à risque doivent être reconsidérés et les aspects positifs étendus*, octobre 2020.

421 Recommandation 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration).

422 Centre de recherche du Parlement européen, *Crisis and force majeure regulation*, janvier 2021.

partir du rejet de la demande d'asile. Il serait donc additionnel aux 12 semaines de procédures à la frontière et porterait à 24 semaines la durée de privation de liberté.

La proposition de la Commission modifie également les dispositions relatives au droit au recours applicables à toutes les procédures d'asile. Les décisions de rejet de l'asile et la décision de retour doivent être émises dans un même document ou dans des documents séparés de manière simultanée. Le recours contre la décision de retour devra être effectué devant la même juridiction, dans les mêmes procédures judiciaires et les mêmes délais que les décisions relatives aux décisions de rejet sur l'asile. Ces propositions induisent une modification majeure des fonctionnements d'instances administratives et judiciaires au niveau national. À partir de la notification de la décision, la personne dispose d'un délai de recours d'une semaine minimum si la demande a été jugée inadmissible, infondée ou implicitement retirée. Le délai est compris entre deux semaines et deux mois dans les autres cas. Un seul niveau de recours est possible dans le cas des procédures à la frontière.

L'accès à un recours suspensif est restreint pour les décisions de rejet pour demande infondée à la suite d'une procédure accélérée ou à la frontière, pour demande inadmissible (pays de premier asile ou demande ultérieure sans élément nouveau), pour demande implicitement retirée, pour demande ultérieure jugée infondée ou manifestement infondée et pour un retrait de statut de protection. Dans ces cas, une juridiction décide si le demandeur, à sa demande, doit être autorisé à rester sur le territoire durant la procédure de recours. Le demandeur d'asile débouté dispose de cinq jours à partir de sa notification pour demander le caractère suspensif du recours. Ces nouvelles restrictions d'accès à la suspensivité du recours tendent à augmenter les risques de refoulement et ajoutent potentiellement une étape à la procédure, soit des coûts et des lourdeurs administratives supplémentaires.

Par ailleurs, le Pacte prévoit également un renforcement de l'action de l'UE en matière de retour par d'autres biais que l'outil législatif afin de développer « un système commun de l'UE en matière de retour ». Frontex devra notamment assurer un rôle de premier plan selon la Commission afin de devenir le bras opérationnel de l'UE grâce à la nomination d'un directeur exécutif adjoint spécifique au

retour. Le déploiement du corps permanent de l'agence aura pour mission d'appuyer la gestion des cas de retour, de la détection d'un séjour irrégulier à la réadmission et la réintégration dans les pays tiers. Par ailleurs afin de renforcer la gouvernance en matière de retour, la Commission doit nommer un coordinateur chargé des retours soutenu par un nouveau réseau de haut niveau pour les retours et une nouvelle stratégie opérationnelle. La Commission souhaite également renforcer le retour volontaire et la réintégration par le biais d'une stratégie spécifique au niveau de l'UE. Cette dernière définit les nouvelles approches pour la conception, la promotion et la mise en œuvre des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration. De plus, dans le cadre du renforcement de la coopération avec les pays tiers, la réadmission et la réintégration figurent parmi les priorités de la Commission. À ce titre, elle souhaite s'assurer que les accords et arrangements existants en matière de réadmission entre l'UE et les pays tiers soient pleinement et efficacement mis en œuvre, et vise à achever des négociations en cours et si besoin à en lancer de nouvelles afin d'accroître le nombre de retours effectifs. La Commission souhaite également utiliser d'autres outils incitatifs pour améliorer la coopération notamment le code des visas.

L'apatridie en Europe, 60 ans après la signature de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie

21 États membres de l'UE ont ratifié la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie⁴²³ dont certains récemment comme la Belgique en 2014, le Luxembourg en 2017 et l'Espagne en 2018. Plus récemment au niveau européen, l'Islande a ratifié les deux Conventions de 1954 et de 1961 en 2021. Il est à noter que la France a signé en 1962 la Convention mais ne l'a jamais ratifiée. Les autres États qui ne l'ont pas ratifiée dans l'UE sont Chypre, la Grèce, Malte, la Pologne, la Slovaquie, et l'Estonie.

Bien que de nombreux États membres aient ratifié la Convention de 1961, des réformes nationales sont nécessaires pour respecter les obligations inscrites dans la

423 Sur le contenu de cette convention et ses enjeux à l'échelle internationale, voir *supra* chapitre 1 – L'asile dans le monde.

convention. Comme le souligne le Réseau européen sur l'apatridie (European Network on Statelessness – ENS), dont Forum réfugiés-Cosi est membre, les enfants restent exposés au risque d'apatridie en Europe⁴²⁴. En 2015, une étude du réseau⁴²⁵ indique que près de la moitié des cadres légaux des pays européens contiennent des lacunes importantes en matière de prévention d'apatridie. Depuis, seules la Norvège et l'Albanie ont introduit des réformes. Selon l'Index européen sur l'apatridie développé par l'ENS⁴²⁶, des garanties existent en Croatie et à Malte mais ne sont pas mises en œuvre. En Belgique, en Italie, au Portugal et en Serbie, les garanties qui devraient être automatiques requièrent en pratique que les enfants prouvent leur apatridie. Dans de nombreux États, l'accès à l'enregistrement des naissances est également semé d'embûches et peu de mécanismes sont en place pour déterminer le risque d'apatridie de l'enfant. Par ailleurs, seuls douze États européens ont des procédures pour identifier et protéger les apatrides laissant de nombreux apatrides dans un vide juridique dans lequel leurs droits ne sont ni reconnus ni respectés. S'il existe peu de procédures de détermination, l'accès à la naturalisation est encore très difficile dans de nombreux États européens incluant des critères strictes de résidence, de documents civils, et des critères discrétionnaires.

De plus, la hausse des arrivées de migrants et de demandeurs d'asile ces dernières années a augmenté le nombre de personnes en situation d'apatridie ou exposées au risque d'apatridie comme le souligne le projet Stateless Journeys⁴²⁷. De nombreuses nationalités de demandeurs d'asile dans l'UE sont des populations à risque d'apatridie pour diverses raisons : discrimination liée au genre, minorités religieuses ou ethniques, manque de documents civils etc. De nombreux États européens doivent également aborder l'enjeu des populations apatrides in situ, qui font face à une marginalisation importante. C'est un enjeu majeur notamment pour les minorités russes dans les pays baltes

et en Europe de l'Est, et pour les populations Roms dans les Balkans. En Ukraine, une nouvelle loi sur l'apatridie a été adoptée en 2020 accordant à des milliers de personnes dépourvues de nationalité la possibilité de travailler légalement, de bénéficier de droits sociaux et d'ouvrir une voie vers une nationalité. Elle représente un très grand progrès dans un pays qui compte environ 35 000 apatrides selon le HCR⁴²⁸.

Si les États ont un rôle clé à jouer dans la prévention et la réduction de l'apatridie, les institutions régionales peuvent soutenir et induire une dynamique pour mettre fin à l'apatridie en Europe. Les conclusions du Conseil de l'UE sur l'apatridie en 2015⁴²⁹ soulignent l'importance de recenser les personnes apatrides et l'importance de la collecte de données fiables, et initient la mise en place d'une plateforme européenne dédiée à l'apatridie dans le cadre du réseau européen des migrations⁴³⁰. Cependant, depuis lors, aucune approche commune sur l'apatridie comparable aux stratégies régionales développées dans d'autres continents, comme en Amérique ou en Afrique de l'Ouest, n'a vu le jour en Europe. Les différentes stratégies et les nouveaux plans d'action développés par la Commission européenne depuis 2020 pourraient cependant apparaître comme des opportunités pour que l'apatridie soit mieux prise en compte dans les politiques européennes, notamment en matière de prévention et de réduction⁴³¹. De plus, le Conseil de l'Europe a également développé de nombreuses initiatives⁴³² dans le domaine dans la continuité des Conventions qu'il encadre en matière d'apatridie et de droit à une nationalité⁴³³. Au niveau international, le HCR a lancé en 2014 une campagne internationale – « *I belong* » (« J'appartiens ») – pour mettre fin à l'apatridie d'ici 2024. Dans ce cadre, les États membres ont pu prendre un certain nombre d'engagements pour mieux protéger les apatrides et prévenir des nouveaux cas⁴³⁴.

424 European Network on Statelessness, *Iceland's accession to UN Statelessness Conventions reminds us how much more still needs to be done across Europe*, 11 février 2021.

425 European Network on Statelessness, *No child should be stateless*, 2015.

426 European Network on Statelessness, *Three years on, ENS #StatelessnessINDEX points to slow and fragile progress towards ending statelessness in Europe*, 24 mars 2021.

427 Stateless Journeys est un projet qui aborde le lien entre les enjeux de l'asile et d'apatridie en Europe.

428 HCR, *Le HCR se félicite d'une nouvelle loi ukrainienne sur l'apatridie qui mettra fin au vide juridique pour des milliers de personnes*, 17 juillet 2020.

429 Conseil de l'UE, *Le Conseil adopte des conclusions sur l'apatridie*, 4 décembre 2015.

430 European Migration Network, *Statelessness in the European Union – EMN Inform*, 2020.

431 Pacte européen sur la migration et l'asile, la stratégie sur les droits de l'enfant, la stratégie de l'UE pour les Roms, le processus d'élargissement de l'UE

432 Conseil de l'Europe – Comité européen de coopération juridique, *Analyse des pratiques actuelles et des enjeux liés à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie en Europe*, 2019. ;

Recommandation N° R (84)21 relative à l'acquisition par les réfugiés de la nationalité du pays d'accueil ; Recommandation No R(99)18 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie ; Recommandation CM/Rec(2009)13 et exposé des motifs sur la nationalité des enfants ; Résolution 1989(2014) / Recommandation 2042 (2014) « L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité » ; Résolution 2099(2016) « Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité ».

433 Convention européenne sur la nationalité, 1997 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, 2006.

434 HCR, *Pledges to end statelessness – Results of the High Level Segment on Statelessness*.

Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile

Interprétation du règlement Dublin III⁴³⁵ et des autres textes issus du droit de l'Union Européenne

Les demandeurs d'asile en procédure Dublin doivent pouvoir accéder au marché du travail

La Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) rend une décision dans laquelle elle considère que les demandeurs d'asile en procédure Dublin doivent avoir accès au marché du travail dans certaines conditions. Pour ce faire, elle affirme dans un premier temps que les États membres ne peuvent exclure les personnes dublinées du marché du travail, ces derniers bénéficiant des conditions d'accueil prévues par la directive Accueil⁴³⁶, au nombre desquels figure le droit à l'emploi. La Cour apprécie par la suite la question de l'imputabilité d'un retard éventuel dans la réponse à la demande d'asile. Car si la directive prévoit une obligation d'ouvrir le marché du travail lorsqu'aucune décision n'a été prise sur la demande d'asile dans un délai de neuf mois suivant son introduction, cette obligation ne lie plus l'État si ce retard est imputable au demandeur. Tel serait le cas, pour la Cour, si le demandeur manquait à son obligation de coopération avec les autorités (et donc notamment en cas de fuite s'agissant d'un demandeur en procédure Dublin). En revanche, les juges considèrent que le fait de ne pas avoir introduit de demande d'asile dans le pays de première entrée ne peut être retenu comme une circonstance devant faire regarder le retard comme imputable à son comportement, le pays de première entrée n'étant pas nécessairement responsable de l'examen de la demande d'asile. De même, les juges écartent l'exercice d'un recours suspensif contre la décision de transfert comme pouvant conduire un État membre à considérer le retard comme imputable à l'intéressé⁴³⁷.

Quand acquiert-on la qualité de demandeur de protection internationale ?

La CJUE apporte une précision concernant la notion de demandeur de protection internationale, résultant de dispositions combinées des directives Accueil et Procédures⁴³⁸. Selon elle, l'acquisition de la qualité de demandeur de protection internationale n'est subordonnée ni à l'enregistrement ni à l'introduction la demande, mais résulte de la seule manifestation de la volonté de demander la protection internationale, y compris devant « une autre autorité ». Cette manifestation suffit à lui conférer la qualité de demandeur de protection internationale et à lui accorder le bénéfice de l'article 8 de la directive Accueil relatif au placement en rétention du demandeur d'asile⁴³⁹.

Demande d'asile de réfugiés palestiniens : interprétation stricte de la condition de cessation de la protection de l'UNRWA

Saisie d'une question préjudicielle, la CJUE juge que l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive Qualification⁴⁴⁰ doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer si la protection ou l'assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a cessé, il convient de tenir compte, dans le cadre d'une évaluation individuelle, de tous les éléments pertinents de la situation en cause et notamment de tous les secteurs de la zone d'opération de l'UNRWA sur les territoires desquels un apatride d'origine palestinienne ayant quitté cette zone dispose d'une possibilité concrète d'accéder et de demeurer en sécurité. Selon la Cour, la protection ou l'assistance de l'UNRWA ne saurait être considérée comme ayant cessé lorsqu'un apatride d'origine palestinienne a quitté la zone

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

436 Directive 2013/33/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

437 CJUE, 4e ch., 14 janv. 2021, aff. C-322/19 et 385/19, *KS et MHK*

438 Directive 2013/32/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

439 CJUE, 25 juin 2020, *VL*, n°C-36/20

440 Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

d'opération de l'UNRWA au départ d'un secteur de cette zone, d'une part, si celui-ci s'est volontairement rendu dans ce secteur en provenant d'un autre secteur de ladite zone dans lequel il ne se trouvait pas dans un état personnel d'insécurité grave et dans lequel il pouvait bénéficier de la protection ou de l'assistance de cet organisme et, d'autre part, s'il ne pouvait raisonnablement s'attendre, sur la base d'informations concrètes dont il disposait, à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de l'UNRWA dans le secteur dans lequel il se rendait ou à pouvoir retourner à brève échéance dans le secteur de provenance, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier⁴⁴¹.

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

Des ressortissants afghans appartenant à la minorité sikhe, groupe vulnérable mais non persécuté, peuvent faire l'objet d'une expulsion vers l'Afghanistan

Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention par les autorités néerlandaises qui avaient renvoyé en Afghanistan les membres de deux familles appartenant à la minorité sikh et dont les demandes d'asile avaient été rejetées. Cet arrêt met en avant la distinction entre groupe vulnérable et groupe persécuté, distinction fondamentale, puisque l'appartenance à un groupe persécuté justifie, selon la Cour de Strasbourg, le non refoulement sur le fondement de l'article 3. La Cour s'appuie sur la considération que, bien que l'Afghanistan soit en proie à un conflit armé interne, la situation sécuritaire n'entraîne pas un risque systématique de mauvais traitements à l'encontre des personnes refoulées. Après avoir constaté que les Sikhs sont en proie aux extrémistes islamistes mais que les autorités afghanes ont mis en place des programmes de protection en leur faveur, la Cour estime qu'ils ne constituent pas un groupe exposé systématiquement à des mauvais traitements. En outre, l'absence de logement, d'emploi, de soins et le manque d'environnement social en cas de retour en

Afghanistan ne peut être assimilée à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention, selon la Cour⁴⁴².

Le risque de persécutions en cas de retour au Soudan n'est pas établi par la seule appartenance à une ethnie non arabe

Invoquant notamment l'article 3 de la Convention, le requérant soutenait que son éloignement vers le Soudan lui ferait courir le risque d'être enrôlé de force et d'être persécuté en raison de son appartenance à un groupe ethnique non-arabe du Darfour. La CEDH constate que si la situation des membres des minorités non arabes à Khartoum n'est pas « idéale », on ne peut pour autant considérer que les membres de ces minorités soient l'objet de persécutions uniquement sur la base de leur ethnicité. De la même manière, aucun élément ne permet d'établir que l'intéressé soit considéré comme un opposant par les autorités actuelles du Soudan. En conséquence, la Cour considère que son éventuel renvoi au Soudan ne constitue pas une violation de l'article 3⁴⁴³.

Les autorités suisses n'ont pas suffisamment évalué les risques auxquels un homosexuel serait exposé en cas de renvoi vers la Gambie

La Cour considère que l'incrimination des pratiques homosexuelles ne suffit pas à rendre une décision de renvoi contraire à la Convention. Elle estime néanmoins que les autorités suisses n'ont pas correctement apprécié le risque de mauvais traitements auquel le requérant, du fait de son homosexualité, se trouverait exposé en cas de renvoi vers la Gambie, et qu'elles n'ont pas suffisamment cherché à déterminer si l'État le protégerait contre de tels actes aux mains d'acteurs non étatiques. Selon plusieurs autorités indépendantes, les autorités de Gambie refusent d'accorder leur protection aux personnes LGBTI. L'éloignement du requérant vers la Gambie sans que ces questions essentielles aient été examinées entraînerait par conséquent une violation de l'article 3⁴⁴⁴.

441 CJUE, 3ème ch., 13 janv. 2021, aff. C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland c/ XT*

442 CEDH, 25 février 2020, *ASN et autres c. Pays-Bas* n° 68377/17 et 530/18 25 février 2020

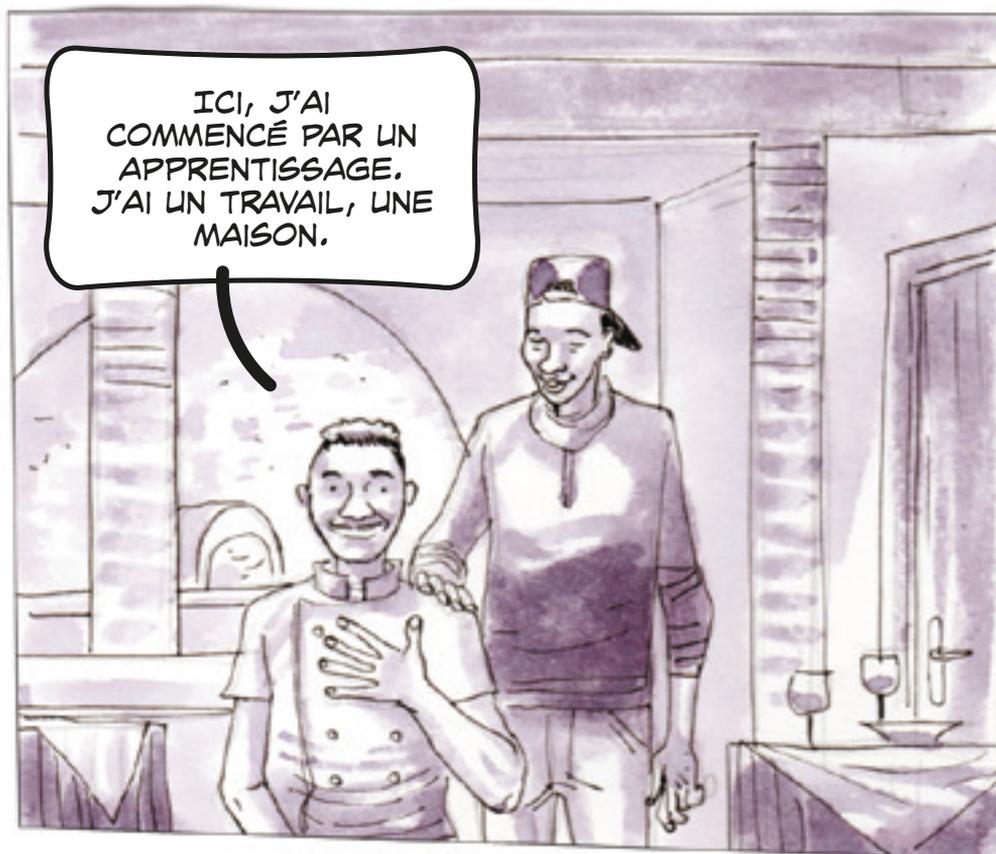
443 CEDH, 2 juin 2020, *S. A. c. Pays-Bas* n° 49773/15

444 CEDH, 17 novembre 2020, *B et C c. Suisse* nos 889/19 et 43987/16



ET MAINTENANT,
ÇA VA COMMENT ?

TRÈS TRÈS BIEN.



ICI, J'AI
COMMENCÉ PAR UN
APPRENTISSAGE.
J'AI UN TRAVAIL, UNE
MAISON.

L'un des enjeux à cette étape du parcours porte sur le délai entre la présentation en SPADA et la convocation au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) réunissant les services de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Bien qu'ayant déjà manifesté sa volonté de demander l'asile en SPADA, la personne ne peut en effet bénéficier de l'essentiel des droits attachés au statut de demandeur d'asile (droit au maintien sur le territoire, accès aux droits sociaux, conditions matérielles d'accueil) qu'après son passage au GUDA. C'est pourquoi la loi a fixé un délai maximal de seulement 3 jours, pouvant s'étendre exceptionnellement jusqu'à 10 jours, entre ces deux étapes.

Les dépassements importants de ces délais constatés ces dernières années tendaient à s'atténuer, mais les exigences légales n'étaient pas encore respectées dans plusieurs préfectures en 2019, comme constaté par le Conseil d'État dans une décision⁴⁴⁷ prise cette année-là⁴⁴⁸. La Haute juridiction administrative avait alors « *enjoint au ministre de l'Intérieur de prendre toutes mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile (...) dans un délai de six mois* ». Saisie par l'association requérante pour statuer sur l'exécution de ce jugement, la section du rapport et des études du Conseil d'État a demandé à la section du contentieux d'examiner le dossier dans une note du 8 décembre 2020⁴⁴⁹. Elle y rappelle l'obligation de résultats auquel l'État est tenu en la matière et précise qu'elle doit être appréciée au regard de données moyennes (et pas de dépassements ponctuels des délais). S'appuyant sur les données transmises par le ministère, elle indique que le délai excédait encore 10 jours dans deux GUDA (Nice et Besançon) dans les six mois suivant la notification de la décision de 2019.

Sur l'ensemble de l'année 2020, le délai moyen de convocation en France métropolitaine était de moins de 4 jours ouvrés, contre 6 l'année précédente d'après les

données recueillies auprès de l'ensemble des opérateurs de SPADA⁴⁵⁰. Un délai de convocation moyen de plus de 10 jours n'était constaté qu'auprès du guichet unique de Lyon. D'après un document budgétaire, le délai d'enregistrement des demandes en GUDA s'établissait en moyenne à 4 jours ouvrés en 2020, contre 5,8 en 2019⁴⁵¹.

Après une année 2019 marquée par une baisse d'ensemble des délais, cette dynamique s'est donc poursuivie par la suite, largement favorisée par la baisse exceptionnelle des arrivées due à la crise sanitaire. Celle-ci a cependant entraîné la fermeture des guichets uniques pendant près de deux mois (mars à mai 2020), rendant impossible l'exercice du droit fondamental à demander l'asile⁴⁵² - alors même que les SPADA ont poursuivi l'essentiel de leurs activités pendant cette période - et compliquant la lecture de données moyennes sur l'année. Dans la note du Conseil d'État de décembre 2020 produite dans le cadre du contentieux précité sur les délais, on apprend ainsi que le délai d'enregistrement des demandes d'asile était de 17,4 jours à Lyon et de 11,2 jours à Châlons-en-Champagne sur la période de mai à octobre 2020. Ce constat amène la section des études et du contentieux à conclure que « *le délai d'enregistrement des demandes d'asile ne peut être regardé comme respecté dans l'ensemble des GUDA* »⁴⁵³.

En février 2021, le délai moyen était de moins de 3 jours et aucun guichet unique ne proposait des convocations au-delà de 10 jours⁴⁵⁴.

447 CE, 2ème - 7ème chambres réunies, 31 juillet 2019, 410347

448 Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*. Édition 2020, p. 94

449 CE, section du rapport et des études, *Note à l'attention du Président de la section du contentieux*, 8 décembre 2020.

450 Données recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marché SPADA (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action social protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile), couvrant 51 SPADA.

451 Projet de loi de règlement 2020 - *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 8

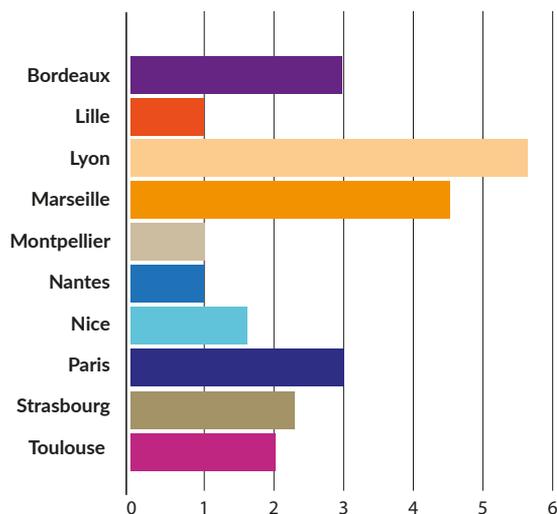
452 Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*. Édition 2020, p. 96

453 A la date de rédaction de ce rapport, la section du contentieux du Conseil d'État n'avait pas encore rendu sa décision portant sur l'exécution de l'arrêt de juillet 2019.

454 *Ibid.*, sur 41 SPADA.

Délais moyens de convocation en guichets uniques pour demandeurs d'asile dans les principales villes françaises, février 2021 (en jours ouvrés)

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



La situation en matière d'entrée dans la procédure demeure très spécifique en Ile-de-France, où la plate-forme téléphonique instaurée en 2018 par l'OFII pour accéder à la SPADA génère une étape et des délais supplémentaires, d'une ampleur inconnue. Après les nombreux contentieux initiés ces dernières années⁴⁵⁵, une nouvelle requête a été adressée en décembre 2020 par 16 demandeurs d'asile, soutenus par 12 associations⁴⁵⁶, pointant à nouveau les difficultés rencontrées pour accéder à la plate-forme téléphonique et obtenir un rendez-vous en SPADA⁴⁵⁷. Entre sa mise en place le 2 mai 2018 et début mai 2021, soit 3 ans et 700 jours d'activité, l'OFII indique avoir reçu 238 695 appels, et délivré 174 310 rendez-vous⁴⁵⁸. Le délai d'attente communiqué est de 29,4 minutes et le temps de conversation moyen de 3,4 minutes. Les demandeurs d'asile étaient majoritairement originaires d'Afghanistan, du Bangladesh et du Pakistan.

L'accès à la demande d'asile à Mayotte

par Solidarité Mayotte

L'année 2020 a été marquée à Mayotte comme sur l'ensemble du territoire national par la crise sanitaire, celle-ci ayant un impact direct et immédiat sur les flux migratoires. Une forte baisse des arrivées de demandeurs d'asile a ainsi été constatée (-24%). Au total 1 876 primo demandeurs d'asile ont été enregistrés en pré-GUDA en 2020. À la fin de l'année 2020, près de 1200 personnes figuraient encore sur liste d'attente.

La crise sanitaire a impacté différemment les arrivées suivant les pays de provenance. Ainsi, un grand nombre de demandeurs d'asile provenant de l'Afrique des Grands Lacs (République démocratique du Congo, Burundi et Rwanda) se sont vus stoppés sur les routes migratoires, en raison des fermetures de frontières. Les demandeurs d'asile d'origine comorienne quant à eux, ont été nettement plus nombreux que l'année précédente puisqu'ils représentaient 57% des personnes accueillies en 2019, contre 86% en 2020. La demande d'asile est devenue le moyen le plus simple pour obtenir des autorisations de séjours et échapper aux expulsions. De façon plus occasionnelle, des personnes issues d'autres pays (Madagascar, Yémen, Kenya, Cameroun, Afrique du Sud, Sri Lanka, Côte d'Ivoire ...) sont arrivées sur le territoire mahorais pour déposer une demande d'asile.

Autre impact –indirect– de cette crise sanitaire, l'accès difficile au guichet de la préfecture : en 2020, 4 à 5 mois étaient parfois nécessaires pour parvenir à obtenir un rendez-vous au GUDA. Au cours des premières semaines de l'année 2020, une hausse importante de demandeurs d'asile d'origine comorienne a été constatée par le service chargé de remettre les convocations en préfecture, rallongeant ainsi le délai de traitement au-delà des 10 jours alors constaté. Cette hausse s'explique notamment par un contexte particulier marqué par des difficultés d'accès aux titres de séjour, qui conduit des personnes présentes sur le territoire depuis

455 Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*. Édition 2020, p. 94

456 Acat et autres, *Exilés en errance en Ile-de-France, l'impossible enregistrement des demandes d'asile*, Communiqué de presse, 10 décembre 2020.

457 La décision n'était pas encore prononcée à la date de rédaction de ce rapport.

458 OFII, *Publication Twitter du 6 mai 2021*.

plusieurs années - certaines ayants auparavant obtenues un titre de séjour ou parfois même, étant parents d'enfants français - à déposer une demande d'asile.

Le confinement de plusieurs mois au printemps 2020 (mars – juin) a également entraîné une fermeture des services compétents de la préfecture. Les personnes souhaitant demander l'asile étaient donc inscrites sur une liste d'attente, afin de pouvoir accéder au rendez-vous à Solidarité Mayotte puis dans les jours suivants, au GUDA. Ce confinement a également entraîné une adaptation des activités de l'association au contexte : les rendez-vous en pré-GUDA ont été suspendus et les permanences annulées. Seules l'aide alimentaire et les permanences de l'infirmerie se sont poursuivies.

Cette situation d'attente plonge ces personnes qui ne disposent donc pas d'une attestation de demande d'asile (qui ne sont par conséquent pas officiellement demandeurs d'asile), dans une situation de précarité et de vulnérabilité critique, puisqu'ils ne peuvent *de facto* pas prétendre à l'accompagnement de Solidarité Mayotte. Ils ne peuvent prétendre qu'aux dispositifs d'urgence (hébergement et aide alimentaire) de droit commun, déjà totalement saturés par ailleurs. À cela s'ajoute le risque permanent d'éloignement du territoire, pour les personnes originaires des Comores. La gestion de l'attente devient également de plus en plus difficile pour l'équipe de la SPADA : sollicitations permanentes, confrontations à des situations de plus en plus précaires, etc.

La reprise progressive à la fin du mois d'août, des inscriptions au GUDA (5 rendez-vous quotidien puis 20, puis 30) a permis d'entamer le travail de réduction de cette liste d'attente. Cette reprise et l'augmentation des rendez-vous quotidiens a nécessité une adaptation de la réponse de l'association, en concentrant l'activité du service sur cette

mission mais aussi sur le post GUDA. En effet, l'ensemble des personnes accompagnées en pré-GUDA sont autant de demandeurs ayant besoin d'être accompagnés dans la constitution de leur dossier auprès de l'OFPPRA.

Enfin, une autre actualité a impacté la mise en œuvre de nos missions : un mouvement social d'une partie des demandeurs d'asile sur le territoire de Mayotte pour l'amélioration de leurs conditions de vie a entraîné la fermeture de la SPADA une dizaine de jours en octobre.

Plus en amont, les difficultés pour accéder à la procédure d'asile aux frontières terrestres ne se sont pas estompées. Le rétablissement par la France des contrôles à ses frontières, décidé fin 2015⁴⁵⁹ et renouvelé à plusieurs reprises depuis au motif d'un niveau élevé de menace terroriste (auquel s'ajoute, pour les dernières prolongations, un motif lié à la crise sanitaire du coronavirus⁴⁶⁰), a entraîné de nombreux refus d'entrée, qui ont augmenté de 40% en 2020⁴⁶¹.

Pour les étrangers qui demandent l'asile, ces refus d'entrée ne peuvent normalement être mis en œuvre tant que la demande n'a pas été instruite, mais des pratiques contraires persistent. À la frontière franco-italienne, les violations du droit d'asile documentées et sanctionnées par la justice dès 2017⁴⁶² se sont poursuivies en 2020⁴⁶³ et 2021 malgré les interpellations répétées de diverses institutions visant à mettre fin à ces pratiques⁴⁶⁴. Dans une décision du 8 juillet 2020, le Conseil d'État a reconnu que « *l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, qui constitue une liberté fondamentale* » en renvoyant vers l'Italie une femme accompagnée de son fils de 5 ans, qui avait exprimé sa volonté de demander l'asile auprès de la police aux frontières de Menton⁴⁶⁵. La Haute juridiction confirme ainsi l'illégalité des pratiques constatées régulièrement à la frontière franco-italienne, et

459 En octobre 2019, le Conseil d'État a validé l'une de ces décisions adoptée en 2018. CE, N° 425936, 16 octobre 2019.

460 La dernière notification de rétablissement des contrôles aux frontières par la France, auprès de la Commission européenne, couvre une période s'étendant du 1^{er} mai au 31 octobre 2021. Voir : Commission européenne, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*

461 Aucune donnée n'est disponible mais un document budgétaire mentionne une augmentation de 40% des refus d'entrée à la frontière, qui s'explique notamment par les restrictions d'entrée dues à la crise sanitaire. Voir : Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 10

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

463 Voir par exemple : Le Monde, *Migrants à la frontière italienne : « On ralentit le voyage, mais on ne l'empêche certainement pas »*, Julia Pascual, 8 juillet 2020.

464 Voir par exemple : CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à la frontière franco-italienne*, 18 juin 2018 ; Conseil de l'Europe, CPT, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 30 novembre 2018*, 24 mars 2020

465 CE, N° 440756, 8 juillet 2020

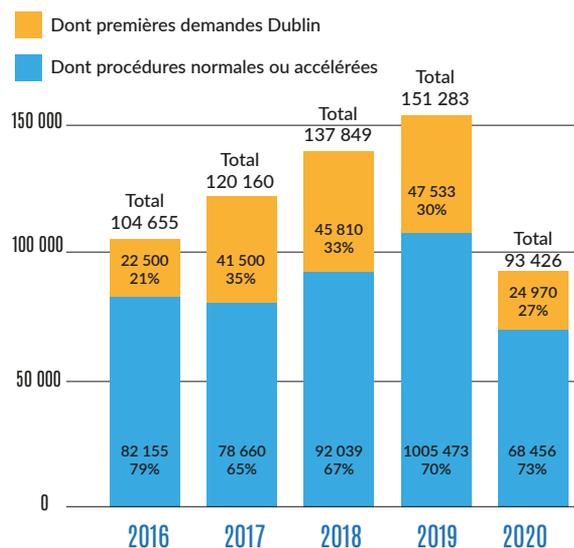
sanctionnées à plusieurs reprises ces dernières années par le tribunal administratif de Nice⁴⁶⁶. À la frontière franco-espagnole, le renforcement des contrôles par les services de police – dont les effectifs ont été fortement renforcés à l'automne 2020 – semble également mener à des refus d'entrée sans prise en compte des demandes d'asile, ce qui pousse les étrangers à emprunter des voies dangereuses pour rejoindre le territoire français⁴⁶⁷.

Au guichet unique, les premières demandes en baisse de 41%

Le ministère de l'Intérieur dispose depuis la fin de l'année 2015, suite à la mise en place d'un nouveau système d'information (SI Asile), de données statistiques sur les demandes enregistrées en préfecture lors du passage au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Cet indicateur est le plus pertinent pour mesurer le niveau de la demande d'asile en France, puisqu'il inclut l'ensemble des personnes ayant manifesté leur volonté de bénéficier d'une protection internationale sur le territoire y compris ceux placés sous procédure Dublin (les données de l'OFPRA ne comprenant que les demandes relevant de la responsabilité de la France). C'est ce chiffre qui a été transmis à l'agence Eurostat pour la première fois en 2020, rendant enfin la comparaison possible à l'échelle européenne.

Demandes d'asile enregistrées en guichet unique pour demandeurs d'asile, 2016-2020

Source : ministère de l'Intérieur



Les préfectures ont enregistré un total de 93 426 demandes d'asile en 2020 au sein des GUDA⁴⁶⁸, ce qui représente une baisse de 38% par rapport à l'année précédente. C'est la première fois, depuis que les données des guichets uniques sont publiées par le ministère (2016), qu'une baisse est constatée. Parmi ces demandes, 68 456 (73%) ont été enregistrées en procédure normale ou accélérée (+3 points par rapport à 2019), et 24 970 (27%) en procédure Dublin⁴⁶⁹ (-3 pts). Les GUDA ont enregistré 81 669 premières demandes (87% des demandes en GUDA), soit 41% de moins que l'année précédente, et 11 757 demandes de réexamen⁴⁷⁰ (13% des demandes en GUDA). Près d'un quart des demandes (24%) sont enregistrées pour des mineurs accompagnants, une proportion stable par rapport à 2019 (23%).

466 Voir par exemple en 2020 : TA Nice, n° 2000856, 2000858, 24 février 2020; TA Nice, n° 2000570, 2000571 2000572, 7 février 2020

467 Voir par exemple : Infomigrants, *À la frontière franco-espagnole, la police "traque" les migrants*, Leslie Carretero, 23 mars 2021.

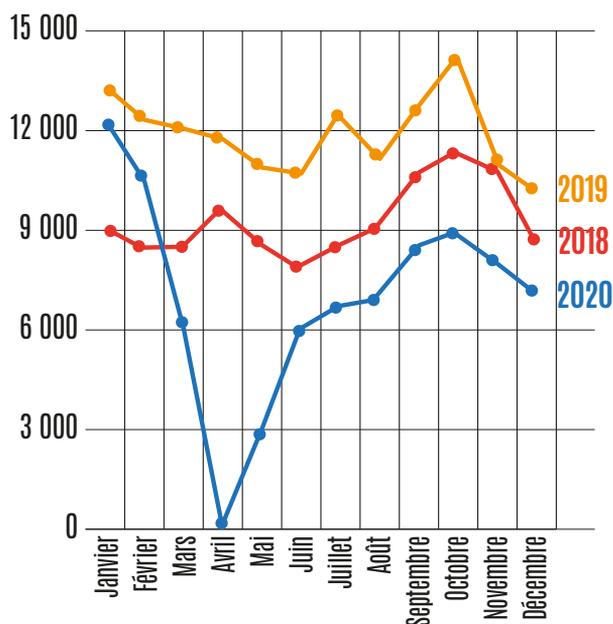
468 À cela s'ajoute des demandes d'asile formulées hors GUDA, mentionnées dans le tableau suivant

469 Sur l'application du règlement Dublin en 2020, voir *infra* dans ce Chapitre

470 Ce chiffre inclus 775 personnes placées sous procédure Dublin une seconde fois et comptabilisés comme « réexamens Dublin » par le ministère, bien qu'il ne s'agisse pas formellement de réexamens.

Demandes mensuelles en guichet unique pour demandeurs d'asile

Source : OFII⁴⁷¹



L'enregistrement des demandes d'asile des mineurs accompagnants

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 de la loi du 10 septembre 2018 instaurant la « demande d'asile familiale », certaines difficultés sont apparues quant à l'enregistrement de la demande d'asile des mineurs accompagnants. Cette loi prévoit que « lorsque la demande d'asile est présentée par un étranger qui se trouve en France accompagné de ses enfants mineurs, la demande est regardée comme présentée en son nom et en celui de ses enfants »⁴⁷². Ainsi, la décision prise par l'OFPRA et le cas échéant par la CNDA vaudra également pour les enfants du demandeur présents en France. Lorsqu'il est statué sur la demande d'asile de chacun des parents, l'enfant bénéficie de la protection la plus favorable. À l'inverse, si la demande d'asile des parents est rejetée, ce rejet vaudra également pour l'enfant. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 2021⁴⁷³, le même effet est appliqué aux cas où l'enfant mineur naitrait ou arriverait en France alors que la demande d'asile de ses parents est en cours d'examen⁴⁷⁴.

L'application de cette réforme a posé certaines difficultés en préfecture quant à l'enregistrement des enfants accompagnants dont les parents étaient placés en procédure Dublin et dont la demande a été requalifiée. En cas de placement en procédure Dublin, il existe de grandes disparités de pratiques au sein des préfectures : soit les enfants sont inscrits sur l'attestation de demande d'asile de leurs parents (une pratique que n'impose pas le cadre légal pour les procédures Dublin) avec ou sans numéro AGDREF propre, soit les enfants ne sont pas enregistrés par la préfecture. Une difficulté se pose alors en cas de requalification de la procédure Dublin en procédure normale ou en procédure accélérée lorsque les enfants ne sont pas enregistrés : la préfecture est alors dans l'impossibilité matérielle de les inscrire sur les attestations de demande d'asile de leurs parents. Elle décide alors soit de remettre à chaque enfant une attestation de demande d'asile qui devra être envoyée avec le dossier OFPRA du parent référent, soit d'orienter les parents vers la SPADA afin que l'enfant soit rattaché à la demande familiale (un cas de figure non prévu explicitement dans les prestations des SPADA), soit de refuser d'enregistrer les enfants. Les parents qui ont présenté une demande d'asile avant le 1^{er} janvier 2019 et dont la demande est toujours en cours ont fait face aux mêmes difficultés d'enregistrement de leurs enfants.

Ces pratiques diverses ont entraîné des difficultés par la suite au niveau de l'OFPRA. En effet, l'Office ne peut examiner une demande d'asile familiale si tous les enfants présents sur le territoire français n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement préalable en préfecture. Aussi, au cours de l'année 2020, l'OFPRA a refusé d'instruire des demandes à plusieurs reprises, tant que les enfants n'étaient pas enregistrés par la préfecture. Cette situation a freiné l'accès à la demande d'asile des mineurs accompagnants et de leurs familles. Aujourd'hui, l'enregistrement des mineurs en préfecture dans le cadre de la demande d'asile familiale ne semble plus être une difficulté.

Une autre difficulté se pose lorsque les enfants sont nés ou sont arrivés en France après la décision définitive prise à l'égard des parents. Ceux-ci peuvent se heurter aux refus d'enregistrement d'une demande d'asile de leur enfant, en leur nom propre, par la préfecture. Cet obstacle concerne

471 Données publiées mensuellement sur Twitter.

472 CESEDA, Article L.741-1

473 CE, 27 janvier 2021, n°445958

474 Voir *infra* sur les effets en matière d'attribution des conditions matérielles d'accueil

les parents déboutés mais également pour les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI). Certaines préfectures considèrent en effet que le cadre régissant le droit au séjour des enfants de BPI est suffisamment protecteur. Elles empêchent de ce fait les parents de formuler une demande d'asile au nom de leurs enfants, cette procédure pouvant pourtant s'avérer préférable dans certains cas (notamment pour sécuriser le droit au séjour à la majorité).

A ces demandes formulées en guichet unique, s'ajoutent des demandes d'asile adressées à la préfecture par d'autres voies : les demandes d'asile dans le cadre de la réinstallation (1 094⁴⁷⁵), les demandes d'asile formulées en rétention (729), et les demandes requalifiées en 2020 alors qu'elles avaient été placées sous procédure Dublin lors d'une année précédente (20 990).

Au total, 116 239 demandes de protection au titre de l'asile ont été adressées à la France en 2020 (-35% par rapport à 2019) dont 83 492 premières demandes (-42%) et 32 747 déjà enregistrées précédemment sous un autre statut (-3%).

types de procédures à la fin de l'année, pour les demandes enregistrées en cours d'année. Au 31 décembre 2020, plus de la moitié des demandes étaient en procédures normales (52%), les autres étant en procédure accélérée (26%) et Dublin (21%). Le nombre de procédures Dublin en fin d'année (17 451) diffère de celui au moment de l'enregistrement évoqué précédemment (24 970), certaines de ces procédures ayant été « éteintes » entre l'enregistrement initial dans l'année et le 31 décembre 2020, puis reclassées en procédure normale ou accélérée.

Ainsi en cours d'année 2020, 7 519 demandeurs d'asile ont vu leur procédure Dublin s'éteindre. Leur demande est donc passée sous la responsabilité de la France, permettant ainsi un examen par l'OFPRA. Le ministère indique par ailleurs que 20 990 demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin avant 2020 ont pu voir leur demande examinée par la France en 2020, en procédure normale ou accélérée. Au total en 2020, 28 509 premières demandes d'asile (mineurs accompagnants inclus) relevant de procédures Dublin « éteintes » sont donc entrées dans le champ de compétence de l'OFPRA.

Bilan des demandes d'asile, 2019-2020

Source : ministère de l'Intérieur

		2019		2020		Évolution
PREMIERES DEMANDES						
GUDA	Premières demandes	138 420		81 669		-41%
	Dont adultes	105 904		62 067		-40%
	Dont enfants	32 516		19 602		-40%
	Dont procédures normales ou accélérées	90 887	66%	56 699	69%	-38%
	Dont procédures Dublin	47 533	34%	24 970	31%	-47%
Hors GUDA	Demandes d'asile dans le cadre de la réinstallation ⁴⁷⁶	4 613		1 094		-76%
	Demandes d'asile en rétention	1 299		729		-44%
TOTAL premières demandes		144 332		83 492		-42%
AUTRES DEMANDES						
GUDA	Réexamens	12 863		11 757		-9%
Hors GUDA	Procédures enregistrées Dublin avant l'année N et requalifiées année N	20 239		20 990		+4%
TOTAL autres demandes		33 102		32 747		-1%
TOTAL des demandes enregistrées dans l'année		177 434		116 239		-35%

Le ministère de l'Intérieur communique par ailleurs sur les

475 A cela s'ajoutent 116 personnes réinstallées au titre de l'accord cadre HCR, qui passent par le guichet unique.

476 Ne sont comptabilisées ici que les réinstallations des programmes européens, les réinstallations du programme cadre HCR (116 en 2020) suivant un parcours classique de demande d'asile incluant un enregistrement par le guichet unique.

Quel accès à l'asile pour les procédures Dublin « éteintes » ?

Chaque année, le taux de transfert dans le cadre de la procédure Dublin est relativement faible : pour l'immense majorité des demandeurs initialement placés sous procédure Dublin, la France redevient donc finalement responsable de leur demande d'asile, généralement en raison de l'expiration des différents délais de la procédure Dublin (imputables aux autorités françaises ou à celles du pays de destination, ou au demandeur lui-même s'il ne suit pas l'ensemble de la procédure et est donc considéré « en fuite » pendant une période déterminée⁴⁷⁷). À la fin de ces délais, la procédure Dublin est « éteinte » et la demande d'asile à nouveau adressée à la France est requalifiée, soit en procédure normale, soit en procédure accélérée.

En 2020, 28 509 demandeurs d'asile initialement placés sous procédure Dublin ont ainsi vu leur demande d'asile requalifiée (26 350 en 2019) et ont pu de nouveau solliciter une protection auprès de la France. Toutefois, l'accès à la procédure d'asile dans le cadre de ces requalifications n'est pas toujours aisé.

Une fois requalifiées, ces demandes pourront être instruites par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Auparavant, il est nécessaire d'obtenir un rendez-vous auprès de la préfecture pour enregistrer sa demande d'asile au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) et se voir remettre un formulaire OFPRA. Pour l'obtention de ce rendez-vous, on constate de grandes divergences de pratiques d'un département à un autre.

Le rôle des pôles régionaux Dublin (PRD) dans l'enregistrement de ces requalifications est variable : soit le PRD procède à la requalification, soit le PRD informe simplement le demandeur que sa procédure est éteinte mais lui demande de se rendre dans la préfecture où il est domicilié pour que sa procédure soit requalifiée, soit il ne joue aucun rôle dans la requalification (qui est menée auprès de la préfecture de résidence du demandeur).

Le suivi par les préfectures des procédures « éteintes » s'avère parfois aléatoire, ce qui demande une vigilance accrue des travailleurs sociaux. Les préfectures n'informent pas toujours les demandeurs que leur procédure Dublin est éteinte, c'est donc souvent aux travailleurs sociaux d'effectuer le suivi de ces procédures et d'alerter la préfecture du besoin de requalification de la demande. De plus, les SPADA ne sont parfois pas notifiées par la préfecture de la déclaration de fuite, ce qui rend plus difficile le suivi de ces procédures.

Enfin, contrairement au parcours classique de demande d'asile qui est harmonisé sur l'ensemble du territoire (avec la présentation SPADA, qui remet une convocation en GUDA), les moyens pour joindre la préfecture dans le cadre de ces requalifications sont très divers : demandes par mail de la SPADA, demandes par courrier recommandé ou lettre simple par le demandeur d'asile, demande sur le site de la préfecture par le demandeur d'asile, présentation en personne à la préfecture, appel à la plateforme téléphonique de l'OFII pour l'Île de France.

Ces divergences de pratique compliquent l'accès à la procédure pour les demandeurs d'asile et particulièrement ceux considérés précédemment « en fuite ». Une fois placés « en fuite », ces personnes sont exclues des structures d'hébergement et le rôle des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) se limite alors au maintien d'une domiciliation. Ainsi, les communications transmises par les préfectures (notamment les convocations) ne parviennent pas toujours à leur destinataire, les structures d'accueil n'ayant souvent aucun moyen de contacter ces personnes.

En outre, selon les préfectures, les délais d'obtention de rendez-vous pour les ex-Dublinés peuvent être particulièrement longs et aléatoires. Ces délais varient entre quelques semaines et quelques mois. Cela s'explique notamment par le nombre réduit de créneaux dédiés à l'enregistrement de ce type de demande. Pendant cette période d'attente, ces demandeurs d'asile ne disposent d'aucune attestation de demande d'asile valide, donnant

477 Aucune statistique n'est disponible pour connaître plus en détail les différentes situations ayant mené à des requalifications.

droit au maintien sur le territoire français, et ne peuvent prétendre aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils y sont éligibles. Ces délais prolongent la situation de grande précarité dans laquelle se trouvent nombre de ces demandeurs et s'ajoutent à ceux de la procédure Dublin. Ces pratiques peuvent contrevenir au principe de célérité posé par le règlement Dublin, dont l'objet visant à déterminer l'État responsable ne devrait pas avoir pour effet de poser des obstacles à l'accès à l'asile lorsque ses dispositions ne s'appliquent plus.

Règlement Dublin : une effectivité toujours limitée

Les préfetures ont placé 24 970 personnes sous procédure Dublin lors de l'enregistrement de leur demande d'asile en 2020 et adressé 30 054 requêtes à un autre État en vue d'un transfert⁴⁷⁸. Cette baisse s'explique principalement par le contexte de crise sanitaire, qui a entraîné une baisse de l'ensemble des demandes d'asile (et parmi elles des demandes placées sous procédure Dublin). Le taux d'accord (59,8%) demeure stable par rapport à l'année précédente (61,6%). La limitation du trafic aérien et les restrictions posées par les États pour l'entrée sur leur territoire expliquent en partie la baisse du taux de transfert (10,6% rapporté aux demandes / 17,7% rapporté aux accords). La dynamique de hausse constatée en 2019, année où étaient généralisés les pôles régionaux Dublin⁴⁷⁹, est donc à l'arrêt.

Pour près de 9 personnes sur 10 placées sous procédure Dublin, l'application du règlement mobilise donc des moyens considérables pour n'aboutir qu'à un report de leur demande d'asile, dont la France redevient finalement responsable : en 2020, les préfetures ont ainsi enregistré 28 509 demandes d'asile relevant de procédure Dublin « éteintes ». Le manque de données publiques ne permet cependant pas d'analyser en détail les raisons multiples

ayant entraîné ces requalifications (refus des États requis, annulations de décisions de transfert par les tribunaux administratifs, « fuite » des demandeurs d'asile, clause de souveraineté etc.).

Les requêtes ont principalement été adressées à l'Italie (7 807 soit 26% de l'ensemble des requêtes), à l'Allemagne (6 665 / 22%), à l'Espagne (3 656 / 12%), à l'Autriche (1 637 / 5%) et à la Belgique (1 135 / 4%). Les principaux pays de transfert des « Dublinés » depuis la France en 2020 étaient l'Allemagne (1 428 soit 45% de l'ensemble des transferts), l'Espagne (487 / 15%), l'Italie (297 / 9%), le Royaume-Uni (220 / 7%) et la Belgique (185 / 6%). Parmi ces pays, on constate un taux de transfert particulièrement faible pour l'Italie (3,8%) et très élevé pour le Royaume-Uni (73,1%) où une part importante des réadmissions sont fondés sur un critère familial ou humanitaire. Mise à part cette situation particulière, les requêtes sont émises dans leur immense majorité au titre du critère de pays de première entrée.

Concernant les transferts depuis un autre État européen vers la France, 8 078 requêtes ont été reçues en 2020, principalement depuis l'Allemagne (3 145 requêtes soit 39% de l'ensemble des requêtes), le Royaume-Uni (1 263 / 16%), la Belgique (1 019 / 13%), la Grèce (733 / 9%) et les Pays Bas (488 / 6%). Les personnes effectivement transférées en France depuis un autre État européen en 2020 venaient principalement d'Allemagne (741 transferts soit 46% de l'ensemble des transferts), des Pays-Bas (231 / 14%), de Suisse (131 / 8%), de Grèce (124 / 8%) et de Belgique (110 / 7%). Le Royaume Uni n'a transféré que 49 personnes vers la France, un nombre très faible particulièrement bas comparé aux nombreuses requêtes (4% de transferts effectifs).

⁴⁷⁸ Le nombre de demandes adressées par la France peut varier légèrement par rapport aux nombre de placements Dublin dans l'année, certaines demandes étant par exemple adressées au début d'une année pour des placements sous procédure Dublin à la fin de l'année précédente.

⁴⁷⁹ Ces services ont été mis en place au pour améliorer l'effectivité de la mise en œuvre du règlement Dublin à travers la désignation de 19 préfetures compétentes pour suivre ces procédures, à l'aide de moyens renforcés. Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole), NOR: INTV1909588A

Mise en œuvre du règlement Dublin, 2014-2020

Source : Eurostat

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020
Depuis la France vers un autre État européen	Requêtes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	25 368	41 253	45 358	48 321	30 054	-38%
	Accords	3 281	7 817	14 277	29 046	29 259	29 775	17 972	-40%
	Taux d'accord	66,3%	67,1%	56,3%	70,4%	64,5%	61,6%	59,8%	-1,8 pt
	Transferts effectifs	470	525	1 293	2 633	3 533	5 673	3 189	-44%
	Taux de transfert au regard des demandes	9,5%	4,5%	5,1%	6,4%	7,8%	11,7%	10,6%	-1,1 pt
	Taux de transfert au regard des accords	14,3%	6,7%	9,1%	9,1%	12,1%	19,1%	17,7%	-1,4 pt
Vers la France depuis un autre État	Requêtes reçues par la France	5 619	4 634	4 765	7 920	8 744	10 668	8 078	-24%
	Transferts effectifs vers la France	1 725	1 943	1 257	1 636	1 837	2 666	1 626	-39%

Principaux pays de transfert depuis la France au titre du règlement Dublin, 2020

Source : Eurostat

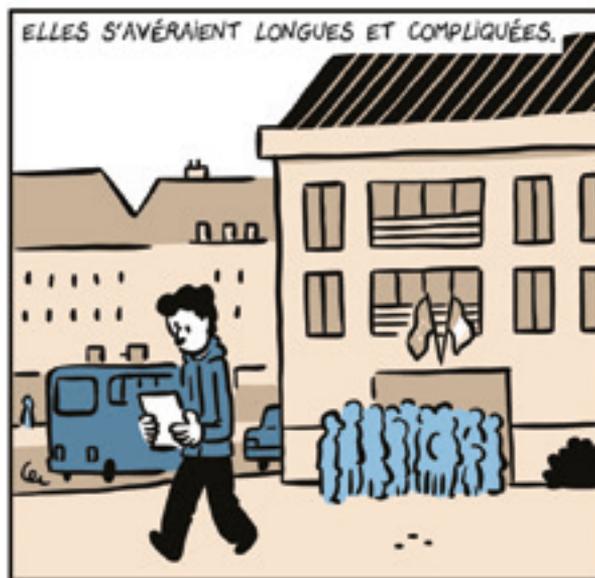
		REQUETES EMISES par la France		TRANSFERTS EFFECTIFS depuis la France		
		Nombre de requêtes	Part de l'ensemble des requêtes	Nombre de transferts	Part de l'ensemble des transferts	Taux de transfert
1	Allemagne	6 665	22%	1 428	45%	21,4%
2	Espagne	3 656	12%	487	15%	13,3%
3	Italie	7 807	26%	297	9%	3,8%
4	Royaume-Uni	301	1%	220	7%	73,1%
5	Belgique	1 135	4%	185	6%	16,3%
6	Autriche	1 637	5%	138	4%	8,4%
7	Suisse	1 046	3%	106	3%	10,1%
8	Pays-Bas	983	3%	73	2%	7,4%
9	Suède	1 096	4%	72	2%	6,6%
10	Portugal	758	3%	48	2%	6,3%
Autres		4 970	17%	135	4%	2,7%
TOTAL		30 054	100%	3 189	100%	10,6%

Principaux pays de transfert vers la France du règlement Dublin, 2020

Source : Eurostat

		REQUETES REÇUES par la France		TRANSFERTS EFFECTIFS vers la France		
		Nombre de requêtes	Part de l'ensemble des requêtes	Nombre de transferts	Part de l'ensemble des transferts	Taux de transfert
1	Allemagne	3 145	39%	741	46%	24%
2	Pays-Bas	488	6%	231	14%	47%
3	Suisse	400	5%	131	8%	33%
4	Grèce	733	9%	124	8%	17%
5	Belgique	1 019	13%	110	7%	11%
Autres		2 293	28%	289	17%	13%
TOTAL		8 078	100%	1 626	100%	20%

© Fabien Toulimé



Quelle prise en charge pour les personnes transférées vers la France au titre du règlement Dublin ?

Les articles 22 et 25 du règlement Dublin III prévoient que l'État responsable de la demande d'asile a « l'obligation d'assurer une bonne organisation de l'arrivée » des personnes prises ou reprises en charge dans le cadre du règlement Dublin (communément appelées « Dublin entrant » ou « Dublin In »). Bien que le recueil de données en la matière soit assez limité, au regard du faible nombre de personnes concernées par ces transferts vers la France (1 626 en 2020), les informations recueillies auprès de plusieurs organisations accompagnant ces personnes font apparaître certaines difficultés.

À la frontière terrestre franco-suisse⁴⁸⁰, où ont eu lieu l'essentiel des retours Dublin depuis ce pays en 2020 en raison de la fermeture des liaisons aériennes, la police aux frontières (PAF) remet soit un sauf-conduit pour se rendre directement à la préfecture désignée par l'unité Dublin, soit une invitation à se présenter à la structure du premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) la plus proche (40 km de la frontière), puis elle conduit parfois le demandeur à la gare la plus proche. Lorsque le transfert s'effectue par voie aérienne, la PAF délivre soit une invitation à se présenter en SPADA, soit un simple laissez-passer pour entrer sur le territoire. Une fois ces documents remis, les « Dublin entrants » sont livrés à eux-mêmes sans aucun titre de transport ou billet de train pour se rendre à la préfecture désignée par l'unité Dublin ou à la SPADA. Ils doivent rejoindre ces lieux par leurs propres moyens.

Une fois que les « Dublin entrants » ont réussi à rejoindre la SPADA ou la préfecture désignées par la PAF, ils doivent faire face à une seconde difficulté. La préfecture désignée par l'unité Dublin française dans la lettre d'acceptation n'est pas toujours celle où leur demande d'asile a été enregistrée. Par conséquent, l'autorité administrative refuse d'enregistrer leur demande d'asile et les oriente dans une seconde ville afin de procéder à l'enregistrement. La distance entre ces deux villes peut être importante et les demandeurs d'asile

peuvent rencontrer des difficultés matérielles pour s'y déplacer. Par ailleurs, on constate parfois un manque de connaissance de ces situations de retour de « Dublinés » par certaines autorités préfectorales, qui placent de nouveau les personnes sous procédure Dublin à leur arrivée plutôt que d'enregistrer leur demande en procédure normale ou accélérée.

Ces pratiques constituent des obstacles à l'accès à la procédure. Les délais d'enregistrement de la demande d'asile qui en résultent sont en contradiction avec le principe de célérité édicté par le règlement Dublin III.

Par ailleurs, une fois sur le sol français, les « Dublin entrant » ne bénéficient en général d'aucun hébergement, parce qu'ils sont privés des conditions matérielles d'accueil⁴⁸¹ ou en raison des insuffisances du dispositif national d'accueil français⁴⁸². Cette soudaine précarité suscite incompréhension et désarroi pour ces personnes transférées d'un pays dans lequel elles étaient souvent hébergées.

Pour les personnes transférées vers la France alors qu'elles ont déjà été déboutées de leur demande d'asile, et pour lesquels une procédure d'éloignement vers le pays d'origine doit être menée, une grande diversité de pratiques de la police aux frontières est constatée. Soit la personne déboutée se voit délivrer une obligation de quitter le territoire français et est emmenée dans un centre de rétention administratif (CRA) dès son arrivée afin d'être éloignée, soit une obligation de quitter le territoire français (OQTF) lui est délivrée sans placement en CRA, soit elle est livrée à elle-même sans aucune formalité.

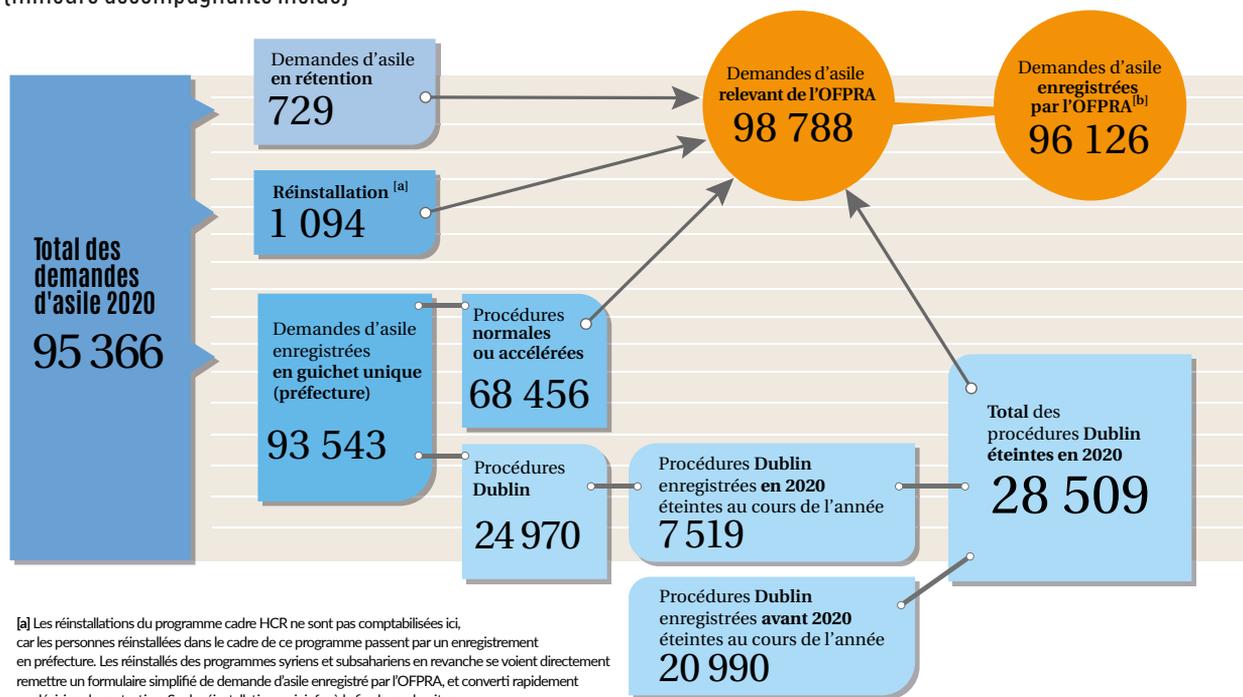
Ainsi, au regard des informations collectées, l'obligation de bonne organisation de l'arrivée des « Dublin In » ne semble pas toujours respectée par les autorités de l'asile. Ces situations, bien que peu nombreuses, devraient faire l'objet de directives claires afin de permettre un accès à la procédure rapide, harmonisé et lisible sur l'ensemble du territoire.

480 Informations transmises par l'organisation suisse Service social international (SSI)

481 En application des alinéas 1 à 3 de l'article L 551-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

482 Voir *infra* dans ce chapitre, la partie consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile en France en 2020 (mineurs accompagnants inclus)



[a] Les réinstallations du programme cadre HCR ne sont pas comptabilisées ici, car les personnes réinstallées dans le cadre de ce programme passent par un enregistrement en préfecture. Les réinstallés des programmes syriens et subsahariens en revanche se voient directement remettre un formulaire simplifié de demande d'asile enregistré par l'OFPPRA, et converti rapidement en décision de protection. Sur la réinstallation, voir infra à la fin de ce chapitre.

[b] La différence entre les demandes relevant de l'OFPPRA et celles effectivement enregistrées par l'Office peut s'expliquer par différents facteurs. Il y a tout d'abord un décalage temporel entre l'enregistrement en préfecture et l'enregistrement par l'OFPPRA : le demandeur ayant 21 jours pour envoyer sa demande, l'essentiel des demandes enregistrées en préfecture en décembre sont enregistrées par l'OFPPRA l'année suivante. L'OFPPRA comptabilise par ailleurs des « réouvertures de dossiers clos », qui ne figurent pas dans les statistiques de la préfecture. Enfin, certaines personnes qui enregistrent leur demande en préfecture ne poursuivent pas leur procédure ensuite.

À l'OFPPRA, une baisse inédite de la demande d'asile

Le nombre total de demandes de protection internationale enregistrées à l'OFPPRA en 2020 (96 424) est en baisse de 27,4% par rapport à 2019 (132 826), alors qu'elle augmentait chaque année depuis 2014. La baisse constatée pour les premières demandes (hors mineurs accompagnants) est de 32% : depuis que des données statistiques sont disponibles à l'OFPPRA, de telles variations n'avaient été constatées qu'à deux reprises (-39% entre 1990 et 1991 et -38% entre 2005 et 2006). Les premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants) s'établissent ainsi à 69 261 (dont 298 demandes d'apatridie). Cette diminution suit la tendance constatée à l'échelle européenne⁴⁸³, où le nombre de demandes d'asile a baissé de 34 % par rapport à 2019⁴⁸⁴.

Les demandes de réexamen (8 764) connaissent une diminution moins marquée (-1,6%). Le nombre de mineurs accompagnants (18 551) est en baisse de 15,1 %.

En 2020, la France est le troisième pays européen qui a enregistré le plus de premières demandes d'asile, derrière l'Allemagne et l'Espagne. Toutefois, lorsque l'on rapporte ce chiffre à la population nationale, elle se positionne à la 10^{ème} place des pays européens⁴⁸⁵.

483 Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir *supra* dans cette partie, Chapitre 2.

484 Eurostat, *First-time asylum applicants down by a third in 2020*, 24 mars 2021

485 Eurostat, *Op. cit.*

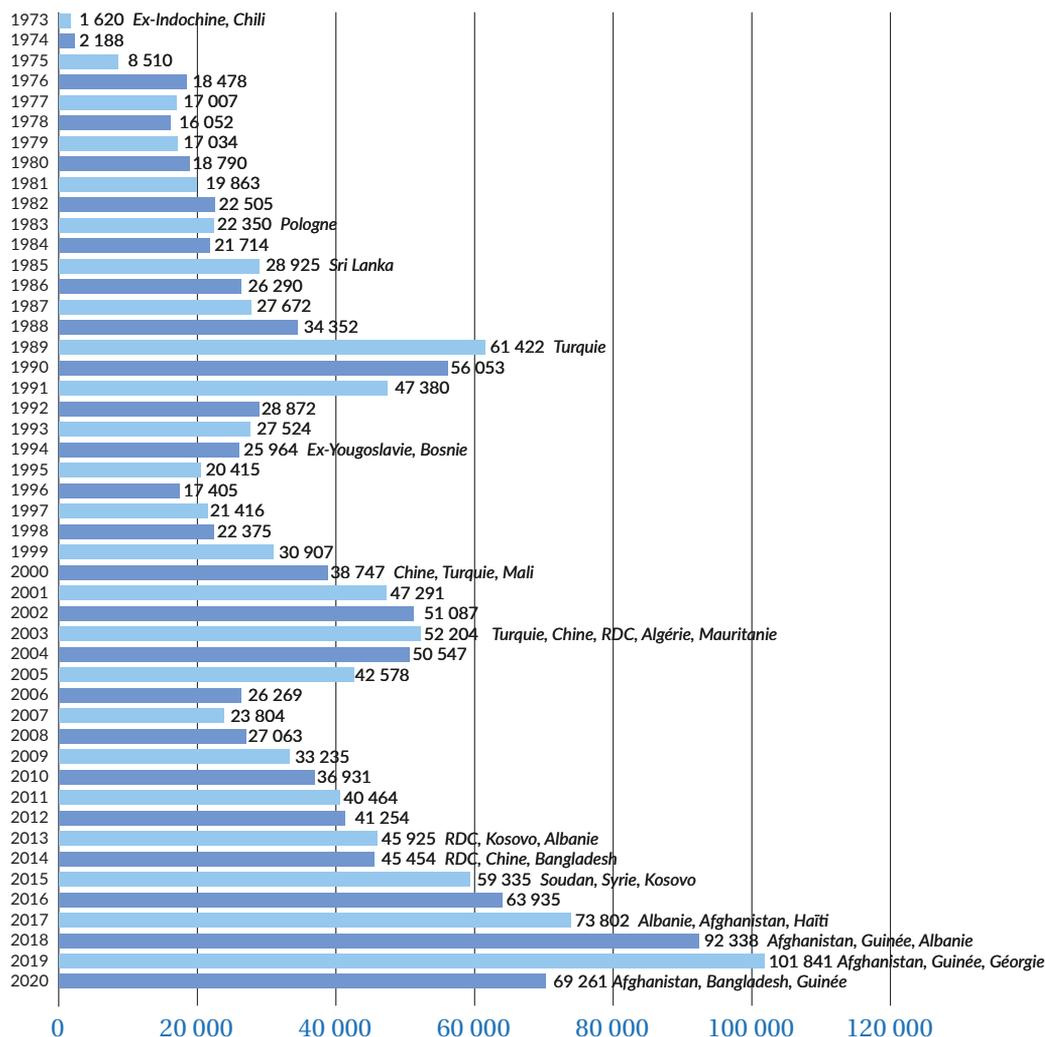
OFPPA - Demandes de protection internationale, 2019-2020

Source : OFPPA

	Premières demandes d'asile hors mineurs acc.	Demandes d'apatridie hors mineurs acc. ⁴⁸⁶	TOTAL Premières demandes de protection internationale hors mineurs acc	Premières demandes d'asile mineurs acc.	TOTAL Premières demandes d'asile ⁴⁸⁷	Réexamens (mineurs acc. inclus)	Réouverture dossiers clos	TOTAL demandes d'asile	TOTAL demandes de protection (incluant apatridie)
2019	101 513	328	101 841	21 841	123 354	8 904	240	132 498	132 826
2020	68 963	298	69 261	18 551	87 812	8 764	146	96 126	96 424
Évolution 2019-2020	-32,1%	-9,2%	-32%	-15,1%	-28,9%	-1,6%	-39,2%	-27,5%	-27,4%

Évolution des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants), 1973-2020

Source : OFPPA



486 Le nombre de mineurs accompagnants les demandes d'apatridie n'est pas renseigné par l'OFPPA.

487 Ibid

L'Afghanistan, le Bangladesh et la Guinée sont les premiers pays d'origine des demandeurs d'asile.

Les personnes originaires de pays en situation de conflits armés continuent de représenter une part importante des premières demandes (Afghanistan, Soudan, Syrie, République démocratique du Congo). Parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs, des baisses

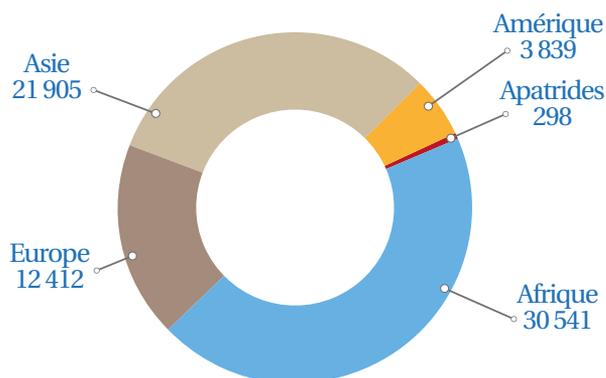
significatives sont constatées pour Haïti (-43,64% de premières demandes, hors mineurs accompagnants, par rapport à 2019), la Guinée (-32,4%), la Côte d'Ivoire (-30,7%), le Nigéria (-25,1%) et la Somalie (-16,8%). La demande ukrainienne a en revanche connu une forte hausse en 2020 (+145,2%).

Principaux pays d'origine des primo-arrivants, 2019-2020

Source : OFPRA

	1ères demandes 2020 (hors mineurs acc.)	Total général	1ères demandes 2019 (hors mineurs acc.)	Évolution 2019-2020 Total 1ères demandes (hors mineurs acc.)
1. Afghanistan	9 327	10 166	9 173	-1,7%
2. Bangladesh	4 801	5 088	5 457	-12%
3. Guinée	4 078	5 850	6 029	-32,4%
4. Côte d'Ivoire	3 251	5 010	4 689	-30,7%
5. Nigéria	2 876	3 996	3 839	-25,1%
6. Turquie	2 816	3 104	3 317	-15,1%
7. Pakistan	2 784	2 922	2 822	-1,4%
8. Rép. Dém. Congo	2 587	3 608	3 392	-23,7%
9. Haïti	2 491	2 847	4 420	-43,6%
10. Somalie	2 160	2 564	2 597	-16,8%
11. Ukraine	1 812	1 906	739	145,2%
12. Mali	1 762	2 255	3 426	-48,6%
13. Géorgie	1 454	1 858	5 780	-74,8%
14. Albanie	1 450	2 005	5 598	-74,1%
15. Algérie	1 420	1 691	2 196	-35,3%
16. Moldavie	1 311	1 697	901	45,5%
17. Sénégal	1 277	1 531	2 165	-41%
18. Comores	1 217	1 815	968	-25,7%
19. Syrie	1 182	2 170	2 270	-47,9%
20. Russie	1 087	1 970	1 695	-35,9%
Total du top 20	51 143	64 053	71 473	-28,4%
TOTAL	68 963	87 514	101 513	-32,1%

Répartition des premières demandes de protection par continent, 2020 (hors mineurs accompagnants)



En 2020, les primo-demandeurs de protection internationale (hors mineurs accompagnants) étaient des hommes à 66,9 % (avec un âge moyen de 31,3 ans) et des femmes à 33,1% (âge moyen 33,9 ans). La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2020 augmente légèrement par rapport aux années précédentes (32,5% en 2019 et 33,2% en 2018).

Parmi les dix premiers pays d'origine de demandeurs d'asile, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance de Côte d'Ivoire (55,6%), de RDC (50,9%), d'Haïti (44,2%), de Guinée (43,9%) et du Nigéria (42,8%).

Une concentration toujours forte de la demande en Île-de-France

L'Île-de-France concentre toujours l'essentiel des premières demandes d'asile, avec 39,9% des premières demandes (hors mineurs accompagnants) enregistrées à l'OFPRA émanant d'un département de résidence francilien (34 895). Cette part a diminué de 4,1 points par rapport à l'année 2019. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (7 814 premières demandes hors mineurs accompagnants), 8,9% des demandes nationales sont enregistrées. Viennent ensuite l'Outre-mer (6,8%), le Grand-Est (6,8% des demandes), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (5,8%) et l'Occitanie (5,5%). Le contexte de baisse se reflète

dans toutes les régions, à l'exception de la Bourgogne-Franche-Comté où le niveau de la demande d'asile reste stable (-0,9%). La diminution la plus importante depuis l'année précédente concerne le Grand-Est (-25,1%).

Premières demandes d'asile dans les régions françaises, par préfecture de résidence 2019-2020

Source : OFPRA

Régions	2019	2020	Évolution 2019-2020	% des demandes nationales
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	9350	7 814	-16,4 %	8,9%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2413	2 391	-0,9%	2,7%
BRETAGNE	2 858	2 300	-19,5%	2,6%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 797	2 692	-3,8%	3,1%
GRAND EST	7956	5 956	-25,1%	6,8%
HAUTS-DE-FRANCE	4627	4 156	-10,2%	4,7%
ÎLE-DE-FRANCE	38 213	34 895	-8,7%	39,9%
NORMANDIE	3 345	3 152	-5,8%	3,6%
NOUVELLE-AQUITAINE	5 109	4 216	-17,5%	4,8%
OCCITANIE	6 002	4 808	-19,9%	5,5%
PAYS-DE-LA-LOIRE	4 428	4 014	-9,4%	4,6%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	6 501	5 043	-22,4%	5,8%
DOM COM	7 428	5987	-19,4%	6,8%
Non renseigné	809	90	-88,9%	0,1%
TOTAL	101 841	87 514	-14,1%	

En outre-mer, une baisse moins marquée de la demande d'asile

En 2020, l'outre-mer a connu une baisse de la demande d'asile d'environ 20% par rapport à 2019⁴⁸⁸, année où la demande d'asile avait plus que doublé. Cette dynamique d'ensemble, moins marquée qu'en métropole, est surtout constatée à la Réunion (seulement 22 premières demandes en 2020), en Guadeloupe (841) et en Martinique (301) tandis qu'une baisse moins importante est constatée en Guyane (2 696) et à Mayotte (1 882).

La demande d'asile outre-mer, 2020⁴⁸⁹

Source OFPRA

	2020
Guadeloupe	841
Martinique	301
Guyane	2 696
Réunion	22
Mayotte	1 882
TOTAL	5 742

Un niveau stable de réexamens

Les demandes de réexamen n'ont quasiment pas varié (-1,6%) entre 2019 (8 904) et 2020 (8 764). Cela s'explique notamment par le fait que ces demandeurs d'asile, qui avaient déjà formulé une première demande en France précédemment, n'ont pas été affectés par les restrictions d'accès au territoire liées à la crise sanitaire (qui expliquent la baisse globale de la demande d'asile en 2020). Les principaux pays d'origine des demandes de réexamen sont Haïti (8,8%), l'Albanie (7,2%), le Nigéria (5,7%), la Géorgie (5,5%), la Turquie (5,4%), Sri Lanka (4,9%) et le Guinée (4,4%). La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est en hausse (9,1%) par rapport aux années 2018 (7%) et 2019 (6,7%).

Une baisse moins marquée des demandes d'apatridie

En 2020, 298 dossiers de demande du statut d'apatridie ont été déposés, soit 9,15 % de moins qu'en 2019. Les demandeurs ont principalement pour pays de naissance le Sahara occidental (23,5% des demandes), suivi du Liban (15,8%), de l'ex-URSS (10,1%), de l'ex-Yougoslavie (9,4%), de l'Italie (7,4%), de la Russie (3%), de la Mauritanie et de Madagascar (2,7% pour ces deux pays).

Un tiers des demandes en procédure accélérée

Le nombre de demandes d'asile placées en procédure accélérée au moment de leur introduction à l'OFPPA pour l'année 2020 s'élève à 28 735, soit une baisse de 30% par rapport à 2019 (40 677). La part des procédures accélérées au sein de la demande globale est en hausse, passant de 31 % en 2019 à 32,8 % en 2020, loin cependant des niveaux constatés les années précédentes.

Part des demandes examinées en procédure accélérées par l'OFPPA, 2016-2020

Source OFPRA

2016	2017	2018	2019	2020
38,8%	38,9%	37,2%	31%	32,8 %

Mineurs non accompagnés : la demande d'asile davantage sollicitée

En 2020, 653 mineurs non accompagnés (MNA) ont sollicité l'asile. Ce chiffre est en baisse par rapport à l'année précédente (755 demandes d'asile de MNA en 2019). La part des demandes de mineurs non accompagnés parmi l'ensemble des demandeurs d'asile demeure faible, mais elle augmente (0,95 % en 2020, contre 0,7% en 2019 et 0,8% en 2018), tout comme la part des demandeurs d'asile parmi l'ensemble des MNA admis à l'Aide sociale à l'enfance⁴⁹⁰ : en 2020, les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile représentaient 7% des 9 501 mineurs

488 Les données OFPRA disponibles au moment de la rédaction de ce rapport ne permettent pas une comparaison précise : les données 2020 incluent les mineurs, contrairement à celles de 2019.

489 Premières demandes d'asile, adultes et mineurs, par préfecture dépôt. Les données détaillées par préfecture de résidence sont disponibles en annexe de ce rapport.

490 Sur l'accueil des mineurs non accompagnés, voir *infra* dans ce chapitre

ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année⁴⁹¹ contre 5% en 2019, 4% en 2018 et 2017, 6% en 2016⁴⁹². Le principal pays d'origine des demandeurs d'asiles mineurs non accompagnés est l'Afghanistan avec 226 demandes, suivi de la Guinée (77), la Somalie (41), la RDC (38) et la Côte d'Ivoire (31).

2001-2020 : demandes d'asile des mineurs non accompagnés

Sources : OFPRA, IGAS, A. Etienne

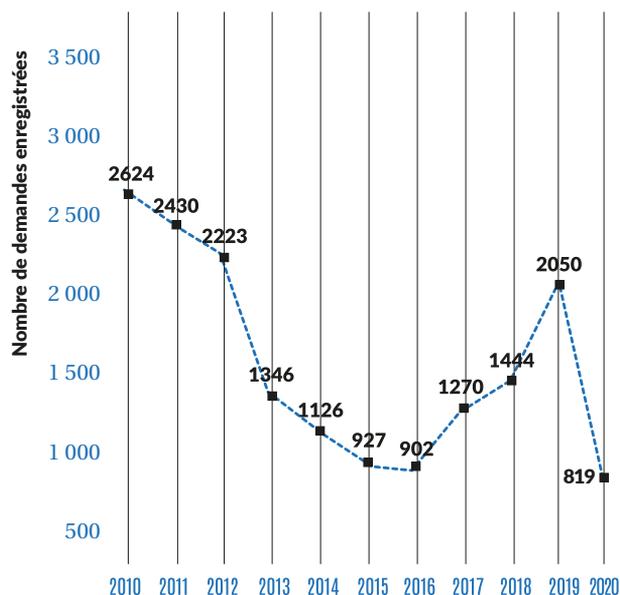
Année	Nombre de demandes MIE	Nombre total de 1 ^{ères} demandes adultes	Part des demandes de MIE
2001	371	47 291	0,78%
2002	845	51 087	1,65%
2003	949	52 204	1,82%
2004	1221	50 547	2,42%
2005	735	42 578	1,73%
2006	571	26 269	2,17%
2007	459	23 804	1,93%
2008	410	27 063	1,51%
2009	447	33 235	1,34%
2010	610	36 931	1,65 %
2011	595	40 464	1,47%
2012	492	41 254	1,19%
2013	367	45 925	0,80%
2014	273	45 454	0,60%
2015	321	59 335	0,54%
2016	474	63 935	0,74%
2017	591	73 802	0,80%
2018	742	91 918	0,81%
2019	755	101 513	0,74%
2020	653	68 963	0,95%

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

En 2020, 819 demandes d'asile ont été instruites au sein des zones d'attente⁴⁹³, soit une baisse de 60% par rapport à l'année précédente⁴⁹⁴. Les demandes dans ces lieux, situés dans les gares ouvertes au trafic international, les ports ou les aéroports⁴⁹⁵, ont été directement impactées par la crise sanitaire qui a notamment entraîné un fort ralentissement du trafic aérien. Les demandes se sont fortement concentrées, à plus de 80%, sur les aéroports parisiens (Roissy et Orly)⁴⁹⁶, comme les années précédentes.

Évolution des demandes d'asile à la frontière, 2010-2020

Source : OFPRA



Concernant la demande d'asile dans les lieux de rétention administrative, des chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur mentionnent 729 demandes en 2020.

491 Sur les données et analyses concernant l'accueil des mineurs non accompagnés, voir *infra* dans ce chapitre.

492 Des éléments d'explication sur le faible nombre de demandeurs d'asile mineurs non accompagnés figurent dans Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*, Édition 2019, p. 253.

493 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 50. Les données OFPRA n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

494 Le rapport budgétaire précité mentionne une baisse de 57% mais si l'on se réfère à la donnée produite (819 demandes) cela représente une baisse de 60%

495 CESEDA, Art. L. 341-1

496 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 50. Les données OFPRA n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

L'apatridie, une problématique ignorée dans les politiques d'éloignement

État partie à la Convention internationale relative au statut des apatrides de 1954, la France dispose d'une procédure de détermination du statut sous la responsabilité de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Malgré les mesures pour faciliter l'accès à la procédure, comprenant sa gratuité, l'absence d'obligation de résidence, l'obligation d'examiner toutes les demandes déposées, des problématiques clés demeurent dans la procédure. La loi française inclue également des dispositions pour prévenir et réduire l'apatridie, mais certaines lacunes peuvent être identifiées lors de leur mise en œuvre⁴⁹⁷ et la France n'a toujours pas ratifié la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le manque de données figure comme un obstacle majeur à la protection des apatrides et à sa prévention. Les statistiques officielles se basent sur les données publiées par l'OFPRA : au 31 décembre 2020, 1 648 apatrides sont protégés par l'OFPRA dont 34,1% de femmes. Bien que la France collecte et publie des données détaillées issues de la procédure de détermination, sur les « apatrides-réfugiés », et quelques données limitées sur l'acquisition de nationalité par les apatrides, elle n'inclut pas les apatrides dans le recensement. De plus, il n'existe aucune donnée officielle sur les apatrides en rétention et aucune étude nationale sur l'apatridie en France n'a été menée.

En matière de rétention et d'éloignement, ce manque de prise en compte des enjeux d'apatridie est lourd de conséquences sur les droits fondamentaux des personnes. Comme le soulignent les associations intervenant dans les lieux de rétention administrative, la politique d'éloignement française est marquée par une utilisation importante de la rétention des personnes étrangères y compris des plus vulnérables⁴⁹⁸ : plus de 52 000 personnes ont été placées en rétention dans les centres et les locaux de rétention administrative en métropole et en outre-mer en 2019. Cette utilisation croissante de la rétention expose

les personnes en situation d'apatridie à des placements en rétention répétés et sur de longues périodes sans qu'il n'y ait de perspectives raisonnables de pouvoir les éloigner. Selon le rapport inter-associatif de 2018⁴⁹⁹, 44 personnes ont été enregistrés comme ayant une « nationalité inconnue ». En 2019, ce chiffre grimpe à 84 personnes. Les rapports soulignent également des situations d'apatridie, notamment pour des nationalités faisant partie des grandes populations d'apatride et dont les perspectives d'éloignement sont nulles. Le cas de la population rom originaire de la région des Balkans est également cité, la situation de vulnérabilité étant particulièrement importante au regard de la grande difficulté d'accès à un état civil et à une reconnaissance d'une nationalité. L'impossibilité pour ces personnes de se faire reconnaître par le pays dont ils se réclament les expose à un placement et un maintien en rétention souvent jusqu'à l'expiration des délais légaux, devenant abusifs et punitifs selon les associations.

Selon le cadre légal national, le placement en rétention doit rester une exception fondée sur une appréciation stricte du risque de fuite. L'étranger pourra être regardé comme présentant un risque de fuite s'il ne présente pas de garanties de représentation suffisantes « *notamment parce qu'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité* »⁵⁰⁰ ce qui expose les personnes en situation d'apatridie à un risque important de placement en rétention répétée si elles ne sont pas protégées. De plus, le risque de fuite est également constaté « *si l'étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour* »⁵⁰¹. Or la procédure de détermination du statut d'apatridie en France ne permet pas de délivrer d'autorisation de séjour pendant le déroulement de la procédure.

L'identification de la personne apatride peut se faire lors de l'entretien sur sa nationalité. Si la personne n'est pas en mesure de fournir précisément sa nationalité, les personnes ne peuvent pas être enregistrées sous l'intitulé

497 Une analyse comparative et détaillée du cadre légal et des politiques en matière de protection des apatrides, de prévention et de réduction de l'apatridie est disponible sur l'Index sur l'apatridie, développé par le Réseau européen sur l'apatridie.

498 ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2019*.

499 ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2018*.

500 CESEDA, Article L511-1

501 *Ibid.*

« nationalité inconnue » ou « nationalité indéterminée » et se voient généralement attribuer la nationalité de leur pays de naissance ou des parents. Cette nationalité est donc considérée comme étant avérée et les consulats correspondants sont saisis d'une demande de reconnaissance et de laissez-passer. Par ailleurs, si la France dispose d'une procédure claire de détermination du statut d'apatride, elle est difficilement accessible voire inexistante pour une personne placée en rétention administrative. Il n'existe pas de procédure accélérée ou qui pourrait être initiée depuis le lieu de rétention afin de déterminer si la personne est apatride dans le cadre de sa procédure d'éloignement. Le cadre légal n'établit pas de limite de temps à la procédure d'apatridie et l'OFPRA prend généralement plusieurs années pour rendre une décision. De plus, si la personne retenue a engagé une procédure d'apatridie qui est en cours d'examen, celle-ci n'est pas prise en compte dans le cadre de la procédure d'éloignement et le maintien en rétention. Le risque ou la suspicion d'une situation d'apatridie n'est pas considéré comme une situation de vulnérabilité qui pourrait justifier une remise en liberté. En l'absence de reconnaissance par un consulat et d'obtention d'un laissez-passer, elles peuvent donc subir des durées de rétention longues et n'être libéré qu'une fois le délai maximal atteint (90 jours).

Par ailleurs, le règlement Dublin tend à être appliqué pour des personnes apatrides placées en rétention. En effet, si la personne ne peut être éloignée vers son pays d'origine, les préfetures engagent des procédures de transfert dans le cadre du règlement Dublin. Or, le régime d'asile européen manque de clarté sur le traitement des personnes en situation d'apatridie. Dans le Traité de fonctionnement de l'UE, l'article 67(2) assimile explicitement les apatrides aux ressortissants de pays tiers dans le cadre de la définition d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures, alors que dans les directives et les règlements issus du droit européen, le demandeur de protection internationale y est défini comme un « ressortissant de pays tiers ou un apatride ». Le règlement Dublin réfère explicitement à l'apatridie dans son titre et inclut les apatrides dans son champ d'application alors que tous les États membres ne disposent pas de procédure de détermination du statut d'apatride. De plus, il n'est fait mention dans aucun de ces textes de

la Convention de 1954 qui définit une personne apatride. Chaque État membre traite donc l'apatridie de différentes façons dans le contexte des procédures migratoires, liées à l'asile, à la procédure Dublin et à l'éloignement. Sans cadre légal clair ni procédure d'identification, les personnes exposées au risque d'apatridie retenues dans le cadre de ces procédures ne voient pas leur situation correctement prise en compte.



© Fabien Toulmé

L'instruction des demandes d'asile

Un niveau global de protection en baisse

En 2020, le taux global de protection au titre de l'asile (OFPRA+CNDA)⁵⁰² s'établit à 35,2%, contre 38,7% en 2019. Au total, 24 181 décisions de protection (hors apatridie) ont été prises en 2020⁵⁰³, dont 13 927 par l'OFPRA⁵⁰⁴ et 10 254 par la CNDA⁵⁰⁵. Elles ont entraîné le placement de plus de 33 000 personnes sous la protection de l'Office durant l'année 2020⁵⁰⁶ (45 988 en 2019). La baisse du nombre de personnes protégées s'explique par le contexte sanitaire qui a entraîné une diminution des arrivées et a eu un impact sur la capacité de décision des instances de l'asile. En revanche la baisse du taux global reflète une baisse du niveau global de protection⁵⁰⁷.

Niveau global de protection des demandeurs d'asile, 2019-2020

Sources : OFPRA, CNDA

		Total 2019	Total 2020	Variation 2019-2020
Total des demandes d'asile OFPRA		132 498	96 126	-27,5%
Décisions OFPRA	Accords (dont PS)	22 239	13 927	-37,4%
	Taux d'accord	23,8%	20,3%	-3,5 pts
	Rejets	71 430	54 806	-23,3%
	Total décisions au fond	93 669	68 733	-26,6%
	Clôtures	1 351	1 442	+6,7%
Protection CNDA (dont PS)		13 980	10 254	-26,7%
Total accord OFPRA + CNDA	Total (valeur absolue)	36 219	24 181	-33,2%
	Taux global d'accord	38,7%	35,2%	-3,5 pts

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

Nombre de décisions de protection par pays (top 10), 2020

Sources : OFPRA, CNDA

Pays	Nombre total d'accords	Dont % PS
Afghanistan	6 756	86,6%
Syrie	1 860	52,4%
Guinée-Conakry	1 546	14%
Soudan	1 446	19,4%
Chine	1 346	0,1%
Somalie	1 086	63,1%
Côte d'Ivoire	737	23%
Érythrée	719	0,4%
Turquie	681	2,2%
Bangladesh	640	0,3%

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

502 Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPRA+CNDA) sur une année à un nombre de décisions OFPRA hors mineurs accompagnants 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.

503 Statuts de réfugiés et protections subsidiaires, hors mineurs accompagnants.

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

505 Chiffres issus du Rapport d'activité 2020 de la CNDA, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPRA.

506 OFPRA, *Les premières données de l'asile 2020 à l'OFPRA*, 21 janvier 2021. Les données plus précises n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

507 L'analyse de cette baisse demeure complexe, au regard du nombre de décisions prises et de la spécificité de chacune d'entre elles. Elle peut refléter un examen plus restrictif par les instances de l'asile mais aussi un contexte où les personnes ayant sollicité une protection au titre de l'asile sont moins nombreuses à en remplir les critères.

Taux global d'accord (OFPRA+CNDA), 2020

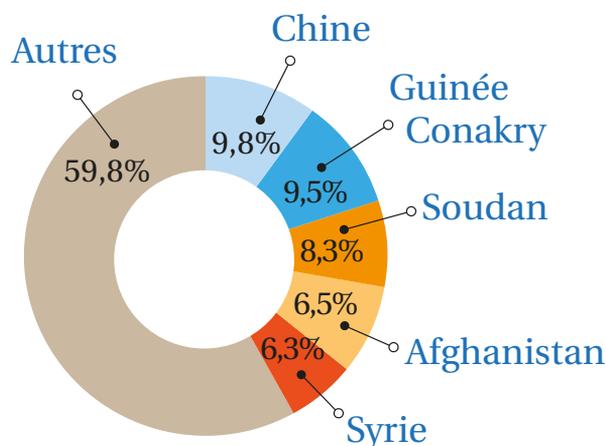
Sources : OFPRA, CNDA

Pays	Taux d'accord
1 Syrie	100%
2 Soudan	100%
3 Afghanistan	100%
4 Érythrée	85,1%
5 Somalie	83,2%
6 Chine	73,4%
7 Iran	70,8%
8 Éthiopie	68,7%
9 Tchad	61,5%
10 Irak	54%
11 Centrafrique	52,1%
11 Venezuela	46,7%
12 Burundi	43,6%
13 Guinée-Conakry	33,3%
14 Cameroun	32,7%
15 Sri Lanka	30,5%
Ensemble des pays	35,2%

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont la Chine (9,6 % du total des statuts de réfugiés accordés en 1^{ère} instance et en appel), la Guinée (9,5%), le Soudan (8,3%), l'Afghanistan (6,5%) la Syrie (6,3%). Concernant la protection subsidiaire (PS), il s'agit de l'Afghanistan (58% du total des PS), la Syrie (9,6 %), la Somalie (6,8%), le Soudan (2,8%), et la Guinée (2,1%).

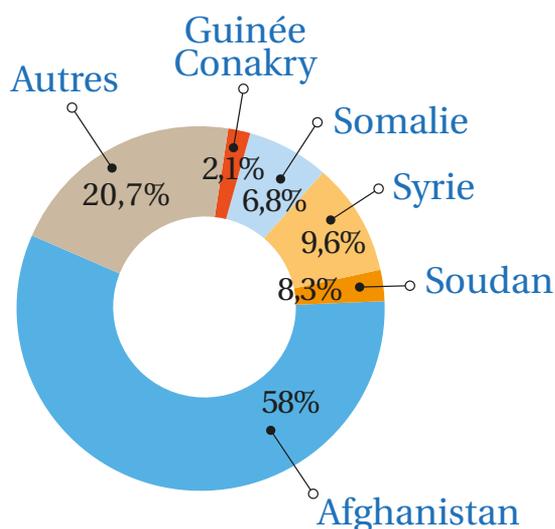
Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2020 (OFPRA + CNDA)

Source : OFPRA



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2020 (OFPRA + CNDA)

Source : OFPRA



Une part croissante de protections subsidiaires parmi les accords

Le nombre de décisions accordant la protection subsidiaire a diminué en 2020, et vient s'établir à 10 127. Toutefois la part des protections subsidiaires est en légère hausse, elle représente 41,8% des accords de protection après appel soit 6,4 points de plus qu'en 2019 (35,4%). Les demandeurs originaires d'Afghanistan et de Somalie sont, comme l'année précédente, ceux qui obtiennent le plus ce type de statut : 87% des protections accordées aux demandeurs d'asile afghans et 63% des protections accordées aux demandeurs d'asile somaliens sont des protections subsidiaires.

La part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'OFPRA (42,9%) connaît une hausse par rapport à l'année 2019 (36,8%), tout comme à la CNDA où elle passe de 33,2% en 2019 à 40,4% en 2020 (+7,2 pts).

Part des protections subsidiaires dans les décisions de protection, 2014-2020

Source OFPRA, CNDA

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020
Nombre PS	OFPRA	1 940	2 822	7 661	10 914	10 572	8 211	5 989	-27,1%
	CNDA	1 581	1 554	2 006	2 607	2 703	4 643	4 138	-10,9%
	OFPRA+CNDA	3 521	4 376	9 667	13 521	13 275	12 854	10 127	-21,2%
Part des PS dans les accords	OFPRA	22,1%	20%	38,3%	45,5%	43,0%	36,8%	42,9%	+6,1 pts
	CNDA	27,1%	28,8%	30,9%	32,6%	31,0%	33,2%	40,4%	+7,2 pts
	OFPRA+CNDA	24,1%	22,40%	36,5%	42,3%	39,8%	35,4%	41,8%	+6,4 pts

Protection accordée aux mineurs non accompagnés, 2014-2020

Source OFPRA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accords OFPRA	121	Nc	274	357	444	459	387
Taux OFPRA	41 %	46,7 %	67,5 %	67,4%	66,8%	66,7%	67,3%
Taux global OFPRA + CNDA	64,1 %	57,3 %	78 %	73,8%	72,3%	81,5%	76,7%

Une protection toujours élevée pour les mineurs non accompagnés

Le taux d'accord à l'OFPRA pour les mineurs non accompagnés était de 67,3% en 2020, en légère hausse par rapport à l'année précédente (66,7%). L'OFPRA a pris 387 décisions de protection pour ces jeunes (167 statuts de réfugiés et 220 protections subsidiaires), auxquelles s'ajoutent 71 accords obtenus auprès de la CNDA (24 statuts de réfugiés et 47 protections subsidiaires), soit un total de 458 jeunes protégés au titre de l'asile. Le taux global d'accord s'élève à 76,7 %, un niveau de protection en baisse 9,2 points par rapport à 2019 mais qui demeure bien supérieur à celui des demandeurs d'asile majeur (35,2% en 2020) – interrogeant à nouveau la faible sollicitation de cette procédure pour de nombreux jeunes qui pourraient relever d'un besoin de protection⁵⁰⁸.

Pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs », un taux d'accord en baisse

Dans une décision du 5 novembre 2019, le conseil d'administration (CA) de l'OFPRA a décidé de maintenir la liste des 16 « pays d'origine sûrs » (POS) établie en octobre 2015⁵⁰⁹. Cette décision a fait l'objet début 2020 d'un recours auprès du Conseil d'État par plusieurs associations, dont Forum réfugiés-Cosi⁵¹⁰, contestant la légalité de ce maintien de la liste alors que la situation de certains pays ne semble plus conforme à la définition légale⁵¹¹. La Haute juridiction administrative ne s'était pas encore prononcée à la date de rédaction de ce rapport.

Dans sa décision de novembre 2019, le CA de l'OFPRA avait indiqué avoir « *décidé de procéder au réexamen de son inscription à l'issue d'une période de six mois* »⁵¹². Le 29 septembre 2020, le conseil d'administration a décidé de suspendre l'inscription de la République du Bénin sur cette liste pour une durée de douze mois⁵¹³.

La liste était ainsi composée fin 2020 de l'Albanie, de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, du Cap-Vert, de la Géorgie, du Ghana, de l'Inde, du Kosovo, de la Macédoine, de Maurice, de la Moldavie, de la Mongolie, du Monténégro, du Sénégal et de la Serbie.

L'idée, fréquemment relayée, selon laquelle les étrangers originaires de ces pays ne seraient pas éligibles à l'asile, est largement contredite par l'analyse des données statistiques. En 2020, 1502 décisions de protection ont ainsi été prises pour des ressortissants de POS, ce qui représente un taux d'accord global de 10,8% (identique à l'année précédente). Parmi les pays pour lesquels plus de 100 décisions ont été prises, les taux d'accords les plus élevés concernent le Bénin (30%), le Sénégal (20%) et le Kosovo (12%).

© Fabien Toulimé



509 OFPRA, *Communiqué du président du conseil d'administration de l'Ofpra*, 6 novembre 2019

510 Voir notamment : Forum réfugiés-Cosi, *Pays d'origine sûrs : Forum réfugiés-Cosi saisit le Conseil d'État*, Communiqué de presse, 4 février 2020.

511 CESEDA, Art. L. 531-25

512 OFPRA, *Communiqué du président du conseil d'administration de l'Ofpra*, 6 novembre 2019

513 Ministère de l'Intérieur, *Décision du 29 septembre 2020 suspendant la République du Bénin de la liste des pays d'origine sûrs* NOR : INTV2026434S. Journal officiel du 23 octobre 2020.

Décisions pour les pays figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs » en 2020, OFPRA-CNDA

Sources : OFPRA, CNDA

Pays	Nombre de premières demandes (mineurs accompagnants inclus)	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA	Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
Albanie	2 005	4 151	304	7,3%	2 523	130	5,2%	434	10,0%
Arménie	929	1 862	96	5,2%	893	41	4,6%	137	7,3%
Bénin ⁵¹⁴	160	103	27	26,2%	34	5	14,7%	32	30,2%
Bosnie-Herzégovine	657	793	18	2,3%	187	6	3,2%	24	2,8%
Cap-Vert					2	0	0,0%	0	0,0%
Géorgie	1 858	3 246	140	4,3%	2 586	50	1,9%	190	5,7%
Ghana	111	57	2	3,5%	41	4	9,8%	6	10,3%
Inde	230	276	9	3,3%	154	7	4,5%	16	5,7%
Kosovo	992	1 448	122	8,4%	682	61	8,9%	183	12,1%
Macédoine (ARYM)	210	538	2	0,4%	161	11	6,8%	13	2,1%
Maurice	13	5	3	60,0%	1	0	0,0%	3	60,0%
Moldavie	1 697	1 434	10	0,7%	131	3	2,3%	13	0,9%
Mongolie	190	148	23	15,5%	70	7	10,0%	30	19,2%
Monténégro	46	61	0	0,0%	16	2	12,5%	2	3,1%
Sénégal	1 531	1 683	230	13,7%	852	111	13,0%	341	20,0%
Serbie	650	1 336	44	3,6%	386	34	8,8%	78	5,8%
TOTAL	11 279	13 895	1 030	9,1%	8 719	4 72	5,4%	1502	10,8%

La principale conséquence procédurale liée à la liste des « pays d'origine sûrs » a été introduite par la loi du 10 septembre 2018 qui a supprimé, pour les ressortissants de POS et ceux placés sous procédure accélérée pour quelques autres hypothèses, le caractère automatiquement suspensif du recours devant la CNDA. En d'autres termes, un demandeur originaire d'un pays considéré comme sûr peut être éloigné du territoire français sans bénéficier d'un double regard sur sa demande. Il s'agit de l'un des principaux reculs pour les droits des demandeurs d'asile figurant

dans la loi de 2018, qui pourrait priver de nombreuses personnes de la protection au titre de l'asile dont elles relèvent. En 2020, la CNDA avait pourtant prononcé 472 décisions de protection pour les ressortissants de POS, qui ont pu voir leur recours examiné avant d'être éloignés du territoire. Ce droit au recours semble avoir été fortement impacté par les nouvelles dispositions législatives, la baisse des décisions de la CNDA pour les POS en 2020 (-54%) étant bien plus importante que celle constatée à l'OFPRA (-22%).

514 Le Bénin figurait sur la liste des « pays d'origine sûrs » jusqu'à la décision du CA de l'OFPRA en date du 29 septembre 2020, qui n'a cependant été publiée au Journal officiel que le 23 octobre 2020.

L'instruction des demandes d'asile à Mayotte

par Solidarité Mayotte

L'OFPPRA n'étant pas présente sur le territoire mahorais, les entretiens sont organisés à distance en visioconférence mais aussi en présentiel, lors de missions foraines. En 2020, deux missions foraines d'une durée de quinze jours (du 2 au 13 mars puis du 30 novembre au 11 décembre) ont permis à 425 demandeurs d'asile d'être entendus.

Les sessions collectives pour la préparation des entretiens OFPPRA ont été suspendues à la suite de la crise sanitaire. Une reprise brève de ces actions a eu lieu en août 2020, quatre ateliers ont pu avoir lieu. Dans l'attente d'une amélioration de la situation sanitaire, un accompagnement individuel à la préparation à l'entretien OFPPRA, à la demande et selon l'évaluation de l'équipe sociale, a donc été mis en place en relais aux préparations collectives.

Concernant le recours à la CNDA, Solidarité Mayotte a continué en 2020 à proposer aux personnes accompagnées, un accompagnement administratif et social global, incluant les recours à la CNDA. Cette mission est néanmoins complexe et cela pour deux raisons principales : la barrière de la langue et le fait que les gens ne communiquent pas à propos de leurs démarches (il est nécessaire « d'aller vers » pour avoir des informations, leur rappeler les délais...). Tout au long de l'année 2020, 518 personnes ont été suivies par l'association avec autant de demandes d'aides juridictionnelles réalisées. En effet, dès que les personnes se présentent, une demande d'aide juridictionnelle est systématiquement envoyée à la CNDA, notamment pour bénéficier d'un délai supplémentaire. 346 personnes ont finalement été accompagnées dans la constitution de leur recours. Comparativement à l'année précédente, le nombre de personnes accompagnées pour un dossier d'aide juridictionnelle a augmenté (+29%), comme le nombre de personnes accompagnées dans la constitution de leurs recours (+24%). Cela s'explique par le nombre de demandeurs d'asile important sur le territoire, le nombre de plus en plus important de rejets de la demande d'asile à l'OFPPRA mais aussi par l'amélioration dans la prise en

charge, notamment avec le système de demande d'aide juridictionnelle systématique.

Les demandeurs d'asile en recours CNDA se trouvent eux aussi placés dans une situation de précarité importante puisqu'ils ne disposent plus de l'accompagnement alimentaire, ne sont plus prioritaires pour l'hébergement d'urgence asile, et leur possibilité de trouver un emploi régulier se révèle impossible dans les faits puisqu'ils n'obtiennent pas d'autorisation de travail quand celle-ci peut être sollicitée. À cela s'ajoute les délais extrêmement longs pour accéder à l'audience, puis à la décision : actuellement, jusqu'à deux ans. Cette année 2020 a été particulière puisque les vidéo-audiences habituellement menées sur l'île ont été stoppées pendant plusieurs mois, en raison de la fermeture du tribunal administratif (qui accueille ces visios) durant le confinement de printemps et de contingences matérielles et techniques qui ont largement freiné l'activité de la CNDA à Mayotte, laissant les personnes en recours dans une situation de grand désarroi.

À l'OFPPRA, un taux d'accord en baisse

L'OFPPRA a rendu 68 733 décisions au fond incluant l'apatridie (hors décisions de clôture), ce qui constitue une baisse significative par rapport à 2019 (-27%). Le nombre de décisions positives (13 927) est également en baisse (-38%) tout comme le taux d'accord (20,3%), inférieur de 3,4 points par rapport à 2019.

Décisions OFPPRA 2019-2020

Source : OFPPRA

		2019	2020	Évolution 2019-2020
Décisions		94 033	68 733	-26,9 %
Accords	Nombre	22 295	13 927	-37,5%
	Taux	23,7%	20,3%	-3,4 points

Les taux d'accord les plus élevés en première instance pour les principaux pays d'origine concernent le Guatemala, la Syrie, la Chine et l'Érythrée.

Taux d'accord par pays⁵¹⁵ en première instance, 2020

Source : OFPRA

Pays	Taux d'accord OFPRA
Guatemala	100%
Syrie	75,9%
Chine	73,1%
Érythrée	73,1%
Afghanistan	63,2%
Arabie saoudite	63,2%
Thaïlande	57,1%
Soudan	53,8%
Maurice	50%
Yémen	45,3%

L'instruction des demandes d'asile en zone d'attente et en rétention

En zone d'attente, l'OFPRA donne un avis pour déterminer si la demande d'asile n'est pas « manifestement infondée », qui permet aux demandeurs d'asile d'être admis sur le territoire pour formuler une demande dans les conditions habituelles. En 2020, l'OFPRA a rendu 48,5% d'avis positifs, en hausse par rapport à 2019 (40,4%)⁵¹⁶. Les délais légaux pour rendre ces avis (96h) ont été respectés dans 85% des cas contre 71,5% l'année précédente⁵¹⁷.

Évolution des décisions à la frontière, 2012-2020

Source : OFPRA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'avis rendus OFPRA	1954	1262	1093	891	902	1180	1331	1874	n.d.
Taux d'avis positifs OFPRA	13,1%	17%	28,9%	26%	20,4%	26,3%	39,5%	40,4%	48,5%

En rétention, les associations qui assurent les missions d'aide à l'exercice des droits n'ont recensé que 6 décisions positives.

515 Pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur ou égal à 240

516 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 50. Les données OFPRA n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

517 *Ibid.*

518 OFPRA, *Les premières données de l'asile 2020 à l'OFPRA*, 21 janvier 2021.

Les décisions d'apatridie

En 2020, l'OFPRA a pris 317 décisions portant sur l'apatridie, dont 48 admissions. Le taux d'admission au statut d'apatridie s'établit ainsi à 15,3%, en baisse de 1,7 point par rapport à 2019.

Les missions de l'OFPRA « hors les murs »

L'OFPRA mène, en France métropolitaine, en outre-mer et plus largement à l'étranger, des missions d'instruction en dehors de ses locaux de Fontenay-sous-Bois, afin d'instruire les demandes au plus près des problématiques territoriales. En 2020, 23 missions foraines ont été menées en France (42 en 2019) et 27 à l'étranger (35 en 2019)⁵¹⁸.

Crise sanitaire : les mesures prises par l'OFPPRA

Dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020, l'OFPPRA a proposé des mesures d'adaptation actualisées sur son site Internet. L'accueil général de l'Office, fermé dès le 16 mars 2020, n'était toujours pas accessible en mai 2021, seules les personnes disposant d'une convocation pouvant être reçues. Les entretiens de demande d'asile ont repris après le confinement du printemps 2020, lors duquel les délais d'enregistrement des dossiers ont été suspendus. Des consignes ont été données pour la bonne tenue de ces entretiens : les demandeurs d'asile ont été invités à se présenter autant que possible sans leurs enfants, un délai de 48h a été instauré pour prévenir de la présence d'un tiers habilité conformément à la loi (les autres tiers n'ayant plus accès à l'OFPPRA). Lors de l'entretien, les demandeurs comme les officiers de protection sont tenus de respecter les gestes barrières et de porter un masque chirurgical. Les différentes restrictions de circulation n'ont pas affecté les entretiens, les dispositions légales permettant toujours de se déplacer pour répondre à une convocation administrative. En pratique, les demandeurs d'asile ont cependant éprouvé certaines difficultés à se rendre en région parisienne en raison de la forte diminution de l'offre de transports publics.

Dématérialisation : retour sur la phase d'expérimentation par Coallia

À partir de 2022, la procédure de demande d'asile en France sera dématérialisée sur l'ensemble du territoire. Ce changement survient en application de la loi du 10 septembre 2018 qui prévoit « *la transmission par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* »⁵¹⁹ des convocations et des décisions de l'OFPPRA. Cette transformation s'inscrit dans une dynamique générale de dématérialisation de l'administration française. Toutefois, la dématérialisation de la procédure de demande d'asile soulève des enjeux particuliers dans la mesure où les personnes exilées ne maîtrisent pas nécessairement les

codes du numérique ni la langue française. Par ailleurs, ce changement de modalités techniques induit l'équipement informatique de l'ensemble des structures de l'asile pour fournir un accompagnement de qualité aux demandeurs tout au long de leur procédure. Plus largement, cet équipement informatique poursuit des objectifs essentiels d'inclusion numérique et de renforcement de l'autonomie des demandeurs d'asile.

Avant l'entreprise à l'échelle nationale d'une dématérialisation de la procédure, deux phases d'expérimentation se sont succédées au sein de l'association Coallia. La première phase d'expérimentation, débutée en septembre 2019 consistait à tester une première version de matériel informatique afin d'anticiper le déploiement OFPPRA et de déterminer le meilleur équipement possible devant être, à terme, déployé sur l'intégralité des sites. Elle a été menée au sein de six sites pilotes de type CADA et HUDA, représentatifs de la diversité des structures de l'asile de Coallia (logement collectif ou diffus, avec et sans la fibre). La deuxième phase d'expérimentation, débutée sur directive de l'État le 15 juillet 2020 dans les régions Bretagne et Nouvelle-Aquitaine, visait à tester la première version du portail de l'OFPPRA et, plus globalement, le système de dématérialisation de la procédure et l'accompagnement qu'il implique.

Le travail effectué en amont sur ces sites par les équipes de Coallia a permis de rendre compte de nombreuses bonnes pratiques et astuces autour de l'appropriation de ces nouvelles modalités techniques et de l'accompagnement des usagers.

La dématérialisation de la procédure OFPPRA s'articule autour de deux portails. Le portail usager, permet aux demandeurs d'asile de consulter les documents (lettre d'introduction, convocation, décision, etc.) nouvellement transmis par l'OFPPRA par voie électronique. Il est accessible *via* le site Internet de l'OFPPRA, où un tutoriel guidant l'utilisation du portail usager est disponible. Le portail association, utile aux travailleurs sociaux dans l'accompagnement des usagers, permet de constater l'arrivée de nouveaux documents sur le portail des demandeurs suivis et d'accompagner à leur lecture si besoin.

519 CESEDA, Art. L.531-12

Avec la dématérialisation, les professionnels ont pour objectifs d'accompagner les demandeurs d'asile dans les premières étapes de la procédure de demande d'asile, *via* deux grandes missions.

D'une part, il faut informer les usagers de la dématérialisation de la procédure et activer l'espace personnel sur le portail OFPRA. La première information des usagers de la dématérialisation est faite par la préfecture lors du passage au GUDA. Le GUDA leur remet une notice d'information avec la clé de connexion nécessaire à la création de l'espace personnel usager dans le portail OFPRA. Néanmoins, il est rare que la dématérialisation soit bien comprise par les personnes à l'issue du rendez-vous au GUDA. Le travail d'information est donc à nouveau nécessaire en retour GUDA, et l'activation de l'espace personnel des demandeurs d'asile sur le portail OFPRA se fait généralement accompagné d'un travailleur social.

D'autre part, il s'agit d'accompagner à la connexion au portail et à la consultation/impression des documents. En pratique, l'autonomie n'est pas garantie dès le début de la procédure. En effet, si tous les demandeurs ne sont pas nécessairement à l'aise avec le numérique, la connexion au portail de l'OFPRA se complexifie d'autant plus que celui-ci n'est, à ce jour, conçu qu'en français et anglais (à terme, l'État indique une interface traduite en plusieurs langues). Par ailleurs, le réflexe de se connecter régulièrement à l'espace personnel sur le portail OFPRA met du temps à être acquis. De ce fait, les salariés des SPADA de Bretagne et de Poitiers se connectent encore aujourd'hui régulièrement à leur espace association du portail de l'OFPRA pour vérifier l'arrivée de nouveaux documents sur le portail des personnes suivies et, le cas échéant, en informent leurs usagers. Généralement, et surtout pour les premiers documents de la procédure (lettre d'introduction et convocation), les usagers reviennent en SPADA pour être accompagnés pour se connecter au portail de l'OFPRA, pour lire le document ou pour l'imprimer. L'accompagnement porte également sur la compréhension du document et du délai, s'il y a lieu, comme lorsque les documents étaient reçus par courrier avant la dématérialisation.

Au fur et à mesure de l'expérimentation, les membres des SPADA de Poitiers et de Bretagne ont remarqué que les usagers devenaient de plus en plus autonomes. Il y aurait donc un temps d'adaptation au portail de l'OFPRA. En effet, au bout généralement du 2^{ème} ou 3^{ème} document déposé sur le portail, les demandeurs parviennent à se connecter d'eux-mêmes à leur espace personnel et à consulter leur nouveau document en autonomie, voire en dehors de la SPADA. Si l'autonomie des demandeurs d'asile survient généralement au cours de leur procédure, certains en grande difficulté avec le numérique n'acquièrent pas cet autonomie et nécessiteront un accompagnement particulièrement important tout du long de leur parcours.

La demande concomitante, une procédure complexe menée pendant la phase OFPRA

La loi du 10 septembre 2018 a introduit une nouvelle obligation pour les demandeurs d'asile qui souhaitent par ailleurs solliciter une admission au séjour à un autre titre : cette demande de titre de séjour doit être formulée dans les deux mois qui suivent l'enregistrement de leur demande d'asile, ce délai étant porté à trois mois pour les demandes de titre de séjour pour soins⁵²⁰. Si la demande de titre de séjour est déposée au-delà de ces délais, elle peut être considérée comme irrecevable et donc rejetée sans examen au fond. Cette disposition, qui s'applique pour les demandes d'asile enregistrées après le 1^{er} mars 2019, soulève plusieurs enjeux. Concernant le délai, il ne concerne que les personnes dont la demande relève de la responsabilité de la France. A défaut de dispositions spécifiques, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin devraient donc pouvoir déposer une demande de titre de séjour sans contrainte de délai tant que leur demande n'a pas été « éteinte ». En pratique, certaines préfectures refusent pourtant d'enregistrer les demandes de titres de séjour pour les « Dublinés », estimant que la nouvelle disposition restreint la possibilité de formuler une demande de titre de séjour aux seuls demandeurs d'asile relevant de la responsabilité de la France.

L'exigence de délai est marquée par certaines exceptions. Le demandeur d'asile peut notamment faire état de « circonstances nouvelles » qui n'étaient pas connues au

520 CESEDA, Art. L. 431-2 et D. 431-7.

moment de la demande comme la découverte d'une nouvelle pathologie justifiant une demande tardive de titre de séjour pour soins. L'appréciation du caractère « nouveau » repose sur l'appréciation du préfet, très variable en pratique et qui ne fait pas encore l'objet d'un encadrement précis par la jurisprudence administrative. Quid par exemple d'une maladie qui n'est pas nouvelle mais qui est découverte par le demandeur d'asile au-delà du délai légal parce qu'il n'avait pas accès précédemment aux dispositifs pertinents pour assurer sa détection (notamment en raison de la mise en place du délai de carence pour l'accès à l'assurance maladie⁵²¹) ? Plus généralement, l'impossibilité pour de nombreux demandeurs d'asile de consulter un médecin pendant les trois mois du délai de carence constitue un obstacle majeur au dépôt d'une demande de titre de séjour pour soins, qui suppose l'établissement d'un certificat médical qui doit être envoyé à l'OFII...dans ce même délai de trois mois !

L'articulation de cette exigence de délai avec d'autres dispositions légales pose par ailleurs question. La version initiale de l'article de loi adopté par les parlementaires mentionnait que ce dispositif devait s'appliquer « sans préjudice »⁵²² d'un autre article qui prohibe l'éloignement de certaines catégories d'étrangers⁵²³ mais cette précision a été supprimée dans la nouvelle version du CESEDA entrée en vigueur au 1^{er} mai 2021. Ces deux dispositions porteuses de contradiction dans certaines hypothèses demeurent cependant applicables : un demandeur d'asile qui sollicite une demande de titre de séjour pour soin au-delà du délai de trois mois pourrait ainsi voir sa demande rejetée, alors qu'il est par ailleurs prévu qu'un étranger qui remplit les conditions pour obtenir ce titre ne peut être éloigné du territoire. Le droit créerait ainsi, de façon inédite, une situation où un étranger ne serait ni régularisable ni éloignable et donc contraint de demeurer sur le territoire français sans titre de séjour et donc sans les droits attachés au séjour régulier.

Par une instruction de février 2019, le ministre de l'Intérieur a apporté quelques précisions aux préfetures sur la façon dont ces dispositions doivent être appliquées⁵²⁴. Le demandeur d'asile peut exprimer dès son passage en GUDA sa volonté de déposer un titre de séjour, auquel cas il doit se voir octroyer dès cette étape un rendez-vous pour la remise de son dossier. Dans les autres hypothèses, largement majoritaires, il est demandé aux préfets de prendre les mesures organisationnelles nécessaires pour que les dossiers complets soient déposés dans les temps. Il leur est par exemple demandé de prévoir si besoin que le dépôt de ces dossiers « double demande » se fasse par voie postale et de permettre aux personnes de déposer des pièces complémentaires au guichet. En pratique, les adaptations et parcours proposés sont variables. Les rendez-vous fixés par la préfecture ne doivent pas être trop tardifs, donc trop proches de la fin du délai, pour permettre le dépôt de pièces complémentaires en cas de dossier incomplet : si l'étranger formule sa demande juste avant l'expiration du délai et qu'elle est incomplète il n'aura plus de marge pour compléter son dossier et sa demande sera irrecevable. Il n'est pas nécessaire de justifier de son état civil au moment de la demande, mais cette démarche devra intervenir dès la fin de la demande d'asile pour l'établissement d'un récépissé ou du titre de séjour. Cette démarche ne peut cependant pas être anticipée pendant la phase de demande d'asile, un rapprochement avec les autorités consulaires de son pays d'origine n'étant pas possible à ce stade.

Il est ensuite indiqué que le préfet doit instruire la demande « *dans les meilleurs délais possibles* » et prioritairement aux autres demandes de titre de séjour. Il leur est par ailleurs demandé de traiter en priorité (priorité dans la priorité) les demandes issues de pays aux faibles taux de protection, et notamment les pays d'origine sûrs. Inversement, il n'y a pas de priorisation quand il s'agit de pays à fort taux de protection (l'idée étant que la protection au titre de l'asile sera probablement accordée, rendant caduque la demande de titre de séjour). La préfecture se prononce de manière globale dès la décision de rejet de la CNDA (ou

521 Sur le délai de carence, voir *infra* dans la partie sur l'accueil des demandeurs d'asile.

522 Donc sans impact sur l'application de cet autre article.

523 CESEDA, Art. L. 611-3 (ancien article L.511-4).

524 Ministère de l'Intérieur, *Application de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - dispositions relatives au séjour et à l'intégration entrant en vigueur le 1^{er} mars 2019*. NOR:INTV1906328J

dès la décision de rejet de l'OFPPRA pour les personnes n'ayant plus le droit de se maintenir sur le territoire après celle-ci). En cas de rejet de la demande d'asile et de la demande de titre de séjour, la personne déboutée reçoit donc deux décisions, combinées en une seule : une décision de refus de séjour et une obligation de quitter le territoire, qui peut être fondée uniquement sur le rejet de la demande d'asile mais dont la motivation doit faire apparaître impérativement que les éléments « séjour » ont été examinés. Si la personne se voit octroyer une protection au titre de l'asile, la demande de titre de séjour devient sans objet et est donc clôturée.

Au regard de sa complexité et des enjeux majeurs qui l'entourent, cette démarche de demande de titre de séjour concomitante à la demande d'asile nécessite un accompagnement spécifique, mais cet aspect n'a fait l'objet d'aucune directives ou moyens spécifiques. En pratique, les personnes sont accompagnées à ce stade par les dispositifs du système d'asile qui se retrouvent donc sollicités sur ces aspects pourtant distincts du droit d'asile et ne figurant pas toujours clairement dans leurs missions. Les SPADA, qui suivent la majorité des demandeurs d'asile, ne sont tenues que d'« *informer et appuyer le demandeur dans ses démarches relatives à la procédure d'asile* »⁵²⁵. Les cahiers des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) comportent une disposition plus large portant sur « *l'accompagnement des demandeurs d'asile dans les démarches administratives et juridiques* »⁵²⁶. En pratique, la demande concomitante devient une étape à part entière du parcours d'asile, qui nécessite un temps d'accompagnement important, une vigilance particulière sur les délais et une expertise sur une matière nouvelle et complexe (le droit au séjour) tant au regard du cadre légal que de son application par les préfetures et les juridictions administratives.

À la CNDA, un taux de protection en hausse⁵²⁷

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPPRA⁵²⁸ est de 69% en 2020 – contre 84,9% en 2019 – soit une baisse de 15,9 points. Avec 46 043 recours enregistrés auprès de la CNDA, la Cour a connu une baisse de 22% de recours à traiter par rapport à 2019. Le nombre de décisions rendues par la CNDA a également diminué, en atteignant les 42 025 décisions, soit 24 439 décisions rendues en moins. Le taux de couverture de la CNDA est à la baisse par rapport à celui de l'année précédente, passant de 112% à 91 % en 2020 : en conséquence, le nombre d'affaires qui demeurent non traitées, qui passe de 29 495 à 33 513 dossiers (+14%).

La CNDA a rendu 10 254 décisions d'octroi d'une protection internationale sur 42 025 décisions rendues : 6 616 statuts de réfugiés (60%) ont été accordés et 4 138 protections subsidiaires (40%). Le taux de protection est de 24,4 % à la CNDA, contre 21 % en 2019.

La Cour a annulé 61 décisions de rejet en les renvoyant à l'OFPPRA (contre 84 en 2019). Au total, 10 315 annulations de décisions de l'OFPPRA ont été prononcées, soit un taux d'annulation de 24,5 % en 2020.

Les trois pays dont les taux de protection sont les plus élevés en appel sont le Yémen (85%), l'Afghanistan (80,6%) et le Soudan du Sud (70,6%). Les demandeurs originaires de Guinée, du Bangladesh et d'Afghanistan ont été les plus nombreux à faire l'objet d'une décision de la CNDA en 2020.

525 OFII, Marché 190002, Prestation de premier accueil des demandeurs d'asile, Cahier des clauses techniques particulières. Article 2.B.

526 Arrêtés du 19 juin 2019 relatifs aux cahiers des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

527 L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité 2020 de la CNDA.

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

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2010-2020

Source : CNDA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020
Nb de recours	27 500	31 983	36 362	34 752	37 356	38 674	39 986	53 581	58 671	59 091	46 043	-22%
Nb de décisions	23 934	34 595	37 350	38 540	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314	66 464	42 025	-37%
Nb d'accords CNDA	5 325	6 125	5 680	5 450	5 826	5 387	6 517	8 006	8 717	13 980	10 254	-27%

Décisions CNDA 2020

Source : CNDA

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation		
						2018	2019	2020
Toutes décisions audience + ordonnance sur le fond + sur la forme	42 025	10 254	24,4%	61	10 315	18,6%	21,2%	24,5%
Décisions statuant au fond (audience+ ordonnance sur le fond)	41 222		24,9%			19,5%	21,9%	25%
Décisions suite à une audience	28 178		36,4%			28,5%	31,8%	36,6%

Taux de protection par pays en appel en 2020

	Pays	Nombre de décisions	Taux d'accord CNDA
1	Yémen	60	85%
2	Afghanistan	3 139	80,6%
3	Soudan du Sud	17	70,6%
4	Libye	205	65,9%
5	Syrie	919	64,7%
6	Somalie	1 212	64,1%
7	Erythrée	169	59,8%
8	Iran	185	58,4%
9	Biélorussie	24	58,3%
10	Honduras	17	47,1%

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile ayant reçu une décision de la CNDA en 2020

	Pays	Nombre de décisions	Taux de protection
1	Guinée	4 181	23,1%
2	Bangladesh	3 874	19,7%
3	Afghanistan	2 701	80,6%
4	Côte d'Ivoire	2 569	19,9%
5	Albanie	2 261	5,2%
6	Nigéria	2 190	17,4%
7	Géorgie	2 050	1,9%
8	Haïti	1 950	1,6%
9	Pakistan	1 912	8,8%
10	Mali	1 724	6,6%

Les modalités de jugement

Les décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale augmentent, passant de 46,8% en 2019 à 55,1 % en 2020 (23 149 décisions ont été prises en formation collégiale). Plus de la moitié des décisions rendues par la CNDA sont ainsi prises en formation collégiale et non par un juge unique, ce qui constitue un renversement de la tendance constatée ces dernières années. Le rapport d'activité 2020 de la CNDA n'ayant pas communiqué le taux d'octroi selon le type de formation de jugement en 2020, il n'est donc pas possible de comparer le taux de protection entre les décisions rendues par le juge unique et en formation collégiale.

Répartition des décisions par modalité de jugement, 2019-2020

Source : CNDA

2019			
	Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions	66 464	31 102	35 362
		46,8%	53,2%
		Dont audiences	Dont ordonnances
		13 069	22 293
Nbre de protections	13 980		
Taux de protection	21%	35%	23%

2020			
	Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions	42 025	23 149	18 876
		55,1%	44,9%
		Dont audiences	Dont ordonnances
		5 029	13 847
Nbre de protections	10 254		
Taux de protection	24,4%	n.d	n.d

Les décisions rendues par ordonnance

La CNDA peut juger en formation collégiale (« recours 5 mois ») ou elle peut statuer en juge unique (« recours 5 semaines »). Lorsqu'il statue par ordonnance, le juge unique n'accorde pas d'audience. Les décisions par ordonnance ont pour effet de restreindre la possibilité effective par la Cour de prendre en compte les éléments ultérieurs au recours. Les requérants sont ainsi tenus de réunir dès l'envoi du recours, tous les éléments à l'appui de la demande pour éviter un rejet par ordonnance et bénéficier d'une audience. Une exigence parfois difficile à remplir pour les personnes sans hébergement ni accompagnement.

Évolution des différents types de décisions prises par la CNDA, 2015-2020

Source : CNDA

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre total de décisions	35 979	42 968	47 814	47 314	66 464	42 025
Part des décisions prises par ordonnances (juge unique sans audience)	20,4%	23,7%	29,8%	34,9%	33,5%	32,9%
Dont ordonnances « sur la forme » (désistement, non-lieu, incompétence, irrecevabilité)	2,9%	2,9%	3,9%	4,8%	3,4%	1,9%
Dont ordonnances « sur le fond » (absence d'éléments sérieux)	17,5%	20,8%	27,1%	30,1%	39,5%	42%
Part des décisions prises suite à une audience (juge unique ou formation collégiale)	79,6%	76,2%	70,1%	65,1%	66,5%	67%

Ces dernières années, les ordonnances ont acquis une part de plus en plus importante par rapport au nombre total de décisions rendues, au détriment des décisions prises suite à une audience. La part de décisions prises par ordonnance est toutefois en baisse en 2020 puisqu'elle représente 32,9% du nombre total des décisions rendues contre 33,5% en 2019. Dans le détail, on observe cependant que la part des rejets par ordonnance motivée par l'absence d'éléments sérieux augmente (42 % contre 39,5% en 2019) tandis que la part des ordonnances pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence diminue (1,9% en 2020 contre 3,4% en 2019).

L'aide juridictionnelle

Le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 39 788 demandes, soit une importante baisse de 23,3% en un an. Dans 94,9 % des cas, cette demande a été admise.

Vidéo-audience : un accord qui préserve la qualité de l'instruction

La loi asile-immigration du 10 septembre 2018 avait ouvert la possibilité d'étendre très largement l'utilisation de la vidéo-audience devant la Cour nationale du droit d'asile, en supprimant la possibilité pour le demandeur d'asile de refuser d'être entendu par ce biais. Décidée en décembre 2018, la mise en œuvre de cette mesure avait suscité de nombreuses inquiétudes et une forte opposition des avocats. Une médiation conduite par le conseiller d'État Alain Christnacht avec les représentants de cette profession à partir de mai 2019, et durant laquelle le dispositif avait été suspendu, a abouti le 12 novembre 2020 à un accord qui prévoit notamment le consentement du demandeur d'asile à la vidéo-audience et la tenue d'audiences foraines à Lyon et à Nancy⁵²⁹.

La bonne administration de la justice ne peut en effet se résumer à assurer une plus grande célérité des jugements et une diminution des coûts : elle vise également à garantir la qualité des jugements. Or une vidéo-audience, si elle permet d'éviter les contraintes logistiques générées par le déplacement au siège de la Cour à Montreuil (Seine Saint-

Denis), ne peut prétendre atteindre la qualité des échanges et de la relation que permet une audience présentielle. La tenue d'audience de la Cour dans certaines villes afin d'éviter ces déplacements, et le choix laissé aux requérants d'être entendus en présentiel ou à distance, permettent de concilier ces différents enjeux.

Le suivi régulier de ce dispositif par un comité de pilotage, figurant dans l'accord et associant des représentants de la CNDA et de la profession d'avocat ainsi que des interprètes, des médecins et des experts des techniques audio-visuelles, doit permettre de suivre la mise en œuvre de cet accord.

Les pourvois devant le Conseil d'État

En 2020, 597 pourvois ont été introduits par les demandeurs d'asile devant le Conseil d'État, et 14 par l'OFPPRA (contre 883 et 22 en 2019). 644 décisions rendues par la CNDA ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, contre 866 en 2019. Après admission du recours, le Conseil d'État s'est prononcé sur 49 pourvois (38 en 2019) et a censuré 30 décisions de la CNDA.

Un délai d'instruction en forte hausse

À l'OFPPRA, le délai moyen s'élevait à 262 jours (8 mois et 22 jours), contre 161 jours en 2019⁵³⁰. À la CNDA, le délai a aussi fortement augmenté : il est passé de 215 jours en 2019 à 248 jours (en 2020)⁵³¹. Le délai global d'instruction était donc de 510 jours en 2020 (17 mois), soit 134 jours de plus qu'en 2019. Les contraintes liées à la crise sanitaire (suspension des activités pendant certaines périodes, puis reprise à un rythme moindre) expliquent cette tendance générale.

Délais d'instruction des demandes d'asile 2019-2020

Source : OFPPRA, CNDA

	2019	2020
OFPPRA (délai moyen)	161 jours	262 jours
CNDA (délai global)	215 jours	248 jours
Total	376 jours	510 jours

529 CNDA, Conseil national des barreaux et autres, *Vademecum sur la vidéo-audience devant la Cour nationale du droit d'asile*, 12 novembre 2020

530 OFPPRA, *Les premières données de l'asile 2020 à l'OFPPRA*, 21 janvier 2021.

531 CNDA, *Rapport d'activité 2020*, janvier 2021

À l'OFPPRA, environ 84 000 dossiers étaient en stock à la fin de l'année 2020, soit un niveau supérieur à 2019⁵³². Celle-ci a fortement freiné la dynamique de réduction des délais portée par l'Office⁵³³, qui a reçu davantage de demandes qu'il n'a pu prendre de décisions dans l'année. La capacité décisionnelle a cependant dépassé les entrées au cours des derniers mois de l'année, grâce au recrutement de 200 ETP à l'automne 2020.

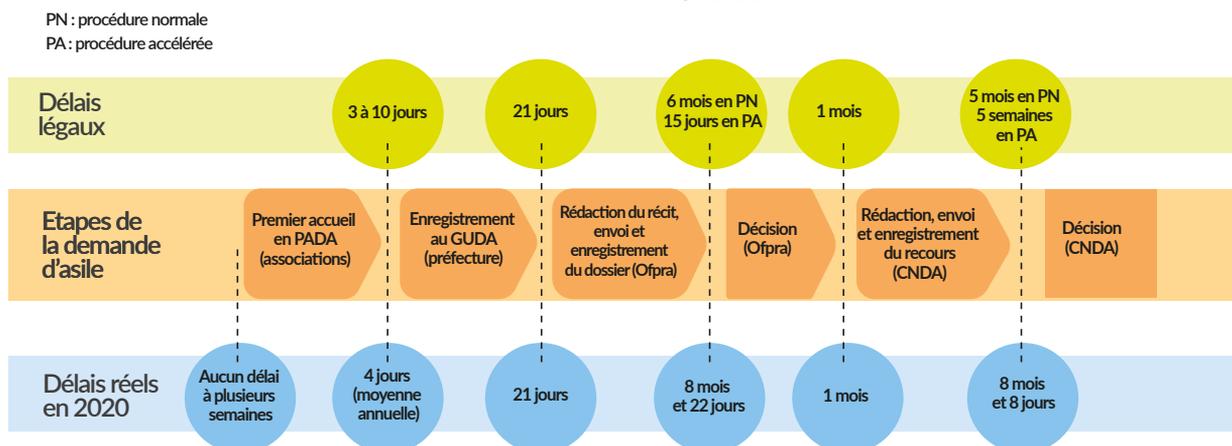
À la CNDA le délai global de jugement était de 8 mois et 8 jours, soit 1 mois et 3 jours de plus que l'année précédente. Cela peut également s'expliquer par l'effet de la crise sanitaire avec la suspension des audiences pendant 8 semaines et une reprise progressive tenant compte des contraintes sanitaires. En revanche, le délai « recours à 5 semaines » a diminué avec une différence de 8 jours entre 2019 et 2020. Le délai prévisible moyen (DPM) augmente parallèlement au stock. Il passe à 9 mois et 17 jours en 2020 contre 5 mois et 9 jours à la fin de l'année 2019. La Cour a réussi à maîtriser ce stock sans toutefois parvenir à endiguer l'augmentation du nombre de dossiers de plus d'un an, la part de ces derniers a progressé de 8,5 points par rapport à 2019, passant de 18,2% à 26,7%. Le nombre d'affaires en instance représente environ six mois d'activité.

Délais de jugement à la CNDA, 2018-2020

Source : CNDA

	Délai global	Délai « recours à 5 mois »	Délai « recours à 5 semaines »
2018	6 mois et 15 jours	8 mois et 4 jours	4 mois et 11 jours
2019	7 mois et 5 jours	9 mois et 20 jours	3 mois et 29 jours
2020	8 mois et 8 jours	10 mois et 19 jours	3 mois et 21 jours

Si l'on ajoute les délais inhérents à la procédure d'asile (enregistrement de la demande, envoi du dossier OFPPRA, délai de recours CNDA), il s'écoulait en moyenne près de 18 mois en 2020 entre l'entrée dans la procédure et la décision définitive. Ces délais s'éloignent de l'objectif par le président de la République au début de son mandat, à savoir instruire les demandes en six mois. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés présenté en décembre 2020 a donc à nouveau rappelé que « la réduction des délais de procédure en vue d'examiner les demandes d'asile dans un délai de six mois en moyenne constitue une priorité forte du Gouvernement »⁵³⁴ et listé plusieurs leviers mobilisés pour y répondre : accueil rapide en SPADA pour la prise de rendez-vous en préfecture dans les meilleurs délais, augmentation des effectifs des instances de l'asile décidés l'année précédente, pilotage « resserré » des délais d'accès à la procédure fixés à trois jours, dématérialisation des convocations et décisions de l'OFPPRA.



532 OFPPRA, *Les premières données de l'asile 2020 à l'OFPPRA*, 21 janvier 2021.

Au 31 décembre 2019, 59 968 dossiers de première demande étaient en instance (hors mineurs, la statistique diffusée par l'OFPPRA pour 2020 incluant les mineurs).

533 L'indicateur pris en compte dans la loi de finances 2020 prévoyait d'atteindre un délai moyen de 150 jours à la fin de l'année.

534 Ministère de l'Intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023*, 18 décembre 2020. P.7.

Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État⁵³⁵.

Protection constitutionnelle

- La qualité de réfugié au titre de l'asile constitutionnel est accordée à une militante kurde irakienne. La requérante, enseignante de l'université d'Halabja, fief historique de l'islamisme radical au Kurdistan irakien, a tenté de sensibiliser ses étudiantes sur le droit des femmes et la nécessité de combattre les violences qui leurs sont faites. Son activité, notamment sur les réseaux sociaux, a attiré l'attention de membres de l'organisation État islamique (EI) qui l'ont menacée et séquestrée en échange d'un rançon. La CNDA a estimé que les efforts ponctuels de protection des autorités se sont avérés inefficaces dans ce contexte de menaces graves et réitérées, compte tenu des meurtres de femmes présentant des profils similaires survenus récemment dans la région. La Cour juge que la requérante devait être regardée, compte tenu de la nature même des actions qu'elle a menées, à la fois dans le cadre de ses fonctions professionnelles et sur les réseaux sociaux, en faveur des droits de la femme, comme persécutée en raison de son action en faveur de la liberté et lui reconnaît la qualité de réfugiée au titre de l'asile constitutionnel⁵³⁶.

Protection conventionnelle : craintes en raison de son appartenance à un certain groupe social

- La CNDA reconnaît la qualité de réfugié à une ressortissante nigériane originaire de l'État du Delta, victime d'un réseau de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Dans un premier temps, analysant les pratiques en cours dans l'État du Delta qui s'apparentent à celles de l'État d'Edo et dont la requérante a su témoigner, la Cour déduit l'existence du groupe social des femmes

originaires de l'État du Delta, victimes d'un réseau de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, et parvenues à s'en extraire. La Cour s'applique ensuite à rechercher si la distanciation ultérieure de la requérante vis-à-vis de l'organisation dont elle a su démontrer qu'elle avait été victime est telle qu'il peut être établi qu'elle est parvenue à s'en extraire de manière effective. La décision de la requérante de s'extraire du réseau, sa prise en charge par des associations spécialisées et la plainte déposée auprès du Procureur sont autant d'éléments qui amènent la CNDA à conclure qu'elle est effectivement parvenue à s'extraire du réseau qui l'exploitait⁵³⁷.

- Ainsi que le prévoit la Cour de justice de l'Union européenne, l'existence d'une législation pénale visant à réprimer une orientation sexuelle suffit, indépendamment du degré d'application d'une telle législation, à caractériser l'existence d'un groupe social formé par les personnes partageant cette orientation. La CNDA fait application de ce principe en identifiant un groupe social constitué par les homosexuels au Liban du seul fait de l'existence d'une disposition du code pénal qui réprime l'homosexualité en prévoyant une peine allant jusqu'à un an d'emprisonnement ainsi qu'une amende allant de deux cent mille à un million de livres libanaises pour tout individu se livrant à des « relations sexuelles contre nature ». L'absence de protection effective disponible pour les homosexuels victimes d'actes homophobes violents contrebalance une évolution positive constatée au plan judiciaire. Abordant ensuite le cas personnel de l'intéressé, la Cour juge que « *les persécutions dont il a été victime comme la persistance de risques, actuellement, pour les personnes homosexuelles au Liban, constituent un indice sérieux que le requérant puisse être à nouveau persécuté en cas de retour dans son pays* ». L'intéressé, craignant avec raison d'être à nouveau persécuté du fait de son orientation sexuelle, se voit reconnaître la qualité de réfugié⁵³⁸.

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

536 CNDA, 17 février 2020 *Mme A.* n°17049253

537 CNDA, 24 février 2020 *Mme O.* n°19017840

538 CNDA, 29 mai 2020 *M. C.* n°19053522

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines

■ S'appuyant entre autres sur les informations selon lesquelles, malgré une amélioration de la perception des membres de la communauté rom au Kosovo, celle-ci reste relative et les discriminations subsistent, la Cour accorde le statut de réfugié à une ressortissante kosovare d'origine rom. Dans le cas d'espèce, les juges relèvent qu'en cas de retour au Kosovo, ce risque de discrimination serait accentué par la vulnérabilité de la requérante du fait de son statut de mère célibataire isolée et par le défaut de soutien de sa communauté de ce fait⁵³⁹.

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses opinions politiques imputées

■ Le requérant, originaire de la province de Nangarhar, se voit reconnaître la qualité de réfugié en raison de ses craintes d'être persécuté par les membres de l'organisation EI du fait de sa soustraction à un enrôlement forcé. À cet effet, la CNDA s'appuie sur de nombreuses sources documentaires qui témoignent du contrôle effectif du territoire par les insurgés, de l'emprise de ces derniers sur la population civile et des représailles auxquelles s'exposent les personnes se soustrayant aux recrutements forcés par des éléments anti-gouvernementaux. Par ailleurs, les juges se réfèrent aux événements s'étant déroulés peu de temps avant leur décision dans la province de Nangarhar, tels que l'attaque de la prison de Jalalabad, qui les amènent à douter de la fin, précédemment annoncée par le gouvernement afghan, de la présence de l'organisation EI dans la région⁵⁴⁰.

■ Cette affaire est à nouveau jugée par la CNDA après cassation du Conseil d'État qui a considéré que la Cour avait commis une erreur de droit en jugeant que les craintes invoquées par le requérant, originaire de Cisjordanie, à l'égard de l'armée israélienne devaient être examinées uniquement au regard de l'Autorité palestinienne alors que l'accord intérimaire Oslo II confie des prérogatives de police aux autorités israéliennes dans la zone A de la

Cisjordanie. La Cour considère que certaines ordonnances militaires israéliennes combinées avec les accords d'Oslo ont pour effet d'affaiblir la capacité de protection des autorités palestiniennes, de telle sorte que celles-ci, qui peuvent être un agent persécuteur au sens de l'article 6 de la directive Qualification, ne sauraient être regardées comme une autorité de protection effective au sens de la directive. Dans ces conditions, et compte tenu de l'interprétation extensive que font les autorités israéliennes de leurs propres pouvoirs de police aux termes des accords Oslo II, la Cour affirme que l'Autorité palestinienne ne peut être regardée actuellement comme un acteur effectif de protection nationale ou internationale d'une personne physique placée sous sa souveraineté, en zone A. Au fond, la juridiction reconnaît la qualité de réfugié au requérant, considérant comme fondées ses craintes de persécutions vis-à-vis des autorités israéliennes, au motif des opinions politiques que ces dernières lui imputent pour avoir photographié des heurts entre soldats israéliens et manifestants palestiniens⁵⁴¹.

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

■ Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à un jeune Guinéen exposé à des atteintes en cas de retour dans son pays en raison du conflit successoral l'opposant, dans un contexte de polygamie, à sa belle-mère, à sa demi-sœur et à l'époux de cette dernière. À l'appui, de sa décision, la Cour relève notamment qu'un rapport de mission en Guinée de l'OFPRA et de la CNDA souligne la récurrence des conflits fonciers au sein des familles polygames lors des répartitions d'héritage, ce qui rend d'autant plus plausible le témoignage du requérant⁵⁴².

■ Les menaces et agressions dont ont été victimes un homme d'affaire arménien et sa compagne sur fond de corruption systémique prévalant en Arménie conduisent la CNDA à leur accorder le bénéfice de la protection subsidiaire. Le requérant dont l'entreprise se trouvait en concurrence directe avec celle d'un oligarque-député avait fait l'objet de diverses manœuvres d'intimidation de la

539 CNDA, 2 juin 2020 n°18026218

540 CNDA, 29 sept. 2020 n°20012210

541 CNDA, 2 juin 2020 M. G. n°15005532

542 CNDA, 29 sept. 2020 n°20001221

part des hommes de main de ce dernier. Ses propos sont corroborés par des sources publiques disponibles qui font notamment état des pratiques économiques illégales dont cet homme serait soupçonné et révèlent qu'il reste un politicien et homme d'affaires en vue⁵⁴³.

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

■ Par deux décisions du 19 novembre 2020, la CNDA, réunie en grande formation, précise comment procéder à l'examen du besoin de protection d'un civil dans le cadre d'un conflit armé et, appliquant cette méthode aux cas d'espèce, revient sur sa jurisprudence relative au besoin de protection d'un civil du fait de la situation sécuritaire à Kaboul. Pour commencer, les juges rappellent la distinction devant être opérée, en cas de conflit armé, entre les différents degrés de violence en résultant. Afin de pouvoir qualifier le degré de violence, la Cour définit les sources d'information disponibles et pertinentes et les critères qui doivent être appréciés au vu de ces sources. Appliquant ensuite ce mode d'emploi à l'Afghanistan, la Cour prend en compte la situation dans la région de provenance des intéressés ou de leurs centres d'intérêt, ainsi que celles des régions par lesquelles ils devraient transiter depuis l'aéroport d'arrivée. La juridiction conclut que si la situation sécuritaire prévalant aujourd'hui en Afghanistan se caractérise par un niveau significatif de violence, il existe de fortes disparités régionales. Aussi la seule invocation de la nationalité afghane ne peut suffire à justifier l'octroi d'une protection subsidiaire du fait d'un conflit armé. Selon la Cour, il convient dès lors de prendre en compte la situation dans la région où les demandeurs avaient le centre de leurs intérêts, et où ils ont donc vocation à retourner, et d'apprécier s'ils courent dans cette région ou sur le trajet pour l'atteindre, un risque réel de subir des atteintes graves. S'agissant de Kaboul, la Cour estime que si une violence aveugle prévaut effectivement dans la capitale, elle ne serait toutefois pas telle qu'il faille considérer que chaque civil qui y retourne court un risque réel de menace grave du seul fait de sa présence dans la ville. S'agissant de la province de Panjsher, dont l'un des requérants est originaire, estimant qu'elle fait

partie des zones les moins affectées par le conflit armé, sa situation doit être regardée comme celle d'une absence de violence aveugle. Pour la province d'Herat, où l'autre requérant aurait établi ses centres d'intérêt, la Cour estime qu'elle connaît une violence aveugle d'un niveau qui n'est toutefois pas tel que toute personne y serait exposée du seul fait de sa présence à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne. S'agissant enfin de la province de Parwan, que le premier requérant devrait traverser pour se rendre dans celle du Panjsher, l'étude de sa situation conduit les juges à la considérer comme celle d'une violence aveugle, sans pour autant atteindre une exceptionnelle gravité. Ainsi, il appartient aux requérants, selon la Cour et sa jurisprudence constante d'« *apporter tous éléments relatifs à [leur] situation personnelle permettant de penser qu' [ils courent]* » un risque réel de menace grave contre leur vie ou leur personne à Kaboul ou dans les provinces, respectivement de Parwan ou d'Herat. Or, considérant que les requérants n'ont livré aucune information pertinente et n'ont pas été en mesure de développer leurs déclarations à l'audience pour étayer les éléments propres à leur situation personnelle, la Cour conclut que les faits allégués ne peuvent être tenus pour établis et les craintes énoncées pour fondées. Les recours sont ainsi rejetés au regard tant de la protection conventionnelle que de la protection subsidiaire⁵⁴⁴.

■ Saisie de la demande d'un père et de son fils syriens, la CNDA s'applique à analyser le contexte prévalant dans ce pays, et en particulier dans la région d'Alep dont ils ont démontré être originaires. Dans cette optique, la Cour applique au cas de la Syrie la méthode élaborée récemment en grande formation (voir ci-dessus) permettant d'évaluer et de qualifier le niveau de violence caractérisant un conflit armé. Selon la Cour, les sources d'informations disponibles et pertinentes devant permettre cette appréciation font état notamment de la poursuite du conflit armé opposant les forces du gouvernement syrien aux groupes terroristes tels que Daech et l'ex Front Al Nosra sur l'ensemble du territoire syrien, de l'existence de violation des droits humains et du droit international humanitaire par les forces gouvernementales dans l'ensemble du pays, d'un fort besoin d'une assistance humanitaires et de l'absence

543 CNDA, 28 décembre 2020 n°18031638 et 20029745

544 CNDA, GF, 19 novembre 2020 M.N n° 19009476 et CNDA, GF, 19 novembre 2020 M.M. n° 18054661

d'accalmie de la situation générale du pays en 2019. Les juges en déduisent que le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé qui touche l'ensemble de la Syrie atteint un niveau si élevé qu'il ne permet pas aux autorités défaillantes d'offrir une protection à un civil qui y serait renvoyé. Regardant la situation comme une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle, la Cour accorde au requérant et à son fils le bénéfice de la protection subsidiaire⁵⁴⁵.

Demande d'asile du mineur

■ Dans sa décision du 27 janvier 2021, le Conseil d'Etat vient apporter davantage de précisions sur les effets de la demande d'asile d'un parent sur ses enfants mineurs. Dans cette affaire, le Conseil d'État se penche sur l'hypothèse où un enfant naitrait ou rejoindrait son parent en cours de procédure de demande d'asile. Dans un premier temps, les juges estiment qu'en cas de naissance ou d'entrée en France d'un enfant mineur postérieurement à l'enregistrement de la demande de son parent, il appartient à ce dernier d'en informer l'OFPPRA ou, en cas de recours, la CNDA, tant que l'un ou l'autre ne s'est pas prononcé. Le CE précise que par la suite, la décision rendue par l'OFPPRA - ou, en cas de recours, par la CNDA - est réputée l'être à l'égard du demandeur et de ses enfants mineurs, sauf dans le cas où le mineur établit que la personne qui a présenté la demande n'était pas en droit de le faire. La Haute juridiction rappelle alors que dans cette hypothèse, si les parents présentent, postérieurement au rejet définitif de leur propre demande, une demande au nom de leur enfant, la demande ainsi présentée au nom du mineur doit être regardée comme une demande de réexamen⁵⁴⁶.

Personnes protégées

■ Le juge des référés du Conseil d'État fait droit aux requêtes déposées contre l'instruction donnée par le gouvernement de geler la délivrance des VLS dans le cadre de la réunification familiale ou du regroupement familial dans le cadre des mesures prises du fait de la situation

sanitaire due au Covid-19. Le Conseil d'État considère qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la mesure en cause, qui justifie qu'elle soit suspendue⁵⁴⁷.

■ Le Conseil d'État rappelle qu'il résulte de la loi d'une part, que lorsqu'un étranger se trouvant en France accompagné de ses enfants mineurs se voit accorder l'asile, que ce soit en qualité de réfugié ou au titre de la protection subsidiaire, la protection qui lui est accordée l'est également à ses enfants mineurs et, d'autre part, que lorsqu'il est statué sur la demande de chacun des parents, la décision accordant la protection la plus étendue est réputée prise aussi au bénéfice des enfants. Les juges en concluent que ces dispositions sont applicables aux enfants de réfugiés, qui pourraient par ailleurs invoquer le principe de l'unité de famille, mais également aux enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui ne sauraient se prévaloir d'un tel principe général du droit des réfugiés⁵⁴⁸.

Recevabilité de la demande d'asile

■ Informée par les autorités espagnoles de ce qu'elles avaient accordé la protection subsidiaire au requérant, la CNDA a tenu pour établi que cette protection était effective dès lors qu'il n'existait pas d'éléments suffisants pour renverser la présomption de son caractère effectif. Par ailleurs, interrogé sur ses craintes en cas de retour en Espagne, le demandeur a manifesté son souhait de s'installer en France pour des raisons de convenance personnelle. La Cour estime par conséquent que la décision d'irrecevabilité de l'OFPPRA est fondée⁵⁴⁹.

■ Après une première demande d'asile en 2013, au motif qu'ils étaient persécutés du fait de leur activisme politique, les requérants étaient finalement retournés dans leur pays d'origine, la Russie, et avait vu leur demande rejetée définitivement. Ayant repris leurs activités politiques, notamment en faveur de l'opposant, Alexeï Navalny, ils ont été menacés et arrêtés dans des conditions violentes. De retour en France, leur demande de réexamen, bien que recevable, a fait l'objet d'un rejet par l'OFPPRA. Saisie d'un

545 CNDA, 25 janvier 2021 n° 19059558, 19058813, 19051711

546 CE, 27 janvier 2021 n° 445958

547 CE, réf. 21 janvier 2021 n° 447878, 447893

548 CE, 21 janv. 2021 n° 439248

549 CE, 29 juillet 2020 *M. A.* n° 433678

recours contre cette décision, la CNDA rappelle que, dans le cadre d'une demande de réexamen regardée comme recevable par l'Office, il lui appartient de se prononcer sur la demande en tenant compte de l'ensemble des faits invoqués par les requérants dans cette nouvelle demande, y compris ceux déjà examinés. Puis, s'appuyant notamment sur la jurisprudence de la CEDH et les sources publiques disponibles relatant l'intensification de la répression des opposants politiques en Russie, la CNDA leur octroie le statut de réfugié⁵⁵⁰.

Procédure Dublin

■ Dans le cas d'une famille qui avait respecté l'ensemble des convocations auxquelles elle était soumise dans le cadre de la procédure Dublin, mais ne s'était pas présentée à l'aéroport suite au routing qui lui avait été notifié accompagné de billets de train pour s'y rendre, le Conseil d'État juge que la fuite était caractérisée et justifiait donc une prolongation du délai de transfert à 18 mois. Les juges considèrent que « *dans l'hypothèse d'un départ contrôlé dont l'État responsable du transfert assure l'organisation matérielle en prenant en charge le titre de transport permettant de rejoindre l'État responsable de l'examen de la demande d'asile depuis le territoire français ainsi que, le cas échéant, le pré-acheminement du lieu de résidence du demandeur jusqu'à l'embarquement vers son lieu de destination, le demandeur d'asile qui se soustrait délibérément à l'exécution de son transfert ainsi organisé doit être regardé comme en fuite (...)* ». Et ce, alors même que la fille de cette famille se trouvait dans l'incapacité de prendre l'avion en raison d'une pathologie grave (incapacité attestée par un certificat médical établi postérieurement à la date de transfert prévue)⁵⁵¹.

■ Dans cette affaire, le demandeur avait été l'objet d'une décision de transfert vers l'Allemagne en application du règlement Dublin, mais l'inexécution de cette décision dans le délai maximum de dix-huit mois, prévu en cas de fuite de l'intéressé, avait eu pour effet de transférer la responsabilité de l'examen de cette demande d'asile à la France. A l'occasion de l'enregistrement de sa demande,

le demandeur a alors été placé en procédure accélérée au motif qu'elle n'avait été présentée « qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement ». Selon la CNDA, cette circonstance, postérieure à la présentation de la demande d'asile, ne permet pas au préfet d'estimer que le requérant ne l'aurait présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement. Constatant par ailleurs que la demande d'asile ne relève d'aucun des autres cas de placement en procédure accélérée prévus par la loi, le juge décide de renvoyer l'examen du recours à une formation collégiale⁵⁵².

550 CNDA, 27 janvier 2020, n° 19004892 et 19057086

551 CE, 12 févr. 2020, n° 432217

552 CNDA, 8 janvier 2020, *M. D.*, n° 19051775

Éloignement suite au refus ou à la révocation du statut de réfugié pour menace grave à la sûreté de l'État ou pour la société : des jurisprudences divergentes

Les juges français et européens ont récemment été amenés à se prononcer sur les conditions dans lesquelles des ressortissants tchéchènes, qui s'étaient vu refuser ou retirer le statut de réfugié du fait de la menace qu'ils représentaient en France, pouvaient être éloignés du territoire. La question à laquelle ils ont été successivement confrontés était de savoir dans quelle mesure leur éloignement les exposerait à des craintes dans leur pays d'origine, à savoir la Fédération de Russie.

Rendant un avis sur la mesure d'éloignement à destination de la Pologne dont un ressortissant tchéchène faisait l'objet après s'être vu refuser le statut de réfugié par l'OFPRA pour menace à la sûreté de l'État, la CNDA a considéré qu'il devait être considéré comme bénéficiant de la qualité de réfugié et qu'à ce titre, son éloignement ne pouvait être envisagé qu'à la condition que les autorités françaises s'assurent auprès des autorités polonaises que celles-ci ne refouleraient pas l'intéressé vers son pays d'origine⁵⁵³. Malgré cet avis, l'intéressé sera finalement expulsé directement vers la Russie. Saisi en référé pour obtenir le retour en France de ce Tchèque éloigné en Russie, le Conseil d'État a confirmé la légalité de la mesure d'éloignement en indiquant que le requérant n'avait pas démontré le risque encouru en cas de retour⁵⁵⁴.

Cette position s'inscrit dans la lignée d'autres jurisprudences du Conseil d'État, saisi concernant des mesures d'éloignement prises contre deux ressortissants tchéchènes dont le statut de réfugié avait été révoqué pour menace grave, l'un à la sûreté de l'État, l'autre pour la société. Rappelant dans un premier temps que le refoulement d'un réfugié représentant une menace n'est envisageable qu'à la condition qu'il n'encoure pas dans le pays de destination un risque réel et sérieux d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants, la Haute juridiction

a cependant estimé que c'est au réfugié d'apporter la preuve d'un tel risque, la seule qualité de réfugié ne suffisant pas à ses yeux. Ainsi, relevant que les requérants n'apportaient pas d'éléments sur l'existence d'un risque réel et sérieux qu'ils encourent des traitements inhumains et dégradants en cas de retour en Russie, le Conseil d'État a rejeté les demandes de suspension de leur éloignement⁵⁵⁵.

La Cour européenne des Droits de l'homme a alors été amenée à son tour à se prononcer sur la possibilité pour la France d'éloigner un ressortissant tchéchène auquel elle avait retiré le statut de réfugié pour menace grave à la sûreté de l'État. Les juges européens ont considéré que la qualité de réfugié que l'intéressé avait conservée devait être prise en considération dans l'analyse des craintes en cas d'éloignement vers son pays d'origine et que cette appréciation de l'absence de risque de mauvais traitements après l'expulsion devait être faite de façon « complète et précise ». La Cour met ainsi la France en garde, en disant pour droit qu'en l'absence d'une appréciation ex nunc du risque encouru, la mise à exécution de la mesure constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (selon lequel nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants)⁵⁵⁶.



© Fabien Toulimé

553 CNDA, avis 10 mars 2021, *M. G.*, n° 20043175

554 CE, juge des référés, 17 mai 2021, 451754

555 CE, réf. 27 mars 2021, n° 450402 et n° 450395

556 CEDH, 15 avr. 2021, *K.I. c. France*, n° 5560/19

L'accueil des demandeurs d'asile

Un parc d'hébergement stable en 2020

Au 31 décembre 2020, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 98 564 places, comme en fin d'année précédente⁵⁵⁷, conformément aux orientations fixées par la loi de finances 2020 qui ne prévoyait aucun crédit pour créer de nouvelles places⁵⁵⁸. Le dispositif national d'accueil (DNA) voit ainsi sa capacité stagner pour les demandeurs d'asile, après des hausses de 14% en 2019 et 8% en 2018.

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2018 - 2020 (données au 31/12)

Source : ministère de l'Intérieur

	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020
CADA	42 452	43 602	43 632	+0,1%
HUDA	20 953	42 506	46 445	+9,3%
PRAHDA	5 351	5 351	5 351	=
CAO	8 995	3 969	0	-100%
CAES	2 986	3 136	3 136	=
AT-SA	5 855	n.a.	n.a.	0
TOTAL	86 592	98 564	98 564	=

La seule évolution constatée concerne la répartition des types de place, résultant de la fermeture des centres d'accueil et d'orientation (CAO) en juillet 2020 comme annoncé fin 2019⁵⁵⁹. Créé en octobre 2015 à titre expérimental pour accueillir temporairement les personnes vivant

dans les campements, ce dispositif s'est développé pour atteindre plus de 10 000 places en 2017. Après avoir intégré ces places dans le DNA, les autorités ont finalement souhaité réduire ce parc d'hébergement coûteux (prix de journée autour de 24 €) qui ajoutait à la complexité de la gestion du DNA. Les 3 969 places en CAO restantes fin 2019 ont ainsi été transformées en places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), un dispositif désormais composé de 46 445 places – à l'exception de 30 places intégrées au parc des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), portant la capacité de celui-ci à 43 632 places. Le parc d'hébergement des programmes régionaux d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), une sous-catégorie de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, reste stable à 5 351 places, tout comme celui des centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) qui se maintient à 3 136 places.

Fixé à la fin de l'année 2018⁵⁶⁰, l'objectif de réduction des nuitées hôtelières n'avait pas pu être évalué en 2019, en l'absence de données pour cette période. Au regard des éléments disponibles pour 2020, on constate une tendance à la baisse, la part des places d'hôtel dans l'hébergement étant passée de 36% en 2018 à 13% en 2020. Cependant, plus de 6 000 places dédiées aux demandeurs d'asile demeurent encore situées dans des hôtels, le plus souvent sans accompagnement social.

Le dispositif national d'accueil dispose depuis 2019 de 300 places dédiées aux « *personnes victimes de violences* »⁵⁶¹. Situées dans quatre régions (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie), elles sont dotées de 13 € / jour supplémentaires pour financer une sécurisation et un accompagnement renforcés⁵⁶². Le ministère de l'Intérieur avait également fixé en fin d'année 2019 des objectifs chiffrés pour améliorer l'accueil des personnes à mobilité réduite (PMR)⁵⁶³, mais aucun bilan sur l'atteinte de ces objectifs n'est présenté dans

557 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés*, NOR : INTV12100948J.

558 Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1937814J.

559 *Ibid.*

560 Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1900071J.

561 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021*. *Op.cit.* p.2.

562 Les documents budgétaires ne mentionnent cependant que 75 places de CADA spécialisées pour les femmes victimes de violence et les victimes de la traite des êtres humains. Voir Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 40.

563 *Ibid.*

l'instruction publiée début 2021, dans laquelle il est simplement demandé aux préfets d'identifier des places dédiées à la prise en charge de ce public⁵⁶⁴.

L'analyse des données relatives à l'hébergement des demandeurs d'asile fait toujours apparaître une divergence entre les éléments publiés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et ceux du ministère de l'Intérieur. Ainsi, à la fin de l'année 2020, l'OFII recensait 81 618 places⁵⁶⁵, soit 16 946 places de moins que le ministère. Cet écart s'explique principalement par l'absence de prise en compte de l'hébergement « non stable » par l'OFII, à savoir les nuitées hôtelières et les places en CAES⁵⁶⁶.

Afin de faciliter le suivi de l'ensemble des places et d'éviter ces divergences statistiques, le ministère de l'Intérieur avait donné pour instruction fin 2019 que toutes les places d'hébergement pour demandeurs d'asile figurent dans le logiciel dédié à leur gestion (DN@-NG)⁵⁶⁷. Au 30 octobre 2020, il indiquait que 97% des places étaient désormais intégrées au logiciel, précisant que « l'intégration de toutes les places d'hébergement d'urgence, dont les nuitées d'hôtel, doit être menée à son terme »⁵⁶⁸.

Capacités d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2020

Source : ministère de l'Intérieur

	CAES	HUDA			CADA	TOTAL	% du total 2020	
		HUDA local		PRAHDA				TOTAL HUDA
			% HUDA hôtel					
Auvergne-Rhône-Alpes	204	5 598	6%	670	6 268	5 862	12 334	12,5%
Bourgogne-Franche-Comté	60	2 129	0%	339	2 468	3 163	5 691	5,8%
Bretagne	110	1 542	18%	348	1 890	2 193	4 193	4,3%
Centre-Val de Loire	76	1 407	0%	206	1 613	2 179	3 868	3,9%
Grand Est	370	7 472	12%	792	8 264	5 280	13 914	14,1%
Hauts-de-France	420	2 749	6%	312	3 061	2 751	6 232	6,3%
Île-de-France	894	12 098	27%	578	12 676	5 760	19 330	19,6%
Normandie	200	2 229	7%	282	2 511	2 362	5 073	5,1%
Nouvelle-Aquitaine	202	2 865	5%	647	3 512	4 515	8 229	8,3%
Occitanie	200	2 526	4%	621	3 147	4 206	7 553	7,7%
Pays de la Loire	200	2 691	7%	259	2 950	2 582	5 732	5,8%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	200	3 139	17%	297	3 436	2 759	6 395	6,5%
TOTAL	3 136	46 445	13%	5 351	51 796	43 632	98 564	100%

564 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021. Op.cit. p.2*

565 OFII, Indicateurs mensuels publiés sur Twitter, 25 janvier 2021.

566 OFII, explication figurant sur les indicateurs 2019 publiés sur Twitter en février 2020.

567 Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019. Op. cit.*

568 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021. Op.cit. p.4.*

En l'absence de création de places, la répartition des places par région n'a pas été fondamentalement modifiée par rapport à 2019. La transformation des places de CAO a augmenté la capacité d'accueil en Auvergne Rhône-Alpes (+291 places), en Normandie (+203) et en Bretagne (+200) et entraîné une baisse en Occitanie (-200 places), dans les Hauts-de-France (-200), en Provence-Alpes-Côte d'azur (-188), en Bourgogne-Franche-Comté (-47), dans les Pays de la Loire (-34) et dans le Grand Est (-5). La capacité d'accueil dans les autres régions demeure identique à celle constatée en 2019.

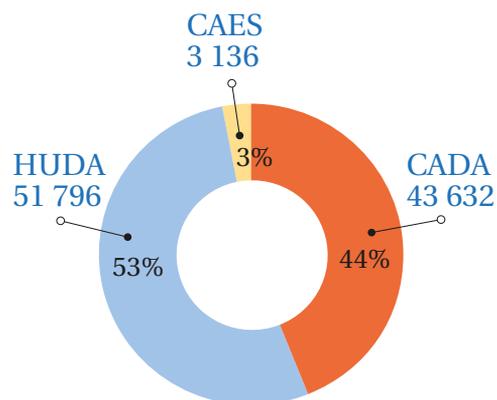
Un dispositif national d'accueil enfin simplifié

L'objectif fixé ces dernières années, visant à mieux structurer le dispositif national d'accueil, a vu sa mise en œuvre poursuivie en 2020. Après la transformation des places d'accueil temporaire du service de l'asile (AT-SA) en HUDA en 2019, l'ensemble des places de CAO ont à leur tour été remplacées par des places HUDA en 2020. La structuration autour de trois niveaux de prise en charge, annoncée en 2019 par le ministère de l'Intérieur⁵⁶⁹, se poursuit donc avec les CAES pour « l'entrée dans le DNA », et les CADA et HUDA pour l'hébergement pendant la procédure d'asile avec le maintien de priorisations fixées les années précédentes (HUDA dédiés prioritairement aux demandeurs d'asile en procédure accélérée ou en procédure Dublin, et les CADA pour l'accueil prioritaire des demandeurs d'asile en procédure normale ou vulnérables – hors Dublin).

Bien que le CADA soit encore présenté comme l'hébergement de référence, en raison de sa pérennité – établissement habilité pour une période de quinze ans – sa part dans le DNA demeure similaire à l'année précédente, en l'absence de création de places en 2020 : au 31 décembre 2020, les 43 602 places de CADA ne représentaient que 44% des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, contre 53% pour l'hébergement d'urgence (incluant HUDA local, PRAHDA et CAO) et 3% pour les CAES.

Part des différents types de lieu d'hébergement dans le dispositif national d'accueil au 31 décembre 2020

Source : ministère de l'Intérieur



Mieux structuré et simplifié, le dispositif d'accueil reste marqué par l'hétérogénéité des prix de journée. L'instruction sur l'hébergement publiée début 2021⁵⁷⁰ fixe un coût cible de 17 € hors Île-de-France pour l'HUDA⁵⁷¹, soit légèrement plus que l'année précédente (16,38 € hors Île-de-France⁵⁷²), 19,5 € pour les CADA et 25 € pour les CAES.



© Fabien Toulimé

569 Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019. Op. cit. p. 2.*

570 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021. Op. cit. p.6.*

571 Les places PRAHDA, incluse dans le parc d'hébergement HUDA, restent a priori dotées d'un prix de journée de 16,8 € comme défini les années précédentes.

572 Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019. Op. cit.*

Dispositif national d'accueil

Avant
la demande
d'asile

CAES

Centre d'accueil et d'évaluation des situations

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile.
Hébergement de transit en vue d'une orientation vers un autre lieu d'hébergement pour demandeur d'asile.

Prix / jour : 25 € 1 ETP / 15 Places 2020 : 3 136 Places 2021 : 4 636

Pendant
la demande
d'asile

PRAHDA

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

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile ou demandeurs d'asile.
Priorité : proc. accélérées et Dublin
Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 16,80 € 1 ETP / 20 à 25 Places 2020 : 5 351 Places 2021 : 5 351

HUDA

Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile. Priorité : proc. accélérées et Dublin
Hébergement pendant la procédure d'asile ou Dublin

Prix / jour : 17 € 1 ETP / 15 à 20 Places 2020 : 51 796 Places 2021 : 51 796

CADA

Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile (hors Dublin). Priorité : procédures normales
Hébergement pendant la procédure d'asile

Prix / jour : 19,50 € 1 ETP / 15 à 20
Places 2020 : 43 632 Places 2021 : 46 632

**Procédure
Normale**

**Procédure
Accélérée**

**Procédure
Dublin**

Après
la demande
d'asile

CPH

Centres provisoires d'hébergement

Bénéficiaires d'une protection internationale.
Priorité : personnes les plus vulnérables (information du 31 décembre 2018) Hébergement jusqu'à une orientation vers autre hébergement ou logement.

Prix / jour : 25 € 1 ETP / 10 Places 2020 : 8 710 Places 2021 : 8 914

Comme l'a rappelé la Cour des Comptes en mai 2020, « les missions sociales et sanitaires sont les mêmes dans toutes les structures » et « la nature de l'accompagnement offert ne justifie pas ces différences de coût »⁵⁷³. Les cahiers des charges des CADA et HUDA publiés en 2019⁵⁷⁴ consacrent une certaine uniformisation des prestations, conformément aux dispositions de la loi du 10 septembre qui fixe un socle commun pour l'ensemble des « lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile »⁵⁷⁵. Le taux d'encadrement est également similaire (1 équivalent temps plein pour 15 à 20 personnes). Aussi, rien ne semble justifier l'écart de prix entre ces deux dispositifs. Il semble donc nécessaire d'harmoniser les coûts cibles⁵⁷⁶ en alignant l'ensemble des prix de journée sur le modèle CADA. Il apparaît tout aussi nécessaire de réfléchir à une revalorisation du prix de journée CADA, lequel n'a pas évolué depuis 2015 alors que les charges fixes ont augmenté régulièrement, diminuant de fait la marge de manœuvre des opérateurs pour mettre en œuvre un accompagnement de qualité. Le prix de journée plus élevé des CAES peut s'expliquer par une rotation plus importante des personnes hébergées, impliquant un travail d'accompagnement plus dense (taux d'encadrement de 1 pour 15) et une hausse de certains coûts de fonctionnement. La publication d'un cahier des charges pour ces dispositifs au début de l'année 2021 révèle notamment un ensemble de missions qui se distinguent de celles des CADA et HUDA.

Un nouveau cahier des charges pour les CAES

Afin de clarifier les missions des CAES et d'éviter les pratiques très diverses constatées jusqu'alors au sein de ces lieux⁵⁷⁷, un cahier des charges a été publié dans un arrêté du 13 janvier 2021⁵⁷⁸. Le public cible demeure « mixte », étant composé à la fois de « personnes souhaitant demander l'asile » (et qui n'ont donc pas encore enregistré leur demande) et de « personnes en cours de procédure » d'asile (toutes procédures confondues) orientées par l'OFII dans le cadre de l'orientation prévue par le Schéma national d'accueil⁵⁷⁹ mais également au regard des besoins locaux. La durée de séjour demeure fixée à un mois. Durant cette période, les CAES devront assurer plusieurs missions :

Accueil et hébergement : le cahier des charges précise les standards de configuration des locaux, semblables à celle des autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, et précise que le CAES doit être situé dans des zones « desservies par les transports en commun », afin notamment de permettre un accès aux GUDA.

Domiciliation : les personnes hébergées sont domiciliées de leur arrivée jusqu'à leur réorientation, et la domiciliation doit être maintenue même si le demandeur d'asile orienté depuis une autre région ne se présente pas au CAES.

Accompagnement dans les démarches administratives et juridiques : un encadrement d'un équivalent temps plein travaillé (ETP) pour 15 personnes est prévu. Les professionnels du centre informent les hébergés sur toutes les démarches liées à leur situation, assurent la prise de rendez-vous GUDA pour ceux qui n'ont pas encore enregistré leur demande d'asile, accompagnent les demandeurs d'asile dans les démarches nécessaires à l'introduction de leur demande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et « *le cas échéant, à leur recours ou à leur demande de réexamen* » (des missions qui ne sont pourtant pas prévues dans les autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile où une

573 Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Rapport public thématique, 5 mai 2020, p. 91.

574 Arrêtés du 19 juin 2019 relatifs aux cahiers des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

575 CESEDA, Art. L. 552-13.

576 Cette demande a notamment été formulée en 2020 par le sénateur Sébastien Meurant dans un rapport sur la loi de finances 2021. Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*. N° 138, 19 novembre 2020, Sébastien Meurant (rapporteur spécial), p.34.

577 Voir Forum réfugiés-Cosi, *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, édition 2019, p.195.

578 Arrêté du 13 janvier 2021 relatif au cahier des charges des centres d'accueil et d'évaluation de la situation administrative. NOR : INTV2101244A.

579 Voir *infra* dans cette partie.

simple information sur ces démarches est prévue).

Accompagnement sanitaire et social : les professionnels du centre assurent notamment les démarches d'ouverture des droits, informent les hébergés sur le fonctionnement du système de santé et peuvent orienter vers des dispositifs de santé.

Prise en compte de la vulnérabilité : la possibilité de signaler des situations de vulnérabilité à l'OFII ou à l'OFPRA est rappelée.

Accompagnement à la sortie : les missions d'information reposent sur le centre, mais il est précisé que « *l'acheminement vers le lieu d'hébergement est pris en charge par l'OFII* ».

Hébergement des demandeurs sous procédure Dublin : une partie est dédiée à ces situations, précisant les spécificités de cette procédure pouvant mener à une décision d'éloignement vers un autre État européen.

Une fluidité impactée par la crise sanitaire

En 2020, l'OFII a comptabilisé 48 000 entrées⁵⁸⁰ dans les places qu'il recense dans le DNA⁵⁸¹, soit 35% de moins que l'année précédente (73 468⁵⁸²). Les entrées ont concerné des demandeurs d'asile de 82 nationalités, mais la moitié d'entre eux étaient originaires de sept pays : Afghanistan (16,2%), Guinée (8,1%), Nigéria (8%), Côte d'Ivoire (5,2%), RDC (4,8%), Russie (4,1%), Albanie (3,9%)⁵⁸³. L'Office n'avait communiqué aucune autre donnée sur l'hébergement à la date de publication de ce rapport.

La baisse des entrées dans l'hébergement, alors que plusieurs milliers de demandeurs d'asile ne sont pas orientés vers ces lieux, s'explique principalement par un ralentissement en parallèle des sorties. En raison de la crise

sanitaire et des mesures prises par les autorités pour limiter les déplacements et, autant que possible, les situations de sans-abrisme, les personnes ont pu se maintenir dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au-delà des durées autorisées (un mois pour les déboutés, jusqu'à six mois pour les réfugiés). Les bénéficiaires d'une protection internationale ont éprouvé des difficultés, pendant cette période, à trouver un emploi et un logement⁵⁸⁴ leur permettant de sortir des CADA et HUDA. La crise sanitaire a également eu pour effet d'allonger les délais d'instruction⁵⁸⁵, et par suite d'atténuer la rotation des places. D'après le directeur général de l'OFII, interrogé dans le cadre d'un rapport parlementaire⁵⁸⁶, 19 204 personnes sont entrées dans le DNA et 17 767 en sont sorties entre mars et août 2020, contre 41 739 entrées et 33 245 sorties au cours de la même période en 2019. Durant ces cinq mois, le nombre d'entrées et de sorties dans le DNA a donc respectivement baissé de 54% et 46%, et la balance entrée-sortie s'est équilibrée.

À la fin de l'année 2020, l'OFII indiquait que 96,6% des 81 618 places qu'il recense étaient occupées : le taux de vacance (3,4%) était ainsi en baisse de 1,2 point par rapport à l'année précédente (4,6%)⁵⁸⁷. Le ministère de l'Intérieur faisait état d'une occupation à 97,7% du DNA au 30 juin 2020⁵⁸⁸. La crise sanitaire a également joué un rôle dans ce domaine : les directions territoriales ont eu la possibilité d'assurer la gestion de places habituellement gelées au niveau national, et qui tardent souvent à être attribuées, afin de trouver des solutions rapides pour diminuer le nombre de demandeurs d'asile à la rue.

De nombreuses places des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile demeurent occupées par des réfugiés ou des personnes déboutées, en présence autorisée ou indue. Le projet de loi de règlement du budget de l'État

580 OFII, *Publication Twitter du 16 février 2021*.

581 L'OFII ne comptabilise pas l'ensemble des places du DNA (voir *supra*), donc pas toutes les entrées dans le dispositif.

582 OFII, *Rapport d'activité 2019*, 4 juin 2020, p.18.

583 OFII, *Publication Twitter du 16 février 2021*.

584 Voir *infra* dans ce chapitre, dans la partie consacrée à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

585 Voir *supra* dans ce chapitre, dans la partie consacrée à l'instruction des demandes d'asile.

586 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 2021*. N° 3399. Stella Dupont et Jean-Noël Barot, 8 octobre 2020. P.21.

587 OFII, *Indicateurs mensuels publiés sur Twitter*, 25 janvier 2021.

588 Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Instruction sur l'accélération de l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale*. 24 août 2020. NOR: INTV2020737J. P. 2.

pour 2020 indique que 84 % des places étaient occupées par des personnes autorisées à la fin de l'année⁵⁸⁹, comme l'année précédente (ce qui signifie que 16% des places sont occupées par des personnes en présence indue, ou sont vacantes), soit en deçà de l'objectif fixé par la précédente loi de finances (86%). Les indicateurs du projet de loi de finances ne permettant cependant pas de connaître la répartition des demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés en présence autorisée parmi ces personnes hébergées dans l'ensemble du DNA. Au 30 novembre 2020, 11 665 réfugiés étaient recensés dans les structures pour demandeurs d'asile⁵⁹⁰, ce qui représente 12% du parc d'hébergement total recensé par le ministère de l'Intérieur. Une hausse importante a été constatée en quelques mois puisqu'au 30 juin 2020 on comptait 10 081 réfugiés accueillis (soit 1 584 de moins) dans un parc d'hébergement identique⁵⁹¹. À cette date, 6 709 réfugiés étaient en présence indue, soit 67% des réfugiés présents dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile. Sur cette base, transposée aux données disponibles au 30 novembre, on peut estimer qu'environ 7 700 réfugiés étaient en présence indue fin 2020, ce qui représente 8% du total des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, en hausse par rapport à 2019 (6%).

Au regard de ces différentes données, on peut estimer que les places d'hébergement pour demandeurs d'asile étaient occupées à 76% par des demandeurs d'asile fin 2020. Le reste des places était vacantes (4%), ou occupées par des réfugiés en présence autorisée (4%) ou indue (8%) ou par des déboutés en présence autorisée ou indue (8% environ si l'on prend pour base les chiffres de l'année précédente).

Au-delà des effets liés à la crise sanitaire, de nombreux facteurs constatés les années précédentes participent à la mauvaise fluidité du DNA : délais d'orientation parfois longs de l'OFII qui participent à la vacance de places pendant plusieurs semaines malgré les déclarations et relances des gestionnaires de centres, délais d'instruction des demandes d'asile, faible engagement de l'État dans les procédures visant à faire sortir les personnes en présence indue, sortie difficile vers le logement pour les

bénéficiaires d'une protection internationale. Le sous dimensionnement du parc d'hébergement entraîne par ailleurs une gestion sous tension, et laisse de nombreux demandeurs d'asile à la rue.

Des milliers de demandeurs d'asile sans solution d'hébergement

L'accueil au sein d'un hébergement accompagné constitue un élément structurant d'un système d'asile. Il participe des conditions nécessaires à une instruction de qualité, tant pour les demandeurs que pour les instances de détermination de l'asile. L'adaptation du parc aux besoins est par ailleurs nécessaire pour ne pas saturer les places des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, lesquels doivent rester disponibles pour les publics auxquels ils s'adressent.

Pourtant, un constat se répète chaque année : le dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile reste largement sous-dimensionné, dans une proportion qui demeure difficile à mesurer, les statistiques publiques étant souvent incomplètes.

Un DNA qui n'accueille que la moitié des demandeurs d'asile

Sur la base des estimations présentées précédemment, le dispositif national d'accueil hébergeait environ 75 000 demandeurs d'asile à la fin de l'année 2020. D'après l'agence européenne Eurostat, 151 200 personnes étaient en cours de demande d'asile à l'OFPPA au 31 décembre 2020⁵⁹², un chiffre auquel on doit ajouter 54 483 demandeurs d'asile dont la procédure Dublin était en instance en fin d'année d'après le ministère de l'Intérieur. Ainsi, seuls 36 % des demandeurs d'asile dont le dossier est suivi par la France en décembre 2020 (dans le cadre d'une procédure d'asile ou de transfert) étaient hébergés à cette date au sein d'un dispositif dédié. Il convient cependant de noter qu'une partie des personnes sous procédure Dublin étaient considérés « en fuite » par les autorités et parfois partis vers un autre État européen.

589 Projet de loi de règlement 2020 – *Op.cit.*, p. 22.

590 Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Instruction sur l'accélération de l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale*. 18 février 2021. NOR: INTV2100971J. P. 2.

591 Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Instruction sur l'accélération de l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale*. 24 août 2020. NOR: INTV2020737J. P. 2.

592 Eurostat, *Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles (arrondies)*. Base de données en ligne.

Une partie de ces demandeurs d'asile ne disposent pas des conditions matérielles d'accueil (CMA), suite à une décision de refus, de retrait ou de suspension de celles-ci. Ces cas de figure, élargis par la loi du 10 septembre 2018 et appliqués assez largement par l'OFII, concernent des dizaines de milliers de demandeurs d'asile⁵⁹³ du fait des caractéristiques de leur demande d'asile (demande exprimée plus de 90 jours après leur entrée en France, ressortissant d'un pays d'origine sûr, pour lequel les CMA sont retirées pendant la phase de recours devant la CNDA, ...) ou bien de leur comportement au sein d'un lieu d'hébergement ou au cours de leur procédure Dublin (non présentation aux convocations de la préfecture pour le suivi de la procédure).

S'agissant des demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil, la publication d'indicateurs mensuels par l'OFII sur les réseaux sociaux permet de connaître le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), soit 145 253 personnes en décembre 2020⁵⁹⁴. Environ 52% d'entre eux avaient donc, en plus de l'ADA, une place dans un lieu d'hébergement pour demandeur d'asile. La moitié environ des demandeurs d'asile sont ainsi accueillis au sein du dispositif national d'accueil, une proportion stable par rapport aux années précédentes (48% des demandeurs d'asile éligibles aux CMA hébergés dans le DNA en 2018 et 2019⁵⁹⁵). L'ADA additionnelle a été versée à 62 000 ménages en 2020⁵⁹⁶, ce qui donne un ordre de grandeur du nombre de demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil qui ne sont pas hébergés.

Le projet de loi de règlement du budget de l'État pour 2020, publiée en avril 2021, faisait état d'une couverture

des besoins de 52% fin 2020⁵⁹⁷. Comme chaque année, l'objectif de couverture des besoins affiché dans le projet de loi de finances n'est pas atteint : les documents budgétaires publiés en 2018 prévoyaient de couvrir 86 % en 2020⁵⁹⁸, et ceux publiés fin 2019, 63% à cette même date⁵⁹⁹, un objectif peu réaliste compte tenu du choix de ne pas créer de nouvelles places d'hébergement pour demandeurs d'asile en 2020. L'objectif pour 2021 est fixé à 65% et une « cible » à 90% est évoquée pour 2023, grâce à « plusieurs leviers » : réduction des délais d'instruction, création de places d'hébergement, renforcement de la fluidité du parc d'hébergement, et renforcement de la logique d'orientation dans le dispositif national d'accueil⁶⁰⁰. Cette hypothèse a été jugée « optimiste » par des députés de la majorité rapporteurs des crédits « asile, immigration, intégration »⁶⁰¹.

Ces députés ont par ailleurs souligné, une nouvelle fois, que cette situation « nuit à la qualité de l'accueil » et « participe à la création de campements insalubres »⁶⁰² ou entraîne un report de l'hébergement des demandeurs d'asile vers l'hébergement d'urgence de droit commun, lequel relève du budget relatif à la Cohésion des territoires (budget opérationnel de programme 177). Ils indiquent que près de 5 000 demandeurs d'asile étaient hébergés dans des centres de droit commun à l'été 2020⁶⁰³. Malgré l'ouverture de 30 000 places exceptionnelles dans l'hébergement d'urgence généraliste (hors places spécialisées pour malades Covid-19) pendant la crise sanitaire, la problématique des campements (où vivent des personnes étrangères, parmi lesquelles se trouvent des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale⁶⁰⁴) demeure aiguë, particulièrement en Île-de-France et sur le littoral Nord.

593 Aucun chiffre n'est disponible pour l'année 2020 à ce sujet. 23 123 décisions de ce type avaient été prononcées en 2018 et 17 755 étaient recensées à la mi-août 2019.

594 OFII, Indicateurs de décembre 2019, publiés sur *Twitter* en février 2020.

595 Projet de loi de finances 2021, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 22. Dans ce document, la couverture des besoins est calculée en rapportant une estimation du nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'OFPPRA et la CNDA, ainsi que les demandeurs sous procédure Dublin auxquels sont retirées les décisions de fin de CMA, au nombre de demandeurs d'asile hébergés en CADA et en HUDA (hors CAES donc et sans précision sur la source, ministère de l'Intérieur ou OFII, ces deux institutions prenant en compte un nombre de places différent).

596 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 38.

597 *Ibid.*, p. 21.

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

599 Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 24.

600 Projet de loi de finances 2021, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 22.

601 Assemblée nationale, *Rapport n°3399 Op. cit.* p.24.

602 *Ibid.*, p. 23.

603 *Ibid.*, p. 22.

604 Une enquête menée par plusieurs associations en 2020 auprès de personnes évacuées a révélé que 70% d'entre elles étaient demandeuses d'asile, 20% réfugiées, et 10% en situation irrégulière. Voir Secours catholique, Utopia 56, Action contre la faim, *Rapport d'enquête – questionnaire sur les évacuations de campements informels en région parisienne*, novembre 2020.

Des demandeurs d'asile à la rue dans les grandes métropoles

Les évacuations de campement ont continué tout au long de l'année 2020 à Paris et dans les communes limitrophes. Le 29 juillet 2020, une opération de mise à l'abri permettait d'évacuer environ 1 500 migrants vivant à la rue à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis)⁶⁰⁵. Le 17 novembre 2020, un campement d'environ 3 000 migrants était évacué à Saint-Denis⁶⁰⁶, mais des solutions de mise à l'abri n'ont pas été proposées à toutes les personnes⁶⁰⁷. En conséquence, le 23 novembre 2020, environ 500 personnes principalement originaires d'Afghanistan et soutenues par des associations se sont installées place de la République à Paris. Leur évacuation brutale a entraîné la réaction de plusieurs dirigeants politiques et du Défenseur des droits, et a donné lieu à une saisine de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN)⁶⁰⁸. Pour l'ensemble de l'année 2020, la préfecture d'Île-de-France fait état de dix-neuf opérations de mise à l'abri ayant entraîné la prise en charge de 8 691 personnes au sein de CAES ou de structures temporaires⁶⁰⁹. D'après les associations qui suivent ces situations en Île-de-France, 60 000 personnes auraient été prises en charge entre 2015 et 2020 au cours de 283 opérations de mises à l'abri, dont 65 évacuations de campements⁶¹⁰. De nouvelles opérations de mise à l'abri ont été menées en janvier 2021 (172 personnes⁶¹¹), mars 2021 (502 personnes⁶¹²) et mai 2021 (1 042 personnes⁶¹³). À la mi-mai 2021, la préfecture d'Île-de-France annonçait avoir déjà mené onze opérations de mise à l'abri, concernant 2 070 personnes depuis le début de l'année⁶¹⁴. En avril 2021, un décret présenté en Conseil des

ministres a consacré une « *nouvelle organisation de l'entrée et du séjour et de l'asile dans les départements d'Île-de-France* », avec la nomination d'un nouveau « *préfet délégué à l'immigration* » pour assister le préfet de police dans ses nouvelles missions « *d'animation et de coordination de l'action des préfets de département de petite et de grande couronnes* »⁶¹⁵.

À Calais (Pas-de-Calais), la Défenseuse des droits indiquait dans une décision publiée en septembre 2020 que 1 000 à 1 500 migrants étaient présents, dont environ 200 enfants⁶¹⁶. Elle exprimait son inquiétude au regard du « *dénouement extrême* » dans lequel se trouvent ces personnes et soulignait les risques auxquels étaient exposées les personnes vulnérables. Une association a comptabilisé 967 « *expulsions de lieu de vie informels* » à Calais sur l'ensemble de l'année 2020, et 91 à Grande-Synthe (Nord)⁶¹⁷. La préfecture du Nord indique que 887 places sont dédiées à l'hébergement inconditionnel de migrants dans le département, et que 4 900 personnes ont bénéficié de ce dispositif de mise à l'abri en 2020 (dont 91 mineurs non accompagnés)⁶¹⁸. En février 2021, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a publié un « *avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe* » cinq ans après sa première visite sur ces territoires⁶¹⁹. Elle y dénonce notamment une « *politique de démantèlement et de destruction des abris informels attentatoire à la dignité humaine* » et une « *prise en charge défaillante des publics particulièrement vulnérables* ». Dans un chapitre consacré à « *la question de l'asile à la frontière britannique* », elle demande à la France d'appliquer la clause de souveraineté pour examiner les demandes d'asile des personnes sur le littoral, cette démarche constituant « *une contribution de la France à l'accueil des personnes demandant*

605 Le Monde, « *Mon pays est en guerre, je n'ai pas le choix d'être là* » : la Préfecture de police de Paris évacue le vaste campement de migrants d'Aubervilliers, 29 juillet 2020.

606 Préfecture d'Île-de-France, Préfecture de Police, *Le campement illicite de migrants installé ce soir place de la République a été évacué*, Communiqué de presse, 23 novembre 2020.

607 Le Monde, *Évacuation d'un campement de plus de 2 800 migrants au pied du Stade de France*, AFP, 17 novembre 2020.

608 Le Monde, *Le point sur l'évacuation du camp de migrants à Paris : coups de matraque et « chasse à l'homme », indignation politique et enquêtes de l'IGPN*, AFP, 24 novembre 2020.

609 Préfecture d'Île-de-France, *Orientation de 172 personnes vers des hébergements adaptés*, Communiqué de presse, 26 janvier 2021.

610 Action contre la faim et autres, *34 associations et collectifs citoyens saisissent la Défenseuse des Droits au sujet de la situation des personnes exilées à Paris et en Île-de-France*, Communiqué de presse, 7 janvier 2021.

611 Préfecture d'Île-de-France, *Orientation de 172 personnes vers des hébergements adaptés*, Communiqué de presse, 26 janvier 2021.

612 Préfecture d'Île-de-France, *502 personnes mises à l'abri dans une opération conduite à Paris*, Communiqué de presse, 26 mars 2021.

613 Préfecture d'Île-de-France, *Plus de 700 personnes ont été mises à l'abri ce 12 mai*, Communiqué de presse, 12 mai 2021.

614 La Croix, *Le Collectif Réquisitions, cinq occupations et 1 740 sans-abri hébergés*, N. Birchem, 13 mai 2021.

615 Conseil des ministres, 21 avril 2021. Compte rendu.

616 Défenseur des droits, *Décision n°2020-179*, 18 septembre 2020.

617 Auberger des migrants, *Projet Human rights observers*, Synthèse du rapport annuel 2020.

618 Préfecture du Nord, *Situation migratoire à Grande-Synthe*, Communiqué de presse, 12 janvier 2021.

619 CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe*, 11 février 2021.

l'asile à Calais et Grande-Synthe » ; critiquant les traités de Sangatte et du Touquet, la CNCDH recommande « *le développement de voies légales d'accès au territoire britannique, telle, notamment, une procédure d'asile à la frontière* ».

Ces situations se retrouvent également, à moindre échelle, dans d'autres grandes villes françaises comme Nantes⁶²⁰, Lyon⁶²¹, Bordeaux⁶²², Rennes⁶²³, Toulouse⁶²⁴ ou Marseille⁶²⁵. Elles entraînent des conséquences sur divers aspects, parmi lesquels la santé publique, un enjeu particulièrement mis en lumière pendant la crise sanitaire. Une étude menée par Épicentre, qui mène notamment des projets de recherche en appui aux activités de Médecins sans frontières, a révélé une prévalence de l'infection au Covid-19 pour les personnes en grande précarité⁶²⁶. Sur 818 personnes (dont 90% d'étrangers) testées entre fin juin et début juillet 2020, 426 ont été testées positives, ce qui représente un taux de positivité de 52%, contre moins de 8% au niveau national à cette période (et 12% à Paris où se trouvent principalement les lieux de l'étude).

L'absence d'hébergement peut constituer une atteinte à la dignité des personnes. Dans une décision du 2 juillet 2020, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme à propos de la situation de demandeurs d'asile privés de conditions d'accueil pendant de longues périodes⁶²⁷. La Cour a retenu une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prohibant notamment les traitements inhumains et dégradants, mais n'a pas jugé nécessaire d'indiquer à l'État des mesures positives à prendre pour résoudre ce type de situations, constatant que de nombreux changements législatifs étaient intervenus depuis en droit interne. Cette décision, portant sur des faits anciens (2013) et pour lesquels la Cour pointe un non-respect par l'État de dispositions internes (non applicable donc aux situations où l'État prive les

personnes des CMA conformément aux dispositions législatives en ce sens) ne peut donc être totalement transposable à la situation actuelle. La Cour rappelle cependant que l'État est tenu par une obligation de résultats et non de moyens en matière de respect de l'article 3 : il peut ainsi y avoir violation de cette disposition si la précarité est trop longue et importante pour une personne en demande d'asile, donc de ce fait vulnérable selon la Cour, et cela indépendamment de l'état de saturation du dispositif et des efforts fournis par l'État. Cette décision de la CEDH fait écho à une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne datant de 2019 qui indiquait 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 digne⁶²⁸.

Des SPADA en première ligne

L'une des conséquences des carences du dispositif national d'accueil est de faire porter une part importante des missions d'accompagnement sur les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), lesquelles assurent notamment une prestation « d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile non hébergés après leur passage au GUDA » (guichet unique pour demandeurs d'asile), où l'OFII attribue les conditions matérielles d'accueil. Il convient de rappeler que ces dispositifs associatifs ont maintenu une activité pendant le confinement du printemps 2020, demeurant le seul service ouvert pour les demandeurs d'asile quand les préfectures étaient fermées⁶²⁹.

L'orientation vers l'hébergement, pour la petite moitié de demandeurs d'asile qui en bénéficie, n'intervenant presque jamais au moment du passage au GUDA, mais au cours des jours, semaines ou mois qui suivent, l'immense

620 Ouest-France, *222 migrants vivant dans des squats ont trouvé refuge sur la côte*, 3 février 2021.

621 Le Progrès, *Le squat de la Croix-Rousse évacué avant la trêve hivernale*, T. Vazquez, 6 octobre 2020.

622 Infomigrants, *Évacuation bouleuse d'un squat de 300 personnes près de Bordeaux*, C. Oberti, 12 février 2021.

623 France Bleu Armorique, *Rennes : les tentes de migrants évacuées et des militants verbalisés*, E. Lebastard, 15 avril 2021.

624 Actu Toulouse, *Toulouse. Un campement de migrants situé en bord de Garonne, dans le quartier Empalot, évacué*, G. Kenedi, 22 juillet 2020.

625 20 Minutes, *Marseille : «Évacuation d'un des plus grands squats de migrants frappé d'un arrêté de péril*, M. Cei avec AFP, 30 novembre 2020.

626 Epicentre, *High seroprevalence of SARS-CoV-2 antibodies among people living in precarious situations in Île-de-France*, octobre 2020.

627 CEDH, *N.H. et autres c. France*, Requête 22820/13 et autres. 2 juillet 2020.

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

629 À ce sujet, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*, édition 2020, p.96

majorité des demandeurs d'asile se présentent en SPADA pour être domiciliés – plus d'1,1 million de courriers ont été enregistrés dans l'ensemble de ces structures en 2020 – et accompagnés dans leurs premières démarches administratives et juridiques, notamment l'envoi du formulaire de l'OFPPA qui doit intervenir dans les vingt-et-un jours suivant le passage au GUDA.

En l'absence d'autres guichets disponibles, les SPADA sont régulièrement sollicitées par les demandeurs d'asile pour diverses demandes pour lesquelles elles ne disposent pas toujours d'éléments de réponse, notamment l'orientation vers un hébergement généraliste ou les difficultés liées au versement de l'ADA. Cette situation a été accrue par la crise sanitaire, qui a entraîné la fermeture de nombreux accueils de publics au sein des services de l'État ou des associations.

Lorsqu'une place d'hébergement est attribuée, il appartient aux SPADA d'« acheminer le demandeur vers les structures d'hébergement » en lien avec la direction territoriale de l'OFII. En raison du sous-dimensionnement du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, l'acheminement depuis les SPADA n'a concerné en 2020 que 28% des demandeurs d'asile accompagnés (contre 20% l'année précédente)⁶³⁰.

Une hausse attendue des capacités d'hébergement en 2021

Après une année 2020 marquée par la stagnation du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile, malgré d'importants besoins, la loi de finances 2021 a relancé la dynamique de création de places entamée en 2016 (+124% de capacités d'hébergement entre fin 2015 et fin 2019). Ainsi, 4 500 places doivent être créées en 2021 dans des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, dont 3 000 places de CADA et 1 500 places de CAES (500 d'entre elles figurant dans les crédits du « plan de relance », ce qui interroge la pérennité de ces places et rend moins lisible le budget de l'asile⁶³¹). Il est donc prévu

d'atteindre au total 103 064 places pour demandeurs d'asile au sein du dispositif national d'accueil à la fin de l'année 2021. L'instruction ministérielle publiée en janvier 2021 visait une ouverture de ces places « dès le premier trimestre 2021 »⁶³², mais le processus habituellement long pour accueillir les personnes hébergées, incluant les délais de l'appel à projet et, souvent, des travaux de mise en conformité des locaux, n'a pas permis d'atteindre cet objectif temporel.

Places d'hébergement pour demandeurs d'asile, 2011-2021

Source : ministère de l'Intérieur



Dans un contexte général de restrictions budgétaires, ce nouvel effort de création de places est important, d'autant qu'il porte principalement sur des places de CADA, dispositif pérenne proposant l'accompagnement le plus adapté aux demandeurs d'asile. L'augmentation des places en CAES est par ailleurs nécessaire pour la mise en œuvre du schéma national d'accueil, qui instaure un mécanisme d'orientation s'appuyant fortement sur ces dispositifs⁶³³.

Cette augmentation significative du parc d'hébergement pour demandeur d'asile n'est cependant pas suffisante pour répondre au sous-dimensionnement structurel du DNA, qui héberge moins d'un demandeur d'asile sur deux. L'objectif de couverture des besoins de 65% fixé

630 Données recueillies auprès de l'ensemble des associations responsables des lots régionaux du marché SPADA en France métropolitaine (Association Foyer Notre-Dame, Centre d'accueil social protestant (CASP), Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile).

631 Le sénateur Sébastien Meurant regrettait dans un rapport dédié à ces crédits une « volonté de diminuer artificiellement le volume des crédits portés à la politique d'immigration ». Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*. N° 138, 19 novembre 2020, Sébastien Meurant (rapporteur spécial), p.32.

632 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021*. *Op.cit.* p.3.

633 Sur le schéma national d'accueil, voir *infra* dans cette partie.

par le législateur pour la fin de l'année 2021⁶³⁴ repose sur des prévisions largement hypothétiques, et ne pourra être atteint du simple fait de cette augmentation du DNA. Le gouvernement mise notamment sur la création, au sein des « dispositifs de préparation au retour » (DPAR), de nouvelles places dédiées au départ volontaire des personnes déboutées, pour favoriser la sortie des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile et favoriser ainsi la rotation des places.

1 500 nouvelles places pour les « dispositifs de préparation au retour »

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit la création de 4 500 places dédiées aux demandeurs d'asile, mais également 1 500 places au sein de dispositifs de préparation au retour (DPAR). Le budget prévu pour la création de ces places en 2021 est de 14 millions d'euros, soit un prix de journée de 25,6 € par place, incluant une allocation journalière de subsistance. Que sait-on de ce dispositif, lancé à titre expérimental il y a cinq ans ?

En avril 2015, un premier « centre de préparation au retour » (CPAR) géré par la société d'économie mixte Adoma accueille quarante personnes en Moselle. Le dispositif est alors dédié aux personnes déboutées du droit d'asile faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Conditionné à l'engagement d'un prochain départ volontaire, l'hébergement permet aux bénéficiaires de percevoir une allocation journalière (en plus des aides au retour versées à l'arrivée dans le pays d'origine). Deux travailleurs sociaux accompagnent les hébergés, tandis que l'OFII intervient chaque semaine dans le centre. Les étrangers sont soumis à une mesure d'assignation à résidence pendant leur séjour, lequel ne peut excéder 45 jours, et les gendarmes se rendent régulièrement sur place pour vérifier leur présence. Une part importante d'entre eux ne restent pas dans le centre jusqu'au départ : un premier bilan réalisé après cinq mois de

fonctionnement fait état de 13 retours volontaires effectifs, 17 départs du centre avant le retour, 1 cas de régularisation, et 9 retours forcés⁶³⁵. En fin d'année 2015, la préfecture faisait état de 73% de retours (volontaires ou forcés) et 27 % de fuite⁶³⁶, tandis que l'OFII indiquait avoir accompagné 32 départs sur 67 entrées dans le centre (soit un ratio de 48%)⁶³⁷. Un bilan jugé suffisamment positif par les autorités pour développer le dispositif par la suite.

Un second centre de ce type a ouvert en novembre 2016 à Lyon, puis les CPAR se sont plus largement étendus en 2017 en Île-de-France, en PACA et en Alsace. En 2018, quinze centres étaient opérationnels et 1 648 personnes étaient rentrées volontairement dans leur pays d'origine depuis ces lieux. Un rapport parlementaire de juin 2019 listait seize centres répartis dans quinze départements dont il détaillait la capacité, et faisait état d'un taux d'éloignement « *supérieur à 80%* » pour les personnes accueillies en 2018, jugeant ce bilan « *satisfaisant* »⁶³⁸. En 2019, l'OFII indiquait avoir réalisé le retour de 1 370 personnes depuis 14 CPAR⁶³⁹.

En 2020, 130 nouvelles places ont été créées, portant la capacité du dispositif (devenu entretemps DPAR) à 1 100 places. Financées dans le cadre du « plan de relance » pour une période de deux ans, les 1 500 nouvelles places prévues en 2021 sont présentées dans l'annexe dédiée à ces crédits comme « *temporaires* » et visant à « *accroître la fluidité du parc d'hébergement en renforçant la lutte contre l'immigration irrégulière au moyen de dispositifs incitatifs au retour volontaire* »⁶⁴⁰. Interrogé par des députés, le gouvernement a indiqué que « *ces crédits sont en lien avec la crise sanitaire puisqu'ils visent à favoriser un hébergement rendu plus compliqué par la pandémie* »⁶⁴¹. En tout état de cause, 2 600 places devraient être disponibles fin 2021.

Ce dispositif présente un intérêt évident pour permettre d'héberger un public ayant un accès limité aux dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun. En proposant une option de sortie depuis les lieux d'hébergement pour demandeur d'asile, il participe par ailleurs à la fluidité du

634 Voir *supra* dans cette partie

635 L'Express, *Au cœur d'un foyer expérimental pour le retour au pays des déboutés du droit d'asile*, A. Laurent, 21 septembre 2015.

636 Le Républicain Lorrain, *Vitry : dernière étape avant retour au pays*, P. Marqué, 28 janvier 2016.

637 OFII, *Rapport d'activité 2016*, 1^{er} mars 2017, p. 24.

638 Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018*. N° 1990. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd. 5 juin 2019, p. 53.

639 OFII, *Rapport d'activité 2019*, 4 juin 2020, p. 45.

640 Projet de loi de finances 2021, annexe (bleu budgétaire) « plan de relance », p. 74.

641 Assemblée nationale, *Rapport n°3399 Op. cit.* p.46.

dispositif national d'accueil. Les données permettant d'apprécier sa pertinence demeurent cependant limitées, tout comme la visibilité sur les missions de ces lieux qui ne disposent pas de cahier des charges et ne figurent dans aucun texte législatif ou réglementaire. Un communiqué publié en octobre 2019 par la préfecture d'Ille-et-Vilaine, dans le cadre de l'ouverture d'un DPAR dans le département, apporte quelques éclairages sur le fonctionnement actuel de ces centres⁶⁴². Les personnes déboutées de leur demande d'asile semblent largement visées, mais le dispositif est plus largement « *destiné à des personnes en situation irrégulière ayant fait le choix d'adhérer à un programme de retour volontaire vers leur pays d'origine* ». L'hébergement est assorti d'un accompagnement « *assuré, d'une part, par [l'OFII], qui identifie les candidats et gère le suivi administratif de préparation au retour, et, d'autre part, par un opérateur, qui assure l'accompagnement social* ». Une « *allocation de subsistance d'un montant de 4 par personne et par jour* » est versée aux résidents pendant la durée de leur hébergement.

En 2020, 4 519 personnes avaient bénéficié d'un retour volontaire (depuis ces lieux ou en dehors)⁶⁴³, soit 49% de moins que l'année précédente (8 781)⁶⁴⁴, une baisse qui s'explique en partie par la crise sanitaire, qui complique fortement les déplacements internationaux. Ces retours ont principalement concerné les Géorgiens (25%) et les Albanais (24%)⁶⁴⁵.

Un schéma national d'accueil pour renforcer l'orientation régionale

Le ministère de l'Intérieur a publié le 18 décembre 2020 un « Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés » pour la période 2021-2023⁶⁴⁶. Dans une première partie, ce document rappelle certains objectifs en matière d'hébergement et d'instruction des demandes d'asile. Il énonce également quelques mesures visant à « *mieux accompagner tout au long du parcours les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale* » : renforcer la coordination des acteurs, faciliter l'accès aux droits, renforcer la prise en charge des vulnérabilités, conforter la politique d'intégration. Au-delà de ces orientations, déjà énoncées précédemment à plusieurs occasions – notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2021 – le schéma national d'accueil pose dans sa seconde partie le cadre de mise en œuvre d'une « orientation régionale » des demandeurs d'asile applicable dès le mois de janvier 2021.

Il s'agit de concrétiser plusieurs dispositions de la loi du 10 septembre 2018, qui a notamment ajouté dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) un mécanisme d'orientation des demandeurs d'asile d'une région vers une autre, dont la mise en œuvre était conditionnée par la publication de ce schéma national d'accueil déterminant la part des demandeurs d'asile à accueillir dans chaque région⁶⁴⁷. La loi de 2018 permet que cette orientation régionale puisse s'appliquer y compris sans hébergement, une possibilité inquiétante qui n'a pas été mise en œuvre par le ministère, lequel prévoit « *une orientation avec hébergement* ».

L'objectif principal affiché par le ministère est de « *rééquilibrer l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire* » en « *orientant mensuellement environ 2 500 demandeurs d'asile depuis l'Île-de-France vers les autres régions du territoire* ». Une part importante des demandes d'asile sont en effet enregistrées depuis la région parisienne : en 2020, 47% des demandes d'asile

642 Préfet de la région Bretagne, *Ouverture à Rennes d'un dispositif de préparation au retour (DPAR) pour les étrangers en situation irrégulière*, Communiqué de presse, 30 octobre 2019.

643 OFII, Publication Twitter du 18 février 2021.

644 OFII, *Rapport d'activité 2019*, 4 juin 2020, p. 94

645 OFII, Publication Twitter du 18 février 2021.

646 Ministère de l'Intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023*, 18 décembre 2020.

647 CESEDA, Art. L.551-1 s.

étaient enregistrées en Île-de-France, qui concentrait par ailleurs 52% des procédures Dublin au niveau national⁶⁴⁸.

Les dispositions législatives en vigueur depuis 2015 permettaient déjà d’orienter un demandeur d’asile vers une autre région que celle où sa demande est enregistrée, mais la complexité du système d’orientation (les possibilités d’orientation par les directions territoriales de l’OFII en dehors de leur territoire de compétence étaient réduites) et la saturation du dispositif national d’accueil, limitaient la mise en œuvre de ces mesures, qui n’étaient par ailleurs pas accompagnées d’une organisation pensée à l’échelle nationale. Ainsi, les demandeurs d’asile d’Île-de-France étaient parfois orientés vers un hébergement dans une autre région, mais à petite échelle (le schéma indique que cela concernait déjà 160 demandeurs d’asile par semaine en novembre et décembre 2020), et en fonction des seules places disponibles, sans prise en compte d’un objectif global et chiffré de répartition.

Avec ce nouveau schéma national d’accueil, tout demandeur d’asile se présentant en guichet unique sur le territoire d’une « région en tension » peut être orienté vers une autre région. Pour la première phase de mise en œuvre, prévue en 2021, l’orientation vers une autre région ne devrait en réalité intervenir que depuis l’Île-de-France, seule région considérée comme « excédentaire » car accueillant davantage de demandes en préfecture (46% d’après la simulation du ministère réalisée sur la moyenne mensuelle des flux entre septembre 2019 et janvier 2020) que la cible visée (23%). Cette dernière se base sur la population, le PIB par habitant, le taux de chômage et les capacités d’accueil pour chaque région. L’orientation pourra avoir lieu vers l’une des régions considérées comme « déficitaires », soit l’ensemble des régions métropolitaines à l’exception des Hauts-de-France et de la Corse. Peu d’orientations devraient avoir lieu vers les régions Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d’Azur, qui sont proches de la cible. Le schéma détaille le nombre de personnes qui seront orientées mensuellement vers chacune des régions, avec un objectif national de 1 000 orientations mensuelles jusqu’à fin mars 2021, 1 300 d’avril 2021 à fin 2021, puis 2 500 par la suite en fonction des éléments de bilan qui seront établis fin 2021.

Objectifs du schéma national d’accueil

Source : ministère de l’Intérieur

	Part des demandeurs d’asile enregistrés (sept 19 à jan 20)	Orientations mensuelles (avril à fin 2021)	Cible de rééquilibrage visée (2023)
Auvergne-Rhône-Alpes	9%	192	13%
Bourgogne-Franche-Comté	2%	150	5%
Bretagne	2%	122	5%
Centre-Val de Loire	3%	100	4%
Grand Est	9%	140	11%
Hauts-de-France	5%	0	5%
Île-de-France	46%	0	23%
Normandie	3%	130	5%
Nouvelle-Aquitaine	4%	192	9%
Occitanie	5%	192	7%
Pays de la Loire	7%	43	7%
Provence-Alpes-Côte d’Azur	6%	44	6%
TOTAL	100%	1 305	100%

Lors de son passage par l’OFII au sein d’un guichet unique pour demandeurs d’asile situé en Île-de-France, le demandeur d’asile pourra donc se voir proposer une place dans une autre région. Il sera orienté vers un CAES, qui jouera le rôle de « sas d’accueil » dans la région d’arrivée, et devra s’y rendre dans un délai de cinq jours au moyen d’un bon de transport remis par l’OFII. Il sera par la suite orienté depuis ce CAES vers une autre place du dispositif national d’accueil dans la région.

Si le demandeur d’asile refuse l’orientation proposée dans une autre région, ou s’il ne se rend pas dans le lieu d’hébergement vers lequel il a été orienté, il pourra se voir priver des conditions matérielles d’accueil (incluant l’allocation pour demandeurs d’asile). Dès lors que la région d’accueil aura été déterminée, le demandeur sera tenu de s’y maintenir. Il ne pourra en sortir que dans certains cas très précis (convocation de justice ou auprès des instances

d'asile) ou après avoir obtenu une autorisation de l'OFII dans les conditions, particulièrement complexes, fixées par le décret du 14 décembre 2018⁶⁴⁹, et dont les modalités de mises en œuvre n'ont pas été précisées. Cela s'appliquera à tous les demandeurs d'asile, que la région d'accueil soit celle de son arrivée ou qu'elle ait été déterminée suite au mécanisme d'orientation régionale. Le schéma national d'accueil a donc pour conséquence d'introduire une forme d'assignation à résidence régionale pour l'ensemble des demandeurs d'asile ainsi orientés.

La réussite du mécanisme de répartition introduit par le schéma national d'accueil et l'atteinte des objectifs mensuels énoncés précédemment dépendront du nombre de demandeurs d'asile arrivant chaque année, et supposeront une meilleure fluidité du dispositif national d'accueil, laquelle repose sur plusieurs facteurs encore hypothétiques (réduction de la durée d'instruction des demandes – l'objectif de réduction des délais de procédure à six mois, cité par le schéma, n'est envisagée que fin 2023 dans le projet de loi de finances 2021 –, augmentation du taux de transfert des demandeurs sous procédure Dublin, augmentation des sorties de réfugiés et de personnes déboutées de leur demande d'asile). À défaut, la saturation du dispositif national d'accueil, constatée dans toutes les régions, ne permettra pas de mettre en place le mécanisme de répartition prévu.

L'efficacité du schéma national est ainsi largement conditionnée par la mise en place de schémas régionaux – dont l'élaboration est prévue en 2021 – qui organisent à leur tour la répartition des demandeurs d'asile primo-arrivants à l'intérieur de chaque région. Les régions autres que l'Île-de-France reproduisent en effet l'écart constaté entre la ou les métropoles régionales, qui concentrent les arrivées, et les autres départements de la région. La création des CAES dans les métropoles – auxquels s'ajoute, en région Auvergne-Rhône-Alpes, le Centre de transit du Rhône⁶⁵⁰ – se traduira par une congestion plus forte des capacités d'hébergement, et par suite par un blocage de l'orientation directive depuis l'Île-de-France, si ces mêmes CAES

n'envoient pas les demandeurs d'asile qui y sont orientés, locaux ou franciliens, vers les places du DNA dans la région. Enfin, il faudra veiller à ce que le schéma national ne génère pas l'effet inverse de celui recherché : si les demandeurs d'asile d'Île-de-France sont orientés rapidement vers un CAES d'une autre région, tandis que ceux qui ont formulé leur demande d'hébergement directement dans ces régions restent sans solution, l'incitation sera forte de se rendre en Île-de-France – y compris vers des campements – pour y introduire leur demande. L'articulation entre les besoins locaux et l'orientation nationale constitue donc un enjeu majeur.

Par ailleurs, la loi prévoit que la région d'accueil ne soit pas seulement déterminée par l'OFII en fonction de la clé de répartition, mais également « *en tenant compte des besoins et de la situation personnelle et familiale du demandeur au regard de l'évaluation [de vulnérabilité] et de l'existence de structures à même de prendre en charge de façon spécifique les victimes de la traite des êtres humains ou les cas de graves violences physiques ou sexuelles* »⁶⁵¹. La mise en œuvre de cette possibilité devra être suivie attentivement.

Un arrêté du 7 avril 2021 permet l'application des dispositions prévues dans le schéma national d'accueil, lequel ne concerne pas les régions outre-mer⁶⁵². Un comité stratégique associant les services de l'État et les associations se réunira semestriellement pour faire le bilan des actions portées par le schéma national d'accueil, avec une première réunion fixée à l'été 2021.

649 Décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile. NOR : INTV1826113D

650 Créé en 1997, le Centre de transit du Rhône est situé à Lyon et à Villeurbanne, avec une capacité de 250 places.

651 CESEDA, Art. L.551-3.

652 Arrêté du 7 avril 2021 pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR : INTV2107330A.

Quelles conditions matérielles d'accueil pour les mineurs accompagnants ?

Le Conseil d'État, dans deux arrêts du 20 décembre 2019⁶⁵³ et du 27 janvier 2021⁶⁵⁴, a apporté des précisions sur le bénéfice des conditions matérielles d'accueil pour les mineurs accompagnants formulant une demande d'asile en leur nom propre, après le rejet définitif de la demande des parents.

Dans la décision de décembre 2019, la Haute juridiction administrative a considéré qu'un enfant né après le rejet définitif de la demande d'asile de ses parents, et pour lequel ces derniers ont présenté une demande d'asile en son nom, doit pouvoir bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès lors que « *l'enfant est titulaire d'une attestation de demande d'asile et que ses parents ont accepté les conditions matérielles d'accueil* ». Par conséquent, l'OFII doit héberger l'enfant avec les membres de sa famille et lui verser l'allocation pour demandeur d'asile par l'intermédiaire de ses parents, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande d'asile. Cette décision du Conseil d'État s'applique par analogie au mineur entré en France après le rejet définitif de la demande d'asile de ses parents, quand une demande d'asile est faite en son nom.

Cette jurisprudence a été complétée en janvier 2021. Dans cet affaire, l'OFII contestait une décision du juge des référés enjoignant d'accorder le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à une famille dont la mère, déboutée le 29 août 2019, avait présenté une demande d'asile le 4 octobre 2019 pour son fils né au cours de l'examen de sa demande d'asile (et non pas après, comme dans la décision

de décembre 2019), en tenant compte de l'ensemble des membres du foyer. Le Conseil d'État a d'abord précisé que la demande d'asile présentée au nom du mineur né ou entré en France au cours de l'examen de la demande d'asile de ses parents postérieurement au rejet définitif de leur propre demande doit être regardé comme une demande de réexamen. Par conséquent, la haute juridiction administrative a estimé que l'OFII peut refuser d'accorder le bénéfice des conditions matérielles d'accueil dans ces situations. Néanmoins, l'Office doit procéder à un « *examen au cas par cas tenant notamment compte de la présence au sein de la famille du mineur concerné* » : en d'autres termes, la décision portant sur l'attribution des CMA doit prendre en compte la vulnérabilité du demandeur comme exigé par la loi. Par ailleurs, lorsque l'OFII propose les conditions matérielles d'accueil et que les parents les acceptent, comme c'était le cas en l'espèce, l'Office est tenu d'héberger l'ensemble des membres de la famille et de verser aux parents l'allocation pour demandeur d'asile jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande du mineur. Le montant de l'allocation doit être calculé en fonction « *du nombre de personnes composant le foyer du demandeur d'asile* ».

Ainsi, la date à laquelle l'enfant est né ou entré en France (avant ou pendant la demande d'asile d'une part, après d'autre part) est le critère principal permettant de déterminer si lui et sa famille pourront bénéficier des conditions matérielles d'accueil lorsqu'une demande d'asile est présentée en son nom seul postérieurement au rejet définitif de la demande de ses parents.

		Type de demande	Attribution des CMA	Commentaire
Situation 1 (décision CE déc. 2019)	Enfant né ou arrivé en France après le rejet définitif de la demande d'asile des parents	Première demande	L'enfant doit bénéficier des CMA. Toute la famille doit être concernée par l'orientation vers l'hébergement et l'ADA doit être calculée selon nombre de personnes composant le foyer.	Situation similaire à celle dans laquelle les parents n'auraient pas fait de demande d'asile.
Situation 2 (décision CE janv. 2021)	Enfant né ou arrivé en France pendant la procédure d'asile des parents	Réexamen	Examen au cas par cas par l'OFII. S'il accorde les CMA, toute la famille doit être concernée par l'orientation vers l'hébergement et l'ADA doit être calculée selon le nombre de personnes composant le foyer.	Situation similaire à celle dans laquelle l'enfant serait présent lors de l'enregistrement de la demande d'asile des parents.

653 CE, 20 décembre 2019, n° 436700.

654 CE, 6^{ème} – 5^{ème} chambres réunies, 27 janvier 2021, n°445958.

Allocation pour demandeurs d'asile

Vers une plus grande sincérité budgétaire

En 2019, la loi de finances avait prévu un montant de 335,8 millions d'euros pour financer l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) : les dépenses ont finalement atteint 511,7 millions d'euros⁶⁵⁵. Constatant cette sous-budgétisation, qui se répète depuis plusieurs années, la Cour des Comptes avait alors souligné en mai 2020 que cela posait « *un enjeu de sincérité vis-à-vis des prévisions en matière d'asile* »⁶⁵⁶.

En 2020, le versement de l'ADA a représenté 481,5 millions d'euros pour le budget de l'État⁶⁵⁷, alors que la loi de finances initiale prévoyait 448 millions d'euros⁶⁵⁸. Lors des débats autour du projet de loi de finances 2020, des députés de la majorité avaient jugé le montant « *plus pertinent que celui figurant dans les précédentes lois de finances* » tout en soulignant qu'il ne pouvait « *garantir une complète couverture des besoins dans le cas notamment où l'évolution de la demande d'asile en 2020 différerait de celle projetée* »⁶⁵⁹. Alors que l'évolution de la demande a connu une baisse exceptionnelle et inattendue (le projet de loi de finances 2020 prévoyait une stabilisation de la demande cette année), l'écart entre le budget prévisionnel et le budget réalisé (+7%) demeure donc significatif, mais bien moindre que les années précédentes.

La dotation prévue pour l'ADA en 2021 est de 459,3 millions d'euros (dont 7,4 millions d'euros de frais de gestion), en hausse de 2,5% par rapport à la loi de finances initiale 2020. Cette légère hausse du budget de l'ADA doit être nuancée : si l'on se réfère aux dépenses réelles de l'année 2020, la dotation prévue pour 2021 constituerait une baisse d'environ 5%. Cette prévision constitue une « hypothèse relativement crédible » d'après un rapport rédigé par des députés de la majorité dans le cadre du projet de loi de finances 2021⁶⁶⁰.

Interrogé dans ce cadre, le ministère de l'Intérieur a justifié la baisse importante par rapport au budget 2019 (les prévisions se basant sur un nombre d'arrivées similaire à cette année-là) par les éléments suivants : la dépense mensuelle de l'ADA connaît une trajectoire descendante ; la durée de traitement des demandes devrait être plus courte en 2021 qu'en 2019 ; le nombre de places sera plus important en 2021 ; les mesures de gestion et de contrôle de l'ADA vont se poursuivre notamment par le biais de l'échange de données entre les SIAO et l'OFII⁶⁶¹ ; enfin, le nombre de transferts Dublin est en progression⁶⁶².

Budget dédié à l'allocation pour demandeurs d'asile (frais de gestion inclus), 2016-2021

Source : ministère de l'Économie, des finances et de la relance

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget prévu (en M€)	148,76	220	317,67	335,83	448	459,3
Budget réalisé (en M€)	346,15	348,81	424,23	492,5	481,5	
Écart entre la prévision et la réalisation	+133%	+59%	+34%	+47%	+7%	

655 Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Op.cit. p. 88.

656 *Ibid.*

657 Au total, 493 millions d'euros ont été versés aux demandeurs d'asile au titre de l'ADA, mais une partie des sommes n'a pas été prélevée du budget de l'État mais de la trésorerie de l'Agence de service et de paiement (ASP). Voir Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 38.

658 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 38.

659 Assemblée nationale, *Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2772)*, Joël Giraud (rapporteurs spéciaux : Jean-Noël Barrot, Alexandre Holroyd), 10 octobre 2019, p. 32.

660 Assemblée nationale, *Rapport n°3399 Op. cit.* p.25.

661 Sur cet enjeu, voir Forum réfugiés-Cosi, *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, édition 2020. P. 129. Le rapport parlementaire évoqué ici indique que, d'après le ministère de l'Intérieur, les SIAO de 39 départements transmettaient (« de manière hétérogènes ») leurs données à l'OFII à l'automne 2020.

662 Assemblée nationale, *Rapport n°3399 Op. cit.* p. 26.

Un nombre de bénéficiaires stable en 2020

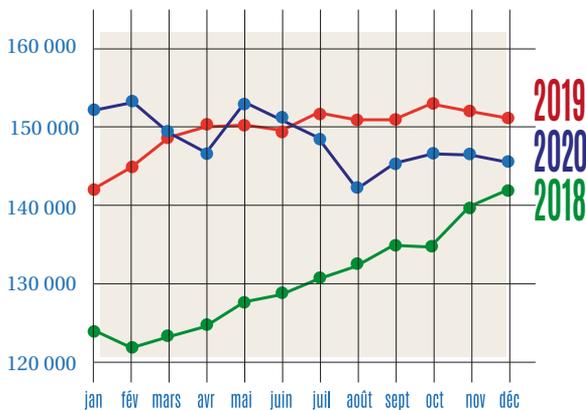
En 2020, l'allocation était versée en moyenne à 148 353 bénéficiaires à la fin de chaque mois (149 604 l'année précédente)⁶⁶³, ce qui représente 105 405 ménages en moyenne mensuelle, en baisse de 1% par rapport à 2019 (106 571 ménages)⁶⁶⁴.

Le montant additionnel attribué aux demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil qui ne disposent pas d'un hébergement a été versé à 62 000 ménages en 2020, et le montant moyen versé par mois représente 390 € par ménage⁶⁶⁵. Les mesures exceptionnelles adoptées dans le cadre de la crise sanitaire ont permis de prolonger le versement de l'ADA jusqu'au 31 mai pour les demandeurs d'asile déboutés et jusqu'au 30 juin pour les réfugiés, pour les personnes qui avaient cessé d'y être éligibles pendant le premier confinement⁶⁶⁶. Cette disposition a concerné 3 791 ménages, pour un coût total de 3,2 millions d'euros⁶⁶⁷.



Nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile à la fin du mois, 2018 - 2020

Source : OFII



	2018	2019	2020
Janvier	123 343	141 449	151 628
Février	121 401	144 370	152 103
Mars	122 647	148 635	149 493
Avril	124 176	150 322	147 078
Mai	127 593	150 359	152 642
Juin	128 440	149 773	150 536
Juillet	130 518	151 886	149 889
Août	131 871	151 016	141 331
Septembre	134 988	150 799	145 466
Octobre	134 661	152 923	147 417
Novembre	139 919	152 326	147 399
Décembre	141 968	151 386	145 253

663 OFII, Indicateurs mensuels publiés sur Twitter entre février 2020 et janvier 2021.

664 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 38.

665 *Ibid.*

666 Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (1) NOR : PRMX2009367L, Art. 17

667 Projet de loi de règlement 2020 – *Op.cit.*, p. 38.

Des difficultés persistantes liées à la carte de paiement

Les conséquences pour les demandeurs d'asile qui avaient été pressenties au moment du remplacement de la carte de retrait pour une carte de paiement, sur laquelle est versée l'ADA, se sont confirmées au cours de l'année 2020 : difficultés pour faire ses courses dans les épiceries sociales et/ou solidaires, au marché ou à la boulangerie, impossibilité de laver son linge dans une laverie automatique, impossibilité de payer les frais de cantine, impossibilité de payer les frais d'hébergement chez les particuliers pour les demandeurs non hébergés dans le DNA, etc. La mise en place d'une carte de paiement oblige donc les demandeurs à se diriger vers les grandes enseignes munies de terminaux de paiement électronique (TPE), lesquelles pratiquent souvent des prix plus élevés. Par ailleurs, les membres d'un même ménage ne disposent que d'une seule carte, ce qui empêche l'autonomie des dépenses de chacun qui était rendue possible en disposant d'argent liquide. La carte est parfois confiée à des tiers qui effectuent leurs achats et rendent de l'argent liquide, les dispositifs de *cash back* mis en avant par l'OFII au moment de la mise en place de la carte étant rares. Une difficulté est par ailleurs apparue au cours de l'été 2020 : plusieurs commerçants et grandes enseignes ont refusé la carte de paiement de l'OFII, en raison d'une commission de 3% qui leur était prélevée par le prestataire de la carte (Up) pour chaque paiement effectué avec celle-ci. À la demande de l'OFII, le prestataire Up a finalement adressé un courrier à chaque commerçant, annulant la facture liée à cette commission. Aujourd'hui cependant, de nombreux commerçants, persuadés que cette facturation s'applique toujours, refusent la carte ADA.

Comme cela a été souligné par de nombreux acteurs de l'asile dès 2019⁶⁶⁸, ce dispositif est donc inadapté pour répondre aux besoins quotidiens des demandeurs d'asile. Ce constat a été partagé en 2020 par le Défenseur des droits⁶⁶⁹ et par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)⁶⁷⁰.

La raison d'être de ce changement de carte reposait notamment sur une recherche d'économies budgétaires, chaque retrait ou tentative de retrait entraînant des frais facturés à l'OFII. Le passage à une carte de paiement devait donc supprimer ces frais, mais l'économie visée n'apparaît pas dans les documents budgétaires disponibles. La part des frais de gestion dans le budget de l'ADA (dont une partie non connue est allouée à la gestion de la carte) a en effet augmenté en 2020 pour représenter 1,2% du montant total de l'ADA, contre 1% en 2019 et 1,1% en 2018. Les documents budgétaires indiquent que « *cette progression s'explique par le renouvellement du marché du prestataire de l'ASP, le remplacement de l'intégralité des cartes en circulation, ainsi que par les coûts induits pour adapter les systèmes d'information au passage d'une carte de retrait à une carte de paiement* »⁶⁷¹. En 2021, il est prévu que les frais de gestion représentent 1,6% du budget de l'ADA. Complicant fortement le quotidien des demandeurs d'asile, et ne représentant pas *a priori* d'intérêt pour les finances publiques, le passage d'une carte de retrait à une carte de paiement continue de poser question, et le remplacement par une carte mixte (paiement et retrait) apparaît pertinent.

Frais de gestion de l'ADA, 2018-2021

Source : ministère de l'Économie, des finances et de la relance

	2018	2019	2020	2021 (prévision)
Budget total de l'ADA (en millions d'euros)	424,2	492,5	481,6	459,3
Dont frais de gestion (en millions d'euros)	4,7	4,8	6	7,4
Part des frais de gestion dans le budget total	1,1%	1%	1,2%	1,6%

Par ailleurs, en raison de l'obsolescence programmée par le prestataire des puces de ces cartes, chaque carte a dû être renouvelée avant le 1^{er} septembre 2020. Cela s'est traduit par une surcharge de travail pour les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'asile qui se sont vu chargés par l'OFII de l'organisation relative à la remise

668 Voir notamment : CASP, Coallia, Fédération des acteurs de la solidarité, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, *Allocation pour demandeurs d'asile : une réforme précipitée et inadaptée qui dégrade les conditions d'accueil*, Communiqué de presse, 16 septembre 2020.

669 Défenseur des droits, *Décision n°2020-147 relative à la réforme de la carte bancaire sur laquelle est versée mensuellement l'allocation pour demandeurs d'asile*, 10 juillet 2020.

670 CNCDH, *Déclaration relative à la nouvelle carte de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile*, 28 janvier 2020.

671 Projet de loi de règlement 2020 – *Op.cit.*, p. 39.

des nouvelles cartes. Cette opération d'envergure s'est conjuguée à la reprise d'activité en sortie de confinement dans un contexte sanitaire difficile et pesant qui a fortement compliqué le travail des équipes du fait de la nécessité de mettre en place l'ensemble des mesures sanitaires. Elle n'aurait pu être menée à bien sans le concours étroit des SPADA qui ont fortement contribué à la réussite de cette opération. Lorsque cela a été possible, des agents de l'OFII ont ainsi été accueillis par les structures et ont pu bénéficier des compétences des équipes en matière de logistique et de gestion des flux, afin de faciliter le quotidien des demandeurs. Le renouvellement a parfois été moins aisé. Certains demandeurs d'asile (parfois distants de plus de 100km) ont ainsi dû se déplacer vers les directions territoriales, dans un contexte de réduction drastique des moyens de transport.

Un plan pour améliorer la prise en charge des vulnérabilités

Le plan intitulé « 10 actions pour renforcer la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés », couramment appelé « Plan vulnérabilités », a été diffusé en mars 2021 par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur⁶⁷², après une phase d'élaboration intégrant la consultation de nombreux acteurs, associations comprises. Il affiche une double ambition : mieux repérer et mieux protéger les publics ciblés. Ceux-ci sont notamment les mineurs non accompagnés (MNA), les femmes victimes de violences, les personnes à mobilité réduite, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes issues de la communauté LGBTI+, enfin les personnes atteintes de maladies graves ou souffrant de troubles mentaux.

La directive européenne Accueil de 2013 faisait déjà de l'identification et de la prise en charge de ces vulnérabilités des obligations pour les autorités nationales. Actuellement, ces missions sont limitées par de nombreux facteurs : questionnaire de l'OFII portant sur le seul repérage de vulnérabilités de santé manifestes, acteurs

de l'accompagnement disposant de peu d'outils et de ressources pour l'identification et l'orientation, dispositif national d'accueil sous-dimensionné, places d'hébergement dédiées encore peu nombreuses, faible usage, par les instances de l'asile, des adaptations de procédure pour les personnes vulnérables.

Inscrit dans le cadre des orientations de la Stratégie nationale sur l'intégration arrêtée en 2018⁶⁷³ et du Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile défini en 2020⁶⁷⁴, le plan décline les deux axes en dix actions :

Mieux repérer :

1. mise en place d'un « rendez-vous santé » dès l'enregistrement de la demande d'asile ;
2. création d'un réseau de « référents vulnérabilités » parmi les acteurs de l'asile, pour développer la coordination et le partage d'informations ;
3. développement de la formation au repérage des vulnérabilités par la DGEF et par l'OFPRA ;
4. mise en place d'un repérage précoce des vulnérabilités dès l'entrée dans la procédure, notamment par les structures de premier accueil (SPADA) ;
5. développement de campagnes d'information ciblées en direction des usagers vulnérables.

Mieux protéger :

1. développement de places spécialisées au sein du parc d'hébergement pour les victimes de traite, les femmes victimes de violences, les demandeurs d'asile et réfugiés LGBTI+ vulnérables, et les personnes à mobilité réduite ;
2. développement de la collaboration et de l'information des professionnels de santé sur la prise en charge du psycho-trauma ;
3. présence médicale dans chaque centre d'hébergement ;
4. accès à la procédure d'asile des MNA par une coopération renforcée et une procédure d'enregistrement spécifique ;
5. renforcement de la prise en charge médicale des réfugiés réinstallés.

672 Ce document n'était pas encore rendu public au moment de la rédaction de cet ouvrage.

673 DIHAL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.

674 Ministère de l'Intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023*, 18 décembre 2020.

Le plan entend ainsi favoriser la construction d'un parcours lisible pour l'usager et une prise en charge efficace et adaptée de ses besoins. L'identification précoce des vulnérabilités constitue l'un des principaux enjeux, au regard des difficultés actuelles pour repérer puis rediriger le public concerné, ce qui a pour effet de diminuer la portée des dispositifs dédiés.

Si ce plan gouvernemental contient des avancées notables, on notera l'absence de moyens financiers spécifiques, les recommandations portant surtout sur la coordination et la mutualisation des ressources existantes, souvent sous-dimensionnées. Un comité stratégique se réunira deux fois par an sous le pilotage de la DGEF, pour l'évaluation et le suivi des actions.

Une autre réserve porte sur la mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2020, d'un délai de carence de trois mois pour l'accès des demandeurs d'asile à l'assurance maladie, ce qui pose de nombreuses difficultés en matière d'accès aux soins, en contradiction avec la philosophie du « Plan vulnérabilités ».

Accès aux soins : un délai de carence aux effets délétères

Le 1^{er} janvier 2020 est entré en vigueur le décret du 30 décembre 2019⁶⁷⁵ instaurant un délai de carence de trois mois pour l'affiliation des demandeurs d'asile à la protection universelle maladie (PUMa). Cette mesure a suscité de nombreuses inquiétudes au sein de la société civile⁶⁷⁶. Forum réfugiés-Cosi et plusieurs autres associations ont contesté devant le Conseil d'État⁶⁷⁷ la légalité de cette mesure, qu'elles estiment notamment contraire au droit européen. Plus largement, la mise en œuvre de cette réforme pose d'importantes difficultés, relevées sur de nombreux territoires⁶⁷⁸.

Tout d'abord, le délai de carence a pour effet de compliquer voire de rendre impossible la prise en charge de certains soins pendant les premiers mois de la demande d'asile. En effet, pendant cette période, les demandeurs ne peuvent pas consulter directement un médecin généraliste ou un spécialiste, et doivent alors se tourner vers les permanences d'accès aux soins de santé (PASS). Celles-ci, qui ont pour mission de faciliter l'accès aux soins des personnes sans couverture médicale, doivent permettre aux individus d'accéder si besoin à tous types d'examen médicaux (radiographie, analyse par un laboratoire de biologie médicale, échographie, etc.) ainsi qu'à des médecins spécialistes. Toutefois, ces dispositifs sont engorgés, si bien que les délais d'obtention d'un rendez-vous sont souvent longs. Ils sont parfois difficiles d'accès, particulièrement en zone rurale : les demandeurs d'asile doivent alors voyager plusieurs heures en bus pour s'y rendre. En outre, il est souvent très difficile, voire impossible, d'obtenir un rendez-vous avec un spécialiste *via* la PASS, notamment pour les soins dentaires ou ophtalmologiques. Certaines PASS ne prennent en charge que les soins considérés comme urgents, les soins considérés comme non-urgents étant alors soit repoussés jusqu'à l'obtention de la PUMa, soit simplement refusés. En résumé, les PASS ne répondent pas toujours de manière satisfaisante aux besoins médicaux des demandeurs d'asile⁶⁷⁹.

Les urgences hospitalières sont également sollicitées, à défaut de possibilité d'accès aux médecins de ville, mais seuls les soins considérés comme « urgents et vitaux »⁶⁸⁰ sont dispensés sans facturation. Ainsi, les demandeurs d'asile se voient régulièrement facturer par les urgences hospitalières – mais aussi par les PASS – des examens médicaux (radiographies ou analyses médicales) très onéreux. Dès le début de leur demande d'asile, ils contractent ainsi des dettes parfois très élevées, alors qu'ils ne disposent que de très peu de ressources.

675 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

676 Forum Réfugiés-Cosi, «L'asile en France et en Europe : 2000-2020 état des lieux et perspectives», juin 2020 p 137-138

677 A la date de rédaction de ce rapport, la décision du Conseil d'État n'était pas connue.

678 Les éléments figurant ici sont issus d'une enquête menée par Forum Réfugiés-Cosi d'avril à mai 2021 dans 44 dispositifs d'accompagnements et d'hébergement pour demandeurs d'asile (SPADA, CAES, CADA, HUDA), dans 22 départements.

679 *Ibid*

680 Le périmètre du dispositif de soins urgents et vitaux (DSUV) a été précisé par une circulaire du 16 mars 2005 qui inclut les soins dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne, ou d'un enfant à naître ; les soins destinés à lutter contre propagation d'une maladie ; l'ensemble des soins dispensés à une femme enceinte et au nouveau-né (examens de prévention, accouchement...) ; les interruptions de grossesse (IVG), qu'ils soient pour motifs médicaux ou volontaires ; Les soins prodigués aux mineurs

Par ailleurs, le délai de carence complique la prise en charge, déjà difficile, des besoins en santé mentale des demandeurs d'asile. Dans certaines villes, aucun dispositif ne répond aux besoins en santé mentale, urgents ou non, des personnes ne disposant d'aucune couverture santé. Les demandeurs doivent donc attendre la fin du délai de carence pour obtenir une prise en charge psychiatrique. Lorsque ces dispositifs existent, les délais de rendez-vous sont souvent très longs. Il est ainsi difficile d'obtenir une prise en charge psychologique ou psychiatrique durant les premiers mois de la demande 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.

Les difficultés générées par le délai de carence ne constituent pas seulement un recul dans l'accès aux soins pour les demandeurs d'asile : ils ont 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'OFPPRA. 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 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'OFPPRA⁶⁸¹ (hors mutilation sexuelle), notamment lorsqu'il doit être produit par un spécialiste.

L'instauration du délai de carence de trois mois entrave également la réalisation d'exigences légales qui reposent sur la consultation d'un médecin dans les premiers temps de la demande d'asile. En effet, le cahier des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile prévoit l'organisation d'une visite médicale dès l'admission du demandeur. Or, en raison des difficultés mentionnées ci-dessus, près de la moitié des lieux d'hébergement consultés

ne peuvent assurer cette visite médicale obligatoire. Certaines PASS, submergées, refusent de la prendre en charge. L'absence de protection universelle maladie pendant plusieurs mois complique en outre fortement la possibilité pour le demandeur de faire une demande de titre de séjour pour soins parallèlement à sa demande d'asile, alors que celle-ci doit désormais être présentée dans un délai de trois mois suivant l'enregistrement de la demande d'asile, sous peine d'irrecevabilité⁶⁸². Cette demande repose sur la fourniture d'un dossier médical complet qui suppose une consultation par un médecin, et parfois des examens médicaux approfondis qui ne peuvent généralement pas être réalisés sans la PUMa.

En pratique, le délai de carence ne s'applique pas partout de la même manière. Il existe en effet de grandes diversités de pratiques au sein des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) concernant la date à laquelle court le délai de carence (normalement applicable à partir de l'entrée sur le territoire français) : date de premier enregistrement au GUDA figurant sur l'attestation de demande d'asile (situation la plus fréquente), pré-enregistrement en SPADA, date de domiciliation à la SPADA (quelques jours après l'enregistrement au GUDA), date de l'entrée en France sur présentation d'un billet d'avion (plus rare).

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, alors même que les instances de l'asile sont engagées à réduire les délais d'instruction de la demande d'asile. Par suite, certains demandeurs d'asile obtiennent le bénéfice de la protection internationale sans que leurs droits à la protection universelle maladie n'aient pu être ouverts.

L'absence d'affiliation à la protection universelle maladie empêche par ailleurs les demandeurs d'asile d'obtenir une réduction pour leur titre de transport dans les collectivités territoriales où le bénéfice de cette réduction dépend de l'affiliation à la PUMa.

681 CESEDA, article L.723-5

682 CESEDA, article D.311-3-2

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. Alors que les problématiques sanitaires ont connu une acuité particulière avec l'épidémie de Covid-19 et ont mis en lumière la nécessité de mettre en œuvre des politiques de santé publique incluant l'ensemble des personnes résidant sur le territoire, l'annulation de cette mesure paraît s'imposer.

Un accès limité aux soins de santé pour les personnes en procédure d'apatridie

*« Plus qu'une crise sanitaire, la pandémie du COVID-19 s'est transformée en une crise des droits qui nous concerne tous. Pourtant, cela ne nous affecte pas tous de la même manière. »*⁶⁸³ Telles sont les paroles du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans l'avant-propos du rapport sur l'apatridie et le droit à la santé publié par le Réseau européen sur l'apatridie (*European Network on Statelessness – ENS*), dont Forum réfugiés-Cosi est membre, et à laquelle l'association a participé. Le rapport de l'ENS souligne les différents défis rencontrés par les apatrides pour accéder aux soins de santé dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et dressent des recommandations pour lever ces obstacles.

La jouissance des droits des apatrides, y compris le droit à la santé, varie considérablement d'un pays à l'autre, en grande partie en raison du manque de mécanismes permettant d'identifier et de déterminer qui est apatride dans un pays donné. En France, les personnes en procédure d'apatridie auprès de l'OFPPRA – et qui n'ont pas entamé de procédure d'asile en parallèle – ne disposent pas d'un droit au séjour et sont donc considérées comme étant en situation irrégulière. À ce titre, ils ne peuvent bénéficier que de l'Aide médicale d'État, sous réserve de prouver leur présence en France depuis au moins trois mois, ou du dispositif de « soins urgents et vitaux » auprès des établissements de santé en cas d'urgence. Dès lors que le statut d'apatride est reconnu, les personnes peuvent bénéficier de la protection maladie universelle dès lors qu'ils résident en France depuis trois mois au moins.

Mayotte : vers une amélioration des conditions d'accueil

À Mayotte, 101^{ème} département français, le cadre juridique de l'asile connaît de nombreuses dérogations, et des violations des droits des personnes étrangères y sont régulièrement documentées⁶⁸⁴. Les demandeurs d'asile présents sur l'île ne bénéficient pas de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Ils peuvent seulement bénéficier de bons alimentaires de 30 euros par mois (soit un montant journalier de 1 €, contre 14,2 € par jour en métropole pour un demandeur non-hébergé et 6,80 € en cas d'hébergement). Jusqu'à début 2021, il n'existait que 105 places (dont 50 créées fin 2020) proposant aux personnes les plus vulnérables un accueil pour une durée limitée à un mois, renouvelables deux fois, au sein d'un centre d'hébergement d'urgence géré par l'association Solidarité Mayotte. Ces places ne font toutefois pas partie du dispositif national d'accueil, et il n'existe pas de centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA). Les centaines de demandeurs d'asile en instance⁶⁸⁵ ne sont donc pas hébergés dans leur grande majorité.

C'est sur ce cadre dérogatoire que le Conseil d'État a été amené à se prononcer en mars 2021⁶⁸⁶. La Haute juridiction administrative a été saisie par une demandeuse d'asile d'origine burundaise qui s'était vue privée de bons alimentaires à la suite d'une décision de rejet de l'OFPPRA en avril 2020, alors qu'elle avait déposé un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La requérante vivait sans ressource avec son fils âgé de onze ans dans une habitation avec douze autres personnes, alors que sa demande était encore en cours d'examen. Après avoir vu sa demande visant à se voir attribuer des conditions d'accueil rejetée devant le tribunal administratif de Mayotte, la requérante a saisi le Conseil d'État.

Dans sa décision du 12 mars 2021, le Conseil d'État s'est prononcé à la fois sur la durée des conditions matérielles d'accueil à Mayotte et sur le contenu de ces conditions d'accueil. Concernant la durée, le Conseil d'État a rappelé que l'OFII a l'obligation de faire bénéficier les demandeurs

683 European Network on Statelessness, *Situation assessment of statelessness health, and COVID-19 in Europe*, avril 2021.

684 Voir par exemple : Défenseur des droits, *Établir Mayotte dans ses droits*, 11 février 2020

685 Près de 1 900 demandeurs d'asile ont été orientés vers le GUDA de Mayotte en 2020, et 1 200 étaient en attente d'un rendez-vous à la fin de l'année.

686 CE, 12 mars 2021. Décision 448453.

d'asile des conditions matérielles d'accueil « *jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur leur demande d'asile* ». Le dispositif alors en place ne permettait de séjourner que trois semaines au sein des places dédiées, renouvelables trois fois. D'autre part, le juge a estimé que le contenu des conditions matérielles d'accueil était contraire au droit européen. Reprenant les termes de la directive dite « accueil », il indique que les conditions matérielles d'accueil doivent permettre d'assurer à la demandeuse d'asile ainsi qu'à son fils « *un niveau de vie qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ».

Suite à cette décision, les conditions d'accueil doivent être amenées à évoluer sur l'île. Tout d'abord, les demandeurs d'asile devraient bénéficier des conditions d'accueil jusqu'à la fin de leur procédure d'asile (une évolution non encore mise en œuvre au moment de la rédaction de ce rapport). Bien que la Haute juridiction administrative n'ait pas indiqué de quel ordre devait être l'amélioration des conditions d'accueil sur les autres aspects, il a précisé, s'agissant de l'allocation, que « *cette aide matérielle doit prendre en compte la circonstance qu'il ne leur est pas proposé d'hébergement* ». Cela suppose donc une augmentation de l'aide financière apportée aux nombreux demandeurs d'asile à Mayotte non-hébergés et/ou des capacités d'hébergement pour demandeurs d'asile sur l'île. Des annonces ont été faites en ce sens en avril 2021, ce qui devrait permettre de faire passer la capacité d'accueil pour demandeurs d'asile de 105 à 170 places (avec cependant une rotation nécessairement moindre, donc au final moins de personnes hébergées, puisque l'accueil doit désormais durer tout au long de la procédure). Concernant l'allocation financière, le Conseil d'État estimait dans une décision de janvier 2018, portant sur l'ADA en métropole et déclinant un principe posé précédemment par le juge européen⁶⁸⁷, que l'allocation financière pour demandeurs d'asile doit être « *d'un montant suffisant pour leur permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location* »⁶⁸⁸. Néanmoins, il n'est pas exigé que ces aides soient revalorisées au même niveau que celles de la

métropole. En effet, le Conseil d'État, dans une décision de décembre 2016, avait indiqué que la différence de traitement prévue par le droit français entre les demandeurs d'asile à Mayotte et en métropole n'est pas contraire aux objectifs de la directive Accueil⁶⁸⁹.

Accueil des mineurs non accompagnés : éclairage statistique

Considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement, les étrangers de moins de 18 ans ne disposant pas d'un représentant légal sur le territoire français sont éligibles au système de protection de l'enfance de droit commun⁶⁹⁰, qu'ils ne peuvent cependant intégrer qu'au terme d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement. Leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge. Les débats autour de l'accueil de ces jeunes se fondent très souvent sur des statistiques erronées, parfois relayées au plus haut niveau politique ou par des instances reconnues. Les données fiables et consolidées sont finalement assez rares en la matière, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans une décision du 8 octobre 2020⁶⁹¹.

Mineurs non accompagnés confiés à l'Aide sociale à l'enfance

Sur l'ensemble de l'année 2020, la mission MNA du ministère de la Justice – en charge de la mise en œuvre du mécanisme de répartition nationale – fait état de 9 501 mineurs confiés aux conseils départementaux par décision de justice en 2020⁶⁹², soit le plus bas niveau de ces dernières années (-43% par rapport à 2019, où 16 760 MNA avaient été admis à l'ASE). Le détail sur le profil de ces jeunes admis en 2020 n'était pas disponible à la date de publication de ce rapport⁶⁹³.

Ces 9 501 MNA ne représentent pas l'ensemble des jeunes suivis tout au long de l'année : certains sont arrivés en cours

687 CJUE, 27 février 2014, *Saciri*.

688 CE, 17 janvier 2018. Décision 410280.

689 CE, 23 décembre 2016, Décision 394819.

690 Code civil, article L.375

691 Cour des comptes, *La prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés*, 8 octobre 2020

692 Ministère de la Justice, *Mission mineurs non accompagnés, Statistiques MNA 2020* (tableau en ligne)

693 Elles figurent dans le rapport d'activité de la mission MNA du ministère de la Justice, normalement publié avant l'été.

d'année, ou sont repartis cette même année, et l'ASE suit également des jeunes admis les années précédentes.

Concernant le nombre de MNA présent à l'ASE à la fin de l'année, il pourrait être issu du calcul de la clé de répartition nationale qui se base en partie sur le « *nombre de mineurs effectivement pris en charge par le département* » au 31 décembre de l'année précédente⁶⁹⁴. Chaque conseil départemental est ainsi tenu de faire remonter ces chiffres auprès du ministère de la Justice, qui doit ensuite publier la clé de répartition au 15 avril. Cependant, la décision fixant chaque année « *les objectifs de répartition proportionnée des accueils de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* » mentionne le résultat du calcul de la clé de répartition (exprimé en pourcentage) sans préciser les données ayant mené à ce résultat (parmi lesquelles, le nombre de MNA pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre)⁶⁹⁵.

Le chiffre de 40 000 MNA pris en charge en France est très souvent cité, alors qu'il ne repose sur aucune donnée connue. Malgré l'absence de communication du ministère de la Justice sur les effectifs de MNA dans chaque département, et les approximations répétées à ce sujet, les documents parlementaires publiés dans le cadre du projet de loi de finances 2021 permettent de prendre connaissance de cette statistique⁶⁹⁶ : au 31 décembre 2019, les conseils départementaux accueillaient 31 009 mineurs non accompagnés. Cela représente une hausse de 9 % par rapport au 31 décembre 2018, date à laquelle 28 411 MNA étaient pris en charge par les conseils départementaux. Cette donnée portant sur les MNA pris en charge au 31 décembre n'est pas disponible pour 2020. On ne peut la calculer en additionnant le chiffre 2019 (31 009) aux entrées 2020 (9 501) puisque de nombreux jeunes sortent par ailleurs chaque année de l'ASE (notamment lorsqu'ils deviennent majeurs).

Mineurs non accompagnés placés auprès d'un service d'ASE, 2016-2020

Source : ministère de la Justice, Sénat, Assemblée nationale

	2016 ⁶⁹⁷	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019 2020
MNA placés au cours de l'année	8 054	14 908	17 022	16 760	9 501	-43%
MNA présents au 31/ 12	13 008	20 969	28 411	31 009	n.d.	-

Début 2020, le Gouvernement s'est engagé à accueillir 500 mineurs non accompagnés en provenance de Grèce dans le cadre d'un programme de relocalisation piloté par l'Union européenne. Sur l'ensemble de l'année, 96 mineurs ont pu être accueillis dans 22 départements⁶⁹⁸.

En raison du contexte de crise sanitaire, les jeunes devenant majeurs en 2020 ont pu être maintenus dans les services d'Aide sociale à l'enfance, y compris ceux qui n'auraient pas pu prétendre à un contrat jeune majeur⁶⁹⁹. Plusieurs départements ont par ailleurs mis à l'abri les jeunes demandant une protection en tant que MNA mais refusés suite à l'évaluation sociale, dans l'attente de l'examen de leur dossier par le juge pour enfants.

Évaluation des jeunes sollicitant une protection

Il n'existe pas de recueil de données au niveau national permettant de savoir combien de jeunes se sont présentés auprès des dispositifs d'évaluation mis en place dans chaque département, pour bénéficier d'une admission au sein d'un service d'aide sociale à l'enfance (ASE). Quelques chiffres sont évoqués dans certains rapports, mais aucun ne présente une précision suffisante pour répondre à la question⁷⁰⁰.

La mise en place d'un fichier d' « aide à l'évaluation de la minorité » instauré en 2019 pourrait permettre de connaître

694 Code de l'action sociale et des familles, Art. R.221-13

695 Voir par exemple : Arrêté du 27 mai 2021 fixant pour l'année 2021 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF2115785A

696 Assemblée nationale, *Avant-projet de loi de finances pour 2021*, Brahim Hammouche, 28 octobre 2020.

697 Les données pour l'année 2016 sont incomplètes, le dispositif de répartition nationale n'ayant trouvé sa pleine application qu'après sa consolidation dans la loi du 14 mars 2016. Aucune donnée fiable n'est disponible pour les années précédentes.

698 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances*, avril 2021, p. 23. Ces données diffèrent de celles fournies par l'OIM et figurant dans le chapitre Europe du rapport.

699 Ministère des Solidarités et de la Santé, *Actualisation des recommandations nationales relatives à l'exercice des missions d'aide sociale à l'enfance compte-tenu du contexte sanitaire*, 6 avril 2021

700 Voir Forum réfugiés-Cosi, *Mineurs non accompagnés : éclairage statistique*, Article en ligne. 11 janvier 2021

plus précisément le nombre de personnes concernées, puisqu'il instaure une base de données nationale des jeunes sollicitant une évaluation. Aucune statistique issue de ce fichier n'a cependant été diffusée à ce jour, et ces données seraient de toutes façons trop incertaines pour quantifier le nombre de jeunes sollicitant une protection en tant que MNA au niveau national : certains départements n'ont pas mis en place de protocole avec la préfecture pour imposer un enregistrement dans le fichier, tandis que dans les autres, les jeunes peuvent solliciter une évaluation mais par la suite refuser de se rendre en préfecture pour s'enregistrer dans le fichier.

Les données des conseils départementaux dans ce domaine pourraient par ailleurs s'avérer incomplètes au regard des pratiques documentées sur certains territoires de refus de prise en charge dès la présentation de la personne, sans même mener d'évaluation (et donc sans comptabiliser cette sollicitation de protection). Dans son rapport précité de décembre 2020, la Cour des comptes indiquait ainsi que « *de nombreux départements ont (...) institué, sans base réglementaire, une «pré-évaluation» sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge* ».

Enfin, il faut noter que certains jeunes peuvent solliciter une protection en saisissant directement un juge pour enfants, sans passer préalablement par le dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement des conseils départementaux – aucune exigence légale n'étant posée en ce sens. Il n'existe cependant pas de données du ministère de la Justice sur les saisines du juge pour enfants par des jeunes isolés étrangers, que ce soit en première démarche ou suite à un refus du conseil départemental.

Aucune donnée précise n'étant disponible au niveau national pour connaître le nombre de jeunes sollicitant une protection en tant que MNA, il n'est pas possible *a fortiori* de connaître la part d'entre eux qui font effectivement l'objet d'une mesure de protection chaque année.

Coût de la prise en charge des MNA

Le coût de prise en charge de ce public sur une année, sur l'ensemble du pays, pourrait être calculé à travers une

remontée statistique par chaque département, des sommes consacrées localement à l'accueil et à la prise en charge des MNA. La Cour des comptes indiquait cependant dans sa décision précitée que « *l'absence de comptabilité analytique dans la majorité des départements les empêche (...) de distinguer ce qui relève des MNA dans leurs dépenses* ».

Le coût total peut être calculé, ou du moins estimé, à partir des données qui le composent. Il s'agit de multiplier le nombre de MNA accompagnés chaque jour de l'année par l'ASE, par le prix de journée moyen de prise en charge de ces jeunes. Mais là encore, les données sont approximatives ou incomplètes sur ces deux aspects. En tout état de cause il est erroné d'affirmer que le coût total serait de 2 milliards d'euros pour les départements puisque cela revient à considérer que 40 000 MNA (chiffre fréquemment cité dans le débat public) sont pris en charge chaque jour par les conseils départementaux pour un prix de journée moyen de 137 € : deux données largement surévaluées⁷⁰¹.

Dans un rapport publié en novembre 2020, l'Inspection générale des affaires sociales révélait que « *95% des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28% des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel* »⁷⁰². Ce public est donc souvent orienté vers des prises en charge à bas coût.

Enfin, il convient de souligner que la prise en charge financière des MNA est assurée en partie par l'État au titre d'un mécanisme de compensation des sommes engagées par les conseils départementaux pendant la phase d'évaluation d'une part, et du versement de plusieurs millions d'euros chaque année pour la prise en charge pérenne par les services d'ASE.

Sommes versées par l'État pour la prise en charge des MNA, 2016-2021.

Source : Assemblée nationale, ministère de l'Économie,

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits prévus dans la loi de finances (en M€)	0	15,26	132	141,2	162	120,4
Crédits dépensés (en M€)	16,5	32,5	145,1	126,9	115,7	n.a

701 Dans son rapport d'activité 2019, l'association InfoMIE a listé les prix de journée constatés dans les cahiers des charges des appels à projet relatifs à des dispositifs pour MNA : sur les 33 appels à projets analysés, l'essentiel des prix de journée sont compris dans une fourchette variant de 40 à 80 €, et seuls cinq proposaient un prix de journée supérieur à 100 €.

702 IGAS, *L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance*, novembre 2020.

L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale

État des lieux des dispositifs et des politiques d'intégration

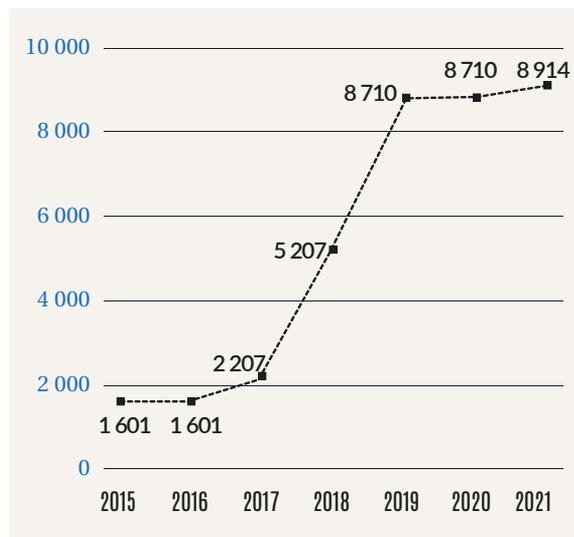
En 2020, le nombre de personnes protégées au titre de l'asile a baissé significativement en raison de la crise sanitaire⁷⁰³ : environ 33 000 personnes ont bénéficié d'une protection internationale cette année, contre plus de 46 000 les deux années précédentes.

La dynamique entamée en 2018 à travers la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés⁷⁰⁴ n'a pas connu de développements majeurs au cours de l'année 2020. Les crédits dédiés à l'accompagnement des réfugiés ont augmenté de 18% en 2020 par rapport à l'année précédente, mais cette hausse visait principalement à assurer le financement des nouvelles places de CPH ouvertes en 2019 et qui n'avaient pas encore été financées sur une année pleine.

L'un des enjeux clés de l'intégration porte sur l'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale (BPI), à travers un dispositif dédié à ce public : les centres provisoires d'hébergement (CPH). Suite aux engagements pris en 2017⁷⁰⁵ le nombre de places de CPH a fortement augmenté en 2018 (+136%) et 2019 (+67%), mais a stagné en 2020. À la fin de cette année, on comptait 8 710 places, comme l'année précédente⁷⁰⁶. Ce parc d'hébergement comporte 66 places spécialisées pour protéger des femmes particulièrement vulnérables, victimes de violence ou de la traite des êtres humains, en Ile-de-France et en Nouvelle Aquitaine⁷⁰⁷. Pour l'année 2021, il est prévu de créer 204 nouvelles places de CPH, en Ile-de-France⁷⁰⁸, « pour héberger les réfugiés les plus vulnérables présents depuis longtemps sur le territoire francilien »⁷⁰⁹.

Places en centres provisoires d'hébergement, 2015-2021

Source : ministère de l'Intérieur



L'intégration des BPI, mais également la fluidité du dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile, reposent par ailleurs sur la mobilisation de logements pour ce public. Depuis quelques années, des objectifs dans ce domaine sont fixés par circulaire. Pour 2020, un texte publié en août précise les orientations et les consignes données aux territoires en termes d'accès au logement des réfugiés⁷¹⁰ : l'objectif était alors de mobiliser 10 000 logements et les préfets étaient invités à mener une politique plus active de contractualisation avec les collectivités territoriales. L'objectif, modeste par rapport aux années précédentes en raison de la crise sanitaire, a été atteint à 98% avec 9 818 logements mobilisés, un indicateur qui contraste avec les années précédentes : 43% de l'objectif avait été atteint en 2018 (8 700 logements mobilisés sur un objectif de 20 000) et 62% en 2019 (9 500

703 Sur les décisions relatives à l'asile en France, voir *supra* dans ce chapitre.

704 DIHAL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.

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

706 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés*, NOR : INTV12100948J.

707 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 76

708 Ministère de l'Intérieur, *Information du 15 janvier 2021*. *Op.cit.*

709 Ministère de l'Intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023*, 18 décembre 2020. P.8.

710 Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du logement et ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté, *Note sur l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV2020737J, 24 août 2020

sur 16 000). Depuis 2018, plus de 58 000 réfugiés ont été relogés grâce à la mobilisation de plus de 28 000 logements d'après les données obtenues auprès de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Une circulaire du 18 février 2021 fixe pour cette année les objectifs de mobilisation de 14 000 logements dont 1 000 pour une mobilité nationale (relogement depuis une autre région) et 13 000 pour un relogement local⁷¹¹.

Une circulaire en date du 17 février 2021 fixe plus largement les « *priorités 2021 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants et des bénéficiaires de la protection internationale* »⁷¹². Un enjeu de gouvernance est tout d'abord rappelé aux préfets : la réforme de l'organisation territoriale de l'État mise en œuvre cette année ne doit pas affecter la continuité des missions relatives à l'intégration dont la réussite repose sur un partenariat étroit entre l'État, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et le monde associatif. L'organisation de comités de pilotage réguliers, aux niveaux régional et départemental, doit se poursuivre en 2021. Neuf millions d'euros sont par ailleurs prévus en 2021 pour financer des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAIR)⁷¹³ et des projets territoriaux d'accueil et d'intégration (PTAI). Les CTAIR ont concerné 11 métropoles en 2019 et 2020 (Brest, Dijon, Lyon, Grenoble, Nantes, Toulouse, Rennes, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Nancy et Strasbourg), et devraient s'étendre à 7 nouveaux territoires en 2021 (Marseille, Tours, Besançon, Poitiers, Le Havre, Rouen, Montpellier). Plusieurs mesures présentées en annexe visent par ailleurs à organiser une complémentarité entre les dispositifs d'intégration des BPI et ceux liés au contrat d'intégration républicaine (CIR), qui font l'objet de lignes budgétaires distinctes dans les finances de l'État.

Le deuxième point de cette instruction porte sur le « *suivi renforcé* » des BPI, et rappelle que l'objectif est de « *pouvoir proposer à tous les bénéficiaires d'une protection internationale, un accompagnement personnalisé dans leur parcours d'intégration* ». Il est question de simplifier l'accès aux droits tout au long du

parcours, de développer les programmes d'engagement avec la société d'accueil et les programmes d'accompagnement global du type Hope (avec hébergement, sur le modèle du dispositif créé par l'Afpa en 2017) et Accelair (sans hébergement, sur le modèle du programme créé par Forum réfugiés-Cosi en 2002). Ces derniers doivent couvrir l'ensemble des besoins à l'horizon 2022, ce qui suppose une généralisation de ces dispositifs sur l'ensemble du pays, sur la base de diagnostics territoriaux établis préalablement. La loi de finances 2021 prévoit cependant un budget stable pour le développement de ces actions.

Une étude publiée en novembre 2020 a permis d'évaluer plusieurs facteurs d'intégration de personnes ayant bénéficié de l'accompagnement du programme Accelair plusieurs années auparavant⁷¹⁴. Elle révèle des résultats globalement positifs en matière d'accès au logement comme du point de vue de l'insertion socio-professionnelle. Le développement de ce type de programme constitue un enjeu majeur pour permettre à tous les BPI de bénéficier d'un accompagnement dédié.

Lorsqu'elles ne sont pas hébergées au sein du dispositif national d'accueil, les personnes protégées peuvent bénéficier de la prestation « *d'accompagnement individualisé à l'accès aux droits sociaux des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire* » figurant dans les missions des structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA)⁷¹⁵. Présentée initialement comme un filet de sécurité pour les BPI échappant à l'accompagnement de dispositifs dédiés mais aussi à celui du droit commun, elle tend à devenir la norme dans certaines SPADA dont les équipes n'ont pourtant pas été dimensionnées en conséquence. Elle est en effet à la fois présentée comme une mission d'information et de mise en relation des BPI avec les autres dispositifs, mais également comme une mission d'accompagnement individualisée. La construction d'un parcours simplifié entre les différents acteurs demeure un enjeu important mais se heurte parfois à un manque de clarté quant au

711 Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du logement et ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté, *Accélération de l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR: INTV2100971J, 18 février 2021.

712 Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, en charge de la citoyenneté, *Priorités 2021 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR: INTV2101619J, 17 février 2021.

713 Sur les CTAIR, voir Forum réfugiés-Cosi, *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, édition 2020, p. 143 ; Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (DIAIR), Les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (page Internet).

714 Forum réfugiés-Cosi, *Accompagnés par Accelair... et après ?*, novembre 2020

715 OFII, Marché 190002, Prestation de premier accueil des demandeurs d'asile, Cahier des clauses techniques particulières. Article 2.C.

périmètre d'intervention des uns et des autres, résultant de divergences de lecture et d'appréciation des contours de cette prestation. Ce flou rajoute de l'incompréhension parmi les usagers et parasite parfois la relation avec les partenaires qui interviennent dans le parcours d'intégration. Au regard des moyens qui lui sont dédiés, cette prestation (qui a concerné un peu plus de 14 000 BPI en 2020⁷¹⁶) ne peut finalement constituer qu'une amorce d'intégration, celle-ci ne pouvant être assurée pleinement qu'au sein de dispositifs dédiés.

Un troisième point de l'instruction du 17 février évoque l'intégration par l'emploi, indiquant aux préfets qu'au moins 60% des crédits qui leurs sont délégués doivent porter sur des actions autour de cet enjeu. L'annexe portant sur l'intégration par l'emploi met en particulier l'accent sur les freins rencontrés par les femmes primo-arrivantes et propose plusieurs leviers d'action : mieux communiquer sur la mixité des métiers, mieux faire connaître les dispositifs pour la garde des enfants, améliorer la détection des vulnérabilités et des problématiques de santé physique et psychologique. Il est par ailleurs précisé que la certification des compétences professionnelles « doit être favorisée », sans toutefois que de nouvelles mesures ne soient proposées en ce sens. Dans un rapport publié en septembre 2020, deux députés étudient les enjeux d'intégration par l'emploi et les leviers pour anticiper ces problématiques⁷¹⁷. Ils soulignent la nécessité de faciliter l'accès au travail dès la phase de demande d'asile : la disposition légale ouvrant une possibilité de travailler lorsque l'instruction de la demande dépasse six mois à l'OFPPA est en effet constitué d'obstacles importants qui limitent fortement son application (seulement 997 autorisations de travail accordées à des demandeurs d'asile en 2017 – pas de données plus récentes). Le rapport préconise également de favoriser un accès anticipé aux cours de français pour les demandeurs d'asile.

L'impact de la crise sanitaire sur le processus d'intégration

par l'Entraide Pierre Valdo

D'octobre à décembre 2020, l'association Entraide Pierre Valdo a diffusé en France une enquête en ligne dans le but d'évaluer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés et migrants, et de cartographier les bonnes pratiques mises en place dans ce contexte de crise sanitaire. L'enquête a été développée dans le cadre du réseau SHARE, une plateforme européenne dirigée par la Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC) depuis 2012. Les résultats, recueillis auprès de 41 structures essentiellement situées en régions AURA, PACA et Nouvelle Aquitaine et proposant des accompagnements pour différents publics étrangers, ont été publiés au printemps 2021⁷¹⁸.

Près d'un quart des réponses françaises à l'enquête ont mis en avant les interruptions de l'enseignement et de la formation comme un impact important des restrictions dues à la crise sanitaire. Les activités interrompues comprennent notamment l'apprentissage des langues, la scolarité et la formation des adultes, ce qui a eu pour conséquence un retard dans les progrès individuels dans le cadre des parcours d'intégration. L'enseignement scolaire perturbé a également eu des répercussions sur les enfants dont les familles n'ont souvent pas les ressources, le matériel et les connaissances nécessaires pour soutenir l'apprentissage en ligne.

L'exclusion numérique a également été mise en avant par l'enquête. Bien que de nombreuses activités aient été proposées en ligne, l'accès au numérique des primo-arrivants demeure limité par le manque d'équipement ou de connexion Internet mais aussi du fait de compétences numériques et techniques limitées. De plus, certains services ont été fournis en ligne ou par téléphone sans mesures d'accompagnement (comme la traduction ou l'interprétariat par exemple). Dans les zones rurales, cette exclusion numérique est d'autant plus flagrante du fait de l'absence de couverture réseau dans certains espaces.

716 Données de l'ensemble des 51 SPADA de France métropolitaine, recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marché SPADA (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile).

717 Assemblée nationale, *Rapport d'information relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés*, Jean-Noël Barrot et Stella Dupont, n°3357, 23 septembre 2020.

718 Share, *Accueil et intégration en France : Impact et réponses à la Covid-19*, mars 2021. www.resettlement.eu

Les confinements ont exacerbé l'isolement et les problématiques de santé mentale dont souffrent déjà en partie ces personnes étrangères. Des conséquences spécifiques pour les femmes réfugiées et migrantes telles que la vulnérabilité accrue à la violence domestique ont aussi été soulignées. Enfin, de nombreuses réponses à l'enquête soulignent également les retards dans les procédures d'asile et d'immigration qui ont accru l'anxiété des personnes concernées.

Malgré les difficultés rencontrées, l'impact de la crise sanitaire a également eu pour effet de créer des opportunités d'innovation en termes d'accueil et d'intégration des primo-arrivants. Ainsi, 27% des réponses ont révélé une augmentation des opportunités de volontariat pour les bénéficiaires de la protection internationale et les migrants découlant de la situation Covid-19, notamment dans le contexte de nouvelles formes de solidarité communautaire et d'entraide apparaissant au niveau local en réponse au confinement.

Le contexte sanitaire a également eu un impact sur la coopération entre les parties prenantes et les institutions dans le contexte de l'intégration et de l'inclusion. L'engagement plus étroit des autorités publiques et des organisations de la société civile a notamment été souligné par cette enquête.

L'enquête a montré que les associations ont su adapter leurs activités à la crise sanitaire pour maintenir un accompagnement social et humain. Les associations d'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale et des demandeurs d'asile ont très vite utilisé des outils numériques, en particulier les messageries instantanées pour distribuer des documents et outils, et proposer des activités. Pour autant, le maintien de visite à domicile a dû se faire selon les profils et les besoins des personnes. Cette pratique a montré que les demandeurs d'asile et réfugiés étaient disposés à utiliser des outils numériques, mais également qu'il existe des besoins en matière d'accès numérique, d'équipement et de formation, aussi bien pour les associations que pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

L'état civil et le titre de séjour, « sésames » de l'entrée dans un parcours d'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'OFPPRA 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'OFPPRA 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. La crise sanitaire de 2020 n'a fait qu'accentuer les difficultés existantes.

La reconstitution de l'état civil des bénéficiaires d'une protection internationale relève de la responsabilité de l'État français lorsqu'il accorde sa protection aux personnes qui se trouvent, du fait de leur statut, dans l'impossibilité de s'adresser aux autorités de leurs pays d'origine ou de résidence pour en obtenir. 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.

Cette mission, incombant à l'OFPPRA, est particulièrement fastidieuse. À leur arrivée en France, les BPI ne possèdent que très rarement les actes d'état civil de leur pays d'origine : il arrive fréquemment qu'aucun acte n'ait été dressé dans leur État d'origine, qu'ils aient dû abandonner les documents officiels en leur possession au moment du départ, ou qu'ils les aient égaré sur le chemin de l'exil.

La reconstitution peut donc nécessiter que l'OFPRA mène des enquêtes, allongeant considérablement le délai d'établissement de l'acte d'état civil. Ce délai s'élevait, en moyenne, à 5,7 mois en 2019⁷¹⁹. Dans les départements du Rhône et du Puy-de-Dôme, où les équipes de Forum réfugiés- Cosi accompagnent les BPI vers l'intégration, on estimait le délai moyen de délivrance de l'acte d'état civil entre 9 mois et 1 an en 2020. L'OFPRA a reconstitué 36 099 actes d'état civil en 2020, soit 20% de moins, par rapport à 2019, mais la délivrance d'actes d'état civils en ligne a augmenté de 37%⁷²⁰.

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'un récépissé de demande de titre de séjour, valable entre 3 et 6 mois. La délivrance d'un titre de séjour intervient rarement dans un délai inférieur à un an.

Par conséquent, 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 déterminante 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.

Depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020, cette problématique est d'autant plus saillante que de nombreux dysfonctionnements ont impacté la délivrance des récépissés et des titres de séjour. Si des ordonnances gouvernementales ont autorisé la prolongation des visas, titres de séjour ou récépissés arrivant à expiration pendant la période de confinement de mars à mai 2020, limitant ainsi les ruptures de droits, celles-ci n'ont pu être totalement empêchées faute de sensibilisation suffisante des administrations et des employeurs. De plus, la sortie du confinement et le retour à un fonctionnement progressif des services préfectoraux ont entraîné de nombreuses difficultés et retards de délivrance des récépissés pour les BPI. Cette situation a représenté une charge de travail supplémentaire pour les dispositifs

719 Les données pour l'année 2020 n'étaient pas encore disponible à la date de rédaction de ce rapport.

720 Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021, p. 49

d'accompagnement dédiés aux BPI, qui ont notamment dû être plus vigilants vis-à-vis des renouvellements des récépissés, faire le lien avec la CAF et Pôle Emploi pour le maintien des droits ou encore sensibiliser et rassurer les employeurs.

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.

Si la loi du 10 septembre 2018 a permis des avancées notables avec la création d'une attestation familiale provisoire, facilitant l'ouverture des droits sociaux dans l'attente de la fixation définitive de l'état civil par l'OFPRA, elle n'en joue pas pour autant le même rôle au regard des différentes administrations, dont les procédures exigent bien souvent la production des actes authentiques d'état civil.

La question du délai de délivrance reste ainsi au cœur des enjeux pour permettre un déclenchement sans heurts du parcours d'intégration des BPI. En 2020, l'OFPRA a engagé un plan de transformation de la division de protection, en charge de ces missions. Un audit externe des processus de travail et de l'organisation a formulé en septembre 2020 des recommandations qui devraient se traduire en 2021 par le déploiement de nouveaux outils informatiques et la définition d'une nouvelle organisation. L'objectif est de renforcer la qualité du service rendu à l'utilisateur, de moderniser les processus de travail et de réduire les délais de délivrance des actes⁷²¹.



© Fabien Toulimé

721 Projet de loi de règlement 2020 - *Op.cit.*, p. 50

Réunification familiale : des obstacles récurrents accentués par la crise sanitaire

Conformément à la convention de Genève et au droit européen, les bénéficiaires d'une protection internationale et les apatrides ont droit à la réunification familiale, c'est-à-dire à faire venir leur conjoint et leurs enfants âgés de moins de 19 ans dans l'État dans lequel ils ont obtenu une protection internationale, dès lors que l'union est antérieure à la demande. Ces dispositions sont par ailleurs transposées dans le droit français et s'appliquent donc aux bénéficiaires d'une protection internationale (BPI) présents 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. En 2019, 5 401 personnes avaient été admises en France au titre de la réunification familiale⁷²².

Afin de comprendre les enjeux liés à la réunification familiale, il convient tout d'abord d'en exposer ses aspects procéduraux. Les demandes de visas dans le cadre d'une réunification familiale doivent être déposées auprès des ambassades et consulats français du pays dans lequel réside la famille qui aspire à rejoindre la personne bénéficiaire d'une protection internationale en France. La demande de visa comporte plusieurs points, comprenant le dépôt de la demande par la famille rejoignante, la certification de la composition familiale par l'OFPPRA, les vérifications d'état civil, d'éventuelles enquêtes pour déterminer la composition familiale, la communication des investigations, et enfin la notification de la décision de l'autorité consulaire. En cas de refus de la part des autorités françaises, un recours peut être déposé afin de contester la décision devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) ou devant le tribunal administratif de Nantes.

Ces dispositions laissent supposer un cadre relativement favorable à la possibilité d'une réunification familiale. Par ailleurs, contrairement au regroupement familial, aucune

condition de ressources, de logement ou de durée de séjour n'est exigée. En pratique cependant, les membres de la famille rejoignante font face à de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, l'information concernant la procédure de réunification familiale n'est pas toujours disponible - particulièrement dans les langues des familles concernées. Cette information est parfois transmise de façon tardive et n'est pas suffisamment orientée vers les acteurs de l'action sociale de droit commun, qui méconnaissent souvent cette procédure. Ensuite, l'accès aux services consulaires pour le dépôt de demande de visa s'avère entravé, particulièrement quand des prestataires extérieurs accomplissent ce service. Les familles rejoignantes font ainsi face à une faible disponibilité des rendez-vous, à des délais longs, et à des prestataires privés peu informés des procédures. Cette difficulté d'accès est accentuée quand certaines ambassades ou consulats sont fermés - par exemple en Afghanistan ou en Libye - et que les familles rejoignantes sont ainsi contraintes de faire des allers-retours dans un pays voisin pour y déposer leur demande de réunification familiale. Par ailleurs, la procédure en elle-même comporte de nombreuses difficultés, particulièrement en matière d'établissement du lien familial. Les difficultés liées à la procédure s'accroissent également en l'absence de documents d'identité, d'état civil et de voyage, ainsi qu'en cas de réunification familiale partielle. Le manque de transparence, de notification et de motivation des décisions freinent le bon déroulement de la procédure. Des délais excessifs de la part des autorités nationales viennent également s'ajouter à ces difficultés procédurales. Le coût du visa et les éventuels frais de dossier, couplés à une définition restrictive de la famille, ne permettent quant à eux pas toujours un égal accès à cette procédure.

Ces difficultés se sont accrues du fait des restrictions de mobilité liées à la crise sanitaire. À partir du 16 mars 2020, les familles étrangères, qui avaient pourtant reçu une autorisation de se retrouver aux termes d'une longue procédure, n'étaient plus autorisées à faire valoir cette autorisation si elles étaient originaires de « zones actives de circulation du coronavirus » - c'est-à-dire l'ensemble des pays sauf l'Europe continentale, l'Irlande et l'Islande.

722 Ministère de l'Intérieur. Aucune donnée n'était disponible pour 2020 à la date de rédaction de cet ouvrage.

Ensuite, par une décision gouvernementale du 15 août 2020 faisant suite à la réouverture partielle des frontières en juillet, confirmée par une circulaire du 29 décembre 2020⁷²³, les services consulaires français ont reçu pour instruction de refuser l'enregistrement et la délivrance de visas, y compris dans le cadre du regroupement et de la réunification familiale. Cette situation de gel des procédures de réunification familiale et de regroupement familial a été portée à l'attention des juridictions françaises, les requérants soulignant l'atteinte disproportionnée et prolongée aux droits des familles concernées, notamment le droit d'asile, le droit à la vie familiale normale, ainsi que le droit au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par une décision du 21 janvier 2021, le Conseil d'État a ordonné la suspension de cette décision⁷²⁴. Les autorités administratives peuvent restreindre de façon justifiée et provisoire les entrées sur le territoire, mais ces restrictions doivent se faire de façon proportionnelle à l'objectif poursuivi. En l'occurrence, le faible nombre de familles qui seraient entrées sur le territoire, couplé au gel prolongé de leurs droits, a mené le juge à conclure à l'illégalité de la mesure. Un décret du 30 janvier 2021 a permis d'intégrer les familles entrant sur le territoire dans le cadre de regroupement familial ou de réunification familiale parmi les catégories de personnes pouvant déroger à l'interdiction d'entrer sur le territoire français⁷²⁵. Cependant, des obstacles à la réunification familiale persistaient encore au printemps 2020. Tout d'abord, de nombreux services consulaires voient leurs activités liées aux visas ralenties du fait de la crise sanitaire. Certains consulats ou ambassades font l'état d'un retard conséquent suite à la reprise des procédures de réunification familiale, pouvant aller jusqu'à deux ans pour les demandes de certaines familles au consulat de France à Islamabad, en charge des demandes de visa des ressortissants pakistanais mais aussi afghans.

Réinstallation : des objectifs freinés en 2020

Les programmes de réinstallation permettent de protéger des réfugiés identifiés par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) comme particulièrement vulnérables et de leur assurer un transfert légal et sécurisé depuis leur premier pays d'asile, où ils sont dépourvus de perspective d'intégration, vers un État tiers⁷²⁶. Ce dernier s'engage auprès du HCR à les accueillir, à leur procurer une protection internationale, un accompagnement social et l'accès à l'apprentissage linguistique, au logement et à l'ensemble des droits attachés au statut de réfugié.

Mise en œuvre des programmes de réinstallation en 2020

Suite à l'accueil de 10 000 personnes en 2018 et 2019, dans le cadre d'un engagement européen, la France s'était à nouveau engagée fin 2019 à accueillir 10 000 réinstallés sur deux années (2020 et 2021) à travers une organisation déconcentrée de la procédure d'accueil⁷²⁷. À cela viennent s'ajouter les engagements pris au titre d'un accord-cadre conclu avec le HCR en 2008, visant à réinstaller une centaine de ménages chaque année. Ces deux programmes ont permis d'accueillir 1 210 réinstallés en France sur l'ensemble de l'année 2020.

723 Instruction 6239-SG du 29 décembre 2020 relative aux mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

724 CE, 21 janvier 2021, n°447878

725 Décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. NOR : SSAZ2103545D

726 Sur la réinstallation dans le monde et en Europe, voir *supra* dans les chapitres précédents.

727 Ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020*, 12 novembre 2019. NOR: INTV1929397J.

Au cours de l'année 2020, la France a accueilli 1 094 personnes issues de 252 ménages au titre de l'engagement européen⁷²⁸. C'est donc nettement moins que les 5 000 arrivées annuelles envisagées, le non-respect de l'objectif initial étant dû à la crise sanitaire qui a fortement limité les capacités d'examen des situations et les possibilités de déplacements internationaux : entre avril et juillet 2020, aucun réfugié réinstallé n'a ainsi été accueilli en France.

Pays d'asile et d'origine des réinstallés du programme européen, 2020

Source : GIP Habitat et interventions sociales

		Pays d'asile							TOTAL par pays d'origine
		Turquie	Liban	Tchad	Jordanie	Rwanda	Égypte	Niger	
Pays d'origine	Érythrée					5		1	6
	Éthiopie						11		11
	Nigéria						1		1
	République centrafricaine			74					74
	République démocratique du Congo					79			79
	Somalie						4		4
	Soudan			66			66		132
	Sud-Soudan						10		10
	Syrie	283	379		109		5		776
	Yémen						1		1
	TOTAL par pays d'asile	283	379	140	109	84	98	1	1 094

Les réinstallés du programme européen sont arrivés majoritairement en famille (81%) et une part importante de ceux arrivés isolés (77%) possèdent des liens familiaux et sociaux sur le territoire français. 10% des ménages présentent une vulnérabilité entamant leurs capacités de mobilité et 42% des personnes réinstallées présentent des problèmes de santé non liés à la mobilité.

Les réinstallés du programme européen sont arrivés depuis sept pays : Liban (379 réinstallés), Turquie (283), Tchad (140), Jordanie (109), Égypte (98), Rwanda (84) et Niger (1). Le Rwanda est un nouveau pays depuis lequel sont opérées des réinstallations. La seule personne réinstallée depuis le Niger a été préalablement évacuée de Libye.

La majorité (71%) des réinstallés étaient originaires de Syrie (776 personnes). Les autres principaux pays d'origine sont le Soudan (132 personnes / 12%), la RDC (79 / 7%), et la République centrafricaine (74 / 7%).

La majorité des ménages (79%) a été accueillie en logement direct tandis que les autres sont passés par des solutions d'hébergement temporaire notamment le Centre de transit du Rhône géré par Forum réfugiés-Cosi pour 61% d'entre eux.

728 Habitat et interventions sociales, *Bilan sur la mise en œuvre du programme de réinstallation en France en 2020 (données arrêtées au 31/12/2020)*.

Le groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales » a mené une enquête « flash » auprès des opérateurs de l'accueil des réinstallés, portant sur l'impact du confinement sur les ménages accueillis ainsi que sur l'accompagnement⁷²⁹. Concernant les ménages, l'étude relève une accumulation de retards dans la poursuite des démarches administratives, la mise en suspens du suivi des ménages vulnérables, l'arrêt momentané des activités professionnelles, éducatives et linguistiques, l'exacerbation des problématiques de logement mais aussi l'affirmation d'une certaine autonomie. Les opérateurs ont quant à eux fait preuve d'une grande réactivité pour sensibiliser à la crise sanitaire et éviter les risques de contamination, maintenir le lien social grâce à des moyens de communication innovants, proposer des activités innovantes, et susciter une mobilisation collective et solidaire.

À ces 1 094 personnes accueillies au titre du programme européen, s'ajoutent 116 personnes accueillies au titre de l'accord cadre HCR⁷³⁰, pour aboutir à un total de 1 210 réinstallés⁷³¹. La France attribue également des visas au titre de l'asile, pour quelques situations spécifiques (engagement personnel en faveur de la liberté, programme spécifique dédié aux Syriens, minorités religieuses notamment chrétiens et yézidis...), qui ont permis l'arrivée de 573 personnes en 2020 (157 Irakiens et 416 Syriens)⁷³². Enfin, des couloirs humanitaires établis en 2017 sur la base d'un protocole entre plusieurs organisations religieuses et le ministère de l'Intérieur a permis d'accueillir 520 personnes depuis cette date⁷³³.

Pour l'année 2021, une instruction fixe des « objectifs adaptés au contexte actuel »⁷³⁴ : il n'est pas question de rattraper le retard pris l'année précédente pour atteindre les 10 000 réinstallations sur deux ans (ce qui aurait amené à un objectif 2021 de 8 800 réinstallations) ni même de maintenir l'objectif initial de 5 000 réinstallations par an. Le ministère de l'Intérieur indique qu'il est prévu de réinstaller 3 800 personnes en 2021, pour compléter

l'objectif initial de 2020 et donc de fait diviser par deux l'objectif initial formulé en 2019. Il est toutefois précisé qu'un objectif complémentaire sera défini dans un second temps « *en cas d'évolution favorable de la situation sanitaire et sécuritaire* ». Deux nouveaux pays de premier asile, depuis lesquels sont menées les opérations de réinstallation, figurent dans l'instruction, le Cameroun et l'Éthiopie, complétant une liste où figurent 7 autres pays (Liban, Turquie, Jordanie, Égypte, Niger, Tchad, Rwanda). Le texte décrit les modalités opérationnelles des opérations de réinstallation, qui demeurent globalement similaire malgré quelques adaptations liées à la crise sanitaire comme le développement des entretiens par vidéoaudience, et propose une clé de répartition régionale ainsi qu'un calendrier des arrivées.

Préparer les réfugiés réinstallés au départ de leur premier pays d'asile : un enjeu majeur pour l'intégration à l'arrivée

Dans le pays d'asile, où sont accueillis les réfugiés en besoin de réinstallation, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est missionnée pour mettre en œuvre les démarches en amont du départ et la logistique du transfert. Elle assure le soutien logistique à l'organisation des missions de protection menées par l'OFPRA. Sur le plan de la santé, l'OIM réalise des évaluations médicales, la prise en charge sanitaire des réfugiés en amont du voyage, la mise à disposition d'une assistance médicale durant le voyage si nécessaire. Elle assure enfin l'organisation de sessions d'information, le suivi individualisé pour la constitution des dossiers de demande de visa ou encore la prise en charge et l'organisation du voyage vers le pays de réinstallation.

Depuis 2016, l'OIM organise des sessions collectives d'information au départ. Elles sont proposées aux réfugiés une fois que la date de leur vol est fixée et portent sur le

729 Habitat et interventions sociales, *Impact du confinement sur les ménages accueillis en France en 2020 dans le cadre du programme de réinstallation*, 17 juillet 2020.

730 Ministre déléguée chargée du logement, ministre déléguée chargée de la citoyenneté, *Instruction relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2021*, NOR: INTV2101167J, 24 février 2021

731 Dans sa base de données en ligne, le HCR recense 1 211 réinstallations.

732 Données transmises par le ministère de l'Intérieur.

733 Ministre déléguée chargée du logement, ministre déléguée chargée de la citoyenneté, *Instruction relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2021*, NOR: INTV2101167J, 24 février 2021

734 *Ibid.*

cadre géographique, culturel et administratif. Les sessions ont lieu dans la ville de départ, les jours qui précèdent l'embarquement. Elles n'incluent pas de cours de français, un apprentissage qui en étant anticipé, faciliterait les premières démarches en France. Seule exception au Liban, où des cours sont dispensés par l'Institut Français. La procédure de réunification familiale, préoccupation récurrente, est présentée lors de ces sessions. Les sessions permettent également de préparer mentalement au changement radical que constitue la réinstallation. Depuis 2017, l'OIM propose par ailleurs une vidéo d'une trentaine de minutes diffusée lors des informations pré-départ. Elle présente les caractéristiques générales de la France. Elle illustre l'arrivée à l'aéroport, le quotidien, le logement, souvent en milieu rural, son équipement, les missions des travailleurs sociaux, l'ouverture des droits, la régularisation du séjour, la scolarisation des enfants et les activités extrascolaires, l'accès aux soins, l'insertion professionnelle, l'accès aux cours de français. En complément de la vidéo, l'OIM distribue aux réfugiés un livret d'information traduit dans les langues correspondantes.

En amont du départ, la communauté est très influente et favorise le partage d'avis, renseignements, retours d'expérience qui contribuent à se forger une opinion, marquée par une part de désinformation. Ces échanges passent par le cercle privé et les réseaux sociaux. Certaines idées fausses amènent des réfugiés à refuser de venir en France, par exemple la crainte que le port du hijab soit interdit. Pour ceux qui décident de venir, elles peuvent entraîner une déception dès l'arrivée qui fragilise l'état psychologique des personnes concernées et complexifie l'accompagnement des travailleurs sociaux.

Dans ce contexte, les sessions pré-départ permettent de dispenser une connaissance objective du contexte d'accueil. Les réfugiés témoignent en retenir les grands principes tels que la laïcité, l'école obligatoire, la santé pour tous et gratuite ou encore les allocations pour pouvoir vivre en attendant un emploi. La préparation au départ est nécessaire pour limiter certaines projections biaisées concernant les codes sociaux, les démarches ou la commune d'accueil. Les outils proposés apportent un premier éclairage sur le pays de destination, et contribuent à modifier les projections élaborées par les réfugiés.

Progressivement, la France perçoit l'intérêt de cette information pré-départ, et accepte d'en financer sa mise en œuvre. Ainsi, alors que les réfugiés syriens en Jordanie, en Turquie, et au Liban ne bénéficient que d'une session d'une journée, elles sont dorénavant dispensées sur trois jours au Tchad (mai 2019) et en Égypte (octobre 2019), au Niger, au Rwanda (depuis 2020 pour ces deux pays) au Cameroun, et en Éthiopie (à partir de 2021 pour ces deux pays). À cette avancée, s'ajoute la transmission généralisée du dossier médical par l'OIM en amont de l'arrivée, qui permet de préparer la prise en charge sanitaire en France.

Toutefois, plusieurs points peuvent cependant être améliorés en matière de préparation au départ. Les avancées évoquées devraient être étendues à l'ensemble des réfugiés réinstallés y compris ceux accueillis au titre de l'accord cadre HCR. Un premier apprentissage du français, essentiel pour initier les démarches administratives, pourrait être dispensé dans l'attente du départ effectif pour les personnes sélectionnées. Il pourrait également pertinent de communiquer de façon individualisée aux réfugiés, avant le départ, leurs conditions d'hébergement, la localisation de leur logement, les possibilités de reprise d'études, etc. Un espace d'échange d'information entre les réfugiés sélectionnés, les opérateurs dans le pays de premier asile et les opérateurs en France pourrait être créé. Cela contribuerait à éviter les déceptions parfois constatées, et favoriserait une dynamique d'intégration dès l'arrivée sur le territoire.





ANNEXES

Annexes

Table des annexes

Monde

Annexe 1 : Demande d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2012-2020	206
--	-----

Europe

Annexe 2 : Primo-demandeurs d'asile dans l'UE et ratio par rapport à la population, 2001-2020	208
Annexe 3 : Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2014-2020	210
Annexe 4 : Europe : Primo-demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, 2019-2020	211
Annexe 5 : Décisions de protection dans l'Union européenne, 2020	212

France

Annexe 6 : Aperçu de la procédure d'asile en France	213
Annexe 7 : Demandes de protection internationale en France, 2018-2020	216
Annexe 8 : Évolution de la demande de protection internationale en France, 2001-2020	217
Annexe 9 : Évolution des décisions de protection internationale, 2001-2020	217
Annexe 10 : Demandes et décisions sur l'asile, 2020	218
Annexe 11 : Évolution de la demande de protection par pays d'origine, 2003-2020	228
Annexe 12 : Évolution du traitement de la protection internationale, 2009-2020	233
Annexe 13 : Évolution du taux global d'accord par pays, 2004-2020	234
Annexe 14 : Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPPA, 2003-2020	239
Annexe 15 : Évolution de la demande de protection internationale par département de résidence, 2019-2020	240

Annexe 1 - Monde

Demandes d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2012-2020

Source : HCR

PAYS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	mi-2020
Albanie	20	230	430	830	2 752	44	162	3	2
Allemagne	64 540	109 580	173 070	420 625	587 346	429 304	369 284	309 262	295 205
Arménie				66	82	71	115	173	164
Australie	15 790	11 740	8 960	20 677	29 590	47 978	60 645	77 365	78 800
Autriche	17 410	17 500	28 060	80 075	76 409	56 304	37 364	26 725	23 005
Azerbaïdjan				220	230	123	209	180	63
Biélorussie				279	231	288	194	143	105
Belgique	18 530	12 500	13 870	36 009	24 111	18 760	19 550	10 893	26 110
Bosnie Herzégovine	50	100	50	23	53	237	1 010	726	444
Bulgarie	1 230	6 980	10 790	9 499	16 042	2 724	1 234	1 070	760
Canada	20 500	10 380	13 450	19 642	23 935	51 874	78 806	97 012	99 520
Corée du Sud	1 140	1 570	2 900	5 442	6 861	9 571	19 836	25 577	25 370
Croatie	1 190	1 090	450	53	557	44	220	467	263
Chypre	1 630	1 350	1 730	2 252	3 088	3 812	10 307	18 843	19 638
Danemark	6 190	7 560	14 820	2 948	6 339	4 265	2 719	1 452	11 197
Espagne	2 580	4 510	5 900	11 020	20 360	34 871	78 685	133 030	117 975
Estonie	80	100	150	86	43	44	34	39	18
États-Unis	78 410	84 400	121 160	286 168	542 649	642 721	718 994	847 601	925 659
Finlande	2 920	3 020	3 520	24 366	5 600	3 150	3 290	8 335	6 878
France	55 070	60 230	59 030	63 057	62 771	63 127	89 074	102 157	103 771
FYROM (ex-Macédoine)	640	1 350	1 260	17	21	27	14	80	61
Géorgie				733	312	540	686	1 126	1 344
Grèce	9 580	8 220	9 450	26 141	39 986	44 221	76 099	105 698	80 802
Hongrie	2 160	18 570	41 370	36 693	3 413	678	124	234	66
Islande	110	170	160	161	161	344	475	407	280
Irlande	940	950	1 440	5 055	4 322	6 035	7 196	7 880	7 502
Italie	17 350	25 720	63 660	60 156	99 921	186 648	105 624	47 046	57 121
Japon	2 550	3 260	5 000	13 831	18 801	31 204	29 040	29 123	28 695
Lettonie	190	190	360	179	148	63	58	52	33
Liechtenstein	70	100	70	97	79	90	77	30	30
Lituanie	530	280	390	82	82	256	277	424	275
Luxembourg	2 000	990	970	2 395	2 213	1 495	1 485	1 785	1 800
Malte	2 060	2 200	1 280	590	902	1 378	1 871	3 690	3 735
Moldavie				110	85	81	104	107	80
Monténégro	1 530	3 550	2 310	20	82	184	169	489	210

PAYS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	mi-2020
Nouvelle Zélande	320	290	290	159	303	403	475	579	569
Norvège	10 690	13 280	12 640	25 316	7 556	2 996	2 292	1 538	1 177
Pays-Bas	9 660	14 400	23 850	28 051	10 411	5 818	12 303	15 622	13 348
Pologne	9 170	13 760	6 810	3 303	3 431	2 902	3 065	4 791	3 316
Portugal	300	510	440	641	858	45	85	1 079	479
Rép. Tchèque	510	490	920	659	775	811	1935	1 657	1 364
Roumanie	2 510	1 500	1 550	432	74	1 540	1487	922	453
Royaume-Uni	27 980	29 880	31 260	45 870	46 784	40 365	45 244	61 968	56 476
Russie				2 088	3 039	2 198	1 381	1 462	661
Serbie et Kosovo	2 770	5 130	16 590	116	130	154	239	282	237
Slovaquie	550	280	230	173	38	26	17	10	41
Slovénie	260	240	360	103	319	274	263	329	469
Suède	43 890	54 260	75 090	157 046	83 103	51 646	37 942	28 075	22 916
Suisse	25 950	19 440	22 110	32 701	30 800	23 739	14 797	11 200	7 719
Turquie	26 470	44 810	87 820	212 408	245 955	308 855	311 719	328 257	328 257
Ukraine				6 502	6 573	6 229	6 408	2 430	2 271

TOTAL (44)	488 020	596 660	857 060	1 635 167	2 009 174	2 090 557	2 154 275	2 321 444	2 356 734
-------------------	----------------	----------------	----------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Afrique	421 551	443 400	457 743	1 367 409	537 609	610 268	611 970	644 462	617 584
Asie	92546	104 436	197 789	396 662	456 116	559 612	593 759	631 166	624 623
Europe	327 598	335 969	457 566	1 083 567	1 147 920	993 776	924 193	893 589	839 310
Am. Latine	22 604	23 944	26 374	44 887	88 056	184 128	513 854	937 289	972 780
Am. du Nord & Caraïbes	51 609	53 303	113 574	305 810	566 584	694 595	797 800	964 844	1 043 950
Océanie	20 832	26 403	15 442	21 606	30 223	48 519	61 708	78 503	79 595

Total Général	936 740	987 455	1 268 488	3 219 941	2 826 508	3 090 898	3 503 284	3 727 291	4 177 842
----------------------	----------------	----------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

ANNEXES

Annexe 2 - Europe

Primo-demandeurs d'asile dans l'UE et ratio par rapport à la population, 2001-2020

Le ratio porte sur le nombre total de demandeurs (premières demandes et réexamens). Source : Eurostat

	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		
	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio											
UE 15 (jusqu'en 2004)	375 445	869	385 425	862	297 795	703	228 980	562													
UE 27 (2005-2012 et depuis 2020)	:		:		:		:		227 520	474	192 300	398	:	447	:	476	:	519	:		
UE 28 (2013 à 2019)	:		:		:		:		:		:		:		:		:		206 880	516	
Belgique	24 505	2388	18 800	1824	13 585	1312	12 400	1193	12 575	1204	8 870	844	8 870	1094	11 395	1494	16 620	2013	21 565	2406	
Bulgarie	2 430	298	2 890	367	1 320	169	985	127	700	91	500	66	815	108	:	99	:	115	:	138	
Tchéquie	18 095	1768	8 485	832	11 400	1118	5 300	520	3 590	352	2 730	267	1 580	155	1 050	160	620	119	380	74	
Danemark	12 510	2339	5 945	1107	4 390	815	3 235	599	2 280	421	1 795	361	2 130	408	:	434	:	676	5 065	915	
Allemagne	88 285	1073	71 125	863	50 565	613	35 605	431	28 915	350	21 030	255	18 540	233	21 365	328	26 785	388	41 245	593	
Estonie	10	7	10	7	15	11	10	7	10	7	5	4	10	11	5	11	35	30	30	26	
Irlande	10 325	2694	11 635	2984	7 485	1888	4 265	1059	4 305	1047	4 240	1008	3 930	907	3 805	867	2 660	595	1 915	425	
Grèce	5 500	508	5 665	520	8 180	749	4 470	409	9 050	825	12 265	1115	25 115	2276	:	1798	:	1435	:	924	
Espagne	9 490	233	6 310	154	5 765	138	5 365	126	5 050	117	5 295	120	7 195	161	:	97	:	65	2 550	59	
France	47 290	776	51 085	832	52 205	966	50 545	940	42 580	792	26 270	486	29 155	458	:	654	42 070	740	48 030	815	
Croatie	:	n.a.	:	n.a.	:	n.a.	:	n.a.	:	n.a.											
Italie	17 400	305	16 015	281	13 705	240	9 630	167	9 345	161	10 350	178	:	241	:	:	17 470	296	10 000	169	
Chypre	1 620	2322	950	1346	4 405	6172	9 675	13384	7 715	10524	4 540	6102	6 780	8946	3 450	4444	:	:	2 835	3510	
Lettonie	15	6	25	11	5	2	5	2	20	9	10	4	35	16	50	25	50	28	60	31	
Lituanie	425	122	365	106	395	115	165	49	100	30	145	44	125	38	:	162	210	141	370	158	
Luxembourg	685	1560	1 040	2342	1 550	3458	1 575	3462	800	1734	525	1119	425	893	:	940	:	973	:	1554	
Hongrie	9 555	937	6 410	630	2 400	237	1 600	158	1 610	159	2 115	210	3 425	340	:	316	:	465	:	209	
Malte	155	396	350	887	455	1145	995	2488	1 165	2893	1 270	3136	1 380	3402	2 605	6387	2 385	5804	145	978	
Pays-Bas	32 580	2038	18 665	1159	13 400	828	9 780	602	12 345	757	14 465	886	7 105	434	13 380	930	14 880	979	13 290	911	
Autriche	30 125	3756	39 355	4881	32 360	3995	24 635	3025	22 460	2739	13 350	1617	11 920	1439	:	1535	:	1894	:	1322	
Pologne	4 480	117	5 170	135	6 810	178	7 925	208	5 240	137	4 225	111	7 200	189	7 205	223	9 655	278	4 330	172	
Portugal	235	23	245	24	115	11	115	11	115	11	130	12	225	21	155	15	140	13	155	15	
Roumanie	2 280	102	1 000	46	885	41	545	25	485	23	380	18	655	31	:	57	:	47	:	44	
Slovénie	1 510	759	650	326	1 050	526	1 090	546	1 550	776	500	250	365	184	240	129	185	98	195	117	
Slovaquie	8 150	1515	9 745	1812	10 300	1916	11 395	2121	3 550	661	2 850	530	2 640	491	:	168	:	150	315	100	
Finlande	1 650	318	3 445	663	3 090	594	3 575	685	3 595	687	2 275	433	1 405	266	:	711	:	923	:	576	
Suède	23 500	2646	33 015	3706	31 355	3507	23 160	2580	17 530	1945	24 320	2688	36 250	3973	24 365	2709	23 615	2612	31 785	3410	
Royaume-Uni	71 365	1210	103 080	1740	60 045	1009	40 625	679	30 840	512	27 850	467	27 900	457	30 545	:	29 820	:	22 615	389	

2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		
Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	
:		:																	416 950	932
263 135	614	278 280	665	367 825	853	562 680	1236	1 256 575	2601	1 206 045	2471	654 610	1393	587 350	1263	656 920	1404			
25 355	2901	18 335	2535	11 965	1888	14 045	2031	38 990	3974	14 250	1616	14 035	1616	18 130	1977	23 100	2397	12 905	1120	
705	121	1 230	189	6 980	981	10 805	1529	20 160	2831	18 990	2715	3 470	520	2 465	360	2 075	307	3 460	498	
485	72	505	70	490	66	905	109	1 235	144	1 200	140	1 140	137	1 350	159	1 570	180	790	74	
3 945	709	6 045	1083	7 170	1280	14 535	2609	20 825	3699	6 055	1083	3 125	560	3 465	618	2 600	464	1 420	244	
45 680	664	64 410	965	109 375	1574	172 945	2509	441 800	5869	722 265	9068	198 255	2697	161 885	2225	142 450	1995	102 525	1 233	
65	49	75	57	95	72	145	118	225	175	150	133	180	144	90	72	100	79	45	34	
1 280	282	940	208	940	205	1 440	313	3 270	700	2 235	475	2 910	612	3 655	760	4 740	975	1 535	309	
9 310	837	9 575	864	7 860	747	7 585	863	11 370	1216	49 875	4740	56 940	5447	64 975	6234	74 905	7205	37 860	3532	
2 970	73	2 350	55	4 285	96	5 460	121	14 600	318	15 570	339	33 035	787	52 730	1158	115 170	2510	86 380	1 825	
52 140	882	54 265	941	60 475	1010	58 845	972	70 570	1146	76 790	1265	91 965	1487	111 415	1800	119 915	1924	81 790	1 215	
:	n.a.	:	n.a.	1 045	253	380	106	140	50	2 150	531	880	235	675	195	1 265	343	1 540	379	
40 300	679	17 170	292	25 720	446	63 655	1063	82 790	1374	121 185	2027	126 550	2127	53 440	991	35 005	725	21 200	355	
1 745	2108	1 590	1897	1 150	1449	1 480	2034	2 105	2674	2 840	3466	4 475	5381	7 610	8985	12 695	15584	7 500	8 446	
335	164	190	100	185	96	365	187	330	166	345	178	355	182	175	96	180	102	145	76	
405	172	560	215	250	135	385	149	275	108	415	149	520	191	385	144	625	231	260	93	
1 915	4201	2 000	3906	990	1992	1 030	2092	2 360	4450	2 065	3748	2 320	4114	2 225	3879	2 200	3698	1 295	2068	
:	169	:	217	18 565	1907	41 215	4331	174 435	17973	28 215	2994	3 115	346	635	69	465	51	90	9	
1 865	4554	2 060	4981	2 200	5325	1 275	3144	1 695	4196	1 735	4285	1 610	3997	2 035	4478	4 000	8277	2 410	4 684	
11 560	876	9 660	783	9 815	778	21 780	1455	43 035	2661	19 285	1234	16 090	1066	20 465	1398	22 480	1458	13 660	785	
:	1722	:	2071	:	2071	25 675	3295	85 505	10269	39 875	4857	22 455	2817	11 580	1554	10 775	1410	12 915	1451	
4 985	181	9 175	282	13 970	400	5 610	211	10 255	321	9 780	324	3 005	133	2 405	108	2 765	107	1 510	40	
275	26	290	28	500	48	440	42	870	86	710	141	1 015	170	1 240	125	1 735	177	900	87	
1 695	85	2 420	125	1 405	75	1 500	77	1 225	63	1 855	95	4 700	245	1 945	109	2 455	133	6 025	312	
305	173	260	144	240	131	355	187	260	133	1 265	635	1 435	714	2 800	1391	3 615	1836	3 465	1 653	
320	91	550	135	290	81	230	61	270	61	100	27	150	29	155	32	215	42	265	49	
:	542	2 905	573	2 985	592	3 490	664	32 150	5911	5 275	1021	4 325	907	2 945	816	2 440	819	1 445	262	
29 630	3149	43 835	4625	49 225	5679	74 980	8417	156 110	16666	22 330	2923	22 190	2634	18 075	2130	23 125	2566	13 595	1 316	
25 870	427	27 885	454	29 640	479	32 120	509	39 720	619	39 240	608	34 355	528	38 400	586	44 250	673	n.a.	n.a.	

Annexe 3

Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile de quelques nationalités* dans les pays de l'Union européenne**, 2014-2020

Source : Eurostat

Origine	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019-2020	Part dans le total 2020
Syrie	119 000	362 715	334 815	102 375	81 435	76 280	63 505	-17%	15%
Afghanistan	37 855	178 290	182 975	43 800	42 725	56 430	44 220	-22%	11%
Venezuela	315	785	4 715	13 010	22 230	44 800	30 325	-32%	7%
Colombie	315	285	1 065	3 945	10 065	31 880	29 055	-9%	7%
Iraq	14 845	121 585	127 090	47 650	40 360	30 745	16 240	-47%	4%
Pakistan	20 550	46 510	47 655	29 675	25 870	26 910	15 955	-41%	4%
Turquie	4 415	4 180	10 105	14 655	22 130	24 685	13 905	-44%	3%
Bangladesh	10 005	17 735	16 040	19 335	12 805	14 555	10 485	-28%	3%
Somalie	14 805	19 610	18 975	12 745	12 810	13 200	10 095	-24%	2%
Nigéria	18 895	30 000	46 245	39 185	24 120	21 930	9 570	-56%	2%
Guinée	5 280	5 480	13 465	17 765	14 705	12 210	7 430	-39%	2%
Erythrée	36 250	33 110	33 370	24 375	15 410	11 810	7 095	-40%	2%
Géorgie	7 445	6 565	7 290	9 990	18 735	20 185	6 860	-66%	2%
Iran	9 700	25 400	40 210	17 325	23 395	22 380	6 395	-71%	2%
Albanie	16 145	66 145	29 145	22 270	19 835	21 005	4 980	-76%	1%
Autres***	246 860	338 180	292 885	236 510	215 885	246 510	140 835	-43%	34%
Total****	563 345	1 257 150	1 206 435	654 900	602 815	675 885	417 185	-38%	100%

Source : Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe Données annuelles agrégées (arrondies), consulté le 7 mai 2021

* Les nationalités présentées correspondent aux quinze premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2020.

** L'Union européenne comptait 28 États membres de 2013 à 2019, puis 27 à partir du 1er février 2020 avec la sortie du Royaume-Uni.

*** Autres pays hors de l'Union européenne.

**** Total de primo-demandeurs d'asile originaires de pays hors de l'Union européenne (les ressortissants de l'UE fomulent quelques centaines de demandes par an).

Annexe 4

Europe : Primo-demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, 2019-2020

Source : Eurostat

	Nombre de primo-demandeurs d'asile			Part du total de l'UE (%)		Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants* et rang correspondant	
	2020	2019	Evolution (en %)	2020	2019	2020	2019
UE à 28	-	675 515	-34%	-	100,00%	-	1 317
UE à 27**	416 950	-		100,00%	-	932	-
Allemagne	102 525	142 450	-28%	24,60%	21,10%	1 233 (9)	1 716 (10)
Autriche	12 915	10 985	18%	3,10%	1,60%	1 451 (7)	1 240 (12)
Belgique	12 905	23 100	-44%	3,10%	3,40%	1 120 (11)	2 016 (8)
Bulgarie	3 460	2 075	67%	0,80%	0,30%	498 (13)	296 (19)
Chypre	7 500	12 695	-41%	1,80%	1,90%	8 446 (1)	14 494 (1)
Croatie	1 540	1 265	22%	0,40%	0,20%	379 (14)	310 (18)
Danemark	1 420	2 600	-45%	0,30%	0,40%	244 (19)	448 (16)
Espagne	86 380	115 170	-25%	20,70%	17,00%	1 825 (5)	2 454 (5)
Estonie	45	100	-55%	0,00%	0,00%	34 (26)	75 (25)
Finlande	1 445	2 440	-41%	0,30%	0,40%	262 (18)	442 (17)
France	81 790	138 290	-41%	19,60%	20,50%	1 215 (10)	2 059 (7)
Grèce	37 860	74 905	-49%	9,10%	11,10%	3 532 (3)	6 984 (3)
Hongrie	90	465	-81%	0,00%	0,10%	9 (27)	48 (27)
Irlande	1 535	4 740	-68%	0,40%	0,70%	309 (17)	967 (13)
Italie	21 200	35 005	-39%	5,10%	5,20%	355 (15)	585 (15)
Lettonie	145	180	-19%	0,00%	0,00%	76 (22)	94 (24)
Lituanie	260	625	-58%	0,10%	0,10%	93 (20)	224 (20)
Luxembourg	1 295	2 200	-41%	0,30%	0,30%	2 068 (4)	3 584 (4)
Malte	2 410	4 015	-40%	0,60%	0,60%	4 684 (2)	8 135 (2)
Pays-Bas	13 660	22 480	-39%	3,30%	3,30%	785 (12)	1 301 (11)
Pologne	1 510	2 765	-45%	0,40%	0,40%	40 (25)	73 (26)
Portugal	900	1 735	-48%	0,20%	0,30%	87 (21)	169 (21)
Rép. tchèque	790	1 570	-50%	0,20%	0,20%	74 (74)	147 (22)
Roumanie	6 025	2 455	145%	1,40%	0,40%	312 (16)	126 (23)
Slovaquie	265	215	23%	0,10%	0,00%	49 (24)	39 (28)
Slovénie	3 465	3 615	-4%	0,80%	0,50%	1 653 (6)	1 737 (9)
Suède	13 595	23 125	-41%	3,30%	3,40%	1 316 (8)	2 260 (6)
Islande	625	805	-22%	-	-	-	-
Liechtenstein	25	40	-38%	-	-	-	-
Norvège	1 325	2 165	-39%	-	-	-	-
Royaume-Uni	36 041***	44 250	-18%	-	6,60%	-	664 (14)
Suisse	9 725	12 545	-22%	-	-	-	-

Source : Eurostat (Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe) Données annuelles agrégées (arrondies). Hors demandes d'asile de ressortissants des 27 pays membres de l'UE. Consulté le 7 mai 2021.

*Eurostat, Population au 1 Janvier par âge et sexe.

** L'Union européenne à 27 États membres après le 1er février 2020 après le retrait du Royaume-Uni.

***AIDA Report United-Kingdom, 2020 Update.

Annexe 5

Décisions de protection dans l'Union européenne, 2020

Source : Eurostat

	Décisions positives *					Réfugiés réinstallés****
	Nombre total		dont :			
	Nombre	Par million d'habitants**	Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	
UE - 27 pays**	281 035	628	127 740	72 600	80 695	:
Allemagne	98 035	1 179	45 715	31 095	21 220	1 685
Autriche	12 980	1 458	8 260	2 650	2 070	0
Belgique	6 030	523	5 010	1 020	:	175
Bulgarie	835	120	105	730	:	0
Chypre	1 675	1 886	150	1 530	0	0
Croatie	80	20	70	10	0	0
Danemark	570	98	325	100	145	30
Espagne	51 190	1 081	4 380	1 390	45 415	:
Estonie	30	23	25	5	0	0
Finlande	2 040	369	1 490	265	285	660
France	29 385	436	18 070	11 320	:	1 340
Grèce	35 775	3 338	26 885	8 515	370	0
Hongrie	130	13	85	45	5	:
Irlande	1 530	308	1 030	165	335	195
Italie	21 275	357	5 195	7 760	8 320	350
Lettonie	25	13	5	15	:	0
Lituanie	85	30	80	0	0	0
Luxembourg	750	1 198	720	30	:	15
Malte	280	544	75	195	5	0
Pays-Bas	9 700	557	5 415	3 360	920	425
Pologne	365	10	135	215	20	0
Portugal	95	9	75	15	:	:
République tchèque	115	11	40	75	5	0
Roumanie	710	37	240	470	0	35
Slovaquie	45	8	5	20	15	0
Slovénie	90	43	90	0	:	0
Suède	7 210	698	4 055	1 595	1 560	3 590
Islande	385	-	80	285	20	:
Liechtenstein	15	-	0	15	0	0
Norvège	1 315	-	1 060	55	200	1 525
Suisse	10 505	-	5 410	1 030	4 070	615

Source : Eurostat, Décisions de première instance sur les demandes par nationalité, âge et sexe Données annuelles agrégées (arrondies), Décisions définitives sur les demandes par nationalité, âge et sexe Données agrégées annuelles (arrondies), Hors décision pour les ressortissants des 28 pays membres de l'UE. Consulté le 30 avril 2021.

: Non disponible.

- Sans objet.

* Décisions en première instance et décisions définitives en appel.

** L'Union européenne à 27 États membres après le 1er février 2020 après le retrait du Royaume-Uni.

*** Eurostat, Population au 1 Janvier par âge et sexe.

**** Eurostat, Personnes réinstallées par nationalité, âge et sexe Données annuelles (arrondies), Hors décision pour les ressortissants des 28 pays membres de l'UE. Consulté le 7 mai 2021.

Annexe 6

Aperçu de la procédure d'asile en France

Selon la convention de Genève du 28 juillet 1951, un réfugié est une personne qui a fui son pays car elle y a subi ou craint d'y subir des persécutions en raison de son appartenance ethnique, de son appartenance à un certain groupe social, de sa religion, de ses opinions politiques ou de sa nationalité. Afin de voir reconnaître ce statut de réfugié par les autorités françaises, elle doit formuler une demande d'asile. Sur le territoire, cette procédure de demande d'asile implique trois principaux acteurs : la préfecture, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La réforme de l'asile a considérablement modifié l'accès à la procédure, à travers notamment la suppression de l'obligation préalable de domiciliation et la mise en place en préfecture de guichets uniques de demandeurs d'asile, répartis sur l'ensemble du territoire.

Les principales étapes de la procédure de demande d'asile, incluant les changements apportés par la réforme, sont présentées ici.

Phase 1 : Pré-enregistrement par une Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

Tous les primo arrivants sont reçus en premier lieu par les PADA, en charge du pré-enregistrement administratif des personnes et de la délivrance de la convocation pour le guichet unique de demandeurs d'asile sur des plages de rendez-vous gérées par les préfectures. Il est prévu par la loi qu'un délai maximum de trois jours ouvrés, pouvant s'étendre à dix jours en cas de flux exceptionnellement importants, s'écoule entre le pré-accueil en PADA et l'enregistrement de la demande en préfecture.

Phase 2 : Guichet unique de demandeurs d'asile (GUDA)

Les demandeurs d'asile sont reçus successivement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII.

La préfecture est chargée d'enregistrer la demande d'asile. Elle examine préalablement si la France est bien responsable de l'examen de la demande : l'application du règlement Dublin III peut impliquer le transfert vers le premier État européen où les empreintes du demandeur d'asile ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France. Tous les demandeurs d'asile se voient délivrer une attestation de demande d'asile renouvelable, autorisant leur séjour pour une durée initiale d'un mois, et précisant le type de procédure dans lequel ils sont placés (normale, accélérée, Dublin).

Les agents de l'OFII proposent les conditions matérielles d'accueil et effectuent dans ce cadre un entretien individuel en vue de l'évaluation de la vulnérabilité. L'orientation vers l'hébergement est effectuée sur la base d'un schéma national d'accueil qui inclut l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) : le demandeur d'asile peut ainsi se voir proposer une place dans une autre région que celle de son arrivée. A l'issue de cette étape, si aucune orientation vers un hébergement stable ne peut être proposée, les demandeurs d'asile peuvent être pris en charge par les PADA. C'est seulement à ce stade qu'une domiciliation sera proposée, en même temps qu'un suivi social, juridique et administratif.

Phase 3 : Instruction par l'OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée par le GUDA, le demandeur dispose d'un délai de 21 jours, quelle que soit la procédure, pour remplir et envoyer (ou remettre) le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA qui est la première instance compétente pour statuer sur la demande d'asile.

Dans son dossier, le demandeur d'asile détaille les raisons qui le poussent à solliciter une protection en France. L'OFPRA convoque l'intéressé à un entretien afin qu'il explique son histoire à un officier de protection. La loi prévoit la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné, lors de son

ANNEXES

entretien, soit par un avocat soit par un représentant d'une association spécialisée. L'entretien est enregistré et doit également être transcrit et communiqué au demandeur.

Une décision est ensuite rendue par l'OFPPRA.

L'OFPPRA doit statuer en principe dans les 6 mois qui suivent l'entretien, mais ce délai peut être plus long. En cas de procédure accélérée, ce délai est en théorie de 15 jours.

Toutes les personnes autorisées à déposer une demande d'asile sont désormais éligibles à un hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qu'elles soient en procédure normale ou accélérée, tandis que les personnes en procédure Dublin peuvent être prises en charge dans le cadre de l'hébergement d'urgence.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile pourra être autorisé si l'OFPPRA n'a pas statué dans un délai de 6 mois à compter de l'introduction de leur demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII. En revanche, il ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Conditionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, c'est-à-dire de la place d'hébergement, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision de l'OFPPRA pour certains types de procédure accélérée, jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile pour les autres types de procédure, ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.

Tous les demandeurs d'asile ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qu'ils soient placés en procédure normale, accélérée ou en procédure Dublin, après un délai de carence de trois mois.

Phase 4 : Recours devant la CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPPRA l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. La CNDA étudie, en appel, la demande de protection dans le cadre d'un recours de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de de-

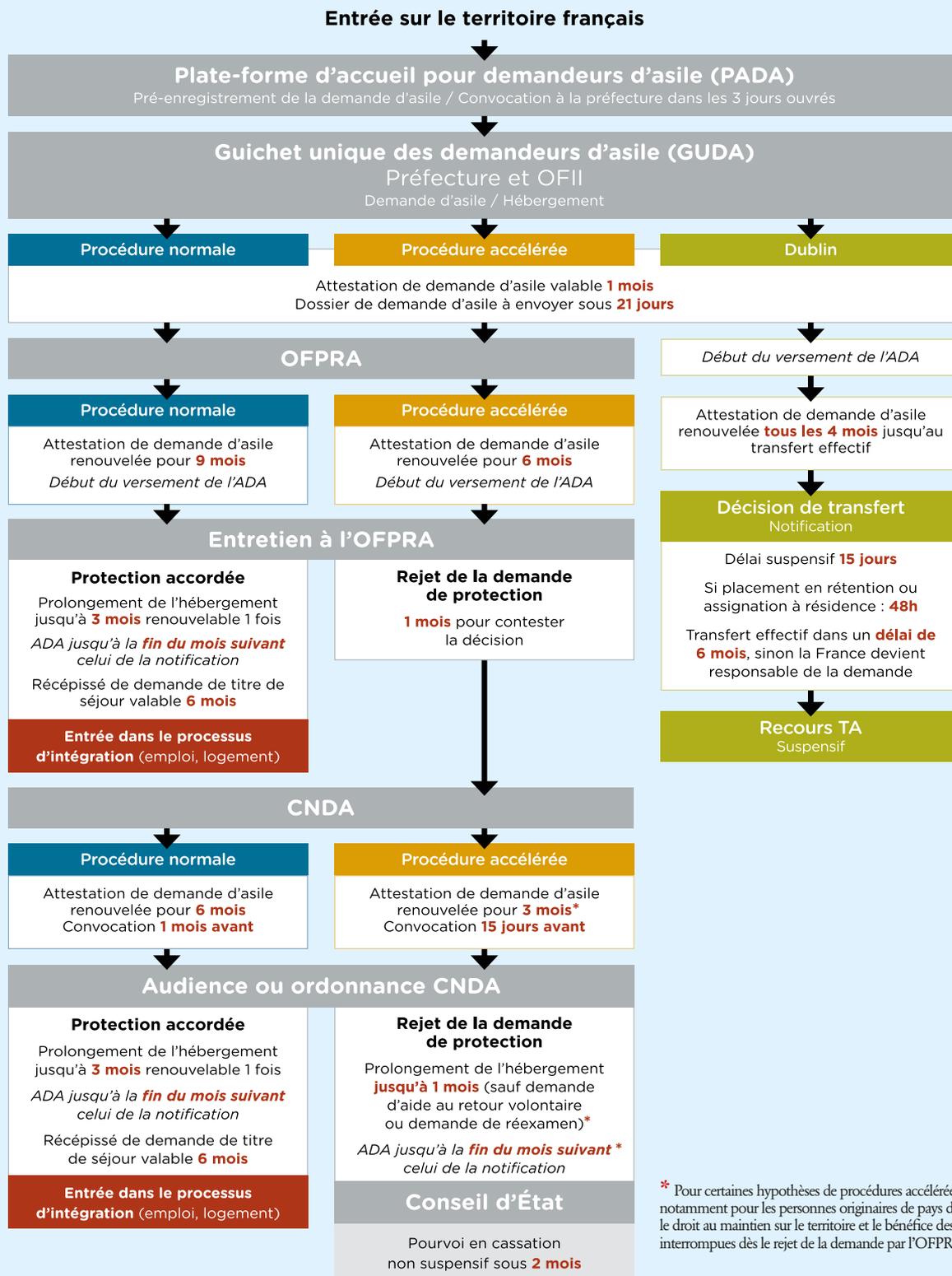
mander à être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle qui est attribuée de plein droit.

La CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine. Lorsque l'OFPPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.

Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité de l'attestation de demande d'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'OFII afin d'organiser un retour volontaire. Pour certains types de procédure accélérée, le droit au maintien prend fin dès la décision de rejet de l'OFPPRA, le caractère suspensif du recours n'étant pas automatique mais devant être sollicité devant un juge.

Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE ET DU SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE



Annexe 7**Demandes de protection internationale en France, 2018-2020 (données au 31/12)**

Source : ministère de l'Intérieur

	2018	2019	2020 prov	2020 prov/ 2019
Premières demandes	126 671	138 420	81 669	-41,00%
dont majeurs	102 100	105 904	62 067	-41,40%
dont mineurs	24 571	32 516	19 602	-39,70%
dont premières demandes en procédure normale ou accélérée	92 329	103 137	64 218	-37,70%
dont majeurs	71 985	76 905	47 479	-38,30%
dont mineurs	20 344	26 232	16 739	-36,20%
dont procédure Dublin	34 302	35 228	17 415	-50,60%
dont majeurs	30 008	28 938	14 562	-49,70%
dont mineurs	4 294	6 290	2 853	-54,60%
Réexamens	11 178	12 863	11 757	-8,60%
dont majeurs	9 087	10 615	9 613	-9,40%
dont mineurs	2 091	2 248	2 144	-4,60%
dont réexamens en procédure normale ou accélérée	10 432	11 825	10 982	-7,10%
Total des demandes formulées en GUDA	137 849	151 283	93 426	-38,20%
dont majeurs	111 187	116 519	71 680	-38,50%
dont mineurs	26 662	34 764	21 746	-37,40%
Demandes d'asile en rétention	1 454	1 699	729	-57,10%
dont majeurs	1 454	1 699	713	-58,00%
dont mineurs	0	0	16	
Réinstallations	5 565	5 600	743 ^[1]	-86,70%
dont majeurs	4 145	2 710	313	-88,50%
dont mineurs	1 420	2 890	430	-85,10%
Réadmissions éteintes des années antérieures	17 772	19 240	20 990	9,10%
dont majeurs	15 423	17 122	19 615	14,60%
dont mineurs	2 349	2 118	1 375	-35,10%
Total des demandes formulées HORS GUDA	24 791	26 539	22 462	-15,40%
dont majeurs	21 022	21 531	20 641	-4,10%
dont mineurs	3 769	5 008	1 821	-63,60%
Total des demandes	162 640	177 822	115 888	-34,80%
dont majeurs	132 209	138 050	92 321	-33,10%
dont mineurs	30 431	39 772	23 567	-40,70%

[1] Les données transmises par le GIP Habitat et intervention sociale font état de 1 094 réinstallations dans le cadre des programmes européens : c'est ce dernier chiffre qui est pris en compte dans le rapport.

Annexe 8

Evolution de la demande de protection internationale en France, 2001-2020

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL demandes de protection internationale	72 927	83 563	89 734	65 612	59 221	39 332	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	80 075	85 726	100 755	123 625	132 826	96 722
Dont 1 ^{ères} demandes d'asile hors mineurs acc. (OFPRA)	47 185	50 956	52 067	50 356	42 323	26 041	23 603	26 902	33 076	36 749	40 307	41 091	45 698	45 182	59 054	63 649	73 461	91 918	101 513	68 963
Dont demandes d'asile mineurs accompagnants ^[1] (OFPRA)	7 000	7 900	7 554	7 998	7 153	4 479	5 583	8 341	5 568	11 143	11 683	14 001	14 536	13 859	15 133	14 436	19 428	21 888	21 841	18 551
Dont total réexamens asile (OFPRA)	1 369	1 790	2 225	7 061	9 484	8 584	6 133	7 195	8 883	4 688	5 190	6 213	5 790	5 498	5 607	7 325	7 383	9 106	8 904	8 764
Dont total demandes d'apatridie (OFPRA)	106	131	147	197	261	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	298
Dont réouverture dossiers clos	n.a.	30	142	293	240	146														
Dont demandes d'asile territorial ^[2] (min. Int.)	17 267	22 786	27 741	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.													
1 ^{ères} demandes d'asile en préfecture hors min. acc. ^[3]	n.a.	77 400	94 500	109 750	110 370	105 904														
Top 3 pays de 1 ^{ère} demande hors mineurs OFPRA	TR	TR	TR	TR	TR	TR	LK	RU	XK	XK	BD	CD	CD	CD	SD	SD	AL	AF	AF	AF
	CD	CD	CN	CD	HT	RS	TR	TR	LK	BD	CD	RU	XK	CN	SY	AF	AF	GN	GN	BD
	CN	MR	CD	CN	CD	LK	RS	LK	AM	CD	AM	LK	AL	BD	XK	HT	HT	AL	GE	GN

Annexe 9

Evolution des décisions de protection internationale, 2001-2020

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Décisions de protection (total) ^[4]	7504	8584	9901	11 292	13 770	7 354	8 781	11 441	10 373	10 340	10 702	9 976	11 371	14 512	19 450	26 428	31 734	33 216	36 139	20 914
Dont apatridie	62	55	53	71	79	75	51	65	59	61	55	30	45	41	46	53	65	71	56	48
Dont réfugiés et PS	7 261	8 440	9 737	11 221	13 691	7 279	8 730	11 376	10 314	10 279	10 647	9 946	11 326	14 471	19 404	26 375	31 669	33 145	36 083	20 866
Dont asile territorial	181	89	111	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Taux d'accord ^[5] OFPRA	12,4%	12,6%	9,8%	9,3%	8,2%	7,8%	11,6%	16,2%	14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,2%	26,6%	23,7%	23,9%
Taux d'accord ^[6] global	18,1%	16,9%	14,8%	16,6%	26,9%	19,5%	29,7%	35,7%	29,2%	27,4%	25,3%	21,7%	24,4%	28,0%	31,5%	37,6%	35,5%	35,5%	38,6%	34,4%

[1] Les mineurs accompagnants peuvent accompagner des adultes en première demande ou en réexamen. L'OFPRA mentionne cependant certaines années qu'il s'agit de mineurs accompagnant des premières demandes (en ne précisant pas combien accompagnent les réexamens). L'OFPRA ne comptabilisait pas les mineurs accompagnants de façon précise avant 2003..

[2] Les données pour 2001 et 2002 sont issues des rapports d'activités de l'Office et sont basés sur une estimation (2001) ou une projection à partir de quelques données mensuelles (2002).

[3] L'asile territorial, relevant de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, a été supprimé en 2003.

[4] Depuis la mise en place du système informatique « SI Asile » en 2015, le ministère est en mesure de comptabiliser l'ensemble des demandes d'asile enregistrées en préfecture, y compris celles ne relevant pas de la responsabilité de la France (procédure Dublin) qui ne sont pas comptabilisées par l'OFPRA.

[5] Nombre de décisions rendues en première instance ou en appel. Inclut les décisions relatives à l'apatridie, et les décisions de protection au titre de l'asile territorial jusqu'à 2003 : 286 en 2000, 181 en 2001, 89 en 2002 et 111 en 2003

[6] Il s'agit ici du taux d'accord sur décisions, à distinguer du taux d'accord sur demandes qui ne peut être connu qu'une fois que l'ensemble des demandes d'une année ont fait l'objet d'une décision

[7] *Ibid.* Par ailleurs, le taux d'accord global qui consiste à comparer le nombre total de décisions de protection sur le nombre de décisions OFPRA dans l'année constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique : il repose sur l'hypothèse, pour une même demande, d'une décision en première instance et en appel prises la même année. Les décisions au titre de l'asile territorial, supprimé en 2003, ne sont pas prises en compte dans ce taux global.

Annexe 10

Demandes et décisions sur l'asile, 2020

Source : OFPRA, CNDA

CONTINENT	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
AFRIQUE	33 518	4 749	4 014	735	16,5%	24 027	28 776	499
AMÉRIQUES	4 665	478	332	146	11,7%	3 595	4 073	121
ASIE	23 415	7 772	2 957	4 815	37,1%	13 157	20 929	275
EUROPE	15 035	883	590	293	6,0%	13 777	14 660	544
AUTRES	266	45	45	0	15,3%	250	295	3
SECTION APATRIDES	298	48			15,3%	266	314	3
TOTAL	77 197	13 975	7 938	5 989	20,2%	55 072	69 047	1 445

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
AFRIQUE								
Afrique du Sud	25	4	4	0	40,0%	6	10	0
Algérie	1 628	95	74	21	6,0%	1 493	1588	89
Angola	1 032	37	27	10	5,0%	701	738	4
Bénin	132	19	15	4	24,1%	60	79	2
Burkina Faso	159	24	21	3	17,3%	115	139	4
Burundi	230	146	145	1	41,8%	203	349	0
Cameroun	855	187	148	39	23,6%	607	794	19
Cap-vert							0	
Centrafrique	303	109	85	24	34,8%	204	313	8
Comores	1 263	60	57	3	7,7%	716	776	36
Congo	577	77	55	22	12,9%	522	599	14
Côte d'Ivoire	3 410	381	287	94	11,0%	3073	3 454	43

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA		Evolution du taux global d'accord 2019-2020	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord	Taux global 2019	Evolution
	19 524	4 805	3 369	1 436	24,6%	9 554	33,2%	44,0%	-10,8 pts
	2 253	80	36	44	3,6%	558	13,7%	14,1%	-0,4 pt
	10 341	4 337	1 918	2 419	41,9%	12 109	57,9%	59,6%	-1,7 pt
	9 908	1 049	807	242	10,6%	1 932	13,2%	15,9%	-2,7 pts
	1	0	0	0	0,0%	45	15,3%	n.a	
							15,3%	15,4%	-0,1 pt
	42 025	10 254	6 116	4 138	24,4%	24 229	35,1%	38,6%	-3,5 pts

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord
	11	1	1	0	9,1%	5	50,0%
	657	38	19	19	5,8%	133	8,4%
	360	52	35	17	14,4%	89	12,1%
	34	5	2	3	14,7%	24	30,4%
	71	16	12	4	22,5%	40	28,8%
	37	6	6	0	16,2%	152	43,6%
	263	73	53	20	27,8%	260	32,7%
	2	0	0	0	0,0%	0	
	173	55	26	29	31,8%	164	52,4%
	129	2	2	0	1,6%	62	8,0%
	366	60	46	14	16,4%	137	22,9%
	1791	356	281	75	19,9%	737	21,3%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
AFRIQUE								
Djibouti	76	3	3	0	10,7%	25	28	1
Égypte	301	19	17	2	10,0%	171	190	10
Érythrée	867	618	618	0	73,1%	227	845	8
Éthiopie	352	89	85	4	29,7%	211	300	5
Gabon	214	17	10	7	17,0%	83	100	13
Gambie	379	17	14	3	10,1%	151	168	2
Ghana	96	2	2	0	4,2%	46	48	1
Guinée-Bissau	66	2	2	0	4,5%	42	44	2
Guinée-Conakry	4 465	580	507	73	12,5%	4 068	4 648	17
Guinée équatoriale	6	3	3	0	25,0%	9	12	0
Kenya	30	2	2	0	9,1%	20	22	0
Libéria	45	2	2	0	8,3%	22	24	2
Libye	240	78	39	39	37,3%	131	209	7
Madagascar	127	7	5	2	11,5%	54	61	6
Malawi							0	
Mali	1 964	151	96	55	8,0%	1 737	1 888	44
Maroc	455	90	77	13	19,8%	365	455	22
Maurice	11	2	2	0	50,0%	2	4	0
Mauritanie	1 244	98	98	0	9,8%	900	998	17
Mozambique							0	
Niger	69	4	4	0	7,4%	50	54	0
Nigéria	3 378	53	50	3	2,3%	2 209	2 262	24
Ouganda	20	5	5	0	27,8%	13	18	0
RD Congo	2 809	309	260	49	14,7%	1 786	2 095	20
Rwanda	167	85	84	1	44,0%	108	193	2
Sahara occ.	366	18	17	1	8,7%	190	208	5
Sénégal	1 337	150	134	16	10,2%	1 321	1 471	18
Sierra Leone	215	17	17	0	13,9%	105	122	2
Somalie	2 256	309	113	196	23,7%	996	1 305	11
Soudan	1 222	762	726	36	53,8%	654	1 416	17
Soudan du Sud							0	
Swaziland							0	
Tanzanie							0	
Tchad	714	42	36	6	12,8%	285	327	13
Togo	129	12	11	1	13,6%	76	88	2
Tunisie	241	26	23	3	9,6%	244	270	9
Zimbabwe							0	
Autres Afrique	43	38	34	4	59,4%	26	64	
Total Afrique	33 518	4 749	4 014	735	16,5%	24 027	28 776	499

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord
	30	9	5	4	30,0%	12	42,9%
	142	46	45	1	32,4%	65	34,2%
	169	101	98	3	59,8%	719	85,1%
	281	117	109	8	41,6%	206	68,7%
	73	17	13	4	23,3%	34	34,0%
	67	5	0	5	7,5%	22	13,1%
	41	4	2	2	9,8%	6	12,5%
	27	0	0	0	0,0%	2	4,5%
	4185	966	823	143	23,1%	1 546	33,3%
	9	2	1	1	22,2%	5	41,7%
	15	6	4	2	40,0%	8	36,4%
	19	4	4	0	21,1%	6	25,0%
	205	135	29	106	65,9%	213	101,9%
	22	0	0	0	0,0%	7	11,5%
	1708	112	75	37	6,6%	263	13,9%
	164	32	26	6	19,5%	122	26,8%
	1	0	0	0	0,0%	2	50,0%
	762	122	113	9	16,0%	220	22,0%
	1	0	0	0	0,0%	0	
	33	14	10	4	42,4%	18	33,3%
	1938	337	293	44	17,4%	390	17,2%
	8	4	4	0	50,0%	9	50,0%
	1301	264	197	67	20,3%	573	27,4%
	59	20	18	2	33,9%	105	54,4%
	157	18	17	1	11,5%	36	17,3%
	852	111	96	15	13,0%	261	17,7%
	128	39	32	7	30,5%	56	45,9%
	1212	777	288	489	64,1%	1 086	83,2%
	1358	684	440	244	50,4%	1 446	102,1%
	17	12	4	8	70,6%	12	120,0%
	1	0	0	0	0,0%	0	
	3	0	0	0	0,0%	0	
	517	159	122	37	30,8%	201	61,5%
	58	18	14	4	31,0%	30	34,1%
	63	6	4	2	9,5%	32	11,9%
	4	0	0	0	0,0%	0	
	0					38	59,4%
	19 524	4 805	3 369	1 436	24,6%	9 554	33,2%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
AMÉRIQUES								
Argentine	5				0,0%	3	3	
Bolivie							0	
Brésil	49	6	3	3	18,8%	26	32	2
Canada							0	
Chili	17				0,0%	10	10	3
Colombie	387	33	19	14	14,0%	203	236	20
Cuba	279	28	27	1	12,1%	203	231	1
Dominicaine (Rép.)	116	8	6	2	7,3%	102	110	11
Dominique							0	
Équateur	4	0	0	0	0,0%	3	3	0
États-Unis	6	0	0	0	0,0%	5	5	2
Guatémala	9	3	1	2	100,0%	0	3	0
Guyana							0	
Haïti	3 264	209	116	93	7,1%	2 725	2 934	59
Honduras	11	2	1	1	13,3%	13	15	0
Jamaïque							0	
Mexique	9	0	0	0	0,0%	5	5	0
Nicaragua							0	
Paraguay							0	
Pérou	69	7	3	4	15,6%	38	45	1
Sainte-Lucie							0	
Salvador	16	3	2	1	23,1%	10	13	1
Suriname	18	1	1	0	12,5%	7	8	0
Trinité et Tobago							0	
Venezuela	350	168	144	24	44,6%	209	377	16
Autres Amériques	55	10	9	1	23,3%	33	43	5
Total Amériques	4 664	478	332	146	11,7%	3 595	4 073	121

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord
	2						0,0%
	4	1	0	1	25%	1	33,0%
	12	0	0	0	0,0%	6	18,8%
	1	0	0	0	0,0%		0,0%
	3	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	58	19	3	16	32,8%	52	22,0%
	26	3	3	0	11,5%	31	13,4%
	71	1	1	0	1,4%	9	8,2%
	0						
	0						
	5	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	0					3	100,0%
	0						
	1 961	31	21	10	1,6%	240	8,2%
	17	8	0	8	47,1%	10	66,7%
	2	0	0	0	0,0%	0	
	2	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	6	2	2	0	33,3%	2	25,0%
	0						
	16	2	0	2	12,5%	9	20,0%
	0	0	0	0		0	
	8	5	0	5	62,5%	8	61,5%
	4	0	0	0	0,0%	1	
	0	0	0	0		0	
	55	8	6	2	14,5%	176	46,7%
	0					10	23,3%
	2 253	80	36	44	3,6%	558	13,7%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
ASIE								
Afghanistan	9 522	4 226	407	3 819	63,2%	2 466	6692	74
Arabie saoudite	10	12	12	0	63,2%	7	19	2
Bangladesh	5 132	222	182	40	4,9%	4 318	4 540	40
Bhoutan							0	
Birmanie	16	1	1		11,1%	8	9	0
Cambodge	40	4	4		12,1%	29	33	1
Chine	953	1 341	1 340	1	73,1%	493	1 834	2
Cisjordanie							0	
Corée du Nord							0	
Corée du Sud							0	
Inde	248	6	5	1	2,4%	249	255	6
Indonésie							0	
Irak	390	200	162	38	39,4%	307	507	22
Iran	274	71	70	1	28,1%	182	253	5
Israël							0	
Japon							0	
Jordanie							0	
Kazakhstan	147	9	6	3	3,1%	283	292	7
Kirghizstan	34		0	0	0,0%	13	13	3
Koweït	63	17	17	0	14,0%	104	121	3
Laos							0	
Liban	123	9	7	2	14,3%	54	63	3
Malaisie							0	
Mongolie	149	9	4	5	9,2%	89	98	6
Népal	76	2	2		2,2%	89	91	1
Ouzbékistan	20				0,0%	8	8	1
Pakistan	3 096	77	62	15	2,9%	2 624	2 701	44
Palestine	111	84	81	3	65,1%	45	129	2
Philippines	7	0	0	0	0,0%	2	2	1
Singapour							0	
Sri Lanka	1 499	147	122	25	10,5%	1 252	1 399	18
Syrie	1 228	1 265	426	839	75,9%	402	1 667	27
Tadjikistan	43	1	1	0	7,1%	13	14	
Taiwan							0	
Turkménistan							0	
Thaïlande	8	4	4	0	57,1%	3	7	0
Vietnam	24	5	5	0	14,7%	29	34	3
Yémen	169	48	28	20	45,3%	58	106	
Autres Asie	33	12	9	3	28,6%	30	42	4
Total Asie	23 415	7 772	2 957	4 815	37,1%	13 157	20 929	275

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord
	3 139	2530	501	2029	80,6%	6 756	101,0%
	3	2	1	1	66,7%	14	73,7%
	2 120	418	292	126	19,7%	640	14,1%
	2	1	1	0	50,0%	1	33,3%
	8	1	1	0	12,5%	2	22,2%
	27	6	6	0	22,2%	10	30,3%
	453	5	5	0	1,1%	1 346	73,4%
	20	11	11	0	55,0%	11	
	1	1	1	0	100,0%	1	100,0%
	2	1	1	0	50,0%	1	50,0%
	154	7	6	1	4,5%	13	5,1%
	1	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	167	74	51	23	44,3%	274	54,0%
	185	108	105	3	58,4%	179	70,8%
	1	1	1	0	100,0%	1	100,0%
	1						
	4	2	2	0	50,0%	2	100,0%
	78	12	12	0	15,4%	21	7,2%
	6	2	2	0	33,3%	2	15,4%
	30	19	19	0	63,3%	36	29,8%
	3	0	0	0	0,0%	0	
	47	8	7	1	17,0%	17	27,0%
	7	7	6	1	100,0%	7	233,30%
	70	7	0	7	10,0%	16	16,3%
	36	9	8	1	25,0%	11	12,1%
	5	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	1 664	147	120	27	8,8%	224	8,3%
	55	26	24	2	47,3%	110	85,3%
	1	0	0	0	0,0%	0	
	0						
	1 025	279	252	27	27,2%	426	30,5%
	919	595	459	136	64,7%	1 860	111,6%
	26	5	2	3	19,2%	6	42,9%
	0						
	3	1	1	0	33,3%	1	25,0%
	1	0	0	0	0,0%	4	0,0%
	13	0	0	0	0,0%	5	14,7%
	60	51	20	31	85,0%	99	93,4%
	4	1	1	0	25,0%	13	31,0%
	10 341	4 337	1 918	2 419	41,9%	12 109	57,9%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA						
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures
EUROPE								
Albanie	2 081	171	49	122	6,2%	2 590	2 761	138
Arménie	831	57	21	36	4,3%	1 283	1 340	14
ARYM (Macédoine du Nord)	140	2	1	1	0,7%	274	276	41
Autriche							0	
Azerbaïdjan	238	21	20	1	6,6%	298	319	6
Biélorussie	70	6	6		15,4%	33	39	4
Bosnie Herzégovine	387	7	4	3	1,9%	369	376	28
Bulgarie							0	
Croatie							0	
Finlande							0	
Géorgie	1 940	84	42	42	3,5%	2 290	2 374	59
Grande Bretagne							0	
Grèce							0	
Italie							0	
Kosovo	943	56	23	33	5,9%	887	943	46
Moldavie	1 339	5	3	2	0,5%	1 061	1 066	36
Monténégro	35	0	0	0	0,0%	30	30	2
Pologne							0	
Rep. Tchèque							0	
Roumanie							0	
Russie	1 376	144	120	24	11,2%	1 142	1 286	41
Serbie	473	12	7	5	1,8%	663	675	62
Slovaquie								
Slovenie								
Turquie	3 301	278	271	7	12,3%	1 977	2 255	31
Ukraine	1 852	40	23	17	4,4%	860	900	32
Autres Europe	29	0	0		0,0%	20	20	4
Total Europe	15 035	883	590	293	6,0%	13 777	14 660	544
Autre	266	45	45		15,25%	250	295	3

	Total décisions devant la CNDA entrée 2020	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord
	2 523	130	49	81	5,2%	301	10,90%
	893	41	18	23	4,6%	98	7,31%
	161	11	6	5	6,8%	13	4,71%
	0						
	128	41	39	2	32,0%	62	19,44%
	24	14	13	1	58,3%	20	51,28%
	187	6	3	3	3,2%	13	3,46%
	0	0	0	0		0	0,00%
	2	0	0	0	0%	0	0,00%
	0						
	2 586	50	30	20	1,9%	134	5,64%
	2	0	0	0	0,0%	0	
	0	0	0	0			
	1	0	0	0	0,0%	0	
	682	61	29	32	8,9%	117	12,41%
	131	3	1	2	2,3%	8	0,75%
	16	2	1	1	12,5%	2	6,67%
	0	0	0	0		0	
	0						
	1	0	0	0	0,0%	0	0,00%
	887	221	181	40	24,9%	365	28,38%
	386	34	17	17	8,8%	46	6,81%
	1						
	1 143	403	395	8	35,3%	681	30,20%
	154	32	25	7	20,8%	72	8,00%
	0					0	0,00%
	9 908	1 049	807	242	10,6%	1 932	13,18%
	1	0	0	0	0%		15,10%

Annexe 11

Evolution de la demande de protection par pays d'origine, 2003-2020

Source : OFPRA

Premières demandes de protection hors mineurs accompagnants

CONTINENT	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Afrique	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	30 541	-31,63%
Europe	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	12 412	-45,41%
Asie	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	21 905	-21,07%
Amériques	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	5 927	3 617	6 355	3 839	-39,59%
Apatrides et non spécifiés	137	191	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	298	-9,15%
TOTAL	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	68 995	-32,25%

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Afrique du Sud	-	-	-	-	5	7	-	7	5	-	10	8	8	-	8	26	32	25	-21,88%
Algérie	2 431	3 702	1 777	998	865	874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	2 459	2 488	2 196	1 420	-35,34%
Angola	1 046	737	599	480	376	357	355	505	481	563	420	415	320	446	574	697	864	985	14,00%
Bénin	-	-	-	-	7	12	14	9	15	12	24	31	30	28	66	118	186	129	-30,65%
Burkina Faso	-	-	-	-	14	19	29	25	29	39	49	60	96	97	130	179	243	147	-39,51%
Burundi	74	55	42	24	26	32	36	27	28	19	18	13	63	162	198	315	640	216	-66,25%
Cameroun	777	593	367	193	180	162	167	170	183	212	221	268	367	390	536	918	968	817	-15,60%
Cap Vert	5	9	9	-	-	-	-	-	9	8	7	7	-	8	-	7	9		-100,00%
Centrafrique	325	212	139	188	177	102	114	85	43	67	296	658	780	1 013	362	508	465	257	-44,73%
Comores	-	-	-	-	55	881	267	604	1 064	526	420	506	267	206	272	296	968	1 217	25,72%
Congo	1 762	1 392	1 095	769	827	714	648	626	640	639	585	482	567	695	926	905	820	535	-34,76%
Côte d'Ivoire	1 329	1 042	1 086	835	560	503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	3 246	4 701	4 689	3 251	-30,67%
Djibouti	-	-	-	-	7	7	10	12	15	21	19	39	72	48	70	53	67	67	0,00%
Égypte	17	18	28	19	32	35	60	77	249	379	333	333	243	278	343	420	311	238	-23,47%
Érythrée	-	-	-	-	77	110	369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	956	1 719	1 647	846	-48,63%
Éthiopie	37	42	55	62	44	39	79	68	67	94	83	174	417	386	633	638	511	316	-38,16%
Gabon	-	-	-	-	10	15	21	13	17	13	15	29	72	148	292	266	322	202	-37,27%
Gambie	-	-	-	-	37	45	52	53	42	67	78	78	134	174	148	187	282	357	26,60%
Ghana	-	96	109	40	17	16	23	13	16	24	19	31	24	35	35	58	110	90	-18,18%

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Guinée Bissau	132	115	120	82	74	53	144	171	144	107	141	95	93	80	89	106	125	63	-49,60%
Guinée Conakry	775	946	1 067	806	787	1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	3 781	6 188	6029	4 078	-32,36%
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	7	5	12	13	21	12	6	-50,00%
Kenya	-	-	-	-	7	19	14	22	24	25	20	28	51	26	28	43	29	25	-13,79%
Libéria	267	259	84	26	17	22	34	28	15	11	9	11	18	22	42	33	65	39	-40,00%
Libye	10	7	9	10	-	7	5	8	98	46	68	206	495	277	273	472	275	222	-19,27%
Madagascar	305	251	210	85	32	15	120	229	106	115	91	79	75	66	104	104	107	123	14,95%
Mali	1 202	836	530	117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	1 614	2869	3426	1 762	-48,57%
Maroc	-	74	50	35	46	47	62	97	111	125	196	179	339	417	408	591	704	407	-42,19%
Maurice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	16	14	12	18	13	11	-15,38%
Mauritanie	2 324	1 517	1 045	521	320	548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	682	1051	1371	1 030	-24,87%
Niger	-	-	-	-	12	19	14	13	12	14	21	21	41	55	46	75	105	63	-40,00%
Nigéria	1 209	1 513	901	397	404	412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	1 724	2509	3839	2 876	-25,08%
Ouganda	-	-	-	-	9	8	8	17	13	19	22	29	15	17	19	31	40	17	-57,50%
RDC	4 407	3 353	2 563	1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	2 942	3062	3392	2 587	-23,73%
Rwanda	345	320	298	227	293	234	205	224	176	135	99	149	135	139	169	207	275	140	-49,09%
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-	-	35	113	186	507	658	948	770	510	287	318	10,80%
Sénégal	310	160	94	51	38	166	120	119	116	154	224	265	381	759	989	1608	2165	1 277	-41,02%
Sierra-Léone	367	196	158	84	70	129	117	89	109	101	85	60	64	99	118	194	244	191	-21,72%
Somalie	91	139	62	46	37	77	247	360	614	445	427	661	1 208	786	799	2158	2597	2 160	-16,83%
Soudan	352	271	367	418	374	382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	4 488	4151	2778	1 031	-62,89%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	22	31	40	49		-100,00%
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	10	5	5	8	21		-100,00%
Tchad	212	188	142	136	131	180	152	169	116	191	301	298	319	331	466	718	808	619	-23,39%
Togo	391	219	325	171	121	139	101	142	88	121	138	135	125	103	161	200	148	117	-20,95%
Tunisie	34	41	37	33	27	44	43	55	180	186	243	216	203	259	237	401	418	228	-45,45%
Zimbabwe	-	-	-	-	8	13	17	8	-	-	-	6	11	5	12	12	8		-100,00%
Autres Afrique	407	271	351	209	16	9	20	27	9	9	6	10	8	7	11	3	8	36	350,00%
AFRIQUE	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	15 395	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	30 541	-31,63%

ANNEXES

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Argentine	5	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6		5	
Bolivie	-	-	-	-	18	16	11	9	8	9	-	-	-	-	-		20		-100,00%
Brésil	-	-	-	-	14	15	13	16	13	13	17	13	9	8	17	63	57	46	-19,30%
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	16	100,00%
Colombie	109	92	79	191	65	96	111	107	93	62	67	60	58	80	142	217	400	380	-5,00%
Cuba	30	26	37	48	21	18	11	5	10	18	23	33	33	71	57	86	105	271	158,10%
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	11	35	143	161	128	99	167	255	345	370	355	371	0	109	
Dominique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	15	8	6	10	14	6		-100,00%
Équateur	-	37	10	-	-	6	-	5	-	-	-	-	-	-	-	10		4	#DIV/0!
Guyana	42	-	-	-	-	-	12	13	107	49	31	36	35	16	5	9	17		-100,00%
Haïti	1 403	3 067	4 953	1 808	588	830	1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	4 927	4 939	2103	4420	2 491	-43,64%
Honduras															11	32	23	11	-52,17%
Jamaïque	-	-	-	-	-	8	9	-	-	-	8	11	10	7	5	5	13		-100,00%
Mexique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	5	-	9	5	7	9	7	9	28,57%
Pérou	52	42	27	56	63	101	120	118	93	76	48	47	65	34	54	83	94	67	-28,72%
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	5	-	-	7			
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	10	-	16	41	20	16	-20,00%
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	6	6	9	18	100,00%
USA	-	-	-	-	9	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	493	9	6	-33,33%
Venezuela	-	-	-	-	7	-	-	5	12	9	11	28	34	235	283	41	710	330	-53,52%
Autres Amériques	125	83	163	114	20	14	33	24	17	22	21	35	27	23	20	13	24	51	112,50%
AMÉRIQUES	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	1 838	1 784	2 274	3 697	5 782	5 927	3 617	6 355	3 839	-39,59%

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Afghanistan	325	114	118	70	161	228	619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	5 989	9455	9173	9 327	1,68%
Arabie Saoudite														6	5	17	8	9	12,50%
Bangladesh	913	938	824	581	923	1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	2 411	3654	5457	4 801	-12,02%
Bhoutan	-	-	-	-	15	49	23	39	50	51	47	22	6	7	6	5			
Birmanie	18	27	10	27	-	-	30	84	89	589	268	21	14	16	16	15	17	13	-23,53%
Cambodge	-	-	-	-	30	19	22	20	33	17	32	41	32	29	26	49	51	32	-37,25%
Chine	5 294	4 188	2 579	1 200	1 262	804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	1 892	2634	3216	933	-70,99%
Inde	811	807	529	102	55	61	63	44	38	33	29	51	89	146	132	226	416	215	-48,32%
Irak	533	123	104	99	125	481	449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	1 594	1545	1032	360	-65,12%
Iran	145	105	96	109	132	117	168	319	157	197	137	132	226	329	334	510	443	237	-46,50%
Israël														9	-				
Japon														5	-				
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	8	8	9	7	11	8		-100,00%
Kazakhstan	-	-	-	-	32	72	95	126	85	127	104	82	99	60	126	180	268	132	-50,75%
Kirghizistan	-	-	-	-	26	18	19	58	81	52	39	41	31	21	19	25	33	32	-3,03%
Koweït	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	42	42	145	135	63	-53,33%
Laos	-	-	-	-	-	-	16	9	20	10	8	5	-	-	-		18		-100,00%
Liban	34	23	20	33	39	27	28	22	9	20	32	40	42	55	44	73	76	118	55,26%
Malaisie															6	7	5		-100,00%
Mongolie	392	459	365	47	85	48	186	117	154	125	-	89	144	107	135	198	160	128	-20,00%
Myanmar	-	-	-	-	20	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Népal	-	-	43	20	22	38	34	69	69	90	60	59	62	81	62	99	107	74	-30,84%
Ouzbékistan	-	-	-	-	17	15	23	16	19	34	9	6	26	16	15	14	8	20	150,00%
Pakistan	739	1 018	541	375	324	309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	1 406	1941	2822	2 784	-1,35%
Palestine (autor.)	-	65	58	49	49	53	99	91	51	61	90	148	235	170	182	206	222	106	-52,25%
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	9	-	-	-	-			7	
Sri Lanka	1 967	2 090	1 894	1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	1 106	1266	1527	1 065	-30,26%
Syrie	41	45	29	21	30	24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	3 319	2745	2270	1 182	-47,93%
Tadjikistan	-	-	-	-	5	-	14	11	-	-	8	8	11	11	6	51	33	41	24,24%
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-	91	25	15	10	11	6	-		14	8	-42,86%
Turkménistan	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	8			#DIV/0!
Vietnam	-	-	-	-	23	13	26	26	27	19	32	29	38	32	48	50	57	18	-68,42%
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-	9	6	15	20	63	64	115	171	154	168	9,09%
Vietnam, Laos, Cambodge	151	124	100	79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	-				
Autres Asie	151	94	56	33	105	107	68	107	55	41	55	52	48	24	26	26	18	32	77,78%
ASIE	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	21 905	-21,07%

ANNEXES

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019 2020
Albanie	440	456	366	265	166	280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	7 633	5 793	5 598	1 450	-74,10%
Arménie	794	967	1 223	1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	1 553	1 680	1 202	669	-44,34%
ARYM	-	-	-	-	80	67	45	362	462	512	200	161	212	238	595	940	313	113	-63,90%
Azerbaïdjan	370	525	757	576	388	431	519	533	524	570	588	535	385	153	237	270	74	202	172,97%
Biélorussie	253	194	154	124	87	64	64	48	71	90	61	43	49	25	43	48	74	58	-21,62%
Bosnie Herzégovine	746	2 012	1 658	191	112	138	258	303	97	422	535	501	283	241	381	452	434	321	-26,04%
Bulgarie	-	60	82	46	15	-	5	8	7	-	-	-	0	-	-	-	5	-	-100,00%
Croatie	-	51	28	9	7	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	7	-	-100,00%
Ex-URSS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	210	206	138	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie	1 331	1 224	654	227	153	320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	1 329	4806	5 780	1 454	-74,84%
Kosovo**	-	-	-	-	-	1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	1 684	1 427	1 073	708	-34,02%
Moldavie	1 778	2 058	1 964	482	269	159	252	164	222	100	35	20	30	26	16	232	901	1 311	45,50%
Monténégro	-	-	-	-	41	65	42	46	99	174	130	139	105	52	73	90	31	30	-3,23%
Pologne	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roumanie	-	708	203	175	41	31	18	25	-	12	-	-	-	-	5	7	8	-	-100,00%
Russie	2 147	2 165	1 980	1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	1 274	1 599	1 695	1 087	-35,87%
Serbie	-	-	-	-	2 250	486**	406	344	280	365	341	287	306	329	890	1 424	1 057	354	-66,51%
Slovaquie	68	16	8	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turquie	6 761	4 409	3 612	2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	1 066	1 779	3 317	2 816	-15,10%
Ukraine	716	607	395	93	65	54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	383	530	739	1 812	145,20%
Yougoslavie	1 755	2 378	2 569	2 196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres Europe	234	35	18	14	12	12	27	13	9	12	10	12	19	23	16	16	24	27	12,50%
EUROPE	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	14 412	-36,61%
Apatrides et non spécifiques	137	191	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	564	71,95%

TOTAL	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	69 261	-31,99%
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	---------------	----------------

Annexe 12

Evolution du traitement de la protection internationale, 2009-2020

Sources : OFPRA, CNDA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Premières demandes (hors mineurs accompagnants)	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	68 963
Total décisions OFPRA	35 331	37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319	88 050	92 504	94 033	69 047
Nombre d'accords OFPRA	5 048	5 096	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982	23 958	24 613	22 295	13 975
Taux d'accord OFPRA	14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,2%	26,6%	23,7%	20,2%
Nombre de rejets OFPRA	30 283	32 571	37 619	41 672	40 706	43 290	47 597	49 447	64 092	67 891	71 738	55 072
Accords suite annulation CNDA	5 325	5 244	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517	8 006	8 717	13 980	10 254
Total Accord	10 373	10 340	10 702	9 976	11 428	14 589	19 506	26 499	31 964	33 330	36 275	24 229
Taux global d'accord	29,4%	27,4%	25,3%	21,6%	24,5%	28,0%	31,6%	38,1%	36,3%	36,0%	38,6%	35,1%

Annexe 13

Evolution du taux global d'accord par pays, 2004-2020

Méthode de calcul : (Nombre statut OFPRA + nombre statut CNDA) / Nombre total de décisions OFPRA.

Les taux présentés dans ce tableau sont effectués par nos soins. Toutefois, ce calcul est quelque peu faussé car le nombre total de décisions OFPRA en un an ne correspond pas à la réalité du flux de demandes d'asile par nationalité. Un taux supérieur à 100% signifie qu'il y a eu plus d'accords que de décisions à l'OFPRA. Cela s'explique par le fait que des dossiers peuvent être enregistrés en première demande une année n et être examinés à n+1.

PAYS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	71,4%	25,0%	76,9%	-	0,5%	57,9%	35,0%	50,0%
Algérie	6,00%	16,0%	13,0%	18,0%	17,0%	7,0%	6,0%	9,0%	5,0%	9,5%	8,1%	8,1%	9,8%	10,8%	9,8%	12,8%	8,4%
Angola	23,00%	36,0%	18,0%	32,0%	41,0%	27,0%	24,0%	19,0%	13,0%	20,8%	20,1%	21,5%	31,8%	18,0%	21,1%	32,0%	12,1%
Bénin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,5%	20,0%	7,1%	13,6%	21,2%	32,6%	30,4%
Burkina Faso	-	-	-	36,0%	41,0%	32,0%	-	33,0%	25,0%	46,4%	18,2%	36,1%	26,5%	29,4%	30,7%	44,9%	28,8%
Burundi	-	39,0%	74,0%	92,0%	58,0%	30,0%	57,0%	82,0%	51,0%	51,6%	112,5%	66,7%	95,3%	92,1%	81,0%	74,9%	43,6%
Cameroun	8,0%	28,0%	22,0%	37,0%	32,0%	18,0%	28,0%	24,0%	19,0%	32,9%	23,7%	33,0%	23,6%	42,0%	29,5%	59,6%	32,7%
Cap Vert																0,0%	
Centrafrique	23,0%	38,0%	24,0%	22,0%	40,0%	19,0%	21,0%	34,0%	26,0%	47,0%	64,2%	89,2%	61,2%	53,2%	72,8%	98,5%	52,4%
Comores	-	7,0%	11,0%	28,0%	14,0%	16,0%	18,0%	6,0%	6,0%	16,3%	6,9%	12,2%	19,3%	18,0%	10,2%	10,3%	8,0%
Congo	22,0%	37,0%	18,0%	21,0%	26,0%	18,0%	22,0%	21,0%	12,0%	17,1%	73,7%	11,4%	28,7%	18,5%	25,2%	38,0%	22,9%
Côte d'Ivoire	28,0%	36,0%	21,0%	30,0%	30,0%	27,0%	37,0%	20,0%	8,0%	24,3%	32,1%	26,6%	26,7%	23,4%	23,2%	41,4%	21,3%
Djibouti	-	40,0%	63,0%	-	167,0%	-	69,0%	56,0%	13,0%	61,1%	34,9%	71,9%	67,8%	53,8%	67,4%	151,7%	42,9%
Égypte	-	30,0%	56,0%	30,0%	29,0%	25,0%	27,0%	53,0%	15,0%	50,0%	65,6%	48,5%	32,1%	23,2%	33,2%	49,6%	34,2%
Érythrée	-	78,0%	93,0%	87,0%	77,0%	75,0%	58,0%	48,0%	35,0%	55,6%	31,0%	57,3%	53,2%	82,9%	88,3%	98,1%	85,1%
Éthiopie	39,0%	54,0%	51,0%	101,9%	59,0%	64,0%	47,0%	55,0%	26,0%	53,2%	14,6%	28,1%	52,2%	55,0%	44,1%	63,4%	68,7%
Gabon	-	-	-	50,0%	-	-	-	45,0%	-	50,0%	6,9%	15,4%	26,9%	16,7%	29,1%	53,6%	34,0%
Gambie	-	-	-	-	27,0%	31,0%	15,0%	35,0%	-	29,3%	32,1%	20,2%	15,6%	24,3%	21,1%	32,2%	13,1%
Ghana	-	-	-	-	23,0%	-	-	-	-	0,00%	9,4%	4,3%	11,4%	15,6%	6,0%	10,3%	12,5%
Guinée Bissau	-	22,0%	22,0%	14,0%	13,0%	16,0%	19,0%	10,0%	12,0%	13,6%	13,5%	10,9%	7,0%	11,7%	18,8%	31,8%	4,5%
Guinée Conakry	15,0%	27,0%	25,0%	46,0%	43,0%	30,0%	32,0%	37,0%	14,0%	33,6%	42,7%	36,9%	51,4%	31,2%	33,9%	30,7%	33,3%
Guinée équatoriale														41,7%	4,5%	100,0%	41,7%
Kenya	-	-	-	-	-	-	47,0%	26,0%	29,0%	45,5%	51,7%	26,7%	32,8%	35,0%	40,8%	57,7%	36,4%
Libéria	-	23,0%	30,0%	47,0%	42,0%	14,0%	-	-	-	-	9,1%	33,3%	59,3%	14,9%	22,7%	42,3%	25,0%
Libye	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7%	53,6%	70,4%	45,0%	50,0%	80,7%	101,9%
Madagascar	-	23,0%	28,0%	73,0%	57,0%	-	7,0%	14,0%	17,0%	-	8,6%	12,3%	13,5%	16,5%	8,2%	24,4%	11,5%
Malawi																	
Mali	1,0%	4,0%	16,0%	82,0%	47,0%	77,0%	107,0%	90,0%	4,0%	26,7%	30,5%	20,6%	17,4%	22,6%	22,3%	15,0%	13,9%
Maroc	-	16,0%	20,0%	20,0%	22,0%	-	9,0%	18,0%	20,0%	32,4%	17,0%	16,9%	29,4%	22,5%	30,7%	32,2%	26,8%
Maurice														45,0%	71,4%	100,0%	50,0%
Mauritanie	24,0%	28,0%	20,0%	24,0%	19,0%	16,0%	19,0%	19,0%	11,0%	18,1%	25,2%	17,8%	22,5%	30,7%	23,6%	27,5%	22,0%
Mozambique																	

PAYS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Niger	-	38,0%	-	71,0%	-	-	26,0%		-	-	0,0%	6,3%	12,5%	16,9%	35,9%	65,1%	33,3%
Nigéria	4,0%	11,0%	12,0%	12,0%	20,0%	8,0%	13,0%	11,0%	4,0%	12,7%	14,0%	14,8%	21,5%	25,7%	15,4%	26,8%	17,2%
Ouganda	-	-	-	-	86,0%	-	55,0%	35,0%	53,0%	56,2%	41,4%	71,0%	81,3%	75,0%	50,0%	103,8%	50,0%
RDC	19,0%	28,0%	18,0%	25,0%	39,0%	26,0%	29,0%	23,0%	16,0%	30,0%	18,6%	21,8%	34,3%	31,4%	32,2%	44,4%	27,4%
Rwanda	54,0%	65,0%	77,0%	81,0%	78,0%	79,0%	64,0%	68,0%	62,0%	77,3%	84,2%	65,3%	84,7%	61,4%	56,8%	72,6%	54,4%
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,6%	26,1%	16,4%	7,8%	11,3%	67,2%	17,3%
Sénégal	-	14,0%	10,0%	25,0%	28,0%	65,0%	58,0%	60,0%	13,0%	30,0%	36,1%	35,0%	33,8%	20,2%	19,6%	22,8%	17,7%
Sierra Léone	14,0%	15,0%	15,0%	28,0%	21,0%	12,0%	26,0%	17,0%	8,0%	18,5%	34,8%	39,7%	38,8%	28,2%	32,7%	51,6%	45,9%
Somalie	21,0%	48,0%	98,0%	77,0%	82,0%	80,0%	73,0%	43,0%	9,0%	43,0%	35,7%	26,9%	63,5%	64,2%	55,7%	55,9%	83,2%
Soudan	32,0%	51,0%	58,0%	45,0%	60,0%	46,0%	27,0%	40,0%	26,0%	33,6%	22,4%	44,3%	54,4%	76,4%	83,7%	100,5%	102,1%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	22,2%	53,1%	42,3%	78,0%	120,0%
Tanzanie														42,9%	14,3%	5,9%	
Tchad	37,0%	59,0%	30,0%	49,0%	53,0%	38,0%	37,0%	59,0%	26,0%	13,0%	23,3%	16,6%	32,8%	34,0%	30,6%	42,9%	61,5%
Togo	22,0%	28,0%	31,0%	42,1%3	37,0%	28,0%	35,0%	30,0%	18,0%	28,8%	18,8%	12,1%	23,8%	29,6%	22,8%	38,1%	34,1%
Tunisie	30,0%	43,0%	46,0%	31,0%	36,0%	22,0%	27,0%	3,0%	4,0%	15,1%	12,0%	13,9%	19,6%	17,8%	15,8%	17,5%	11,9%
Zimbabwe	-	43,0%	-	67,0%	-	-	57,0%		-	-	16,7%	50,0%	27,8%	112,5%	30,0%	120,0%	
Autres Afrique	-	9,0%	18,0%	24,0%	34,0%	10,0%	19,0%	17,0%	11,0%	10,7%	70,0%	-	0,0%	15,4%	40,0%	50,0%	59,4%
AFRIQUE	N.C.	28,0%	22,0%	32,0%	36,0%	28,0%	32,0%	28,0%	15,0%	27,1%	27,1%	29,9%	37,9%	38,0%	36,3%	44,0%	33,2%

ANNEXES

PAYS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentine															0,0%		0,0%
Bolivie	-	-	-	54,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-		33,0%
Bésil	-	-	47,0%	-	-	-	-	0,0%	-	-	23,1%	-	12,5%	11,1%	6,5%	16,0%	18,8%
Canada																	0,0%
Chili																	0,0%
Colombie	28,0%	53,0%	29,0%	45,0%	54,0%	28,9%	21,0%	28,0%	27,0%	17,2%	23,1%	30,9%	31,5%	38,1%	35,9%	40,8%	22,0%
Cuba		54,0%	25,0%	42,0%	35,0%	33,0%	-		-	84,2%	17,6%	44,4%	20,3%	24,0%	25,3%	23,1%	13,4%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-	-		-	4,9%	1,1%	3,5%	3,1%	3,6%	1,4%	5,7%	8,2%
Dominique																	16,7%
Etats Unis	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
Guatemala																	100,0%
Guyana	-	-	-	-	-	100,0%	-	0,0%	-	-	8,1%	20,8%	9,1%	0,0%	7,7%	10,5%	
Haiti	9,0%	11,0%	12,0%	29,0%	18,0%	10,0%	12,0%	11,0%	4,0%	5,6%	4,3%	3,1%	4,5%	3,2%	4,7%	7,6%	8,2%
Honduras															37,5%	18,2%	92,3%
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-		-	-	18,2%	33,3%	0,0%	33,3%	40,0%	44,4%	
Mexique															50,0%	7,1%	150,0%
Nicaragua																76,7%	25,0%
Paraguay																	
Pérou	-	37,0%	10,0%	22,0%	-	-	0,0%	14,0%	3,0%	6,2%	25,0%	21,3%	4,6%	27,9%	24,0%	26,5%	20,0%
Sainte Lucie																	
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,2%	-	76,9%	20,0%	52,4%	61,5%
Suriname																	
Trinité et Tobago																	
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,8%	69,0%	11,2%	27,8%	54,1%	54,4%	46,7%
Autres Amériques	-	16,0%	26,0%	21,0%	13,5%	6,0%	4,0%	3,0%	16,0%	24,00%	11,1%	4,3%	39,6%	5,9%	31,3%	22,7%	23,3%
AMÉRIQUES	N.C.	12,0%	13,0%	30,0%	20,0%	10,0%	11,0%	11,0%	5,0%	6,7%	5,5%	5,4%	5,7%	5,2%	10,7%	14,1%	13,7%

PAYS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afghanistan	32,0%	58,0%	46,0%	52,0%	49,3%	46,0%	53,0%	74,0%	32,0%	91,4%	133,3%	90,4%	84,4%	88,5%	72,9%	82,1%	101,0%
Arabie Saoudite															0,0%	100,0%	73,7%
Bangladesh	8,0%	32,0%	14,0%	22,0%	19,0%	19,0%	15,0%	10,0%	13,0%	16,9%	16,9%	19,4%	21,5%	25,0%	23,2%	24,8%	14,1%
Bhoutan	-	-	-	-	42,0%	41,0%	79,0%	42,0%	33,0%	109,1%	16,7%	14,9%	175,0%	23,1%	200,0%		33,3%
Birmanie	-	-	-	-	-	100,0%	46,0%	9,0%	11,0%	15,6%	100,0%	35,3%	21,7%	3,9%	22,9%	100,0%	22,2%
Cambodge	-	12,0%	-	24,0%	43,0%	-	74,0%		19,0%	-	4,5%	15,6%	16,7%	2,6%	26,5%	22,7%	30,3%
Chine	1,0%	2,0%	5,0%	6,0%	18,0%	14,0%	11,0%	9,0%	16,0%	14,1%	23,3%	31,4%	36,3%	32,3%	49,3%	44,2%	73,4%
Corée du Nord																	100,0%
Corée du Sud																	50,0%
Inde	2,0%	7,0%	12,0%	11,0%	6,0%	-	-		-	38,7%	23,5%	12,9%	13,1%	11,6%	14,9%	5,9%	5,1%
Indonésie																50,0%	0,0%
Irak	15,0%	20,0%	67,0%	84,0%	89,0%	85,0%	78,0%	74,0%	87,0%	83,7%	64,7%	98,9%	79,0%	88,0%	77,4%	76,8%	54,0%
Iran	40,0%	58,0%	47,0%	58,0%	58,0%	67,0%	79,0%	92,0%	70,0%	69,2%	91,9%	70,1%	68,9%	42,0%	58,3%	59,3%	70,8%
Israël																	100,0%
Japon																	
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	41,7%	100,0%	166,7%	36,4%	100,0%
Kazakhstan	-	-	-	75,0%	51,0%	8,0%	6,0%	25,0%	24,0%	28,6%	41,2%	36,9%	44,7%	30,6%	23,5%	24,2%	7,2%
Kirghizistan	-	-	-	43,0%	81,0%	36,0%	18,0%	34,0%	40,0%	50,1%	87,2%	26,9%	38,5%	73,1%	62,5%	45,5%	15,4%
Koweït																113,5%	29,8%
Laos																	16,7%
Liban	-	48,0%	-	-	-	24,0%	-		-	-	14,6%	35,0%	32,7%	12,5%	22,0%	12,5%	27,0%
Malaisie														50,0%	28,6%	0,0%	233,3%
Mongolie	-	19,0%	34,0%	17,0%	26,0%	12,0%	13,0%	15,0%	4,0%	12,7%	17,6%	22,0%	22,4%	14,2%	22,1%	24,2%	16,3%
Népal	-	44,0%	23,0%	-	16,0%	18,0%	42,0%	10,0%	7,0%	24,1%	21,9%	16,8%	27,7%	7,8%	26,1%	23,1%	12,1%
Ouzbékistan	-	-	-	38,0%	53,0%	61,0%	-	23,0%	44,0%	51,8%	100,0%	13,3%	45,8%	23,1%	25,0%	33,3%	0,0%
Pakistan	2,0%	12,0%	10,0%	11,0%	14,0%	8,0%	10,0%	8,0%	5,0%	9,7%	8,7%	7,6%	11,9%	16,9%	13,0%	13,8%	8,3%
Palestine (autor.)	-	8,0%	22,0%	21,0%	44,0%	40,0%	39,0%	46,0%	52,0%	77,7%	74,5%	79,2%	81,8%	73,4%	71,3%	68,4%	85,3%
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-		
Singapour																	
Sri Lanka	22,0%	38,0%	17,0%	36,0%	53,0%	70,0%	55,0%	39,0%	26,0%	37,8%	149,9%	36,2%	27,1%	24,6%	27,1%	36,1%	30,5%
Syrie	-	43,0%	35,0%	55,0%	59,0%	29,0%	34,0%	154,0%	61,0%	97,2%	70,4%	100,9%	101,2%	107,9%	104,7%	106,0%	111,6%
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,4%	90,0%	41,2%	27,3%	14,8%	42,9%
Taïwan																	
Turkménistan																	25,0%
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0%	0,0%	-	-	100,0%	0,0%
Vietnam	-	34,0%	-	-	23,0%	25,0%	-	26,0%	55,0%	64,7%	21,9%	38,2%	20,0%	18,2%	36,6%	41,2%	14,7%
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,3%	95,0%	105,1%	85,1%	83,1%	93,4%
Autres Asie	-	23,0%	21,0%	29,0%	36,0%	9,0%	26,0%	12,0%	11,0%	22,5%	35,6%	37,0%	20,5%	29,8%	40,0%	23,5%	31,0%
ASIE	N.C.	21,0%	17,0%	27,0%	40,0%	40,0%	34,0%	24,0%	19,0%	31,5%	38,0%	46,4%	56,4%	60,9%	56,6%	59,6%	57,9%

ANNEXES

PAYS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Albanie	25,0%	56,0%	25,0%	34,0%	43,0%	19,0%	13,0%	25,0%	6,0%	8,4%	31,9%	26,4%	17,4%	11,2%	17,2%	10,7%	10,9%
Arménie	16,0%	46,0%	18,0%	17,0%	27,0%	23,0%	13,0%	16,0%	6,0%	15,00%	12,4%	12,4%	16,1%	12,1%	11,4%	11,5%	7,3%
ARYM	-	-	16,0%	24,0%	21,0%	22,0%	7,0%	4,0%	3,0%	4,8%	10,3%	3,6%	6,9%	2,8%	1,8%	6,6%	4,7%
Autriche																	
Azerbaïdjan	36,0%	68,0%	29,0%	51,0%	60,0%	54,0%	31,0%	45,0%	29,0%	27,7%	29,8%	28,5%	40,1%	33,9%	27,2%	61,8%	19,4%
Biélorussie	-	38,0%	33,0%	39,0%	41,0%	29,0%	32,0%	33,0%	33,0%	11,00%	86,7%	43,1%	39,1%	32,7%	15,4%	41,7%	51,3%
Bosnie-Herzégovine	67,0%	30,0%	57,0%	107,0%	59,0%	13,0%	14,0%	33,0%	6,0%	-	14,7%	15,2%	14,1%	17,0%	12,7%	11,9%	3,5%
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Croatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0%	0,0%
FYROM	-	25,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie	19,0%	44,0%	33,0%	44,0%	35,0%	19,0%	11,0%	17,0%	6,0%	12,7%	18,4%	15,9%	18,3%	13,3%	6,3%	5,3%	5,6%
Grande Bretagne																	
Italie																	
Kosovo	-	-	-	-	36,0%	17,0%	14,0%	24,0%	26,0%	7,6%	31,7%	20,4%	22,5%	21,3%	25,2%	24,7%	12,4%
Moldavie	4,0%	4,0%	7,0%	9,0%	11,0%	3,0%	-	4,0%	-	-	21,7%	-	4,5%	6,7%	1,1%	0,2%	0,8%
Monténégro	-	-	-	-	17,0%	-	17,0%	11,0%	4,0%	6,4%	6,2%	6,1%	7,6%	0,9%	4,7%	9,9%	6,7%
Pologne																	
République Tchèque																	
Roumanie	-	-	-	12,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0%	0,0%	0,0%
Russie	49,0%	63,0%	35,0%	48,0%	47,0%	53,0%	45,0%	45,0%	37,0%	41,6%	-	29,4%	41,6%	39,0%	29,5%	41,8%	28,4%
Serbie	-	33,0%	18,0%	25,0%	33,0%	27,0%	24,0%	37,0%	20,0%	20,4%	43,8%	21,3%	18,2%	10,6%	11,4%	13,0%	6,8%
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovénie																	
Turquie	13,0%	20,0%	11,0%	22,0%	27,0%	19,0%	25,0%	37,0%	17,0%	19,9%	24,2%	23,0%	20,6%	30,4%	38,9%	45,8%	30,2%
Ukraine	9,0%	15,0%	19,0%	33,0%	29,0%	24,0%	19,0%	8,0%	7,0%	20,2%	2,7%	28,6%	30,3%	41,9%	28,4%	30,8%	8,0%
Yougoslavie	27,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres Europe	-	6,0%	5,0%	18,0%	24,0%	5,0%	2,0%	0,0%	11,0%	8,1%	15,4%	57,1%	11,8%	16,0%	14,3%	2,9%	0,0%
EUROPE	N.C.	32,0%	20,0%	30,0%	35,0%	27,0%	22,0%	26,0%	17,0%	18,00%	27,4%	23,2%	24,0%	17,2%	17,10%	15,8%	13,2%

Apatrides et non spécifiés	N.C.	40,0%	34,0%	30,0%	30,0%	36,0%	34,0%	33,0%	35,0%	29,4%	15,1%	18,7%	15,3%	21,8%	22%	15,4%	15,3%
----------------------------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----	-------	-------

TOTAL	17,0%	27,0%	20,0%	30,0%	36,0%	29,0%	27,0%	25,0%	21,7%	24,5%	29,2%	31,6%	38,1%	36,3%	36%	38,6%	35,1%
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----	-------	-------

Annexe 14

Evolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2003-2020

Source : OFPRA

Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides.

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
100 838	109 852	119 078	124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427	252 402	278 765	308 583	359 001

* Ce chiffre comprends les mineurs accompagnants. Le chiffre hors mineurs accompagnants n'étant pas disponible au moment de la rédaction.

Annexe 15

Evolution de la demande de protection internationale par département de résidence, 2019-2020

Source : OFPRA

Premières demandes de protection, hors mineurs accompagnants

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Ain	829	620	-25,21%
Allier	454	234	-48,46%
Ardèche	155	130	-16,13%
Cantal	197	102	-48,22%
Drôme	638	414	-35,11%
Haute-Loire	194	123	-36,60%
Haute-Savoie	939	700	-25,45%
Isère	1 878	1 435	-23,59%
Loire	1267	870	-31,33%
Puy-de-Dôme	1215	714	-41,23%
Rhône	3 968	2 133	-46,24%
Savoie	554	339	-38,81%
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	12 288	7 814	-36,41%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Côte-d'Or	942	530	-43,74%
Doubs	537	592	10,24%
Haute-Saône	224	166	-25,89%
Jura	262	194	-25,95%
Nièvre	243	214	-11,93%
Saône-et-Loire	597	348	-41,71%
Territoire de Belfort	187	115	-38,50%
Yonne	300	232	-22,67%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	3 292	2 391	-27,37%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Corse (Haute et Sud)	5	5	400,00%
CORSE	5	5	400,00%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Cher	313	272	-13,10%
Eure-et-Loir	488	319	-34,63%
Indre	258	192	-25,58%
Indre-et-Loire	956	612	-35,98%
Loiret	1172	881	-24,83%
Loir-et-Cher	551	416	-24,50%
CENTRE-VAL DE LOIRE	3738	2692	-27,98%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Ille-et-Vilaine	1 805	1 072	-40,61%
Côtes-d'Armor	561	335	-40,29%
Finistère	622	435	-30,06%
Morbihan	792	458	-42,17%
BRETAGNE	3 780	2 300	-39,15%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Aisne	839	362	-56,85%
Nord	2 824	2 160	-23,51%
Oise	1153	794	-31,14%
Pas-de-Calais	537	339	-36,87%
Somme	609	501	-17,73%
HAUTS-DE-FRANCE	5962	4 156	-30,29%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Ardennes	393	192	-51,15%
Aube	650	326	-49,85%
Bas Rhin	3 014	1 660	-44,92%
Haut Rhin	1182	211	-82,15%
Haute-Marne	295	714	142,03%
Marne	714	533	-25,35%
Meurthe-et-Moselle	1389	680	-51,04%
Meuse	219	144	-34,25%
Moselle	2 811	1 225	-56,42%
Vosges	584	271	-53,60%
GRAND EST	11251	5 956	-47,06%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Paris	10 533	9 718	-7,74%
Essonne	4 009	3 697	-7,78%
Hauts-de-Seine	3 957	3 436	-13,17%
Seine-et-Marne	3 503	3 636	3,80%
Seine-Saint-Denis	6 539	4 093	-37,41%
Val-d'Oise	4 336	3 510	-19,05%
Val-de-Marne	4 061	3 246	-20,07%
Yvelines	4 473	3 559	-20,43%
ÎLE-DE-FRANCE	41 411	34 895	-15,73%

ANNEXES

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Calvados	1 363	785	-42,41%
Eure	589	530	-10,02%
Manche	490	359	-26,73%
Orne	293	245	-16,38%
Seine-Maritime	1 516	1 233	-18,67%
NORMANDIE	4 251	3 152	-25,85%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Charente	340	198	-41,76%
Charente-Maritime	332	240	-27,71%
Corrèze	198	123	-37,88%
Creuse	126	112	-11,11%
Deux-Sèvres	402	294	-26,87%
Dordogne	185	262	41,62%
Gironde	2 302	1 400	-39,18%
Haute-Vienne	703	482	-31,44%
Landes	320	107	-66,56%
Lot-et-Garonne	280	134	-52,14%
Pyrénées Atlantiques	563	352	-37,48%
Vienne	802	512	-36,16%
NOUVELLE-AQUITAINE	6 553	4 216	-35,66%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Ariège	215	134	-37,67%
Aude	295	152	-48,47%
Aveyron	117	97	-17,09%
Gard	535	334	-37,57%
Gers	144	153	6,25%
Haute-Garonne	3 047	1 986	-34,82%
Hautes-Pyrénées	350	217	-38,00%
Hérault	1 718	938	-45,40%
Lot	147	116	-21,09%
Lozère	63	59	-6,35%
Pyrénées-Orientales	530	277	-47,74%
Tarn	255	158	-38,04%
Tarn-et-Garonne	545	187	-65,69%
OCCITANIE	7 961	4 808	-39,61%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Loire-Atlantique	2 653	1 841	-30,61%
Maine-et-Loire	1 010	916	-9,31%
Mayenne	373	338	-9,38%
Sarthe	794	573	-27,83%
Vendée	673	346	-48,59%
PAYS-DE-LA-LOIRE	5 503	4 014	-27,06%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Alpes-de-Haute-Provence	177	125	-29,38%
Alpes-Maritimes	1 908	1 291	-32,34%
Bouches-du-Rhône	4 712	2 724	-42,19%
Hautes-Alpes	184	74	-59,78%
Var	758	584	-22,96%
Vaucluse	326	240	-26,38%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	8065	5 038	-37,53%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
DOM COM	8 361	5 987	-28,39%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
Non renseigné	1077	90	-91,64%

Département de résidence	2019	2020	Évolution 2019-2020
TOTAL	123 498	87 514	-29,14%

Bibliographie

Normes internationales

Convention relative au statut de réfugié, adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950

Convention relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954, par une conférence plénipotentiaire réunie en application des dispositions de la résolution 526 A (XVII) du Conseil économique et social en date du 26 avril 1954

Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961 par une conférence plénipotentiaire réunie en 1959 et à nouveau en 1961 en application de la résolution 896 (IX) de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1954

Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée par la conférence des chefs d'État et de gouvernement lors de la sixième session ordinaire, Addis Abbeba, 10 septembre 1969

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, Carthagène des Indes, Colombie, 22 novembre 1984

Normes européennes

Directive 2001/55 du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

Directive 2013/32/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

Directive 2013/33/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

Pacte européen sur la migration et l'asile, *Afin de garantir un nouveau départ et d'éviter de reproduire les erreurs passées, certains éléments à risque doivent être reconsidérés et les aspects positifs étendus*, septembre 2020.

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

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

Convention européenne sur la nationalité – STE n°166, Strasbourg, 6 novembre 1997

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États – STCE n°200, Strasbourg, 19 mai 2006

Normes françaises

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

Arrêtés du 19 juin 2019 relatifs aux cahiers des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Arrêté du 13 janvier 2021 relatif au cahier des charges des centres d'accueil et d'évaluation de la situation administrative. NOR : INTV2101244A

Arrêté du 7 avril 2021 pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR : INTV2107330A

Arrêté du 27 mai 2021 fixant pour l'année 2021 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF2115785A

Décret n°45.766 du 15 mars 1945 du Gouvernement provisoire de la République française accordant aux réfugiés espagnols le bénéfice de diverses dispositions

Décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile. NOR : INTV1826113D

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

Décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. NOR : SSAZ2103545D

Instruction 6239-SG du 29 décembre 2020 relative aux mesures frontalières mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

Loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, NOR : INTX9700112L

Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n°52-893 du 25/07/1952 relative au droit d'asile

Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise

sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (1) NOR : PRMX2009367L, Art. 17

Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration*, avril 2021

Projet de loi de règlement 2020 – *Rapport annuel de performance de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances*, avril 2021

Projet de loi de finances 2019, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »

Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »

Projet de loi de finances 2021, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »

Projet de loi de finances 2021, annexe (bleu budgétaire) « plan de relance »

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Code civil

Code de l'action sociale et des familles

Jurisprudence française

CE, Sect., 27 mai 1983, *Dankba*, n° 42074

CE, 23 juin 1997, *Ourbih*, n°171858

CE, 27 avril 1998, n°168335

CE, 15 mai 2009, *Mlle Kona*, n°292564

CE, 30 juillet 2009, *OFPRA c/ Baskanathas*, n°320295

CE, SR, 14 juin 2010, *Akbonidi*, n°323669

CE, 30 décembre 2010 n° 305226 B

CE, Ass., 21 décembre 2012, *Darbo Fofana*, n°332492

CE, 23 décembre 2016, Décision 394819

CE, 16 octobre 2017, n°408374 et 408344

CE, 17 janvier 2018. Décision 410280.

CE, 2ème - 7ème chambres réunies, 31 juillet 2019, 410347

CE, N° 425936, 16 octobre 2019

CE, 20 décembre 2019, n° 436700

CE, 12 févr. 2020 n° 432217

CE, 8 juillet 2020, n° 440756

CE, 29 juillet 2020 *M. A.* n°433678

CE, 21 janvier 2021, n°447878

CE, 27 janvier 2021 n°445958

CE, 12 mars 2021. Décision 448453

CE, réf. 27 mars 2021 n° 450402 et n° 450395

CE, Juge des référés, 17 mai 2021, 451754

CRR, 18 septembre 1991, *Diop Aminata*, n°164078

CNDA, 30 mars 2011 n° 10013804 R

CNDA, 8 janvier 2020 *M. D* n° 19051775

CNDA, 27 janvier 2020 n° 19004892 et 19057086

CNDA, 17 février 2020 *Mme A.* n°17049253

CNDA, 24 février 2020 *Mme O.* n°19017840

CNDA, avis 10 mars 2021 *M. G.* n° 20043175

CNDA, 29 mai 2020 *M. C.* n°19053522

CNDA, 2 juin 2020 n°18026218

CNDA, 2 juin 2020 *M. G.* n°15005532

CNDA, 29 sept. 2020 n°20012210

CNDA, 29 sept. 2020 n°20001221

CNDA, Conseil national des barreaux et autres, *Vademecum sur la vidéo-audience devant la Cour nationale du droit d'asile*, 12 novembre 2020

CNDA, GF 19 novembre 2020 *M. M.* n° 18054661 R

CNDA, GF 19 novembre 2020 *M. N* n° 19009476 R

CNDA, 28 décembre 2020 n°18031638 et 20029745

CNDA, 25 janvier 2021 n° 19059558, 19058813, 19051711

TA Nice, n° 2000856, 2000858, 24 février 2020

TA Nice, n° 2000570, 2000571 2000572, 7 février 2020

Jurisprudence européenne et internationale

CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, App No 30696/09,

CEDH, *Darwesh c. Grèce et Pays-Bas*, App No 52334/19, Communiquée le 29 janvier 2020

CEDH, 25 février 2020, *ASN et autres c. Pays-Bas* n° 68377/17 et 530/18 25 février 2020

CEDH, 2 juin 2020, *S. A. c. Pays-Bas* n° 49773/15

CEDH, 2 juillet 2020, *N.H. et autres c. France*, Requête 22820/13 et autres.

CEDH, *Alaa Asaad c. Pays-Bas*, App No 31007/20, Communiquée le 16 octobre 2020.

CEDH, 17 novembre 2020, *B et C c. Suisse* nos 889/19 et 43987/16

CEDH, *A.R. et autres c. Grèce*, App No 59841/19, Communiquée le 4 janvier 2021

CEDH, 15 avril 2021, affaire *K.I. c. France* n° 5560/19

CJUE (GC), 21 novembre 2011, N. S.C-411/10

CJUE, 27 février 2014, *Saciri*

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

CJUE, *Communiqué de presse n°40/20, Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17 Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque*, 2 avril 2020

CJUE, *Communiqué de presse n°60/20, Arrêt dans les affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU FMS e.a./Országos Idegenrendészeti F igazgatóság Dé-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti F igazgatóság*, 14 mai 2020

CJUE, 25 juin 2020 PPU, VL n°C-36/20

CJUE, *Communiqué de presse n°161/20, Arrêt dans l'affaire C-808/18 Commission/Hongrie*, 17 décembre 2020

CJUE, 13 janv. 2021, 3ème ch., *Bundesrepublik Deutschland c/ XT*, aff. C-507/19,

CJUE, 14 janv. 2021, 4e ch., *KS et MHK*, aff. C-322/19 et 385/19,

Décision (UE) 2017/2269 du Conseil du 7 décembre 2017 établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2018–2022

Rapports et prises de positions

Institutions nationales

Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018*. N° 1990. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd. 5 juin 2019

Assemblée nationale, *Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2772)*, Joël Giraud (rapporteurs spéciaux : Jean-Noël Barrot, Alexandre Holroyd), 10 octobre 2019

Assemblée nationale, *Rapport d'information relatif à l'intégration professionnelle*

BIBLIOGRAPHIE

- des demandeurs d'asile et des réfugiés*, Jean-Noël Barrot et Stella Dupont, n°3357, 23 septembre 2020
- 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 2021*. N° 3399. Stella Dupont et Jean-Noël Barrot, 8 octobre 2020
- Assemblée nationale, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2021*, Brahim Hammouche, 28 octobre 2020
- Assemblée générale du Conseil d'État, *Avis portant sur l'application de la notion de « pays tiers sûr »*, NOR : PRMX1804721X, 16 mai 2018.
- CNDA, *Rapport d'activité 2020*, janvier 2021
- CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à la frontière franco-italienne*, 18 juin 2018
- CNCDH, *Déclaration relative à la nouvelle carte de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile*, 28 janvier 2020
- CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande Synthe*, 11 février 2021
- Conseil des ministres (France), 21 avril 2021. Compte rendu
- Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Rapport public thématique, 5 mai 2020
- Cour des comptes, *La prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés*, 8 octobre 2020
- Défenseur des droits, *Établir Mayotte dans ses droits*, 11 février 2020
- Défenseur des droits, *Décision n°2020-147 relative à la réforme de la carte bancaire sur laquelle est versée mensuellement l'allocation pour demandeurs d'asile*, 10 juillet 2020
- Défenseur des droits, *Décision n°2020-179*, 18 septembre 2020
- DIHAL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018
- Gouvernement (France), *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017
- Gouvernement (Grèce), *Communication in the M.S.S. and Rahimi cases*, 16 mars 2021
- Habitat et interventions sociales, *Bilan sur la mise en œuvre du programme de réinstallation en France en 2020*
- Habitat et interventions sociales, *Impact du confinement sur les ménages accueillis en France en 2020 dans le cadre du programme de réinstallation*, 17 juillet 2020
- Ministère de l'Intérieur (Italie), *Sbarchi a Lampedusa, altre 3 navi per la sorveglianza sanitaria dei migranti*, 30 août 2020
- Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du logement et ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté (France), *Note sur l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR: INTV2020737J, 24 août 2020
- Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du logement et ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté (France), *Accélération de l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR: INTV2100971J, 18 février 2021
- Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, en charge de la citoyenneté (France), *Priorités 2021 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR: INTV2101619J, 17 février 2021
- Ministre déléguée chargée du logement, ministre déléguée chargée de la citoyenneté (France), *Instruction relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2021*, NOR: INTV2101167J, 24 février 2021
- Ministère de l'Intérieur (France), *Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1900071J.
- Ministère de l'Intérieur (France), *Application de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie- dispositions relatives au séjour et à l'intégration entrant en vigueur le 1^{er} mars 2019*. NOR:INTV1906328J
- Ministère de l'Intérieur (France), *Information du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1937814J.
- Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement (France), *Instruction sur l'accélération de l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale*. 24 août 2020. NOR: INTV2020737J
- Ministère de l'Intérieur (France), *Décision du 29 septembre 2020 suspendant la République du Bénin de la liste des pays d'origine sûrs* NOR : INTV2026434S. Journal officiel du 23 octobre 2020
- Ministère de l'Intérieur (France), *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023*, 18 décembre 2020
- Ministère de l'Intérieur (France), *Information du 15 janvier 2021 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés*, NOR : INTV12100948J.
- Ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (France), *Nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020*, NOR: INTV1929397J. 12 novembre 2019.
- Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement (France), *Instruction sur l'accélération de l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale*. 18 février 2021. NOR: INTV2100971J
- Ministère des Solidarités et de la Santé (France), *Actualisation des recommandations nationales relatives à l'exercice des missions d'aide sociale à l'enfance compte-tenu du contexte sanitaire*, 6 avril 2021
- OFII, *Marché 190002, Prestation de premier accueil des demandeurs d'asile*, Cahier des clauses techniques particulière
- OFII, *Rapport d'activité 2016*, 1^{er} mars 2017
- OFII, *Rapport d'activité 2019*, octobre 2020
- OFPPRA, *Communiqué du président du conseil d'administration de l'Ofpra*, 6 novembre 2019
- OFPPRA, *Rapport d'activité 2019*, juin 2020
- OFPPRA, *Les premières données de l'asile 2020 à l'OFPPRA*, 21 janvier 2021
- Préfet de la région Bretagne, *Ouverture à Rennes d'un dispositif de préparation au retour (DPAR) pour les étrangers en situation irrégulière*, Communiqué de presse, 30 octobre 2019
- Préfecture d'Île-de-France, Préfecture de Police, *Le campement illicite de migrants installé ce soir place de la République a été évacué*, Communiqué de presse, 23 novembre 2020
- Préfecture d'Île-de-France, *Orientation de 172 personnes vers des hébergements adaptés*, Communiqué de presse, 26 janvier 2021
- Préfecture d'Île-de-France, *502 personnes mises à l'abri dans une opération conduite à Paris*, Communiqué de presse, 26 mars 2021
- Préfecture d'Île-de-France, *Plus de 700 personnes ont été mises à l'abri ce 12 mai*, Communiqué de presse, 12 mai 2021
- Préfet maritime de la Manche et de la Mer du Nord, *Bilan opérationnel 2020 – dossier de presse*, 8 février 2021
- Préfecture du Nord, *Situation migratoire à Grande Synthe*, Communiqué de presse, 12 janvier 2021
- Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*. N° 138, 19 novembre 2020, Sébastien Meurant (rapporteur spécial)

Institutions européennes

Union européenne

Centre de recherche du Parlement européen, *Dublin Regulation on international protection applications*, février 2020

Centre de recherche du Parlement européen, *Crisis and force majeure regulation*, Janvier 2021.

Centre de recherche du Parlement européen, *Vulnerability of unaccompanied and separated child migrants*, 26 avril 2021

Commission européenne, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*

Commission européenne, *Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, COM(2016) 377 final, 7 juin 2016

Commission européenne, *Budget de l'Union: La Commission propose une importante augmentation des financements visant à renforcer la gestion des migrations et des frontières*, juin 2018

Commission européenne, *Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025*, COM(2020)152 final, 5 mars 2020.

Commission européenne, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, 2020.

Commission européenne, COM(2020) 115 final, *COVID-19 : temporary restriction on non-essential travel to the EU*, 16 mars 2020 ; Commission européenne, C(2020) 1753 final, *COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of good and essential services*, 16 mars 2020

Commission européenne, C(2020) 2050 final, *COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*, 30 mars 2020

Commission européenne, *COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement*, C(2020) 2516 final, 16 avril 2020

Commission européenne, *Recommandation (UE) 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires*, 23 Septembre 2020.

Commission européenne, *Un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020

Commission européenne, *Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité*, 23 septembre 2020

Commission européenne, *Commission staff working document: Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, SWD(2020) 226 final, 20 octobre 2020.

Commission européenne, *Report on the consultation on the integration and inclusion of migrants and people with a migrant background, Final report*, novembre 2020

Commission européenne, *Extraordinary meeting of Frontex Management Board on the alleged push backs on 10 Novembre 2020*, 11 novembre 2020

Commission européenne, *Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027*, COM(2020) 758 final, 24 novembre 2020.

Commission européenne, *LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020)698 final, 12 novembre 2020.

Commission européenne, *Communication conjointe au Conseil européen, État des lieux en ce qui concerne les relations politiques, économiques et commerciales entre l'UE et la Turquie*, JOIN(2021) 8 final, 20 mars 2021

Commission européenne, *Stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant*, COM(2021)142 final, 24 mars 2021

Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois d'octobre : principales décisions*, 30 octobre 2020. Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois de février : principales décisions*, 18 février 2021

Commission européenne, *Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025*, COM(2021) 171 final, 14 avril 2021

Communication de la Commission Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers 2020/C 323/01.

Conseil de l'UE, *Le Conseil adopte des conclusions sur l'apatridie*, 4 décembre 2015

Conseil de l'UE, *Infographie – Vies sauvées lors des opérations de l'UE en Méditerranée (2015-2021)*, 16 avril 2021

Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (2019/C 384 I/02)

Déclaration des membres du Conseil européen, SN 18/21, 25 mars 2021

EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018*, 2019

EASO, *Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation*, 10 septembre 2019.

EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2019*, 2020

EASO begins strengthening support for EU reception authorities, 30 mars 2020

EASO, *COVID-19: Asylum applications down by 43% in March*, 30 avril 2020

EASO, *EASO facilitating relocation of Unaccompanied Minors from Greece*, 13 mai 2020.

EASO, *Record low number of asylum applications lodged in EU*, 11 juin 2020

EASO, *Mental health of applicants for international protection in Europe – Initial mapping report*, juillet 2020

EASO, *COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems*, n°3, décembre 2020

EASO, *Dernières tendances de l'asile*, Communiqué de presse, février 2021

EASO, *Judicial analysis - Vulnerability in the context of applications for international*, 2021

Europol, *Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU*, 30 avril 2020.

European Ombudsman, *Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) 'Complain Mechanism'*, 10 Novembre 2020

Eurostat, *First-time asylum applicants down by a third in 2020*, 24 mars 2021

FRA, *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, 2019

FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020

FRA, *Migration : Fundamental rights issues at land borders*, 2020

FRA, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications – May 2020 – Country research*, 2020.

FRA, Conseil de l'Europe, *Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes*, mars 2020.

FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece FRA input on the initiative of the Commission européenne and a group of Member States to relocate unaccompanied children*, 17 mars 2020

FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns – Quarterly Bulletin-01.01.2020*

BIBLIOGRAPHIE

to 31.03.2020, 27 mai 2020

FRA, *June 2020 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 19 juin 2020

FRA, *December 2020 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 18 décembre 2020

Frontex, *Consultative Forum Annual Report 2019*, 2020

Frontex, *Frontex launches internal inquiry into incidents recently reported by media*, 27 octobre 2020

Frontex, *Conclusions of the Frontex Management Board's meeting of 20-21 January 2021*, 21 janvier 2021

Official Journal of the European Union, Council Decision (CFSP) 2020/472 of 31 March 2020 on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI)

Parlement européen, *The implementation of the Common European Asylum System*, 2016

Parlement européen, Observatoire législatif, Directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile 2016/0223(COD).

Parlement européen, Observatoire législatif, Directive sur les conditions d'accueil 2016/0222(COD).

Parlement européen, Observatoire législatif, Cadre de l'UE pour la réinstallation 2016/0225(COD).

Parlement européen, Observatoire législatif, Agence de l'Union européenne pour l'asile 2016/0131(COD).

Parlement européen, Observatoire législatif, Directive « Retour » 2018/0329(COD).

Parlement européen, *Briefing – Tackling the coronavirus outbreak: impact on asylum-seekers in the EU*, avril 2020.

Parlement européen, les députés demandent l'arrêt de la coopération et du financement des garde-côtes libyens, 28 avril 2020

Parlement européen, *Strengthening the Fundamental Rights Agency - The Revision of the Fundamental Rights Agency Regulation*, mai 2020

Parlement européen, *Les députés demandent une enquête sur les allégations de refoulement de demandeurs d'asile à la frontière gréco-turque*, Communiqué de presse. 6 juillet 2020.

Parlement européen, *LIBE Committee meeting*, 6 juillet 2020

Parlement européen, *Respect of fundamental rights in Frontex operations: MEPs demand guarantees*, 1 décembre 2020

Parlement européen, *Résolution sur la mise en œuvre du règlement Dublin III (2019/2206(INI))*, 17 décembre 2020

Parlement européen, *Résolution sur la mise en œuvre de l'article 43 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2020/2047(INI))*. 10 février 2021.

Parlement (Royaume-Uni), *Greek Islands: Migrants Camps – Question for Home office*, 14 janvier 2021

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»].

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD).

Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018, COM/2018/633 final/2

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.

Proposition modifiée de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration] et du règlement (UE) XXX/XXX [règlement relatif à la réinstallation], pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818.

Recommandation 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires.

Recommandation 2020/1365 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage

Recommandation 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration

Recommandation 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires

Joint Statement joint, *Rule of Law in the context of COVID-19 crisis*, 1 Avril 2020

Joint Declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by Member States for a predictable temporary solidarity mechanism, 23 septembre 2019

Standard Operating Procedures for ad hoc Relocations Exercises - In application of the Joint Declaration of Intent on a controlled emergency procedure, agreed in Malta on 23 September 2019, 22 novembre 2019

Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe – Comité européen de coopération juridique, *Analyse des pratiques actuelles et des enjeux liés à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie en Europe*, 2019

Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (Covid-19)*, 20 mars 2020

Conseil de l'Europe, CPT, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 30 novembre 2018*, 24 mars 2020

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits humains, *la Commissaire appelle à libérer les migrants en détention administrative pendant la crise du COVID-19*, 26 mars 2020.

Conseil de l'Europe, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020*, 19 novembre 2020

Conseil de l'Europe, Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, *Observations on summary returns of migrants from Croatia to Bosnia and Herzegovina*, 11 janvier 2021

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lives saved? Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, juin 2019

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean – Follow-up report to the 2019 Recommendation*, mars 2021

GRETA, *Note d'orientation, sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale*, GRETA (2020), 6 juin 2020.

GRETA, *En ces temps de crise, les droits et la sécurité des victimes de la traite doivent être respectés*, 2 avril 2020

GRETA, *10^{me} rapport général sur les activités du GRETA*, avril 2021

Recommandation N° R (84)21 relative à l'acquisition par les réfugiés de la nationalité du pays d'accueil, 14 novembre 1984

Recommandation No R(99)18 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie, 15 septembre 1999

Recommandation CM/Rec(2009)13 et exposé des motifs sur la nationalité des enfants, 9 décembre 2009

Résolution 1989(2014) / Recommandation 2042 (2014) « L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité »

Résolution 2099(2016) « Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité »

Organisations internationales

Assemblée générale des Nations unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), para. 8 a).

Assemblée générale des Nations unies, *Conférence de Plénipotentiaires des NU sur le Statut des Réfugiés et des Apatrides : Compte rendu de la 25^{ème} réunion*, 17 Juillet 1951, UN Doc A/CONF.2/SR.25

Assemblée Générale des Nations Unies, *Cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 71^{ème} Assemblée générale, A/RES/71/313, 2017

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure*, 2021

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion sur l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés No. 57 (XL)-1989*, 44^{ème} session du Comité exécutif, para. d, A/44/12/Add.1. 1989

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion sur la Détermination du statut de réfugié No. 8 (XXVIII)-1977*, 28^{ème} session du Comité exécutif, para. g, A/32/12/Add.A, 1977

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions générales No. 65 (XLII)-1991*, 42^{ème} session du Comité exécutif, para. L, A/46/12/Add.1, 1991

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, Sous-Comité plénier sur la protection internationale, *Note d'information sur l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, EC/SCP/66, 22 juillet 1991

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions générales No. 68 (XLIII)-1992*, 43^{ème} session du Comité exécutif para. c, A/47/12/Add.1., 1992.

Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Note sur le protection internationale*, 78^{ème} réunion du Comité permanent, 5 juillet 2020, EC/71/SC/CRP.9/Rev.1, para. 7

HCR, *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, Genève, mars 1962

HCR, *Agenda pour la protection*, 2004

HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012

HCR, *Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif*, 5^{ème} édition mars 2012

HCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France publiée à l'occasion de deux décisions récentes de la CNDA*, 2012.

HCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, 2012

HCR, *Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 2015

HCR, *L'apatridie et la nationalité en Côte d'Ivoire*, décembre 2016

HCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, 22 mars 2016

HCR, *Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité exécutif du Programme du HCR 1975-2017 (CONCLUSION No.1-114)*, HCR/IP/2/Fre/REV.2017

HCR, *Un nouveau centre de données Banque mondiale-HCR pour améliorer les statistiques mondiales sur les déplacements forcés*, 2017

HCR, *Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, 2018

HCR, *Soumission du HCR pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme*, Examen périodique universel France 3^{ème} cycle, 29^{ème} session, 2018

HCR, *Stateless in Europe : ordinary people in extraordinary circumstances*, mars 2018

BIBLIOGRAPHIE

- HCR, *Data Transformation Strategy 2020 – 2025: Supporting Protection and Solutions*, 2019.
- HCR, *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, Genève, mars 1962.
- HCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2019
- HCR, *Global Compact on Refugees-Indicator Framework*, 2019
- HCR, *Data Transformation Strategy 2020-2025 : Supporting protection and solutions*, 2019
- HCR, *Three-year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021)*, juin 2019
- HCR, *Pledges to end statelessness – Results of the High Level Segment on Statelessness*
- HCR, Mixed Migration Center, « *Personne ne se soucie de ta vie ou de ta mort en route* » - *Abus, protection et justice le long des routes menant de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest à la côte méditerranéenne de l'Afrique*, 2020.
- HCR, *Risk communication and community engagement*, 2020
- HCR, *Le HCR appelle à une action décisive pour mettre fin aux conditions alarmantes dans les îles de la mer Égée*, 7 février 2020.
- HCR, *Il faut agir maintenant pour soulager les souffrances dans les centres de réception des îles grecques – Filippo Grandi, chef du HCR*, 21 février 2020
- HCR, *Gender-based violence prevention, risk mitigation and response during COVID-19-20 mars 2020*
- HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, 2 mars 2020
- HCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 mars 2020
- HCR, *HCR legal considerations with regard to the EU Commission's Guideline for border management measures to protection and ensure the availability of goods and essential services*, 18 mars 2020
- HCR, *Age, Gender and Diversity Considerations – COVID-19*, 21 mars 2020
- HCR, Grèce, *Return from Greece to Turkey*, 31 Mars 2020
- HCR, *The COVID-19 Crisis : Key Protection messages*, 31 mars 2020
- HCR, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, Avril 2020
- HCR, *Les femmes et les jeunes filles déracinées et apatrides confrontées à une menace accrue de violences sexistes durant la pandémie de coronavirus*, 20 avril 2020
- HCR, *La pandémie de Covid-19 se poursuit ; les enfants déracinés ont plus que jamais besoin d'aide*, 20 avril 2020.
- HCR, *Prenez garde aux dommages à long terme sur les droits humains et les droits des réfugiés du fait de la pandémie de coronavirus*, 22 Avril 2020
- HCR, *Coronavirus : Le HCR propose des recommandations pratiques aux pays européens pour les aider à garantir l'accès aux systèmes d'asile et à un accueil sûr*, 27 Avril 2020.
- HCR, *The Impact of Covid-19 on Stateless Population: Policy Recommendations and Good Practices*, mai 2020
- HCR, *Les personnes déracinées ont d'urgence besoin d'aide et de protection sociale face aux graves conséquences du coronavirus*, 1 Mai 2020
- HCR, *Les apatrides risquent d'être laissés pour compte dans les efforts de lutte contre le Covid-19*, 11 mai 2020
- HCR, *Pour le HCR, l'aide à la santé mentale doit être une priorité de la réponse à la pandémie de COVID-19*, 14 mai 2020.
- HCR, *Le HCR et l'OIM exhortent les Etats européens à autoriser le débarquement de migrants et de réfugiés secourus en mer et qui se trouvent à bord des navires Captain Morgan*, 21 mai 2020
- HCR, *Remote interviewing: Practical considerations for States in Europe*, Juin 2020
- HCR, *The role of the Global Compact on Refugees in the international response to the COVID-19 pandemic*, Juin 2020
- HCR, *5 Key calls to the European Union on the COVID-19 response*, 1 juin 2020
- HCR, *Le HCR appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie*, 12 juin 2020
- HCR, *Global trends 2019*, 18 juin 2020
- HCR, *L'accès aux procédures d'asile est de nouveau restreint en Hongrie*, 29 Juin 2020
- HCR, *Le HCR se félicite d'une nouvelle loi ukrainienne sur l'apatridie qui mettra fin au vide juridique pour des milliers de personnes*, 17 juillet 2020
- HCR, *Le HCR demande à la Pologne de garantir l'accès des demandeurs d'asile à son territoire*, 24 juillet 2020
- HCR, *Le HCR souligne la nécessité urgente pour les États de mettre fin à la détention illégale des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le contexte de la pandémie de Covid-19*, 24 juillet 2020
- HCR, *Le HCR met en garde contre les risques accrus de traite d'êtres humains liés à la crise de Covid-19 pour les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides*, 30 juillet 2020.
- HCR, OIM, *L'interception en mer n'est pas la solution pour les traversées de la Manche*, 13 août 2020.
- HCR, *L'OIM et le HCR appellent à une réaction urgente après la mort de 45 personnes dans le naufrage le plus meurtrier enregistré en 2020 au large des côtes libyennes*, 19 août 2020
- HCR, *Le HCR et l'OIM appellent au débarquement urgent des réfugiés et des migrants secourus en mer Méditerranée centrale*, 29 août 2020
- HCR, *L'ICS, le HCR et l'OIM appellent les États à mettre fin à la crise humanitaire à bord d'un navire marsand en Méditerranée*, 7 septembre 2020
- HCR, *Le HCR offre son soutien alors qu'un violent incendie a détruit un centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Moria*, 9 septembre 2020
- HCR, *Le HCR est choqué par les incendies au centre de réception de Moria et renforce son soutien aux demandeurs d'asile affectés*, 11 septembre 2020
- HCR, *Le HCR intensifie l'aide urgente en abris aux demandeurs d'asile de Moria et appelle à des solutions à long terme pour remédier à la surpopulation dans les îles grecques*, 15 septembre 2020
- HCR, Grèce : *les tout derniers développements sur la situation à Lesbos après les incendies à Moria*, 18 septembre 2020
- HCR, *EU Pact on Migration and Asylum - Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 octobre 2020
- HCR, *The impact of closing borders around the world*, 10 novembre 2020
- HCR, *Le HCR prévient que la seconde vague de Covid causera des violences accrues à l'encontre des femmes et des jeunes filles réfugiées*, 25 novembre 2020
- HCR, *Mid-Year trends 2020*, 30 novembre 2020
- HCR, *Italy - Sea arrivals dashboard*, décembre 2020
- HCR, *Greece – Sea arrivals Dashboard*, décembre 2020
- HCR, *Europe situations: data and trends*, décembre 2020
- HCR, *Spain – Sea and land arrivals, janvier-décembre 2020*, 19 janvier 2021
- HCR, *Europe Situations: Data and Trends, arrivals and displaced populations, figure as of 31 December 2020*, 27 janvier 2021
- HCR, *Le HCR prévient que le droit d'asile est mis en péril en Europe ; exhorte à faire cesser les renvois aux frontières et la violence contre les réfugiés*, 28 janvier 2021
- HCR, *Resettlement Fact Sheet 2020*, 1^{er} mars 2021
- HCR, UNICEF and OIM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Accompanied, Unaccompanied and Separated, January-June 2020*, 2 mars 2021
- HCR, *Le HCR dénonce les toutes dernières mesures entravant l'accès aux procédures d'asile en Hongrie*, 10 mars 2021.
- HCR, *Interventions judiciaires du HCR/Amicus Curiae*
- HCR, *Campaign updates*
- Interpol, *L'impact du Covid-19 sur le trafic de migrants et la traite d'êtres humains*, 11 juin 2020
- OCHA, *2021 Humanitarian Needs Overview for Ukraine*, février 2021
- OCHA, *Plan de réponse humanitaire pour l'Ukraine pour 2021, résumé des financements*, 2021
- OHCHR, *Rapport sur la situation des droits humains en Ukraine, Août 2020 – janvier 2021*, février 2021
- OIM, *Approche stratégique 2020-2024*
- OIM, *Coronavirus could push more people to move out of necessity as hunger surges among migrant and displaced communities says new UN Report*, 11 octobre 2020
- OIM, *Libya considers its ports unsafe for the disembarkation of migrants*, 9 avril 2020

OIM, *IOM call for European Solidarity and Action on Mediterranean rescue amid COVID-19*, 9 avril 2020
 OIM, *See migration like water*, 2021
 OIM, *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*, 2021
 OIM, *Fiche programme protection et assistance des victimes de traite*, 2021
 OIM, *Maritime Migration to Europe : Focus on the Overseas Route to Canary Islands*, 2021.
 OIM, *L'OIM rappelle à mettre un terme aux refoulements et à la violence contre les migrants aux frontières extérieures de l'UE*, 9 février 2021.
 OIM, *2021 IOM Statement on Covid-19 and mobility*, 25 mars 2021
 OIM, *HELIOS Factsheet*, 26 avril 2021
 OIM, Grèce, *Voluntary scheme for the relocation from Greece to other European countries*, 28 avril 2021

OIR, *Manual For Eligibility Officers*, Genève, Imprimerie populaire de Genève.
 ONU Femmes, *Ukrainian women's voices amid the COVID-19 crisis*, 22 avril 2020.
 ONU Info, *COVID-19 : FONU demande un moratoire sur les renvois de migrants en Libye*, 8 mai 2020.
 Nations unies, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés Deuxième Partie : Pacte mondiale sur les réfugiés*, 73^{ème} Assemblée générale, A/73/12 (Part II), 2018.

Organisations non gouvernementales

Acat et autres, *Exilés en errance en Ile-de-France, l'impossible enregistrement des demandes d'asile*, Communiqué de presse, 10 décembre 2020
 Action contre la faim et autres, *34 associations et collectifs citoyens saisissent la Défenseur des Droits au sujet de la situation des personnes exilées à Paris et en Île-de-France*, Communiqué de presse, 7 janvier 2021

AIDA, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, 2017
 AIDA, *The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and during COVID-19*, août 2020

ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2018*
 ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2019*

ASGI, InLimine Project, *Standard Operating Procedures for ad hoc relocation exercises*, 29 novembre 2020

Auberge des migrants, Projet Human rights observers, Synthèse du rapport annuel 2020

CASP, Coallia, Fédération des acteurs de la solidarité, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, *Allocation pour demandeurs d'asile : une réforme précipitée et inadaptée qui dégrade les conditions d'accueil*, Communiqué de presse, 16 septembre 2020

ECRE, *Debunking the « Safe Third Country » Myth*, 2017
 ECRE, *The role of EASO operations in national asylum system*, novembre 2019
 ECRE, *Information sheet – COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe*
 ECRE, *Derogating from EU Asylum Law in the Name of "Emergencies": The Legal Limits under EU Law*, ELENA, Juin 2020
 ECRE, Amnesty International, Human Rights Watch, International Rescue Committee, Danish Refugee Council, Oxfam International,

Refugee Rights Europe, Save the Children, *Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 novembre 2020
 ECRE, *COVID Information sheet, Covid-19 measures and updates related to asylum and migration across Europe*, Avril 2020, May 2020, décembre 2020

European Migration Network, *Statelessness in the European Union – EMN Inform*, 2020
 European Network on Statelessness, *No child should be stateless*, 2015.
 European Network on Statelessness, *Iceland's accession to UN Statelessness Conventions reminds us how much more still needs to be done across Europe*, 11 février 2021.
 European Network on Statelessness, *Three years on, ENS #StatelessnessINDEX points to slow and fragile progress towards ending statelessness in Europe*, 24 mars 2021.
 European Network on Statelessness, *Situation assessment of statelessness health, and COVID-19 in Europe*, Avril 2021

Forum réfugiés-Cosi, *L'accès à l'asile pour les personnes en provenance d'Italie*, 29 avril 2017
 Forum réfugiés-Cosi, *Pays d'origine sûrs : Forum réfugiés-Cosi saisit le Conseil d'État*, Communiqué de presse. 4 février 2020
 Forum réfugiés-Cosi, *Accompagnés par Accelair... et après ?*, novembre 2020
 Forum réfugiés-Cosi, *Mineurs non accompagnés : éclairage statistique*, Article en ligne. 11 janvier 2021
 Forum réfugiés-Cosi, *Pacte sur la migration et l'asile – principaux enjeux et points de vigilance*, mai 2021

Human Rights Watch, *Chypre : Expulsion sommaire de demandeurs d'asile en provenance du Liban*, 29 septembre 2020.
 IDMC, NRC, *Global report on internal displacement*, 20 mai 2021
 IGAS, *L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance*, novembre 2020
 KISA, EuroMed Rights, *Input for the Special Rapporteur's report on pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees, with a focus on pushbacks from Cyprus to Lebanon and Turkey*, 2021
 Mixed Migration Centre, *L'impact de COVID-19 sur les réfugiés et les migrants en mouvement en Afrique du Nord et de l'Ouest*, Février 2021
 Mixed Migration Centre, *Gateway Re-opens: the growing popularity of the Atlantic route, as told by those who risk it*, MMC Research Report. Février 2021.

Refugee Rights Europe, *Pushbacks and rights violations at Europe's Borders – The State of Play in 2020*

Refugee Support Aegean, *Rights denied during Greek asylum procedure suspension*, 30 avril 2020
 Refugee Support Aegean, *Recognised but unprotected: The situation of refugees in Victoria Square*, 3 août 2020
 Refugee Support Aegean, *Lesvos-Moria nightmare for thousands of refugees*, 17 septembre 2020
 Refugee Support Aegean, *European Court of Human Rights orders Greece to safeguard asylum seekers' life and limb on Lesvos*, 24 septembre 2020
 Refugee Support Aegean, *Moria 2.0: Trapped refugees at the mercy of winter*, 1 décembre 2020
 Refugee Support Aegean, *Forcible evacuation of PIKPA in contempt of Strasbourg proceedings: The timeline of a flagrant violation of legality*, 3 décembre 2020
 Refugee Support Aegean, *Official reactions and positions on pushbacks: a timeline*, 29 décembre 2020
 Refugee Support Aegean, *Stiftung Pro Asyl, EU-Turkey deal: 5 years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, Mars 2021

Refugee Support Aegean, *EU-Turkey deal: Rule of law capture by a Statement*, 16 mars 2021

Refugee Support Aegean, *Beneficiaries of international protection in Greece - Access to documents and socio-economic rights*, 22 mars 2021

Refugee Support Aegean, *Another dignified reception facility shut down*, 24 avril 2021

Refugee Support Aegean, *Greek civil society requests European commission assessment on respect of EU asylum law safeguards at the Greek borders*, 28 Avril 2021

Save the children, *Protection beyond reach. State of play of refugee and migrant children's rights in Europe*, 20 septembre 2020

Secours catholique, Utopia 56, Action contre la faim, *Rapport d'enquête – questionnaire sur les évacuations de campements informels en région parisienne*, novembre 2020

Share, *Accueil et intégration en France : Impact et réponses à la Covid-19*, mars 2021

Syrian Centre for Policy Research, *Conflict Economies in Syria : Roots, Dynamics, and Pathways for Change*, 2020

Articles et ouvrages

20 Minutes, *Marseille : «Évacuation d'un des plus grands squats de migrants frappé d'un arrêté de péril*, M. Cei avec AFP, 30 novembre 2020

Actu Toulouse, *Toulouse. Un campement de migrants situé en bord de Garonne, dans le quartier Empalot, évacué*, G. Kenedi, 22 juillet 2020

Akoka K., *Lasile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*. La Découverte, 2020

Alland D., *Droit d'asile et des réfugiés*, Pedone, 1997

Ancelin J., Commentaire de l'Article 35, dans : *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, Commentaires et références*, 2016

Ammirati, A., Gennari, L. and Massimi, A., *Forced Mobility and the Hotspot Approach: The Case of the Informal Disembarkation Agreements*. 2020

Angoustures A., Kevonian D., Mouradian C., (dir), Comité d'Histoire de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides, *Administrer l'asile en France, Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, Presses Universitaires de Rennes. 2017.

Blair C. W., G. Grossman, J.M. Weinstein, *Forced Displacement and Asylum Policy in the Developing World*, IPL Working Paper Series, No. 20-02, 2020

Burgess G., *Remaking Asylum in Post-War France, 1944-52*. Journal of Contemporary History, Volume 49, n°3, 2014

Castagnos-Sen A., *Les conditions d'exercice du droit d'asile*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2006

Cohen D. G., *Naissance d'une nation: les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951*. In: Genèses, 38, 2000. Figures de l'exil, sous la direction de Francine Soubiran-Paillet.

Crépeau F., *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995

De Tinguy A., *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*. Plon, 2004

Epicentre, *High seroprevalence of SARS-CoV-2 antibodies among people living in precarious situations in Île-de-France*, octobre 2020

Feller, E. Türk, V. et Nicholson, F (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, 2008.

France Bleu Armorique, *Remes : les tentes de migrants évacuées et des militants verbalisés*, E. Lebastard, 15 avril 2021

Glynn I., *The Genesis and Development of Article 1 of the Refugee Convention*. Journal of Refugee Studies, Vol 25, n°1, Mars 2012

Gousseff C., *L'Exil russe (1920-1939). La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris, CNRS Éditions, 2008

Huang C., L. Post, *World Bank's refugee policy review framework brings greater understanding and mutual accountability*, 2020

InfoMigrants, *Coronavirus: l'Italie décrète que ses ports ne sont pas sûrs pour les arrivées de migrants*, 8 avril 2020

Infomigrants, *Chypre accusé de refoulements violents de migrants provenant du Liban*, A.D. Louam, 30 septembre 2020

Infomigrants, *Évacuation bouleuse d'un squat de 300 personnes près de Bordeaux*, C. Oberti, 12 février 2021

Infomigrants, *What happens to migrants are rescued at sea and land in Italy*, 21 mars 2021

Infomigrants, *À la frontière franco-espagnole, la police «traque» les migrants*, Leslie Carretero, 23 mars 2021

InfoMigrants, *Le Royaume-Uni veut durcir sa politique d'asile*, 24 mars 2021.

Khodalitzky E., *Le conflit ukrainien : Du basculement des événements Place Maidan vers l'émergence d'un conflit armé dans le Donbass*, avril 2016.

Kunth A., *Exils Arméniens. Du Caucase à Paris, 1920-1945*. Paris : Belin, coll. Contemporaines, 2016

L'Express, *Au cœur d'un foyer expérimental pour le retour au pays des déboutés du droit d'asile*, A. Laurent, 21 septembre 2015

La Croix, *Le Collectif Réquisitions, cinq occupations et 1 740 sans-abri hébergés*, N. Birchem, 13 mai 2021

Le Grand Continent, *Cartographe, comprendre les migrations au temps du Covid-19 : 10 points*, R. Bloj, O. Lenoir, E. Maximin, 11 mai 2020

Le Monde, *Après le Brexit, les questions migratoires restent à négocier*, 4 janvier 2021

Le Monde, *Migrants à la frontière italienne : « On ralentit le voyage, mais on ne l'empêche certainement pas »*, Julia Pascual, 8 juillet 2020

Le Monde, *« Mon pays est en guerre, je n'ai pas le choix d'être là » : la Préfecture de police de Paris évacue le vaste campement de migrants d'Aubervilliers*, 29 juillet 2020

Le Monde, *Évacuation d'un campement de plus de 2 800 migrants au pied du Stade de France*, AFP, 17 novembre 2020

Le Monde, *Le point sur l'évacuation du camp de migrants à Paris : coups de matraque et « chasse à l'homme », indignation politique et enquêtes de l'IGPN*, AFP, 24 novembre 2020

Le Progrès, *Le squat de la Croix-Rouge évacué avant la trêve hivernale*, T. Vazquez, 6 octobre 2020

Le Républicain Lorrain, *Vitry : dernière étape avant retour au pays*, P. Marque, 28 janvier 2016

Lochak D., *Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique*, *Pouvoirs*, vol 1, n° 144, 2013

Lochak D., *La figure de l'apatride, immuable et changeante*, *Gisti*, Revue plein droit, n° 128, mars 2021

New York Times, *'A Threat From the Russian State': Ukrainians Alarmed as Troops Mass on Their Doorstep*, Anton Troianovskiy. 20 avril 2021

Ouest-France, *222 migrants vivant dans des squats ont trouvé refuge sur la côte*, 3 février 2021

Simeon J., *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, 2013
Spiegel International, *EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign*, 23 octobre 2020

Sztucki J., *The Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, *International Journal of Refugee Law*, Vol 1 n°3, 1989

The Guardian, *Italy declares open ports 'unsafe' to stop migrants arriving*, 8 avril 2020

The Guardian, *Revealed: 2,000 refugee deaths linked to illegal EU pushbacks*, 5 mai 2021

Time of Malta, *Malta says it will not accept any more migrants because of COVID-19*, 9 avril 2020

Toggenburg G. N., *The European Union Fundamental Rights Agency*, janvier 2018

Université Erlangen-Nürnberg, *Auswirkungen und Szenarien für Migration und Integration während und nach der COVID-19 Pandemie*, avril 2021

Van Roemburg E., *The effectiveness of UNHCR's supervision – Assessing the UN refugee agency's supervisory task regarding states' compliance with the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol*, University of Amsterdam, 2021

Vernant J., *Les réfugiés dans l'après-guerre, rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés*, Genève, ONU, 1951

Volker T., *UNHCR's Supervisory Responsibility*, Revue québécoise de droit international, 2002

Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, 2011

Table des matières

AVANT-PROPOS	4
PRÉFACE	10
PREMIÈRE PARTIE – 1951-2021 : 70^{ème} ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION DE GENÈVE RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS	12
Contexte historique et prémices de l'élaboration de la Convention de Genève	14
1951-2021: 70 ans de conflits générant des déplacements de réfugiés	20
Les mouvements de migrations forcées les plus importants depuis 1951 et les conflits ayant généré cette situation	22
Superviser la Convention de 1951 : développements récents	25
70 ans après, qui sont les réfugiés de l'article 1 de la Convention de Genève de 1951 ?	29
Les adaptations en France de la définition du réfugié issue de la Convention de Genève	34
DEUXIÈME PARTIE – ÉTAT DES LIEUX 2021	40
Chapitre 1	
L'asile dans le monde	42
Des besoins de protection toujours plus importants	42
60 ans après la Convention du 30 Août 1961, la réduction des cas d'apatridie demeure un défi majeur	48
Des routes migratoires fortement impactées par la crise sanitaire	50
Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population	52
La situation en Syrie, dix ans après le conflit	52
Afghanistan : vingt ans après... Tout ça pour ça !	53
Bangladesh : un « pays-laboratoire » à la confluence des défis posés par les objectifs du développement durable et la maîtrise des enjeux globaux	55
La Turquie renoue avec un phénomène d'émigration politique	56
Troubles et transition politique en République démocratique du Congo	57
Ukraine : les conséquences de sept années de conflit dans le Donbass	59

Chapitre 2

L'asile en Europe

62

Panorama statistique	63
Le nombre de primo-demandeurs d'asile a diminué d'un tiers en 2020	63
La demande d'asile des mineurs non accompagnés en légère baisse	67
Décisions : un taux d'accord en baisse dans l'Union européenne	68
Demande d'asile et traite des êtres humains : une mise à jour des données européennes	71
Application du règlement Dublin dans l'Union européenne	72
Accès au territoire européen	74
Une baisse globale des arrivées migratoires malgré des pics notables en Espagne et en Italie	74
Une augmentation sans précédent des arrivées sur les îles Canaries	77
Des refoulements aux frontières de l'Union européenne	79
La protection des réfugiés en Grèce : un double discours	82
Les opérations de recherche et de sauvetage à l'épreuve de la crise sanitaire	85
Comment sont gérées les arrivées maritimes en Espagne, en Italie et à Malte ?	87
Les voies légales d'accès impactées par la crise sanitaire	92
Régime d'asile européen commun	93
Quel impact de la crise sanitaire sur les systèmes d'asile en Europe ?	93
Quelle action de l'UE pour identifier et répondre aux vulnérabilités ?	97
Renforcement du rôle des agences européennes dans la mise en œuvre du régime d'asile européen commun	99
Quel est l'impact du Brexit sur la mise en œuvre du régime d'asile européen commun ?	101
Un nouveau plan d'action européen pour l'intégration et l'inclusion	103
Quel budget européen à long terme pour l'asile et la migration ?	106
Pacte européen sur la migration et l'asile : vers une réforme profonde du régime d'asile européen commun	108
Accès au territoire : des recommandations sur le sauvetage et les voies légales d'accès	111
Une nouvelle procédure de filtrage pour orienter vers une procédure d'asile ou d'éloignement	112
Un renforcement de la procédure à la frontière	113
Un nouveau système complexe de répartition et de solidarité	117
Les dérogations et dispositions prévues par le règlement sur les situations de crise et de force majeure	118
Vers système unique liant l'asile et le retour	119
L'apatridie en Europe, 60 ans après la signature de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie	120
Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile	122
Interprétation du règlement Dublin III et des autres textes issus du droit de l'Union Européenne	122
Interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme	123

Chapitre 3

L'asile en France

125

L'accès à la procédure d'asile

125

Entrée dans la procédure : des délais d'enregistrements réduits en 2020

125

Au guichet unique, les premières demandes en baisse de 41%

129

Règlement Dublin : une effectivité toujours limitée

133

À l'OFPRA, une baisse inédite de la demande d'asile

137

Une concentration toujours forte de la demande en Île-de-France

140

En outre-mer, une baisse moins marquée de la demande d'asile

141

Un niveau stable de réexamens

141

Une baisse mesurée des demandes d'apatridie

141

Un tiers des demandes en procédure accélérée

141

Mineurs non accompagnés : la demande d'asile davantage sollicité

141

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

142

L'instruction des demandes d'asile

145

Un niveau global de protection en baisse

145

Une part croissante de protections subsidiaires parmi les accords

147

Une protection toujours élevée pour les mineurs non accompagnés

147

Pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs », un taux d'accord en baisse

148

L'instruction des demandes d'asile à Mayotte

150

À l'OFPRA, un taux d'accord en baisse

150

L'instruction des demandes d'asile en zone d'attente et en rétention

151

Les décisions d'apatridie

151

Les missions de l'OFPRA « hors les murs »

151

Crise sanitaire : les mesures prises par l'OFPRA

152

Dématérialisation : retour sur la phase d'expérimentation

152

La demande concomitante, une procédure complexe menée pendant la phase OFPRA

153

À la CNDA, un taux de protection en hausse

155

Les modalités de jugement

157

Les décisions rendues par ordonnance

157

L'aide juridictionnelle

158

Vidéo-audience : un accord qui préserve la qualité de l'instruction

158

Les pourvois devant le Conseil d'État

158

Un délai d'instruction en forte hausse

158

Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile

160

Protection constitutionnelle

160

Protection conventionnelle : craintes en raison de son appartenance à un certain groupe social

160

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines

161

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses opinions politiques imputées

161

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

161

Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé	162
Demande d'asile du mineur	163
Personnes protégées	163
Recevabilité de la demande d'asile	163
Procédure Dublin	164
Éloignement suite au refus ou à la révocation du statut de réfugié pour menace grave à la sûreté de l'État ou pour la société : des jurisprudences divergentes	165
L'accueil des demandeurs d'asile	166
Un parc d'hébergement stable en 2020	166
Un dispositif national d'accueil enfin simplifié	168
Une fluidité impactée par la crise sanitaire	171
Des milliers de demandeurs d'asile sans solution d'hébergement	172
Un DNA qui n'accueille que la moitié des demandeurs d'asile	172
Des demandeurs d'asile à la rue dans les grandes métropoles	174
Des SPADA en première ligne	175
Une hausse attendue des capacités d'hébergement en 2021	176
Un schéma national d'accueil pour renforcer l'orientation régionale	178
Allocation pour demandeurs d'asile	182
Vers une plus grande sincérité budgétaire	182
Un nombre de bénéficiaires stable en 2020	183
Des difficultés persistantes liées à la carte de paiement	184
Un plan pour améliorer la prise en charge des vulnérabilités	185
Accès aux soins : un délai de carence aux effets délétères	186
Mayotte : vers une amélioration des conditions d'accueil	188
Accueil des mineurs non accompagnés : éclairage statistique	189
Mineurs non accompagnés confiés à l'Aide sociale à l'enfance	189
Évaluation des jeunes sollicitant une protection	190
Coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés	191
L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale	192
État des lieux des dispositifs et des politiques d'intégration	192
L'état civil et le titre de séjour, « sésames » de l'entrée dans un parcours d'intégration	195
Réunification familiale : des obstacles récurrents accentués par la crise sanitaire	198
Réinstallation : des objectifs freinés en 2020	199
La mise en œuvre des programmes de réinstallation en 2020	199
Préparer les réfugiés réinstallés au départ de leur premier pays d'asile : un enjeu majeur pour retrouver une dynamique d'intégration	201
ANNEXES	204
BIBLIOGRAPHIE	244

Crédits photo UNHCR

Page 10

© UNHCR/J.M.Goudstikker

01/03/1995. République Démocratique du Congo, Zaïre
Réfugiés rwandais dans la région de Goma

Page 19

© Arni/UN Archives

01/08/1951. Suisse.

Signature de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés à Genève, Suisse / les trois hommes assis (de gauche à droite) : M. John Humphrey, directeur de la Division des droits de l'homme ; M. Knud Larsen (Danemark) Président de la Conférence ; Dr G.V. van Heuven Goedhart, Haut Commissaire aux Réfugiés / copyright Arni / Archives de l'ONU .

Frise chronologique :

1^{er} en bas, en partant de la gauche

© UNHCR/Kaspar Gaugler

01/01/1978. Malaisie

Description : La fuite des réfugiés vietnamiens a commencé après la chute de Saïgon en 1975. Malgré les dangers des eaux hostiles et de la piraterie, des dizaines de milliers de personnes se sont réfugiées dans la mer de Chine méridionale et, en 1978, l'exode avait pris des proportions dramatiques. Ce groupe de 162 personnes est arrivé sur une petite embarcation qui a coulé à quelques mètres du rivage.

2^{ème} en bas

© UNHCR/Louise Gubb

01/03/1987. Afrique du Sud

Réfugiés mozambicains fuyant vers l'Afrique du Sud recevant des couvertures/ UNHCR // L. Gubb.

3^{ème} en bas

© UNHCR/B.Bizot

01/11/1996. Bosnie et Herzégovine

UNHCR CROSS-IEBL Buslines (Inter-Ethnic Boundary Lines), Gare routière de Zenica, Arrivée à Banja Luka.

4^{ème} en bas

© UNHCR/Vivian Tan

20/05/2012. Soudan du Sud

Soudan du Sud / Réfugiés soudanais / À Yida, parmi les nouveaux arrivants des monts Nuba au Soudan il y a des enfants malnutris. / UNHCR / V. Tan / Mai 2012

5^{ème} en bas, à droite

© UNHCR/Vincent Tremeau

03/04/2019. Colombie

Un père tient une jeune fille pour traverser le fleuve et la frontière avec la Colombie, en prenant un « trocha » - les Vénézuéliens traversent la frontière pour se rendre en Colombie par un « trocha », des sentiers boueux qui traversent la garrigue qui couvre les rives de la rivière Tachira, qui forme la frontière entre le Venezuela et la Colombie.

1^{er} en haut, à gauche

© UNHCR/Anneliese Hollmann

01/01/1986. Iran

En Iran, les Afghans constituent le groupe de réfugiés le plus important au monde. Ici, une famille au Centre d'accueil de Sabzevar, province du Khorasan, République islamique d'Iran/ HCR/ A. Hollmann/ 1986

2^{ème} en haut

© UNHCR/Anneliese Hollmann

01/12/1994. République Démocratique du Congo, Zaïre
Réfugiés rwandais / Camp Mugunga, Goma, Nord Kivu / UNHCR / A. Hollmann / December 1994

3^{ème} en haut, à droite

© UNHCR/Ivor Prickett

23/09/2014. Turquie

Des réfugiés kurdes syriens traversent la frontière entre la Syrie et la Turquie après avoir fui les combats entre les forces kurdes et l'EI autour de la ville de Kobani, dans le Nord-Est de la Syrie.

Page 24

© UNHCR/Paul Stromberg

01/05/2000. Soudan

Distribution de nourriture avec une carte du HCR aux réfugiés érythréens sur le site de Lafsa, dans l'Est du Soudan.

Page 28

© UNHCR/J.Stjemeklar

01/07/1994, République Démocratique du Congo, Zaïre
Réfugiés rwandais / Goma / Arrivée / UNHCR / J. Stjemeklar

Page 39

© UNHCR/Anneliese Hollmann

01/12/1997, France

Interview d'un demandeur d'asile. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides, Paris.

Page 259

© UNHCR/Adam Dean

14/09/2017. Bangladesh

Un garçon rohingya portant deux jeunes enfants patauge vers la plage de Dakhinpara, au Bangladesh.



Conception graphique et mise en page
Samy Kahia - Alcantara Communication - 69160 Tassin la Demi-Lune
www.alkantara.fr

Achévé d'imprimer en juin 2021
par l'Imprimerie du Pont de Claix - 38640 Claix
Imprimerie labellisée IMPRIM VERT / ISO 14 001 / EPV

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2021



Forum réfugiés-Cosi publie pour la 21^{ème} année consécutive son rapport annuel sur l'asile. Cette édition spéciale s'ouvre sur une partie consacrée au 70^{ème} anniversaire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la seconde portant sur l'état des lieux 2021. Aux côtés de salariés de l'association, une quinzaine de contributeurs externes ont contribué à cet ouvrage qui décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires de nombreux demandeurs d'asile est également proposé. Le rapport bénéficie par ailleurs d'illustrations de dessinateurs de bande dessinée. Il s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

www.forumrefugies.org