



DOSSIER DE PRESSE

Sortie le 20 juin

Prix de vente : 23€
(disponible sur internet
et quelques librairies)

Contact presse :

Capucine Brochier
06 01 64 51 34
cbrochier@forumrefugies.org

SOMMAIRE

Avant-propos 3

Journée mondiale des réfugiés
Un rapport dresse un état des lieux de la mise en œuvre du droit d'asile en France et en Europe 4

Table des matières 8

Extrait des pages 94 à 104 du rapport 10

À propos de Forum réfugiés 22



AVANT-PROPOS

Comme les précédents, ce 22^{ème} État des lieux annuel sur l'asile de Forum réfugiés porte l'ambition d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un corpus de données et une série d'analyses susceptibles de nourrir aussi bien la réflexion que la pratique.

Sa parution survient en cette année où Forum réfugiés fête le quarantième anniversaire de sa création, en 1982, aux fins « d'accueillir les réfugiés et de défendre le droit d'asile ». Quatre décennies plus tard, la pertinence du mandat n'a rien perdu de son acuité, bien au contraire. Au plan mondial, à l'heure où nous écrivons ces lignes, le nombre de personnes en situation de déplacement forcé (plus de cent millions), parmi lesquelles les réfugiés (36 millions), demandeurs d'asile ou apatrides atteint un niveau jamais atteint depuis 1945.

Quant aux demandes d'asile en Europe (535 000) et en France (107 000), après la baisse constatée en 2020 en raison des restrictions imposées en matière de mobilité, elles ont retrouvé en 2021 un niveau élevé. La guerre en Ukraine, depuis l'invasion par la Russie le 24 février 2022, modifie les ordres de grandeur par l'ampleur des déplacements forcés qu'elle génère (14 millions de personnes à la mi-mai, dont 6 millions de réfugiés et 8 millions de déplacés internes).

Cette guerre place les États et les peuples européens, pour la première fois depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie dans les années 90, devant la réalité que connaissent de manière chronique les États voisins des pays en situation de conflit armé, lesquels accueillent trois réfugiés sur quatre dans le monde. Ainsi, à la figure du réfugié parvenant en Europe après un périple intercontinental presque toujours long et périlleux – l'accueil des réfugiés afghans au moyen d'un pont aérien lors de la prise de Kaboul par les talibans en août 2021 faisant figure d'exception –, s'ajoute celle des femmes et des enfants (très majoritairement) poussés à fuir par millions la maison d'à côté dans le village européen.

Plus ou moins consciemment, chez beaucoup d'Européens, surgit avec force cette idée, disparue depuis des décennies chez les générations n'ayant pas connu la guerre, de pouvoir se trouver un jour dans la situation de chercher, entre deuils et pertes, un refuge pour garder ses proches et soi-même en vie.

Le droit international des réfugiés, à commencer par la Convention de Genève de 1951 et son protocole additionnel de 1967, dresse ainsi, rappelons-le, une barrière entre la barbarie subie et la protection offerte. C'est pourquoi la défense du droit d'asile, aux niveaux mondial, européen, national n'est jamais que la somme des efforts pour que l'intégrité et l'efficacité de cette barrière demeure, face aux assauts répétés de ceux qui voudraient sinon effacer, du moins réduire à la

portion pongrue, cette obligation de protéger.

La préface au présent rapport, qu'a bien voulu écrire Erri de Luca et que nous remercions vivement ici, place le lecteur devant la condition de « ceux qui s'éloignent de leur propre lieu sans prévision de retour » et qui, dès lors que l'accueil se substitue à la défiance, sont en mesure d'apporter leur pierre à l'édifice commun, si bien que dans la perte même, en a-t-on assez conscience, s'élabore un apport inattendu.

Le premier chapitre de l'ouvrage 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 oeuvre du régime d'asile européen commun (RAEC) et l'évolution des débats autour du 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, décrypte les enjeux autour de l'accès à la procédure, l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. L'actualité jurisprudentielle est également commentée.

Enfin, un quatrième chapitre aborde les crises exceptionnelles survenues en Afghanistan et en Ukraine.

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 d'Erri de Luca, déjà cité, des représentants d'Action contre la faim, de France terre d'asile (en la personne de leurs présidents respectifs, Pierre Micheletti et Thierry Le Roy), d'ECRE, d'ECPAT France, du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, d'ONU Femme France, de l'IFRI, de Solidarité Mayotte, de Human Rights Watch et du Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, ont contribué, avec une douzaine de salariés de Forum réfugiés, à la rédaction du présent ouvrage : qu'ils et elles en soient toutes et tous ici vivement remerciés.

Marc NOAILLY
Président

Jean-François PLOQUIN
Directeur général

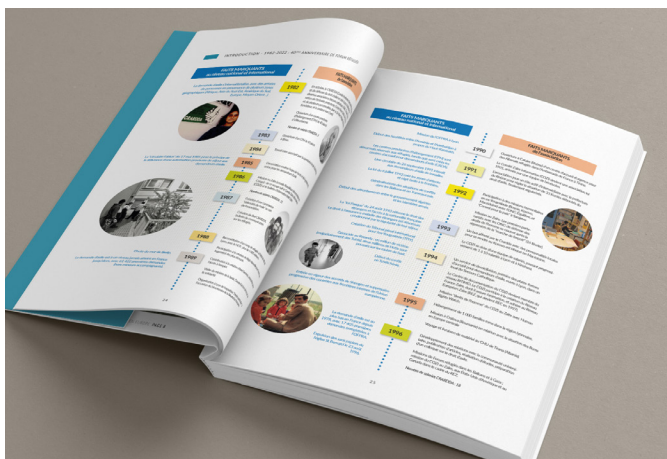
JOURNÉE MONDIALE DES RÉFUGIÉS

Un rapport dresse un état des lieux de la mise en œuvre du droit d'asile en France et en Europe

Le 20 juin 2022, l'association Forum réfugiés publie son 22ème rapport annuel, qui dresse l'état des lieux de l'asile en France et en Europe sur l'année écoulée. Il intègre les contributions de 32 experts et constitue un outil de travail, à la fois pour les spécialistes et pour le public sensibilisé à la question de l'asile et de la protection des réfugiés.

La préface est signée d'Erri De Luca, écrivain italien connu pour son engagement auprès des migrants et réfugiés. L'ouvrage est illustré par le projet « portraits d'exils » de la plasticienne Catherine Van den Steen et comporte de nombreuses images d'archives de l'association. Celle-ci fêtant cette année ses 40 ans, ce rapport est conçu comme une « édition spéciale » célébrant cet anniversaire. L'introduction du rapport annuel revient sur les quatre décennies d'activité de l'association. Olivier Brachet, directeur général de Forum réfugiés de 1985 à 2009, retrace l'évolution de l'association depuis sa création en 1982 jusqu'à son trentième anniversaire en 2012. La période 2012-2022 est ensuite traitée par l'actuel directeur général Jean-François Ploquin.

ukrainienne, qui a entraîné la fuite de plusieurs millions de personnes, modifie en profondeur ce panorama statistique. Le rapport souligne également une couverture largement insuffisante des besoins en matière de réinstallation (32 266 personnes réinstallées en 2021, alors que le HCR avait estimé les besoins à 1,45 million de personnes), ainsi qu'une proportion faible de réfugiés ayant décidé de rentrer dans leur pays d'origine. La situation des personnes apatrides est également évoquée, celles-ci ayant été particulièrement impactées par la crise sanitaire. Les auteurs du rapport font aussi le bilan de l'état d'avancement du Pacte mondial sur les réfugiés établi en 2018. Plusieurs articles thématiques analysent ensuite la situation géopolitique dans quelques pays et régions d'origine des réfugiés : Éthiopie, Géorgie, et Irak. Une contribution de l'association ECPAT France analyse également le phénomène de traite des êtres humains en Afrique de l'Ouest. Enfin, le conseiller spécial pour l'action climatique au sein du HCR détaille les actions mises en œuvre par l'agence onusienne pour la protection des déplacés environnementaux.



Dans le monde, les déplacements forcés à un niveau record

Le premier chapitre du rapport présente tout d'abord un panorama statistique des déplacements forcés dans le monde, et indique que plus de 100 millions de personnes sont actuellement déracinées, un chiffre sans précédent. La Syrie demeure le principal pays d'origine des réfugiés (6,8 millions de personnes) et la Turquie le principal pays d'accueil (4 millions de réfugiés sur son territoire) mais la crise

En Europe, un niveau de protection en baisse et des évolutions politiques préoccupantes

Le deuxième chapitre du rapport fait le bilan de la demande d'asile et de la protection des réfugiés en Europe. Un panorama statistique précise d'abord que si la demande d'asile est globalement en hausse dans l'UE en 2021 (535 000 premières demandes) sans pour autant atteindre le niveau d'avant la crise sanitaire (631 000 premières demandes en 2019 dans l'UE27), le niveau global de protection est, lui, en baisse (51,9% en 2021 contre 53,9% en 2020). Les données collectées montrent également une effectivité limitée du règlement Dublin, avec un nombre de transferts faible par rapport aux requêtes émises par les États (13,2% en 2020). Concernant l'accès des réfugiés au territoire européen, le rapport

fait part d'une hausse des arrivées, avec plus de 150 000 personnes détectées aux frontières extérieures de l'Europe en 2021. Parallèlement, les voies légales d'accès tournent toujours au ralenti, en dépit de la levée des restrictions sanitaires, et alors que les besoins en matière de réinstallation continuent d'augmenter. Concernant la situation aux frontières extérieures de l'UE, le rapport se penche d'abord sur les partenariats conclus entre l'UE et les États tiers pour la gestion des frontières et des migrations. Sont ainsi abordées la coopération entre l'UE et la Libye ainsi que le partenariat conclu avec la Turquie, les auteurs du rapport indiquant que ces coopérations se poursuivent malgré un document de plus en plus fournie dénonçant de graves violations des droits fondamentaux, et au prix d'une dégradation importante des garanties procédurales et des conditions d'accueil. Concernant la situation en Grèce, le rapport mentionne la création prochaine de nouveaux centres fermés, et la persistance de pratiques de refoulement de migrants par les autorités grecques. La situation à Chypre, premier pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'UE, est également développée. Le rapport fait état d'une dégradation des conditions d'accueil, du fait du manque de capacité d'accueil. La question de l'ouverture d'une nouvelle route migratoire en Europe orientale est également abordée, suite aux arrivées importantes de réfugiés en provenance de la Biélorussie.

Le rapport analyse ensuite la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. Les auteurs indiquent que des violations du droit d'asile sont régulièrement constatées dans les États membres, la Hongrie faisant notamment l'objet de plusieurs procédures d'infractions pour manquement à ses obligations en matière d'asile. Le rapport mentionne également les tentatives d'externalisation de l'asile par les États membres, en soulignant le caractère illégal de telles pratiques, tant au regard du droit international que du droit européen. Concernant les avancées des négociations du Pacte européen sur la migration et l'asile, le rapport détaille l'état actuel des débats sur chaque texte composant le Pacte. A ce jour, seul le règlement sur la création de la nouvelle Agence européenne pour l'asile a été adopté. Ni le règlement Filtrage (qui propose un filtrage des personnes arrivant aux frontières extérieures de l'UE selon l'expression d'un besoin de protection), ni le règlement Procédures (qui met l'accent sur la procédure d'asile à la frontière) n'ont été adoptés par les États et les négociations n'ont pas permis de réelles avancées. En outre, la réforme du règlement Dublin III et la question du maintien du critère de pays de première entrée continue à diviser les États. Le règlement sur les situations de crise et de force majeure est également au point

mort. Le rapport détaille ensuite les missions de la nouvelle Agence européenne pour l'asile, celle-ci étant chargée d'assurer une mise en œuvre uniforme et efficace du droit européen en matière d'asile dans tous les États membres.

Dans plusieurs articles thématiques, le rapport aborde plusieurs enjeux actuels liés à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. Ces analyses se concentrent sur la digitalisation des systèmes d'asile des États, phénomène accéléré par la crise sanitaire et qui semble être amené à se pérenniser. La proposition de la Commission européenne pour l'adoption d'un règlement visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile est également abordée, le rapport soulignant les dérogations majeures au droit d'asile contenues dans cette proposition. Le rapport pointe également la tendance au rapprochement entre les procédures d'asile et de retour, qui soulève de graves préoccupations en matière de droits fondamentaux. Enfin, le rapport présente le projet TRIPS, cofinancé par l'UE et coordonné par Forum réfugiés entre 2020 et 2022, et qui porte sur les risques de traite des êtres humains pour les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI).

En France, des défaillances persistantes dans l'accueil des demandeurs d'asile

Le troisième chapitre du rapport concerne l'exercice du droit d'asile en France, et analyse le traitement des demandeurs à chaque étape du parcours d'asile.

Concernant d'abord l'entrée dans la procédure, le rapport souligne les difficultés persistantes pour accéder à la demande d'asile en Ile-de-France, et rappelle les violations répétées du droit d'asile à la frontière franco-italienne. Une contribution de Thierry Le Roy, président de France terre d'asile, traite également de la situation des migrants présents dans la région de Calais. Une analyse statistique de l'état de la demande d'asile en France en 2021 montre une hausse de 28% des premières demandes en préfecture par rapport à 2020. Le rapport comptabilise également le nombre de placement sous procédure Dublin, et indique un taux de transfert au plus bas depuis 2018 (8,6% au premier semestre 2021). Le rapport analyse ensuite l'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) au cours de l'année 2021, et constate une hausse relative de la demande d'asile auprès de l'Office. Concernant l'outre-mer, les contributions de l'association Solidarité Mayotte fournissent également une analyse de terrain sur le traitement des demandeurs d'asile

dans le 101ème département français.

Concernant l'instruction des demandes d'asile, le rapport indique que plus de 54 000 personnes ont été protégées en 2021, un niveau jamais atteint. Une baisse de la part des protections subsidiaires dans les décisions de protection est constatée, ainsi qu'un niveau de protection en hausse pour les mineurs non accompagnés. La protection des demandeurs d'asile en provenance de pays d'origine sûrs est également détaillée, les auteurs du rapport rappelant le retrait de trois pays de la liste, suite à une décision du Conseil d'État en 2021. Le rapport analyse les décisions de protection rendues par l'OFPRA, avec un taux d'accord en légère hausse. La procédure de dématérialisation des procédures OFPRA est également abordée, celle-ci étant entrée en vigueur en mai 2022. À la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), la part des décisions prises par ordonnances est en légère baisse mais le rapport souligne une évolution dans les pratiques de la Cour, qui semble recourir aux ordonnances « dans des situations qui auraient auparavant fait l'objet d'une audience ». Le rapport mentionne un délai global d'instruction stable et toujours élevé (18 mois en moyenne entre l'entrée dans la procédure et la décision définitive), bien loin du délai moyen de six mois fixé par le gouvernement.

Concernant l'accueil des demandeurs d'asile, il est indiqué que près d'un quart des demandeurs d'asile se sont retrouvés privés des conditions matérielles d'accueil (CMA) en 2021 et ont donc mené leur procédure d'asile sans aucune ressource (ni hébergement ni allocation). Pour les demandeurs éligibles aux CMA, il est rappelé que le dispositif national d'accueil (DNA) dispose désormais de plus de 100 000 places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, qui ne permet cependant pas de couvrir les besoins : en 2021, seuls 55% des primo-demandeurs ont été orientés dans le DNA. Le rapport analyse également les conséquences du nouveau schéma national d'accueil, qui organise l'orientation des demandeurs d'asile depuis l'Ile-de-France vers les autres régions. Le rapport considère que, si ce dispositif a permis un désengorgement de la région Ile-de-France, il entraîne dans le même temps une diminution des possibilités d'hébergement pour les demandeurs d'asile enregistrés dans les autres régions. Le rapport partage également l'expertise de terrain de l'association en ce qui concerne les missions dévolues aux structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), redéfinies par un nouveau marché public. Le rapport évoque également la hausse, prévue mais incertaine, des capacités d'hébergement en 2022, celle-ci étant conditionnée au non-dépassement des crédits dédiés à l'allocation pour demandeurs d'asile

(ADA). Il indique sur ce point une plus grande sincérité budgétaire, avec des dépenses liées à l'ADA mieux anticipées, mais souligne également une baisse constante du nombre de bénéficiaires de l'ADA, ainsi que des difficultés récurrentes dans la gestion de l'allocation. La santé des demandeurs d'asile est également abordée, le rapport insistant sur l'impact du délai de carence sur la santé des demandeurs. Les auteurs mettent également l'accent sur la santé mentale des demandeurs d'asile, et sur l'importance des centres de santé dédiés aux personnes souffrant de psycho-traumatismes liés à l'exil.

À propos de l'intégration des réfugiés, le rapport dresse d'abord un état des lieux des dispositifs et des politiques d'intégration. Il mentionne l'objectif de 10 000 places d'hébergement en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour la fin 2022, mais souligne également que les objectifs de relogement fixés par le gouvernement n'ont pas été atteints en 2021. Par ailleurs, le rapport mentionne des délais encore trop élevés pour la délivrance des actes d'état civil par l'OFPRA, avec des conséquences importantes sur l'accès aux droits. Le rapport présente également le programme ministériel AGIR, qui doit se déployer en 2022 pour renforcer l'accompagnement des BPI sur le modèle du programme Accelair créée par Forum réfugiés en 2002. Il pointe aussi la mise en œuvre délicate de la prestation d'intégration en SPADA. Par ailleurs, deux chercheurs de l'IFRI et de l'EHESS partagent les résultats d'une étude portant sur les trajectoires professionnelles des réfugiés caractérisées par « des métiers à faible qualification, avec des salaires bas, et aux conditions de travail instables, insatisfaisantes et précarisantes », et formulent des recommandations en faveur de l'emploi des personnes réfugiées. Le rapport traite également des enjeux spécifiques pour les réfugiés victimes de traite des êtres humains, recommandant un renforcement de leur accompagnement socio-juridique, afin d'assurer une prise en charge adaptée à leurs besoins. Le rapport dresse également le bilan des voies légales d'accès pour les réfugiés, notamment la réinstallation dont les objectifs nationaux n'ont pas été atteints (1 649 réinstallés en 2021 au titre d'un programme européen pour lequel la France avait fixé un objectif de 3 800 personnes) et la réunification familiale.

En Afghanistan puis en Ukraine, des crises exceptionnelles entraînant des réponses inédites

La quatrième et dernière partie du rapport porte sur les dispositifs exceptionnels d'accueil mis en

place pour les réfugiés afghans et ukrainiens. Concernant l'Afghanistan, l'évolution de la situation suite au retour des talibans est décrite par Pierre Micheletti, président d'Action contre la faim. Un article d'ONU femmes France fait également le bilan de vingt années d'avancées pour les femmes afghanes, remises en cause par l'arrivée des talibans. Les autres développements du rapport portent sur la réponse apportée par l'UE, axée sur la protection des frontières, ainsi que sur le traitement des demandeurs d'asile afghans en Europe (contribution du réseau européen ECRE). Les opérations françaises pour l'accueil des agents de droit local afghans puis des personnes directement menacées par les talibans (opération Apagan), qui ont permis l'accueil de 3 650 Afghans en 2021, sont également décryptés. Le

rapport souligne enfin les difficultés d'accès aux soins de santé mentale pour les afghans évacués arrivant en France, avec une contribution de l'organisation Human Rights Watch. Concernant l'Ukraine, une contribution d'Anne de Tinguy, chercheuse au CERI, analyse d'abord les raisons politiques et historiques de l'invasion russe. Le rapport analyse la réponse européenne apportée, en détaillant l'adoption historique de la directive sur la protection temporaire et ses modalités de mise en œuvre. Le rapport présente également le dispositif d'accueil et d'hébergement des réfugiés ukrainiens mis en place en France, soulignant qu'il serait « opportun de tirer parti de ces "bonnes pratiques" pour les étendre le plus possible à l'ensemble du système d'asile ».



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

PRÉFACE

Introduction

1982-2022 : FORUM RÉFUGIÉS A 40 ANS !

1982-2012 : une histoire empirique au service des réfugiés et de la protection en France

2013-2022 : Forum réfugiés déploie son activité dans un contexte d'expansion de l'asile

1982-2022 : frise chronologique

Chapitre 1

L'ASILE DANS LE MONDE

Panorama statistique

Plus de 100 millions de personnes déracinées dans le monde

Des réfugiés principalement originaires de Syrie, du Venezuela et d'Ukraine

La Turquie, la Pologne et la Colombie, principaux pays d'accueil des réfugiés

Réinstallation : une couverture de besoins largement insuffisante

Le retour des réfugiés, une solution durable qui demeure marginale

Plus de 50 millions de déplacés internes

Les apatrides particulièrement impactés par la crise sanitaire

Pacte mondial sur les réfugiés : état d'avancement

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

Éthiopie : au Tigré, une guerre civile aux multiples impacts

La traite des enfants en Afrique de l'Ouest

Géorgie : une crise politique grave qui accentue les divisions et porte atteinte aux droits

En Irak, les troupes de combat américaines se retirent dans un contexte sécuritaire, social et politique fragile

Déplacés environnementaux : quel rôle du HCR ?

Chapitre 2

L'ASILE EN EUROPE

Panorama statistique

Une demande d'asile en hausse, qui n'atteint pas le niveau d'avant la crise sanitaire

Un niveau de protection en baisse dans l'UE

Règlement Dublin : une effectivité qui demeure limitée

Accès au territoire européen

Des arrivées plus nombreuses qu'avant la crise sanitaire

La coopération Union européenne-Libye au coeur de la route migratoire la plus mortelle de la Méditerranée

En Grèce, des pratiques de refoulement et le développement des centres fermés

Chypre : premier pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne

UE-Turquie : où en est le partenariat en matière de migration ?

Une nouvelle route migratoire en Europe orientale ?

Une reprise au ralenti des voies légales d'accès après la crise sanitaire

Mise en oeuvre du régime d'asile européen commun

Remise en cause et violation du régime d'asile européen en 2021 à l'ombre des réformes du Pacte européen sur la migration et l'asile

Pacte européen sur la migration et l'asile : quelles avancées sur les dossiers législatifs ?

Une nouvelle Agence européenne pour l'asile : quels changements ?

Vers une digitalisation des systèmes d'asile dans l'Union européenne ?

Les tentations de l'externalisation de l'asile dans l'Union européenne

Pour faire face à l'« instrumentalisation des migrants à des fins politiques », des propositions pour déroger au droit d'asile

Vers un rapprochement systématique des procédures d'asile et de retour ?

Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile

Interprétation du règlement Dublin III et des autres textes issus du droit de l'Union Européenne

Interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme

Chapitre 3

L'ASILE EN FRANCE

L'accès à la procédure d'asile

Entrée dans la procédure : des difficultés persistantes
Au guichet unique, les premières demandes en hausse de 28 %
Règlement Dublin : un taux de transfert en baisse
À l'OFPRA, une hausse limitée de la demande d'asile

L'instruction des demandes d'asile

Plus de 54 000 personnes protégées au titre de l'asile, un niveau record
À l'OFPRA, un taux d'accord en légère hausse
À la CNDA, un nombre record de décisions
Un délai d'instruction en baisse, mais l'oni des objectifs gouvernementaux
Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile

L'accueil des demandeurs d'asile

Près d'un quart des demandeurs d'asile privés de conditions matérielles d'accueil
Hébergement : plus de 100 000 places dédiées aux demandeurs d'asile
Des prix de journée hétérogènes et souvent insuffisants
Un dispositif national d'accueil qui manque encore de fluidité
Un schéma national d'accueil qui remplit ses objectifs chiffrés, mais concrétise certaines craintes exprimées lors de sa publication
Une couverture des besoins toujours limitée
Des demandeurs d'asile à la rue ou sollicitant l'hébergement d'urgence de droit commun
Un accompagnement en SPADA qui demeure la règle, souvent pendant toute la durée de la procédure
En 2022, une hausse incertaine des capacités d'hébergement
Allocation pour demandeurs d'asile
La santé des demandeurs d'asile, objet de mesures contradictoires
L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale

État des lieux des dispositifs et des politiques d'intégration
Trajectoires professionnelles des réfugiés et politiques de recrutement des entreprises
La dématérialisation, un nouveau défi pour les bénéficiaires d'une protection internationale
Des enjeux spécifiques à l'échelle nationale pour les réfugiés victimes de traite des êtres humains
Voies légales d'accès pour les réfugiés : des résultats encore modestes

Chapitre 4

AFGHANISTAN, UKRAINE : DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS D'ACCUEIL EN RÉPONSE À DES SITUATIONS DE CRISE

Afghanistan : des évacuations d'urgence pour assurer la protection de plusieurs milliers de personnes menacées

Le retour au pouvoir des « étudiants en religion »
Vingt années d'avancées pour les femmes et les filles afghanes remises en cause irrémédiablement : bilan et perspectives
Une réponse divisée de l'UE dans la gestion des arrivées des Afghans
Le traitement des demandeurs d'asile afghans en Europe
L'accueil et la première intégration des agents de droit local afghans en France
L'opération Apagan, de l'aéroport de Kaboul à la protection en France
Les difficultés d'accès aux soins de santé mentale en France pour les personnes évacuées d'Afghanistan

Ukraine : une réponse inédite de l'Union européenne face à des déplacements sans précédent

L'invasion russe de l'Ukraine, un point de bascule
Panorama statistique : des millions de personnes en situation de déplacement forcé
Quelle réponse européenne pour la protection des déplacés d'Ukraine ?
En France, un dispositif dédié aux déplacés d'Ukraine facilitant la protection, l'accès au logement et à l'emploi
Le risque de traite des êtres humains dans la crise ukrainienne

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

EXTRAIT DES PAGES 94 À 104 DU RAPPORT

Souleymane Bah

*Guinée, arrivé en
France en 2016
Dramaturge et
metteur en scène*

*Je suis né en 1973
à Conakry. J'ai
fait mes études en
France mais je suis
revenu chez moi
où j'ai fait divers
métier, journaliste,
communicant. J'étais
aussi engagé pour
un changement
démocratique. J'ai
dû m'exiler en 2016
à la suite d'une
folle accusation de
meurtre. Depuis, en
France, j'écris des
pièces de théâtre sur
les souffrances de
mon pays. J'ai reçu
des prix, notamment
pour ma dernière
pièce, La Cargaison,
sur le meurtre de onze
jeunes Guinéens. Je
suis soutenu, reconnu
mais l'exil demeure
une grande douleur.*

Avec l'aimable
autorisation des
Éditions Buchet Chastel
© Libella, Paris 2022



Chapitre 3

L'asile en France

L'accès à la procédure d'asile

Entrée dans la procédure : des difficultés persistantes

Sur le territoire, des délais réduits mais une situation francilienne toujours compliquée

Les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) – une cinquantaine en France métropolitaine – assurent la première étape de l'entrée dans la procédure d'asile, à travers une prestation de pré-enregistrement des demandes aboutissant à la remise d'une convocation auprès de l'un des 33 guichets unique pour demandeur d'asile (GUDA) de France métropolitaine²⁵⁶. Leurs missions sont définies dans le cadre d'un marché public qui a été renouvelé pour la période 2022-2024²⁵⁷. En 2021, les SPADA métropolitaines, de dimensions très variables, ont connu des volumes d'activité divers concernant l'entrée dans la procédure d'asile (prestation A : pré-enregistrement des demandes)²⁵⁸ : environ la moitié d'entre elles ont reçu moins de 1 000 personnes pour cette démarche, l'autre moitié ayant reçu entre 1 000 et 6 500 demandeurs d'asile. Loin devant, la SPADA de Paris dédiée aux personnes isolées a reçu plus de 16 000 demandeurs d'asile. Les SPADA d'Île-de-France, notamment celles de Créteil et de Paris dédiée aux familles (plus de 6 000 pré-enregistrement chacune), demeurent celles qui enregistrent la plus forte activité, suivies par les SPADA situées dans les grandes métropoles (Marseille, Toulouse, Lyon, Nantes, Lille, Strasbourg, Metz, Bordeaux) qui ont accueillies entre 3 000 et 5 000 demandeurs d'asile pour leur remettre une

convocation au sein d'un 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).

L'un des enjeux à cette étape du parcours porte sur le délai entre la présentation en SPADA et la convocation au GUDA. 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. Alors que des dépassements importants de ces délais ont pu être constatés ces dernières années²⁵⁹, le cadre légal semble respecté dans la quasi-totalité des SPADA en 2021 où le délai moyen de convocation est inférieur à 10 jours sur l'ensemble de l'année²⁶⁰. Les tribunaux administratifs sont saisi ponctuellement de requêtes visant à obliger la préfecture à respecter les délais, mais les juges ne donnent pas toujours raison au requérant lorsque le délai est légèrement supérieur à 10 jours²⁶¹.

Saisi par La Cimade en 2018 afin d'assurer le respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile, le Conseil d'État avait constaté dans une décision du 31 juillet 2019 que les exigences légales n'étaient pas respectées dans plusieurs préfectures et avait alors « *enjoint au ministre de l'Intérieur de prendre toutes mesures nécessaires pour que*

256 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

257 Sur le nouveau marché SPADA, voir *infra* dans ce chapitre

258 Données sur les SPADA de France métropolitaine, recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marché SPADA en 2021 (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés, France terre d'asile).

259 Voir les éditions précédentes de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*

260 Données sur les SPADA de France métropolitaine, recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marché SPADA en 2021 (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés, France terre d'asile).

261 TA de Rennes, 24 décembre 2021, n° 2105558. Le pré-enregistrement en SPADA avait eu lieu le 21 décembre et une convocation pour le 4 janvier avait été remise au demandeur. Décision citée dans La Cimade, *Enregistrement des demandes d'asile : le Conseil d'État enjoint au ministre de l'intérieur de respecter le délai en Île de France*, 3 janvier 2022.

soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile (...) dans un délai de six mois »²⁶². Fin 2020, l'association requérante a demandé au Conseil d'État d'enjoindre à l'État de prendre les mesures qu'implique l'exécution de la décision, entraînant l'ouverture d'une procédure juridictionnelle par le Conseil d'État début 2021²⁶³. Dans une décision du 30 juillet 2021, la Haute juridiction administrative a mentionné « *qu'en dehors de l'Île-de-France, dans la quasi-totalité des guichets, l'éventuel non-respect des délais est dû à des circonstances purement locales, ponctuelles, propres à l'organisation ou au fonctionnement de chaque guichet qui n'appellent pas, à ce stade, de mesure d'organisation au niveau ministériel* »²⁶⁴. Un rapport sénatorial publié en mai 2022 nous renseigne sur le déploiement des moyens dédiés aux GUDA à l'échelle nationale, faisant état de 139,5 agents équivalents temps plein (ETP) répartis sur l'ensemble des GUDA nationaux ce qui représente 3,5% des effectifs des services étrangers dans les préfectures française²⁶⁵. Les documents budgétaires liés au projet de loi de finances 2022 indiquent que les délais d'enregistrement, passés de 18 jours en 2017 à 4 jours en 2020, sont « *inférieurs à 3 jours* » en 2021²⁶⁶ tandis que la ministre déléguée à l'Intérieur mentionnait un délai de 2,7 jours lors d'une audition au Sénat, en janvier 2022²⁶⁷.

Le Conseil d'État souligne cependant que « *les différents éléments produits au cours de la procédure juridictionnelle ne permettent pas d'établir que l'obligation de résultat à laquelle l'État est soumis en matière d'enregistrement des demandes d'asile serait, s'agissant de l'Île-de-France, satisfaite* » et prononce « *une astreinte de 500 euros par jour (...) à l'encontre de l'État s'il n'est pas justifié, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision, du respect en Île-de-France du délai d'enregistrement des demandes d'asile de dix jours ouvrés* ».

En Île-de-France, la procédure d'accès à la demande d'asile spécifique à cette région, instaurée en 2018, impose une prise de rendez-vous en SPADA via une plateforme

téléphonique de l'OFII, ce qui génère une étape et des délais supplémentaires dont l'évaluation demeure difficile. L'OFII communique quotidiennement sur les réseaux sociaux autour de l'activité de la plateforme mais aucun des indicateurs présentés (appels traités, rendez-vous délivrés, temps moyen d'attente, temps moyen de conversation, nationalités) ne permet d'appréhender la réalité de l'accès à un rendez-vous pour les demandeurs d'asile franciliens, notamment marquée par des « *délais cachés* » évoqués en 2020 par la Cour des comptes²⁶⁸. En effet, avant qu'un appel ne soit « *traité* » par l'OFII, les personnes sollicitant une protection peuvent être amenées à patienter plusieurs jours. Des éléments statistiques de l'OFII produits dans le cadre de contentieux administratifs et portant sur le premier trimestre 2021 font apparaître que seulement 15% des appels éligibles donnent lieu à un échange téléphonique avec l'OFII et les rendez-vous donnés ne représentent que 70% des appels reçus²⁶⁹. Il convient par ailleurs de rappeler qu'un tel dispositif suppose de disposer d'un téléphone (et d'un crédit suffisant pour appeler), ce qui n'est pas le cas pour un quart environ des demandeurs d'asile d'après une étude réalisée en Île-de-France en juin 2021 soulignant que l'« *absence d'accueil physique pour la prise du premier rendez-vous et l'insuffisance de ressources peuvent ainsi prolonger le délai d'accès à la demande d'asile et l'ouverture des droits qui y sont liés* »²⁷⁰.

Saisi par plusieurs associations agissant en Île-de-France d'une demande visant notamment à obtenir d'une part du préfet de police de Paris « *une réorganisation des services afin de faire correspondre le nombre de personnes reçues chaque jour ouvré en vue de l'enregistrement de leur demande d'asile avec le nombre réel de sollicitations parvenues à l'Office français de l'immigration et de l'intégration* » et une annulation de la décision créant une plateforme téléphonique en Île-de-France, et d'autre part du directeur général de l'OFII qu'il réexamine « *sa décision d'organisation de la plateforme*

262 Conseil d'État, 31 juillet 2019, 410347

263 Conseil d'État, 21 janvier 2021, 447339

264 Conseil d'État, 30 juillet 2021, 447339

265 Sénat, *Trois ans après la loi « asile et immigration », quel est le niveau réel de maîtrise de l'immigration par les pouvoirs publics ?* – Débat organisé à la demande du groupe Les Républicains, Séance du 4 janvier 2022

266 Projet de loi de finances 2022, *Annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »*, p. 18

267 Assemblée nationale, Commission des lois, *Audition de Mme Marlene Schiappa, ministre déléguée chargée de la Citoyenneté, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »* (Mme Elodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis), 12 octobre 2021

268 Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 5 mai 2020,

269 La Cimade, *Enregistrement des demandes d'asile : le Conseil d'État enjoint au ministre de l'intérieur de respecter le délai en Île de France*, 3 janvier 2022

270 Action contre la faim, Armée du salut, Aurore, Emmaüs solidarités, Fédération des acteurs de la solidarité, France horizon, Samu social de Paris, Secours catholique, Wâtizat, *Les oubliés du droit d'asile – Enquête sur les conditions de vie et l'accès aux droits des exilés fréquentant cinq structures d'accueil à Paris (enquête réalisée du 1^{er} au 15 juin 2021)*, novembre 2021

afin d'augmenter le nombre d'appels traités, de prévoir une notification par voie électronique, d'un accusé de réception de l'appel et de la réponse positive ou négative à cet appel », le tribunal administratif de Paris a rejeté ces requêtes dans une décision du 16 décembre 2021²⁷¹.



À partir de mars 2022, la mise en place des dispositifs dédiés aux déplacés d'Ukraine²⁷² entraînant une importante mobilisation en urgence d'agents des préfectures et de l'OFII²⁷³, a eu un fort impact sur les délais d'accès à la demande d'asile. En Bourgogne et en Rhône Alpes, les opérateurs de SPADA relèvent par exemple des délais de convocation au GUDA pouvant excéder trois semaines, en avril 2022.

L'accès à la demande d'asile à Mayotte par Solidarité Mayotte

À l'image de la précédente, l'année 2021 fut une nouvelle fois marquée par la crise sanitaire. La baisse du nombre de cas sur le département, a toutefois permis des allègements sur les restrictions d'accueil au public, jusqu'à envisager un retour à la normale. Ainsi, malgré un premier trimestre impacté par le confinement, la situation a évolué vers une baisse significative des contaminations. La circulation du virus ralentie et un taux d'incidence par habitant faible, ont conduit le préfet à lever le confinement. Les institutions ont alors repris progressivement à la fin du premier trimestre leur fonctionnement habituel, tout en maintenant les mesures de distanciations sociales.

A Solidarité Mayotte, les activités ayant été grandement impactées par cette crise sanitaire ont pu reprendre, avec toute de même une sensibilisation sur le respect des gestes barrières. L'association a fait face à un grand nombre d'arrivées de personnes originaires majoritairement des pays voisins. Le principal pays d'origine des personnes sollicitant une protection auprès de la SPADA de Mamoudzou en 2021 demeure, de loin, l'Union des Comores avec 2 987 personnes soit 78% des nouveaux arrivants. Des arrivées plus importantes ont été constatées des demandeurs d'asile de nationalité malgache (342 personnes), qui représentent cette année le deuxième flux le plus important (9% des demandes d'asile enregistrées). La réouverture partielle des frontières a eu pour conséquence la multiplication par deux du nombre d'arrivées des personnes originaires de l'Afrique continentale passant de 236 en 2020 à 475 en 2021. Il est à noter que ces arrivées se concentrent essentiellement sur des demandeurs d'asile originaires de l'Afrique des grands lacs (RDC, Burundi, Rwanda). Les personnes en provenance de l'Asie restent quant à elles minoritaires, représentant moins d'1% du total (14 personnes sur l'année 2021) tandis que quelques autres pays d'origine sont aussi représentés à la marge (Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Kenya, Soudan, Yémen, Bangladesh...).

271 TA de Paris, 16 décembre 2021, 1927667 et 1927668

272 Sur l'accueil des déplacés d'Ukraine, voir Chapitre 4

273 N. Brahim et F. Alaoui, *L'accueil toujours déçu des réfugiés ukrainiens en France*, Médiapart, 10 mai 2022

Au total, 4 234 primo arrivants ont été enregistrés en 2021, contre 2 645 l'année précédente. 3 818 nouveaux demandeurs d'asile ont été enregistrés au guichet unique de la préfecture, contre 1 876 en 2020. Ainsi en 2021, la SPADA a comptabilisé plus de 300 nouvelles inscriptions mensuelles. Au regard de cette forte activité, il fut nécessaire de renforcer l'équipe du pré accueil afin de permettre un accompagnement efficient. Cette augmentation de la file active a aussi entraîné des conséquences sur les autres pôles de l'association et impacté grandement l'activité de distribution alimentaire. L'embauche de personnel supplémentaire afin d'assurer l'accueil, l'accompagnement, l'orientation et l'information du public s'est révélée absolument nécessaire.

Malgré cette équipe renforcée, l'activité fut sans cesse plus intense. Cette hausse importante a eu comme conséquence l'augmentation du délai entre l'inscription à l'association et l'obtention d'une convocation au GUDA permettant l'enregistrement effectif de la demande. Le nombre de primo demandeurs accédant à la structure en augmentation constante, n'a pas permis d'envisager une réduction du délai d'attente. L'année 2020 s'était conclue par une perspective de réduction des délais, suite notamment à l'augmentation du nombre de créneaux ouverts au GUDA, malheureusement 2021 n'a pas permis cette évolution. Les raisons résident non seulement dans l'augmentation du nombre de primo demandeurs mais aussi une baisse du nombre de créneaux disponibles et une réorganisation du GUDA.

Les équipes de la SPADA ont continué à apporter des informations et orienter les personnes de façon individualisée, selon les situations. Ainsi dès le pré accueil, les professionnels donnent les informations relatives à la procédure de demande d'asile aux bénéficiaires, mais aussi sur les différentes modalités d'accès aux droits et au séjour.

À la frontière, des violations répétées du droit d'asile

Plus en amont, les difficultés pour accéder à la procédure d'asile aux frontières terrestres ne se sont pas estompées. Fin 2015²⁷⁴, la France a mis en place un rétablissement des contrôles à ses frontières, renouvelé à plusieurs reprises depuis, au motif d'un niveau élevé de menace terroriste (auquel s'est ajouté, pour les dernières prolongations, un motif lié à la crise sanitaire²⁷⁵). Toutefois, dans un arrêt d'avril 2022, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur la légalité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures des États. Elle a considéré qu'un tel rétablissement devait rester exceptionnel, et qu'il ne pouvait pas excéder une durée totale maximale de six mois, sauf en cas d'apparition d'une menace distincte de la précédente²⁷⁶.

Ce rétablissement des contrôles aux frontières entraîne de nombreux refus d'entrées. Pour les étrangers qui sollicitent une protection, ces décisions ne peuvent normalement être mises en œuvre tant que la demande d'asile n'a pas été instruite. Toutefois, des pratiques contraires persistent. À la frontière franco-italienne, les violations du droit d'asile, documentées dès 2017²⁷⁷ et régulièrement sanctionnées par la justice administrative²⁷⁸, se sont poursuivies en 2021 malgré les interpellations répétées de diverses institutions visant à mettre fin à ces pratiques²⁷⁹ et les constats répétés des associations menant des observations sur place qui relevaient en septembre 2021 que « *les personnes refoulées en Italie étaient en grande majorité de nationalités afghane, soudanaise, érythréenne* » et estiment que les pratiques illégales au regard du droit d'asile « *concernent plusieurs dizaines de personnes chaque jour* »²⁸⁰. En novembre 2021, une commission d'enquête parlementaire sur les migrations a publié son rapport, alertant sur les violations du droit d'asile perpétrées à

274 En octobre 2019, le Conseil d'État a validé l'une de ces décisions adoptée en 2018. Conseil d'État, 16 octobre 2019, n°425936.

275 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 2022. 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*

276 CJUE, 26 avril 2022, affaires jointes C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark et C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

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

278 Voir par exemple : CE, 8 juillet 2020, N° 440756 ; TA Nice, 7 février 2020, n° 2000570, 2000571 2000572 TA Nice, 24 février 2020, n° 2000856, 200085

279 Voir par exemple : Commission nationale consultative des droits de l'homme, *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 ; Recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Repoussés au-delà des limites, quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe*, mars 2022

280 Amnesty international, La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontières, Secours catholique, *Migrations : pour la protection des droits fondamentaux*, 1^{er} décembre 2021, p.13

la frontière, constatant que des refus d'entrées étaient opposés « *sans examen individuel de la situation pourtant prévu par le droit et sans possibilité de déposer une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile* »²⁸¹.

À la frontière franco-espagnole, le renforcement des effectifs de police amorcé en 2020 s'est poursuivi en 2021, avec le déploiement de 1 200 à 1 600 agents chaque semaine, entraînant ainsi un renforcement des contrôles à la frontière²⁸². La mise en œuvre du droit d'asile dans ce contexte n'est pas documentée pour l'année 2021, mais on peut craindre des pratiques similaires à celles constatées à la frontière franco-italienne.

Par ailleurs, des violations du droit d'asile sont parfois constatées au sein des zones d'attente, au sein desquelles les étrangers sont susceptibles d'être retenus, dans l'attente d'une décision administrative autorisant ou non leur admission sur le territoire. L'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) a par exemple dénoncé, en mai 2022, le refus de la police aux frontières de Pointe-à-Pitre de prendre en compte le souhait de demander l'asile exprimé par une ressortissante dominicaine, et le refoulement de cette dernière dans son pays d'origine²⁸³.

Pourquoi les migrants présents sur le littoral Nord ne demandent pas l'asile en France ?

par Thierry Le Roy, président de France terre d'asile

2021 a vu les demandes d'asile enregistrées au Royaume-Uni augmenter. On connaît les principales raisons de cette augmentation, en rupture avec les 15 dernières années, où le nombre des demandeurs d'asile rapporté à la population était devenu dans ce pays le plus faible de toute l'Europe de l'Ouest.

La première est le développement rapide cette année-là, et jusqu'ici non maîtrisé, des traversées de la Manche en « *small boats* » (28 300 migrants arrivés, contre 8 400 en 2020, tendance maintenue sur le premier trimestre 2022). Les entrées clandestines au Royaume-Uni qui en résultent échappent aux contrôles applicables à la frontière aux liaisons ferroviaires (Protocole de Sangatte, 2001) et aux liaisons maritimes (Traité du Touquet, 2003), donc à la clause qui assigne l'instruction des éventuelles demandes d'asile au seul État de départ, la France. Avec les *small boats*, l'accès à la procédure d'asile au Royaume-Uni à la frontière britannique est de fait rouvert, et cela n'a échappé ni aux migrants, qui se déclarent demandeurs d'asile à 98 % à leur arrivée²⁸⁴, ni au gouvernement britannique, qui s'est empressé de faire voter, ces dernières semaines, une loi qui soustrait ces migrants au bénéfice de l'asile selon la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Mais une autre raison, également propre à 2021, a pu jouer, qui est l'entrée en vigueur du *Brexit*, privant le gouvernement britannique des possibilités de transfert de ces migrants vers les pays européens de transit lorsqu'ils y ont enregistré une demande d'asile au titre du règlement Dublin III. À ce jour, aucun accord de réadmission n'a été obtenu, en substitution, par le Royaume-Uni avec des pays de l'UE, et le Rwanda n'apparaît pas comme un substitut crédible malgré les volontés britanniques d'externalisation de la demande d'asile²⁸⁵. Le *Brexit* a fait disparaître un des freins

281 Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations, les déplacements de population et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France*, 10 novembre 2021, p. 76

282 AIDA, avril 2022, *Country report : France*

283 ANAFE, *La police aux frontières de Pointe-à-Pitre viole une nouvelle fois le droit d'asile*, communiqué de presse, 11 mai 2022

284 House of commons, Home affairs committee, *Oral evidence: Channel crossings, migration and asylum-seeking routes through the EU*, HC 705, 3 septembre 2020. Cette proportion est confirmée depuis cette date.

285 Refugee council, *Sending asylum seekers to Rwanda : Refugee council response*, 14 avril 2022

à la demande d'asile qui peut se former au Royaume Uni. Cependant, sur les rives françaises de la Manche, pourquoi si peu de demandes d'asile adressées à la France, alors qu'on sait maintenant que ces migrants qui se pressent à Calais sont virtuellement des demandeurs d'asile, et bien aussi nombreux qu'à l'époque de la « jungle » ? L'étiage se situe autour de 1500 migrants présents à Calais, contre 6 200 en 2016, mais avec un renouvellement bien plus rapide provoqué par les évacuations récurrentes et la lutte « contre la reconstitution de points fixes » à Calais et sur le littoral, et désormais les traversées clandestines.

Cette question reste mal documentée. On sait que dans les centres d'accueil et d'évaluation des situations administratives (CAES), créés dans la région, à distance de Calais, pour une première mise à l'abri et l'orientation des migrants après leur évacuation, seulement 10 % des migrants demandent l'asile²⁸⁶. On sait aussi que l'accès à la procédure d'asile n'est pas facilité : le guichet préfectoral le plus proche a été transféré de Calais à Lille, et les dispositifs d'information en matière de droit d'asile (OFII, ONG telles que la Cabane juridique) ne suffisent pas. Les entretiens ou les maraudes, comme celles qu'opère France terre d'asile en direction des mineurs, ne détectent pas bien les motifs « asile » de ces migrants, qui se cachent derrière des motifs de réunification familiale, et plus généralement d'attractivité supposée du marché du travail en Angleterre - mais alors pourquoi demandent-ils tous l'asile quand ils réussissent à traverser, puisqu'au Royaume Uni, les demandeurs d'asile n'ont, pas plus qu'en France, un accès immédiat au marché du travail ?

Il faut ici avoir la mémoire d'un fait : lorsque le gouvernement français a évacué la « jungle » en 2016, et offert aux migrants une mise à l'abri dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) dans toute la France, il avait fait application de la clause humanitaire du règlement Dublin III (article 17-4) qui permet à un État de suspendre la mise en œuvre du règlement et le risque pour les demandeurs d'asile d'être transférés dans le pays européen de leur première entrée dans l'UE. Cela avait suffi à situer la demande d'asile à un niveau très supérieur

aux 10 % qu'on observe aujourd'hui dans les CAES. Les associations qui travaillent à Calais l'avaient confirmé en 2021 à la CNCDH²⁸⁷ : une bonne moitié des personnes exilées présentes sur le littoral sont des migrants bloqués dans une procédure Dublin, et privilégient pour cette raison la destination Royaume Uni.

Nous pensons, à France terre d'asile, que la politique sans perspective menée jusqu'à présent à Calais par les pouvoirs publics doit faire place, en priorité, à la recherche d'un partage négocié entre la France et le Royaume Uni des responsabilités de l'accès à la procédure d'asile, en s'affranchissant, d'un côté, des contraintes de Dublin, et de l'autre, de celle des accords de Sangatte et du Touquet.

Au guichet unique, les premières demandes en hausse de 28 %

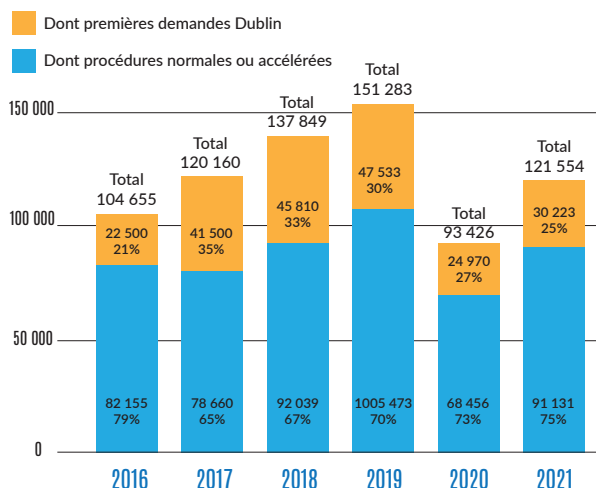
Le ministère de l'Intérieur dispose depuis la fin de l'année 2015, suite à la mise en place d'un nouveau système d'information (SI Asile), de données statistiques sur les demandes enregistrées en préfecture lors du passage au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Cet indicateur est le plus pertinent 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.

²⁸⁶ CNCDH, *Avais sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, 11 février 2021, point 91

²⁸⁷ *Idem*

Demandes d'asile enregistrées en guichet unique pour demandeurs d'asile, 2016-2021

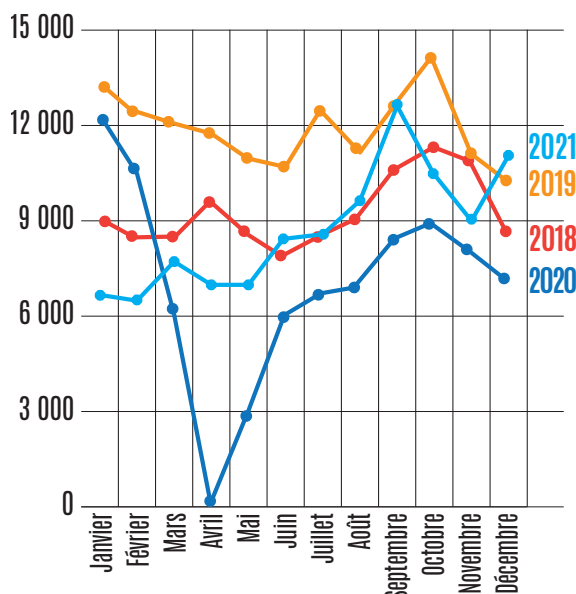
Source : ministère de l'Intérieur



Les préfectures ont enregistré un total de 121 554 demandes d'asile en 2021²⁸⁸ au sein des GUDA²⁸⁹, ce qui représente une augmentation de 30% par rapport à l'année précédente. Parmi ces demandes, 91 331 (75%) ont été enregistrées en procédure normale ou accélérée (+2 points par rapport à 2020), et 30 223 (25%) en procédure Dublin²⁹⁰ (-2 pts) au moment de leur passage au GUDA. Les guichets uniques ont enregistré 104 577 premières demandes (86% des demandes en GUDA), soit 28,3% de plus que l'année précédente, et 16 977 demandes de réexamen (14% des demandes en GUDA). Un quart des demandes (25%) sont enregistrées pour des mineurs accompagnants, une proportion stable par rapport à 2020 (24%). Après un début d'année encore marqué par les effets de la crise sanitaire, les demandes d'asile en GUDA ont connu une augmentation marquée à partir de l'automne 2021²⁹¹.

Demandes mensuelles en guichet unique pour demandeurs d'asile, 2018-2021

Source : OFII



À 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 réinstallation²⁹² (1 649), les demandes d'asile formulées en rétention (estimées à 1 000 par le ministère) et les demandes requalifiées en 2021 alors qu'elles avaient été placées sous procédure Dublin lors d'une année précédente (10 282²⁹³).

Au total, 134 485 demandes de protection au titre de l'asile ont été adressées à la France en 2021 (+16,4% par rapport à 2020) dont 107 226 premières demandes (+28,6%) et 27 259 déjà enregistrées précédemment sous un autre statut (-15,2%).

288 Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les demandes d'asile*, EM-2022-79, 20 janvier 2022

287 À cela s'ajoute des demandes d'asile formulées hors GUDA, mentionnées dans le tableau suivant

290 Sur l'application du règlement Dublin en 2020, voir *infra* dans ce Chapitre

291 OFII, Données publiées mensuellement sur Twitter

292 Ne sont comptabilisées ici que les réinstallations des programmes européens, les réinstallations du programme cadre HCR suivant un parcours classique de demande d'asile incluant un enregistrement par le guichet unique. Sur les données de la réinstallation, voir *infra* dans ce chapitre

293 Calcul basé sur l'estimation de la demande d'asile en rétention (1000), à partir des données du ministère de l'Intérieur qui fait état d'un total de 12 931 demandes issues de la réinstallation, de la rétention et des requalifications Dublin des années antérieures : sur la base de 1 649 réinstallations (voir *infra* dans ce chapitre) et 1 000 demandes en rétention nous pouvons déduire qu'environ 10 282 procédures Dublin enregistrées les années précédentes ont été requalifiées en 2021

Bilan des demandes d'asile, 2020-2021

Source : ministère de l'Intérieur

		2020		2021		Évolution
PREMIERES DEMANDES						
GUDA	Premières demandes	81 31		104 577		+28,3%
	Dont adultes	61 982		78 372		+26,4
	Dont enfants	19 549		26 205		+34%
	Dont procédures normales ou accélérées	56 681	69,4%	74 354	71,1%	+31,5%
	Dont procédures Dublin	24 970	30,6%	30 223	28,9%	+21%
Hors GUDA	Demandes d'asile dans le cadre de la réinstallation ²⁹⁴	1 094		1 649		+50,7%
	Demandes d'asile en rétention	729		1 000 (est.)		
TOTAL premières demandes		83 354		107 226		+28,6%
AUTRES DEMANDES						
GUDA	Réexamens	11 733		16 977		+44,7%
Hors GUDA	Procédures enregistrées Dublin avant l'année N et requalifiées année N	20 410		10 282 (est.)		-49,6%
TOTAL autres demandes		32 143		27 259		-15,2%
TOTAL des demandes enregistrées dans l'année		115 497		134 485		+16,4%

Le nombre de procédures Dublin en fin d'année (23 682) diffère de celui au moment de l'enregistrement évoqué précédemment (30 223), certaines de ces procédures ayant été « éteintes » entre l'enregistrement initial dans l'année et le 31 décembre 2021, puis reclassées en procédure normale ou accélérée. Ainsi en cours d'année 2021, 6 541 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. Par déduction des données ministérielle, on peut également estimer que 10 282 demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin avant 2021 ont pu voir leur demande examinée par la France en 2021, en procédure normale ou accélérée. Au total en 2021, 16 823 premières demandes d'asile (mineurs accompagnants inclus) relevant de procédures Dublin « éteintes » sont donc entrées dans le champ de compétence de l'OFPRA.

Règlement Dublin : un taux de transfert en baisse

Les préfetures ont placé 30 223 personnes sous procédure Dublin lors de l'enregistrement de leur demande d'asile en 2021, une proportion en légère baisse par rapport aux années précédentes. Les données sur la mise en œuvre du règlement Dublin en 2021 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport, mais quelques données portant sur le premier semestre 2021 ont été fournies dans le cadre d'un rapport parlementaire publié en octobre 2021²⁹⁵. On y apprend que, sur la première moitié de l'année 2021, la France a adressé 18 139 requêtes à d'autres États européens et 1 569 transferts ont effectivement été mis en œuvre. Le taux de transfert est donc de 8,6%, au plus bas depuis 2018. Un autre rapport parlementaire publié en mai 2022 évoque un total de 3 032 transferts sur l'ensemble de l'année 2021, citant pour source la direction centrale de la police aux frontières, mais cette donnée est sujette à caution dès lors que les chiffres de la période 2017-2021 figurant dans ce rapport et fondées sur cette même source ne correspondent pas à ceux fournis

²⁹⁴ Ne sont comptabilisées ici que les réinstallations des programmes européens, les réinstallations du programme cadre HCR (178 en 2021) suivant un parcours classique de demande d'asile incluant un enregistrement par le guichet unique.

²⁹⁵ Assemblée nationale, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2022* (n°4482), Pierre-Henri Dumont, 8 octobre 2021. P.25

par Eurostat et le ministère de l'Intérieur. Ce rapport nous renseigne cependant sur le nombre d'accords suite aux requêtes de la France, au premier semestre 2021 et sur la base de données ministérielle : 9 701. Le taux d'accord est donc de 53,5%, un niveau particulièrement bas comparé aux années précédentes.

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2021

Sources : Eurostat, ministère de l'Intérieur

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
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	18 139
	Accords	3 281	7 817	14 277	29 046	29 259	29 775	17 972	9 701
	Taux d'accord	66,3%	67,1%	56,3%	70,4%	64,5%	61,6%	59,8%	53,5%
	Transferts effectifs	470	525	1 293	2 633	3 533	5 673	3 189	1 569
	Taux de transfert au regard des demandes	9,5%	4,5%	5,1%	6,4%	7,8%	11,7%	10,6%	8,6%
	Taux de transfert au regard des accords	14,3%	6,7%	9,1%	9,1%	12,1%	19,1%	17,7%	16,2%
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	n.d
	Transferts effectifs vers la France	1 725	1 943	1 257	1 636	1 837	2 666	1 626	n.d.

Au premier semestre 2021, les demandeurs d'asile ont principalement été transférés au titre du règlement Dublin en Allemagne (776 personnes), en Espagne (269), en Italie (142), en Belgique (89) et en Suède (65)²⁹⁶. Le Royaume-Uni figure également dans cette liste (82) alors que ce pays n'est plus partie au règlement Dublin depuis début 2020 (Brexit) – il peut s'agir d'une erreur (transferts à un autre titre) ou de la mise en œuvre de transferts décidés avant 2020. À travers ces données détaillées par pays, on constate un taux de transfert plus élevé que la moyenne – bien que très bas – pour seulement quatre pays parmi ceux auxquels un nombre significatif de demandes (+ de 100) a été adressé par la France : Allemagne (19%), Espagne (15%), Belgique (15%) et Suède (13%).



296 *Idem*

Taux de transfert par pays suite à une requête de la France au titre du règlement Dublin, 1^{er} semestre 2021

Source : ministère de l'Intérieur

	Requêtes	Transferts	Taux de transfert
Italie	5 299	142	3%
Allemagne	4 023	776	19%
Espagne	1 746	269	15%
Roumanie	1 507	8	1%
Autriche	1 064	35	3%
Bulgarie	733	0	0%
Belgique	610	89	15%
Suisse	573	39	7%
Suède	483	65	13%
Hongrie	448	0	0%
Pays-Bas	406	31	8%
Slovénie	294	1	0%
Malte	188	2	1%
Croatie	158	0	0%
Pologne	130	1	1%
Danemark	121	0	0%
Norvège	80	0	0%
Portugal	69	14	20%
Luxembourg	65	7	11%
Finlande	39	4	10%
Slovaquie	25	0	0%
Chypre	14	0	0%
Rép. Tchèque	13	4	31%
Islande	12	0	0%
Lettonie	12	0	0%
Lituanie	12	0	0%
Grèce	6	0	0%
Irlande	6	0	0%
Liechtenstein	2	0	0%
Estonie	1	0	0%
Royaume Uni	0	82	n.a.
TOTAL	18 139	1 569	9%

Le ministère de l'Intérieur indique, dans le cadre du rapport parlementaire d'octobre 2021 précité, qu'il vise 5 840 transferts pour l'année 2022 – objectif étonnant dès lors qu'on ne sait pas par avance combien de personnes seront concernées par cette procédure au cours de l'année. Le député auteur du rapport note que « *notre efficacité dans la mise en œuvre du règlement Dublin s'est améliorée, avec un nombre de personnes transférées (...) multiplié par dix entre 2015 et 2019* » et pense que « *la création des pôles régionaux de mise en œuvre de la procédure Dublin a permis d'augmenter le nombre de transferts* ». Or, le seul indicateur pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du règlement Dublin demeure le taux de transfert qui, certes, a augmenté de 2015 à 2019 mais est en baisse depuis lors et se trouvait au premier semestre 2021 à un niveau inférieur à celui de 2014. L'imputation de cette supposée amélioration dans la mise en œuvre du règlement à la création des pôles régionaux Dublin (PRD)²⁹⁷ est par ailleurs très discutable : les données chiffrées ne font aucunement ressortir d'« effet PRD » depuis leur mise en place en 2019 alors que cette réorganisation mobilise des moyens humains (et donc un budget) conséquents.

Le même constat se répète ainsi année après année : pour plus de 9 personnes sur 10 placées sous procédure Dublin, l'application du règlement mobilise des moyens considérables et place les demandeurs d'asile dans des situations d'attente et de précarité prolongées, pour n'aboutir qu'à un report de leur demande, dont la France redevient finalement responsable. En 2021, les préfectures ont ainsi enregistré 16 645 demandes d'asile relevant de procédure Dublin « éteintes ». Le manque de données publiques ne permet toujours 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.).

Un rapport sénatorial de mai 2022 fournit cependant quelques éléments d'explication sur ce « *taux d'échec* » des transferts qu'il juge « *particulièrement élevé* »²⁹⁸. On y apprend notamment que l'Italie refuse les réadmissions par vols groupés depuis le début de la crise sanitaire et que la Roumanie n'acceptait que dix transferts par jour pour

²⁹⁷ Ces services ont été mis en place pour améliorer l'effectivité de la mise en œuvre du règlement Dublin à travers la désignation de 19 préfectures 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

²⁹⁸ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois sur la question migratoire*, n° 626, François-Noël Buffet, 10 mai 2022. P. 81

l'ensemble des pays européens jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine. Le rapport précise par ailleurs que depuis ces événements la Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie ont totalement suspendu les reprises en charge au titre du règlement Dublin. Cette position n'a cependant pas amené la France à suspendre l'application du règlement, des demandeurs d'asile continuent donc à être placés sous procédure Dublin lorsque l'un de ces pays est considéré comme responsable de leur demande. Le rapport parlementaire évoque également les difficultés d'exécution des transferts lorsqu'ils ont été acceptés par l'État requis, indiquant notamment que ces procédures avaient donné lieu à 14 000 démarches contentieuses enregistrées par les tribunaux administratifs en 2019 (15% du contentieux des étrangers devant ces juridictions).

Le député auteur du rapport parlementaire d'octobre 2021 rappelle les critiques émises l'année précédente dans

le même cadre (examen des crédits du projet de loi de finances) qu'il réitère en estimant le système Dublin « à bout de souffle ». Le sénateur auteur du rapport de mai 2022 porte également un regard critique. Il considère que « *peu de mesures paraissent pouvoir être mises en œuvre au seul niveau national* » pour remédier à cette situation, et cite le Conseil d'État qui écrivait dans un rapport publié en mars 2020 que « *les efforts considérables consentis pour la mise en œuvre du règlement "Dublin III" produisent des résultats trop faibles pour ne pas remettre en question l'équilibre du règlement lui-même* »²⁹⁹. Il conviendrait *a minima* de faire preuve de davantage de discernement de la part des préfetures au moment de décider d'un placement sous procédure Dublin, pour éviter les nombreux placements qui aboutissent à des requalifications prévisibles : 22% des personnes placées sous procédure Dublin en 2021 ont notamment vu leur demande enregistrée par l'OFPRA cette même année³⁰⁰ après plusieurs semaines ou mois d'attente inutile.

299 Conseil d'État, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers*, octobre 2020. P. 54

300 Sur les données concernant les procédures Dublin « éteintes », voir *supra* dans ce chapitre

FORUM RÉFUGIÉS

AGIR EN FRANCE ET À L'INTERNATIONAL

Forum réfugiés est une association sans but lucratif créée en 1982 qui agit en France et à l'international pour l'accueil et l'accompagnement des réfugiés, la défense du droit d'asile et la promotion de l'état de droit. L'association est dotée du statut consultatif spécial auprès de l'ONU.

ACCUEILLIR ET ACCOMPAGNER CEUX QUI ONT DÛ FUIR LEUR PAYS

Les personnes accueillies par l'association ont fui leur pays du fait de la guerre, des persécutions ou de l'absence d'État de droit. Elles sollicitent la protection de la France au titre de la Convention de Genève de 1951. Pour beaucoup d'entre elles, le parcours d'exil s'est accompagné de violences subies, si bien qu'elles arrivent dans un état de fragilité physique et psychologique. Forum réfugiés leur propose un accompagnement juridique et administratif. L'association lutte contre les discriminations dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les autres étrangers peuvent faire l'objet.

L'ACCUEIL ET L'HÉBERGEMENT

Forum réfugiés gère :

Les **structures de premier accueil pour demandeurs d'asile** (SPADA) de Clermont-Ferrand, Lyon, Marseille, Montauban et Nice. Les SPADA constituent le premier accueil, elles accompagnent les demandeurs d'asile dans l'ouverture des droits et la procédure de demande d'asile.

Des **dispositifs d'hébergement et d'accompagnement pour demandeurs d'asile** (centre de transit, CAES, HUDA, CADA) dans neuf départements en France (Allier, Ardèche, Cantal, Puy-de-Dôme, Rhône, Corrèze, Bouches-du-Rhône, Var et Haute-Garonne). Dans tous ces établissements, Forum réfugiés assure un accompagnement dans les démarches administratives, juridiques, sanitaires et sociales adapté à la situation de chaque personne accueillie.

Des **centres provisoires d'hébergement** (CPH) dans les départements de l'Allier, du Cantal et du Rhône. Ces dispositifs sont dédiés à l'accueil des bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) – qui nécessitent un accompagnement renforcé – avant leur accès à un logement pérenne.

Des dispositifs d'hébergement, d'**évaluation et de suivi des mineurs non accompagnés**.

Chiffres clés

+ de 35 000
PERSONNES ACCOMPAGNÉES
CHAQUE ANNÉE

+ de 2 700
PLACES
D'HÉBERGEMENT

530
SALARIÉS

150
BÉNÉVOLES

Les actions sont financées principalement par l'État, l'Union européenne, l'ONU, des collectivités territoriales et des fondations privées.

Implantation



LA SANTÉ

Les centres Essor assurent des consultations médicales, des thérapies psychologiques, des séances de kinésithérapie, des ateliers d'art-thérapie et des actions de prévention à destination des personnes exilées.

L'AIDE À L'INTÉGRATION

Forum réfugiés offre une prise en charge globale aux bénéficiaires d'une protection internationale pour le logement et l'emploi/formation dans le cadre du programme Accelair dans le Rhône et dans cinq départements en Occitanie, et du Programme régional d'intégration des réfugiés (PRIR) dans le Puy-de-Dôme, l'Allier et l'Ain.

Forum réfugiés développe depuis 2011 des programmes d'accueil des bénéficiaires d'une protection internationale arrivant en France dans le cadre d'opérations de réinstallation menées en partenariat avec l'État, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS EN RÉTENTION

Forum réfugiés est présent, pour une mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits auprès des personnes retenues dans les centres de rétention administrative (CRA) de Lyon, Marseille, Nice, Nîmes, Sète et Perpignan. L'association assure également une permanence juridique par téléphone pour les étrangers placés en zone d'attente à la frontière.

LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT DANS CERTAINS PAYS D'ORIGINE OU DE TRANSIT

L'action internationale représente un élément identitaire fondamental de Forum réfugiés qui s'engage en faveur des droits des personnes vulnérables dans certains pays d'origine ou de transit. L'association a mené ou mène actuellement des projets en Albanie, République démocratique du Congo, Guinée, Niger et Liban.

Trois axes d'interventions :

- › Accompagner et défendre des personnes en besoin de protection internationale dans les pays d'origine ou de transit.
- › Soutenir des organisations de la société civile engagées en faveur de la promotion, de la protection ou de la défense des droits des populations vulnérables.
- › Mener des actions de plaidoyer international, nourri de ses actions de terrain, à travers son statut d'observateur au conseil économique et social des Nations unies, ou de sa participation au réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAC).

