



l'asile en france et en europe

état des lieux 2014



juin 2014

Illustration de couverture :

Un groupe de rescapés, comprenant des ressortissants du Nigéria, du Pakistan, du Népal, d’Ethiopie, du Soudan et de Syrie, sur le pont d’un navire de la marine italienne, alors que le soleil se couche sur la Méditerranée.

© HCR/A.D’Amato

l'asile en france et en europe

état des lieux 2014

forum réfugiés-cosi

juin 2014

Liste des contributeurs

Direction générale

Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction

Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde

Akram Kachee, doctorant, chercheur au GREMMO

Géraldine Le Gal

Stefan Maier, administrateur de protection, HCR France

Lucile Perdrix

Claire Salignat

Chapitre 2 - Europe

Sarah Lamort, docteur en droit public

Claire Salignat

Chapitre 3 - France

Pascal Brice, directeur général de l'OFPPA

Laurent Delbos

Juliette Gaillard

Lucile Perdrix

Chapitre 4 - Dossiers thématiques

Abdoulkafi Aliismael

Nadine Camp

Dominique Coulot

Corella Damiani

Laurent Delbos

Juliette Gaillard

Élise Hacquart

Séverine Masson

Ludovic Picard

Claire Salignat

Solidarité Mayotte

Relecteurs

Alice Alvarez-Pereyre

Nadine Camp

Laurent Delbos

Anne-Lise Devaux

Mohamed Diab

Messaouda Hadjab

Assane Ndaw

Jean-François Ploquin

Conception graphique

Nathalie Navarre

*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.*



Avec le soutien du Fonds
Asile Migration et Intégration

avant-propos

Cette 14^e édition de l'État des lieux annuel sur l'asile de Forum réfugiés-Cosi porte l'ambition renouvelée d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un ensemble de données et d'analyses qui viennent nourrir sa réflexion et sa pratique.

Le rapport accordant une place importante à la question du droit d'asile en Europe, il est préfacé par Michael Diedring, secrétaire général du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE). Il rappelle les défis auxquels l'Union européenne est confrontée, tant au regard de l'accès à son territoire que du point de vue de l'harmonisation des politiques d'asile.

L'ouvrage s'ouvre ensuite sur un chapitre consacré à la situation de certains pays d'origine des demandeurs d'asile en France, évoquant l'insécurité, l'absence d'État de droit, le non respect de leurs droits fondamentaux et pour finir les persécutions qui ont pu les contraindre à l'exil.

Le rapport présente dans le deuxième chapitre l'évolution des dossiers européens, depuis l'accès au territoire jusqu'à la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC), en passant par 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, et fait le point sur l'accès à la procédure en zone d'attente et en rétention. Il rappelle les difficultés liées à l'accueil et à l'arbitrage entre les différents types d'hébergement, souvent aux dépens d'une bonne qualité d'accueil et d'accompagnement. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée pour chacun de ces thèmes.

Enfin, le dernier chapitre est consacré à cinq dossiers thématiques transversaux. Les propositions en discussion pour la réforme de l'asile en France, la situation de l'asile à Mayotte, la question de l'asile des mineurs isolés étrangers, la problématique de l'apatridie

ainsi que l'analyse du concept de vulnérabilité dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs d'asile sont ainsi développés.

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

À côté de Michael Diedring, déjà cité, plusieurs personnalités extérieures à l'association ont contribué, à côté des salariés et bénévoles de Forum réfugiés-Cosi, à la rédaction du présent ouvrage : il s'agit de Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, de Stefan Maier, administrateur de protection au HCR, de Sarah Lamort, docteur en droit, et d'Akram Kachee, chercheur au GREMMO : qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Gérard Callé
Président de Forum réfugiés-Cosi

Jean-François Ploquin
Directeur général de Forum réfugiés-Cosi

A stylized, handwritten signature in black ink, featuring a large, bold 'G' and a horizontal line extending to the right.A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.F. Ploquin' with a stylized, flowing script.

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). Elle 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, spécialement par le partenariat avec les organisations de la société civile..



sommaire

pages

<i>préface</i>	11
----------------------	----

chapitre un

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

1 • Panorama statistique de l'asile dans le monde	15
--	----

2 • Quelques zones de conflit à l'origine de mouvements de population	18
--	----

chapitre deux

<i>l'asile en europe</i>	32
--------------------------------	----

1 • Panorama statistique de l'asile en Europe	33
--	----

2 • L'accès au territoire européen	40
---	----

3 • L'harmonisation en question	52
--	----

4 • L'avenir de la politique européenne d'asile en débat	65
---	----

5 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2013	69
---	----

chapitre trois

<i>l'asile en france</i>	76
1 • L'accès au territoire et à la procédure	77
2 • L'accueil des demandeurs d'asile	98
3 • L'instruction des demandes d'asile	118
4 • Les spécificités de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	137

chapitre quatre

<i>dossiers thématiques</i>	148
1 • Vers une nouvelle loi sur l'asile en France	149
2 • L'asile à Mayotte, entre droit commun français et particularités locales	157
3 • Les mineurs isolés étrangers et la demande d'asile sur le territoire	166
4 • L'apatridie	179
5 • Accompagnement des demandeurs d'asile et vulnérabilité	184

annexes	194
----------------------	-----

bibliographie	250
----------------------------	-----

table des matières	264
---------------------------------	-----

Principaux sigles et acronymes

AIDA	Asylum information database
AME	Aide médicale d'État
AMS	Allocation mensuelle de subsistance
ANAFÉ	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATA	Allocation temporaire d'attente
ATSA	Accueil temporaire service de l'asile
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés
CESÉDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMU	Couverture maladie universelle
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	Centre provisoire d'hébergement
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
EASO	European asylum support office
ECRE	European council on refugees and exiles
FAMI	Fonds asile migration et intégration
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HRW	Human rights watch
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
JORF	Journal officiel de la République française
MIE	Mineur isolé étranger
MNU	Mouvement national uni
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PADA	Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile
PAF	Police aux frontières
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne



préface

Les multiples défis auxquels est confronté l'asile en Europe ont été nettement mis en évidence tout au long de l'année 2013. De l'inégalité de traitement dans la mise en œuvre du régime d'asile européen « commun » aux lacunes criantes dans l'accès à la protection, l'Europe a encore un long chemin à parcourir pour assurer pleinement les droits des réfugiés.

Après cinq années de négociations au sein de l'Union européenne visant à améliorer et harmoniser le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile, les textes définitifs composant le régime européen d'asile commun (RAEC) ont été adoptés en juin 2013. Malgré quelques améliorations sur un certain nombre de garanties procédurales, la législation qui en résulte constitue un cadre juridique incertain pour un régime commun qui n'existe actuellement que sur le papier. Les motifs de détention, définis tellement largement qu'ils risquent d'encourager la détention systématique des demandeurs d'asile, constituent une préoccupation particulière. À travers les négociations sur la législation du RAEC, il apparaît que l'obsession d'un soi-disant « abus » du système d'asile a prévalu sur la construction de normes à même d'assurer le traitement juste et équitable des personnes en quête de protection quel que soit le lieu où ils soumettent leur demande en Europe.

Par ailleurs, les politiques à même d'assurer l'accès à la protection en Europe continuent à faire défaut. En effet, des moyens sont parfois déployés pour dissuader les réfugiés d'entrer en Europe. Le nombre honteusement bas des réfugiés syriens ayant trouvé protection en Europe en constitue une bonne illustration. Seulement 3% des plus de 2,5 millions de réfugiés syriens ont été en mesure de demander l'asile dans l'Union européenne, en Norvège et en Suisse. Comment les réfugiés peuvent-ils atteindre l'Europe pour faire valoir leur droit fondamental à demander l'asile alors qu'il n'y a pratiquement aucun moyen d'y venir légalement et en sécurité ? Pourquoi les personnes qui sont obligées de faire le voyage vers l'Europe par le biais de passeurs se retrouvent-elles victimes de refoulement ou confrontées à des barrières ou à des contrôles renforcés aux frontières ? Pourquoi l'Europe continue-t-elle à tolérer la perte de vies humaines à ses frontières maritimes, comme en témoigne encore la mort de 360 migrants en octobre 2013 dans l'une des multiples tragédies de ce type en Méditerranée ?

Bien que les défis soient importants, il existe des solutions concrètes. Tout d'abord, à travers la transposition et la mise en œuvre de la deuxième phase de législation du RAEC, il est primordial que les États combler les diverses lacunes existantes et introduisent de hauts standards de protection,

afin de donner aux demandeurs d'asile la possibilité de faire valoir convenablement leur situation, de permettre aux réfugiés de reconstruire leur vie et d'apporter leur contribution à la société, mais aussi de mettre fin aux pratiques d'enfermement des personnes fuyant les persécutions. Ensuite, tous les efforts doivent être entrepris à la fois par les institutions de l'Union européenne et par les États membres pour s'assurer que les droits fondamentaux, en particulier le droit d'asile et le principe de non refoulement, soient véritablement respectés aux frontières de l'Union européenne. Enfin, l'Europe doit offrir des voies sécurisées et légales pour que les réfugiés aient accès à la protection par le biais de procédures d'entrée protégées, d'une réforme des politiques de visas, de politiques de réunification familiale plus souples, et par la réinstallation ou l'admission humanitaire.

Les organisations non gouvernementales, en tant que « garde-fous » de l'asile en Europe, ont un rôle essentiel à jouer à la fois en termes de surveillance et de dénonciation des lacunes dans la garantie des droits des réfugiés, et dans la formulation de propositions efficaces et durables pour y remédier. Le rapport annuel 2014 sur l'asile de Forum réfugiés-Cosi est un outil précieux d'expertise au regard de son analyse approfondie de la législation et des pratiques de l'asile en France et en Europe, du traitement des réfugiés aux frontières de l'Europe ainsi que de la situation géopolitique dans certains des principaux pays d'origine des réfugiés. Sur la base de ces travaux, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE) continuera, avec Forum réfugiés-Cosi et les autres membres du réseau, à proposer des solutions opérationnelles basées sur des faits concrets dans le but d'assurer à chaque personne qui recherche une protection en Europe la possibilité de faire valoir ses droits, conformément aux valeurs et aux principes fondamentaux qui régissent l'Union européenne.

Michael Diedring

Secrétaire général

*Conseil européen pour les réfugiés
et les exilés (CERE / ECRE)*



chapitre un

l'asile dans le monde



La vie quotidienne dans une ruelle entre des tentes du HCR au centre de transit de Bubukwanga (RDC). Beaucoup attendent d'être transférés vers Kyangwali. © HCR/M.Sibiloni

1 • Panorama statistique de la demande d'asile dans le monde en 2013¹

*par Stefan Maier, administrateur de protection au Haut commissariat
des Nations unies pour les réfugiés en France*

Le nombre total de réfugiés a été estimé à 11,1 millions à la mi-2013, soit une augmentation de 600 000 par rapport à la fin 2012. L'Afghanistan reste le premier pays dont sont originaires les réfugiés avec plus de 2,5 millions de personnes concernées, suivi de la Syrie, 4^{ème} pays d'origine des réfugiés en 2012 et dont le nombre est estimé à 1,9 million à la mi-2013. Les réfugiés somaliens constituent le troisième groupe le plus important, comprenant près de 1,1 million de personnes. Le Pakistan et la République islamique d'Iran demeurent les deux principaux pays hôtes, accueillant respectivement 1,6 million et 862 800 réfugiés, dont la quasi-totalité est originaire d'Afghanistan. Du fait de la crise syrienne, la Jordanie (613 100) et le Liban (577 200) sont devenus à la mi-2013 les troisième et quatrième pays d'accueil.

Le HCR s'est évertué à aider les gouvernements afin que puissent émerger des solutions durables : le rapatriement librement consenti vers le pays d'origine, l'intégration locale dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers. Plus de 189 300 réfugiés sont retour-

1 — Chiffres issus du rapport du HCR, *Asylum Trends 2013 : Levels and Trends in Industrialized Countries*. A noter : les chiffres non-liés à la demande d'asile dans les pays industrialisés découlent du rapport du HCR, *Mid-Year Trends 2013* et ne reflètent que la période janvier-juin 2013, les données couvrant toute l'année 2013 n'étant pas disponibles au moment de la rédaction de cette contribution.

nés dans leur pays d'origine au cours de la première moitié de 2013, dont près de 84 700 avec l'assistance du HCR. Les pays enregistrant le plus grand nombre de rapatriements librement consentis sont la République arabe syrienne (52 800), la République démocratique du Congo (41 600), l'Irak (35 200) et l'Afghanistan (27 200). S'agissant de la réinstallation, le nombre de places proposées s'est stabilisé à environ 80 000, tandis qu'on évalue à près de 600 000 le nombre de places nécessaires.

Concernant les pays industrialisés, en Europe, Amérique du Nord, Asie et dans la région du Pacifique, le HCR a observé une hausse de 28% du nombre de demandes d'asile déposées en 2013. 612 700 demandes d'asile ont ainsi été enregistrées au cours de l'année 2013, soit environ 133 000 de plus que l'année précédente. Les deux pays présentant le plus grand nombre de demandeurs sont la Syrie (56 400) et la Russie (39 800), devant l'Afghanistan (38 700). 38% des demandes ont été adressées aux États-Unis, à l'Allemagne et à la France.

Dans les 38 pays d'Europe, 484 600 demandes d'asile ont été enregistrées, constituant une hausse d'un tiers par rapport à 2012. L'Allemagne est devenue la principale destination des demandeurs d'asile, avec 109 600 nouvelles demandes. La France est désormais le 2^{ème} pays européen avec 60 100 demandes de statut de réfugié, suivie de la Suède avec 54 300 requêtes en 2013.

Avec 98 700 demandes d'asile et une hausse de 8% par rapport à 2012 (91 300), l'Amérique du Nord est le deuxième continent recevant le plus grand nombre de demandes d'asile. On constate cependant une évolution contrastée entre le Canada et les États-Unis. Si le Canada a enregistré 10 400 nouvelles demandes, soit moitié moins qu'en 2012 (20 500), les États-Unis ont reçu environ 88 400 demandes, soit environ 17 600 de plus qu'en 2012. Malgré cette relative hausse, il convient également de noter que les États-Unis, après avoir été le premier pays de destination pendant plusieurs années, enregistrent aujourd'hui moins de demandes d'asile que l'Allemagne.

En Asie et dans la région Pacifique, le Japon (3 300) et la République du Corée (1 600) ont connu une hausse des demandes d'asile de respectivement 27% et 38% comparativement à 2012. Une nette augmentation de 54% (24 300) par rapport à 2012 (15 800) est aussi enregistrée en Australie.

Toutefois, il est important de prendre en considération la taille de la population nationale afin d'évaluer de façon contextualisée le nombre de demandeurs d'asile. Basé sur cet indicateur, c'est Malte qui a reçu proportionnellement le plus grand nombre de demandeurs d'asile entre 2009 et 2013 avec 20,2 demandeurs pour 1 000 habitants. Suivent la Suède (19,2 demandeurs pour 1 000 habitants), le Liechtenstein (17,3 demandeurs pour 1 000 habitants), le Luxembourg (11,9 demandeurs pour 1 000 habitants) et la Suisse (11,5 demandeurs pour 1 000 habitants).

À ces chiffres il faut ajouter au moins 10 millions de personnes qui, à travers le monde, sont estimées par le HCR comme étant en situation d'apatridie. Or, seuls 3,5 millions d'apatrides ont été identifiés et notifiés au HCR dans 73 pays. À la mi-2013, les pays comptant le plus grand nombre d'apatrides et pour lesquels les données existent sont la Birmanie (808 000), la Côte d'Ivoire (700 000), la Thaïlande (506 100), la Lettonie (280 700), la République dominicaine (210 000) et la Russie (178 000).

Le nombre de déplacés internes auxquels le HCR a assuré une protection et une assistance a été marqué par une forte augmentation passant de 17,7 millions à la fin 2012 à 20,8 millions à la mi-2013. En 2013, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays du fait d'une situation de conflit se situaient principalement en Colombie (4 744 000), en République arabe syrienne (4 254 500), en République démocratique du Congo (2 607 400), au Soudan (1 873 300) et en Somalie (1 122 500).

2 • Quelques zones de conflit à l'origine de mouvements de population

Géorgie : instabilité politique et violations des droits humains

Récemment placée sur la liste des « pays d'origine sûrs » en France², une décision contestée par Forum réfugiés-Cosi, la Géorgie a connu une année mouvementée, marquée par de graves pressions exercées sur l'opposition en déroute après sa défaite aux législatives de 2012, et la persistance de violations des droits humains, notamment dans les centres de détention. La campagne électorale des élections présidentielles de novembre 2013 a également été émaillée de violences entre les militants des deux principaux partis, le Mouvement national uni (MNU) et le Rêve géorgien, témoignant de tensions politiques toujours prégnantes au sein de la société.

Vie politique

La défaite d'octobre 2012 aux élections législatives du parti de Mikhaïl Sakaachvili, le MNU, a été suivie d'une nouvelle défaite lors des élections présidentielles de novembre 2013, au profit du Rêve géorgien. Gueroqui Margyelachvili est ainsi devenu le nouveau président. La période qui s'est écoulée entre ces deux élections a été marquée par de graves pressions exercées sur les militants du parti MNU ainsi que sur des fonctionnaires locaux. 500 fonctionnaires, à différents niveaux de l'administration, auraient ainsi démissionné à la suite d'intimidations. Des conseillers municipaux et maires de communes ont éga-

2 — Sur cette notion, voir *infra* Chapitre 3.1.

lement quitté leurs fonctions, ou changé de parti au profit du Rêve géorgien³.

Ces démissions en chaîne se sont accompagnées de l'arrestation suivie de l'inculpation de cinq anciens ministres du MNU, principalement pour corruption. Les partisans du MNU ont accusé les nouveaux dirigeants d'instituer des procès politiques, tandis que la communauté internationale mettait en garde contre la tentation de la « politique de la revanche » et d'une justice sélective à caractère politique⁴.

Système judiciaire et mauvais traitement en détention

Le système judiciaire est vivement critiqué, souffrant depuis plusieurs années d'ingérences politiques et de la corruption⁵. Une disposition permettant de maintenir en détention une personne pendant 90 jours en cas « d'infraction administrative » est particulièrement préoccupante, puisque ce temps de détention ne respecte pas les normes du droit international et du droit à un procès juste et équitable. L'ombudsman géorgien a ainsi exprimé ses vives inquiétudes quant à cette procédure, et relevé de nombreuses irrégularités, dont l'incapacité à prendre en compte de manière juste et impartiale les éléments de la défense, laissant craindre une inégalité des citoyens devant la loi⁶ mais aussi la possibilité que cette procédure soit utilisée à des fins politiques.

Cette procédure est particulièrement préoccupante au vu des conditions de détention en Géorgie. En septembre 2012, un scandale avait éclaté après la publication de vidéos montrant des détenus victimes d'actes de torture et d'humiliation par des gardiens de prisons⁷. Si les autorités ont tout mis en œuvre pour mettre en cause le gouvernement précédent et écarter plusieurs hauts fonctionnaires de l'administration

3 — Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Observation de l'élection présidentielle en Géorgie (27 octobre 2013)*, 21 nov. 2013

4 — Human Rights Watch (HRW), *World report 2014* – Georgia, janv. 2014

5 — Département d'État américain, *Country reports on human rights practices* – Georgia, février 2014

6 — Thomas Hammarberg (conseiller spécial de l'UE sur la réforme constitutionnelle et juridique et les droits de l'Homme en Géorgie), Georgia in transition. *Report on the human rights dimension : background, steps taken, and remaining challenges*, sept. 2013

7 — Le Monde, « La Géorgie déstabilisée par des vidéos de torture en prison », 25 sept. 2012

pénitentiaire, les mauvais traitements n'ont pas cessé pour autant. Depuis décembre 2013, les grèves de la faim menées par des détenus se multiplient dans différents centres. En février 2014, 17 détenus de la prison de Guegouti ont été hospitalisés après s'être mutilés. Tous entendent protester « *contre les abus des gardiens* » et « *réclamer des soins médicaux appropriés* »⁸.

L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, deux régions séparatistes théâtres de vives tensions

Le début de l'année 2014 a été marqué par un regain de tension au sujet des régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, qui se sont toutes deux déclarées indépendantes en 2008 et que les forces militaires russes occupent. La Géorgie a accusé la Russie d'avoir déplacé la frontière abkhaze en territoire géorgien, violant son intégrité territoriale, comme elle l'avait fait en Ossétie du Sud en octobre 2013⁹. Le vice-ministre géorgien des Affaires étrangères, David Zalkaliani, avait alors dénoncé « *la construction d'infrastructures militaires et de sécurité, les violations de l'espace aérien géorgien, des enlèvements, des assassinats, des détentions, qui posent un défi direct à la sécurité et la stabilité sur le terrain* »¹⁰.

Ces deux régions échappent totalement au contrôle de l'État géorgien, et aucun observateur international ne peut s'y rendre hormis le Comité international de la Croix-Rouge. Des témoignages d'anciens détenus en Ossétie du Sud font état de mauvais traitements fréquents dans les prisons ossètes¹¹, ainsi que de graves atteintes aux droits humains, notamment à l'encontre des Géorgiens vivant toujours dans ces territoires : atteinte aux droits de vote, de propriété, de circuler. Tant en Géorgie qu'en Abkhazie et Ossétie, des personnes seraient détenues pour des cas de franchissement illégal de la frontière.

8 — Le Figaro - AFP, « Au moins 17 détenus se mutilent », 10 fév. 2014

9 — Le Monde, « Sur la ligne de démarcation entre Géorgie et Ossétie du Sud, les habitants pris au piège », 28 oct. 2013

10 — Nouvelles d'Arménie, « Tbilissi alarmée par les multiples violations russes », 7 nov. 2013

11 — Département d'État américain, *Country reports on human rights practices* – Georgia, février 2014

République démocratique du Congo : conflits armés et arrestations arbitraires

Les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), appuyées par les forces de la Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)¹², ont mis fin à la rébellion armée du Mouvement du 23 mars (M23) à la fin de l'année 2013 dans l'Est du pays. La situation d'insécurité que subissent les populations civiles dans les régions de l'est reste cependant alimentée par de nombreux groupes armés actifs dans le seul Kivu¹³, tandis que persiste dans le pays un climat politique qui voit opposants et militants des droits de l'Homme souvent menacés ou réduits au silence.

Vie politique

À l'approche du terme, fin 2016, des deux mandats que lui permet la constitution, le président Joseph Kabila ne peut en briguer un troisième. Cependant, la classe politique s'agite depuis que les rumeurs d'une réforme constitutionnelle se précisent. La majorité présidentielle « envisagerait sérieusement » la possibilité d'un référendum sur la question, permettant à Joseph Kabila, à la tête du pays depuis 2001, de prolonger sa présidence¹⁴. L'opposition, désunie depuis sa défaite – contestée – aux présidentielles de 2011, peine à se mobiliser, à l'instar de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) d'Étienne Tshisekedi, premier parti de l'opposition parlementaire. À l'approche des futures élections locales et provinciales, prévues en 2014 et 2015 et maintes fois reportées, Vital Kamerhe, dirigeant de l'Union pour la

12 — Mission constituée d'une « brigade d'intervention » depuis 2012.

13 — Jeune Afrique, « La carte interactive des milices du Kivu ». Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/infographies/2013/carte-milices-kivu/index.html> (dernière visite le 12 mai 2014)

14 — Slate Afrique, « RDC : 50 députés opposants refusent que le président Kabila reste "au-delà de 2016" », 28 mars 2013

nation congolaise (UNC) tente de s'imposer comme le principal opposant. Plusieurs de ses rassemblements ont été dispersés par les forces de police¹⁵.

Opposition, justice et droits de l'Homme

Les militants de partis d'opposition ou les voix critiques sont régulièrement menacés, intimidés, voire victimes d'arrestations arbitraires¹⁶. L'année 2013 a notamment été marquée par l'inculpation d'Eugène Diomi Ndongala, ancien ministre, député et membre fondateur de la Majorité présidentielle populaire, une alliance politique qui soutient Étienne Tshisekedi. Accusé de viols sur mineures, il a été condamné à dix ans de prison ferme en mars 2014, tandis que ses partisans dénoncent de fausses accusations et un procès entaché d'irrégularités¹⁷. Député du Mouvement social pour le renouveau (MSR), un parti membre de la majorité au parlement comme au gouvernement, Muhindo Nzangi a quant à lui été condamné à trois ans de prison ferme en août 2013 pour « incitation à la violence »¹⁸. Il avait dénoncé au cours d'une émission de radio l'inaction des forces armées face aux groupes rebelles pour protéger les populations civiles dans l'Est du pays.

Les conflits récurrents à l'Est depuis près de vingt ans ont fait de cette région le théâtre de violations graves et massives des droits de l'Homme. Des défenseurs des droits de l'Homme et des journalistes font régulièrement l'objet d'intimidations et de menaces de mort, ou sont victimes d'arrestations arbitraires¹⁹. Le 7 août 2013, Godefroid Mutombo a été assassiné. Membre de l'ONG Libertas, il avait à plusieurs reprises dénoncé les violations des droits humains commises tant par les FARDC que par les milices armées²⁰.

15 — RFI, « RDC : retour mouvementé à Kinshasa pour l'opposant Vital Kamerhe », 7 mars 2014

16 — Human Rights Watch, *Rapport mondial 2014 – République Démocratique du Congo*, janvier 2014

17 — RFI, « En RDC, l'opposant Diomi Ndongala condamné à 10 ans de prison », 27 mars 2014

18 — Radio Okapi, « Le député Muhindo Nzangi condamné à 3 ans de prison ferme », 14 août 2013

19 — Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), « République démocratique du Congo : détention arbitraire de M. Albert Fwamba Kabasele », 21 fév. 2014

20 — FIDH, « République démocratique du Congo : Consternation suite à l'assassinat du défenseur Godefroid Mutombo », 20 août 2013

Insécurité

Appuyées par la brigade d'intervention de la MONUSCO, les FARDC sont parvenues à mettre fin à la rébellion du M23 en novembre 2013. Les négociations qui ont suivi et abouti aux deux « déclarations de Kampala » ont incité des milliers de combattants d'autres groupes armés à rendre les armes, afin de pouvoir bénéficier d'une possible amnistie et d'un programme de réinsertion. Malgré cela, en mars 2014, 54 groupes armés étaient toujours en fuite dans l'Est du pays, selon les estimations du gouvernement.

Les FARDC et la brigade des Nations unies mobilisent plus particulièrement leurs forces pour mettre fin aux actions des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), qui sévissent toujours dans l'est du pays, tout comme l'Alliance des forces démocratiques - Armée nationale de libération de l'Ouganda (ADF-NALU). Plus au sud, dans la province du Katanga, les Mai Mai Bakata Katanga ont pillé et incendié une centaine de villages depuis septembre 2013, causant le déplacement de près de 500 000 personnes.

La situation d'insécurité qui prévaut à l'Est ne doit pas masquer la situation dans le reste du pays, y compris à Kinshasa. Les récentes attaques du 30 décembre 2013 et la répression qui a suivi ont démontré l'incapacité des forces de polices et des forces armées à contenir de tels événements. Des affrontements entre assaillants et forces de l'ordre ont ainsi eu lieu à Lubumbashi au Katanga, à Kindu au Maniema, ainsi qu'à Kinshasa, où une trentaine de personnes ont pris d'assaut le siège de la radio-télévision nationale congolaise (RTNC) afin d'y lancer un message contre Joseph Kabila. Ces affrontements auraient fait plus de 100 morts. Selon des témoins et l'instigateur de cet assaut contre la RTNC, le pasteur Paul Joseph Mukungubila, un opposant qui demande la démission du président de la République, les assaillants n'étaient pas armés à Kinshasa²¹. Depuis, ses partisans font l'objet d'une sévère répression.

21 — RFI, « RDC : prise d'otages et fusillades à Kinshasa, tirs à Lubumbashi », 30 déc. 2013

La crise en Syrie, un défi majeur pour la France et l'Europe

■ Un conflit interne aux répercussions régionales

par Akram KACHEE, doctorant, chercheur au Groupe de recherches et d'études sur la Méditerranée et le Moyen-Orient (GREMMO).

La crise syrienne, si elle occupe parfois moins d'espace dans les médias français, ne trouve toujours pas d'issue et continue à frapper de plein fouet les populations civiles dans de nombreuses zones réparties sur l'ensemble du territoire syrien. Les différentes sources estiment le nombre des réfugiés syriens ayant quitté leur pays à 2,5 millions de personnes, tandis que 4 à 5 millions de personnes sont des « réfugiés intérieurs », c'est-à-dire qu'ils ont quitté leur logement pour une autre région du territoire syrien.

Une situation dégradée

La situation sur le terrain est devenue, en 2013-2014, encore plus génératrice d'insécurités diverses pour les populations. En effet, elle a connu ces derniers mois une tendance forte à la fragmentation des acteurs militaires de la crise. On a assisté à la multiplication de groupes armés entrant en conflit avec l'armée régulière syrienne, mais également à la confrontation de factions militarisées s'opposant les unes aux autres. Les populations civiles se trouvent alors prises en tenaille entre des lignes de front qui se créent et se modifient d'un jour à l'autre entre des groupes qui ont pu collaborer quelques semaines plus tôt pour administrer une région arrachée au contrôle du régime syrien.

Les pénuries sur les produits de première nécessité se sont accrues, le régime syrien ayant d'ailleurs choisi de jouer la carte de la faim pour reprendre certains bastions d'opposition qui n'avaient pu être

vaincus militairement. Le régime a également poursuivi sa politique d'assassinats et d'enlèvements ciblés (militants associatifs, acteurs de la société civile).

Cela explique l'augmentation considérable des flux de réfugiés syriens qui ont passé les frontières des pays limitrophes : Turquie, Jordanie, Irak, Liban. Ces pays sont ainsi passés par différentes phases dans leur gestion de l'accueil des réfugiés syriens²², se contentant, au début de la crise, de laisser passer des réfugiés, la plupart du temps légaux, qui rejoignaient des membres de leur famille installés de longue date dans le pays. Par la suite, une véritable politique d'accueil a été mise en place sous l'impulsion notoire des États-Unis, lesquels ont financé des dispositifs d'aide de manière significative. Enfin, l'accroissement des flux migratoires a conduit les pays d'accueil à adopter des positions plus répressives, à diminuer drastiquement les aides et à lutter plus activement contre des phénomènes tels que le travail au noir des réfugiés syriens (notamment en Jordanie et au Liban). La diminution des dons destinés aux ONG locales, certainement due à la durée du conflit, a également contribué à une dégradation des conditions de vie des réfugiés.

Le quotidien dans les camps de réfugiés

Comme dans tous les camps de réfugiés du monde, les camps aux frontières de la Syrie posent des problèmes d'ordre humain, sanitaire et de sécurité très complexes à résoudre. Le camp de Zaatari en Jordanie est le plus important en nombre de personnes accueillies, avec environ 150 000 réfugiés. Dans les camps de réfugiés en Turquie, en Jordanie et au Liban, on a, par exemple, constaté la réapparition d'épidémies de maladies qui avaient été éradiquées du Proche-Orient au XX^{ème} siècle. Les régions frontalières de la Syrie connaissaient, en amont de la crise syrienne, une situation tendue en matière d'accès à l'eau pour les habitants. L'afflux des réfugiés syriens a rendu ces problèmes d'approvisionnement encore plus cruciaux et conduit les ONG

22 — Séminaire de Cyril ROUSSEL, Chercheur à l'Institut français du proche orient à Amman, 15 nov. 2013, GREMMO, Lyon

à diminuer considérablement la quantité d'eau allouée aux familles quotidiennement.

Ce rationnement de l'eau et le manque de tout contribuent à l'émergence de trafics en tous genres qui impactent négativement la sécurité dans les allées de ces camps. Les enfants paient un lourd tribut aux difficultés du quotidien des réfugiés. La scolarisation au sein des camps s'avère être un défi de grande ampleur en termes de moyens matériels et humains. De plus, le travail des enfants prospère dans un contexte où de nombreux pères de famille sont disparus, décédés ou en situation de handicap. Ces enfants qui travaillent sont, de plus, exposés à des métiers présentant de forts risques d'accidents du travail (bâtiment, agriculture, mécanique). Ils ne bénéficient d'aucun droit élémentaire et d'aucune législation protectrice, car ils occupent des emplois illégaux. Ces deux phénomènes de déscolarisation et de travail des enfants s'alimentent bien évidemment l'un l'autre. La Jordanie et le Liban ont pourtant ouvert leur système scolaire aux enfants syriens, mais les transports scolaires, la différence des systèmes éducatifs et les coûts demeurent des obstacles de taille. La question des enfants nés en exil constituera, de plus, un défi pour l'avenir car, au delà d'implications humaines et psychologiques évidentes, les problèmes d'état civil pour ces enfants se complexifient au fur et à mesure que la crise se prolonge. La situation des femmes se trouve fragilisée par la vie dans les camps de réfugiés : elles se voient elles aussi contraintes d'occuper des emplois illégaux à l'intérieur ou à l'extérieur des camps, et certaines sont poussées à la prostitution. Les mariages de très jeunes filles sont en augmentation, car les familles y voient un moyen de les protéger de l'insécurité qui règne dans les camps, situation d'autant plus dangereuse qu'elle se greffe sur un contexte d'accès aux soins difficile pour tous.

Comme pour toute personne contrainte à l'exil, les réfugiés syriens des pays frontaliers ou les demandeurs d'asile en Europe traversent une succession d'épreuves qui s'ajoutent à celles vécues en Syrie, et qui sont les causes, les conditions et les modalités du départ, les formalités administratives, la nécessité de prouver les étapes de son parcours, enfin l'adaptation aux nouvelles conditions de vie. Ces per-

sonnes, qu'elles soient accueillies dans un camp ou en Occident, traversent une tranche de vie « entre parenthèses » jalonnée d'attentes mais aussi d'espoirs de retour.

La situation actuelle, explosive, pourrait contribuer à déstabiliser les équilibres précaires de toute une région, tant la capacité d'accueil des pays limitrophes est déjà au-delà du stade de saturation (le Liban aurait accueilli plus d'un million de réfugiés syriens pour une population totale de trois millions d'habitants environ). La recherche d'une solution au conflit doit mobiliser toutes les énergies, car la seule issue pour les réfugiés serait le retour - lorsque les conditions permettront à chacun de vivre en Syrie dignement et en sécurité.

■ L'accueil des réfugiés syriens en France et en Europe

Depuis mars 2011, le conflit entre le régime de Bachar El-Assad et ses opposants a conduit plus de 2,4 millions de Syriens à fuir au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Irak et en Égypte²³. Au 4 mars 2014, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) avait identifié un total de 2 526 467 personnes relevant de sa compétence.

Le 25 février 2014, Antonio Guterres, Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, déclarait devant l'Assemblée générale des Nations unies que les Syriens allaient bientôt devenir la plus grande population réfugiée, dépassant les Afghans : « *Il y a cinq ans, la Syrie était le second pays d'accueil des réfugiés dans le monde. Les Syriens sont maintenant sur le point de remplacer les Afghans en tant que plus grande population réfugiée au monde* »²⁴.

23 — HCR, *Carte des réfugiés syriens dans la région*, 20 janv. 2014. Voir aussi : <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (dernière visite le 12 mai 2014)

24 — UN News Centre, « Syria: UN officials urge political solution to crisis, greater efforts to ease civilian suffering », 25 fév. 2014. Disponible sur : www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47220&Cr=syria&Cr1=#.UxWWgtJ5Ob8 (dernière visite le 12 mai 2014). En version originale : « *Five years ago, Syria was the world's second largest refugee-hosting country. Syrians are now about to replace Afghans as the present biggest refugee population worldwide* ».

La demande d'asile en Europe et en France²⁵

La demande d'asile syrienne a doublé entre 2012 et 2013 pour devenir la première nationalité de demandeurs d'asile dans les 28 pays de l'Union européenne (UE). En 2013, 50 470 Syriens ont demandé l'asile en Europe, dont 1 302 en France, ce qui représente 2,6% des demandes syriennes en Europe. Au 31 décembre 2013, la demande d'asile syrienne représentait 11,6% de la demande globale dans l'UE. Cette demande syrienne a augmenté de près de 74% entre janvier et décembre 2013. La Syrie figure dans le « top 5 » des nationalités d'origine des demandeurs d'asile dans 19 pays de l'UE²⁶ en 2013, mais pas en France où elle arrive au 18^{ème} rang. Les principaux pays de destination des Syriens sont dans l'ordre la Suède, l'Allemagne, la Bulgarie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. À eux seuls, ces cinq pays concentrent 76,6% de la demande d'asile syrienne.

En 2013, la nationalité syrienne était la première nationalité en termes de décisions rendues en première instance dans l'Union Européenne, soit 36 790 décisions. Au total, 90% des décisions étaient positives. Les protections subsidiaires (PS) représentent 62% de ces décisions, soit plus du double du nombre de statuts conventionnels (27%). Le taux de refus (10%) est significatif. Cependant, il faut noter que certains de ces refus concernaient des personnes s'étant réclamées de la nationalité syrienne mais pour lesquelles il a été démontré qu'elles ne l'étaient pas.

En France, sur 11 428 décisions positives (première instance et appel), 861 ont concerné des demandeurs de nationalité syrienne, soit 7,5% des accords totaux²⁷. Il s'agit de la première nationalité en ce qui concerne le taux global d'acceptation (97,7%). Parmi les décisions positives pour les Syriens, 58% correspondent à un statut conventionnel. La France met ainsi en œuvre une option plus protectrice par rap-

25 — Ce paragraphe se base sur les statistiques de l'agence européenne Eurostat qui diffèrent parfois des statistiques nationales de l'OFPRA. Eurostat *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications* : 2013, mars 2014.

26 — La Syrie figure également dans le top 5 de 22 pays sur 32 en comptant l'UE et les pays associés (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).

27 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, 28 avril 2014 ; CNDA, *Rapport annuel 2013*, 24 avril 2014

port au reste de l'UE, où la protection subsidiaire demeure majoritaire. À titre de comparaison, on peut citer l'Allemagne ou la Suède, dont la part des statuts conventionnels parmi les décisions positives ne représentait respectivement que 3,4% et 17,4%.

La réinstallation

Afin de compléter l'effort de protection déployé par les pays limitrophes et de faire preuve de solidarité à leur égard, le plan de réponse du HCR pour la Syrie mentionnait un objectif de 30 000 admissions humanitaires et réinstallations d'ici fin 2014²⁸.

Depuis l'appel du HCR à la communauté internationale en juillet 2013²⁹ notamment, 19 pays ont offert 18 009 places, soit dans le cadre de la réinstallation (4 409 places³⁰), soit dans le cadre d'admissions humanitaires (10 500³¹), soit dans le cadre de programmes nationaux de parainages privés (2 600³²). La France quant à elle propose un « quota » mixte d'admissions humanitaires et de réinstallation de 500 places (voir infra). À ces 18 009 places européennes s'ajoute une offre « sans limite » des États-Unis³³. Le HCR mentionne également 870 places « non confirmées » : parmi ces dernières pourraient être comptabilisées les potentielles 500 places débloquées par le Royaume-Uni en janvier 2014, suite à de longs mois de campagne des associations britanniques³⁴. Des pays comme le Brésil ont également offert la possibilité aux ressortissants syriens d'obtenir des visas humanitaires pour demander l'asile³⁵. Onze pays de l'Union européenne proposent donc d'accueillir 14 955 personnes fuyant la Syrie, soit près de 50% des besoins exprimés pour 2013-2014 (sans compter le Royaume-Uni).

28 — Version 6 publiée en mars 2014, disponible sur le site « Syria Regional Refugee Response » : <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (dernière visite le 12 mai 2014).

29 — HCR, « Le chef du HCR exhorte l'Europe à faire davantage pour les demandeurs d'asile syriens », 18 juil. 2013

30 — Australie (500), Belgique (75), Canada (200), Danemark (140), Finlande (500), Hongrie (10), Irlande (90), Liechtenstein (4), Luxembourg (60), Moldavie (50), Pays-Bas (250), Nouvelle-Zélande (50), Norvège (1 000), Espagne (130), Suède (1 200), Suisse (150)

31 — Autriche (500), Allemagne (10 000)

32 — Canada (1 100), Allemagne (1 500)

33 — Données publiées le 11 février 2014, disponible sur : www.unhcr.org/52d565699.html (dernière visite le 25 avril 2014)

34 — The Guardian, « UK agrees to take up to 500 of the most traumatised Syrian refugees », 29 janv. 2014, disponible sur : www.theguardian.com/world/2014/jan/28/syria-refugees-uk-agrees-up-to-500 (dernière visite le 25 avril 2014)

35 — HCR, « Le HCR se félicite de l'annonce du Brésil sur des visas humanitaires pour les Syriens », 27 sept. 2013, disponible sur : www.unhcr.fr/52458fa2c.html (dernière visite le 25 avril 2014)

En février 2014, le HCR a revu ses prévisions à la hausse et appelé les États à « *offrir la réinstallation et d'autres formes d'admission à 100 000 réfugiés syriens en 2015 et 2016* »³⁶. La majorité des personnes identifiées pour la réinstallation se trouvent en Égypte, en Turquie et au Liban. L'accent est mis sur les personnes les plus vulnérables et pour lesquelles le besoin de protection est le plus important, comme les femmes victimes de violences sexuelles liées au genre, les victimes de torture, les enfants isolés (dans un but de réunification familiale principalement) et les réfugiés atteints de graves problèmes médicaux.

En octobre 2013, le président français a annoncé l'accueil en 2014 de 500 personnes ayant fui le conflit, en plus de celles qui demandent l'asile depuis le territoire français. Trente d'entre elles étaient arrivées au Havre fin janvier, accueillies par Adoma. L'OFPRA se rendra au Liban et en Jordanie, afin d'opérer, en lien avec le HCR, la sélection des dossiers. Les personnes réinstallées bénéficieront d'un statut de réfugié conventionnel, donc d'un titre de séjour de dix ans, ouvrant droit au travail et à la scolarisation de leurs enfants, ainsi que l'accès aux allocations sociales et familiales.

Au-delà de la réinstallation, le porte-parole du HCR à Genève, Dan McNorton, a émis le vœu que les États offrent d'autres types d'aide, comme la facilitation des procédures de rapprochement familial, l'attribution de bourses d'études pour des étudiants syriens « *afin d'éviter "une génération perdue"* », ou encore la mise en place de procédures d'évacuation médicale pour les personnes « *ayant de graves problèmes de santé et qui nécessitent un traitement nécessaire à leur survie* »³⁷. C'est en ce sens que plus de cent associations et ONG en Europe ont lancé le 6 mars 2014 un appel à la solidarité auprès des États membres de l'UE, à travers une campagne de sensibilisation.

36 — HCR, « Le HCR exhorte les pays à admettre 100 000 Syriens sur leur territoire à partir de l'année prochaine », 21 fév. 2014, disponible sur : www.unhcr.fr/53076c4bc.html (dernière visite le 25 avril 2014)

37 — *Ibid.*

La campagne « À l'Europe d'agir »

La campagne « À l'Europe d'agir »³⁸ appelle les gouvernements européens et les institutions européennes à apporter une réponse concertée au besoin de protection des personnes fuyant le conflit syrien, dans un esprit de solidarité avec les pays voisins de la Syrie. Cette campagne s'accompagne d'une pétition incitant les leaders européens à agir maintenant afin de garantir la protection des hommes, des femmes et des enfants qui fuient le conflit. Ainsi, cette campagne demande aux gouvernements et institutions européennes de :

- veiller au respect du principe de non refoulement aux frontières terrestres, aériennes et maritimes, en garantissant notamment une gestion des frontières qui prenne en considération les potentielles demandes d'asile et garantisse un accès au territoire pour les demandeurs ;
- garantir un accès rapide et effectif aux procédures d'asile, que ce soit aux frontières ou en suspendant les transferts en vertu du règlement Dublin vers les pays déjà fortement sollicités ou dans lesquels le système d'asile n'est pas adéquat ;
- accorder l'accès à la protection grâce aux ambassades, en développant la possibilité de demander l'asile en ambassade et en supprimant les frais de visas ;
- faciliter le regroupement familial, notamment en adaptant les exigences documentaires en matière de preuve des liens de filiation et de titres de voyage ;
- suspendre les retours vers la Syrie et ses pays voisins, afin de garantir qu'aucune personne ne soit renvoyée dans un lieu où elle risque des persécutions, des atteintes graves, ou d'être exposée au conflit et à la violence généralisée, et afin de faire preuve de solidarité avec les pays accueillant déjà un grand nombre de réfugiés en provenance de Syrie ;
- accueillir plus de réfugiés par le biais de la réinstallation et de l'admission humanitaire, et s'assurer que les places déjà offertes soient effectivement pourvues.

38 — L'ensemble des éléments de la campagne sont disponibles sur : <http://www.helpsyriasrefugees.eu/> et sur <http://www.aeuropedagir.org> (dernière visite le 25 avril 2014)

chapitre deux

l'asile en europe



Des réfugiés syriens sont secourus en mer Méditerranée par un bâtiment de la marine italienne.
© HCR/A.D'Amato

1 • Panorama statistique de la protection en Europe

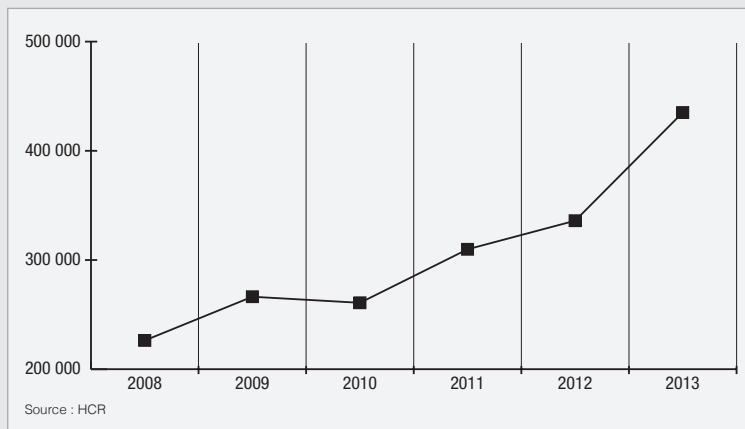
Augmentation de la demande d'asile en Europe : des disparités entre les États

Nombre de demandeurs d'asile en valeur absolue

Les pays de l'Union européenne (UE) suivent la tendance générale observée dans les 44 pays industrialisés étudiés dans le tout dernier rapport statistique du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)³⁹. Si les demandes d'asile ont augmenté de 28% entre 2012 et 2013 dans ces 44 pays, les pays de l'Union européenne ont globalement connu une augmentation de 32% des demandes, réunissant ainsi 82% des nouvelles demandes d'asile enregistrées en Europe.

39 — UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2013*, 21 mars 2014.

Demandeurs d'asile au sein de l'UE, 2008-2013⁴⁰



Selon l'office statistique de l'Union européenne, Eurostat, les États membres de l'Union européenne comptabilisent ainsi une hausse de près de 100 000 demandeurs d'asile en 2013⁴¹. Cette dynamique globale cache toutefois des disparités importantes d'un État membre à l'autre. Quelques pays ont connu de fortes augmentations des demandes d'asile, contribuant à la hausse générale au sein du territoire de l'Union européenne. Ainsi, la Hongrie a vu une multiplication par neuf des demandeurs d'asile présents sur son territoire, et la Bulgarie a connu une augmentation de 415% par rapport à 2012. Dans le même temps, les demandes d'asile ont baissé en Belgique (-24%), au Luxembourg (-48%) et à Chypre (-23%). Pour la deuxième année consécutive, l'Allemagne occupe la place de premier pays de destination en Europe, comptabilisant 126 995 demandeurs d'asile (soit une hausse de 63%). Selon les statistiques d'Eurostat, la France suit à la deuxième place avec 64 765 demandeurs⁴², soit une hausse de 5 % par rapport à 2012⁴³. L'Allemagne, la France, la Suède, le Royaume-Uni et l'Italie ont ainsi concentré 70% de tous les demandeurs d'asile enregistrés

40 — Source : Eurostat, *Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*, Disponible sur : http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/hui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=fr (dernière visite le 23 avril 2014)

41 — Eurostat entend par demandeur d'asile toute personne ayant déposé une demande de protection internationale ou qui a été incluse dans cette demande en tant que membre de la famille au cours de la période de référence. A la différence du HCR, les données recensent les personnes plutôt que les demandes, qui concernent parfois plusieurs personnes.

42 — Mineurs et réexamens compris.

43 — L'OFPPRA, dans son rapport annuel 2013, indique que 66 251 demandes d'asile (incluant réexamens et mineurs accompagnants) ont été formulées. Cela représente une hausse de 8% par rapport à 2012. Pour plus d'informations sur les statistiques françaises, voir *infra* Chapitre 3.1.

dans les 28 États de l'Union européenne en 2013. Avec ses 49 345 demandeurs supplémentaires, l'Allemagne assume ainsi la moitié de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans l'Union européenne par rapport à 2012.

Demandeurs d'asile en Europe en 2013

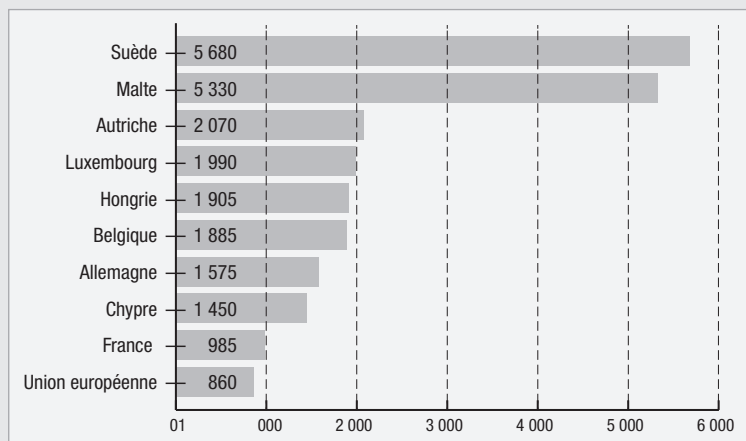
	2012	2013	Variation 2012/2013
Union européenne	336 015	435 105	+ 29 %
Allemagne	77 650	126 995	+ 63%
Autriche	17 450	17 520	-0.4%
Belgique	28 285	21 230	- 24 %
Bulgarie	1 385	7 145	+415 %
Chypre	1 635	1 255	- 23 %
Croatie	-	1 080	-
Danemark	6 075	7 230	+19 %
Espagne	2 565	4 495	+75 %
Estonie	75	95	+26 %
Finlande	3 115	3 220	-0.1 %
France	61 455	64 765	+5 %
Grèce	9 575	8 225	-14 %
Hongrie	2 155	18 900	+777 %
Irlande	955	920	-3 %
Italie	17 350	27 930	+61 %
Lettonie	205	195	-4%
Lituanie	645	400	+38 %
Luxembourg	2 055	1 070	-48 %
Malte	2 080	2 245	+7 %
Pays-Bas	13 100	17 160	-31 %
Pologne	10 755	15 150	+41 %
Portugal	295	505	+71 %
République tchèque	755	710	-5%
Roumanie	2 510	1 495	-40 %
Royaume-Uni	28 895	30 110	+4 %
Slovaquie	730	440	-40 %
Slovénie	305	270	-1 %
Suède	43 945	54 365	+24 %
<i>Islande</i>	<i>120</i>	<i>170</i>	<i>+41 %</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>75</i>	<i>95</i>	<i>+26 %</i>
<i>Norvège</i>	<i>9 785</i>	<i>11 980</i>	<i>+22 %</i>
<i>Suisse</i>	<i>28 640</i>	<i>21 460</i>	<i>-25 %</i>

Source : Eurostat

Nombre de demandeurs d'asile comparé à la population nationale

La mesure du nombre de demandeurs d'asile rapporté à la population nationale constitue un indicateur intéressant dans le cadre des débats appelant à plus de solidarité entre les États membres de l'Union européenne. En 2013, les taux les plus élevés de demandeurs d'asile ont été observés en Suède (5 680 demandeurs par million d'habitants), à Malte (5 330), en Autriche (2 070), au Luxembourg (1 990) ainsi qu'en Hongrie (1 905) et en Belgique (1 885). En moyenne en 2013, on dénombrait 860 demandeurs d'asile par million d'habitants dans l'Union européenne.

Nombre de demandeurs d'asile pour 1 million d'habitants dans l'Union européenne en 2013⁴⁴



Source : Eurostat

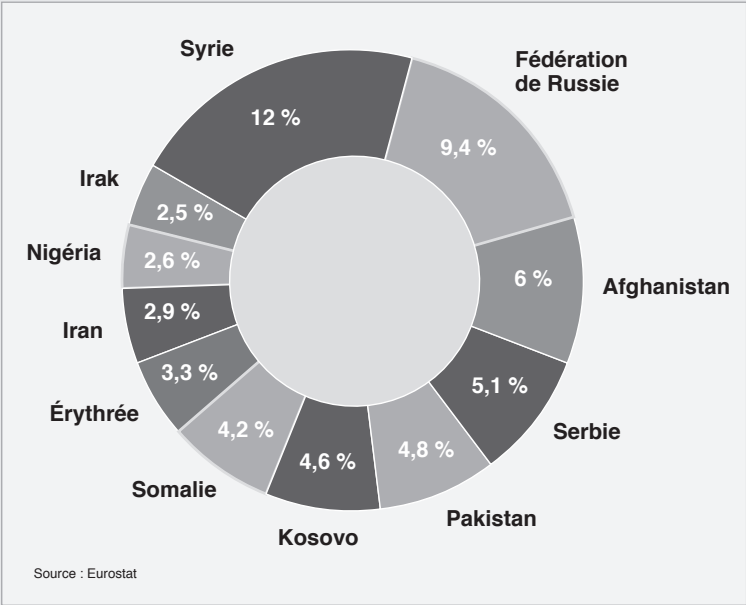
44 — Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 28 », communiqué de presse, 24 mars 2014

L'origine des demandeurs et les protections accordées

Les principaux pays d'origine des demandeurs

La répartition des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile a été bouleversée en 2013, les demandeurs d'asile originaires de Syrie ayant pris la première place (50 470 demandeurs d'asile, soit 12% de l'ensemble des demandeurs au sein de l'UE). Les principaux pays d'origine des demandeurs en 2013 ont ainsi été : la Syrie, la Russie (41 270, soit 9,4%), l'Afghanistan (26 290, soit 6%), la Serbie (22 380, soit 5,1%), le Pakistan (20 885, soit 4,8%) et le Kosovo (20 175, soit 4,6%)⁴⁵.

Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2013



45 — *Ibid.*

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2013 (en valeur absolue et en pourcentage des demandeurs)

UNION EUROPÉENNE 1- Syrie : 50 470 (12%) 2- Fédération de Russie : 41 270 (9%) 3- Afghanistan : 26 290 (6%) 4- Serbie : 22 380 (5%) 5- Pakistan : 20 885 (5%)	ALLEMAGNE Serbie : 18 000 (14%) Fédération de Russie : 15 475 (12%) Syrie : 12 855 (10%) Ancienne Rép. yougoslave de Macédoine : 9 415 (7%) Afghanistan : 8 240 (7%)	AUTRICHE Fédération de Russie : 2 850 (16%) Afghanistan : 2 590 (15%) Syrie : 2 005 (11%) Pakistan : 1 035 (6%) Algérie : 945 (5%)
BELGIQUE Fédération de Russie : 2 150 (10%) Afghanistan : 1 675 (8%) Guinée : 1 610 (8%) RDC : 1 540 (7%) Kosovo : 1 270 (6%)	BULGARIE Syrie : 4 510 (63%) Apatrides : 565 (8%) Algérie : 435 (6%) Afghanistan : 310 (4%) Iraq : 255 (4%)	ESPAGNE Mali : 1 470 (33%) Syrie : 725 (16%) Algérie : 350 (8%) Nigéria : 180 (4%) Somalie : 130 (3%)
FRANCE* Kosovo : 5 505 (8%) RDC : 5 325 (8%) Albanie : 5 045 (8%) Fédération de Russie : 5 010 (8%) Bangladesh : 4 470 (8%)	GRÈCE Pakistan : 1 360 (17%) Afghanistan : 1 225 (15%) Bangladesh : 730 (9%) Albanie : 580 (7%) Géorgie : 535 (6%)	HONGRIE Kosovo : 6 210 (33%) Pakistan : 3 080 (16%) Afghanistan : 2 330 (12%) Algérie : 1 115 (6%) Syrie : 975 (5%)
ITALIE Nigéria : 3 580 (13%) Pakistan : 3 310 (12%) Somalie : 2 885 (10%) Érythrée : 2 215 (8%) Afghanistan : 2 175 (8%)	MALTE Somalie : 1 015 (45%) Érythrée : 475 (21%) Syrie : 250 (11%) Libye : 110 (5%) Nigéria : 95 (4%)	PAYS-BAS Somalie : 3 270 (19%) Syrie : 2 705 (16%) Iraq : 1 420 (8%) Afghanistan : 1 380 (8%) Iran : 1 120 (7%)
POLOGNE Fédération de Russie : 12 760 (84%) Géorgie : 1 235 (8%) Syrie : 255 (2%) Arménie : 205 (1%) Kazakhstan : 90 (1%)	ROYAUME-UNI Pakistan : 4 645 (16%) Iran : 3 055 (10%) Sri Lanka : 2 280 (8%) Syrie : 2 040 (7%) Albanie : 1 615 (5%)	SUÈDE Syrie : 16 540 (30%) Apatrides : 6 885 (13%) Érythrée : 4 880 (9%) Somalie : 3 940 (7%) Afghanistan : 3 025 (6%)

* Ces données incluent les demandes des mineurs accompagnants.
Source : Eurostat

La protection augmente, mais les disparités perdurent

Les États membres de l'Union européenne ont accordé la protection à 112 730 demandeurs en première instance en 2013. Le taux d'accord au stade de la première instance connaît ainsi une augmentation pour s'établir à 34% des décisions prises en 2013 (il était de 26% en 2012)⁴⁶. Malgré la progression du régime d'asile européen commun, les données Eurostat sont particulièrement éclairantes sur les variations persistantes des taux de reconnaissance d'un État membre à l'autre. Les taux d'accord les plus élevés en première instance⁴⁷ ont été enregistrés en 2013 en Bulgarie (87%), à Malte (84 %), en Italie (64%), au Pays-Bas (61%) et en Suède (53%). Sur la même période, certains États membres ont des taux d'octroi d'une protection très bas, par exemple en Grèce (3,8 %) et en Hongrie (7%)⁴⁸. Bien que les nationalités d'origine des demandeurs d'asile soient différentes d'un État membre à l'autre, cela ne suffit pas à expliquer de telles variations entre les taux de protection.

De telles disparités sont encore renforcées lorsque l'on observe en détail le type de protection offerte. En 2013, les décisions positives en première instance se sont réparties entre 44 % pour le statut de réfugié (49 510 décisions), 40 % pour la protection subsidiaire (45 540 décisions) et 16 % pour les statuts dits humanitaires (17 685 décisions)⁴⁹. On observe ainsi que l'octroi du statut de réfugié perd de plus en plus de terrain par rapport à l'octroi de la protection subsidiaire, moins protectrice. Le taux de statut de réfugié conventionnel est ainsi en recul de huit points par rapport à 2012 (52 % des décisions positives en 2012 étaient des statuts de réfugié). Certains États membres font désormais clairement le choix d'octroyer en grande majorité des protections subsidiaires : en 2013, 90% des décisions positives prises à Malte et 92% des décisions positives prises en Bulgarie relevaient de cette protection. Aux Pays-Bas, seulement 12%

46 — Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 28 », Op. cit.

47 — Les données relatives aux décisions en appel n'étaient pas encore disponibles pour l'année 2013 au moment de la rédaction de ce rapport.

48 — Selon les données Eurostat, la France a eu en 2013 un taux de décisions positives en première instance qui s'élevait à 17%.

49 — Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 28 », Op. cit.

des décisions positives relevaient du statut de réfugié conventionnel. L'Italie quant à elle, comme par le passé, concentre 46% de ses décisions positives sur les octrois de protection pour raison humanitaire.

2 • L'accès au territoire européen

Les routes de l'exil

En l'absence de voies légales pour des entrées plus sûres sur le territoire européen, les augmentations d'arrivées évoquées précédemment se traduisent par une augmentation des passages irréguliers de frontières. Selon les chiffres de l'Organisation internationale pour les migrations⁵⁰, plus de 45 000 migrants ont risqué leur vie en Méditerranée pour atteindre les côtes italiennes et maltaises au cours de l'année 2013. Parmi ceux arrivés en Italie, 8 300 étaient des enfants dont quelque 5 200 non accompagnés⁵¹. Début octobre 2013, 360 personnes, en majorité originaires d'Érythrée et de Somalie ont péri à proximité de l'île italienne de Lampedusa dans le naufrage de leur bateau en provenance de Libye. Des dizaines d'autres naufrages ont eu lieu depuis. On estime que plus de 20 000 personnes ont péri ces vingt dernières années en tentant d'atteindre les côtes italiennes⁵². Sur l'ensemble de l'année 2013, l'agence européenne Frontex indique avoir détecté 107 360 personnes tentant de franchir illégalement les frontières de l'Union européenne, dont 44% aux frontières terrestres et 66% aux frontières maritimes⁵³. Les trois premiers pays de provenance de ces migrants étaient la Syrie (24%), l'Érythrée (11%) et l'Afghanistan (9%)⁵⁴.

En début d'année 2014, les tentatives de passages de migrants vers

50 — OIM, « 45 000 migrants ont risqué leur vie en Méditerranée en 2013 », communiqué de presse, 28 janv. 2014.

51 — La plupart des migrants étaient originaires de Syrie (11 300), d'Érythrée (9 800) et de Somalie (3 200).

52 — Voir par exemple FIDH, « Le naufrage de Lampedusa : un coup de semonce pour l'Union européenne ? », lettre ouverte, oct. 2013.

53 — Frontex, *FRAN Quarterly, Q4*. Disponible sur : http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2013.pdf (dernière visite le 24 avril 2014)

54 — *Ibid.*

les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla ont mis en exergue une nouvelle fois la présence de clôtures aux frontières extérieures de l'Union européenne⁵⁵. L'exemple espagnol a été suivi récemment par des constructions de murs en Grèce fin 2012 (mur de 12,5 km là où le fleuve Evros permettait le passage frontalier avec la Turquie) et en octobre 2013 en Bulgarie (mur de 30 km dans la région d'Elhovo). Au-delà de l'image d'une Europe qui tente de se barricader, ces murs illustrent de façon frappante les entraves à l'accès à une protection au sein du territoire de l'UE.

Fin 2013, l'association allemande Pro-Asyl a démontré l'existence de refoulements aux frontières terrestres et maritimes de la Grèce⁵⁶. Ce rapport décrit et analyse⁵⁷ les conséquences de la fermeture de la frontière terrestre dans la région d'Evros en août 2012, qui a conduit à une déviation des itinéraires des migrants vers la mer Egée. Pro-Asyl a ainsi recensé 2 035 personnes ayant été refoulées de façon systématique par les autorités grecques. Les réfugiés seraient repoussés vers la Turquie depuis les eaux territoriales et les îles grecques, y compris depuis l'île militaire de Farmakonisi, après avoir été détenus en secret, ou dans la zone d'Evros. Dans de nombreux cas, ces réfugiés auraient été détenus pendant plusieurs heures sans être officiellement enregistrés. La majorité des personnes interrogées ont affirmé qu'elles avaient été maltraitées. Le Haut Commissariat pour les réfugiés a déclaré être préoccupé par les informations collectées par Pro-Asyl, qui corroborent celles que le HCR a reçues directement par ailleurs⁵⁸. Plus généralement, le HCR s'est saisi en 2013 de plusieurs situations où des procédures avaient été mises en place pour empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à certains territoires⁵⁹.

Ces difficultés d'accès au territoire européen ont également été révélées dans une étude publiée en août 2013 par l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), qui a examiné la situa-

55 — Début février 2014, 15 migrants sont morts suite à des tirs des forces de l'ordre espagnoles alors qu'ils tentaient de rejoindre à la nage une plage de Ceuta.

56 — Pro Asyl, *Pushed Back - Systematic human rights violations against Refugees in the Aegean Sea and the Greek-Turkish land border*, 7 nov. 2013.

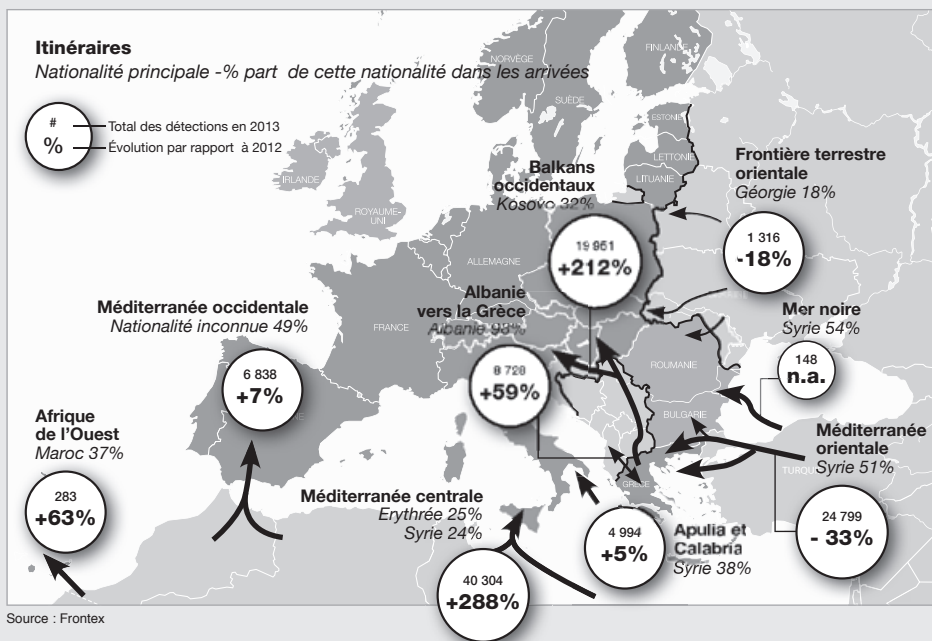
57 — L'enquête de l'association est basée sur 90 entretiens réalisés en 2013 avec des personnes qui avaient essayé de franchir la frontière et qui ont été repoussées illégalement. Elles provenaient de Syrie (49), d'Afghanistan (32), de Somalie (5) et d'Érythrée (4). Parmi elles se trouvaient trois femmes enceintes, cinq mineurs non accompagnés et trois personnes âgées.

58 — Commentaire du HCR sur le rapport sur les refoulements de la Grèce vers la Turquie, 12 nov. 2013

59 — HCR, « Le HCR est préoccupé par l'interdiction d'entrée dans des pays de l'UE pour des demandeurs d'asile, notamment des Syriens », Article d'actualité, 15 nov. 2013.

tion dans des États membres touchés par les arrivées maritimes : l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte et Chypre⁶⁰. Selon cette étude, le fait que les migrants mettent leur vie en danger en traversant la mer dans des embarcations impropres à la navigation afin d'atteindre les côtes de l'Europe méridionale souligne une défaillance alarmante de la protection des droits fondamentaux des personnes par l'UE. Enfin, comme dernière illustration des difficultés liées à l'accès au territoire européen, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants, François Crépeau, notait en avril 2013 que le corollaire de l'harmonisation du droit des migrants et de la politique au niveau de l'Union européenne semble être la multiplication de règles de plus en plus complexes et restrictives autour des conditions d'entrée et l'adoption de politiques beaucoup plus strictes de gestion des frontières⁶¹.

Détections des passages irréguliers de frontières en 2013



60 — La collecte de données primaires consistait en 280 entretiens approfondis menés lors de l'été et de l'automne 2011 avec des migrants, des autorités nationales, des pêcheurs, des capitaines et des organisations de la société civile traitant des arrivées par voie maritime. Voir Agence européenne des droits fondamentaux, *Solidarité de l'UE et Frontex : défis en matière de droits fondamentaux*, 19 août 2013.

61 — Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *La gestion de la frontière extérieure de l'Union européenne et son impact sur les droits humains des migrants*, 24 avr. 2013.

Les réponses de l'UE en matière de gestion des frontières

Les réactions des institutions européennes face aux naufrages mentionnés plus tôt n'ont pas réellement varié ces dernières années. La solution envisagée semble être principalement un renforcement des moyens accordés afin d'intercepter ces migrants.

L'expansion du rôle de Frontex

L'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) a été créée en 2004 afin de coordonner et d'appuyer l'action des États membres dans le domaine de la surveillance et du contrôle des frontières extérieures de l'UE⁶². Depuis que Frontex est devenue opérationnelle le 1^{er} mai 2005, ses ressources ont augmenté de manière significative (de 19,2 millions d'euros en 2006 à 85,7 millions d'euros en 2013).

Une proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières dans le cadre des opérations conjointes en mer coordonnées par Frontex⁶³ a été validée le 16 avril 2014 par le Parlement européen⁶⁴. Il est proposé que lorsque les migrants sont interceptés ou secourus en haute mer, le débarquement doit se produire normalement dans le pays tiers que le navire est présumé avoir quitté, sous réserve du respect des droits fondamentaux des personnes à bord⁶⁵. Si l'obligation de sauvetage entre ainsi dans le droit communautaire, les gardes frontières seraient sur le fondement de ce texte également autorisés à intervenir dans les eaux internationales pour

62 — Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004.

63 — Parlement européen, Résolution législative sur la proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (COM/2013/0197-C7-0098/2013-2013/0106(COD)), 16 avril 2014. Cet instrument vise à remplacer la décision 2010/252/UE du Conseil qui avait été annulée en septembre 2012 par la Cour de justice de l'Union européenne, qui avait conclu que ces règles nécessitaient l'examen et l'approbation du Parlement européen.

64 — Adopté par 528 voix pour, 46 voix contre et 88 abstentions. Voir Parlement européen, « Migrations: le Parlement approuve des mesures pour éviter les décès en mer », communiqué de presse, 16 avr. 2014.

65 — Le Conseil des affaires générales a adopté le projet de règlement le 13 mai 2014 (PE-CONS 35/14).

intercepter les bateaux, les contrôler et ultimement les renvoyer vers leurs pays de départ ou vers un «pays de transit sûr»⁶⁶.

Même si le règlement mentionne que « *nul ne devrait être débarqué dans un pays, ou livré aux autorités d'un pays, où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants [...]* »⁶⁷, cette proposition soulève de nombreuses inquiétudes quant à la possibilité de mise en œuvre de refoulements. Dans ce contexte, on ne peut que s'interroger sur la capacité des gardes frontières à identifier les personnes en besoin de protection internationale, en l'absence de formation au droit d'asile. En outre, le cadre juridique encadrant le droit à la protection en haute mer est encore source d'interrogations, l'application des garanties prévues dans la directive Procédures n'étant par exemple pas clairement établie.

Une vigilance accrue est également recommandée par la médiatrice européenne, Emily O'Reilly, qui a demandé à l'agence Frontex le 14 novembre 2013 de mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes relatives à des violations des droits fondamentaux découlant de son activité dans le domaine de la sécurité des frontières et de l'immigration illégale⁶⁸. Il est intéressant de noter que, pour le moment, Frontex a rejeté cette recommandation en invoquant le fait que les incidents individuels relèvent de la responsabilité de l'État membre concerné.

Enfin, il convient de relever la publication en octobre 2013 d'un code de conduite à l'attention des personnels participant à des opérations de retour conjointes⁶⁹. Tous les officiers déployés dans le cadre d'une opération coordonnée par Frontex sont désormais liés par ce code de conduite qui inclut des dispositions spécifiques sur le respect des droits fondamentaux et précise les comportements à adopter. Bien que cet instrument n'ait pas de force juridique contraignante, son uti-

66 — Courrier international, « Bruxelles est loin d'avoir abandonné son rêve de protection off shore contre l'afflux de réfugiés » (Die Tageszeitung), 2 avr. 2014.

67 — Parlement européen, Résolution législative du 16 avril 2014. *Op. cit.* §12.

68 — Résumé du médiateur européen, *Enquête d'initiative propre Ol/5/2012/BEH-MHZ*, 12 nov.2013.

69 — Frontex, *Code de conduite*, Octobre 2013, disponible sur http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf (dernière visite le 12 mai 2014)

lisation pourrait constituer un progrès dans la prise en compte des droits fondamentaux lors des opérations de Frontex.

La mise en place d'Eurosur

Discuté au Parlement et au Conseil au cours de l'année 2013, le programme Eurosur⁷⁰ est devenu opérationnel le 2 décembre 2013⁷¹ et dispose d'un budget de 224 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il s'agit d'un nouveau système de reconnaissance et de transmission de données, destiné essentiellement à surveiller les flux de migrants en Méditerranée, et venant en appui des opérations de Frontex.

L'ossature d'Eurosur est constituée de «centres nationaux de coordination», via lesquels toutes les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières sont tenues de coopérer et de coordonner leurs activités. Des informations sur les incidents aux frontières extérieures terrestres et maritimes, sur le statut et la position des patrouilles ainsi que des rapports analytiques et des renseignements, sont échangés par le biais de « tableaux de situation nationaux ». La réactivité serait ainsi améliorée en cas « d'incidents liés aux migrations irrégulières et à la criminalité transfrontière, ou comportant un risque pour la vie des migrants »⁷².

Lors du lancement d'Eurosur, le Parlement et la Commission ont insisté sur le fait que les pays de l'UE n'auront pas recours à Eurosur pour envoyer à des pays tiers des informations qui pourraient être utilisées pour identifier une personne dont la demande de protection internationale est en cours de traitement ou dont la vie ou l'intégrité physique pourraient être menacée. Les risques inhérents à l'utilisation de cet outil de surveillance technologique vont appeler la vigilance de la société civile dans les années à venir.

70 — Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

71 — Les 18 États membres de l'UE situés aux frontières extérieures méridionales et orientales d'une part (Bulgarie, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie) ainsi que la Finlande et la Norvège, pays associé à l'espace Schengen, d'autre part ont commencé à utiliser Eurosur le 2 décembre 2013. Les 11 États membres et pays associés restants rejoindront Eurosur à compter du 1er décembre 2014. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume Uni n'ont pas participé à l'adoption de ce règlement.

72 — Commission européenne, « Eurosur entre en action: un nouvel instrument destiné à sauver la vie de migrants et à prévenir la criminalité aux frontières de l'UE », communiqué de presse, 29 nov. 2013.

Les conclusions de la Task force pour la Méditerranée

Dernière réaction de l'Union européenne en date, une « task-force pour la Méditerranée »⁷³ a été mandatée par la Commission européenne afin de présenter des recommandations aux Conseils européens de décembre 2013 et juin 2014. Parmi les trente-sept mesures opérationnelles définies dans la communication de la Commission, le Conseil européen de décembre 2013 n'a pas caché sa préférence pour des mesures de « *coopération avec les pays tiers afin d'éviter que des migrants n'entreprennent des voyages périlleux à destination de l'Union européenne* ». Les campagnes d'information, les programmes de protection régionaux, les partenariats pour la mobilité et une politique efficace en matière de retour constituent des éléments importants de cette approche globale. Le Conseil européen préconise également un renforcement des opérations de surveillance des frontières menées par Frontex et des actions visant à lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

Si l'attachement réitéré du Conseil aux initiatives de réinstallation des réfugiés est salué par les associations, une vigilance accrue est de mise pour que ces priorités ne se fassent pas au détriment d'actions garantissant l'accès à la protection pour les personnes qui se présentent directement aux frontières de l'UE. L'Union européenne ne cache pas son ambition, dans un monde de plus en plus interdépendant, d'intégrer les questions relatives aux affaires intérieures à sa politique extérieure globale, et de prolonger l'effet de ses décisions en matière de gestion des frontières au-delà de son territoire.

73 — Constituée des États membres, Frontex, BEA, Europol, l'Agence des droits fondamentaux et l'Agence européenne pour la sécurité maritime, le service européen pour l'action extérieure – avec consultation du HCR et de l'OIM entre autres.

Le régime d'asile européen commun au-delà des frontières de l'Union européenne : le cas de la coopération entre l'UE et la Turquie

*par Sarah Lamort, docteur en droit public, auteur d'une thèse sur la politique d'asile de l'Union européenne*⁷⁴

Parmi l'ensemble des États coopérant avec l'Union européenne dans le domaine migratoire, la Turquie est un pays doublement singulier. Tout d'abord, en raison de sa position géographique, la Turquie est le premier pays de transit de l'immigration irrégulière à destination de l'UE. Ensuite, la Turquie est officiellement un pays candidat à l'Union européenne depuis 2005. Comme tout pays candidat, elle est engagée dans un processus d'adoption de l'ensemble des normes européennes (l'acquis communautaire), y compris dans le domaine migratoire. Mais, au fil des négociations, la perspective d'une adhésion s'est éloignée. Aujourd'hui, malgré le lancement en mai 2012 d'un « Programme pour le développement de relations constructives »⁷⁵, plus personne, ni à Bruxelles, ni à Ankara, n'envisage une adhésion de la Turquie à l'UE à moyen terme. Pourtant, la Turquie conduit actuellement une profonde réforme de son système migratoire, et notamment de son système d'asile, afin de le mettre en conformité avec les standards européens. Elle a signé également en décembre 2013 avec l'Union européenne l'accord de réadmission sur la table des négociations depuis 2002. Comment expliquer ces succès de la coopération turco-européenne alors que la principale « carotte » européenne de l'adoption de l'acquis – l'adhésion – a disparu ?

74 — Sarah Lamort, *Frontières de l'asile, contribution à l'étude de la complexité des territoires de l'asile en Europe*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 31 janvier 2014, Université Lumière Lyon 2. Disponible sur : http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2014/lamort_s/pdfAmont/lamort_s_these.pdf (dernière visite le 19 mai 2014).

75 — Commission européenne, « Positive EU-Turkey Agenda launched in Ankara » MEMO/12/359, communiqué de presse, 17 mai 2012

Le 4 avril 2013, le Parlement turc a adopté la loi n° 6458 sur les étrangers et la protection internationale⁷⁶. Ce texte constitue un tournant sans précédent : jusqu'alors fondé sur un règlement de 1994 organisant une approche sécuritaire et discrétionnaire des flux et de la protection, le système d'asile turc repose désormais sur une loi. Celle-ci institue des normes en matière d'accueil, de procédures, et de qualification aux protections internationales, qui hormis quelques exceptions, sont conformes aux directives européennes. Poussées par des intérêts différents, les deux parties à la coopération se sont retrouvées autour d'un objectif commun : renforcer les capacités d'accueil, de protection et de gestion des flux spontanés de la Turquie, en un mot, construire un système d'asile. Pour l'Union européenne, la logique est la suivante : les demandeurs d'asile pris en charge par la Turquie sont autant de demandeurs d'asile en moins au sein du Régime d'asile européen commun. Pour la Turquie, plusieurs facteurs concourent à expliquer l'adoption des normes communautaires, sans perspective d'adhésion.

Tout d'abord, cette loi souligne sans conteste l'influence normative de l'UE sur la Turquie. Cette influence est l'aboutissement d'une intense coopération opérationnelle engagée entre Bruxelles et les autorités turques depuis le début des années 2000. Elle s'explique également par la force de frappe financière de l'Union, principal bailleur financier de la réforme. Au moyen de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), à partir de 2008, l'UE a financé en effet, 75% des 100 millions d'euros nécessaires à la construction d'un système d'asile turc conforme aux standards européens⁷⁷.

Pour autant, la réforme n'est pas uniquement imputable à l'UE. La coopération entre les autorités turques et le HCR, de même que le développement de la société civile, ont en effet participé au « changement paradigmatique » de l'asile en Turquie ces dix dernières années : d'une question de sécurité nationale, l'asile est devenu, aussi,

76 — *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, Loi sur les étrangers et la protection internationale n° 6458, 4 avril 2013 ; JO 11 avril 2013. Une version anglophone du texte est disponible sur le site internet du HCR Turquie (traduction non officielle) : <http://www.unhcr.org.tr/?lang=en&page=20> (dernière visite le 4 avril 2013)

77 — Données extraites de la sous-priorité n°24.2 de : *Turkish National Programme for the Adoption of the Acquis*, 2008, Décembre 2008 ; Disponible sur : <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=2>. (dernière visite le 4 avril 2014)

une question de droits de l'Homme. Des réformes institutionnelles sont réalisées dès la fin des années 1990, indépendamment de toute perspective européenne⁷⁸. Quelque part, l'UE aurait apporté un calendrier et un canevas législatif à un processus interne déjà en marche. Aussi, les condamnations de la CEDH ont été prises particulièrement au sérieux par les autorités turques, notamment à partir de l'arrêt *Abdolkhani* en 2009⁷⁹. Il ouvre en effet la voie à douze autres arrêts entre 2009 et 2012 condamnant quasiment systématiquement l'État turc à verser des indemnités de dédommagements aux demandeurs d'asile requérants. Pour les autorités turques, l'arrêt *Abdolkhani* a ouvert une boîte de Pandore qu'il s'agissait de refermer au plus vite. Enfin, il ne faut pas omettre qu'à partir de 2007, la demande d'asile s'est envolée. Le HCR comptabilisait cette année-là 7 640 demandes d'asile en Turquie. En 2013, ce sont 44 810 nouvelles demandes d'asile qui ont été enregistrées – sans même évoquer les 600 000 réfugiés syriens présents sur le territoire turc au 1er janvier 2014⁸⁰. Comme pour tout pays d'accueil, le flux vient pointer de facto les limites du système en place et la nécessité de la réforme. Au final, selon les termes d'un responsable en charge de la préparation et de la rédaction de la nouvelle loi, « *cette réforme, c'est pour nous que nous la conduisons* »⁸¹.

Les deux grands absents de la réforme contribuent à valider cette affirmation : la Turquie n'a pas levé la limitation géographique à la convention de Genève⁸² et elle n'a pas adopté les dispositions du système Dublin. Ces réformes étaient pourtant prévues au début des négociations. Mais, la perspective de l'adhésion s'éloignant, le calendrier des réformes a dans un premier temps été repoussé. Puis elles ont été écartées de l'agenda turc. Pour Bertan Tokuzlu, chercheur à l'Université Bilgi d'Istanbul, le revirement opéré entre 2003 et 2005 illustre la prise de conscience des autorités turques des effets de l'acquis communautaire en termes de « répartition des charges

78 — Kemal Kirisci, « UNHCR and Turkey: Cooperating for an Improved Implementation of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13 No.1/2, 2001; pp. 71-97

79 — CEDH, 30 sept. 2009, *Abdolkhani et Karimnia c. Turquie*, req. n° 30471/08

80 — HCR

81 — Entretien réalisé auprès des membres du Bureau Asile et Migration du ministère de l'Intérieur en juin 2011

82 — La loi institue un statut de « réfugié conditionnel » pour les réfugiés provenant de pays non européens. Ces « réfugiés conditionnels » doivent être réinstallés dans un pays tiers.

de l'asile » (*asylum burden-sharing*)⁸³. En tant qu'État non-membre, la Turquie réalise l'impact de l'acquis sur les pays voisins de l'UE. 2005 est en effet l'année de la communautarisation des notions de « pays de premier asile » et de « pays tiers sûr » avec l'adoption de la directive Procédures. Or, avec la levée de la limitation géographique, la Turquie correspondrait aux critères des concepts de « pays de premier asile » et de « pays tiers sûr ». En tant que potentiel futur État membre de l'UE, la Turquie prend conscience de l'impact qu'aurait son intégration dans le système Dublin : un transfert des demandeurs d'asile sous la responsabilité de la Grèce vers la Turquie serait réalisé. Enfin, Ankara comprend que l'UE n'a rien à offrir en échange d'un transfert des potentiels demandeurs d'asile des États membres vers la Turquie : ni l'adhésion, ni des mécanismes de compensation suffisants :

C'est une logique identique de résistance de la Turquie aux instruments de « délestage des charges de l'asile » (*asylum burden-shifting*) qui a conduit les douze années de négociations aboutissant à la signature de l'accord de réadmission en décembre 2013. La perspective de l'adhésion éloignée, la Turquie a conditionné la signature du texte de l'accord finalisé en février 2011 à la mise en œuvre d'une feuille de route vers une libéralisation du régime de visas pour les ressortissants turcs⁸⁴.

Ainsi, l'exemple de la coopération turco-européenne illustre avec force la portée et les limites de l'action de l'Union européenne vis-à-vis d'États non-membres. Cette coopération aboutit à une intégration normative de la Turquie au sein du système migratoire communautaire. Au-delà de la question institutionnelle de l'adhésion et de son impact sur la coopération, il est frappant de noter que ce sont les insuffisances des mécanismes de compensation et de solidarité au sein de l'acquis communautaire qui sous-tendent le caractère partiel de l'inclusion de la Turquie dans ce système régionalisé. Seule l'assurance d'une

83 — Bertan Tokuzlu, « Burden-Sharing games of asylum seekers between Turkey and the EU », *EUI Research Paper, RSCAS*, 2010/05, pp. 12-14

84 — La feuille de route est en annexe du document suivant : Council of the EU, Note *Relations with Turkey*, 30 Nov. 2012, doc n°16929/12. Disponible sur la base de données de Statewatch : <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/eu-council-turkey-jha-visa-free-16929-12.pdf> (dernière visite le 3 juin 2013).

solidarité effective entre l'UE et les États non-membres permettrait à l'UE d'accroître son impact sur les systèmes migratoires hors de ses frontières. Aussi, les raisons internes à la Turquie de la réforme de son système d'asile et les résistances opposées à l'UE rappellent que les capacités d'extra territorialisation de l'asile de l'UE s'arrêtent là où commence la juridiction des États non membres. De cette manière, l'Union ne peut que chercher à favoriser le développement de systèmes d'asile territoriaux au sein des pays tiers, qui restent maîtres du cadre législatif et administratif de la protection sur leurs territoires.

La continuité avec la dimension intérieure de la politique d'asile de l'UE est saisissante : que cela soit auprès des États membres ou non membres de l'UE, l'action de l'UE dans le domaine de l'asile reste fondée d'une part sur le renforcement des capacités de protection des États, d'autre part sur le renforcement des capacités d'administration des flux mixtes. Certes, l'UE dispose d'instruments contraignants lorsqu'elle agit sur le territoire des États membres. Certes, elle ne peut que convaincre et négocier lorsqu'elle initie une coopération avec un État non membre. Mais, dans les deux cas, la logique, les objectifs et les limites de son action sont semblables.

3 • L'harmonisation en question

L'évolution du cadre européen de l'asile : le RAEC et le FAMI

2013, année d'adoption du régime d'asile européen commun (RAEC)

Le nouveau cadre juridique constituant le régime d'asile européen commun (RAEC) a enfin été finalisé et validé en 2013, après cinq années de négociations⁸⁵. Son objectif est d'établir une approche commune pour garantir de hauts standards de protection dans tous les pays de l'Union européenne.

Aperçu du nouveau régime d'asile européen commun

Directive Qualification (refonte)⁸⁶:

- Concerne les pays de l'Union européenne à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande⁸⁷.
- Transposition en droit interne obligatoire avant le 21 décembre 2013.
- Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive avant le 21 juin 2015.

Directive Procédures (refonte)⁸⁸:

- Concerne les pays de l'Union européenne à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande⁸⁹.

85 — Pour des développements sur le RAEC, rédigés avant l'adoption formelle des textes, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2012*, p. 57.

86 — Directive 2011/95/UE Parlement européen et du Conseil 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.

87 — Le Royaume-Uni et l'Irlande continuent à être liés par la première directive Qualification de 2004 (2004/83/EC).

88 — 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.

89 — Le Royaume-Uni et l'Irlande continuent à être liés par la première directive Procédures de 2005 (2005/85/EC).

- Transposition en droit interne obligatoire avant le 20 juillet 2015 (à l'exception des dispositions encadrant la durée de la procédure en première instance : 20 juillet 2018).
- Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive avant le 20 juillet 2017.

Directive Accueil (refonte)⁹⁰:

- Concerne les pays de l'Union européenne à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande⁹¹.
- Transposition en droit interne obligatoire avant le 20 juillet 2015.
- Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive avant le 20 juillet 2017.

Règlement Dublin III⁹²:

- Concerne les pays de l'Union européenne et l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.
- Applicable aux demandes d'asile déposées à partir du 1^{er} janvier 2014.
- Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement avant le 21 juin 2016.

Règlement d'exécution – Dublin III⁹³:

- Concerne les pays de l'Union européenne et l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.
- Entrée en vigueur le 9 février 2014.

Règlement Eurodac (refonte)⁹⁴:

- Concerne les pays de l'Union européenne à l'exception du Danemark et de l'Irlande.
- Applicable aux demandes d'asile déposées à partir du 20 juillet 2015.
- Evaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs du règlement et à leur impact sur les droits fondamentaux avant le 20 juin 2018.

90 — 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.

91 — Le Royaume-Uni continue à être lié par la première directive Accueil de 2003 (2003/9/EC).

92 — 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 membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

93 — Règlement n° 118/2014 modifiant le règlement d'application préexistant (n° 1560/2003), 30 janvier 2014.

94 — Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales.

Si les révisions des textes mettant en place le RAEC ont permis d'instaurer quelques améliorations procédurales, le résultat final est bien moins ambitieux qu'espéré. Conséquence directe de négociations laborieuses, certaines dispositions demeurent ambiguës alors que d'autres laissent une marge de manœuvre considérable aux États membres.

Ainsi, malgré l'intention initiale d'améliorer le traitement des demandeurs d'asile vulnérables, la nouvelle directive Procédures se limite à énoncer une obligation d'évaluer la nécessité de garanties procédurales spéciales, sans contraindre les États membres à l'utilisation de mécanismes d'identification pertinents. En outre, à l'issue des négociations, les mineurs isolés étrangers et les victimes de torture ne sont pas totalement exemptés de l'application des procédures accélérées et des procédures à la frontière. La tentative d'introduction par le Parlement européen d'un recours automatiquement suspensif a également échoué. Si la directive prévoit que les recours en procédures « normales » devront être suspensifs, cette obligation ne s'appliquera pas systématiquement pour les autres procédures, notamment les procédures accélérées et les procédures à la frontière. Dans ces derniers cas, la directive prévoit a minima qu'il reviendra à une cour de justice de décider d'octroyer cet effet suspensif ou non.

Les dispositions relatives à la rétention dans la nouvelle directive Accueil sont également sources de vives inquiétudes, même si les garanties sur la transmission d'informations aux demandeurs d'asile retenus sont renforcées. En effet, le caractère vague de la définition des motifs de placement en rétention ouvre la possibilité d'une rétention systématique des demandeurs d'asile dans certains pays européens, au lieu d'en faire une pratique exceptionnelle. Aucune durée maximale n'est mentionnée, le contrôle judiciaire de la décision de placement en rétention n'est pas obligatoirement systématique et les États membres pourront placer les demandeurs d'asile dans des établissements pénitentiaires lorsqu'ils ne pourront les placer dans des établissements spécialisés.

Enfin, si le règlement Dublin III n'a pas modifié en profondeur les principes fondamentaux du système Dublin, et s'il est loin de remédier aux

nombreuses failles révélées dans le rapport « Des vies suspendues »⁹⁵, le recours à la clause de sauvegarde qui empêche les transferts vers un État ayant des défaillances systémiques de son système d'asile⁹⁶ est une opportunité majeure pour éviter que le règlement Dublin n'expose les demandeurs d'asile à des traitements dégradants. Les mois à venir vont constituer un test important pour observer l'efficacité d'un tel mécanisme face à des crises de l'accueil telles que celle qu'a connue la Bulgarie fin 2013⁹⁷.

Il y a désormais lieu de procéder à une transposition effective de ces textes et de passer à l'étape d'une mise en œuvre cohérente qui permettra aux États membres de répondre aux défis posés par les besoins de protection internationale. Le nouveau fonds « Asile, migration et intégration » doit en principe donner les moyens aux États d'être à la hauteur des nouvelles garanties.

Finalisation du Fonds asile, migration et intégration (FAMI)

Au terme de deux ans et demi de négociations, le Conseil de l'UE a adopté le 2 décembre 2013 le règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020⁹⁸. Le retard pris lors de ces négociations a imposé un délai supplémentaire pour l'adoption des fonds relatifs à l'asile et la migration. Enfin adoptés le 14 avril 2014⁹⁹, deux nouveaux Fonds, le fonds « Asile, migration et intégration » et le fonds « Sécurité intérieure » remplacent ainsi les quatre fonds précédents pour la période 2014-2020¹⁰⁰.

Le budget du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) s'élève à un total de 3,1 milliards d'euros (en baisse par rapport aux 3,869 mil-

95 — Forum réfugiés-Cosi, Hungarian Helsinki Committee et autres *Des vies suspendues*, février 2013. Disponible sur : <http://www.dublin-project.eu/fr> (dernière visite le 7 mai 2014)

96 — Article 3.2. du règlement Dublin III.

97 — Voir *infra* pour plus d'information sur les conditions d'accueil en Bulgarie

98 — Règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

99 — Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil adopte les programmes de financement dans le domaine des affaires intérieures pour la période 2014-2020 », Communiqué de presse, 14 avril 2014.

100 — Fonds pour les frontières extérieures de l'Union, Fonds européen pour le retour, Fonds européen pour les réfugiés et Fonds européen pour l'intégration.

liards d'euros annoncés en 2011¹⁰¹) pour 2014-2020. Les négociateurs du Parlement et du Conseil ont ainsi convenu d'allouer 2,7 milliards d'euros aux programmes nationaux (dont 360 millions pour la réinstallation) et 385 millions aux actions de l'Union, à l'aide d'urgence, à l'assistance technique et au réseau européen des migrations¹⁰². À titre d'exemple, 370 millions d'euros sont prévus pour le Royaume-Uni, 310 millions pour l'Italie et 265 millions pour la France pour la période 2014-2020.

Finalement, au moins 20% des 2,4 milliards d'euros que les États membres recevront du FAMI doivent être consacrés à des mesures liées à l'asile¹⁰³. Cet amendement, âprement défendu par le Parlement lors des négociations, voulait répondre aux craintes de la société civile qui s'inquiétait de voir les États recourir au fonds principalement pour financer leurs politiques de retour, au détriment de la protection du droit d'asile. Selon le nouveau règlement, les pays de l'UE souhaitant maintenir leurs dépenses en dessous de ce seuil devront fournir une explication détaillée. Les pays confrontés à des insuffisances structurelles en termes de logement, d'infrastructures et de services ne seront pas autorisés à dépenser moins dans le domaine de l'asile.

À noter également que le fonds comporte désormais une dimension extérieure, permettant de financer des actions menées dans les pays tiers ou les concernant. De manière générale, l'UE contribuera aux projets nationaux jusqu'à 75% du budget total. Cette contribution pourra être augmentée jusqu'à 90% dans certains cas, par exemple lorsque la pression exercée sur le budget d'un État membre menace un projet spécifique.

Ce fonds fournit ainsi les moyens nécessaires aux États membres pour la mise en place des nouveautés imposées par le RAEC. Bien que certaines lacunes soient clairement communes à tous les États membres, les systèmes d'asile diffèrent sur des points cruciaux.

101 — Pour des détails sur la proposition initiale de la Commission européenne, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013*.

102 — Le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) soutiendra quant à lui la gestion des frontières extérieures et des visas, avec un financement à hauteur de 2,8 milliards d'euros jusqu'en 2020.

103 — Les États membres seront également contraints d'attribuer au minimum 20% du Fonds à des actions visant à soutenir la migration légale et à promouvoir l'intégration des migrants.

Aperçu de la réalité du droit d'asile en Bulgarie, en Hongrie, en Grèce et en Allemagne

Un long chemin reste encore à parcourir avant l'établissement d'un régime d'asile européen réellement commun, équitable et efficace. Forum réfugiés-Cosi et les partenaires du projet AIDA¹⁰⁴ (ECRE, le Hungarian Helsinki Committee et le Irish Refugee Council) ont pu le démontrer en 2013 grâce à la mise en ligne de rapports sur le droit d'asile et sur la pratique de celui-ci dans quatorze pays membres de l'UE¹⁰⁵. La présente section propose un aperçu rapide de la pratique du droit d'asile dans quatre de ces pays.

La pratique du droit d'asile en Bulgarie¹⁰⁶

Les demandes d'asile en Bulgarie peuvent être présentées soit auprès de l'Agence nationale pour les réfugiés, soit auprès de toute autre administration qui aura ensuite l'obligation de référer la demande immédiatement à l'agence nationale. Les demandes d'asile à la frontière sont donc présentées au personnel de la police des frontières. Les demandes d'asile sont examinées en trois étapes successives : la procédure Dublin, la procédure accélérée¹⁰⁷ (examen simultané sur la recevabilité¹⁰⁸ et la recherche de motifs manifestement infondés) et la procédure normale (examen au fond). En cas d'afflux massif qui empêche le traitement individuel des demandes, un statut de protection

104 — Les données sont disponibles sur le site Internet du projet AIDA : www.asylumineurope.org. Ce site offre également la possibilité de comparer le droit et la pratique dans chacun de ces Etats (en faisant des requêtes transversales sur des sujets précis grâce à un « comparateur de systèmes d'asile »). Le projet AIDA bénéficiant d'un financement EPIM (European Programme on Integration and Migration) jusqu'en septembre 2015, la base de données est mise à jour tous les six mois.

105 — Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède.

106 — Les informations sur la procédure d'asile présentées dans cette section sont issues du rapport AIDA sur la Bulgarie, rédigé par Iliana Savova, Directrice, du programme réfugiés et migrants réguliers du Bulgarian Helsinki Committee (mis à jour fin novembre 2013). Les autres informations (notamment sur les conditions d'accueil) proviennent des documents de position publiés par le HCR le 3 janvier et le 15 avril 2014.

107 — Décision prise en théorie sous 3 jours.

108 — L'irrecevabilité peut résulter de l'absence du dépôt immédiat d'une demande d'asile pour les personnes étant entrées irrégulièrement sur le territoire.

temporaire peut être accordé par le gouvernement par une décision collective. En cas de retour en Bulgarie dans le cadre d'une « reprise en charge »¹⁰⁹ Dublin, les demandeurs d'asile dont la demande a été suspendue et rejetée *in absentia*¹¹⁰ peuvent être soumis à un risque de renvoi dans leur pays d'origine sans examen au fond de leur demande de protection.

Le HCR a publié le 3 janvier 2014 un « document de position »¹¹¹ enjoignant les États participant au règlement Dublin à suspendre temporairement les transferts de demandeurs d'asile vers la Bulgarie. L'agence concluait alors que les demandeurs d'asile en Bulgarie étaient confrontés à un risque réel de traitement inhumain ou dégradant en raison de déficiences systémiques dans les conditions d'accueil et les procédures d'asile. Le HCR a publié une mise à jour de cette évaluation le 15 avril 2014, annonçant une certaine amélioration des conditions d'accueil, tout en maintenant de nombreuses inquiétudes¹¹².

En 2013, environ 9 100 personnes ont demandé l'asile en Bulgarie, alors que la moyenne annuelle était de 1 000 demandeurs d'asile depuis son adhésion à l'UE en 2007. Les capacités d'accueil s'élèvent à 4 150 places¹¹³ et de nombreux centres sont sur-occupés. Début janvier 2014, le pays proposait sept centres d'accueil aux conditions de vie déplorables selon le HCR. Le HCR demeure inquiet en mars 2014 au sujet des conditions d'accueil dans les centres de Vrazdebnana et Voenna Rampa qui accueillent 811 demandeurs d'asile dans des conditions inappropriées (manque d'eau chaude, sanitaires en nombre insuffisant). En outre, de l'avis du HCR, le centre fermé de Harmanli¹¹⁴ connaissait les pires conditions de toutes les installations en Bulgarie. La situation difficile des demandeurs d'asile y était exacerbée par l'absence de liberté de circulation (et ce malgré l'absence d'une base juridique pour la détention de demandeurs d'asile dans la

109 — Règlement Dublin, section III.

110 — La décision de rejet peut être prise *in absentia* s'ils ne se présentent pas dans les 3 mois après la décision de suspension.

111 — HCR, "UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria", Position paper, 3 janv. 2014.

112 — HCR, "UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria", Position paper, 15 avr. 2014.

113 — Au 31 mars 2014.

114 — Comportant 1450 places mais étant sur-occupé en permanence.

législation bulgare¹¹⁵) : la nourriture n'était pas fournie par les autorités dans le centre mais les demandeurs d'asile n'étaient pas autorisés à quitter le centre¹¹⁶ dans le but d'acheter des aliments avec leur maigre allocation mensuelle (33 euros par mois).

À la frontière, un total de 12 176 ressortissants non communautaires ont été arrêtés pour entrée irrégulière en Bulgarie entre le 1^{er} janvier et le 18 novembre 2013 selon les autorités bulgares. La Bulgarie a récemment cherché à empêcher les passages irréguliers de frontières, notamment avec la construction d'une clôture et le déploiement de 1 500 officiers de police à la frontière. Le HCR note avec inquiétude que le nombre d'arrivées a été considérablement réduit¹¹⁷, passant d'une arrivée quotidienne de 100 personnes par jour en octobre-novembre 2013¹¹⁸ à un total de 376 personnes entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2014.

La pratique du droit d'asile en Hongrie¹¹⁹

La procédure d'asile en Hongrie débute par une procédure de recevabilité¹²⁰. Si la demande n'est pas considérée comme irrecevable ou manifestement infondée, elle est orientée vers la procédure d'examen au fond. Le délai des recours en Hongrie est très court : trois jours pour un appel contre une décision d'irrecevabilité, huit jours pour un appel contre une décision au fond en première instance. Le taux de reconnaissance en première instance était de 7% en 2013.

L'année 2013 a débuté avec plusieurs amendements aux lois sur l'immigration afin de mettre fin aux expulsions des demandeurs d'asile lors de leur première demande d'asile¹²¹. La loi relative à l'asile a cependant à nouveau été modifiée le 10 juin 2013, la directive Accueil

115 — Cependant, un amendement à la loi sur l'asile et les réfugiés a été proposé en novembre 2013 et autoriserait la détention des demandeurs d'asile dans des centres fermés.

116 — Ce centre n'est plus un centre fermé depuis début 2014.

117 — HCR Europe Bureau, « Situation des réfugiés en Bulgarie », External Update, 20 janv. 2014.

118 — Sachant qu'en 2013, 63% des demandeurs d'asile en Bulgarie étaient originaires de Syrie (Eurostat).

119 — Cette section est en partie inspirée d'un article préparé fin 2013 par Grusa Matevzic du Hungarian Helsinki Committee.

120 — Cette procédure doit être conclue sous 30 jours en théorie (sous 8 jours pour les demandes d'asile déposées à l'aéroport).

121 — Sections 48(4) and 51(2) du Livre II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays-tiers.

révisée¹²² ayant servi de prétexte pour une mise en place anticipée des dispositions relatives au placement en détention des demandeurs d'asile. Depuis le 1^{er} juillet 2013, ces amendements prévoient ainsi de nombreux motifs pour le placement en détention des demandeurs d'asile¹²³, pour une durée qui peut s'étendre à 6 mois :

- Pour la vérification de l'identité et de la nationalité du demandeur¹²⁴,
- S'il y a des raisons sérieuses de présumer que le demandeur d'asile risque de retarder ou d'entraver la procédure ou de prendre la fuite,
- Afin de protéger l'ordre public et la sécurité nationale,
- Si la demande a été présentée dans un aéroport,
- Si le demandeur entrave le traitement d'une procédure Dublin.

Une ONG Hongroise, le Hungarian Helsinki Committee, a observé au cours de l'année 2013 que les autorités de l'asile ne procèdent en réalité pas à une évaluation individuelle adéquate de chaque cas avant de soumettre les demandeurs d'asile à la détention. Le placement en détention est ainsi devenu une mesure quasi-automatique pour les demandeurs d'asile de certaines nationalités¹²⁵.

En outre, les recours contre ces décisions de placement en détention se révèlent inefficaces. Une étude récente conduite par la Curia (la plus haute juridiction en Hongrie) a montré que, parmi les 5 000 décisions prises en 2011 et 2012, seulement trois ont mené à la suspension de la détention alors que toutes les autres ont simplement prolongé la détention sans justification spécifique¹²⁶. La faible efficacité de ces recours s'est poursuivie en 2013 après la réforme. En outre, selon l'ONG Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), les autorités hongroises ont réouvert neuf établissements pénitentiaires qui avaient été fermés pour non-conformité avec les standards du comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe afin de faire face à l'afflux de demandeurs d'asile en 2013¹²⁷.

122 — Directive 2013/33/UE, *Op. Cit.*

123 — Comme disposition plus favorable par rapport à ce que prévoit la directive Accueil révisée, il convient cependant de noter que les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en détention.

124 — Motif qui peut en principe être appliqué dans la plupart des cas puisque plus de 95% des demandeurs d'asile arrivent habituellement en Hongrie sans document.

125 — Hungarian Helsinki Committee, « Briefing paper » pour le Groupe de travail sur la détention arbitraire, 8 Oct. 2013, p. 18.

126 — Cité dans les commentaires et recommandations du HCR sur la législation hongroise sur l'asile, avril 2013

127 — ACAT, *Un monde tortionnaire*, Rapport 2014, 21 janv. 2014.

Concernant les conditions d'accueil¹²⁸, la Hongrie accueille les demandeurs d'asile dans quatre centres d'accueil ouverts depuis novembre 2013¹²⁹. Les capacités d'accueil en Hongrie ont été dépassées mi-2013 et le principal centre d'accueil de Debrecen a connu une saturation importante (plus de 1 300 demandeurs d'asile mi-juin 2013 pour une capacité théorique de 773 places). Une structure d'accueil temporaire avait même été ouverte début juin 2013 à Nagyfa (près de Szeged), où 300 demandeurs d'asile avaient été hébergés dans des tentes.

La pratique du droit d'asile en Grèce¹³⁰

Depuis le 7 juin 2013, le système d'asile grec opère sous deux régimes différents selon la date de l'enregistrement de la demande de protection internationale. Les demandes déposées avant le 7 juin 2013 continuent de relever de la compétence de la police (ancienne procédure¹³¹) alors que les demandes déposées après cette date relèvent de la compétence du nouveau service de l'asile placé sous la responsabilité du ministère de l'Ordre public et de la Protection du citoyen (nouvelle procédure¹³²). Selon le nouveau cadre juridique, les demandeurs d'une protection internationale peuvent déposer leur requête auprès des bureaux des services de l'asile (un bureau central à Athènes, deux bureaux dans la région d'Evros et un bureau sur l'île Lesbos), à la frontière ou auprès des équipes du service de l'asile qui visitent les centres de détention. En réalité, l'accès au service de l'asile à Athènes par exemple est très problématique. Seul un nombre limité de demandeurs d'asile peut voir sa demande enregistrée. Ainsi, 40 à 60 personnes parviennent à déposer leur demande quand 130 à 140 personnes attendent devant ce même service tous les jours. Ceux qui n'ont pas pu déposer leur demande ne reçoivent

128 — Pour en savoir plus, Hungarian Helsinki Committee, *Note d'information sur la nouvelle loi*, 28 juin 2013.

129 — Debrecen (773 places), Balassagyarmat (111 places), Bicske (464 places) et Vámoszabadi depuis août 2013 (2 016 places).

130 — Les informations sur la procédure d'asile présentées dans cette section sont en partie issues du rapport AIDA sur la Grèce, rédigé par Spyros Koulocheris du Greek Council for Refugees (mis à jour en décembre 2013).

131 — Encadrée par le décret présidentiel 114/2010.

132 — Encadrée par le décret présidentiel 113/2013.

pas de document attestant de leur tentative de faire enregistrer leur demande et sont donc confrontés au risque d'être arrêtés par la police pour séjour irrégulier et renvoyés¹³³.

Les autorités de police ou le service de l'asile (selon les cas) sont responsables de l'examen des demandes de protection internationale en première instance. Ces demandes sont examinées en procédure accélérée (en trois mois) lorsqu'elles sont considérées comme manifestement infondées. La procédure accélérée s'applique également pour les demandes de protection internationale déposées à la frontière ou dans les zones de transit des ports ou des aéroports. Le taux de reconnaissance en première instance s'élevait à seulement 3,8% en 2013.

En matière de conditions d'accueil, la Grèce comptait fin 2013 moins de 1 000 places d'accueil pour demandeurs d'asile, alors que près de 10 000 demandes sont déposées chaque année¹³⁴. Suite à sa visite sur le terrain début 2013, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a affirmé que *«cette situation laisse un grand nombre de demandeurs d'asile sans-abri et démunis et les rend particulièrement vulnérables aux manifestations d'intolérance et de violence raciste»*¹³⁵. Ces places (dans quinze centres d'accueil)¹³⁶, sont pour la plupart gérées par des associations qui dépendent fortement des fonds européens.

Dans la pratique, les demandeurs d'asile sont systématiquement placés en détention s'ils sont arrêtés lors d'un passage irrégulier de frontière ou sans les titres de séjour nécessaires sur le territoire. Aucun examen individuel de la demande n'est effectué avant la décision de placement en détention¹³⁷. La capacité officielle des centres de détention en Grèce s'élève à 10 357 places. Le médiateur grec a

133 — Selon le rapport de l'ACAT en 2014, « les demandeurs se rendent souvent sur place plusieurs jours à l'avance et doivent pendant ce temps subir les opérations d'intimidation et d'éloignement menées par la police pour les décourager de revenir — parfois par la force —, les aléas de la météo, la faim, la soif et la fatigue, sans accès à des installations sanitaires et dans un climat de tension propice aux incidents ».

134 — 9 577 demandes déposées en 2012, 9 311 demandes en 2011 et 10 273 demandes en 2010.

135 — Conseil de l'Europe, Commissaire aux Droits de l'Homme, *Rapport de Nils Muižnieks à la suite de sa visite en Grèce du 28 janvier au 1 février 2013*, CommDH(2013)6.

136 — Crète (1), Volos (2), Lesbos (1), Oraiokastro (1), Salonika (1), Konitsa (1), Attika (6), Alexandroupoli (1), Lavrio (1).

137 — Comme l'article 30 de la loi 3907 l'exige pourtant.

signalé une surpopulation chronique dans les centres de détention de PetrouRalli, Amygdaleza et Corinthe ainsi que dans plusieurs cellules de détention des commissariats de police¹³⁸. Bien que ces cellules soient conçues pour un enfermement de quelques jours, la durée du maintien en détention peut aller jusqu'à 18 mois.

La pratique du droit d'asile en Allemagne¹³⁹

Les demandes d'asile en Allemagne sont traitées en procédure normale à l'exception des cas où la demande est présentée à la frontière ou à l'aéroport, où la procédure accélérée s'applique. Les demandes doivent être déposées auprès de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés. La durée moyenne des procédures d'asile en première instance était de cinq à sept mois au cours des dernières années. Pour l'année 2012 les statistiques montrent une variation significative de la longueur des procédures en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile : de deux mois de procédure pour les demandeurs d'asile serbes ou macédoniens à neuf mois de procédure pour les demandeurs d'asile afghans ou russes.

Dans un grand nombre de demandes d'asile (environ 23% en 2011 et 2012), les autorités allemandes ont pris une «décision formelle», entraînant le classement de la demande sans un examen au fond. Le recours contre le rejet d'une demande d'asile doit être soumis à un tribunal administratif ordinaire qui a la compétence régionale pour le lieu de résidence du demandeur d'asile. Ces recours ont généralement un effet suspensif, sauf si la demande est rejetée comme manifestement infondée ou comme irrecevable. Dans ces cas, les demandeurs peuvent demander au tribunal de rétablir l'effet suspensif, ne disposant que d'une semaine pour soumettre cette demande. Le taux de reconnaissance en première instance s'élevait à 26% en 2013.

138 — Mission de terrain du médiateur grec dans les centres de détention de Amygdaleza et de Korinthe et dans l'espace de détention de PetrouRalli, 29 mai 2013.

139 — La plupart des informations mentionnées dans cette section proviennent du rapport AIDA sur l'Allemagne, rédigé par Michael Kalkmann, coordinateur du Informationsverbund Asyl und Migration (mise à jour en décembre 2013).

Un système de répartition pour l'accueil des demandeurs d'asile attribue dans un premier temps des places dans des centres de premier accueil pour un maximum de trois mois dans chacun des seize États fédéraux. Si aucune décision n'a été prise dans les trois premiers mois, les demandeurs d'asile sont généralement envoyés dans d'autres centres d'hébergement dans le même État fédéral. Ils ont alors l'obligation de rester dans la municipalité désignée pour toute la durée de leur procédure, y compris pendant l'éventuelle procédure de recours. Des demandeurs d'asile et des réfugiés ont lancé en 2013 des manifestations et des grèves de la faim pour dénoncer leurs conditions d'accueil et les restrictions imposées à leur libre circulation¹⁴⁰.

En juillet 2012, la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré inconstitutionnelle la loi sur les prestations pour demandeurs d'asile, en particulier au motif que les prestations versées en espèces étaient incompatibles avec les droits fondamentaux¹⁴¹. La Cour a considéré que les prestations étaient insuffisantes car elles n'avaient pas été modifiées depuis 1993¹⁴². Un premier projet de révision de la loi a été publié en décembre 2012 par le ministère du Travail et des Affaires sociales, mais la loi n'avait pas encore été modifiée en décembre 2013. Le régime transitoire requis par la Cour constitutionnelle fédérale étant toujours en vigueur, les demandeurs d'asile ont droit à des prestations similaires aux prestations sociales «standard» (d'un montant ainsi considérablement relevé : 346 euros dont 134 euros en espèces par personne et par mois).

140 — Human Rights Watch, *World report 2014*, 21 janv. 2014.

141 — Cour constitutionnelle fédérale, 18 Juillet 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 - asyl.net, M19839.

142 — Un adulte seul avait le droit à 224,97€ mais 184,07€ de ce montant pouvait être fourni en nature. L'indemnité versée en espèces (parfois sous forme de bons) était alors de 40,90€ (20,45€ pour les enfants de moins de 15 ans) par mois.

4 • L'avenir de la politique européenne d'asile en débat

Les développements du programme de Stockholm en 2013

L'année 2013 a indéniablement marqué une étape dans l'accomplissement des objectifs du programme de Stockholm (2010-2014)¹⁴³. Si les adoptions d'instruments relatifs aux frontières européennes et aux affaires intérieures font l'objet de descriptions détaillées plus tôt dans le présent rapport¹⁴⁴, un développement en matière de politique des visas mérite notre attention au titre du bilan de l'année 2013.

Officiellement adopté en décembre 2013, le nouveau règlement fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa¹⁴⁵ inclut désormais un mécanisme de suspension qui permettra à l'UE d'imposer à nouveau l'obligation de visa de manière temporaire en cas d'urgence. Les régimes d'exemption de visa pourraient ainsi être temporairement suspendus « en dernier recours, dans les situations d'urgence » impliquant un accroissement substantiel et soudain, sur une période de six mois, du nombre d'immigrés séjournant de manière irrégulière sur le territoire, du nombre de demandes d'asile considérées comme infondées (taux de reconnaissance faible de 3 à 4%) ou du nombre de demandes de réadmission rejetées que l'État membre aurait transmises à ce pays tiers pour ses propres ressortissants.

143 — Pour plus d'information, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2010*, p. 76

144 — Voir *supra*

145 — Règlement n° 1289/2013 du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, publié au journal officiel le 20 décembre 2013 et en vigueur depuis le 9 janvier 2014.

Les États membres confrontés à une situation d'urgence sont tenus d'informer la Commission européenne, qui examinera s'il est éventuellement nécessaire de suspendre les règles d'exemption de visa envers les ressortissants d'un pays tiers déterminé. Si tel est le cas, l'évaluation de la Commission devra prendre en compte des facteurs tels que le nombre d'États membres touchés, l'incidence globale de ces accroissements sur la situation migratoire dans l'Union européenne ainsi que les conséquences d'une telle suspension pour les relations extérieures de l'UE. Si la Commission venait à décider que des mesures sont nécessaires, elle suspendrait l'exemption de visa pendant une période de 6 mois¹⁴⁶.

Le programme de Stockholm, qui a défini le cadre des actions relatives aux affaires intérieures de 2010 à 2014 est ainsi proche de son terme. L'heure est donc venue de redéfinir les priorités en matière de liberté, sécurité et justice. Après trois programmes successifs (en incluant le Programme de Tampere de 2000 à 2004 et le Programme de La Haye de 2005 à 2009), la Commission semble vouloir s'écarter de ces cycles de plus en plus prescriptifs et s'orienter pour la phase post-Stockholm vers une déclaration d'orientations stratégiques moins détaillées. La Commission européenne a ainsi publié le 11 mars 2014 une communication¹⁴⁷ visant à contribuer aux orientations stratégiques concernant la poursuite de la planification législative et opérationnelle, lesquelles doivent être adoptées en principe par le Conseil européen de juin 2014¹⁴⁸.

146 — Cette action sera prise par le biais d'un acte d'exécution et non par le biais d'actes délégués auquel le Parlement européen aurait eu le droit de s'opposer (comme envisagé en avril 2013). Le Parlement devra simplement être informé.

147 — Commission européenne, « Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité », COM(2014)154 final, 11 mars 2014.

148 — L'adoption de la communication de la Commission étant intervenue tard, il est possible que le Conseil européen ne se prononce qu'en fin d'année, sous la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne.

La politique européenne d'asile post-Stockholm

Le programme de Stockholm a été un important catalyseur de changements et a induit une activité législative abondante. L'enjeu du prochain cycle va être centré sur la confrontation de ces règles avec leur mise en place en pratique. Ainsi, pour de nombreux acteurs (dont le Bureau européen d'appui en matière d'asile - BEA), l'un des premiers objectifs de cette phase doit être la transposition cohérente de la législation en matière d'asile ainsi que sa consolidation et sa codification quand cela est nécessaire¹⁴⁹.

En matière de migration en général, si la Commission suggère des mesures permettant d'optimiser le potentiel des migrants qui séjournent déjà de manière régulière dans les États membres, elle affiche également clairement la priorité à donner aux efforts de retour volontaire. La Commission propose ainsi d'examiner la question d'une assistance européenne au retour volontaire et de mesures de réintégration. La poursuite de la coopération avec les pays tiers pour garantir l'entière exécution d'obligations de réadmission, ainsi que la conclusion de nouveaux accords de réadmission avec d'autres pays d'origine, sont également clairement énoncées comme des objectifs dans cette communication.

En matière d'asile, la Commission prend la liberté de proposer une mesure qui n'a guère suscité l'adhésion des États membres jusqu'à présent : l'édiction de règles sur la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile et l'institution d'un « *cadre pour le transfert de protection dans le droit-fil de l'objectif du traité relatif à la création d'un statut uniforme valable dans toute l'Union européenne* »¹⁵⁰. En outre, pour la Commission, afin de parvenir à une répartition plus équitable des responsabilités entre les États membres, l'Union européenne pourrait explorer la piste d'une mise en commun des lieux

149 — Présidence grecque de l'Union européenne, « Le futur des agendas justice et affaires intérieure – Questions et réponses », MEMO/14/174, 11 mars 2014 (en anglais).

150 — Commission européenne, « Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité », *Op. cit.*

d'accueil en cas d'urgence, afin qu'aucun pays ne soit confronté à une surpopulation tandis que d'autres disposent de capacités de réserve.

Consciente du besoin d'information induit par le mécanisme d'alerte précoce, de préparation et de gestion des crises¹⁵¹, la Commission a annoncé également la nécessité de travailler sur l'accroissement du flux d'informations que les États membres transmettront à la Commission et au BEA sur les situations en cours et sur les éventuelles lacunes potentiellement génératrices d'une crise. Autre élément important, la Commission propose d'améliorer la préparation de l'UE face aux flux entrants massifs en évaluant le cadre en vigueur sur la protection temporaire¹⁵² et, le cas échéant, en le modifiant afin d'en faire un instrument souple et plus pratique.

Enfin, par ces propositions stratégiques, la Commission espère accroître l'engagement de l'Union européenne en matière de réinstallation, et propose la mise en place de procédures d'entrées protégées (permettant aux personnes de faire une demande de protection internationale dans les ambassades par exemple) qui présupposeraient l'adoption d'une approche coordonnée en matière de visas humanitaires et l'élaboration de lignes directrices communes.

Certaines de ces pistes de réflexions sont encourageantes pour l'avenir de la politique européenne d'asile, même s'il est peu probable que le Conseil européen se laisse convaincre aisément.

À défaut de progrès résultant de la révision ou de l'adoption de nouveaux instruments, certaines avancées en matières de protection des droits des demandeurs d'asile en Europe peuvent passer par l'évolution constante de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

151 — Règlement Dublin III, *Op.cit.*, art. 33

152 — Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

5 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2013

La Cour européenne des droits de l'Homme¹⁵³ occupe historiquement une place déterminante dans le contentieux de l'asile et de l'immigration en Europe. Si cette observation est toujours d'actualité en 2013, on ne peut que constater parallèlement l'augmentation du volume de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), qui joue de plus en plus son rôle d'interprétation du droit européen¹⁵⁴ et d'encadrement de l'action des États membres¹⁵⁵. La CJUE s'est ainsi prononcée en 2013 et début 2014 sur l'application du règlement Dublin II, de la directive Qualification et de la directive Accueil, en précisant les droits et garanties prévus par ces textes

Interprétations de l'application du règlement Dublin II

Responsabilité du dernier État dans lequel un demandeur d'asile mineur non accompagné a fait sa demande

Dans son arrêt rendu en juin 2013 dans l'affaire *MA, BT, DA contre Secretary of State for the Home Department*¹⁵⁶, la CJUE a eu à traiter de l'identification de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée par un mineur non accompagné, dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire de l'Union, et qui a déposé une demande d'asile dans plusieurs États membres.

153 — Compétente pour statuer sur des requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention européenne des droits de l'Homme.

154 — Mécanisme d'interprétation préjudicielle du droit européen à l'attention du juge national.

155 — Indication aux États membres de la manière dont les normes doivent être utilisées et édition de lignes directrices.

156 — CJUE, 6 juin 2013, *MA, BT, DA vs Secretary of State for the Home Department*, Affaire C-648/11

Dans cette affaire, deux mineurs de nationalité érythréenne (MA et BT) et un mineur de nationalité irakienne (DA) ont demandé l'asile au Royaume-Uni. Aucun membre de leurs familles ne se trouvait légalement dans un autre État membre de l'Union. Les autorités britanniques ont constaté qu'ils avaient déjà présenté des demandes d'asile dans d'autres États membres, à savoir en Italie (MA et BT) et aux Pays-Bas (DA). Dès lors, il avait été décidé de transférer les mineurs vers ces États, ceux-ci étant considérés comme responsables de l'examen de leurs demandes d'asile. En effet, en l'absence d'un membre de la famille, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile, sans que le règlement ne précise s'il s'agit de la première demande déposée ou celle qu'il a déposée en dernier lieu.

Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que, lorsqu'un mineur non accompagné, dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire de l'Union européenne, a déposé des demandes d'asile dans plus d'un État membre, l'État membre responsable pour l'examiner est celui où le mineur se trouve, après y avoir déposé une demande (donc le dernier).

Obligation d'identifier un autre État membre responsable en cas de transfert Dublin impossible

En novembre 2013, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un arrêt dans l'affaire *Bundesrepublik Deutschland contre Kaveh Puid*¹⁵⁷ en réponse à une question préjudicielle posée par une juridiction allemande portant sur les modalités de l'identification d'un autre État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile lorsqu'un État membre ne peut transférer un demandeur d'asile vers l'État en principe compétent pour examiner sa demande en raison d'un risque de violation de ses droits fondamentaux dans ce dernier¹⁵⁸.

157 — CJUE, Grande chambre, 14 nov. 2013, *Bundesrepublik Deutschland contre Kaveh Puid*, Affaire C 4/11

158 — Comme c'est le cas en Grèce actuellement.

M. Puid, ressortissant iranien, était arrivé irrégulièrement en Allemagne en transitant par la Grèce. Sa demande d'asile présentée en Allemagne a été déclarée irrecevable au motif que, en vertu du règlement, la Grèce était l'État membre compétent pour examiner sa demande. M. Puid a introduit un recours en annulation de la décision de rejet de sa demande, qui a été accueilli par le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main. Cette juridiction avait considéré que, au regard des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement des demandes d'asile en Grèce, l'Allemagne était tenue d'examiner la demande¹⁵⁹. C'est dans ce contexte que la Cour administrative du Land de Hesse¹⁶⁰ a demandé à la CJUE des précisions concernant la désignation de l'État qui doit examiner la demande d'asile.

Dans cet arrêt, la Cour de Justice de l'Union européenne a rappelé qu'un État membre est tenu de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre initialement désigné comme responsable lorsque celui-ci connaît des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil. À cet égard, la Cour a relevé que, face à une telle situation, un État membre peut, en vertu du règlement, décider d'examiner la demande lui-même. En revanche, la Cour a précisé que, si cet État ne souhaite pas se prévaloir de cette faculté, il n'était pas tenu d'examiner la demande. Dans ce cas, il doit identifier un État membre responsable de l'examen de la demande d'asile en poursuivant l'examen des critères énoncés dans le règlement. Cependant, la Cour a également souligné que l'État membre dans lequel se trouve le demandeur d'asile doit veiller « *à ne pas aggraver la situation de violation des droits fondamentaux de ce demandeur par une procédure de détermination de l'État membre responsable d'une durée déraisonnable* »¹⁶¹. Par conséquent, selon la Cour, il lui incombe au besoin d'examiner lui-même la demande.

159 — M. Puid s'était alors vu reconnaître la qualité de réfugié par les autorités allemandes.

160 — Saisie d'un appel à l'encontre de la décision du Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

161 — CJUE, Bundesrepublik Deutschland contre Kaveh Puid, Arrêt C 4/11, §35

Interprétations de la directive Qualification

Les demandeurs d'asile homosexuels peuvent constituer un groupe social spécifique susceptible d'être persécuté en raison de leur orientation sexuelle

Dans le cadre d'une réponse à une question préjudicielle dans l'affaire *X, Y et Z contre Minister voor Immigratie en Asiel*, la Cour de Justice de l'Union européenne a été saisie par le Conseil d'État hollandais pour déterminer si les ressortissants de pays tiers qui sont homosexuels pouvaient être considérés comme formant un « certain groupe social » au sens de la directive Qualification. Dans cette affaire, X, Y et Z étaient des ressortissants respectivement de Sierra Leone, d'Ouganda et du Sénégal. Ils souhaitent obtenir le statut de réfugié aux Pays-Bas en faisant valoir qu'ils craignent d'être persécutés dans leurs pays d'origine sur le fondement de leur orientation sexuelle¹⁶².

Dans son arrêt du 7 novembre 2013, la Cour a admis que l'existence d'une législation pénale qui vise spécifiquement les personnes homosexuelles permet de constater que ces personnes constituent un groupe à part, perçu par la société environnante comme étant différent. Cependant, pour qu'une violation des droits fondamentaux constitue une persécution au sens de la convention de Genève, la CJUE a rappelé que la violation doit atteindre un certain niveau de gravité¹⁶³. Dans ce contexte, la seule existence d'une législation pénalisant des actes homosexuels ne saurait être considérée comme une atteinte à ce point grave pour considérer qu'elle constitue une persécution au sens de la directive Qualification. En revanche, selon la Cour, une peine d'emprisonnement qui pénalise des actes homosexuels est susceptible, à elle seule, de constituer un acte de persécution pourvu qu'elle soit effectivement appliquée en pratique.

162 — Dans ces trois pays, les actes homosexuels constituent des infractions pénales et peuvent conduire à des sanctions graves, allant de lourdes amendes à la réclusion à perpétuité dans certains cas.

163 — Ainsi, toute violation des droits fondamentaux d'un demandeur d'asile homosexuel n'atteint pas nécessairement ce niveau de gravité.

L'existence d'un conflit armé interne doit être constatée indépendamment de l'intensité des affrontements, du niveau d'organisation des forces armées ou de la durée du conflit

En réponse à un renvoi préjudiciel émanant du Conseil d'État belge dans l'affaire *Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*¹⁶⁴, la Cour de Justice de l'Union européenne a eu à clarifier les éléments de définition d'un conflit armé interne qui appelle l'octroi d'une protection subsidiaire en vertu de la directive Qualification¹⁶⁵.

En 2008 et 2010, M. Diakité, un ressortissant guinéen, a demandé à bénéficier d'une protection internationale en Belgique, arguant qu'il avait été victime d'actes de violence en Guinée suite à sa participation aux mouvements de protestation contre le pouvoir en place. L'octroi de la protection subsidiaire à M. Diakité a été rejeté au motif qu'un conflit armé interne, tel qu'entendu en droit international humanitaire, faisait défaut en Guinée. Dans ces circonstances, le Conseil d'État a saisi la CJUE pour savoir si la notion de conflit armé interne devait être interprétée de façon autonome par rapport à la définition retenue en droit international humanitaire et, dans l'affirmative, selon quels critères cette notion devait être appréciée.

La Cour a constaté que la notion de conflit armé interne est propre à la directive Qualification et ne trouve pas directement écho dans le droit international humanitaire, celui-ci ne connaissant que des « conflits armés ne présentant pas un caractère international ». Le régime de la protection subsidiaire n'étant pas prévu en droit international humanitaire, ce dernier n'identifie pas les situations dans lesquelles une telle protection est nécessaire. La Cour a donc conclu que la notion de conflit armé interne devait être interprétée de manière autonome.

La Cour a également précisé que l'expression « conflit armé interne » vise une situation dans laquelle « *les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou dans laquelle deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent* »¹⁶⁶. La Cour a rappelé que, dans

164 — CJUE, 30 jan. 2014, *Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Affaire C-285/12

165 — Directive Qualification, *Op. cit.*, art. 15.C)

166 — CJUE, *Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, *Op. cit.*, §28

le régime institué par la directive Qualification, l'existence d'un conflit armé ne peut conduire à l'octroi de la protection subsidiaire que si le degré de violence aveugle atteint un niveau tel que le demandeur court un risque réel de subir des menaces graves et individuelles contre sa vie ou sa personne du seul fait de sa présence sur le territoire concerné. À cet égard, la Cour a précisé que « *plus le demandeur est éventuellement apte à démontrer qu'il est affecté spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, moins sera élevé le degré de violence aveugle requis pour qu'il puisse bénéficier de la protection subsidiaire (arrêt Elgafaji, point 39)* »¹⁶⁷. La Cour a ainsi conclu qu'il n'est pas nécessaire que le constat de l'existence d'un conflit armé soit subordonné à l'intensité des affrontements armés, au niveau d'organisation des forces armées, ni à la durée du conflit.

Interprétation de la directive Accueil

L'allocation financière accordée aux demandeurs d'asile doit permettre à ceux-ci de trouver, le cas échéant, un logement sur le marché locatif privé

La cour du travail de Bruxelles a saisi la CJUE dans l'affaire *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile/ Selver Saciri e.a.*¹⁶⁸, afin de savoir si un État membre qui octroie les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières (et non en nature) est tenu de les accorder dès l'introduction de la demande d'asile et s'il doit s'assurer que le montant de ces allocations est de nature à permettre aux demandeurs d'asile d'obtenir un logement.

Suite à leur demande d'asile en Belgique en octobre 2010, l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) avait informé la famille Saciri de l'impossibilité de lui fournir une structure

¹⁶⁷ — *Ibid.*, §31

¹⁶⁸ — CJUE, 27 fév. 2014, Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile/ Selver Saciri e.a, Affaire C-79/13

d'accueil et l'a dirigée vers le centre public d'action sociale de Diest (l'« OCMW »). N'ayant pas pu obtenir un hébergement et n'étant pas en mesure de payer un loyer dans le marché locatif privé, la famille Saciri avait introduit auprès de l'OCMW une demande d'aide financière qui lui a été refusée au motif qu'elle relevait des structures d'accueil gérées par Fedasil.

Dans son arrêt du 27 février 2014, la Cour a relevé qu'il ressort du considérant 7 de la directive Accueil que celle-ci vise à établir des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres. Il en découle pour la Cour que, si l'importance de l'aide financière octroyée est déterminée par chaque État membre, *« lorsqu'un État membre a opté pour la fourniture des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location »*¹⁶⁹ (ce logement ne pouvant cependant pas être choisi selon la convenance personnelle du demandeur). L'État membre doit ainsi adapter les conditions d'accueil aux besoins particuliers du demandeur afin, notamment, de préserver l'unité familiale et de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁷⁰.

La juridiction de renvoi demandait également si, en cas de saturation des structures d'hébergement, les États membres peuvent renvoyer les demandeurs d'asile vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale. À ce sujet, la Cour déclare que les allocations financières peuvent être versées par l'intermédiaire de tels organismes, pour autant que ceux-ci assurent aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par la directive. Autrement dit, la saturation des réseaux d'accueil ne saurait justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes.

169 — CJUE, 27 fév. 2014, Saciri, *Op. cit.* §42

170 — Le montant de l'allocation doit ainsi permettre aux enfants mineurs d'être logés avec leurs parents.

chapitre trois

l'asile en france



Plateforme d'accueil de Lyon © Michel Djaoui

1 • L'accès au territoire et à la procédure

La hausse du nombre de demandes d'asile constatée à l'échelle mondiale ainsi qu'au sein de l'Union européenne est également importante sur le territoire français. Dans ce contexte, la notion de « pays d'origine sûr » continue à être utilisée comme un outil de régulation des demandes. L'accès à la procédure demeure par ailleurs difficile pour les étrangers demandant l'asile à la frontière, ou lorsqu'une mesure d'éloignement est mise en œuvre en centre de rétention.

Panorama statistique de la demande d'asile en France

La demande d'asile au plus haut niveau depuis 2004¹⁷¹

La France conserve sa place de deuxième pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne derrière l'Allemagne, et se situe au 10^{ème} rang européen si l'on rapporte le nombre de demandeurs à la population du pays.

171 — OFFRA, *Rapport d'activité 2013*, 28 avril 2014

En 2013, 66 251 demandes de protection internationale ont été formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)¹⁷². Un total de 45 925 dossiers de première demande ont été enregistrés sur l'ensemble de l'année si l'on retire les mineurs accompagnants (14 536), dont la demande est traitée concomitamment à celle de leurs représentants légaux, et les demandes de réexamen (5 790), qui font l'objet d'un examen moins lourd pour l'OFPRA. Les femmes représentent 35,9% des demandeurs et sont majoritaires pour certaines nationalités (République dominicaine, Angola, Nigéria, Russie, Chine...).

OFPRA – Demandes de protection internationale 2012-2013

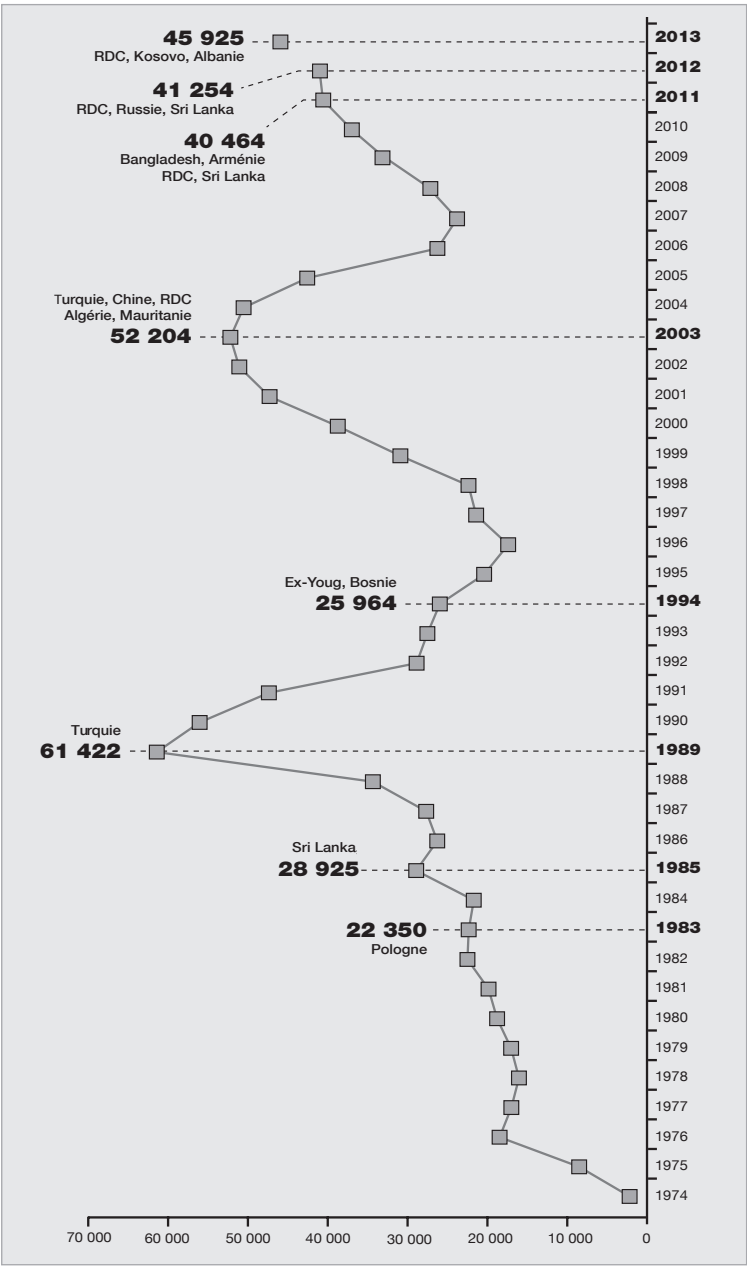
	2013	2012	Évolution 2012-2013
Premières demandes	45 925	41 254	+11%
Réexamens	5 790	6 213	-7%
Mineurs accompagnants	14 536	14 001	+4%
TOTAL Demandes d'asile	66 251	61 468	+8%
TOTAL Demandes d'asile hors mineurs accompagnants	51 715	47 467	+9%
TOTAL premières demandes (min. acc. inclus)	60 461	55 255	+9%

Source : OFPRA

L'année 2013 constitue la sixième année consécutive de hausse avec 7,8% de demandes en plus par rapport à l'année 2012. Concernant les premières demandes, la hausse est de 11% par rapport à 2012 et de 9% si l'on ne prend pas en compte les mineurs accompagnants dont le nombre est resté stable d'une année sur l'autre. Le nombre de premières demandes est à son plus haut niveau depuis 2004.

172 — Les demandes d'apatridie (227 en 2013) sont comptabilisées par l'OFPRA dans les statistiques relatives à la protection internationale. Sur l'apatridie, voir *infra* Chapitre 4.4.

1974 - 2013 : Évolution du nombre des premières demandes d'asile*



* hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

La République démocratique du Congo demeure le premier pays de provenance des demandeurs

Comme en 2013, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile est la République démocratique du Congo (RDC), avec un nombre de demandeurs stable. La liste des dix premiers pays d'origine a en revanche subi des modifications avec l'apparition du Bangladesh (du 14^e au 4^e rang) et de la Guinée (du 12^e au 7^e rang), remplaçant la Turquie (du 7^e au 11^e rang) et l'Arménie (du 10^e au 17^e rang). Les progressions importantes de certaines nationalités s'expliquent par la dégradation de la situation dans ces pays d'origine, comme c'est le cas en Syrie¹⁷³ (+95% de demandes) ou au Mali (+135%). D'autres hypothèses peuvent être avancées comme le retrait du Bangladesh (+ 192%) de la liste des pays sûrs en mars 2013¹⁷⁴ ou encore la libéralisation des visas concernant l'Albanie (+95%). Les premières demandes de personnes originaires du Sri Lanka (-27%), de Mauritanie (-21%), d'Arménie et de Turquie (-19% pour ces deux pays) sont celles qui ont le plus diminué en 2013.

Principaux pays d'origine des primo-arrivants* en 2012

Pays	1 ^{er} demandes 2013 (hors mineurs accompagnants)	Total général (incluant mineurs accompagnants et réexamens)	1 ^{er} demandes 2012 (hors mineurs accompagnants)	Évolution 2012 – 2013 1 ^{er} demandes
Rép. Dém. Congo	3 966	5 581	4 010	-1%
Kosovo	3 514	5 552	2 084	69%
Albanie	3 288	5 066	1 688	95%
Bangladesh	2 921	4 503	999	192%
Russie	2 609	5 131	2 873	-9%
Chine	2 123	2 464	2 035	4%
Guinée	1 891	2 595	1 426	33%
Sri Lanka	1 771	2 949	2 436	-27%
Géorgie	1 757	2 693	1 760	0%

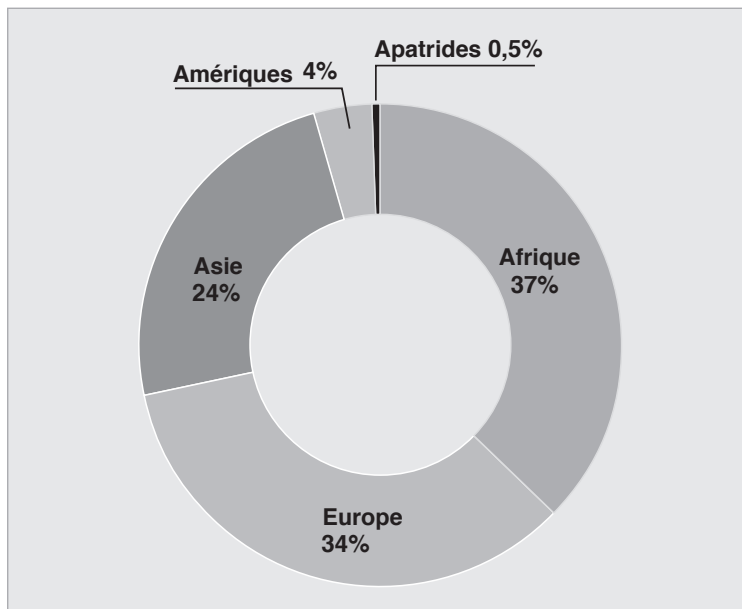
173 — Sur la situation en Syrie, voir *supra* Chapitre 1.2.

174 — Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2012*, p. 115

Pakistan	1 683	1 790	1 860	-10%
Turquie	1 435	1 929	1 768	-19%
Haïti	1 375	1 645	1 464	-6%
Mali	1 357	1 686	578	135%
Arménie	1 241	2 055	1 526	-19%
Algérie	1 219	1 516	989	23%
Nigéria	1 032	1 401	755	37%
Mauritanie	918	1 297	1 163	-21%
Syrie	878	1 314	450	95%
Côte d'Ivoire	784	1 020	776	1%
Soudan	749	898	686	9%
TOTAL top 20	36 511	53 085	27 938	31%
TOTAL général	45 925	66 251	41 254	11%

*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Répartition des premières demandes d'asile* par continent en 2013



*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes concentrent plus de la moitié des demandes

Le détail des demandes par région fait encore apparaître des écarts importants. À titre d'exemple, 436 premières demandes d'asile étaient enregistrées en Limousin en 2013, tandis que 21 758 demandes étaient déposées en Ile-de-France pendant la même période. Cette région demeure au premier rang avec une proportion stable de demandeurs accueillis au regard du total national (41%). La région Rhône-Alpes, avec 11% de la demande nationale comme l'année précédente, demeure un territoire particulièrement impacté par la demande d'asile. Cinq régions ont connu en 2013 une hausse des demandes égale ou supérieure à 25% : le Centre (+25% de premières demandes), la Lorraine (+29%), le Languedoc-Roussillon (+30%), le Nord-Pas-de-Calais (+43%) et la Franche-Comté (+94%)¹⁷⁵. Parmi les cinq régions enregistrant une baisse de la demande, une évolution significative est constatée dans le Limousin (-24%) et en Bourgogne (-26%). Le Rhône est le troisième département d'arrivée (3 425 premières demandes), derrière Paris (7 698) et la Seine-Saint-Denis (3 921).

Les demandes de protection internationale* dans les régions françaises 2012-2013

Région	2012	2013	Évolution 2012-2013	% des demandes nationales (2013)
Alsace	1701	2005	18%	4,4%
Aquitaine	741	920	24%	2%
Auvergne	757	709	-6%	1,6%
Basse normandie	568	557	-2%	1,2%
Bourgogne	1230	907	-26%	2%
Bretagne	1203	1268	5%	2,8%
Centre	1106	1386	25%	3%
Champagne-ardenne	416	470	13%	1%
Corse	4	8	100%	0,01%

175 — La Corse a également connu une évolution importante (+ 100%) mais peu significative au regard du faible nombre de demandes (4 en 2012, 8 en 2013).

Franche comté	363	703	94%	1,5%
Haute normandie	628	666	6%	1,5%
Ile de france	17204	18859	10%	41,3%
Languedoc roussillon	546	708	30%	1,5%
Limousin	381	290	-24%	0,6%
Lorraine	1400	1804	29%	3,9%
Midi pyrénées	885	1060	20%	2,3%
Nord-pas- de-calais	946	1352	43%	3%
Pays-de-la-loire	1620	1776	10%	3,9%
Picardie	773	783	1%	1,7%
Poitou-charentes	364	315	16%	0,7%
Provence-alpes- côte d'azur	1681	1879	12%	4,1%
Rhône-alpes	4462	5101	14%	11,2%
Dom	2204	2122	-4%	4,6%
TOTAL	41091	45698	11%	100%

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

La demande d'asile outre-mer

La baisse constatée l'an dernier se poursuit outre-mer, avec un total de 2187 premières demandes enregistrées (hors mineurs accompagnants) soit 3% de moins qu'en 2012. Les situations sont très diverses entre les territoires : alors qu'en Martinique et en Guadeloupe le nombre de demandes a augmenté respectivement de 29% et de 166%, les trois autres départements ont enregistré moins de demandes que l'année précédente. Mayotte¹⁷⁶ et la Guyane concentrent toujours l'essentiel des demandes (68%) mais dans une moindre mesure que l'année précédente (82%). Le nombre de demandes enregistrées sur l'île de La Réunion demeure extrêmement bas (4 demandes seulement en 2013).

176 — Sur la situation à Mayotte, voir *infra* Chapitre 4.2.

La demande d'asile* outre-mer 2012-2013

Département	2012	2013	Évolution 2012-2013
Guadeloupe	161	428	166%
Guyane	1236	922	-25%
Martinique	207	266	29%
Mayotte	641	567	-12%
Réunion	12	4	-66,7%
TOTAL	2257	2187	3%

* Premières demandes hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Une baisse des demandes de réexamen

L'OFPRA a enregistré 5 790 demandes de réexamen en 2013. Ces demandes sont en diminution de près de 7% par rapport à 2012. La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est passée de 10% à 8,7%.

5,7% des demandes de réexamen sont effectuées par des personnes placées en centre de rétention administrative. Le taux de demandes de réexamen placées en procédure prioritaire (88%) est stable par rapport à l'année précédente (87%).

Des procédures prioritaires qui demeurent importantes

13 254 demandes ont été traitées en procédure prioritaire en 2013. Si ce nombre brut est en hausse par rapport à 2012, une baisse de la part des procédures prioritaires au regard du nombre total de demandes est constatée pour la première fois depuis 2009. Ces procédures représentaient 25,6% du total des demandes en 2013, contre 31,3% en 2012. Les premières demandes représentent 61% de ces procédures (64% en 2012) ; il s'agit généralement de demandeurs originaires de « pays d'origine sûr »¹⁷⁷ (l'Arménie et

177 — Voir *infra* dans ce chapitre.

la Bosnie-Herzégovine affichent le plus de demandes en procédure prioritaire), ou dont il est considéré qu'ils ont volontairement rendu la lecture de leurs empreintes digitales inexploitable. La part des demandes formulées en rétention parmi les procédures prioritaires est de 8%.

L'application du règlement Dublin¹⁷⁸

Le nombre de demandeurs d'asile transférés par application du règlement dit « Dublin II » n'a pas connu de variation notable en 2013 (645 transferts) par rapport à l'année précédente (598 transferts), tout comme le nombre d'accords adressés à la France par les pays européens (3919). Le taux de transfert reste sensiblement identique (16,5 %) mais connaît une chute importante depuis plusieurs années (44,8 % en 2007). Les principaux pays de transfert sont l'Italie, la Belgique, la Pologne et l'Allemagne. Depuis le 1^{er} janvier 2014, un nouveau règlement dit « Dublin III » est applicable dans l'ensemble de l'Europe¹⁷⁹.

Mise en œuvre du règlement Dublin en France, 2013

	Transferts depuis la France France → Europe	Transferts vers la France Europe → France
Demandes	5 903	3 426
Accords	3 919	2 278
Taux d'accord	66,4%	66,5%
Transferts effectifs	645	834
Taux de transfert	16,5%	36,6%

Source : Eurostat

178 — Statistiques issues de l'agence européenne Eurostat.

179 — Voir *supra* Chapitre 2.1.

L'évolution de la liste des « pays d'origine sûrs »

L'inscription d'un pays sur la liste des « pays d'origine sûrs », notion définie par le droit français et par le droit européen¹⁸⁰, a d'importantes conséquences sur le déroulement de la procédure pour les ressortissants d'un pays placé sur cette liste, composée de dix-sept pays au 30 avril 2014¹⁸¹. Si le placement en procédure prioritaire devrait être examiné au cas par cas, il s'avère que cette procédure a été appliquée dans 91,5% des cas pour ces pays en 2013¹⁸² : cela implique en théorie que les demandeurs ne sont pas admis au séjour, qu'ils ne peuvent solliciter un hébergement dans le cadre du dispositif national d'accueil et que leur éventuel recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'est pas suspensif de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Le taux d'accord pour les pays d'origine sûrs était de 6,2% en 2013, soit deux fois moins que le taux moyen d'admission (12,8%).

L'ajout de trois nouveaux pays en décembre 2013 : Albanie, Géorgie, Kosovo

Par une décision du 16 décembre 2013, le Conseil d'administration de l'OFPRA a décidé d'ajouter trois pays à la liste des pays d'origine sûrs. On rappellera qu'en l'absence de liste européenne commune, de grandes disparités existent d'un pays européen à l'autre : 26 pays sont par exemple considérés comme sûrs pour le Royaume-Uni, contre un seul pour l'Irlande.

L'élargissement de cette liste doit reposer sur un examen de la situation de chaque pays au regard du « *respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »¹⁸³ mais les ajouts récents

180 — Code de l'entrée et du séjour des étrangers, et du droit d'asile (CESÉDA), Article L.741-4, 2° ; Directive 2005/85/CE, *Op.cit.*, art. 30 ; Le Conseil d'État a par ailleurs annulé le 26 mars 2012 le placement de l'Albanie et du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs sur la base notamment de « *l'instabilité du contexte politique et social* ».

181 — Au 30 avril 2014, la liste était composée de 17 pays : l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Île Maurice, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Serbie et la Tanzanie.

182 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 64

183 — CESÉDA, Article L.741-4, 2°

ont surtout constitué un outil de régulation face à l'augmentation du nombre de demandeurs ressortissants d'un pays. Le Conseil d'État a annulé régulièrement des ajouts de pays en considérant que les conditions légales n'étaient pas réunies : retraits de l'Albanie et du Niger en 2008, de la Turquie, de l'Arménie, de Madagascar et du Mali (pour les femmes) en 2010, du Bangladesh en 2013. En mars 2012, suite à un recours introduit notamment par Forum réfugiés-Cosi, le Conseil d'État avait annulé la décision de placement de l'Albanie et du Kosovo, aujourd'hui de nouveau sur la liste.

Dans ce contexte, l'appréciation portée sur l'évolution de la situation des pays ajoutés porte pour le moins à discussion : vendettas non punies par les autorités en Albanie, maintien d'une force internationale d'interposition de l'OTAN au Kosovo, insécurité dans plusieurs régions séparatistes en Géorgie¹⁸⁴ etc. Ces éléments géopolitiques sont développés, parmi d'autres, dans le cadre d'un recours en annulation qu'a déposé Forum réfugiés-Cosi auprès du Conseil d'État en février 2014 pour contester l'inscription de ces trois pays sur la liste.

On constate par ailleurs pour ces trois pays un faible taux d'admission à l'OFPPA (entre 2,5 et 4,1% en 2013), mais un nombre de décisions de protection bien plus important devant la CNDA (390 accords pour ces trois nationalités) qu'en première instance (209 accords). Le taux global d'admission pour ces pays passe ainsi à 9% en incluant les décisions de la CNDA. Cette donnée prend toute son importance au regard du caractère non suspensif du recours pour les pays d'origine sûrs, celui-ci étant généralement examiné dans le cadre d'une procédure prioritaire. Aussi, le maintien de ces pays sur la liste des pays d'origine sûrs aurait pour conséquence, en atténuant les possibilités de recours, de réduire les possibilités de voir reconnaître les persécutions invoquées par les demandeurs¹⁸⁵.

184 — Sur la situation en Géorgie, voir *supra* Chapitre 1.2.

185 — En pratique, les demandeurs sont rarement éloignés du territoire pendant la durée du recours. Cependant, une circulaire du ministère de l'Intérieur relatives aux priorités 2014 dans la « lutte contre l'immigration irrégulière » invite les Préfets à s'assurer « que des OQTF soient prises dès le refus opposé par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPA) en cas d'examen de la demande selon la procédure prioritaire » (11 mars 2014, NOR : INTK1400684C).

Le retrait de l'Ukraine en mars 2014

Dans une délibération du 26 mars 2014, publiée au Journal officiel du 18 avril 2014, le Conseil d'administration de l'OFPRA a décidé, au regard de la dégradation que connaît ce pays, de retirer l'Ukraine de la liste des pays d'origine sûrs, portant leur nombre à dix-sept. Dès lors, les demandes d'asile des ressortissants ukrainiens doivent être traitées en procédure normale.

En raison de l'insécurité générale dans certaines parties du territoire et des atteintes aux droits fondamentaux qui peuvent y être constatées, l'Ukraine n'entrait assurément plus dans le cadre des critères posés par les droits français et européen. Dès le 5 mars, suivant une recommandation du Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies, le ministère de l'Intérieur avait demandé aux préfets de traiter les demandes d'asile ukrainiennes en procédure normale¹⁸⁶.

Bien que rapide, cette suspension en deux temps (ministère puis OFPRA) illustre cependant les limites du mécanisme de retrait, en l'absence de véritable procédure d'urgence face aux développements brusques pouvant intervenir dans un pays placé sur la liste.

La nécessité d'une adaptation du concept de pays d'origine sûr

La nouvelle directive Procédures¹⁸⁷, dans son article 37, fait obligation aux États membres de réexaminer régulièrement la situation dans les pays considérés comme sûrs. Le législateur français devra prendre en compte cette exigence et adopter par ailleurs la définition européenne explicitée dans l'annexe de la directive. Cette définition prévoit qu'il doit être démontré que, « *d'une manière générale et uniformément, il n'est jamais recouru dans ces pays à la persécution (...), ni à la torture*

186 — Ministère de l'intérieur, « Note d'information du 5 mars 2014 relative à la suspension de l'application, à l'égard de demandeurs d'asile de nationalité ukrainienne, de la procédure d'examen prioritaire en application de l'article L. 741-4 (2o) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) », Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur n°2014-04

187 — Sur le nouveau régime d'asile européen commun, voir *supra* Chapitre 2.3.

ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne »¹⁸⁸.

Le rapport parlementaire sur la réforme de l'asile rendu public en novembre 2013¹⁸⁹ formule plusieurs propositions visant à revoir la procédure concernant les pays d'origine sûrs : révision des conditions d'adoption de cette liste pour mieux garantir la transparence et le sérieux du processus d'adoption, mise en place de mécanismes permettant la suspension ou la radiation en urgence de certains pays lorsque des évolutions soudaines le justifient, et possibilité pour l'OFPRA de reclasser en procédure normale des demandes orientées en procédure prioritaire lorsque la situation individuelle le justifie.

Dans le cadre de la réforme de l'asile, il paraît ainsi nécessaire de redonner du sens à la notion de « pays d'origine sûr », sans aboutir à une baisse préjudiciable des garanties procédurales pour les personnes originaires de ces pays.

188 — Directive 2013/32/UE, *Op. cit.* Annexe 1

189 — Valérie LETARD, Jean Louis TOURAINE, *Rapport sur la réforme de l'asile*, remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013. Disponible sur : www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Concertation-sur-l-asile/Remise-du-rapport-sur-la-reforme-de-l-asile (dernière visite le 01 avril 2014)

L'asile en zone d'attente

Dans le respect du principe de non refoulement consacré par la Convention de Genève¹⁹⁰, les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation aux frontières. Cette demande d'admission au titre de l'asile à la frontière peut ainsi être formulée dans le cadre de la zone d'attente, un espace privatif de liberté où sont placés les ressortissants étrangers n'étant pas admis sur le territoire français¹⁹¹.

L'étranger est auditionné par l'OFPRA qui doit apprécier si la demande n'est pas « manifestement infondée », afin de rendre un avis au ministère de l'Intérieur. C'est ce dernier qui pourra autoriser l'entrée sur le territoire au titre de l'asile : l'étranger se voit alors délivrer un sauf-conduit valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile dans le cadre du droit commun. Le rejet d'une demande d'admission au titre de l'asile est susceptible d'appel dans les 48 heures¹⁹².

En 2013, l'OFPRA a enregistré 1346 demandes d'admissions au titre de l'asile à la frontière. Cela représente une baisse de 39% par rapport à l'année 2012. Cette variation très importante, qui place l'asile à la frontière à son plus bas niveau des dix dernières années, pourrait s'analyser au regard de l'évolution globale des placements en zone d'attente, mais ces statistiques ne sont pas disponibles. Les demandes se concentrent principalement sur les aéroports de Roissy (83,2% des demandes) et d'Orly (10,1%). Le port de Marseille est la seule zone d'attente hors aéroport où des demandes d'asile ont été enregistrées (11 demandes en 2013).

Le premier pays d'origine des demandeurs est la République démocratique du Congo. Les pays d'Afrique, qui représentent 68% de l'ensemble des demandes, et d'Asie (25,5% des demandes) regroupent

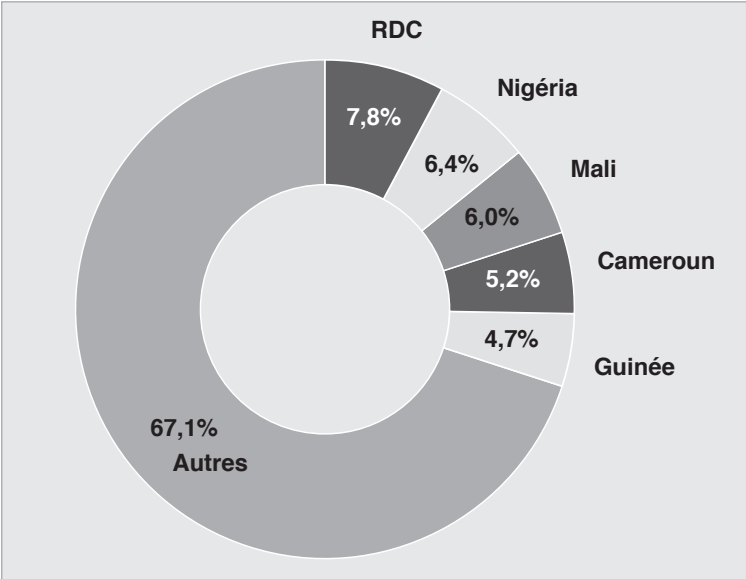
190 — Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951, article 33

191 — ANAFE, *Qu'est ce qu'une zone d'attente ?*. Disponible sur : <http://www.anafe.org/spip.php?article188> (dernière visite le 27 mars 2014)

192 — Sur la procédure de demande d'admission au titre de l'asile voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2012*, p. 111. Voir également CESEDA, art. R.213-2

ensuite la liste des principales nationalités : Nigériens, Maliens, Camerounais, Guinéens, Syriens, Centrafricains, Ivoiriens, Sri-lankais et Philippins. Les femmes représentent 37% des demandes, et les mineurs non accompagnés, 3,9% (49 demandes).

Demandes d'admission au titre de l'asile en zone d'attente, 2013



Source : OFPRA

L'OFPRA a rendu 1262 avis - ce qui représente 94% des demandes (les autres demandeurs ayant été admis sur le territoire pour un autre motif avant examen de la demande d'asile) -, dans un délai moyen de 1,33 jour après le dépôt de la demande. 214 personnes ont été admises au titre de l'asile, ce qui représente 17% des avis rendus par l'OFPRA, soit le plus haut niveau de protection depuis 2010. Les Syriens, les Palestiniens, les Somaliens et les Afghans sont les plus représentés parmi ces personnes admises. Les mineurs isolés étrangers, à l'origine de 49 demandes d'asile, ont reçu un taux d'avis positif de 22,4%, soit 4 points de plus que l'année précédente.

Évolution des demandes d'asile à la frontière, 2006-2013

	Nbre de demandes enregistrées	Nbre de décisions OFPRA	Taux d'admission au titre de l'asile
2006	2 984	2 556	21,8%
2007	5 123	3 598	44,6%
2008	5 992	4 409	31,1%
2009	3 285	2 796	26,8%
2010	2 624	2 184	25,8%
2011	2 430	1 857	10,1%
2012	2 223	1 954	13,1%
2013	1 346	1 262	17%

Source : OFPRA

L'accès à la demande d'asile pour les personnes fuyant les persécutions est rendu difficile par la mise en place de mesures destinées à contrôler ou à freiner les arrivées de migrants originaires de zones de conflits. En imposant des visas de transit aéroportuaire aux personnes souhaitant transiter par la France pour rejoindre un autre État¹⁹³, les autorités limitent la possibilité qu'une demande d'asile soit formulée lors du passage par l'aéroport français. Certaines pratiques précédant le placement en zone d'attente peuvent également constituer des atteintes au droit d'asile, lorsqu'un refoulement à la frontière est prononcé avant l'enregistrement d'une demande d'asile ou avant l'information sur ce droit.

193 — Une telle mesure a par exemple été imposée aux Syriens au début de l'année 2013.

Janvier 2014 - Mort d'un jeune Guinéen demandeur d'asile au port de Marseille

Le 10 janvier 2014, deux ressortissants guinéens sont interpellés par les autorités françaises lors de l'arrivée au port de Marseille d'un navire italien à bord duquel ils voyageaient clandestinement. La police aux frontières (PAF) les amène à terre et leur notifie un refus d'entrée sur le territoire. Les deux Guinéens formulent le souhait de solliciter l'asile en France, mais aucune demande n'est enregistrée. La PAF les remet à bord du bateau sans procéder à un placement en zone d'attente. Alors que le bateau quitte le port de Marseille, les deux hommes décident de se jeter à l'eau pour regagner la terre ferme. Tandis que l'un se noie dans les eaux françaises, l'autre parvient à gagner le rivage. Après quelques jours en zone d'attente, ce dernier est admis sur le territoire au titre de l'asile et peut formuler sa demande auprès de l'OFPRA. Une enquête sur les circonstances ayant mené à la mort d'un demandeur d'asile sans que sa demande ne soit prise en compte a été confiée à la gendarmerie maritime.

La procédure d'asile en zone d'attente reste marquée par plusieurs préoccupations qui n'ont pas évolué en 2013 : confidentialité des entretiens OFPRA, interprétation aléatoire de la notion de « demande manifestement infondée » qui se confond parfois avec un examen sur le fond, procédures difficiles à comprendre et à mettre en œuvre en raison d'un accompagnement juridique réduit en zone d'attente¹⁹⁴. Au regard des conditions d'accueil en zone d'attente pour les mineurs isolés étrangers, ceux-ci se trouvent « *dépourvus de la capacité de préparer leur dossier comme il se doit* »¹⁹⁵.

194 — Pour plus de précisions, voir ANAFE, *Le dédale de l'asile à la frontière*, décembre 2013.

195 — Human rights watch, « France : les mineurs non accompagnés se retrouvent bloqués aux frontières », Communiqué de presse, 8 avril 2014.

Avril 2013 - L'appréciation d'une demande d'asile jugée « manifestement infondée » remise en cause par le tribunal administratif.

Un ressortissant algérien se disant persécuté en raison de son orientation sexuelle et de son initiative visant à créer une association de défense des homosexuels en Algérie, placé en zone d'attente à Marseille, se voit refuser le 3 avril 2013 son admission au titre de l'asile. Dans une décision du 5 avril 2013, le tribunal administratif de Marseille estime que le récit du demandeur d'asile est « personnalisé et circonstancié, assorti de documents divers, [qu'il] n'apparaît pas incohérent et n'est pas entaché de contradictions ». Il est donc jugé que le ministre de l'Intérieur a commis une erreur manifeste d'appréciation, et l'intéressé est autorisé à entrer en France pour y demander l'asile¹⁹⁶.

Le recours contre une décision de refus d'admission au titre de l'asile, suspensif depuis 2007, n'est plus examiné systématiquement par le tribunal administratif de Paris. Le tribunal administratif compétent est celui situé dans le ressort duquel se trouve la zone d'attente, comme l'a confirmé le décret du 13 août 2013¹⁹⁷, ce qui permet de faciliter la présence du demandeur d'asile à l'audience.

Le recours est cependant difficile à mettre en œuvre, en particulier au regard du délai réduit de 48h et de l'accès restreint à une assistance juridique¹⁹⁸.

196 — Tribunal administratif de Marseille, 8 avril 2013, n° 1302371.

197 — Décret n°2013-730 portant modification du code de justice administrative, art. 12

198 — A ce sujet, le Contrôleur général des lieux de privation de libertés, dans son rapport annuel 2013 (p.14) formule comme proposition pour la zone d'attente que « *le cadre matériel doit préserver le secret et la confidentialité qui s'attache aux fonctions de conseil des étrangers maintenus* ».

Novembre 2013 – La police tente de renvoyer un demandeur d’asile érythréen pendant le délai de recours

Le 27 novembre 2013, un ressortissant érythréen arrivant de Bahreïn est placé en zone d’attente à Roissy. Sa demande d’admission au titre de l’asile est rejetée le lendemain. Alors que la loi prévoit qu’il ne peut être éloigné pendant un délai de 48h suivant la notification du refus d’entrée sur le territoire français au titre de l’asile, afin de permettre l’exercice d’un recours devant le tribunal administratif, la police aux frontières tente de le faire embarquer le 29 novembre à destination de son pays de provenance. Le demandeur d’asile refuse d’embarquer, mais la durée de la procédure faisant suite à ce refus l’empêche de saisir le tribunal administratif. Le juge des libertés et de la détention, statuant le 30 novembre 2013, décide de libérer le requérant au regard des graves manquements constatés aux textes nationaux et internationaux¹⁹⁹.

199 — ANAFE, « Zone d’attente de l’aéroport de Roissy : la France tente de refouler illégalement un demandeur d’asile érythréen », communiqué de presse, 3 déc. 2013.

L'asile en rétention

Les étrangers placés en centre de rétention dans l'attente d'une mise en œuvre de leur mesure d'éloignement ont la possibilité de demander l'asile. Celle-ci doit être déposée dans un délai de cinq jours suivant la notification des droits, sans bénéficier d'un dispositif particulier d'interprétariat. La demande est examinée en 96 heures par l'OFPRA, et le recours devant la CNDA n'est pas suspensif de l'éloignement²⁰⁰. Ces conditions ne permettent pas de disposer de réelles garanties pour rassembler les preuves, élaborer un récit circonstancié et préparer l'entretien avec l'officier de protection. Alors que certains retenus sont des primo-arrivants qui étaient sur le point ou avaient déjà entamé des démarches en vue de déposer une demande d'asile en France, la demande d'asile en rétention est généralement considérée comme visant à faire échec à l'éloignement.

Dans ce contexte, un nombre extrêmement faible de demandeurs obtiennent une réponse positive en rétention. Seules 7 personnes sur 1140 demandeurs ont obtenu le statut de réfugié en 2012, soit un taux d'accord de 0,6%²⁰¹. En 2013, ce taux s'élève à 0,9% (4 accords sur 428 demandes) pour les centres de rétention de Lyon, Marseille et Nice²⁰². L'OFPRA indique que près de 1000 demandes ont été formulées en rétention en 2013²⁰³.

Dans une note d'information du 5 décembre 2013, le ministère de l'Intérieur invite les préfets, *«lorsque l'OFPRA signale qu'une (...) demande ne paraît pas manifestement infondée, à mettre fin au placement en rétention et à permettre à l'étranger de se rendre en préfecture pour y accomplir les formalités inhérentes à sa qualité de demandeur d'asile»*²⁰⁴. Cette disposition devrait mettre fin au

200 — CESEDA, Art. R.553-15 s.

201 — ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, *Centres et locaux de rétention administrative - Rapport 2012*, nov. 2013.

202 — Les statistiques pour l'ensemble des centres de rétention ne sont rendues publiques qu'au second semestre de l'année.

203 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 13.

204 — Ministère de l'Intérieur, « Note d'information du 5 décembre 2013 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE », Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, 15 janv. 2014.

caractère automatique du placement en procédure prioritaire des demandes d'asile formulées en rétention, l'OFPRA pouvant désormais orienter le demandeur vers la procédure normale sur le territoire en signalant que la demande n'est pas manifestement infondée. Le ministère souhaite ainsi donner suite aux jurisprudences récentes des juridictions européennes sur l'asile en rétention²⁰⁵ et à la nouvelle directive Accueil²⁰⁶, dans l'attente du projet de loi sur l'asile.

En ouvrant la possibilité d'un examen approfondi de la demande en dehors du cadre de la rétention, la note d'information du ministère pourrait apporter une amélioration à la procédure d'asile en rétention. La mise en œuvre, tant du point de vue des modalités d'examen par l'OFPRA que du rôle du préfet, demeure cependant soumise à observation, et aucun impact concret n'était signalé pendant le premier trimestre 2014 par les associations intervenant en rétention. Par ailleurs, cet ajustement ne permet pas à lui seul de mettre la procédure d'asile en rétention en conformité avec les exigences de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme *I.M. c. France* du 2 février 2012 portant en particulier sur le caractère suspensif du recours.

205 — CEDH, 20 septembre 2007, *Sultani c. France* ; 2 février 2012, *I.M. c. France* ; 6 juin 2013, *M.E. c. France* ; CJUE, 30 mai 2013, *Arsilan*

206 — Directive 2013/33/UE, *Op. cit.*

2 • L'accueil des demandeurs d'asile

Malgré la création de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), les difficultés concernant l'accueil des demandeurs d'asile demeurent importantes dans un contexte de hausse des demandes entraînant davantage de besoins d'hébergement.

Le dispositif national d'accueil (DNA) regroupant les CADA étant encore largement sous dimensionné, l'essentiel des demandeurs d'asile sont accueillis dans des dispositifs d'urgence, ce qui provoque en particulier une saturation des plates-formes d'accueil. C'est pourquoi de nombreux acteurs de l'asile plaident pour une réorganisation de l'accueil autour du modèle CADA, pour un meilleur accompagnement mais aussi une gestion plus rationnelle des dépenses publiques.

Des plates-formes en difficulté

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire français en 2013 a engendré une activité plus importante des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) chargées d'assurer l'information, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile non pris en charge en CADA. Beaucoup de ces dispositifs, pilotés par l'OFII qui peut en déléguer la gestion complète ou partielle à des associations, ont ainsi vu leurs missions mises à mal. À la difficulté de proposer des conditions matérielles d'accueil satisfaisantes pour des usagers de plus en plus nombreux, s'ajoute l'absence de réponses à apporter en termes d'orientation au regard de la saturation du dispositif d'accueil. La nécessité de prioriser les demandes, donc de laisser certaines d'entre elles sans réponse, a pu être à l'origine d'incidents provoqués par des demandeurs d'asile aussi démunis qu'exaspérés.

Entré en vigueur en 2012, le référentiel national des prestations fournies par les PADA, a permis d'homogénéiser les pratiques des plates-formes, jusque-là disparates. À côté de certaines avancées, on doit regretter qu'il n'entre plus dans les missions des plates-formes d'élaborer les recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA, alors même qu'une partie des demandeurs ont toujours besoin de cet accompagnement, en particulier lorsqu'ils ne bénéficient pas d'un suivi dans le cadre de leur hébergement. Un « nouveau » référentiel PADA en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 reprend l'essentiel du précédent, en limitant certaines marges d'interprétation et en incluant les modifications imposées par le Conseil d'État. Dans une décision du 4 décembre 2013²⁰⁷, la Haute juridiction administrative a en effet annulé la disposition excluant les bénéficiaires de l'ATA des aides d'urgences de la plate-forme et la limitation à un mois, à compter de la date de notification de la décision de réadmission dans l'État responsable, des prestations pour les demandeurs sous Dublin.

La domiciliation

Dès la première étape du parcours d'asile visant à déposer un dossier en préfecture en vue d'obtenir un formulaire de demande d'asile et une éventuelle autorisation provisoire de séjour, le demandeur d'asile doit fournir une adresse où « il est possible de lui faire parvenir toute correspondance »²⁰⁸. S'il ne dispose pas d'adresse personnelle ou de celle d'un tiers susceptible de recevoir son courrier, le demandeur d'asile peut être domicilié auprès d'une association agréée « justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile »²⁰⁹.

Dans la première version du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) déposé à l'Assemblée nationale le

207 — Conseil d'Etat, 4 décembre 2013, N° 359670

208 — CESEDA, article R.741-2 4°

209 — *Id.*

26 juin 2013, il était proposé de supprimer ce système de domiciliation spécifique et de permettre la domiciliation des demandeurs d'asile auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS) ou d'un organisme disposant d'un agrément de « droit commun »²¹⁰. Cette modification législative voulait simplifier les démarches de domiciliation pour les demandeurs d'asile, confrontés dans certains départements à des délais d'attente pouvant atteindre plusieurs mois en raison d'une saturation des dispositifs existants. La disparition d'un système de domiciliation dédié présentait néanmoins le risque d'une fragilisation de cette prestation fournie dans un ensemble de contraintes particulières : recours nécessaire à l'interprétariat, délais de procédure courts et impératifs, articulation avec les autres prestations des plates-formes d'accueil. Elle aurait également eu pour conséquence d'ajouter une charge supplémentaire à des services de droit commun déjà saturés.

Prenant en compte ces alertes, un amendement visant à rétablir une domiciliation spécifique pour les demandeurs d'asile a été adopté en janvier 2014 et la loi ALUR, définitivement votée le 20 février 2014, maintient une domiciliation spécifique aux demandeurs d'asile. Cette préservation d'un service adéquat répondant aux besoins de ce public doit désormais s'accompagner d'une amélioration des pratiques, en s'appuyant sur des moyens suffisants et en rationalisant la mise en œuvre de cette prestation. L'exemple du Rhône, où 2 800 personnes ont été domiciliées en 2013 dans un délai moyen de 48h, démontre la possibilité d'une mise en œuvre opérationnelle dans les départements accueillant un nombre important de demandeurs d'asile.

Dans le cadre de la réforme de l'asile annoncée en 2014, il est envisagé de supprimer l'exigence de domiciliation préalable afin de faciliter l'accès à la procédure et de réduire le délai global de la demande d'asile.

210 — CASF, art. L 264-1

Un dispositif CADA sous dimensionné

Établissements sociaux et médico-sociaux spécifiques²¹¹, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) proposent des missions dédiées à ce public²¹² et constituent de ce fait le cœur du dispositif national d'accueil (DNA).

En raison d'une capacité globale insuffisante, les CADA ne permettent pas d'accueillir tous les demandeurs d'asile présents sur le territoire. Ce décalage entre les places disponibles et le nombre de demandeurs d'asile ayant besoin d'être hébergés s'accroît mécaniquement lorsque le flux de demandeurs d'asile augmente. Depuis plusieurs années, seul un tiers environ des demandeurs d'asile éligibles en CADA bénéficient d'une place en CADA.

Couverture des besoins d'accueil en CADA 2010-2013

	Au 31 déc. 2010	Au 31 déc. 2011	Au 31 déc. 2012	Au 30 juin 2013
Nombre de demandeurs éligibles au DNA	54 381	53 381	54 322	59 327
Nombre de demandeurs hébergés en CADA2	17 076	16 166	18 330	19 008
% de demandeurs hébergés en CADA	31,4%	30,4%	33,7%	32%

Source : Assemblée nationale²¹³

Face au constat d'une très faible couverture des besoins, des mesures étaient nécessaires afin que la France puisse assurer les conditions minimales d'accueil conformes à ses engagements internationaux et européens. Dans le cadre de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté en décembre 2012, le gouvernement a annoncé

211 — CASF, art. L.312-1

212 — Circulaire relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil (DNA), 19 août 2011, NOR : IOC/L/11/14302/C.

213 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, présenté par Jeanine DUBIE et Arnaud RICHARD (Députés), 10 avril 2014, p.85. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/1879.asp> (dernière visite le 16 avril 2014)

l'ouverture de 4 000 places supplémentaires pour 2013. Au-delà de l'augmentation du nombre de places disponibles, l'un des objectifs affichés était également d'aboutir à une répartition géographique plus équilibrée²¹⁴ permettant une déconcentration des flux d'arrivées, afin de « *favoriser le système de péréquation nationale du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile* »²¹⁵.

Fin 2013, 2 047 nouvelles places étaient effectivement ouvertes (69 projets ayant été retenus), la poursuite de l'ouverture des places devant se poursuivre en 2014 pour permettre de doter le DNA de 25 410 places à la fin de l'année²¹⁶. De nombreuses places ont été ouvertes dans des territoires peu concernés jusqu'alors par l'accueil des demandeurs d'asile.

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2005-2014

	2005	2006	2007	2008
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	49 730	30 731	29 387	35 404
Places CADA au 31/12	17 410	19 410	20 410	20 410

Les délais nécessaires à l'ouverture de nouvelles places de CADA illustrent les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce type de programme. Au-delà de la volonté politique impulsée par l'État, l'accueil de demandeurs d'asile sur un territoire se heurte souvent aux réticences d'élus locaux. La complexité de la procédure d'appel d'offres constitue un autre élément susceptible d'allonger significativement les délais et d'alourdir le processus d'ouverture de places.

214 — En 2013, le déséquilibre géographique le plus marquant était illustré en Ile de France où 41% des demandes étaient enregistrées alors que seulement 16,5% des places CADA étaient localisées dans cette région.

215 — Circulaire relative aux appels à projet départementaux concernant la création de 1000 nouvelles places de CADA au 1^{er} décembre 2013, 5 avril 2013, NOR : INTV1308265C

216 — Un premier appel à projets a permis l'ouverture de 1000 places en avril 2014 tandis qu'un second appel pour 1000 places doit être publié courant 2014.

Pourtant, la création de places supplémentaires devra se poursuivre afin de permettre aux demandeurs d'asile qui en ont besoin de disposer d'une place en CADA. Cette augmentation de la capacité d'accueil devra s'accompagner d'autres mesures visant à assurer la fluidité du dispositif. Si une réflexion doit être menée sur les fins de prise en charge pour les personnes déboutées de leur demande et pour les bénéficiaires de protection internationale, qui constituaient 10,4% des effectifs au 30 juin 2013²¹⁷, la durée de la procédure d'asile constitue aujourd'hui l'un des principaux facteurs de saturation des CADA. La durée globale, qui atteint en moyenne 19 mois en 2013²¹⁸, génère un très faible taux de rotation, si bien que sur une année, les 25 410 places de CADA ne représentent en réalité que 16 000 places réellement disponibles.

2009	2010	2011	2012	2013	2014 (prévision)
41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	-
20 410	21 410	21 410	21 410	23 457 (270 CADA)	25 410

**Nombre de places théoriquement disponibles
durant une année selon la durée moyenne de procédure d'asile,
sur la base de 25 410 places CADA**

	6 mois	9 mois	12 mois	15 mois	19 mois	24 mois
Places théoriquement disponibles sur une période d'1 an	50 820	38 115	25 410	20 328	16 052	12 705

217 — Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2014, Avis n° 162 (2013-2014) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013.

218 — Valérie LETARD, Jean Louis TOURAINE, *Rapport sur la réforme de l'asile*, *Op. cit.*

Le nombre d'admission en CADA a augmenté de 10% en 2013, une évolution logique au regard de l'augmentation de la capacité d'accueil²¹⁹. La durée moyenne de séjour a diminué (18,7 mois contre 19,2 mois l'année précédente) tandis qu'on constate une légère augmentation des délais de sortie pour les bénéficiaires d'une protection internationale (170 jours contre 163 en 2012) comme pour les déboutés (115 jours contre 103 jours en 2012).

Entrées et sorties en CADA 2012-2013

	2012	2013
Admissions	13 483	14 831
Durée moyenne de séjour en CADA	576 jours 19,2 mois	562 jours 18,7 mois
Délai de sortie – Bénéficiaires d'une protection internationale	163 jours 5,4 mois	170 jours 5,5 mois
Délai de sortie - Déboutés	103 jours 3,4 mois	115 jours 3,8 mois

Source : Assemblée nationale

Enfin, il convient de souligner la décision du 1^{er} août 2013 du Conseil d'État, lequel a précisé que les demandeurs d'asile peuvent se prévaloir du droit à l'hébergement opposable²²⁰ même s'ils n'ont pas sollicité de places en CADA²²¹.

219 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.cit.*, p.82.

220 — Code de la construction et de l'habitation, article L. 441-2-3 III

221 — Conseil d'État, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 01 août 2013, 345130

L'hébergement d'urgence, une solution coûteuse qui se pérennise

L'augmentation des demandes d'asile et le sous dimensionnement du dispositif national d'accueil ont entraîné un développement des dispositifs d'hébergement d'urgence destinés aux demandeurs d'asile (HUDA). Ce dispositif hétérogène représentait près de 25 000 places en 2013²²², réparties entre des places d'hôtels ou des centres d'hébergement d'urgence dédiés à ce public. À cela s'ajoute l'hébergement d'urgence de droit commun (« 115 ») auquel ont recours les demandeurs d'asile ne disposant pas d'autres solutions²²³. Alors qu'un tiers seulement des demandeurs d'asile sont hébergés en CADA, l'essentiel d'entre eux sont donc hébergés dans des dispositifs d'urgence²²⁴.

Ce dysfonctionnement pose tout d'abord la question de la qualité de l'accueil, qui concerne le droit des personnes mais impacte également le travail des instances de décision : contrairement aux demandeurs hébergés en CADA, les demandeurs d'asile inscrits dans des dispositifs d'urgence ne bénéficient en effet pas en principe d'un encadrement direct. Les prestations délivrées par les plates-formes régionales, parfois très éloignées du lieu d'hébergement, ne sont généralement pas à même de compenser cette rupture d'égalité au regard de l'accompagnement proposé en CADA.

Les dispositifs d'urgence suscitent également un débat d'ordre budgétaire. La difficulté de comparer les coûts entre urgence et CADA réside dans l'indexation sur la composition familiale des ménages de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) versée aux deman-

222 — European migration network (EMN), Point de contact national France, *L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile en France*, octobre 2013, p.33. 22 000 places financées, auxquelles s'ajoutent 2 160 places du dispositif ADOMA.

223 — Une enquête de la DGCS estimait en 2009 que 6% des places d'hébergement d'urgence de droit commun étaient occupées par des demandeurs d'asile, tandis qu'une étude de 2012 menée par la DDCS du Rhône estimait cette proportion à 9% dans ce département. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale estimait en avril 2014 le taux de demandeurs d'asile et de déboutés dans l'hébergement d'urgence de droit commun à au moins 25%.

224 — L'évolution du système informatique DN@ qui ne permettait jusqu'alors de visualiser uniquement l'occupation des places CADA, devrait permettre de disposer de données plus précises à l'avenir. Voir ministère de l'Intérieur « Information relative à la gestion des places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) au travers du logiciel DN@ », 26 février 2014, NOR : INT1405024N

deurs en CADA, contrairement à l'allocation temporaire d'attente (ATA) réservées aux demandeurs d'asile hors CADA²²⁵. Cette incohérence aboutit à ce que certains ménages bénéficiant d'un accueil en CADA touchent davantage d'allocations que d'autres présentant une même composition familiale mais hébergés dans un dispositif d'urgence. L'accueil en CADA implique par ailleurs la prise en charge de certains coûts, qui demeurent à la charge du demandeur lorsqu'il ne bénéficie pas d'une place en CADA.

Différentiel AMS – ATA, 2013

Composition familiale	AMS* Jour/ménage En euros	ATA Jour/ménage En euros	Différence AMS – ATA En euros
Isolé	6,64	11,20	-4,56
Couple	10,22	22,40	-12,18
1 ad + 1 enf	10,22	11,20	-0,98
1 ad + 2 enf	12,62	11,20	1,42
1 ad + 3 enf	16,24	11,20	5,04
1 ad + 4 enf	19,99	11,20	8,79
1 ad + 5 enf	23,60	11,20	12,4
Couple + 1 enf	12,62	22,40	-9,78
Couple + 2 enf	16,24	22,40	-6,16
Couple + 3 enf	19,99	22,40	-2,41
Couple + 4 enf	23,60	22,40	1,20

* AMS calculée sur la base d'une restauration individuelle

Malgré le coût moindre de l'ATA au regard de l'AMS dans certaines situations, un rapport commun publié par l'IGF, l'IGAS et l'IGA constate pour l'année 2012 un différentiel de 1,08€ par jour (coût journalier HUDA incluant l'ATA : 25,08€, vs coût journalier CADA : 24€)²²⁶. Selon un autre rapport plus récent, le coût journa-

225 — Le montant de l'ATA était de 11,20 € par jour en 2013, versé uniquement aux adultes. Le décret n°2013-1274 du 27 décembre 2013 a revalorisé l'ATA à 11,35 € à partir du 1^{er} janvier 2014.

226 — Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, Annexe II, p.2.

lier en HUDA s'établissait à 28€ au troisième trimestre 2013, soit un écart de 4€ par jour par rapport au CADA²²⁷.

Ces écarts n'incluent pas certaines dépenses nécessaires à l'accompagnement des demandeurs d'asile hors CADA, en particulier le coût de fonctionnement des plates-formes. Ils pourraient par ailleurs s'accroître en cas de revalorisation de l'ATA, celle-ci étant proposée par plusieurs acteurs de l'asile et probablement rendue nécessaire par une décision de la Cour de justice de l'union européenne en 2014²²⁸. Sur la base des chiffres de 2012, la mission des inspections estime que « *malgré (...) divers éléments d'incertitude (...), la prise en compte des surcoûts divers liés à la prise en charge en hébergement d'urgence (existence d'indus liés au versement de l'ATA, fourniture fréquente d'aide alimentaire...) aboutit, selon toute probabilité, à la rendre au moins aussi coûteuse qu'en CADA* »²²⁹.

Une étude du budget de l'État ne prenant en compte ni la complexité du coût des allocations ni les coûts indirects imputables aux accueils hors CADA, fait apparaître qu'en 2013 le budget national alloué aux CADA était de 199,7 millions d'euros, contre 149,9 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile²³⁰. Le coût de l'ATA s'est élevé à 177,5 millions d'euros. À cela s'ajoutent les coûts, difficiles à estimer, des demandeurs d'asile hébergés dans le cadre du droit commun de l'hébergement d'urgence. La différence entre le budget de l'hébergement d'urgence et de l'ATA tel qu'arrêté dans la loi de finances 2013 (265 millions d'euros), et l'exécution de ce budget (327,4 millions d'euros), illustre une « *sous budgétisation chronique* » de la politique de l'asile²³¹. Le manque de contrôle sur l'accroissement des coûts s'explique aussi par la stratégie choisie pour faire face à cet afflux, c'est-à-dire le recours massif aux solutions d'hébergement d'urgence en réponse à une situation qui, largement prévisible, ne relève donc pas de l'urgence. La loi de finances 2014 accorde un budget plus important aux CADA

227 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.Cit.* p.95.

228 — CJUE, 27 février 2014, Saciri c. Belgique. Voir *supra* Chapitre 2.5., pour l'analyse de cet arrêt.

229 — Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, *Op. cit.*, Annexe II, p.3.

230 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.cit.*, p.42.

231 — *Ibid.*

(213,8 millions d'euros), en raison de la création de nouvelles places, mais la baisse corrélative du budget de l'hébergement d'urgence (115,4 million d'euros) paraît inadaptée et permet de penser qu'« *il est d'ores et déjà acquis que la dotation en loi de finances 2014 ne permettra pas de faire face aux besoins* »²³².

L'application des exigences européennes aux demandeurs sous procédure « Dublin »

Par un arrêt du 27 septembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), saisie d'une question préjudicielle par le Conseil d'État, a posé comme principe que les demandeurs d'asile sous procédure « Dublin » étaient éligibles à l'ATA jusqu'au transfert effectif dans l'État membre du traitement de la demande²³³. Cette décision, vidant de sa substance une circulaire de 2009 excluant du bénéfice de l'ATA les demandeurs sous Dublin, a pourtant mis un certain temps avant de connaître une application systématique et uniforme sur l'ensemble du territoire français. Au cours du premier trimestre de l'année 2013, aucune modification du droit national n'était mise en œuvre et les demandeurs devaient donc faire valoir la décision de la CJUE au cas par cas en déposant des recours en référé devant les tribunaux administratifs.

Le Conseil d'État, dans deux ordonnances du 14 février 2013, confirma que les demandeurs sous « Dublin » avaient droit à l'allocation et que la convocation délivrée dans la plupart des préfectures permettait l'ouverture d'un compte bancaire²³⁴. Le 17 avril 2013, statuant sur le recours qui avait donné lieu à la question préjudicielle auprès de la CJUE, il confirma la décision de la juridiction européenne²³⁵.

232 — *Ibid.*

233 — CJUE, 27 sept. 2012, *CIMADE et GISTI / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11.

234 — CE, Juge des référés, 14 fév. 2013, 365637.

235 — CE, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 17 avr. 2013, 335924.

Cette mise en œuvre de la directive « accueil » conforme à l'interprétation de la CJUE fut définitivement consolidée par une note du ministère de l'Intérieur du 23 avril 2013 à l'attention des préfets²³⁶ et par une note de service de Pôle Emploi du 15 mai 2013 permettant le versement effectif de l'ATA pour ces demandeurs qui ne disposent pas d'autorisation provisoire de séjour.

Le Conseil d'État statua également dans la même période sur une autre question relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile placés sous règlement Dublin : le versement de l'ATA peut-il être suspendu pour les demandeurs déclarés en fuite, c'est-à-dire ayant abandonné le lieu de résidence fixé par le préfet sans l'informer ? Si la directive « accueil » prévoit bien qu'une telle interruption soit possible (article 16), cette disposition n'est pas applicable en droit français et aucune suspension de l'ATA n'est envisageable tant que l'article en question n'a pas été transposé en droit français²³⁷.

236 — Ministère de l'Intérieur, Service de l'asile, 23 avril 2013.

237 — CE, 12 février 2014, La Cimade et GISTI, n° 368741.

Des tensions locales provoquées par les insuffisances du dispositif national d'accueil

Au-delà de ces considérations générales, le manque de places dans le DNA, insuffisamment compensé par l'hébergement d'urgence, a été à l'origine en 2013 et début 2014, dans certains territoires connaissant une augmentation sensible du nombre d'arrivées, de situations tendues mobilisant fortement les pouvoirs publics ainsi que le secteur associatif, et nécessitant parfois l'intervention du juge.

Dans le département du Rhône, où la demande d'asile a augmenté de 10% en 2013, provoquant une saturation des dispositifs d'accueil, quelques 300 demandeurs d'asile ne disposant pas d'offre d'hébergement s'étaient installés pendant l'été 2013 dans des campements précaires sous un pont du centre ville de Lyon. Pour sortir ces personnes de ces conditions indignes et insalubres, une opération a été menée au mois de novembre. Forum réfugiés-Cosi, en lien avec les pouvoirs publics, a organisé l'hébergement de 315 personnes dans huit communes des départements du Rhône, de l'Ardèche et de l'Isère, en partenariat avec Adoma qui a accueilli 105 personnes²³⁸. Dans un contexte départemental particulièrement tendu, avec jusqu'à 1 250 places d'hôtel mises à disposition des demandeurs d'asile au cours de l'année 2013, des solutions innovantes ont été recherchées. C'est ainsi qu'un village mobile provisoire de 150 places, constitué de 25 unités de vie, s'est mis en place pendant l'hiver sur une ancienne friche SNCF appartenant à la Communauté urbaine de Lyon et située dans la commune d'Oullins.

En région Lorraine, où la demande d'asile a augmenté de 28% entre 2012 et 2013, la question de l'hébergement des demandeurs d'asile s'est également posée de manière accrue. Un camp qui accueillait 731 personnes dont 256 mineurs à Metz a été démantelé en no-

238 — Libération, « Des demandeurs d'asile albanais évacués d'un camp insalubre à Lyon », 18 nov. 2013.

vembre 2013, et les demandeurs d'asile ont été relogés dans différents lieux d'accueil des départements de la Moselle, des Vosges et de la Meuse²³⁹. Cela n'a pas suffi à régler l'ensemble des situations, si bien que le tribunal administratif de Strasbourg a ordonné au préfet de la Moselle, à plusieurs reprises en 2013 et début 2014, le relogement de demandeurs d'asile dont certains vivaient dans des logements de fortune devant la plate-forme d'accueil de Metz. En mars 2014, la préfecture a autorisé l'installation provisoire de demandeurs d'asile sur le camp précédemment évacué en bordure de Metz, en attendant de trouver une solution d'hébergement, comme l'avait autorisé le Conseil d'État saisi de cette question en référé courant 2013²⁴⁰.

Le Conseil d'État, saisi en référé sur la question de l'obligation pesant sur la préfecture en termes d'hébergement des demandeurs d'asile, a confirmé en 2014 qu'une injonction ne pouvait être prononcée à l'égard de l'administration qu'en cas de « *méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile* » entraînant des conséquences graves pour le demandeur au regard de sa situation personnelle²⁴¹. Tel n'était pas le cas en l'espèce pour un demandeur célibataire sans difficulté de santé et sans charge de famille qui s'était vu refuser un hébergement faute de places en nombre suffisant. Les suites données à cette décision de la Haute juridiction administrative devront être suivies avec attention, en particulier au regard d'une décision européenne rendue à la même période à propos de l'étendue des normes d'accueil des demandeurs d'asile prévues par les directives, qui précise que la saturation du dispositif ne peut « *justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes* »²⁴².

239 — L'Est républicain, « 731 demandeurs d'asile relogés », 14 nov. 2013.

240 — CE, 3 octobre 2013, Brahim Gjutaj et a., n° 372391 – affaire portée devant la CEDH et communiquée à la France dès le 7 octobre sous le n° 63141/13 suite à une mesure provisoire ; v. aussi requête 28820/13 N.H. c. France – Communiquée le 16 janv. 2014.

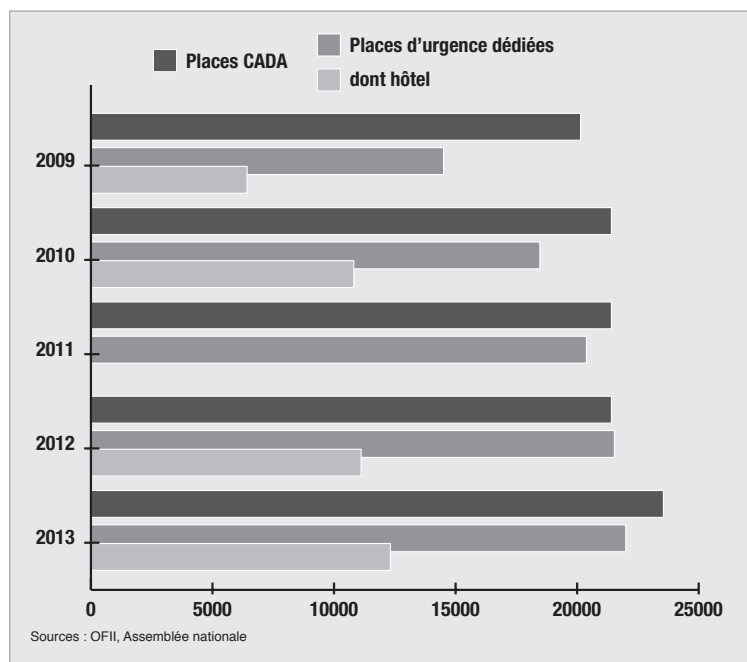
241 — CE réf., 18 février 2014, M.B.A, n°375403

242 — CJUE, 27 février 2014, *Saciri c. Belgique*, §50. Voir *supra* Chapitre 2.5.

La nécessité d'organiser le dispositif national d'accueil autour des CADA

L'analyse globale de l'hébergement des demandeurs d'asile en France fait ainsi apparaître de nombreuses défaillances et incohérences. Malgré l'évolution récente, les ouvertures de places de CADA sont loin de couvrir les besoins constatés, et les dispositifs d'urgence sont encore privilégiés en particulier au regard de la souplesse de mise en œuvre.

Évolution des capacités d'accueil par type d'hébergement 2009-2012



Cette solution constitue pourtant un non-sens du point de vue du respect des droits des demandeurs d'asile et de l'efficacité générale du système de protection. Les travaux récents de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) sur la « personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA »²⁴³ illustrent la réflexion dans ce domaine et le niveau de prestation unique proposé dans ces centres.

Parallèlement à la question de la qualité de l'accueil, l'objectif de maîtrise des finances publiques conduit également à conserver le CADA comme clé de voûte de l'accueil des demandeurs d'asile. Le rapport des inspections générales sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, publié en avril 2013, constate ainsi que *« l'hébergement d'urgence (...) n'est probablement pas plus économique que l'hébergement en CADA [et] crée en outre une situation de prise en charge à plusieurs vitesses »*²⁴⁴. Mettant en lumière les incohérences du système actuel et appelant à sa rationalisation, le rapport indique que *« l'hébergement en CADA doit redevenir le principe »*²⁴⁵ et propose d'atteindre une capacité de 35 000 places de type CADA à l'horizon 2018²⁴⁶. La même augmentation a été préconisée par un rapport d'information de l'Assemblée nationale en 2014²⁴⁷. Ainsi, l'organisation du dispositif d'accueil autour des CADA s'impose pour établir un système d'asile cohérent et efficace, tout en contenant les dépenses du secteur de l'asile en cette période de restriction budgétaire.

Dans l'attente d'une augmentation des capacités d'accueil en CADA, il est nécessaire d'améliorer les conditions d'accueil dans les dispositifs n'appartenant pas au DNA. Aujourd'hui, la rupture d'égalité est importante non seulement entre l'accueil en CADA et l'accueil en hébergement d'urgence, mais également au sein même des dispositifs

243 — ANESM, *La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA*, mai 2013. Disponible sur : <http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?article837> (dernière visite le 16 mai 2014).

244 — Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, *Op. cit.*, p.5

245 — *Idem* (*id.*), p.27

246 — *Id.*, Annexe II, proposition 7

247 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.Cit.* p.88

d'urgence, dont le fonctionnement et le niveau de prestation sont très variables sur l'ensemble du territoire. Il convient d'assurer une plus grande harmonisation fondée sur un standard de protection élevé, avec l'objectif de permettre d'accueillir tous les demandeurs d'asile dans des dispositifs associant l'hébergement à un accompagnement social et juridique spécifiques.

Le dispositif d'hébergement dans le Rhône

Les nombreuses étapes par lesquelles passent les demandeurs d'asile, de la première présentation en préfecture à l'accès aux droits sociaux et à l'hébergement, nécessitent une simplification, notamment afin de réduire les délais. À ce titre, l'organisation de l'accueil à l'échelle du département du Rhône constitue une expérience méritant d'être capitalisée.

Dans le Rhône (3ème département d'arrivée en 2013 avec 3 425 nouvelles demandes), l'articulation entre la plate-forme d'accueil (PADA), le centre de transit de Villeurbanne et l'instance départementale d'admission concertée (IAC) améliore la lisibilité de la procédure pour les demandeurs d'asile et raccourcit les délais d'accès aux droits.

Après le premier passage en préfecture pour être admis au séjour et se voir proposer l'offre de principe d'un hébergement au titre de l'aide sociale, chaque demandeur d'asile est orienté vers la plate-forme d'accueil multiservices, totalement intégrée dans l'organisation du dispositif d'hébergement. Gérée par Forum réfugiés-Cosi par délégation complète de l'OFII, la plate-forme réunit en un même lieu l'ensemble des services liés à l'entrée dans la procédure d'asile et à l'ouverture des droits sociaux afférents aux demandeurs d'asile :

1. Premier accueil et information sur les premières démarches ;
2. Domiciliation et gestion des « boîtes aux lettres » ;
3. Instruction de la demande d'hébergement, évaluation de l'urgence de la demande et inscription dans le logiciel DN@ ;

4. Orientation vers les dispositifs d'hébergement d'urgence et les aides de première nécessité ;
5. Accès aux droits sociaux (ATA et CMU en particulier) grâce aux permanences sur site de Pôle Emploi et de la CPAM ;
6. Accompagnement administratif et juridique et préparation à l'entretien OFPRA pour les personnes non hébergées en CADA ;
7. Conseil et permanences sociales.

Au-delà de ces services directement rendus aux demandeurs d'asile, la plate-forme d'accueil multiservices est articulée avec les dispositifs d'hébergement nationaux, régionaux et départementaux susceptibles d'accueillir les demandeurs d'asile. De par sa collaboration quotidienne avec le centre de transit de Villeurbanne (dont la capacité a été portée à 220 places en juillet 2013) et avec les représentants des autorités administratives en charge du pilotage des dispositifs d'hébergement spécialisés, la plate-forme met en œuvre une mission de centralisation et de mise en adéquation de l'offre et de la demande d'hébergement.

L'efficacité de ce système repose sur la coordination entre trois fonctions / trois organes :

- Connaissance centralisée de la demande d'hébergement, effectuée par la plate-forme d'accueil multiservices sur la base d'une priorisation des publics fondée sur des critères objectifs et partagés ;
- Connaissance centralisée et la plus large possible de l'offre d'hébergement départementale, régionale et nationale (OFII), réalisée au centre de transit ;
- Pilotage politique du dispositif par les représentants de la préfecture (DCII) à travers une instance d'admission concertée qui :
 - chaque semaine, réunit les opérateurs et valide les mouvements d'entrée et de sortie entre tous les dispositifs (Centre de transit, CADA, CPH, HUDA, hôtel...) ;
 - chaque mois, réunit en formation plénière l'ensemble des acteurs concernés (préfecture, DDCS, OFII, Conseil général, opérateurs, associations, SIAO) pour une analyse en temps réel des indicateurs (volumétrie des arrivées et des entrées et sorties par procédure d'asile et type de public, taux de remplissage / de rotation / de présence induite des dispositifs).



Le suivi hebdomadaire des tableaux de bord apporte une lisibilité complète des mouvements dans le dispositif comme des effectifs hébergés (y compris par type de procédure d'asile en cours). La mise en œuvre et le secrétariat de l'instance d'admission concertée est assurée conjointement par le centre de transit et la plate-forme d'accueil.

En plus de sa fonction de collecte de l'offre d'hébergement disponible, le centre de transit garantit la bonne réalisation des opérations de priorisation des orientations, de préparation des ménages à l'accès à un CADA et de redéploiement de ces personnes au sein du DNA. La pratique d'accompagnement en structure d'hébergement collective des ménages en attente d'accéder à un CADA, permet à l'équipe pluridisciplinaire du centre de transit d'apporter une réelle expertise en matière de diagnostic social, sanitaire et médico-social, ce qui permet de s'assurer de la meilleure orientation des demandeurs d'asile et d'éviter ainsi les mises en échec d'admission.

En préparant l'orientation des usagers vers des centres d'hébergement distants, le centre de transit constitue un outil approprié pour contribuer, dans des délais qui garantissent une occupation optimisée des places du DNA, à la bonne répartition des demandeurs d'asile sur le territoire national.

Activité du centre de transit de Villeurbanne (69) – 2013

Capacité : 220 places à partir du 01/07/2013

Personnes accueillies : 981

Taux de rotation : 358%

455 personnes sorties vers le CADA du Rhône
(Forum réfugiés-Cosi)

82 vers d'autres CADA de la région Rhône-Alpes

174 en CADA hors région Rhône-Alpes

37 vers d'autres dispositifs

Le dispositif d'hébergement dans le Rhône

Arrivée
en France

PRÉFECTURE — Admission au séjour

PLATE-FORME D'ACCUEIL MULTISERVICES ET PARTENARIALE

Forum réfugiés-Cosi (+ permanences Pôle Emploi et CPAM)
Complétée par une action du **Secours Catholique** (aides matérielles et détection vulnérabilité personnes isolées ; priorisation entrée dans l'hébergement) et de la **Croix-Rouge** (aides matérielles aux familles)

Premier accueil et information, domiciliation, évaluation des démarches d'hébergement, accès aux droits sociaux, accompagnement dans la procédure d'asile

Connaissance et suivi de la demande d'hébergement

SIAO (dont 115) / **HU** (hôtel-asile)

Associations caritatives ou de solidarité

Pôle de pilotage et de coordination de l'accueil et de l'hébergement

OUTILS PARTAGÉS DE SUIVI

INSTANCE DE PILOTAGE DU DISPOSITIF

Préfet : DCII via le pôle intégration et hébergement des demandeurs d'asile (+ partenaires associatifs et institutionnels)
Coordination politique des dispositifs et des contingentements régionaux. Lisibilité des mouvements et des effectifs.

Pilotage politique du dispositif d'hébergement

CENTRE DE TRANSIT (INTÉGRÉ AU DNA)

Hébergement d'attente, organisation réactive des redéploiements, préparation des orientations, diagnostic global systématique et accompagnement des plus vulnérables

Connaissance et suivi de l'offre d'hébergement

OFII (siège)

CADA DU TERRITOIRE NATIONAL (contingents)

Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile

CADA DE LA RÉGION (contingents)

Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile

CADA DU DÉPARTEMENT

Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile

CENTRES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

pour demandeurs d'asile du département
Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile

PARCOURS DU DEMANDEUR D'ASILE

Décision définitive sur la demande d'asile

3 • L'instruction des demandes d'asile

Une hausse du niveau de protection après plusieurs années de baisse

En 2013, le taux global de protection (OFPRA + CNDA)²⁴⁸ a légèrement progressé. Il se situe à 24,5%, contre 21,7% en 2012. Cette tendance à la hausse succède à quatre années de baisse, sans atteindre le taux des années 2010 (27,5%) et 2011 (25,3%). Au total, 11 428 décisions de protection ont été prises en 2013, dont une courte majorité (52%) par l'OFPRA²⁴⁹. Les nationalités ayant reçu le plus de décisions positives – en valeur absolue – en 2013 sont la Russie, la République démocratique du Congo (RDC), le Sri Lanka, la Syrie, l'Afghanistan.

Nombre de décisions positives par pays (top 10)

Pays	Nombre total d'accords	dont% PS
Russie	1 121	11%
RDC	985	9%
Sri Lanka	979	5%
Syrie	861	42%
Afghanistan	651	65%
Bangladesh	590	8%
Guinée	583	13%
Turquie	349	4%
Arménie	346	42%
Mali	315	6%

Source : OFPRA, CNDA

248 — Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accord (OFPRA + annulations CNDA) sur une année (11 428) à un nombre de décisions OFPRA sur cette même année (46 950). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.

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

Les taux d'accords les plus élevés concernent les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et du Rwanda. Pour certains pays dont le niveau de protection se situe dans une proportion proche de la moyenne nationale en première instance, c'est le nombre important d'annulations devant la CNDA qui contribue à élever le taux global (Somalie, Soudan, Érythrée...).

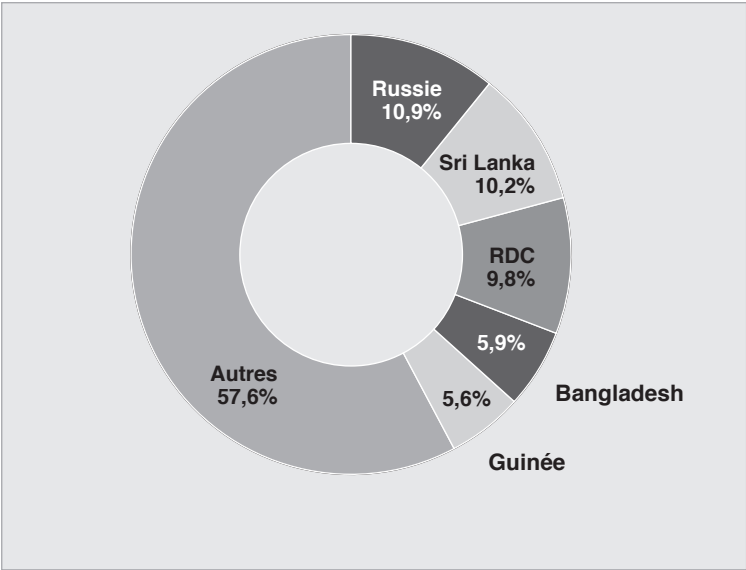
Taux d'accords par pays (top 10*)

Pays	Taux d'accord		
	Global	OFPRA	CNDA
Syrie	97,7%	94,8%	67%
Afghanistan	91,4%	64,9%	71%
Rwanda	77,3%	36,5%	56%
Iran	69,2%	56%	37%
Érythrée	55,6%	14,2%	41%
Égypte	50%	15,7%	41%
Somalie	43%	10,4%	46%
Russie	41,6%	18,1%	33%
Soudan	33,6%	11,7%	31%
Guinée	33,6%	19%	20%

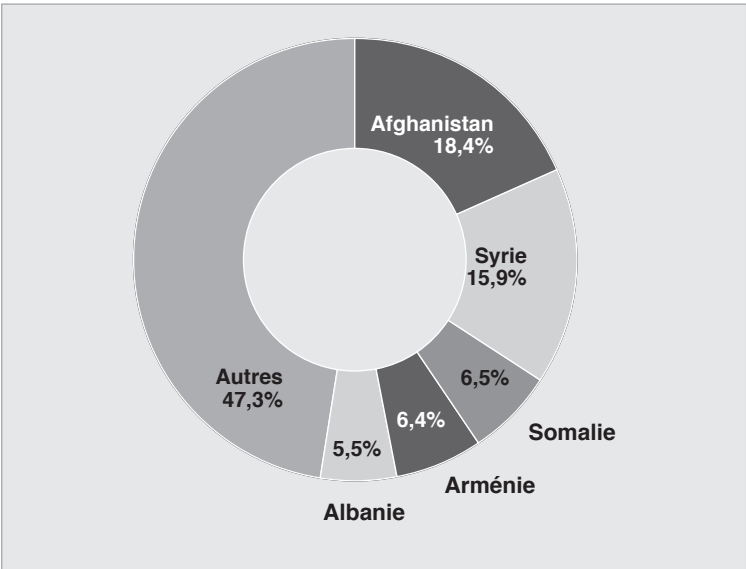
* pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur à 100
Source : OFPRA, CNDA

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont la Russie (10,9% du total des statuts accordés en première instance et en appel), le Sri Lanka (10,2%), la RDC (9,8%), le Bangladesh (5,9%) et la Guinée (5,6%). Concernant la protection subsidiaire (PS), les principales nationalités sont l'Afghanistan (18,4% du total des PS), la Syrie (15,9%), la Somalie (6,5%), l'Arménie (6,4%), et l'Albanie (5,5 %).

Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2013 (OFPRA + CNDA)



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2013 (OFPRA + CNDA)



Au 31 décembre 2013, on estime que 186 234 personnes étaient sous la protection de l'OFPPRA, dont 169 990 réfugiés, 14 997 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 247 apatrides²⁵⁰. Les principaux continents représentés sont l'Asie (38%) et l'Afrique (30%).

Une augmentation notable du taux d'accord en première instance

L'OFPPRA a rendu 46 684 décisions (hors mineurs accompagnants), un nombre quasiment stable par rapport à l'année précédente (+1,4%). Le nombre de décisions positives (5 965) est quant à lui marqué par une forte augmentation (+37,5%). Cela se traduit par un taux d'accord à l'OFPPRA de 12,8%, en hausse de plus de 3 points par rapport au taux de l'année 2012 (9,4%). Le taux d'accord concernant les premières demandes s'élève à 16,6%.

Décisions OFPPRA 2013*

		2013	Évolution 2012-2013
Décisions		46 684	+1,4%
Accords	Nombre	5 978	+37,5%
	Taux	12,7%	+3,3 pts

Sources : OFPPRA, ministère de l'Intérieur

* Hors mineurs accompagnants

Les procédures prioritaires ont représenté 30% des décisions prises par l'OFPPRA en 2013, comme en 2012. Le taux d'accord de ces procédures reste également stable par rapport à l'année précédente, à hauteur de 4%. Les décisions concernant les demandes de réexamen ont représenté 13% de l'ensemble des décisions, avec un taux d'accord de 5% pour ces procédures, soit le double de l'année précédente (2,5%).

250 — L'OFPPRA précise dans son rapport annuel 2013 que « ces chiffres correspondent à des estimations, les sorties de protection n'étant pas systématiquement portées à la connaissance de l'OFPPRA ». Par ailleurs, « les enfants mineurs des réfugiés, devenus majeurs, sont intégrés dans l'estimation du nombre des personnes placées sous la protection de l'office ».

Un taux d'accord stable en appel

Pour la troisième année consécutive en 2013, la CNDA a rendu davantage de décisions (38 540, soit 4,4% de moins qu'en 2012) qu'elle n'a reçu de recours (34 752, baisse de 1,5%). Le nombre de recours est en baisse pour la première fois depuis que la CNDA a remplacé la Commission de recours des réfugiés en 2008.

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007
Nb de recours	44 201	51 707	40 339	30 477	22 676
Nb de décisions	29 502	39 160	62 612	28 938	27 242
Nb d'accords CNDA	2 277	4 934	9 599	4 451	4 451

Sources : OFPRA/CNDA/Ministère de l'Intérieur

La CNDA a rendu 5 450 décisions, d'octroi d'une protection internationale (dont 4 271 statuts de réfugié et 1 179 protections subsidiaires), soit 14,1% de l'ensemble des décisions. Pour 247 dossiers (0,6% du total des décisions), la Cour a prononcé une annulation accompagnée d'un renvoi vers l'OFPRA conformément à une procédure, validée par le Conseil d'État en 2013, qui permet ce type de décision n'octroyant pas de protection²⁵¹. Au total, 5 697 annulations des décisions de l'OFPRA ont ainsi été prononcées, ce qui représente un taux d'annulation de 14,7% (contre 15,2% en 2012).

Concernant les décisions statuant au fond, c'est-à-dire hors irrecevabilités, désistements et non-lieux, leur nombre est de 36 245. Le taux de protection rapporté à ces décisions est de 15%, et le taux d'annulation incluant les renvois vers l'OFPRA sans octroi de protection s'élève à 15,7%. Pour les seules décisions collégiales, le taux de protection est de 18,1% et le taux d'annulation de 19%.

251 — CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A. Voir *infra*, Chapitre 3.3.C.

Bien qu'une légère baisse soit constatée cette année à la CNDA, le taux de protection demeure plus important qu'en première instance sur l'ensemble de l'année. Cette particularité, remarquable pour une juridiction statuant en recours, s'écarte du caractère habituellement subsidiaire d'un recours.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
21 636	25 040	27 500	31 983	36 362	34 752	-4,4%
25 027	20 240	23 934	34 595	37 350	38 540	+3,2%
6 331	5 363	5 325	6 125	5 680	5 450	-4%

Décisions CNDA 2013*

	Nombre de déci- sions	Protec- tions interna- tionales	Taux de protec- tion	Annula- tions avec renvois OFPRA	TOTAL Annu- lations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation	
						2012	2013
Toutes décisions	38 540	5 450	14,1%	247	5 697	15,2%	14,7%
Décisions statuant au fond	36 245		15%			16,6%	15,7%
Décisions collégiales	30 023		18,1%			19,7%	19%

Sources : CNDA
* Hors mineurs accompagnants

Concernant la défense des requérants, plus de 90,3% d'entre eux étaient assistés d'un avocat en 2013 (+1,8 pts par rapport à 2012) dont 54,5% intervenant au titre de l'aide juridictionnelle (+5,1 pts). Le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 22 665 demandes, soit une hausse de 6,9% par rapport à 2012. L'aide a été accordée dans 80% des cas, un taux stable par rapport à 2012 (79,2%).

Le décret du 16 août 2013 modifiant la procédure contentieuse devant la CNDA

La procédure contentieuse devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été modifiée par un décret du 16 août 2013²⁵². Les nouvelles dispositions de ce décret permettent de formaliser avec plus de précisions la procédure contentieuse²⁵³, et ainsi d'harmoniser des pratiques qui pouvaient varier d'une division à une autre. Par ailleurs, la plupart des nouvelles dispositions offrent davantage de garanties procédurales aux requérants.

Possibilités offertes d'éviter les rejets par ordonnance

Le décret ajoute des dispositions règlementaires permettant aux requérants d'être informés de la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier, lorsqu'après examen de l'affaire par un rapporteur, un rejet par ordonnance dite « nouvelle » est envisagé.

Le décret crée le même type de garantie en ce qui concerne les ordonnances dites « classiques ». Lorsqu'un recours est entaché d'une irrecevabilité insusceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la cour ne peut le rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité son auteur à le régulariser.

Des précisions sur la présentation des recours

Le décret apporte trois nouveautés en ce qui concerne la présentation des recours. D'abord, il précise que le requérant doit indiquer sa nationalité dans son recours, alors que l'indication sur la profession disparaît des dispositions règlementaires. Ensuite, il prévoit que les pièces transmises à la Cour doivent faire l'objet d'une liste numérotée. Enfin, il apporte des précisions sur le mode de traduction de ces pièces.

252 — Décret n° 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile, JORF n°0191 du 18 août 2013, page 14094, NOR: JUSC1209767D. Voir également le document d'information de la CNDA, disponible sur : <http://www.cnda.fr/actualites/modification-de-la-proc.html> (dernière visite le 22 avril 2014).

253 — Le décret modifie toute la partie réglementaire du CESEDA relative à la procédure contentieuse devant la CNDA, de l'article R 732-1 à l'article R 733-41.

Un délai de recours spécifique pour l'outre-mer

Le décret prévoit que le délai de recours est augmenté d'un mois pour les requérants qui demeurent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Possibilité pour le requérant de préciser la langue d'interprétation à l'audience

Le décret prévoit que l'avis de réception du recours invite les requérants à préciser en quelle langue ils souhaitent être entendus devant la Cour. Les requérants auront quinze jours pour retourner cette information à la Cour, qui en tiendra compte dans la mesure du possible. Le décret ajoute que si la Cour ne peut satisfaire la demande du requérant, celui-ci en sera informé.

Des protections subsidiaires moins nombreuses

Le bénéfice d'une protection subsidiaire a été moins accordé en 2013 qu'en 2012, tant du point de vue du nombre (2 257, une baisse de 11,2% par rapport à 2012) que de la proportion vis-à-vis du statut de réfugié (20%, contre 25,7% en 2012). La tendance à la baisse est constatée à la fois à l'OFPRA et à la CNDA, et confirme l'exception française au sein de l'Union européenne concernant la primauté du statut de réfugié tel que consacré par la convention de Genève : dans les 28 pays de l'UE, seuls 44% des accords²⁵⁴ portent en effet sur ce statut plus protecteur²⁵⁵.

La part des femmes dans les décisions octroyant la protection subsidiaire est en nette diminution (58% en 2012, 44% en 2013). Cela peut

²⁵⁴ — Sur les statistiques de l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.1.

²⁵⁵ — Le titre de séjour accordé est plus long (en France, dix ans pour les réfugiés contre un an pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire) et le statut de réfugié accorde généralement plus de droits.

s'expliquer en partie par les évolutions jurisprudentielles concernant les fillettes victimes d'excision, le Conseil d'État ayant d'une part reconnu fin 2012 qu'elles pouvaient se voir attribuer le statut de réfugié dans certains cas²⁵⁶, d'autre part apporté en 2013 des limitations à l'application du principe d'unité de famille à ces situations²⁵⁷.

Évolution de la protection subsidiaire 2009-2013

		2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
Nombre PS	OFPRA	1141	1015	1275	1185	1106	-6,7%
	CNDA	1318	1035	1195	1390	1179	-15,2%
	OFPRA+CNDA	2459	2050	2470	2575	2285	-11,3%
Part des accords	OFPRA	22,6%	19,9%	27,5%	27,2%	18,5%	- 8,7 pts
	CNDA	24,6%	19,6%	19,5%	24,5%	21,6%	- 3,1 pts
	OFPRA+CNDA	23,6%	19,8%	23%	25,7%	20%	- 5,7 pts

Source : OFPRA, CNDA

Une tendance à la réduction des délais d'instruction

Il n'existe pas d'indicateur fiable permettant de connaître le délai s'écoulant avant la phase d'instruction à l'OFPRA (formalités en préfecture pour l'introduction de la demande d'asile et l'autorisation à demeurer sur le territoire)²⁵⁸. La situation est très contrastée selon les préfectures, le délai allant de quelques jours à Lyon jusqu'à plusieurs mois à Paris.

Une fois que le dossier est transmis à l'OFPRA, le délai moyen de traitement par cette institution était estimé à 204 jours par dossier en 2013²⁵⁹. L'objectif n°1 fixé dans le contrat d'objectif et de performance signé entre l'OFPRA et l'État le 3 septembre 2013 est de « garantir, dans des délais de traitement réduits, une réponse de qua-

256 — CE, Ass., 21 déc. 2012, N°332491

257 — Voir *infra* Chapitre 3.3.C.

258 — Pour un aperçu de la procédure d'asile en France, voir Annexe 4

259 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 36

lité à la demande d'asile »²⁶⁰. La prévision pour 2014 porte sur 132 jours par dossier – 90 jours en 2015, grâce en particulier au recrutement de nouveaux officiers de protection²⁶¹. À la CNDA, la baisse du nombre de recours, à laquelle s'ajoute une réforme procédurale actée à l'été 2013²⁶², contribue à la réduction du délai de jugement moyen²⁶³ amorcée en 2009 et qui se poursuit cette année : 8 mois et 26 jours contre 9 mois et 29 jours en 2012²⁶⁴. L'objectif affiché est d'atteindre 8 mois en 2015²⁶⁵. Le délai moyen de traitement incluant OFPRA et CNDA atteint donc 473 jours, soit près de 16 mois.

Malgré une tendance à la réduction des délais, la durée de la procédure entre la première présentation d'un demandeur d'asile en préfecture et la décision en appel sur sa demande demeure extrêmement élevée. Des parlementaires ont évalué ce délai entre 19 et 26 mois en rassemblant les informations à leur disposition²⁶⁶. La réduction des délais s'imposera prochainement au regard des exigences européennes²⁶⁷. Elle constitue l'un des principaux objectifs de la réforme de l'asile qui sera adoptée courant 2014²⁶⁸.

260 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op. Cit.*, p.34.

261 — Voir *infra* dans ce chapitre.

262 — Voir *supra* dans ce chapitre.

263 — Moyenne des délais de jugement constaté pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

264 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op. Cit.*, p.37.

265 — *Ibid.*

266 — *Ibid.*

267 — Sur les nouvelles directives européennes, voir *supra* Chapitre 2.3.

268 — Sur la réforme de l'asile, voir *infra* Chapitre 4.1.



La réforme de l'OFPRA

par Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA

L'OFPRA est engagé depuis 2013 dans une profonde réforme de son organisation et de son fonctionnement. L'objectif est, en prenant appui sur les acquis de 60 ans de crédibilité acquise par l'Office, de renforcer la capacité de l'OFPRA à être pleinement présent auprès de celles et ceux qui ont besoin d'une protection au titre de l'asile ou de l'apatridie, d'accélérer les délais de réponse aux demandeurs et d'enrichir le travail des agents de l'Office, tout en anticipant les évolutions prévisibles liées aux nouvelles directives européennes et à la réforme de l'asile en préparation. Ce plan de réforme a été élaboré à l'issue d'une concertation interne avec les agents de l'Office et formalisé dans le cadre d'un plan d'action adopté le 22 mai 2013 par le Comité d'établissement de l'Office.

Le premier maître mot de cette réforme est la protection. Il s'agit, notamment en vue de la mise en œuvre des nouvelles directives européennes, de renforcer la capacité de l'OFPRA à identifier et reconnaître tous les besoins de protection, et singulièrement ceux des personnes « vulnérables », notamment pour des craintes identifiées par les évolutions les plus récentes de la jurisprudence. Cela vaut en particulier pour les mineurs, les personnes victimes de tortures et de persécutions en raison de leur orientation sexuelle, les femmes victimes de violences ou celles de la traite des êtres humains. C'est notamment l'un des aspects sur lequel le dialogue noué avec les associations, aux premiers rangs desquelles Forum Réfugiés-Cosi, est le plus précieux. Il permet aux officiers de protection de l'Office identifiés comme référents sur ces différents besoins de protection, de travailler activement au renforcement de nos dispositifs (rencontres, formations, outils d'appui à l'instruction, modes d'organisation, etc).

Dans un contexte d'augmentation prolongée de la demande d'asile depuis 2008, la réforme de l'OFPRA vise ainsi à renforcer les dispositifs d'appui aux officiers de protection dans leur noble et difficile mission d'instruction de la demande d'asile. Cela passe notamment par la mise en place d'outils d'appui ainsi que de formations - dont l'une, axée sur l'accueil des récits de souffrance est d'ailleurs dispensée par Forum Réfugiés-Cosi avec Ulysse.

Un second mot clé de cette réforme interne est la qualité. Nous veillons ainsi à renforcer celle des décisions de l'OFPRA - dont le taux d'annula-

tion par la CNDA est en baisse en 2013, comme en 2012, pour s'établir à 14%. C'est notamment l'objet du dispositif de contrôle de qualité régulier sur un échantillon de décisions, créé par l'Office avec l'appui du HCR. C'est également la vocation du comité d'harmonisation de l'OFPRA qui, à l'instar de dispositifs similaires dans certaines juridictions, vise à renforcer l'harmonisation de la mise en œuvre du droit au sein de l'Office au bénéfice des garanties dues aux demandeurs et de l'appui aux officiers de protection. Ce comité est également celui qui veille à la bonne prise en compte de la jurisprudence de la CNDA afin de prolonger la tendance engagée en 2013 où le nombre des protections reconnues par l'Office, en hausse (5980), a été supérieur à celui de la CNDA (5393).

L'efficacité est également un élément essentiel de la réforme en cours à l'OFPRA, afin de réduire les délais de réponse aux demandeurs d'asile. C'est la vocation à la fois des recrutements effectués à l'Office (20 officiers de protection supplémentaires en 2013 et en 2014) et de notre réforme interne. Il s'agit notamment, dans un souci d'équité comme d'efficacité, de mettre en place un traitement pleinement adapté à la nature des demandes soumises à l'Office. Il s'agit, au-delà du socle fondamental de garanties dû à chaque demandeur d'asile – socle renforcé par les nouvelles directives européennes – d'adapter les moyens d'instruction mis en œuvre à la nature des demandes soumises et à l'ampleur des besoins de protection.

Cette réforme vise enfin à renforcer la réactivité de l'OFPRA au regard de l'évolution de la demande d'asile. Cela conduit l'Office à mutualiser l'examen des principaux flux de demandes d'asile entre les quatre divisions géographiques de l'Office, à organiser des missions en régions (à Lyon et à Metz en 2013, à Grenoble dès avril 2014) et à intervenir dans le cadre de l'opération humanitaire en faveur des réfugiés syriens annoncée par le Président de la République. Pour cela, au déplacement dans certaines villes françaises auprès des réinstallés, s'ajoutent la présence d'officiers de protection de l'OFPRA au Proche-Orient et notamment au Liban en avril et en Jordanie en septembre 2014.

À travers cette réforme interne, prélude à la réforme de l'asile en préparation, l'OFPRA et ses agents apportent ainsi leur pierre à l'adaptation de notre système aux enjeux du renforcement de la protection des réfugiés et des apatrides par l'ensemble des acteurs administratifs, juridictionnels et associatifs.

Jurisprudence sur l'asile

L'année 2013 a été riche en actualités jurisprudentielles concernant le droit d'asile. Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État²⁶⁹.

Opinions politiques

► Le Conseil d'État statue sur le fait que des craintes de persécutions nées d'une proximité supposée avec des opposants politiques ne peuvent ouvrir droit qu'à la protection conventionnelle et non à la protection subsidiaire. À cette occasion, le Conseil d'État rappelle que les agissements pouvant justifier la reconnaissance de la protection conventionnelle peuvent être soit réellement rattachables aux critères d'inclusion de la Convention de Genève, soit rattachables selon l'imputation que projettent les entités persécutrices sur la personne demanderesse. La Cour avait, en l'espèce, accordé la protection subsidiaire sur le fondement du b) de l'article L 712-1 du CESÉDA. Elle avait motivé sa décision en considérant qu'un soutien à la cause tamoule par le requérant ne pouvait être établi, mais que des craintes en cas de retour étaient probables en raison des soupçons de sympathie en faveur des LTTE que les autorités nourrissaient à l'égard du requérant²⁷⁰.

Origine ethnique

► La Cour a été amenée à statuer sur les craintes de persécutions alléguées par un couple de Géorgiens membre de la communauté Yézide, qui faisait état de discriminations dont il aurait été victime et de corruption de la part de la police. La Cour s'est référée à des sources

269 — Certaines de ces jurisprudences ont été présentées par Madame Florence Malvasio, Présidente de formation de jugement et responsable du Centre de recherche et de documentation (CEREDOC) de la Cour nationale du droit d'asile, lors d'une conférence qui s'est tenue le 13 décembre 2013, dans le cadre du Master recherche « Droits de l'Homme » et du Diplôme Universitaire « Droit(s) des Étrangers » de l'Université Lumière Lyon 2 sous la direction de Mme Edith JAILLARDON, Professeure de Droit public à Lyon 2. Le rapport annuel de la CNDA, publié le 24 avril 2014, comporte par ailleurs certaines jurisprudences qui ne sont pas reportées dans ce chapitre.

270 — CE, 22 fév. 2013, OFPRA c/ M. S. n° 332701 C

d'information géopolitiques diverses²⁷¹ pour motiver sa décision, ainsi qu'à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme²⁷². La CNDA a finalement tranché sur le fait que l'impossibilité de scolariser les enfants de personnes Yézides ne pouvait être tenue pour établie. Selon la Cour, la seule qualité de membre de la communauté Yézide n'est pas suffisante à établir des craintes de persécutions au sens de la Convention de Genève²⁷³.

Motif religieux

► La Cour a reconnu le statut de réfugié à un requérant de nationalité iranienne, qui alléguait subir des brimades, humiliations et menaces dans son milieu familial, mais aussi de la part des autorités militaires, pour avoir renoncé ouvertement à la religion musulmane. Cette renonciation est passible en République islamique d'Iran de la peine de mort, ou d'une très lourde peine d'emprisonnement. Pour fonder sa décision la CNDA s'est notamment référée à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne²⁷⁴, dans lequel cette dernière avait jugé : *« qu'au regard des stipulations de la Convention de Genève et de la protection internationale telle qu'elle est interprétée dans les états de l'Union Européenne, une conviction athée doit être regardée comme une conviction religieuse susceptible de fonder, en cas de persécution et de risque actuel et personnel pour le demandeur d'asile, l'octroi d'un statut de réfugié sur le fondement de [ces] stipulations »*²⁷⁵.

Appartenance à un certain groupe social

► Le Conseil d'État affirme qu'une fillette menacée d'excision dans son pays d'origine ne peut pas se voir refuser la protection subsidiaire au motif que l'un de ses parents est titulaire d'une carte de résident, ayant vocation à lui conférer un droit au séjour durable sur le terri-

271 — Le rapport annuel 2012 du « European Center for Minority Issues » indique que les départs des membres de la communauté Yézide sont d'ordre économique et que ceux-ci rencontrent en Géorgie des difficultés socioéconomiques renforcées par une préservation difficile de l'identité du fait d'une forte diaspora.

272 — CEDH, 31 mai 2001, K. et autres c/ Allemagne : « La situation des membres de la minorité yézide n'est pas pire que celle des autres habitants de Géorgie »

273 — CNDA, 10 juil. 2013, M. M. et Mme M. épouse M., n°s 05039947 et 05039946 C+

274 — CJUE, Grande chambre, 5 sept. 2012, Bundesrepublik Deutschland c. / Y et Z, C-71/11 et C-99/11

275 — CNDA, 4 nov. 2013, M. F. n° 13007332

toire français. Ainsi, le Conseil d'État reprend le raisonnement qui l'a conduit à affirmer dans son ordonnance du 6 novembre 2012 que : « *ni la qualité de parent d'enfant français mineur, ni le bénéfice d'une carte de séjour de plein droit qui en découle (...) ne sauraient faire obstacle au droit de demander la reconnaissance de la qualité de réfugié* »²⁷⁶. La demande personnelle de protection internationale des enfants doit être appréciée indépendamment de la situation administrative des parents au regard de leur droit au séjour en France²⁷⁷.

► Le Conseil d'État a réaffirmé une jurisprudence constante selon laquelle les parents qui s'abstiennent de faire exciser leur fille née en France ne peuvent être regardés comme relevant d'un groupe social, du seul fait de l'opposition à cette pratique visible à travers leur comportement sur le territoire français. Il ajoute que le risque d'excision pour l'enfant ne peut constituer en soi un traitement inhumain ou dégradant pour le parent, justifiant l'octroi de la protection subsidiaire en application de l'article L. 712-1 du CESÉDA²⁷⁸.

► Pour la première fois, une décision de sections réunies de la CNDA du 15 mai 2013²⁷⁹ a fait application de l'article L. 733-3 du CESÉDA qui permet à la Cour de demander un avis au Conseil d'État²⁸⁰. La CNDA, étant confrontée régulièrement à la demande de protection des parents d'enfants reconnus réfugiés en raison du risque de mutilation génitale féminine, avait décidé de solliciter un avis au Conseil d'État sur ce point. Cette question revient à statuer sur l'application du principe de l'unité de famille aux ascendants, lorsque la personne reconnue réfugiée est mineure. Le Conseil d'État s'est contenté de rappeler les conditions d'application du principe de l'unité famille, telles qu'elles avaient été affirmées dans des décisions de principe antérieures²⁸¹ : celui-ci s'applique aux conjoints et aux partenaires engagés dans un concubinage stable, ainsi qu'aux descendants, lorsqu'ils sont entrés mineurs en France. Selon la Haute juridiction, les exigences résultant du droit de mener une vie familiale normale impliquent que les parents d'un réfugié mineur puissent séjourner à

276 — CE, 6 nov. 2012, ministre de l'Intérieur c/ Mme E., n° 363511 B

277 — CE, 28 juin 2013, Mlle S., n° 350303 C

278 — CE, 26 juin 2013, Mlle S., n° 346458 C

279 — CNDA, SR, 15 mai 2013, M. F. et Mme D. épouse F., n°s 12006532 et 12006533 R

280 — Demande d'avis introduite par l'article 99 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

281 — CE, Ass., 2 déc. 1994, Mme A. n° 112842 A ; CE, 21 mai 1997, M. G.B., n° 159999.

ses côtés²⁸², c'est-à-dire de façon régulière. Cependant, rien n'indique dans la Convention de Genève, ou dans les principes généraux du droit applicables aux réfugiés, que le même statut doit être accordé aux parents de l'enfant mineur, lorsque ceux-ci ne sont pas exposés aux risques de persécution qui ont justifié la reconnaissance du statut de réfugié à l'enfant²⁸³.

► Le Conseil d'État a censuré le raisonnement de la CNDA qui avait reconnu une protection conventionnelle à des Nigérianes victimes de réseaux de trafic d'être humains et ayant activement cherché à échapper à leur emprise, sur le motif qu'elles appartenaient à un groupe social au sens de la Convention de Genève. Le Conseil d'État relève l'erreur de droit qu'a commise la CNDA en jugeant que ces femmes constituaient un groupe social au sens de la Convention de Genève. Selon la Haute juridiction, la Cour aurait dû rechercher, si, au-delà du réseau de proxénétisme les menaçant, la société environnante ou les institutions les percevaient comme ayant une identité propre dans leur pays d'origine, ce qui n'a pas été démontré par la juridiction²⁸⁴.

Réexamen

► La Cour a examiné la question de la recevabilité d'un recours formé contre le rejet d'une demande de réexamen, dans lequel le requérant invoquait comme élément nouveau la transmission par l'autorité préfectorale d'un procès-verbal d'audition au consulat français de son pays d'origine. Dans ce procès verbal étaient détaillés les motifs de sa demande de protection auprès des autorités françaises. La Cour a rappelé le principe de confidentialité d'une demande d'asile, dont la violation peut aggraver les craintes exprimées par le demandeur, voire créer à elle seule des craintes de persécutions. La Cour a estimé que cette transmission était bien caractéristique d'un élément nouveau au sens de la jurisprudence constante de la Cour²⁸⁵.

282 — Exigence satisfaite par la circulaire du 5 avril 2013 relative à la délivrance de carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » aux parents d'enfants bénéficiaire d'une protection, qui prévoit que les parents d'enfants protégés peuvent obtenir une carte de séjour temporaire portant mention « vie privée et familiale », délivrée sur le fondement de l'article L 313-14 du CESEDA.

283 — CE, Avis, 20 nov. 2013, M. et Mme F., n° 368676 A, ; CE, 2 avril 2014, n° 367201

284 — CE, Section, 25 juil. 2013 OFPRA c/ Mme E. F. n° 350661 A

285 — CNDA, 12 mars 2013, M. D., n° 12012125 C+

► Selon le Conseil d'État, la CNDA ne peut rejeter par ordonnance prise sur le fondement de l'article R.733-5 du CESA²⁸⁶, un recours formé contre le rejet d'une demande de réexamen, sur le motif qu'il ne comporte aucun élément nouveau. Le Conseil d'État affirme qu'un requérant sollicitant le réexamen de sa demande d'asile peut faire valoir des faits nouveaux à tout instant de la procédure et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur son recours par la Cour²⁸⁷.

Clauses d'exclusion

► Dans cette décision, la Cour a statué sur l'application de la clause d'exclusion contenue à l'article 1 F b) de la Convention de Genève à un requérant de nationalité azerbaïdjanaise qui pouvait prétendre à la qualité de réfugié en vertu du principe de l'unité de famille. L'intéressé avait été condamné en l'espèce par la justice allemande pour tentative de meurtre et a par la suite fait l'objet d'une mesure de suspension d'exécution de sa peine dans le seul but de procéder à son expulsion. Par ailleurs, au cours de l'instruction, la Cour a relevé que l'intéressé avait été reconnu coupable sur le territoire allemand de vols en état de récidive, ainsi que d'un crime grave de droit commun. La CNDA a ainsi estimé que le comportement de l'intéressé, pouvait représenter pour la population du pays d'accueil un danger justifiant ainsi son exclusion à la protection de Genève, nonobstant le fait que l'intéressé ait partiellement accompli la peine à laquelle il a été condamné²⁸⁸.

Requérant déjà enregistré comme réfugié par les Nations unies

► La CNDA a eu à se prononcer sur la demande de protection en France d'un requérant d'origine palestinienne, qui avait sa résidence habituelle en Jordanie, où il était protégé par l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient). Le requérant, reconnu réfugié,

286 — Irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'audience.

287 — CE, 26 juin 2013, Mlle O., n° 349287 C

288 — CNDA, 22 juil. 2013, M. M. n° 09015396 C+

avait été contraint de quitter la Jordanie en raison de persécutions, il était donc dans l'impossibilité de se réclamer de la protection des autorités jordaniennes. La CNDA a appliqué la jurisprudence de la CJUE²⁸⁹, pour considérer que cette personne devait être reconnue réfugiée en France : elle avait en effet été contrainte, pour des raisons impérieuses indépendantes de sa volonté, de quitter la zone d'opération de l'organisme qui la protégeait, et elle ne relève en l'espèce, d'aucune autre clause d'exclusion prévue à la convention de Genève²⁹⁰.

Cessation de la qualité de réfugié

► La Cour a été amenée à statuer sur l'application de la clause de cessation à l'égard d'une ressortissante congolaise qui avait fait prolonger son passeport par les autorités diplomatiques de République démocratique du Congo (RDC), trois mois après avoir obtenu le statut de réfugié. En l'espèce, cette demande avait été faite par une tierce personne, à la demande expresse de la Préfecture de police de Paris. L'autorité préfectorale avait demandé à l'intéressée de fournir un document d'identité en cours de validité pour le renouvellement d'une carte de séjour « vie privée et familiale », que celle-ci avait obtenu antérieurement à la reconnaissance du statut de réfugié. La Cour a considéré qu'en l'espèce, la requérante avait été induite en erreur par l'administration française, et que, dès lors, elle ne pouvait être regardée comme s'étant volontairement placée sous la protection de son pays d'origine²⁹¹.

Procédure et compétence devant la Cour

► Le Conseil d'État a statué sur la légalité d'une décision rendue avant-dire droit par la CNDA, qui avait ordonné un supplément d'instruction à l'OFPR, afin que l'Office procède à l'audition du requérant²⁹². Suite à cette décision, l'OFPR ne s'était pas senti contraint d'appliquer

289 — CJUE, *El Kott et autres*, 19 déc. 2012, C-364/11

290 — CNDA, 24 mai 2013, M. et Mme A., n° 04020557 et 04020558

291 — CNDA, 24 juil. 2013, Mlle L. M., n° 12002308 C+

292 — CNDA, 27 juil. 2011, M. Y., n° 10010541

la décision de la Cour, et la CNDA a finalement été amenée à statuer sur le fond de la demande de protection. Selon la Cour, les faits allégués par le requérant devaient être regardés comme établis. Le requérant s'est donc vu reconnaître la qualité de réfugié²⁹³. Saisi d'un pourvoi, le Conseil d'État a donc été amené à préciser la nature des mesures d'instruction que la Cour peut ordonner en application de l'article R. 733-18 du CESÉDA. Le Conseil d'État a rappelé dans un premier temps le caractère de plein contentieux du recours en matière d'asile. La Haute juridiction affirme ensuite que la garantie relative à l'audition du demandeur édictée à l'article L 723-3 du CESÉDA est essentielle, et que par conséquent, il revient à la Cour d'annuler la décision rendue en l'absence d'audition du demandeur et de renvoyer l'examen de la demande à l'OFPRA, si elle juge que ce dernier n'était pas dispensé par la loi de convoquer le requérant et que le défaut de l'audition est imputable à l'Office. Par contre, la Cour ne peut en aucun cas enjoindre à l'OFPRA de procéder à l'audition de l'intéressé²⁹⁴.

► Une décision du Conseil d'État impose désormais à la juridiction de l'asile de statuer sur le recours du demandeur d'asile éloigné. Pour le Conseil d'État, la Cour commet une erreur de droit en refusant de statuer sur le recours formé contre une décision de l'OFPRA au motif que le demandeur a été renvoyé dans son pays. La Haute juridiction considère que si le demandeur d'asile peut être obligé de comparaître personnellement si la Cour l'ordonne (article L.733-18 Cesda), aucune disposition aussi bien de la Convention de Genève que du CESÉDA ne soumet l'examen de son recours « à son maintien sur le territoire français durant l'instance pendante devant la Cour »²⁹⁵.

293 — CNDA, 29 juin 2012, M. Y., n° 10010541.

294 — CE, 10 oct. 2013, OFPRA c/ M. Y., n°s 362798, 362799 A ; Voir également CNDA, 31 janv. 2013, M. et Mme N. n° 11022989 et 11022988R.

295 — CE, 6 décembre 2013, n° 357351.

4 • Les spécificités de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

En 2013, la politique d'intégration en France a suscité de nombreux débats. Après la publication en février 2013 du rapport du conseiller d'État Thierry Tuot²⁹⁶, dans lequel celui-ci plaide pour une rénovation de la politique d'intégration qui permettrait de redonner confiance en la France, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault annonçait un travail de refonte de la politique d'intégration. Après la diffusion d'un rapport en décembre 2013²⁹⁷, présenté comme un document de travail, le Premier ministre a rendu public le 11 février 2014 une feuille de route pour la « Politique d'égalité républicaine et d'intégration ». Ce bref document reste très limité en termes de propositions concernant l'accueil de nouveaux arrivants, réfugiés compris.

La concertation menée dans le cadre de la réforme de l'asile par le ministère de l'Intérieur n'a pas non plus apporté de réponses concrètes à un certain nombre de dysfonctionnements. Malgré l'organisation d'un atelier spécifique sur l'intégration, cette question a fait l'objet de très peu de développements dans le rapport parlementaire publié en novembre 2013²⁹⁸. Si les aspects liés à l'organisation des ressources, la réorganisation des centres provisoires d'hébergement (CPH), les difficultés d'accès à certains droits ont été évoqués, le rapport laisse « en suspens » des questions pourtant soulevées par les associations relatives à la réunification familiale et à la reconnaissance des diplômes.

296 — Thierry Tuot, *La grande Nation : pour une société inclusive – Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, fév. 2013.

297 — Ce rapport, dont les conclusions ont été remises au Premier ministre le 13 novembre, est le fruit du travail de cinq commissions thématiques, auxquelles ont participé des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, des associations, des partenaires sociaux ainsi que des chercheurs et experts. Il a été rendu public mais suite à la polémique créée par certaines propositions, le Premier ministre et le président de la République ont précisé qu'il n'engageait pas le gouvernement.

298 — Valérie LETARD, Jean Louis TOURAINE, *Rapport sur la réforme de l'asile*, Op. cit. Voir par ailleurs *infra* Chapitre 4.1.

Il reste en effet beaucoup à faire pour permettre une intégration plus facile et plus rapide des primo-arrivants, dont font partie les personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

La consécration juridique du droit à bénéficiair d'un accompagnement vers l'intégration

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale est encadrée en droit français par l'article L.711-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESÉDA), créé par l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile :

« L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du présent livre VII et a signé le contrat d'accueil et d'intégration prévu par l'article L. 311-9 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. À cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci. »

Elle est également consacrée par plusieurs normes européennes, dont la directive Qualification²⁹⁹. Ce texte insiste notamment sur l'importance de prendre en compte les besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale dans les programmes d'intégration :

« Afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, les États membres leur garantissent l'accès aux programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du

299 — Directive 2011/95/UE, *Op.cit.*

statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes »³⁰⁰.

Cette spécificité est également mise en avant dans une étude publiée en 2013 par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)³⁰¹ :

« Les réfugiés – en tant que ressortissants de pays tiers – ont des besoins spécifiques, qui découlent, entre autres, des épreuves et privations particulières endurées dans leur pays d'origine ou durant leur fuite, de persécutions ou de conflits armés qu'ils ont subis, ainsi que de la séparation et la perte de membres de leur famille, conséquences fréquentes de la fuite ».

L'intégration comprend plusieurs composantes : l'accès aux droits sociaux et familiaux, l'accès à la formation et à l'emploi, et l'accès au logement. En effet, l'insertion dans la société d'accueil est plus forte quand l'individu tisse de nombreux liens avec les divers groupes sociaux (famille, école, entreprise) qui la constituent. L'accès à un logement de droit commun contribue à cette intégration sociale (quartier, école, etc.), tandis que l'emploi donne à l'individu une certaine utilité sociale au sein d'un collectif. Ces aspects sont mis en avant par la directive Qualification, dans ses articles 26 à 32³⁰².

Malgré ces dispositions, les personnes bénéficiaires d'une protection internationale en France font face à de nombreuses difficultés, liées à l'accueil et l'accompagnement, l'accès aux prestations sociales et familiales, l'accès à l'emploi, à la formation et à la reconnaissance des diplômes et acquis professionnels, et l'accès au logement.

Une réforme du système français, transposant ces dispositions, devrait apporter des solutions de long terme pour que les personnes bénéficiaires d'une protection internationale puissent jouir des droits qui leur sont conférés par les normes françaises et européennes.

300 — Article 34 : Accès aux dispositifs d'intégration. Cette question est abordée dès le préambule, aux paragraphes 41 et 47.

301 — HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, juillet 2013.

302 — Article 26 : Accès à l'emploi ; Article 27 : Accès à l'éducation ; Article 28 : Accès aux procédures de reconnaissance des qualifications ; Article 29 : Protection sociale ; Article 30 : Soins de santé ; Article 32 : Accès au logement.

L'accompagnement de tous les bénéficiaires d'une protection internationale

L'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale est organisé de manière inégale sur le territoire français, puisqu'il dépend le plus souvent de l'implantation des centres provisoires d'hébergement (CPH) et non pas des besoins réels du public. Or, non seulement le nombre de places prévues au niveau national est largement insuffisant, mais ces places sont en outre mal réparties sur le territoire français, certaines régions étant sur-dotées, d'autres sous-dotées par rapport aux besoins locaux. De même, l'accompagnement proposé en CPH ne bénéficie qu'aux hébergés, laissant pour compte les personnes « hors centres » qui ont néanmoins besoin d'un accompagnement adapté à leur situation, les services de droit commun étant souvent mal équipés pour suivre le public réfugié du fait de sa spécificité³⁰³.

Ainsi, l'accompagnement ne doit pas être pensé uniquement autour des actions menées par les CPH, au risque d'exclure les personnes non hébergées (soit faute de CPH sur le territoire, soit faute de places disponibles). Dans les territoires les plus sollicités, il est indispensable d'inscrire les CPH au sein de programmes plus larges d'intégration des réfugiés, comme cela a déjà été expérimenté dans le cadre du programme Accelair mis en œuvre par Forum réfugiés-Cosi. Dans les territoires les moins sollicités, une organisation rationalisée des ressources devrait mener à une mobilisation efficace des mesures de droit commun.

303 — Les personnes non-hébergées peuvent bénéficier d'un accompagnement par les caisses d'allocations familiales (CAF) et autres services sociaux de secteur. Cependant, cet accompagnement non spécialisé n'est pas adapté à la situation du public, particulièrement vulnérable, souvent non-francophone et n'ayant pas connaissance des leviers de l'administration française.

L'accès aux prestations sociales et familiales

Le code de la sécurité sociale et le code de l'action sociale et des familles reconnaissent aux réfugiés l'accès aux droits sociaux et familiaux, dont le revenu de solidarité active (RSA)³⁰⁴, les prestations familiales³⁰⁵, l'allocation aux personnes âgées³⁰⁶ et l'allocation aux adultes handicapés³⁰⁷. Toutefois, malgré cette reconnaissance législative, l'accès à ces droits demeure compliqué en pratique.

Par exemple, les bénéficiaires d'une protection internationale rencontrent de nombreuses difficultés pour l'ouverture des prestations familiales et du RSA du fait de l'absence de documents d'état civil, notamment des actes de naissance des enfants, alors que ceux-ci ne sont pas exigés par la loi. Ceci conduit à un blocage partiel ou total des dossiers, qui précarise fortement les bénéficiaires. On observe également que l'ouverture de droits pour les familles monoparentales est compliquée lorsque le parent réfugié ne peut justifier l'absence de l'autre parent.

Quant aux réfugiés réinstallés³⁰⁸, ils sont titulaires d'un récépissé valable six mois portant la mention « admis au titre de l'asile » et autorisant à travailler. Ce récépissé hybride est généralement inconnu des services, et la confusion de statut entre demandeur d'asile et réfugié peut entraîner des délais d'ouverture de droits.

Les réfugiés de moins de 25 ans quant à eux ne disposent d'aucune ressource puisqu'ils ne sont éligibles ni au RSA ni à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Ceci empêche l'accès au logement et embouteille le dispositif national d'accueil (DNA), puisque ces personnes sont non-solvables et automatiquement orientées en CPH, dans la mesure des places disponibles, où elles peuvent rester plusieurs années.

304 — CASF, art. L.262-4.

305 — Code de la sécurité sociale, art. L.512-2.

306 — Code de la sécurité sociale, art. L.816-1.

307 — Code de la sécurité sociale, art. L821-1.

308 — Depuis 2008, la France mène une politique permanente de réinstallation, en vertu d'un accord-cadre signé entre le HCR et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il s'agit d'accueillir des personnes déjà reconnues réfugiées dans un premier pays, dans lequel elles ne peuvent pas rester. Plus d'information sur le programme de réinstallation français sont disponibles sur : www.forumrefugies.org/missions/missions-aupres-des-refugies/programme-de-reinstallation (dernière visite le 12 mai 2014).

Ces aspects démontrent bien que le droit en vigueur n'est pas suffisamment adapté à la situation particulière des bénéficiaires d'une protection internationale, et que son application risque de fragiliser, notamment financièrement, des ménages déjà vulnérables. Ce constat est partagé par le HCR, dont l'étude met en avant « *la difficulté pour les réfugiés de s'intégrer au sein des dispositifs classiques de droit commun français, peu à même de prendre en compte la diversité des besoins propres aux différentes populations* »³⁰⁹.

La réforme de l'asile pourrait être l'occasion de remédier à certains dysfonctionnements. Ainsi, former les techniciens des services sociaux sur les questions liées à l'asile et aux droits des personnes protégées faciliterait la compréhension mutuelle entre structures et bénéficiaires et éviterait des ruptures de droits ayant un impact défavorable pour le public cible. De plus, afin de dissiper les malentendus sur les pièces justificatives à fournir pour l'ouverture des droits, une liste exhaustive devrait être transmise aux institutions. Autre possibilité : la nomination de « référents réfugiés » dans les institutions telles que Pôle emploi ou la CAF, qui pourraient être saisis par les opérateurs de terrain et les techniciens. De même, le HCR suggère la délivrance par l'OFPRA d'un « *document qui synthétise les prestations spécifiques dont bénéficient les réfugiés, que ces derniers pourraient remettre aux administrations lorsqu'ils tentent de faire valoir ces prestations. Ce document permettrait de prévenir tout malentendu et toute exigence des administrations représentant une violation de la Convention sur les réfugiés de 1951* »³¹⁰.

De manière générale, le HCR « *recommande vivement la mise en place d'un processus de sensibilisation, d'information et de formation des acteurs institutionnels, dans le but d'assurer la prise en compte particulière des besoins et des droits des réfugiés* »³¹¹.

309 — HCR, *Vers un nouveau départ*, Op. cit.

310 — *Id.*

311 — *Ibid.*

L'accès à l'emploi, à la formation et à la reconnaissance des diplômes et acquis professionnels

Les bénéficiaires d'une protection internationale ont accès au marché de l'emploi dans la même mesure que les nationaux³¹². Cependant, ils sont confrontés à plusieurs difficultés dans leur parcours vers l'emploi :

- Non-maîtrise ou maîtrise partielle de la langue française et/ou illettrisme ;
- Non reconnaissance des diplômes étrangers et passerelles difficiles pour acquérir les compétences manquantes, ce qui entraîne souvent une obligation de refaire le cursus entier ;
- Mobilité difficile, échange du permis de conduire souvent refusé et difficultés pour l'examen du code de la route dues à la non-maîtrise de la langue ;
- Représentations erronées et difficultés à s'approprier les codes du marché du travail ; manque de connaissance des techniques de recherche d'emploi ;
- Absence de réseau ou faible réseau relationnel ;
- Absence d'expérience professionnelle.

À cela s'ajoute un manque de connaissance des spécificités du public réfugié de la part des employeurs, mais également de la part des travailleurs sociaux du droit commun, ce qui peut conduire à un accompagnement peu adapté à leur situation. Cependant, des leviers sont possibles pour accompagner au mieux les personnes protégées. L'expérience menée dans le Rhône montre que l'accompagnement socio-professionnel mené par des référents spécialisés, notamment dans le cadre du RSA, permet une meilleure prise en charge des réfugiés et un accès facilité à l'emploi et/ou à la formation.

312 — Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié, Chap. III, art. 17-19 et chap. IV, art. 24. Le CESEDA reconnaît aussi le droit d'exercer une activité professionnelle aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire dans son article L.313-13.

Cet accompagnement doit être fait dans le cadre d'un programme d'intégration à destination de tous les bénéficiaires d'une protection internationale, pour que les personnes ne bénéficiant pas d'un soutien par des associations ne soient pas laissées pour compte. La clé de voûte d'un programme qui fonctionne est l'organisation des ressources et la conclusion de partenariats avec les autorités locales, principalement le Conseil général qui gère notamment le RSA.

Un accompagnement spécifique dans l'apprentissage du français est également nécessaire, la connaissance de la langue à la fois à l'oral et à l'écrit étant indispensable pour exercer un emploi, plus encore quand le contexte économique est morose. Il convient donc de développer des formations linguistiques à composante professionnelle : immersions dans le cadre du travail et formations linguistiques appropriées en parallèle ; andragogies adaptées pour les personnes analphabètes ; accompagnement linguistique pour l'apprentissage du code de la route afin d'encourager la mobilité, etc. Ainsi, le HCR met en avant l'action de TissEco Solidaire³¹³, qui a embauché un professeur de français langue étrangère à mi-temps pour le personnel réfugié qu'elle a recruté. Les cours portent sur les normes sur le lieu de travail et sur d'autres notions essentielles. Ils se déroulent pendant les heures de travail. Le programme Accelair dans le Rhône propose des cours de français axés sur le code de la route, pour aider les réfugiés à acquérir le vocabulaire essentiel à la réussite du test.

La grande oubliée de l'intégration des personnes protégées reste la reconnaissance des compétences et qualifications professionnelles. La non-prise en compte des expériences antérieures des réfugiés peut les conduire vers des emplois très éloignés de leurs attentes et capacités. Une meilleure valorisation des expériences professionnelles, même en cas d'absence d'attestation de travail du pays d'origine ou de diplômes, permettrait de combler les éventuels écarts de qualification sans avoir à reprendre une formation intégralement.

Enfin, l'expérience d'Accelair dans le Rhône montre que les acteurs de l'emploi, de Pôle emploi aux employeurs, n'ont pas ou peu de

313 — Association « aidant les chômeurs de longue durée à rejoindre les actifs », basée en Ile-de-France.

connaissances concernant les réfugiés (droits, titres de séjour, parcours, fragilité, etc.). Un travail de sensibilisation et de mise en réseau des acteurs permet de favoriser une meilleure connaissance, donc une meilleure prise en charge du public. À terme, l'insertion professionnelle des personnes bénéficiaires d'une protection internationale en est facilitée.

L'accès au logement

L'accès au logement constitue une étape primordiale dans le parcours d'intégration : il permet de créer des liens avec la société d'accueil en s'ancrant dans un quartier de vie, en tissant des liens avec les acteurs locaux (école, MJC, voisins, centres sociaux, commerçants, etc.). L'accès à un logement représente aussi la fin du déplacement forcé et permet aux bénéficiaires de se projeter. Il ne peut être dissocié de l'accès à l'emploi, les deux aspects étant concomitants³¹⁴.

La plupart des bénéficiaires d'une protection internationale perçoivent de faibles revenus (RSA), ce qui complique l'accès au logement dans le parc locatif privé, notamment dans les grandes agglomérations où ils se trouvent. Le parc social est donc privilégié. Cependant, il faut parfois compter plus de deux ans pour accéder à un logement social (48 mois dans le Rhône) et les démarches sont complexes pour des personnes non-francophones et présentes depuis peu sur le territoire. L'expérience rhodanienne montre que l'accompagnement mené par des référents spécialisés facilite l'accès au logement des bénéficiaires, en leur permettant de s'inscrire dans un véritable projet d'intégration par le logement. Au-delà de l'accès au logement, l'accompagnement doit être prolongé par des actions de maintien dans le logement, afin de sécuriser le parcours résidentiel des ménages (par exemple avec une aide à la gestion du budget ou un accompagnement dans les relations avec les partenaires sociaux de secteur).

314 — L'emploi est nécessaire pour accéder au logement puisqu'il procure les ressources indispensables. Or, cet accès à l'emploi est facilité par l'accès au logement puisqu'il procure une certaine stabilité aux réfugiés. Les deux aspects doivent donc être traités simultanément.

Tout comme pour l'emploi et la formation, la clé de voûte d'un tel programme est l'organisation des ressources et la conclusion de partenariats avec les autorités locales telles que le Conseil général, qui gère le fonds social pour le logement (FSL), ou les services préfectoraux en charge du logement des personnes défavorisées (SIAO, SIAL). Dans le même temps, un travail de sensibilisation et de mise en réseau des acteurs permettrait une meilleure connaissance du public, et donc une meilleure prise en charge par le droit commun.

De plus, afin d'enclencher le parcours d'intégration, il convient de réduire les délais d'accès au parc social. Il est donc nécessaire de créer des liens avec les bailleurs sociaux et les réservataires afin de faciliter cet accès au logement. Sur les territoires accueillant de nombreux bénéficiaires, une politique contractuelle avec les bailleurs sociaux, *via* des accords collectifs d'attribution, permettent d'assurer la fluidité du DNA et l'intégration par le logement. C'est notamment ce que font France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi, respectivement avec les programmes Reloref et Accelair³¹⁵.

La prise en charge médicale et psychologique des personnes exilées traumatisées

L'exil conduit une personne à quitter son pays d'origine et de là, à perdre ses repères habituels. Cette rupture peut faire émerger une souffrance psychologique qui s'exprime notamment par des symptômes mélancoliques, d'isolement et de culpabilité. Cette souffrance est augmentée lorsque ces personnes ont subi des violences politiques et des persécutions. Les conséquences de ce traumatisme s'expriment par des symptômes psychologiques et/ou somatiques, ou par des troubles du comportement.

315 — Dans le Maine-et-Loire, France terre d'asile a conclu un accord avec la Préfecture, qui réserve chaque année 80 appartements aux réfugiés. Dans le Rhône, Forum réfugiés-Cosi bénéficie depuis 2003 d'une réserve de 200 logements par an dans le cadre d'un accord collectif d'attribution de logements sociaux.

Il est donc particulièrement nécessaire de garantir un accès aux soins, notamment au suivi psychologique, des personnes bénéficiaires d'une protection internationale. Pour cela, il convient d'inclure ce public dans les plans, programmes et campagnes de santé publique, spécialement dans le Plan de santé mentale. La possibilité de s'exprimer dans sa langue maternelle à travers l'usage de l'interprétariat doit également être garantie.

Les professionnels de santé doivent être sensibilisés aux problématiques spécifiques de l'exil et des conséquences de la torture et des persécutions ainsi qu'aux questions géopolitiques, et adopter une démarche interculturelle dans la prise en charge thérapeutique.

Ces aspects sont évoqués par le HCR, qui « *recommande la prise en compte par le système de santé français des besoins propres aux réfugiés en matière de santé, y compris en ce qui concerne la santé mentale des réfugiés* », et « *la mise en place de formations régulières pour les professionnels de santé* »³¹⁶.

Ainsi, les propositions sont nombreuses pour améliorer l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Ce public, bien que concerné par l'ensemble des enjeux d'intégration des étrangers en France (lutte contre les discriminations, pour l'égalité etc.), doit bénéficier de mesures dédiées répondant aux besoins spécifiques qu'il rencontre. Il en va du respect des engagements de la France, et plus largement du renforcement d'une cohésion sociale incluant les 186 234 personnes placées sous la protection de l'OFPRA au 31 décembre 2013.



chapitre quatre

dossiers thématiques



Les nouveaux arrivants ne sont pas les seuls à avoir besoin de vêtements chauds. Le HCR travaille conjointement avec JEN (une fédération d'ONG japonaises) pour distribuer des centaines de milliers de vêtements donnés par une entreprise partenaire, Uniqlo, aux résidents de Za'atari. Cette fillette porte un sac du HCR qui est rempli de nouveaux vêtements vers sa nouvelle maison. © HCR/G.Beals

1 • Vers une nouvelle loi sur l'asile en France

Le ministre français de l'Intérieur a engagé, en juillet 2013, un processus de concertation nationale en vue de l'élaboration d'une réforme de l'asile. Cette démarche, novatrice, a été confiée à deux parlementaires : Valérie Létard (sénatrice du Nord) et Jean-Louis Touraine (député du Rhône). Quatre séries d'ateliers ont été organisées entre septembre et novembre 2013 sur les thématiques suivantes : la procédure d'asile, l'accueil et l'orientation des demandeurs, leur hébergement, et l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.

Ces travaux ont réuni des représentants de l'administration – centrale et déconcentrée –, d'associations, de municipalités et du HCR, ainsi qu'une parlementaire européenne. Des experts ont été auditionnés, ainsi que les auteurs du rapport des inspections générales³¹⁷. Un diagnostic a été établi sur les lacunes du système actuel de l'asile en France, et des propositions ont été formulées par les acteurs de la concertation en vue de son amélioration. Si le constat sur les difficultés a été largement partagé, les solutions proposées n'ont pas toujours fait consensus.

Les deux parlementaires ont par ailleurs recueilli des avis d'experts tout au long de ce processus et effectué des visites de terrain. À l'issue de ce travail, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine ont remis au ministre de l'Intérieur un « Rapport sur la réforme de l'asile » le 28 novembre 2013³¹⁸. Ce document ne constitue pas une synthèse

317 — Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, *Op. cit.*

318 — Valérie LETARD, Jean Louis TOURAINE, *Rapport sur la réforme de l'asile, Op.cit.*

des différentes propositions formulées dans le cadre des ateliers de la concertation, mais présente les propositions élaborées par les parlementaires à l'issue de ce travail sur les différents aspects de la mise en œuvre du droit d'asile en France. Elles constitueront un support de travail à l'élaboration d'un projet de loi, attendu pour le début de l'été 2014.

■ Accès à la procédure

Le rapport propose de supprimer l'exigence d'une domiciliation préalable à la demande d'asile, qui serait remplacée par un système en deux temps : transmission d'un contact en appui de la demande puis transmission de l'adresse réelle du demandeur lorsqu'il dispose d'un hébergement.

Il est proposé que la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour soit étendue aux demandes placées en procédure prioritaire, sauf situations exceptionnelles (menaces à l'ordre public, certaines demandes de réexamen, etc.), et que la durée des récépissés de demande de titre de séjour soit alignée sur la durée prévisible de la procédure.

L'OFPPRA pourrait être saisi de façon dématérialisée par le biais d'un formulaire rempli dès le premier accueil sur la plate-forme ou en préfecture. Si la question de la déconcentration de l'OFPPRA est longuement abordée, il semble admis par les auteurs du rapport que cette proposition ne pourra pas être mise en œuvre à court terme dans le cadre de la réforme en raison des contraintes budgétaires et organisationnelles importantes que cela entraînerait. Une simplification du formulaire de demande d'asile est envisagée, allant de pair avec la réduction du délai de transmission du récit écrit proposé par ailleurs. Les questions cruciales de l'accès à la procédure d'asile à la frontière et en rétention ne sont abordées que très superficiellement dans le rapport parlementaire, sans que des propositions concrètes ne soient formulées. L'application du règlement Dublin est également évoquée brièvement, avec pour seule préconisation précise d'incorporer dans le droit national l'exigence européenne visant à rendre possible un recours suspensif contre les décisions de transfert.

■ Prise en compte de la vulnérabilité

Pour détecter la vulnérabilité psychologique des demandeurs, comme l'exigent les nouvelles directives européennes, il est proposé de mettre en place un premier niveau de détection assuré grâce à un outil standardisé ne nécessitant pas l'intervention d'un professionnel de santé, puis un second niveau par l'orientation vers un lieu plus spécialisé.

La formation des officiers de protection, la désignation de référents thématiques pour les catégories de personnes vulnérables, la priorisation de l'examen de ces demandes et un possible aménagement des procédures constituent les autres propositions des parlementaires dans ce domaine.

■ Pays d'origine sûrs

Le rapport parlementaire préconise de revoir les conditions de fixation de la liste des « pays d'origine sûrs » pour mieux garantir la transparence et la fiabilité du processus, et de prévoir des mécanismes permettant la suspension ou la radiation en urgence de certains pays.

■ Procédures prioritaires

Des procédures dites « accélérées » pourraient être mises en œuvre dans les cas actuellement prévus pour les procédures prioritaires ainsi que dans d'autres cas prévus par la directive Procédures (questions sans pertinence, déclaration manifestement fausses, etc.). La préfecture demeurerait compétente pour déterminer la procédure applicable sur la base de critères extérieurs et indépendants de tout élément de fond, l'OFPRA pouvant orienter vers la procédure accélérée pour des motifs intrinsèques à la demande, ou reclasser en procédure normale des demandes émanant de pays d'origine sûrs lorsque la situation individuelle le justifie. En cas de demande de réexamen, l'OFPRA apprécierait au regard des éléments présentés si une procédure accélérée doit être appliquée.

■ Accueil des demandeurs d'asile

Dans un premier temps, les demandeurs d'asile seraient pris en charge dans des centres d'accueil temporaires, pour une période maximale de 15 jours. Un schéma de répartition fixe est ensuite évoqué avec la détermination de quotas par région et une répartition interdépartementale équilibrée au niveau régional. Les demandeurs qui refuseraient l'orientation, qui devra prendre en compte les situations particulières (santé, etc.), perdraient le droit à un hébergement dédié aux demandeurs d'asile.

La généralisation du « modèle » CADA est préconisée, avec un logement collectif ou en appartement et un accompagnement qui soit le plus proche possible de celui actuellement offert en CADA. Il est cependant fait référence au dispositif AT-SA (Accueil temporaire Service de l'asile) géré par Adoma qui ne propose pas le même standard d'accompagnement que les CADA. Les parlementaires proposent d'expérimenter le développement d'un hébergement de type AT-SA avec un accompagnement partiellement externalisé et centralisé au niveau départemental, sur le modèle actuel des plates-formes d'accueil (pour les prestations d'accompagnement à la demande d'asile notamment). Pour l'hébergement d'urgence, des places devraient être maintenues pour faire face aux besoins de mise à l'abri, mais en transformant les places hôtelières en places pérennes.

■ Allocation temporaire d'attente

Il est proposé que la composition familiale soit prise en compte dans le calcul de l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui serait fusionnée avec l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) actuellement incluse dans les prix de journée des CADA, et dont la gestion serait transférée à l'OFII. L'ATA ne pourrait être versée qu'en cas d'acceptation de la solution d'hébergement proposée.

■ Instruction de la demande d'asile

Le rapport propose d'améliorer la qualité de l'entretien et de l'interprétariat, tout en laissant à l'officier de protection de l'OFPRA la responsabilité principale du déroulement de l'entretien. La présence d'un tiers à l'entretien, qui constitue une exigence européenne, est évoquée, mais les parlementaires indiquent que les modalités d'intervention et de désignation devront être précisées. L'entretien pourrait être enregistré si cela est possible techniquement et financièrement. Dans le cas contraire, les demandeurs pourraient communiquer leurs commentaires sur le compte rendu de l'entretien à son issue.

Concernant la question centrale de la durée de la procédure, le rapport préconise de parvenir au délai moyen de trois mois, et au délai maximum de six mois en première instance, tel que fixé par la directive Procédures.

■ Recours

Les parlementaires envisagent, parallèlement à une éventuelle déconcentration de l'OFPRA, de confier à titre expérimental le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun, qui serait dotée d'outils adéquats en matière d'information géopolitique. L'intervention de représentants du HCR serait maintenue. Dans l'hypothèse d'un maintien du contentieux à la CNDA, la possibilité de statuer à juge unique devrait être étudiée pour certains cas à déterminer.

L'extension aux procédures prioritaires d'un recours suspensif de l'exécution d'une mesure d'éloignement est également proposée. Elle aurait pour conséquence d'atténuer les effets d'une application plus étendue de ces procédures. Cette extension est toutefois soumise à une réserve des parlementaires qui indiquent que sa mise en œuvre doit permettre de maintenir un délai de décision raisonnable.

En termes de droits de la défense, le bâtonnier serait tenu d'organiser une permanence pour désigner d'office un avocat en cas d'absence de l'avocat choisi le jour de l'audience. Cette mesure vise à réduire le nombre de renvois devant la Cour qui génèrent un allongement des délais.

■ Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Pour faciliter l'ouverture des droits, le rapport propose un conventionnement au niveau régional entre les acteurs de l'insertion, ainsi qu'une convention cadre au niveau national. Le programme Accelair géré par Forum réfugiés-Cosi est cité en exemple. La visite médicale à l'OFII ne serait plus obligatoire pour les personnes ayant bénéficié d'un suivi médical pendant leur demande d'asile.

L'élaboration et l'actualisation de règles communes nationales ainsi que la création d'un système d'information et de suivi du public complèteraient ce dispositif. La question de l'hébergement est évoquée à travers une diffusion de la cartographie de l'offre et une harmonisation des pratiques en CPH, l'orientation étant assurée au niveau national par l'OFII.

■ Déboutés

La question des personnes déboutées de leur demande d'asile, non prévue initialement dans le cadre de la concertation, s'est invitée dans le débat, tant à l'initiative des élus que des associations. Le rapport propose tout d'abord l'établissement de procédures judiciaires plus directives et plus rapides pour obtenir, si nécessaire, la sortie du lieu d'hébergement. L'idée est avancée de créer des centres dédiés dans lesquels les personnes déboutées seraient assignées à résidence, avec examen des possibilités de régularisation, préparation psychologique et matérielle au retour, puis départ volontaire ou forcé.

Synthèse des propositions de Forum réfugiés-Cosi³¹⁹ :

13 axes d'amélioration pour un système d'asile plus protecteur, plus équitable et plus efficace (mars 2014).

Forum réfugiés-Cosi, faisant écho à certaines pistes évoquées dans le « Rapport sur la réforme de l'asile » remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013 par les parlementaires Valérie Létard et Jean-Louis Touraine, a formulé des propositions concrètes pour améliorer significativement le système d'asile :

1 • Un accès à la demande d'asile facilité.

Chaque demandeur d'asile en France doit pouvoir accéder à une procédure dans un délai bref et dans des conditions égales sur l'ensemble du territoire.

2 • Une application encadrée des procédures prioritaires.

Il est nécessaire d'aménager les cas d'application des procédures prioritaires en donnant à l'OFPRA un rôle d'appréciation pour les cas relevant de motifs intrinsèques à la demande.

3 • L'admission au séjour de tous les demandeurs d'asile.

La délivrance généralisée d'une autorisation provisoire de séjour doit permettre un accès équitable aux droits, notamment en matière d'hébergement et de couverture maladie universelle.

4 • Des garanties supplémentaires pour les demandeurs « sous Dublin ».

Le droit européen impose une révision des conditions d'accueil, l'organisation d'entretiens systématiques et la délivrance d'une brochure d'information pour les demandeurs placés sous règlement Dublin.

5 • Des conditions d'examen de la demande d'asile améliorées.

L'examen doit être enserré dans des délais de six mois pour l'OFPRA comme pour la CNDA, sans que la qualité des décisions ne soit dégradée. Les plates-formes d'accueil doivent avoir les moyens



d'accompagner les demandeurs d'asile pour la préparation de leur entretien à l'OFPRA et de leur recours devant la CNDA. La notion de pays d'origine sûrs doit être encadrée de façon stricte.

6 • Un recours effectif – donc suspensif – devant la CNDA.

Le recours devant la CNDA doit être suspensif des mesures d'éloignement pour tout type de procédure.

7 • Une protection renforcée des personnes vulnérables.

Le processus d'identification et la prise en charge de ces personnes doivent être améliorés. Les mineurs isolés demandeurs d'asile doivent bénéficier d'une procédure spécifique.

8 • Un accueil des demandeurs d'asile simplifié et une meilleure fluidité des dispositifs, grâce à la création de plates-formes d'accueil multiservices, de centres de transit régionaux et d'instances locales et régionales de concertation.

9 • Conserver le modèle CADA et créer 10.000 nouvelles places.

Les crédits affectés aux dispositifs d'urgence doivent être réorientés vers la création de places en CADA basées sur une meilleure répartition des sites et accompagnées de la mutualisation des places aux échelles régionale et nationale. Dans l'attente de l'augmentation du parc de places CADA, les dispositifs d'accueil doivent associer hébergement et accompagnement.

10 • Une gestion équitable de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Son montant doit être revalorisé et adapté à la composition familiale.

11 • Un accompagnement adapté pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

Les réfugiés doivent avoir un accès effectif aux droits sociaux et familiaux qui leur sont reconnus. L'État doit favoriser leur employabilité et faciliter leur accès au parc locatif.

12 • Personnes déboutées : garantir le respect des droits fondamentaux et de la dignité.

13 • Une meilleure protection des apatrides.

La loi doit donner aux apatrides l'accès au séjour et des conditions d'accueil dignes.

2 • L’asile à Mayotte, entre droit commun français et particularités locales

La procédure d’asile à Mayotte

Le fondement du droit d’asile figurant dans le code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESÉDA) est issu de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Les garanties offertes par la procédure de demande d’asile en France supportent des adaptations qui dérogent au droit applicable en métropole.

La demande d’asile à Mayotte en 2013

L’essentiel des demandeurs d’asile (75%) sont originaires de l’Union des Comores, un État dont le territoire couvre trois des quatre îles de l’archipel des Comores (la quatrième étant Mayotte). La proximité géographique et culturelle ainsi que la pauvreté importante qui prévaut dans ce pays, mais aussi la nécessité de fuir des situations relevant de la protection conventionnelle ou de la protection subsidiaire³²⁰, expliquent cette migration importante vers Mayotte. Les autres demandeurs d’asile sont originaires d’Afrique (21%), avec une forte représentation de la République démocratique du Congo et du Rwanda ; seule une faible minorité est originaire d’autres continents (2%).

320 — En 2013, 77 personnes originaires des Comores ont reçu une protection de l’OFPRA ou de la CNDA, soit un taux global d’admission pour cette nationalité de 16,3%.

Demandes d'asile à Mayotte en 2013

			Pourcentage du total
Zone Afrique	Rwanda	34	6%
	RDC	69	12,1%
	Burundi	12	2,1%
	Kenya	1	0,2%
	Tanzanie	5	0,9%
TOTAL ZONE AFRIQUE		121	21,3%
Zone Océan Indien	Comores	428	75,2%
	Madagascar	9	1,6%
TOTAL ZONE OCÉAN INDIEN		437	76,8%
TOTAL AUTRES		11	1,9%
TOTAL		569	100%

Source : Préfecture, OFPRA

Le refus d'entrée au titre de l'asile

Sur le territoire métropolitain, les étrangers qui formulent une demande d'admission au titre de l'asile depuis une zone d'attente ne peuvent voir leur entrée en France refusée qu'après une décision prise par le ministère de l'Intérieur, après consultation de l'OFPRA. Un recours suspensif est possible auprès du Tribunal administratif contre une décision de refus d'entrée³²¹.

La législation est silencieuse sur la procédure applicable aux personnes retenues en zone d'attente à Mayotte. En effet, l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte (qui s'applique en lieu et place de l'article L.221-1 du CESÉDA) ne mentionne pas quelle est l'autorité responsable de la détermination du bien fondé d'une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile³²². De même, cet article ne précise pas les possibilités de recours contre une décision de refus d'entrée. Ce vide juridique créé une marge d'appréciation excessive pour l'administration. En pratique, plusieurs zones d'attentes ont été créées en 2012³²³, mais il ne semble pas y avoir eu de placements,

321 — Sur la demande d'asile en zone d'attente, voir *supra* Chapitre 3, 1.

322 — Ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000, article 50.I

323 — Des zones d'attente ont été créées par un arrêté n° 2012-296 du 25 avril 2012 du préfet de Mayotte portant délimitation des zones d'attente sur le département de Mayotte mais ne figurent pas sur la liste nationale.

la procédure de placement en rétention dans le cadre d'une mesure d'éloignement étant privilégiée par les autorités.

La restriction géographique du droit au séjour

Par exception aux dispositions applicables sur le territoire métropolitain, le CESÉDA prévoit que le droit au séjour des demandeurs d'asile est restreint au lieu de la demande, que les demandeurs d'asile soient placés en procédure normale ou en procédure prioritaire³²⁴. Ainsi, une demande d'asile déposée à Mayotte donnera un droit au séjour limité au territoire du département. Toutefois, si l'OFPRA décide d'entendre le demandeur d'asile hors du lieu où il est autorisé à séjourner, celui-ci doit recevoir des autorisations nécessaires.

Le traitement différencié des demandes d'asile par l'OFPRA

Pour instruire les demandes d'asile soumises depuis Mayotte, la pratique de l'OFPRA diffère selon l'origine du demandeur. Les demandes d'asile de personnes originaires des Comores ou de Madagascar étant considérées *a priori* comme peu fondées, l'OFPRA procède à des entretiens par visioconférence pour l'instruction de ces demandes. En revanche, pour les demandes d'asile provenant de la région des Grands Lacs (République démocratique du Congo, Burundi, Rwanda...), l'OFPRA effectue des missions sur place afin d'organiser des entretiens avec les demandeurs³²⁵. Ces missions ont lieu à un rythme annuel, ce qui a pour conséquence d'entraîner des délais de traitement des demandes pouvant aller jusqu'à plusieurs années.

La procédure devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

À Mayotte, la procédure devant la CNDA comporte deux exceptions principales au droit applicable en métropole, l'une plutôt favorable aux requérants, l'autre moins.

324 — CESÉDA, art. L 761-1

325 — Gisti, *Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, « Les cahiers juridiques », juin 2012.

La première a été introduite par le décret du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la CNDA³²⁶, qui prévoit que le délai de recours dont dispose un requérant après la notification d'une décision de rejet de l'OFPRA est augmenté d'un mois pour les requérants qui demeurent en outre-mer, notamment à Mayotte.

La seconde exception concerne les audiences devant la Cour. Depuis l'année 2006, la CNDA organise des audiences foraines dans plusieurs départements d'outre-mer, notamment à Mayotte. Ces missions se révélant particulièrement onéreuses, le législateur a permis en 2011 l'utilisation de la visioconférence par la CNDA, ce qui devrait entraîner un recours important à cette procédure, encadrée juridiquement³²⁷. Ce moyen est particulièrement critiqué par les associations de défense des droits des demandeurs d'asile, en tant qu'il représente une rupture de l'équité entre les requérants. Les dispositions législatives et réglementaires apportées par ces textes précisent que les requérants séjournant en France métropolitaine peuvent refuser d'être entendus par visioconférence, tandis que les requérants séjournant sur un territoire d'outre-mer ne peuvent refuser l'application de ce moyen à l'examen de leur requête³²⁸. Malgré la possibilité d'utiliser la visioconférence, une audience foraine s'est tenue pendant trois semaines en novembre 2013 à Mayotte, avec trois formations de jugement ayant organisé 45 audiences³²⁹.

Le délai moyen constaté pour le traitement des recours par la CNDA en 2013 était de près de seize mois, soit 7 mois de plus que le délai moyen constaté en métropole³³⁰.

Les droits sociaux des demandeurs d'asile

Les articles L.348-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) réglementent l'accueil des demandeurs d'asile et prévoient que les demandeurs d'asile doivent avoir accès à un hébergement dans un centre spécifique (CADA). S'il s'applique à l'ensemble

326 — A propos de ce décret, voir *supra*, Chapitre 3.3.

327 — CEDESA, art. L.733-1 ; décret du 6 avril 2012 ; arrêté du 12 juin 2013.

328 — CESEDA, art. L.733-1 et R.733-20-1.

329 — CNDA, *Rapport annuel 2013*, p. 45.

330 — *Id.*

du territoire français, le CASF comporte des exceptions, notamment pour Mayotte. Ainsi, les articles précités ne s'appliquent pas à ce territoire, et le Conseil d'État s'est prononcé à plusieurs reprises³³¹ sur le fait que le régime de l'identité législative applicable à Mayotte depuis le 1^{er} avril 2011 n'a pas eu pour effet d'étendre l'application des dispositions précitées à ce territoire.

Par ailleurs, le code du travail applicable à Mayotte est distinct du code du travail applicable dans les autres départements. Les dispositions de ce code qui régissent l'allocation temporaire d'attente (ATA)³³² n'ont pas été transposées dans le code spécifique applicable à Mayotte. Ainsi, les demandeurs d'asile sur le territoire mahorais ne sont pas concernés par cette allocation.

Vers une modification du cadre législatif

Le ministère de l'Intérieur a choisi d'élaborer une nouvelle ordonnance venant abroger l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000, encore en vigueur actuellement. Un projet d'ordonnance a été soumis au président de la République, précédé d'un rapport qui en explique les principales dispositions³³³. L'ordonnance définitive a été rendue publique en mai 2014³³⁴. Ce texte prévoit l'application du CESÉDA à Mayotte à partir du 26 mai 2014, tout en maintenant des dérogations significatives : non application des dispositions sur l'admission exceptionnelle au séjour, adaptations du droit applicable en matière de contrôle des flux migratoires et de lutte contre l'immigration irrégulière, ou encore modulation de la validité territoriale des titres de séjour délivrés par le préfet de Mayotte.

Cette démarche de modification législative dans le domaine de l'asile s'impose aujourd'hui au regard du nouveau statut de Mayotte en tant que « région ultrapériphérique » de l'Union européenne.

331 — CE, 13 juin 2012, n° 357366, Sindano Macimba ; CE, 5 juil. 2012, n° 358266, Bahire.

332 — Code du travail, art. L.5423-8.

333 — Gisti, *Un projet de Ceseda au rabais pour Mayotte, Projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, **Une analyse** — 1^{er} février 2014.

334 — Ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative), NOR: INTX1409906R, JORF n°0108 du 10 mai 2014 page 7861, texte n° 22

L'impact de la « RUPéisation » de Mayotte

Mayotte a obtenu le statut de « région ultrapériphérique » (RUP) de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2014. Elle rejoint ainsi les huit autres régions géographiquement éloignées du continent européen qui font partie intégrante de l'Union européenne³³⁵. Depuis cette date, la législation européenne doit s'y appliquer, à l'exception des domaines pour lesquels des mesures transitoires ou spécifiques ont été prévues.

Si le Conseil et le Parlement ont adopté des mesures législatives spécifiques accordant des périodes transitoires dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de la politique sociale, de la santé publique, de la pêche et la fiscalité, l'absence de dérogation possible pour l'application du droit européen en matière d'asile et d'immigration a été énoncée clairement par la Commission européenne en 2013. La Commissaire européenne aux Affaires intérieures, Mme Cecilia Malmström, a en effet répondu sans ambiguïté le 24 avril 2013 à une question écrite de la députée européenne Mme Hélène Flautre portant sur les intentions de la Commission à ce sujet. Ainsi, la Commission a opposé un refus à la demande des autorités françaises d'inclure une dérogation à l'article 13.2 de la directive sur les retours (l'effet suspensif du recours contre une décision d'expulsion) et à l'article 13.5 de la directive sur les conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile (l'octroi de l'allocation financière).

Au regard des multiples exceptions faites à Mayotte dans l'application du droit des étrangers français, l'ouverture de nouvelles possibilités contentieuses invoquant l'application à Mayotte des directives et de la jurisprudence européenne pourrait être source de nombreux changements dans le traitement que reçoivent les demandeurs d'asile dans cette île.

335 — En mars 2014, les neuf RUP étaient constituées de cinq départements d'outre-mer français (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte), une collectivité d'outre-mer française (Saint-Martin), deux régions autonomes portugaises (Madère et les Açores) et une communauté autonome espagnole (Iles Canaries). Article 349 et de l'article 355, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à Mayotte

par Solidarité Mayotte, association fondée en 2005 à Mamoudzou

La prise en charge des demandeurs d'asile à Mayotte se caractérise d'abord par la non application du cadre régissant l'hébergement des demandeurs d'asile en France, en particulier l'absence de CADA. Aucune possibilité de logement des demandeurs d'asile n'existe dans le département, à l'exception d'un centre d'hébergement d'urgence (15 places) réservé aux primo-arrivants. Les demandeurs d'asile sont donc contraints de se loger par eux-mêmes dans le parc privé.

L'absence d'allocation temporaire d'attente et l'absence d'autorisation de travailler rendent la situation des demandeurs d'asile intenable. Contraints de recourir à des dons (paniers alimentaires, vêtements, produits d'hygiène, matériel de première nécessité, etc.), ils n'ont aucune perspective de pouvoir subvenir à leurs besoins. Cette très grande précarité les contraint à recourir au travail illégal clandestin. Afin de générer des revenus indispensables pour éviter de dormir à la rue, ils acceptent des emplois qui les exposent à des situations d'exploitation voire de violence. Nombreux sont celles et ceux qui recourent occasionnellement ou régulièrement à la prostitution, avec toutes les conséquences possibles sur leur santé.

La prise en charge de la santé est aussi problématique en l'absence d'accès effectif aux soins. À Mayotte n'existent en effet ni l'aide médicale d'État (AME) ni la couverture maladie universelle (CMU). En l'absence de ces deux dispositifs, les demandeurs d'asile doivent s'acquitter du prix forfaitaire de la consultation appliqué par le centre hospitalier de Mayotte, soit 10 à 15€ la consultation, 50€ la consultation en gynécologie, et 350€ l'accouchement. Sans travail et sans ATA, ils ne peuvent avoir accès aux soins. Pour les mineurs qui, d'après le Code de la santé publique³³⁶, devraient avoir accès de façon incon-

336 — Code de la santé publique, art. L.6416-5. Modifié par l'article 6 de l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012.

ditionnelle et gratuite aux soins, la situation est identique. En l'absence d'AME et de CMU, l'affiliation à la caisse de sécurité sociale de Mayotte est impossible pour les demandeurs d'asile. Il leur est opposé la nécessité de produire des documents tels qu'un acte de naissance légalisé de moins de trois mois, qu'ils sont dans l'incapacité de fournir.

Le droit à disposer d'un compte bancaire n'est pas effectif à Mayotte. L'immense majorité des banques présentes ne respectent pas ce droit ni ne fournissent l'attestation de refus d'ouverture de compte pourtant indispensable à la constitution d'un dossier auprès de l'Institut d'émission pour les DOM (IEDOM) pour contraindre légalement une banque à ouvrir le compte. Seule la Banque Postale accepte le minimum légal pour ouvrir un compte (pièce d'identité, justificatif de domicile, signature et 20€ de dépôt). Toutefois, seuls cinq « livrets A » peuvent être ouverts par jour, ce qui contraint les personnes à passer la nuit devant la Poste pour figurer parmi les cinq premières à être reçues au petit matin.

Enfin, il n'existe pas de prise en charge spécifique des mineurs isolés. Seuls 30% des mineurs bénéficient d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance (les placements se faisant dans des familles d'accueil surchargées – jusqu'à 8 mesures de placement pour une même famille) par le service d'Aide sociale à l'enfance du Conseil général. 70% des mineurs isolés demandeurs d'asile rencontrent au quotidien les mêmes difficultés de subsistance, de logement, etc. que les personnes majeures. À ces difficultés s'ajoute le nombre insuffisant d'établissements scolaires, ce qui a pour effet d'écarter tous les jeunes de plus de 16 ans du système scolaire.

Les réfugiés statutaires rencontrent des difficultés de divers ordres suite à l'obtention du statut. En effet, le délai d'obtention des actes d'état civil nécessaires à la délivrance des cartes de séjour est en moyenne de six mois pour un célibataire et de neuf mois pour une famille, avec une grande variabilité de délai (de 1 à 22 mois). L'absence d'accès effectif aux services de droit commun à Mayotte doit également être relevé. La plupart des communes n'ayant pas de centre communal d'action sociale (CCAS) pour domicilier les réfugiés,

ceux-ci rencontrent des difficultés pour ouvrir un compte bancaire (nécessaire pour percevoir une paye), pour ouvrir des droits à la caisse d'allocation familiale, pour s'affilier à la sécurité sociale, donc pour s'inscrire à Pôle emploi et par suite accéder à des formations. De surcroît, l'accès à l'allocation adulte handicapé (AAH) nécessite de justifier de 10 ans de présence régulière sur le sol mahorais, et ce malgré une reconnaissance d'incapacité de plus de 80% de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Par ailleurs, ces personnes étant éligibles à l'AAH, elle ne le sont plus au RSA.

La quasi inexistence du logement locatif social à Mayotte ne permet pas aux réfugiés d'envisager un autre logement que celui qu'ils ont connu durant la demande d'asile : des cases en tôle insalubres sans eau ni électricité.

Enfin, en l'absence de continuité territoriale, les réfugiés qui souhaitent se rendre en métropole doivent obtenir un visa délivré par la Préfecture et justifier d'une somme d'argent suffisante pour y résider.

3 • Les mineurs isolés étrangers et la demande d'asile sur le territoire

L'accès à la procédure d'asile pour les mineurs isolés étrangers

Une faible proportion de mineurs isolés demandeurs d'asile

Parmi les 8 000 à 10 000 mineurs isolés étrangers (MIE) présents en France³³⁷, rares sont ceux qui formulent une demande d'asile. Cela s'explique par plusieurs facteurs, parmi lesquels des refus d'enregistrement opposés par certaines préfectures³³⁸, une procédure complexe et peu adaptée aux mineurs, la difficulté d'évoquer des persécutions souvent indirectes et des situations parfois peu comprises en raison de l'âge, des facilités de régularisation pour les jeunes admis à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) avant l'âge de 16 ans, la limitation des possibilités de revoir sa famille restée au pays en cas d'octroi du statut de réfugié et l'interdiction de travailler pendant la demande, qui freine certains projets de formation professionnelle. Cependant, c'est avant tout la méconnaissance de la procédure par les professionnels assurant le suivi éducatif dans le cadre du droit commun qui explique le faible nombre de demandes, l'essentiel des obstacles évoqués pouvant être surmonté pour les jeunes dont l'évaluation de la situation fait apparaître des craintes de persécution et pour lesquels la procédure d'asile répond le mieux à leur intérêt à moyen et long terme. Plusieurs aspects procéduraux sont d'ailleurs facilités en pratique pour les mineurs isolés étrangers par rapport aux adultes, comme l'acceptation des dossiers déposés au-delà du délai

337 — Il n'existe aucune donnée statistique fiable à l'échelle nationale permettant de connaître le nombre de mineurs isolés présents en France

338 — La loi ne prévoit pas de condition d'âge pour formuler une demande d'asile, mais il arrive que les mineurs se voient indiquer en Préfecture que cette démarche n'est possible qu'à partir de 18 ans.

légal, l'absence de placement en procédure prioritaire ou la non application du règlement Dublin II, qui autorisait les transferts des mineurs vers le premier État européen où ils avaient été identifiés³³⁹.

Depuis 2005, le nombre de demandes d'asile des mineurs isolés étrangers sur le territoire demeure stable, avec une moyenne d'environ 500 demandes chaque année. Cependant, la légère baisse observée depuis 2011 s'accroît en 2013, année pendant laquelle seulement 367 mineurs isolés étrangers ont demandé l'asile³⁴⁰, et contraste avec la tendance générale de la demande d'asile en France³⁴¹. Il s'agit du plus faible niveau de demandes d'asile enregistré à l'OFPPA pour les mineurs isolés étrangers depuis 2001³⁴².

Demandes d'asile des mineurs isolés étrangers 2006 - 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de demandes d'asile OFPPA	571	459	410	447	610	595	492	367

Source : OFPPA

Parmi les MIE ayant demandé l'asile en 2013, les 16-17 ans sont très largement majoritaires (95,1%). La répartition par genre fait apparaître une proportion de filles (27,2%) en diminution de 10 points par rapport à 2012 (37,2%) mais qui demeure beaucoup plus importante que les estimations portant sur l'ensemble des MIE présents en France. Enfin, les ressortissants de RDC (28,9% des demandes), d'Angola (10,1%), de Guinée (7,6%), d'Afghanistan (7,1%) et du Sri Lanka (4,9%) constituent l'essentiel des demandeurs (58,6% des demandes au total pour ces cinq nationalités). Cette concentration des demandes sur quelques pays était déjà observée en 2012, les cinq premières nationalités étant identiques et représentant 67,7% des demandes.

339 — Le règlement Dublin III a limité la possibilité de transfert aux cas de réunification familiale, dans l'intérêt de l'enfant. Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013*, p. 66

340 — En zone d'attente, 49 MIE ont demandé l'asile en 2013 soit nettement moins qu'en 2012 (81 demandes).

341 — Voir *supra* Chapitre 2.1.

342 — Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport 2005-00010, janvier 2005, p.7. Le rapport mentionne 371 demandes formulées à l'OFPPA en 2001, et 150 à 200 en 1999. Aucun chiffre n'est mentionné pour l'année 2000.

Un système de représentation légale inadapté

En l'absence de capacité juridique, les mineurs isolés doivent disposer d'un représentant légal pour demander l'asile. C'est pourquoi le droit français prévoit qu'un administrateur *ad hoc* soit nommé par le Parquet³⁴³, à l'initiative de la préfecture qui a obligation de le saisir dès lors qu'un demandeur d'asile mineur se présente³⁴⁴, dans les cas où aucune mesure de tutelle n'aurait été établie par ailleurs.

Ce dispositif de représentation légale dédié aux mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile souffre aujourd'hui d'importantes lacunes. Le manque d'administrateurs *ad hoc* dans certains départements prive parfois certains jeunes du droit à demander l'asile avant leur majorité, tandis que l'absence de connaissance des procédures d'asile par certains de ces représentants légaux ne permet pas un accompagnement pertinent. Les impératifs de formation des représentants et l'exigence de leur évaluation régulière posés par les nouvelles directives européennes pourraient aboutir à une amélioration de cette situation³⁴⁵.

L'une des principales difficultés d'accès à la procédure pour les mineurs isolés étrangers repose sur le manque de cohérence entre les institutions sur la détermination de l'âge. Ainsi, certains jeunes sont considérés majeurs dans le cadre du processus d'admission en protection de l'enfance mais mineurs dans le cadre de la procédure d'asile où prévaut la déclaration du demandeur. Placés dans une « zone grise », ils ne bénéficient ainsi d'aucun dispositif d'hébergement³⁴⁶, et leur demande n'est examinée par l'OFPPA qu'au moment de leurs 18 ans déclarés car aucun représentant légal n'est généralement nommé pendant leur minorité. Cette question devra être prise en compte par les autorités françaises sous peine d'une condamnation par la justice européenne pour violation des directives relatives à l'asile qui imposent en particulier que tout demandeur bénéficie d'un dispositif d'accueil.

343 — Loi n°2002-305 du 04 mars 2002 relative à l'autorité parentale, art. 17.

344 — Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003- 841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, DACS 2005-01 C1/14-04-2005, NOR : JUSC0520090 C. Page 3.

345 — Voir par exemple Directive 2013/32/UE, *Op. cit.*, article 25.

346 — Les CADA ne peuvent accueillir de personnes dont l'âge déclaré est inférieur à 18 ans en l'absence de représentants légaux.

Le traitement de la demande d'asile des mineurs isolés étrangers

Vers une instruction de la demande plus adaptée aux mineurs

Aucune norme légale ou réglementaire n'impose un traitement spécifique des demandes d'asile formulées par des mineurs isolés étrangers, excepté l'obligation de nomination d'un administrateur *ad hoc*, dont le rôle défini par la loi vise davantage à rendre la procédure régulière qu'à la rendre véritablement plus adaptée à la minorité.

Les voies d'amélioration pour rendre effectif le droit des mineurs à demander l'asile³⁴⁷ sont nombreuses : mener les entretiens dans des lieux adaptés pour une plus grande mise en confiance, mettre en œuvre des techniques d'entretien prenant en compte la perception et la restitution spécifiques des persécutions par des mineurs, accélérer les délais de traitement et plus généralement prendre en considération le développement émotionnel et psychologique de l'enfant ou de l'adolescent à tous les stades de la procédure. L'Organisation des Nations unies, par le biais du Haut commissariat aux réfugiés³⁴⁸ et du Comité des droits de l'enfant³⁴⁹, plaide depuis de nombreuses années en ce sens, tout comme le Conseil de l'Europe³⁵⁰ ou la société civile³⁵¹. L'Union européenne, dans le cadre de la refonte du « paquet asile » en 2013, a mis en avant la nécessité d'adapter les procédures aux demandeurs vulnérables dont les mineurs non accompagnés. Ces mesures, contrairement à celles évoquées précédemment, revêtent un caractère contraignant et devront donc faire l'objet d'une transposition en droit national par l'ensemble des États membres.

347 — Convention relative aux droits de l'enfant, article 22.

348 — HCR, Note sur les politiques et les procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, février 1997.

349 — Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observation générale n° 6 (2005) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1er septembre 2005, CRC/ GC/2005/6, §§33-38, §66,

350 — Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1810 (2011), Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, §5.8.

351 — Separated children in Europe program (SCEP), Statement of good practices, 2009, §C1. Disponible sur : <http://scep.sitespirit.nl/images/18/219.pdf> (dernière visite le 14 avril 2014). Voir également ECRE, France terre d'asile, UNICEF, Appel pour une protection européenne adaptée aux mineurs non accompagnés, septembre 2012.

C'est dans ce cadre que l'OFPRA, par ailleurs engagé dans une réforme de son organisation et de son fonctionnement³⁵², a entamé une réflexion sur la révision et l'harmonisation de ses pratiques à l'égard des mineurs isolés étrangers. Jusqu'alors, des mesures d'adaptation étaient parfois prises mais elles n'étaient pas systématiques et dépendaient de la volonté et de la formation de l'officier de protection en charge du dossier. En décembre 2013, l'OFPRA a donc lancé un groupe de travail sur les mineurs isolés demandeurs d'asile pour assurer un suivi de cette problématique. La nomination d'un chef de section comme référent MIE pour l'ensemble de l'institution constitue un premier pas intéressant, qui devra être complété par des mesures concrètes et formalisées. Ce référent se tient désormais à la disposition des professionnels de l'accompagnement des MIE pour répondre à toutes les questions et rendre plus accessible la procédure d'asile. L'OFPRA a également publié en avril 2014 un guide visant à informer les MIE sur le droit d'asile et sur la procédure de demande d'asile en France³⁵³.

Un taux d'accord toujours plus élevé que pour les adultes

Malgré l'absence de formalisation d'une procédure adaptée, la comparaison du taux d'accord global des mineurs isolés au regard du taux pour les adultes fait apparaître un écart. Ainsi en 2013, le taux d'accord à l'OFPRA était de 33,3% (contre 12,8% pour les adultes) et le taux global (OFPRA + CNDA) de 56,7% (contre 24,5% pour les adultes, et 38,4% pour les MIE en 2012). Ces chiffres, qui accentuent une tendance constatée depuis plusieurs années, illustrent un haut niveau de protection pour les mineurs isolés demandeurs d'asile.

352 — Voir *supra* Chapitre 3.3.

353 — OFPRA, *Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers en France*, avril 2014. Disponible sur : http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA_Guide_de_lasile_MIE_en_France.pdf (dernière visite le 7 mai 2014)

Protection accordée aux MIE à l'OFPRA et à la CNDA, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Accords OFPRA	112	102	97	129	172
Taux OFPRA	22,9%	20,9%	16,4%	20%	33,3%
Taux global OFPRA + CNDA	42,7%	38,5%	36,6%	38,4%	56,7%

Source : OFPRA

Les statuts de réfugié représentent 61% des 172 accords prononcés par l'OFPRA en 2013, soit une proportion en baisse par rapport aux années précédentes (80% en 2011, 74% en 2012).

L'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile

Des mineurs généralement accueillis dans le cadre du droit commun

L'accueil des MIE ne dépend pas en France de leur statut de demandeur d'asile, contrairement à d'autres pays européens (Royaume-Uni ou Suède par exemple). Ils sont pris en charge dans le cadre du dispositif de protection de l'enfance de droit commun qui ne pose aucune condition de nationalité. La simple absence de représentant légal sur le territoire français les plaçant en situation de danger, leur situation relève des dispositions du Code civil en la matière³⁵⁴. Dès lors que la minorité et l'isolement sont avérés et qu'une décision de placement a été ordonnée par la justice, il revient donc aux services d'aide sociale à l'enfance (ASE) des Conseils généraux³⁵⁵ de procurer à ces enfants un suivi éducatif et des conditions matérielles d'accueil (en structure collective ou en famille d'accueil)³⁵⁶.

354 — Code civil, art. L.375

355 — CASF, art. L.112-3

356 — Le refus d'exécution d'une décision de justice en la matière peut être contesté par le mineur étranger devant le tribunal administratif, même en l'absence de représentant légal, comme l'a reconnu le Conseil d'Etat le 12 mars 2014 (référé, n° 375956)

Un seul centre est dédié aux demandeurs d'asile, le Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) situé à Boissy-Saint-Léger (94). Financé par l'État depuis sa création en 1999, ce centre de 33 places géré par France terre d'asile peut accueillir des jeunes placés à l'ASE provenant de tous les départements dès lors qu'ils peuvent s'inscrire dans une demande d'asile au regard de leur situation personnelle. Certains conseils généraux ont par ailleurs mis en place des dispositifs dédiés aux mineurs isolés demandeurs d'asile du département. Dans les Côtes d'Armor, un Service d'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile (SAMIDA) accueille huit jeunes inscrits dans une procédure d'asile. Forum réfugiés-Cosi assure par ailleurs une activité d'information, de conseil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dans le cadre d'une convention avec le Conseil général du Rhône signée dès 2002 et d'un projet soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés (FER). La situation de chaque mineur est ainsi évaluée et un accompagnement vers la demande d'asile est assuré pour ceux relevant de cette procédure. Dans le cadre de ce projet, Forum réfugiés-Cosi a également ouvert en 2012 dix places d'hébergement pour des jeunes majeurs (18-21 ans) en demande d'asile et faisant l'objet d'un contrat «jeune majeur» avec le Conseil général du Rhône.

Des modalités de prises en charge précisées par la circulaire du 31 mai 2013

Sans remettre en cause cette inscription dans le droit commun, une circulaire du 31 mai 2013 est venue apporter certaines précisions sur les « *modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers* »³⁵⁷. Ce texte est issu d'une longue négociation entre les départements et l'État, faisant suite à un débat sur la compétence respective de chacun dans l'accueil de ces jeunes. Le cadre légal établit clairement la compétence des départements, mais certains invoquent depuis de nombreuses années l'enjeu d'immigration qui relève de la compétence

357 — Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C, Bulletin officiel du Ministère de la Justice n°2013-06 du 28 juin 2013.

de l'État³⁵⁸. La circulaire du ministère de la Justice, institution assurant la coordination de la problématique à l'échelle nationale depuis la fin de l'année 2010 par le biais de la direction nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), porte sur plusieurs aspects.

Tout d'abord, elle vise à harmoniser la phase de premier accueil sur l'ensemble du territoire, où des pratiques extrêmement diverses étaient constatées. Ainsi, tout mineur se déclarant mineur et isolé doit voir sa situation évaluée par le Conseil général conformément à une trame d'évaluation figurant en annexe de la circulaire. Une évaluation sociale, basée sur un ou plusieurs entretiens avec le jeune et visant à constituer « *un faisceau d'indices qui permettra à l'évaluateur d'apprécier si le jeune peut ou non avoir l'âge qu'il affirme avoir* »³⁵⁹, constitue la première étape. Cette méthode d'évaluation, inspirée des pratiques en vigueur au Royaume-Uni³⁶⁰, constitue l'une des principales innovations de la circulaire visant à minorer les évaluations médicales, très contestées par plusieurs institutions³⁶¹ et médecins³⁶². Pendant le temps nécessaire à cette évaluation, le jeune doit faire l'objet d'un recueil provisoire par le Conseil général pendant cinq jours dans le cadre du droit commun³⁶³. Au-delà de ces cinq jours, si des doutes subsistent, l'évaluation peut se prolonger dans le cadre d'un placement par le Parquet des mineurs, qui pourra demander des investigations complémentaires : authentification des documents d'état civil³⁶⁴ et, en dernier ressort, examen médical entouré de garanties figurant dans la circulaire et précisées dans un avis rendu par le Haut conseil de la santé publique en 2014³⁶⁵.

358 — L'implication du ministère de la Justice dans ce dossier a fait suite à une action du Conseil général de Seine Saint-Denis refusant de prendre en charge les MIE en septembre 2011 pour protester contre le coût de la prise en charge pour ce département. La négociation à l'échelle nationale incluant l'Assemblée des départements de France a débuté au début de l'année 2012.

359 — Circulaire du 31 mai 2013, *Op. cit.*, page 7

360 — Voir Asylum information database (AIDA), *Age assessment and legal representation of unaccompanied children – United Kingdom*, disponible sur : <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/age-assessment-and-legal-representation-unaccompanied-children> (Dernière visite le 9 avril 2014).

361 — Voir par exemple Académie nationale de médecine, *La fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés*, *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*, 2007, n°1, 139-142 ; Voir aussi Conseil consultatif national d'éthique, *Avis n°88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, 23 juin 2005.

362 — Voir par exemple Patrick Chariot, « Quand les médecins se font juges : la détermination de l'âge des adolescents migrants », *Revue Chimères* 2010/3 n°74, p. 103.

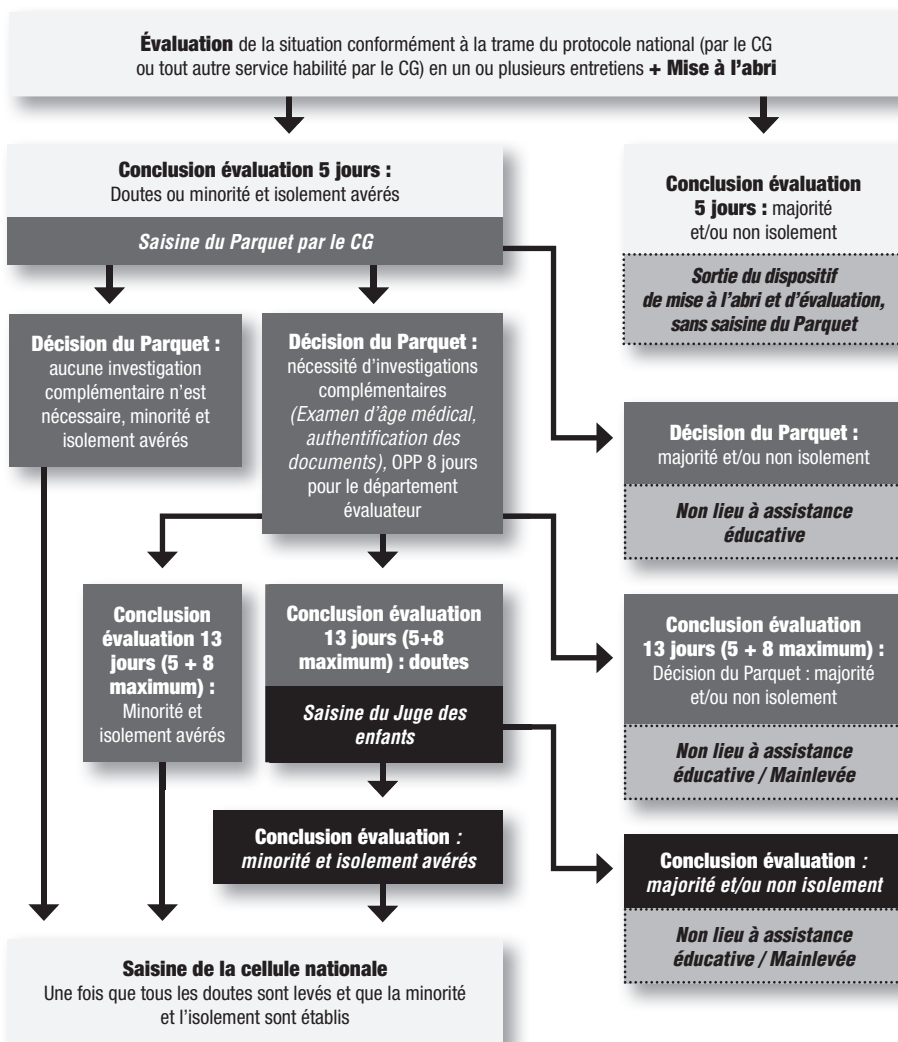
363 — CASF, art. L.223-2.

364 — Code civil, art. L.47.

365 — Haut conseil de la santé publique, *Avis sur l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé*, 23 janvier 2014.

Schéma de prise en charge instauré par la circulaire du 31 mai 2013

**Le jeune se déclarant mineur et isolé étranger se présente spontanément
ou est conduit par les forces de police ou autres services de l'Etat
vers le lieu qui pourrait évaluer sa situation**



L'autre innovation de la circulaire est de mettre en place un dispositif de répartition des mineurs sur l'ensemble du territoire métropolitain³⁶⁶. Ainsi, dès lors que la minorité et l'isolement sont établis, le Parquet doit saisir une cellule nationale qui lui indiquera auprès de quel Conseil général le jeune doit être placé. La cellule se prononce en fonction d'un critère de répartition démographique : chaque département doit accueillir la même proportion de mineurs isolés étrangers que celle de jeunes de moins de 19 ans recensée dans sa population. Le nombre précis de mineurs à accueillir chaque année ne peut donc être défini puisqu'il est question d'une proportion, qui évoluera nécessairement en fonction du nombre total de placements au niveau national (estimé à environ 4 000 sur la première année de mise en œuvre de la circulaire). L'acheminement des mineurs vers le département de destination relève de la compétence du Conseil général de premier accueil.

Simulation de la répartition annuelle des mineurs isolés vers 10 départements français

Département	Clé de répartition % de la population < 19 ans (recensement INSEE)	Nombre de mineurs placés sur l'ensemble de la France			
		2000	3000	4000	5000
		Mineurs orientés vers le département			
Bas-Rhin	1,72%	34	52	69	86
Bouches-du-Rhône	3,12%	62	94	125	156
Creuse	0,15%	3	5	6	8
Haute-Savoie	1,22%	24	37	49	61
Isère	2,05%	41	62	82	103
Loiret	1,07%	21	32	43	54
Lozère	0,11%	2	3	4	6
Mayenne	0,51%	10	15	20	26
Nord	4,52%	90	136	181	226
Paris	2,90%	58	87	116	145
Pas-de-Calais	2,52%	50	76	101	126
Rhône	2,88%	58	87	115	144

366 — La circulaire du 31 mai 2013 ne s'applique pas outre-mer, où la situation des mineurs isolés étrangers constitue pour tant une préoccupation importante en particulier à Mayotte.

La circulaire définit également un financement de l'État à destination des Conseils généraux pour les cinq premiers jours de prise en charge, à hauteur de 250 euros par jour et par jeune accueilli. Bien que jugée insuffisante par certains départements, cette aide financière de l'État à l'égard des départements pour l'accueil des mineurs isolés étrangers est sans précédent.

La mise en œuvre de la circulaire a entraîné des réactions de certains départements, qui ont décidé de mettre fin à l'accueil des mineurs étrangers pour marquer leur opposition politique vis-à-vis du gouvernement³⁶⁷. Ces positions, en contradiction avec la loi et donc généralement de courte durée, n'ont pas permis d'apprécier la mise en œuvre des dispositions d'une circulaire qui implique que l'ensemble des institutions départementales et judiciaires « jouent le jeu ». Une dizaine de départements ont par ailleurs formé un recours en annulation contre la circulaire, qui devrait être examiné par le Conseil d'État courant 2014. Un comité de suivi réunissant des représentants des ministères, des départements et de quelques associations se réunit régulièrement pour échanger sur la mise en œuvre de la circulaire. Deux groupes de travail thématiques (sur la détermination de l'âge et sur les modalités de financement) ont été constitués au sein de ce comité de suivi. Enfin, une mission commune des inspections générales de l'administration (IGA), des affaires sociales (IGAS) et des services judiciaires (IGSJ) doit rendre un rapport pendant l'été 2014 sur la mise en œuvre du dispositif.

Au-delà de ces étapes attendues, les objectifs d'harmonisation et de répartition de l'accueil des mineurs isolés étrangers ne pourront être atteints et a fortiori évalués sans une implication solidaire de l'ensemble des acteurs. Pour que l'intérêt de l'enfant demeure une considération primordiale³⁶⁸ dans la mise en œuvre des politiques publiques, il est en tout état de cause nécessaire de préserver un modèle français qui procure la même protection à tous les enfants en danger, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de demandeur d'asile.

367 — Les présidents du Conseil général de la Mayenne, du Bas-Rhin, du Loiret, de la Moselle, de la Côte d'Or et des Alpes-Maritimes ont ainsi refusé d'appliquer la circulaire (donc de bénéficier d'un financement de l'Etat et d'une répartition souvent favorable à leur collectivité) mais ont aussi pris des arrêtés ou produit des notes de services, en violation de la loi, aux fins de stopper l'accueil de tous les mineurs isolés étrangers sur leur territoire.

368 — Convention relative aux droits de l'enfant, art. 3-1.

Des perspectives européennes incertaines

Si le sujet des mineurs isolés étrangers est régulièrement abordé par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne est pendant longtemps restée discrète sur cette problématique pourtant importante au sein des États membres³⁶⁹. Pour la première fois en 2010, la Commission a pris l'initiative de publier un « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés »³⁷⁰ portant sur plusieurs domaines jusqu'ici traités séparément au titre des droits de l'enfant, des migrations ou du droit d'asile.

S'adressant au Parlement européen et au Conseil, la Commission demandait une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de ces jeunes, qui ne doivent pas être traités prioritairement comme des migrants, des mesures pour trouver la famille de l'enfant et permettre un regroupement familial, des « *mesures d'accueil adaptées aux enfants et des garanties procédurales* », des placements dans des lieux d'hébergement adaptés - avec une rétention possible « *en dernier ressort, pour la période appropriée la plus brève possible, et en faisant prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant* » -, l'élaboration de solutions durables incluant la possibilité de retour dans le pays, une coopération accrue avec les pays d'origine pour une meilleure « prévention du départ », une coordination de tous les acteurs pour appréhender au mieux le phénomène, ou encore la publication d'un manuel commun pour la détermination de l'âge. Alors que le plan d'action touche à son terme en 2014, l'évaluation globalement décevante publiée à mi-parcours³⁷¹ ne devrait guère être plus positive à la fin de l'année.

L'objectif d'harmonisation des pratiques de détermination de l'âge ne pourra être atteint à travers le document publié en mars 2014 par le Bureau européen d'appui à l'asile. Ce rapport³⁷², issu d'un travail

369 — On estime à environ 50 000 le nombre de mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers présents sur le territoire de l'Union européenne.

370 — Commission européenne, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014) SEC(2010)534.

371 — Commission européenne, Rapport de la commission au conseil et au parlement européen - Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés - SWD(2012) 281 final.

372 — EASO, *Age assessment practices in Europe*, décembre 2013.

de plus de deux années associant les États et quelques ONG, se contente en effet de lister les pratiques en cours sans véritablement orienter les États vers une méthode commune à l'échelle européenne. Sur l'ensemble des autres problématiques, peu de mesures concrètes ont été mises en œuvre, à l'exception de la révision des directives relatives à l'asile, lesquelles comportent quelques voies d'amélioration concernant la situation des mineurs isolés³⁷³.

Le dossier du retour forcé des mineurs non accompagnés a également connu des développements pendant cette période. Soutenu et financé par le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède mais également par le fonds « retour » de l'UE, le projet « Plateforme européenne pour le retour des mineurs non accompagnés » (European Return Platform for Unaccompanied Minors - ERPUM) consiste à mettre en place des dispositifs de prise en charge en Afghanistan et en Irak afin de faciliter le retour des enfants ressortissants de ces pays en conformité avec la législation nationale et européenne³⁷⁴. Bien que la mise en œuvre semble encore marginale, il apparaît que l'intérêt supérieur de l'enfant ne constitue pas dans le cadre de ce projet une préoccupation primant sur la volonté des États membres de réguler leur immigration.

La politique européenne concernant les mineurs non accompagnés demeure ainsi balbutiante, mais les différentes institutions de l'Union européenne commencent à considérer cette problématique comme nécessitant une action coordonnée et transversale. La meilleure illustration réside dans le vote par le Parlement européen d'une résolution en septembre 2013, qui rappelle l'impératif de protection qui doit prévaloir pour ces enfants et incite la Commission ainsi que les États membres à agir en ce sens³⁷⁵.

373 — Sur les nouvelles directives européennes relatives à l'asile, voir *supra* Chapitre 2.3.

374 — Refugee Studies Centre, *The deportation of unaccompanied minors from the EU : Family tracing and government accountability in the European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM) project*, 3 Mai 2013. Disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/52453f34.html> (dernière visite le 15 avril 2014)

375 — Parlement européen, Résolution du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI)). Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0387&language=FR&ring=A7-2013-0251> (dernière visite le 14 avril 2014)

4 • L'apatridie

La reconnaissance du statut d'apatride

En cette année du 60^{ème} anniversaire de la Convention des Nations unies relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, le HCR estime que plus de 12 millions de personnes sont apatrides dans le monde, dont 680 000 vivent en Europe.

Si les situations d'apatridie peuvent être liées au droit d'asile (l'absence de nationalité pouvant être un motif de persécution ou d'absence de protection), elles constituent la plupart du temps des situations parfaitement distinctes, qui requièrent donc un régime d'identification et de protection spécifique. L'apatridie peut en effet résulter de diverses situations, depuis la dislocation d'États aux conflits de lois traitant de la nationalité, en passant par des défaillances ou une inexistence des lois sur l'enregistrement des naissances.

Au niveau mondial, seuls une douzaine d'États ont établi une procédure de détermination du statut d'apatride et prévoient une autorisation de séjour pour ceux-ci. Dans l'Union européenne, seuls sept États membres ont un cadre juridique régulant le statut d'apatride : la France, l'Italie, l'Espagne, la Lettonie, la Hongrie, la Slovaquie et, depuis avril 2013, le Royaume-Uni.

Les mises en pratique de ces procédures varient largement d'un État à l'autre. Certaines procédures sont en théorie en parfaite adéquation avec les plus hauts standards internationaux, mais fonctionnent mal en pratique. Ainsi, pour le réseau européen sur l'apatridie (European Network on Statelessness), aucun des systèmes établis à ce jour ne peut être considéré comme une « bonne pratique » faisant référence³⁷⁶. Le système hongrois, par exemple, prévoit de nombreuses

376 — Le réseau européen sur l'apatridie (European network on Statelessness - ENS) a publié le 10 décembre 2013 un guide de bonnes pratiques sur l'identification et la protection des apatrides afin de fournir un soutien pratique aux États qui envisagent la mise en place d'un mécanisme spécifique de détermination de l'apatridie, ou qui souhaitent améliorer leur système existant. Disponible ici : <http://www.statelessness.eu/resources/ens-good-practice-guide-statelessness-determination-and-protection-status-stateless> (dernière visite le 6 mai 2014). Forum réfugiés-Cosi est membre de l'ENS depuis octobre 2012.

garanties procédurales durant la phase d'examen³⁷⁷, mais il présente un défaut majeur puisqu'il est imposé aux requérants d'être des résidents réguliers en Hongrie pour pouvoir déposer leur demande (excluant ainsi de fait nombre de demandeurs du statut d'apatride qui sont des étrangers irréguliers puisque, par définition, dépourvus de documents d'identité).

De la même façon, bien que la France soit souvent citée en exemple en Europe - l'apatridie étant inscrite dans le champ de compétence de l'OFPRA depuis sa création en 1952 - les conditions de l'attente subies par ces demandeurs pendant l'examen de leur demande les exposent à une grande précarité.

La procédure de demande du statut d'apatride en France

Le statut d'apatride est régi en France par la Convention relative au statut des apatrides de 1954 qui définit un apatride comme *«une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation»*³⁷⁸.

Le CESÉDA ne prévoit aucune disposition relative à la situation des personnes qui sollicitent le statut d'apatride. S'ils ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour au titre d'une autre procédure, ces requérants n'ont donc aucun titre de séjour pendant toute la durée de l'examen de leur dossier. Bien qu'ils aient initié leur demande de statut, ce sont des migrants en situation irrégulière sur le territoire français qui peuvent potentiellement être expulsés. Cette absence de titre de séjour les exclut également du bénéfice des prestations sociales et de l'aide juridictionnelle³⁷⁹.

377 — La demande du statut d'apatride peut être formulée dans n'importe quelle langue, l'accès à une assistance juridique est prévu dans la loi et la décision doit être prise dans un délai de 2 mois maximum.

378 — Convention relative au statut des apatrides, 28 septembre 1954, art. 1.

379 — Loi 91-647 du 10 juillet 1991, art.3 : « Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle ». Les demandeurs du statut d'apatride ne font pas partie de la liste des exceptions mentionnées pour cette règle.

La demande du statut d'apatride doit être formalisée par un dossier spécifique qui doit être rempli en français. Celui-ci doit être envoyé à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) qui est l'autorité compétente pour reconnaître le statut d'apatride. L'OFPRA convoque les demandeurs du statut d'apatride pour un entretien individuel³⁸⁰ lors duquel le requérant est interrogé, avec la présence d'un interprète si nécessaire, sur les raisons expliquant son impossibilité de se prévaloir d'une nationalité.

Dans le cas où la demande fait l'objet d'une décision négative, l'intéressé peut contester cette décision dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif de son lieu de résidence³⁸¹. Cette procédure n'a cependant pas d'effet suspensif sur l'application d'une éventuelle mesure d'éloignement prise à l'encontre du requérant.

Si la demande fait l'objet d'une décision d'admission au statut d'apatride, le requérant est placé sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA et bénéficie d'une carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale». Celui-ci pourra bénéficier de plein droit d'une carte de résident de 10 ans au terme d'une résidence régulière de 3 ans en France. Les apatrides statutaires sont autorisés à travailler³⁸² et peuvent bénéficier, sous conditions, de l'allocation temporaire d'attente pendant une année. Ils peuvent également demander à bénéficier du Revenu de solidarité active (RSA) dès la reconnaissance de leur statut, contrairement aux étrangers de droit commun qui doivent attendre 5 ans généralement. Enfin, en matière de regroupement familial, les apatrides bénéficient des mêmes conditions que les réfugiés et ne se voient pas opposer les conditions de délai de séjour en France, de ressources et de logement, contrairement aux autres étrangers.

380 — En 2013, 100% des demandeurs ont été convoqués pour un entretien, 85% des entretiens ont été réalisés.

381 — La Cour nationale du droit d'asile n'est pas compétente pour les demandes du statut d'apatride.

382 — CESEDA, art. L 313-11.

Les demandes du statut d'apatride ont connu une augmentation de 39% en 2013, passant de 163 demandes en 2012 à 227 en 2013. L'essentiel de ces demandeurs étaient nés sur le continent européen (26,9% étaient nés en Ex-URSS et 17,6% en ex-Yougoslavie). L'OFPRA ayant pris 153 décisions en 2013, dont 45 décisions positives, le taux d'admission au statut d'apatride s'établit à 29,4%³⁸³.

1 247 apatrides étaient placés sous la protection de l'OFPRA au 31 décembre 2013. Ils demeurent ainsi très minoritaires parmi les bénéficiaires d'une protection, représentant 0,7% des personnes protégées en France³⁸⁴.

L'apatridie dans le cadre des politiques européennes

D'après le HCR, plus de 400 000 personnes vivant dans l'Union européenne sont apatrides. La lenteur de la mise en place de mécanismes efficaces d'identification et de protection des apatrides les expose dans certains États membres à des placements répétitifs en rétention et à des situations de grand dénuement.

Malgré la promesse faite par l'UE auprès des Nations unies en 2012³⁸⁵, quatre pays (Chypre, Estonie, Malte et Pologne) n'ont toujours pas ratifié la Convention de 1954. Le sujet de l'apatridie reste éludé au sein de l'UE. Au niveau législatif, on note un silence complet sur l'apatridie en tant que telle : elle n'est pas couverte par la Charte des droits fondamentaux par exemple. Dans le traité de Lisbonne de 2007, il est annoncé que les apatrides doivent être considérés comme des ressortissants de pays tiers, mais sans statut spécifique.

383 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 70.

384 — OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 38.

385 — Union européenne, Délégation auprès des Nations unies, Note verbale du 19 sept. 2012

Bien que la prévention du phénomène de l'apatridie passe par la mobilisation de lois sur la nationalité qui restent une prérogative des États membres, la protection des apatrides relève de la sphère du droit de la migration, compétence clairement communautaire. La phase post-Stockholm pourrait être l'occasion de placer le sujet de l'apatridie sur la table des discussions entre États membres, afin d'évaluer la situation de cette population et d'envisager l'adoption d'une directive consacrée aux droits des apatrides dans l'UE. Dans un espace européen véritablement commun, un effort d'harmonisation est nécessaire pour éviter une course au moins disant en termes de protection des apatrides.

5 • Accompagnement psychologique des demandeurs d'asile et vulnérabilité

« L'homme vulnérable est inclassable, il n'y a pas de symptômes spécifiques de la vulnérabilité, ni même de médicaments spécifiques, en revanche on le rencontre. Et dans cette rencontre peut-être que nos mots et les siens permettent d'ouvrir une porte qui l'aidera à alléger sa souffrance »³⁸⁶.

Dans le contexte de la refonte des directives européennes, le concept de vulnérabilité et de prise en compte des besoins de santé des demandeurs d'asile a pris une importance toute particulière avec l'obligation pour les États de mettre en place des procédures de détection et d'adapter les conditions d'accueil aux besoins singuliers des « personnes vulnérables ».

Un mot qui expose

La vulnérabilité médicale, psychique, est un terme qui a sa propre histoire et qui renvoie de manière générale soit à un « état » (présence d'une pathologie particulière), soit à un risque au regard d'une capacité amoindrie ou de potentialités morbides³⁸⁷. Il signifie alors une « fragilité » particulière, la susceptibilité à être affecté, blessé ou brisé.

Sur le chemin de l'émancipation autant que de l'asile, nous nous exposons, prenons des risques. Certaines situations, certaines modalités relationnelles comme la demande d'aide, ne vont pas de soi. Quand l'environnement devient étrange et étranger, incompréhensible, déroutant, stressant ou dangereux et que nos ressources et nos moyens habituels pour y répondre sont dépassés, nos fragilités sont mises à nues, exposées : nous devenons vulnérables.

386 — Françoise Varagnat, « La vulnérabilité », Air libre (journal de l'association Santé mentale et communauté), sept. 2012.

387 — La morbidité peut être définie comme une prédisposition à développer une pathologie (psychique ou somatique).

C'est donc dans le lien aux autres que se dévoile cette vulnérabilité, dans une perte d'équilibre entre son propre potentiel interne et l'environnement.

Une vulnérabilité située

La vulnérabilité peut être individuelle ou collective, à l'échelle d'une population ou d'un groupe. La situation d'exil forcé, les antécédents traumatiques, le processus d'accueil, les dynamiques personnelles et familiales, les conditions d'accueil ou de vie forment pour chaque demandeur d'asile une situation globale de vulnérabilité où les modalités adaptatives et les défenses psychiques sont fortement sollicitées et menacées de débordement.

En résonnance avec ces facteurs individuels, le parcours administratif du demandeur d'asile et ses aléas, ainsi que la précarité matérielle, installent par eux-mêmes un contexte d'incertitude et de menaces où prévalent des adaptations toujours provisoires en termes de sécurité et de satisfaction des besoins élémentaires : habitat, nourriture, santé. Exprimée individuellement, cette souffrance à la fois psychique et sociale se manifeste communément par des troubles anxieux, des plaintes somatiques, des affects dépressifs.

En termes de santé publique, l'identification de pathologies particulières médicales ou psychiques peut orienter des politiques de dépistage, de prévention et de soins. Les études épidémiologiques sur l'état de santé des migrants et des demandeurs d'asile montrent une prévalence nette d'affections somatiques (diabète, hypertension, maladies infectieuses) et de troubles psychiques de nature traumatique. Dans l'enquête portant sur environ 18 000 consultants au Comede³⁸⁸ entre 2004 et 2010, plus de la moitié des patients ont déclaré avoir subi des violences dans le pays d'origine, un quart avoir subi la torture. La prévalence des syndromes psycho-traumatiques est évaluée à 11,2% (18,8% chez les femmes et 8,6% chez les hommes). Il s'agit essentiellement de patients originaires d'Afrique et d'Europe de l'Est.

388 — Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 17 janvier 2012, n°2-3-4, p.36-40.

Une étude quantitative de la littérature scientifique, portant sur 81 000 réfugiés, montre que le taux de prévalence est de 30,6% pour les troubles post-traumatiques et de 30,8% pour la dépression³⁸⁹.

Face à ces besoins spécifiques de santé identifiés, l'offre publique de soins peine à répondre en termes d'organisation et d'accessibilité³⁹⁰. L'obstacle de la langue, la précarité sociale, la nature même des pathologies sont autant de freins à un accès rapide et pertinent aux soins. En pratique, les parcours de soins apparaissent mal coordonnés et/ou non pertinents. Pour autant, les repères pour la pratique d'accompagnement psychologique ne manquent pas. Ils sont en revanche trop souvent oubliés ou mis au second rang, juste derrière l'écran que représente le recours aux urgences comme porte d'entrée dans le soin.

Vulnérabilité générale et histoire singulière

La plupart des demandeurs d'asile témoignent de récits où les liens aux autres ont été malmenés, violentés, pervertis : les personnes ont été victimes de persécutions, de torture, les liens de confiance ont été trahis, parfois à l'intérieur de la communauté, voire d'une même famille. Le pacte social ne tient plus, ce qui fondait les règles de la vie dans le groupe a été transgressé, les manières de vivre ensemble ne vont plus de soi. Celui qui hier était mon semblable, aujourd'hui me devient étranger, faisant profiler à l'horizon un avenir particulièrement incertain, insécurisant, potentiellement dangereux. Ce qui constituait les assises de l'histoire et qui permettait d'avancer dans la vie se dérobe, amenant stagnation ou effondrement dans l'histoire du sujet. Comment donner à cette généralité une gamme de couleurs suffisamment large pour que chaque histoire soit considérée comme unique et accompagnée en tant que telle ?

389 — Zchary Steel et autres, « Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events With Mental Health Outcomes Among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement A Systematic Review and Meta-analysis », *Journal of the American Medical Association*, 5 août 2009, Vol 302, No. 5, p. 537.

390 — IREPS, *Etude sur la problématique d'accès à la santé et aux soins des personnes immigrées*, sept. 2012. Disponible sur : <http://www.samdarra.fr/documents/accesalasanteetauxsoinsdespersonnesimmigrees.pdf> (dernière visite le 12 mai 2014).

Mme R. témoigne lors des entretiens psychologiques à quel point ses repères internes sont bouleversés, ses relations aux autres complexes, et combien elle est perdue dans la lecture de ses propres émotions.

Cela fait quelques mois qu'elle est en France, fuyant la décision de son père de lui imposer un mariage avec un homme de trois fois son âge. Cette injonction paternelle et les conséquences qui en découlent (l'opposition à son père, le conflit violent, la fuite en France) ne sont pas assimilées, intégrées psychiquement. Elles sont perçues comme des coups de tonnerre imprévisibles et bouleversants, le familial prenant la tournure d'inquiétante menace.

Pourtant, au fil des entretiens, les représentations évoluent. Ce père tout puissant qui était jusque-là idéalisé, adulé, protecteur devient la figure d'un homme possessif, autoritaire, égoïste. Elle prend peu à peu conscience qu'elle a toujours tenté d'assouvir les attentes de ce père, quitte à être traité comme un objet, une chose. Maintenant que la position subjective apparaît, non sans violence, cette jeune femme est prise au dépourvu et traverse la gamme des affects allant de la tristesse à la colère. Elle se perçoit comme agressive, elle ne se reconnaît plus dans ses propres modalités de réactions.

Les relations aux autres, notamment aux hommes, en pâtissent. De multiples questions sont tour à tour formulées, témoignant de l'éclatement de ses référentiels habituels : comment faire à nouveau confiance à l'autre ? Est-il possible d'aimer et d'être aimée sans être trahie ? Se dévoiler signifie-t-il s'exposer ? Les relations sont-elles nécessairement risquées ?

Vulnérabilité et repères culturels

Les repères du sujet éclatent avec la modification de l'environnement. Le changement de pays, dans un contexte loin de la philosophie du voyage, amène une désorientation spatiale et parfois temporelle qui influe pour le moins sur la sensorialité, jusqu'à pouvoir faire symptôme dans le corps des personnes.

Les codes culturels ne sont pas les mêmes : la manière de se saluer, de se comporter en public, d'être en « contact », ne vont plus de soi et mobilisent - lorsque c'est possible - une part importante de l'énergie vitale des personnes. La langue, le « métalangage », la communication non verbale deviennent autant de domaines perçus de manière dysharmonique par l'environnement qui désigne l'étrangeté de l'autre, sa vulnérabilité supposée, son inadaptation. Ces aspects sont renforcés par l'incompréhension plus générale du fonctionnement du pays d'accueil.

La supposée aide fournie ne facilite pas l'adaptation. Les conditions d'accueil peuvent accentuer la fragilisation des demandeurs d'asile et leur manque de confiance dans l'environnement, et renforcer les aspects régressifs et l'impression d'être infantilisé inhérente à toute demande de protection.

Vulnérabilité et demande d'asile

Demander asile, demander protection s'accompagne paradoxalement d'une obligation à la surexposition. Il s'agit de prendre un risque nouveau dans un contexte où l'on souhaiterait simplement retrouver des sécurités perdues. Ce risque pour les demandeurs d'asile se situe, entre autres, dans l'obligation, ou du moins l'injonction, de se livrer, parfois sur une matière très intime, de faire confiance à des inconnus, de révéler ses difficultés à comprendre les procédures, au risque de les faire passer pour de l'incapacité. Bref, il s'agit de renouer la confiance sans délai avec ce qui a été précédemment détruit, et ce dans un contexte totalement étranger, voire hostile.

Mme G. est originaire de Tchétchénie. Elle a été séquestrée, torturée et violée par plusieurs hommes pendant trois mois. Pour elle, la procédure de demande d'asile devient un calvaire. Avoir à raconter à des personnes inconnues ce qui lui est arrivé est source de honte et d'humiliation. Cela la renvoie sans cesse à un état d'objet : d'objet de ses tortionnaires elle se vit comme objet de la procédure. *« J'aimerais pouvoir avancer, mais je n'arrive plus à regarder devant moi, je ne suis pas morte là bas mais je suis en train de mourir ici ».*

Le secret et la vérité : que dire pour être protégé (de qui ?)

C'est le paradoxe des femmes victimes de violences sexuelles : parler signifie parfois risquer de faire éclater la cellule familiale, voire d'être mise au ban de la communauté. *A contrario*, ne pas dire, c'est prendre le risque du rejet de la demande d'asile.

L'impression qui reste est que notre avenir ne nous appartient pas, il est aux prises avec le bon vouloir des décideurs. Ce vécu est renforcé par les faibles taux d'accord – variables selon les nationalités – qui provoquent un désinvestissement de la procédure ou le sentiment que tout se joue « au hasard ». L'existence devient aléatoire. Il n'est plus possible de se voir agir dessus.

Modifier ses repères de recours au soin

Proposer une prise en charge psychologique c'est chercher à comprendre à partir de multiples faisceaux comment aider les personnes à faire face à cette fragilisation du fait de leur histoire, de l'histoire de leur société et du contexte de la société d'accueil. Dans cette optique, nous voyons clairement comment la prise en charge psychologique de la vulnérabilité n'est pas qu'une affaire de spécialistes, et que ses repères sont partageables.

L'interprétariat apparaît comme une ressource essentielle, voire un levier thérapeutique majeur, car nul n'est sensé savoir ce qui ne lui a été clairement dit. Mais travailler avec un interprète permet aussi de redonner un choix aux personnes pour s'exprimer. Ce choix peut ramener vers la langue maternelle mais aussi vers une langue commune qui n'est ni celle du patient, ni celle du soignant.

Il ne faut pas attendre une demande en bonne et due forme alors que les repères culturels et les ressources internes des personnes ne le permettent plus. En effet, certaines personnes (par exemple originaires du Soudan ou du Tchad) n'ont pas la connaissance de ce qu'est un psychologue, ou en ont une représentation négative souvent associée aux régimes anti-démocratiques et aux méthodes d'interrogatoire (ressortissants de l'ex-URSS), et ne vont donc pas solliciter ce type d'aide. Une adaptation et une utilisation spécifiques du dispositif de soin peuvent en ce sens favoriser les demandes. De plus, lorsque le conflit et/ou les persécutions sont généralisés, et que toute la communauté présente les mêmes symptômes, la personne peut ne pas avoir l'idée de solliciter une aide individuelle.

Adaptation du cadre et des dispositifs de soins à la fragilité spécifique du public accueilli

La situation de vulnérabilité peut être définie comme une zone intermédiaire entre l'intégration et la désaffiliation. Autrement dit, la personne se trouve vivre dans un temps suspendu où l'enjeu est de traiter et d'élaborer avec elle les effets des expériences de rupture et de discontinuité dans l'appareil psychique individuel et/ou groupal.

Dans ce contexte, l'entrée dans la thérapie est pensée comme un espace intermédiaire entre pays d'origine et pays d'accueil, un espace convivial et social créé dans le but de favoriser une inscription, une affiliation au pays d'accueil.

La souplesse du dispositif est alors essentielle : instaurer une possibilité de va et vient pour le patient permet de tester le dispositif et de s'adapter à la réalité des contraintes liées à la précarité. Cet aménagement du cadre permet une mise en mouvement du lien du patient à lui-même et avec les autres. Il permet également une créativité renouvelée dans la recherche et l'utilisation des outils des soignants.

Une approche humaniste avant tout

Tout d'abord apparaît la notion de décentration. Le thérapeute se repositionne par rapport à sa propre culture et par rapport à la notion de santé. Puis, il s'engage pour le sujet. La position de neutralité bienveillante ne tient pas. Plus que dans la connaissance, c'est dans la reconnaissance que se trame le soin : reconnaissance de l'altérité, du contexte qui nous dépasse parfois, du semblable qui est en face de nous. Cette approche psycho-humaniste se révèle par la capacité du soignant à s'engager du côté du patient, à être là avant tout comme humain. Cette posture aussi simple soit-elle engage patient et soignant sur le terrain d'une vulnérabilité partagée. C'est le premier pas de côté qui instaure une relation de réciprocité : accepter de parler de soi pour que le patient sache à qui il a affaire. C'est donner un corps et un discours à la dimension empathique de la relation d'aide pour

recevoir en échange la part narrative de la demande d'aide. Dans ce travail, quelques références et outils de pensée seront utiles s'ils arrivent à rencontrer la réalité. Il faut alors trouver un langage commun pour privilégier le sens partagé.

Tenir compte du temps de l'autre et de ce qui s'y passe

La temporalité est spécifique : il y a le temps de la procédure et le temps du trauma, qui fige. Il est nécessaire de connaître ces deux dimensions pour que la rencontre puisse avoir lieu. La temporalité du soin est celle où se tisse un lien de confiance avec le thérapeute. C'est une temporalité indéterminée durant laquelle il n'est pas obligatoire de mettre des mots sur les effets d'une violence psychique subie que l'on appelle, par commodité de langage, « trauma ou traumatisme ». Cette temporalité permet au patient d'établir des étayages suffisamment solides pour qu'il puisse prendre le risque du dégel, de défiger le noyau traumatique. Les étayages des entretiens psychologiques permettent une réinscription progressive dans la communauté des hommes, une réappropriation de l'espace social dans une juste distance. Cette réinscription permet en général une restauration progressive de la confiance en soi, une meilleure image de soi-même, une estime de soi qui peut apaiser et autoriser le sujet à recourir à d'autres raisons de vivre, sans annuler les blessures.

Aborder le trauma

Dès lors qu'il est abordé, le trauma revient de l'extérieur. Tant qu'il était tu, il était à minima contenu à l'intérieur de la personne. Comment faire alors pour que l'espace thérapeutique ne devienne pas une caisse de résonance insupportable ? Comment redonner du contrôle au patient sur ses vécus ? Il s'agit de construire la base d'une conviction commune que ce n'est pas la personne qui est anormale, mais l'événement vécu qui est anormal (psycho-éducation). Alors peuvent se dessiner à nouveau des chemins routiniers pour créer un sentiment de prévisibilité, de reprise du pouvoir sur

soi-même. Par la suite pourra s'engager un travail sur le renforcement des ressources : réseau social, ressources culturelles, ressources personnelles. On trouvera un étayage externe dans le recours à la médecine ou à des médiations corporelles pour faire diminuer les manifestations somatiques et psychiques qui envahissent le patient (et le dépossèdent de lui-même). Quoi qu'il en soit, l'enjeu reste la réappropriation du patient par lui-même.

Accepter les vulnérabilités

Il est tout un pan de la vulnérabilité qu'il reste à considérer : la vulnérabilité du soignant, de l'aidant, du professionnel. Si les repères sont construits et solides dans les pratiques individuelles, il n'en est pas forcément de même dans la dimension collective de l'accompagnement.

Au sein d'un lieu de soin, cela se traduit par l'interdisciplinarité. Chacun peut s'appuyer sur les autres membres de l'équipe pour une prise en charge globale du patient. En revanche, les limites de cet étayage apparaissent très vite, tant les implications du social (ce qui n'est pas traité dans le lieu de soin) sur la vie psychique des personnes agissent sur la vulnérabilité (à la fois du patient et du soignant dans son accompagnement). À l'inverse, des acteurs sociaux en attente d'une amélioration notable des capacités de la personne à vivre sa situation, ne voyant pas poindre d'amélioration malgré le soin, sont eux-mêmes mis à mal dans leur travail.

Aussi la mise en lien avec des membres des équipes des lieux d'hébergement reste-t-elle parfois un facteur essentiel de la démarche thérapeutique et du renforcement des capacités des personnes à re-devenir actrices de leur vie. Si la vulnérabilité convoque des questions sur les capacités adaptatives des personnes à leur situation, il doit en être de même pour les personnes qui les accompagnent.



annexes

annexes

Table des annexes

monde

- annexe 1** Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2006-2013

europe

- annexe 2** Origine géographique des demandes d'asile présentées dans 38 pays européens, 2005-2013.
- annexe 3** Décisions de première instance et formes de protection, 2013.

france

- annexe 4** Aperçu de la procédure d'asile en France.
- annexe 5** Demandes et décisions sur l'asile par nationalité, 2013.
- annexe 6** Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 1997-2013.
- annexe 7** Évolution du traitement de la demande d'asile, 2004-2013.
- annexe 8** Évolution du taux global d'accord par pays, 1998-2013.
- annexe 9** Évolution du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale inscrits sur les registres de l'OFPRA, 1997-2013.
- annexe 10** Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2007-2013.

**Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés,
2006-2013 (*)**

PAYS	2006	2007	2008
Albanie	20	30	10
Allemagne	21 030	19 160	22 090
Arménie	620	300	210
Australie	3 520	3 980	4 770
Autriche	13 350	11 920	12 840
Azerbaïdjan	670	540	380
Biélorussie	90	50	90
Belgique	11 590	11 120	12 250
Bosnie Herzégovine	70	570	100
Bulgarie	640	980	750
Canada	22 910	28 340	36 900
Corée du Sud	280	720	360
Croatie	90	200	160
Chypre	4 550	6 790	3 920
Danemark	1 920	1 850	2 360
Espagne	5 300	7 660	4 520
Estonie	10	10	10
États-Unis	51 880	50 720	49 560
Finlande	2 330	1 430	4 020
France	30 750	29 390	35 400
FYROM (ex-Macédoine)	60	30	50
Géorgie	30	20	40
Grèce	12 270	25 110	19 880
Hongrie	2 120	3 430	3 120
Islande	40	40	80
Irlande	4 310	3 990	3 870
Italie	10 350	14 050	30 320
Japon	950	820	1 600
Lettonie	10	30	50
Liechtenstein	50	30	30

2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2012-2013
-	10	20	20	230	+1 050%
27 650	41 330	45 740	64 540	109 580	+70%
70	60	70	-		-
7 420	12 640	11 510	15 790	24 320	+ 54%
15 820	11 010	14 420	17 420	17 500	+1%
250	270	220	-	-	-
160	150	90	-	-	-
17 190	21 760	26 000	18 530	12 500	-33%
50	50	40	50	100	+100%
850	1 030	890	1 230	6 980	+467%
33 250	23 160	25 350	20 500	10 380	-49%
320	430	1 010	1 140	1 570	+38%
150	290	810	1 190	1 090	-8%
3 200	3 160	1 770	1 630	1 250	-23%
3 820	4 970	3 810	6 140	7 540	+22%
3 010	2 740	3 410	2 580	4 500	+ 74%
40	30	70	80	100	+25%
42 530	46 920	63 110	70 770	88 360	+25%
5 910	4 020	3 090	2 920	3 020	+3%
42 120	48 070	52 150	55 070	60 100	+9%
90	180	740	640	1 340	+109%
40	70	80	-	-	-
15 930	10 270	9 310	9 580	8 230	-14%
4 670	2 100	1 690	2 160	18 570	+760%
40	50	80	120	150	+36%
2 690	1 940	1 290	940	940	0%
17 600	10 050	34 120	15 710	27 830	+60%
1 390	1 200	1 870	2 540	3 250	+27%
50	60	340	190	190	0%
290	110	80	70	90	29%



annexe 1 suite

PAYS	2006	2007	2008
Lituanie	140	130	220
Luxembourg	520	430	460
Malte	1 270	1 380	2 610
Moldavie	70	80	60
Monténégro	20	-	10
Nouvelle Zélande	280	250	250
Norvège	5 320	6 530	14 430
Pays-Bas	14 470	7 100	13 400
Pologne	4 430	7 210	7 200
Portugal	130	220	160
République Tchèque	3 020	1 880	1 710
Roumanie	460	660	1 170
Royaume-Uni	28 320	28 300	31 320
Russie	1 170	3 370	5 420
Serbie	20	40	90
dont Kosovo	-	-	-
Slovaquie	2 870	2 640	910
Slovénie	520	430	240
Suède	24 320	36 370	24 350
Suisse	11 170	10 840	16 610
Turquie	4 550	7 650	12 980
Ukraine	2 080	2 270	2 240
Union Européenne (28)	201 000	223 670	239 150
Pays du Nord (5)	33 930	46 220	45 240
Europe du Sud (8)	38 440	62 890	74 400
Ex-Yougoslavie (6)	780	1 270	650
TOTAL (51)	306 960	341 090	385 270
TOTAL (44)	-	-	377 140
Ex-Yougoslavie (6)	2 100	780	1 270
TOTAL (51)	338 870	306 960	341 090
TOTAL (44)	-	-	-

* Jusqu'en 2012, la source OFPRA permettait de donner les chiffres de 51 pays industrialisés. Depuis 2012, les données présentées ne concernent que 44 pays.

2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2012-2013
210	370	410	530	280	-47%
480	740	2 000	990	2 050	-51%
2 390	140	1 860	2 060	2 200	+7%
90	130	70	-	-	-
20	10	240	1 530	3 550	+132%
340	340	310	320	290	-9%
17 230	10 060	9 050	9 790	11 470	+17%
14 910	13 330	11 590	9 960	14 400	+49%
10 590	6 530	5 090	9 170	13 980	+52%
140	160	280	300	510	+70%
1 360	490	490	510	500	-2%
840	860	1 720	2 510	1 500	-40%
30 670	22 640	25 900	27 410	29 190	+4%
2 710	2 180	1 270	-	-	-
310	790	3 320	2 770	5 130	+85%
30	270	190	50	60	+20%
820	540	320	550	280	-49%
180	250	310	260	240	-8%
24 190	31 820	29 650	43 880	54 260	+24%
14 490	13 520	19 440	25 950	19 440	-25%
7 830	9 230	16 020	26 470	44 810	+69%
1 360	1 500	890	-	-	-
247 330	240 410	277 800	301 000	398 250	+32%
51 190	50 920	45 680	62 890	76 640	+22%
50 100	35 760	66 790	59 990	89 560	+49%
770	1 300	5 270	6 390	11 390	+49%
383 040	363 200	453 950	-	-	-
379 570	368 010	443 690	479 270	612 730	+28%
650	770	1 300	5 270	6 390	+21%
385 270	383 040	363 200	453 950	-	-
377 140	379 570	368 010	443 690	479 270	+8%

annexe 2

europa

Origine géographique des demandes d'asile présentées dans 38 pays européens, 2008-2013

Origine	2008	2009	2010
Afghanistan	17 920	25 310	22 939
Serbie*	14 810	18 304	28 562
Syrie	4 693	4 870	4 848
Russie	19 483	19 194	17 639
Pakistan	12 126	9 843	9 130
Irak	39 106	23 332	19 176
Somalie	21 052	21 697	16 091
Iran	9 974	10 398	13 003
Érythrée	11 700	9 498	7 849
Géorgie	5 372	10 812	7 244
Nigéria	12 723	12 307	8 302
RDC	4 645	4 734	5 358
ARYM	-	-	6 313
Albanie	1 353	2 027	1 843
Sri Lanka	7 701	8 004	6 681
Algérie	3 470	3 619	3 812
Bosnie-Herzégovine	-	1 340	1 848
Turquie	6 914	6 434	5 828
Bangladesh	5 714	5 747	5 701
Chine	4 662	5 822	5 987
Guinée	3 496	4 389	4 780
Arménie	4 042	5 963	4 776
Tunisie	-	-	-
Maroc	-	1 194	1 276
Apatrides	2 610	3 071	2 599
Inde	2 971	2 932	3 094
Soudan**	2 437	2 326	2 464
Mali	3 444	1 144	-
Égypte	-	-	-
Côte d'Ivoire	3 873	2 067	1 493

2011	2012	2013	Évolution 2012/2013	Rang 2012	Rang 2013
33 317	43 872	35 189	-20%	1	4
20 910	24 108	34 347	+42%	2	5
7 845	23 864	53 824	+126%	3	1
15 667	21 316	38 699	+82%	4	2
15 212	20 142	22 480	+12%	5	6
22 315	19 455	35 755	+84%	6	3
14 778	17 998	22 446	+25%	7	7
14 985	16 959	18 222	+7%	8	9
9 739	11 892	21 293	+79%	9	8
6 592	10 843	8 980	-17%	10	13
9 406	9 901	13 784	+39%	11	10
6 065	8 090	7 941	-2%	12	16
5 562	7 934	7 707	-3%	13	17
2 915	7 137	10 891	+53%	14	11
6 917	6 703	6 112	-9%	15	19
4 784	6 553	8 702	+33%	16	14
2 515	5 889	5 688	-3%	18	23
5 941	5 930	5 437	-8%	17	25
6 905	5 789	8 249	+42%	19	15
5 907	5 440	5 500	1%	20	24
5 712	4 930	6 095	+24%	21	20
6 037	4 650	4 648	0%	22	26
7 786	4 503	4 378	-3%	23	27
2 604	3 875	5 832	+51%	24	21
2 707	3 716	10 125	+172%	25	12
2 732	3 145	3 152	0%	26	31
2 941	3 128	4 283	+37%	27	28
2 037	2 647	7 319	+177%	31	18
2 118	2 818	5 716	+103%	28	22
4 571	2 683	2 727	+2%	29	32



annexe 2 ... suite

Origine	2008	2009	2010
Sénégal	-	-	-
Ghana	2 672	1 794	1 554
Éthiopie	1 882	2 002	1 668
Azerbaïdjan	1 767	2 400	1 919
Gambie	1 337	1 517	1 338
Mauritanie	-	1 654	1 313
Libye	-	-	-
Haïti	-	1 464	2 041
Cameroun	1 748	1 488	1 527
Vietnam	1 796	2 246	2 155
Colombie	1 089	-	-
Zimbabwe	4 711	7 766	2 124
Liban	1 439	-	-
Moldavie	-	1 119	-
Mongolie	1 686	2 259	1 673
Palestine (territ.)	-	1 083	1 473
Congo B.	1 256	1 075	-
Biélorussie	-	-	-
Angola	1 095	-	1 274
Ukraine	-	-	-
Rwanda	-	-	-
Togo	1 491	-	-
Ouzbékistan	1 179	-	-
Comores	1 091	-	-
Kirghizstan	-	-	1 272
TOTAL 40	252 530	254 245	238 474
<i>Autres</i>	30 076	29 133	29 981

* Les données sur la Serbie peuvent inclure celles du Monténégro lorsqu'il n'existe pas de statistiques séparées. À partir de 2010, elles incluent le Kosovo.

** À partir de 2012 : Sud Soudan inclus.

*** Ce tableau ne prend pas en compte environ 16 000 demandes d'asile déposées en Italie, pour lesquelles la nationalité des demandeurs est inconnue.

Chaque année, le HCR présente la liste des 40 nationalités les plus représentées dans la demande d'asile. Certaines lignes du tableau sont donc non renseignées, en fonction du rang du pays concerné dans cette liste de 40. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de demandeurs d'asile originaires de ces pays, mais qu'ils étaient moins nombreux. Ils sont donc comptés dans la ligne « autres », qui elle ne comprend pas les mêmes pays tous les ans. Source: UNHCR, *Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries*

2011	2012	2013	Évolution 2012/2013	Rang 2012	Rang 2013
1 671	2 656	3 314	+25%	30	30
2 587	2 396	2 653	+11%	32	33
1 811	2 142	2 632	+23%	33	34
2 274	2 088	2 425	+16%	34	35
-	2 042	4 077	+100%	35	29
-	1 752	1 680	-4%	36	39
3 277	1 726	2 118	+23%	37	36
2 048	1 630	1 497	-8%	38	40
1 609	1 613	2 015	+25%	39	37
1 560					
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
1 559	-	-	-	-	-
-	1 018	1 740	+71%	40	38
-	-	-	-	-	-
1 441	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
277 359	368 030	484 545	+32%		
33 799***	33 057	34 873	+5%		

annexe 3 *europe*

Décisions de première instance et formes de protection, 2013

	Nombre total de décisions	Décisions positives
Total UE 28*	326 310	112 730
Allemagne	76 165	17 915
Autriche	16 610	4 920
Belgique	19 805	6 280
Bulgarie	2 810	2 460
Chypre	800	155
Danemark	6 965	2 730
Espagne	2 365	530
Estonie	55	5
Finlande	3 185	1 325
France	61 455	10 470
Grèce	13 080	430
Hongrie	4 540	355
Irlande	840	150
Italie	25 245	8 660
Lettonie	95	25
Lituanie	175	55
Luxembourg	1 245	130
Malte	1 905	1 490
Pays-Bas	15 590	4 695
Pologne	2 820	355
Portugal	305	135

Dont :			Rejets
Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	

49 510	45 540	17 685	213 580
10 910	7 005	2 205	56 040
3 160	1 760	-	11 690
3 910	2 370	-	13 525
180	2 280	-	355
35	125	10	635
1 600	1 130	80	4 155
205	325	5	1 835
5	-	-	45
540	785	295	1 565
8 925	1 545	-	50 985
255	175	70	12 580
175	185	5	4 180
130	20	-	690
3 110	5 550	7 525	9 060
5	20	-	65
15	40	-	120
110	25	-	1 115
45	1 445	115	300
1 235	3 460	4 850	6 045
210	145	390	2 075
20	115	-	170



annexe 3 .
... suite

	Nombre total de décisions	Décisions positives
République tchèque	900	330
Roumanie	1 435	910
Royaume-Uni	22 340	7 545
Slovaquie	190	30
Slovénie	195	35
Suède	45 005	22 895
Norvège	11 785	5 770
Islande	130	10
Suisse	16 595	6 390

x non applicable
* UE 28 à l'exclusion des Pays-Bas
- Données non disponibles
Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche.
Source : Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013, mars 2014*.

Dont :			Rejets
Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	
90	240	15	555
385	530	5	515
7 475	70	960	13 840
5	30	35	125
25	15	-	160
6 750	16 145	1 120	20 990
4 490	995	280	6 015
5	5	0	120
3 115	870	2 405	10 205

Aperçu de la procédure d'asile

Selon la convention de Genève du 28 juillet 1951, un réfugié est une personne qui a fui son pays car elle y a subi ou qu'elle 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).

Phase 1 : Préfecture

Lorsque le demandeur d'asile arrive en France, il doit obtenir une adresse personnelle avant toute démarche auprès de la préfecture. S'il n'a pas les moyens ou la possibilité d'avoir une adresse privée, il peut être domicilié auprès d'une structure associative, par exemple au sein d'une plate-forme d'accueil et de domiciliation.

Le demandeur d'asile doit ensuite se présenter en préfecture pour demander une admission au séjour. Dans un premier temps, il sollicite un rendez-vous pour déposer un dossier incluant une adresse fiable. Lorsque ce dossier est déposé, la préfecture doit convoquer le demandeur dans un délai théorique de 15 jours en vue de lui signifier si une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois (qui sera renouvelée sous forme de récépissé durant le temps de la procédure) et un formulaire de demande d'asile peuvent lui être remis.

La préfecture peut admettre la personne au séjour et inscrire sa demande dans le cadre d'une procédure « normale ». La préfecture peut également refuser l'admission au séjour de la personne pour plusieurs raisons : si le comportement de la personne constitue une menace de trouble à l'ordre public, si la demande relève d'une fraude ou d'un recours abusif aux procédures ou si la personne vient d'un pays considéré comme sûr. Dans ces cas là, la demande d'asile de la personne est en procédure dite « prioritaire » : elle est étudiée plus rapidement et la personne bénéficie de moins de droits sociaux et de moins de garanties procédurales. La préfecture examine également si la France est bien responsable de l'examen de la demande : un règlement européen dit « règlement Dublin » peut impliquer le transfert vers le premier État européen où ses empreintes ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France et le demandeur se voit remettre un « document Dublin » dans l'attente du transfert ou de la mise en œuvre de la procédure en France si le transfert n'est pas appliqué.

Le délai constaté en pratique entre le premier contact à la Préfecture et l'enregistrement de la demande varie entre 1 mois et 7 mois¹.

Phase 2 : OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée en Préfecture, le demandeur dispose d'un délai de 15 jours (procédure prioritaire) ou 21 jours (procédure normale) 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 de protection.

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. Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

1 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.cit.*, p.38.



Le délai moyen constaté en pratique pour le traitement de la demande par l'OFPPA était de 204 jours par dossier en 2013².

Le demandeur d'asile qui se trouve en procédure normale peut prétendre pendant le traitement de sa demande à un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), où il recevra également des conseils et un suivi juridique, administratif et social. Les places en CADA étant très limitées, 70% environ des demandeurs d'asile concernés ne peuvent bénéficier de cet hébergement. Selon les cas, ils peuvent bénéficier d'une chambre d'hôtel, d'un hébergement d'urgence ou sont dans l'obligation de trouver eux-mêmes une solution d'hébergement.

Le demandeur d'asile n'est pas autorisé à travailler et ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Lorsqu'il est en attente d'entrer en CADA, il peut bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle emploi aux seuls adultes. Lorsqu'il entre en CADA, il bénéficie de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), qui tient compte de la composition familiale.

Le demandeur d'asile en procédure normale peut bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU). S'il est en procédure prioritaire, il peut bénéficier de l'aide médicale d'État (AME).

Phase 3 : CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPPA, l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. Pour les demandeurs en procédure normale, ce recours est suspensif de toute mesure d'éloignement. Les demandeurs en procédure prioritaire peuvent en revanche se voir éloignés du territoire français avant l'étude de leur dossier par la CNDA. La CNDA étudie, en appel, la demande de protection dans le cadre d'un recours

2 — OFPPA, Rapport d'activité 2013, p. 36

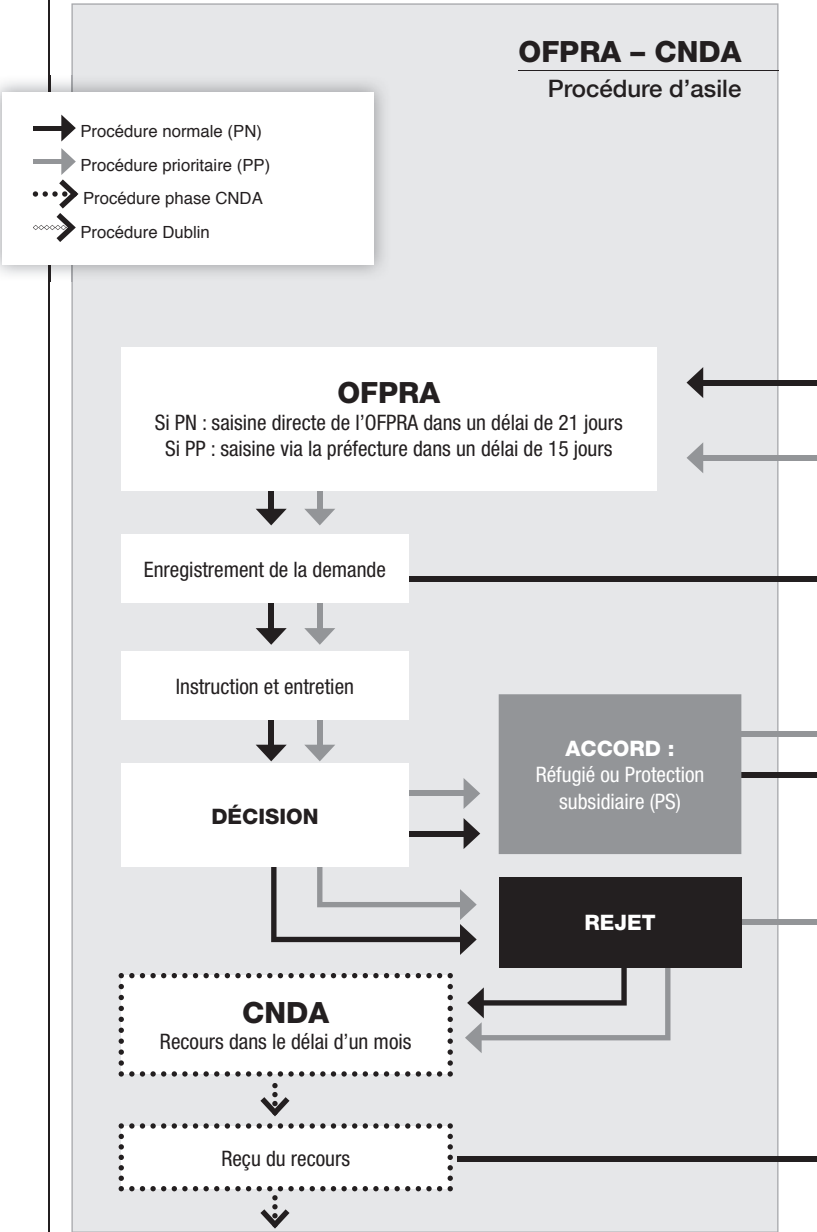
de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de demander à être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Le délai de jugement moyen constaté en 2013 à la CNDA était de 8 mois et 26 jours³.

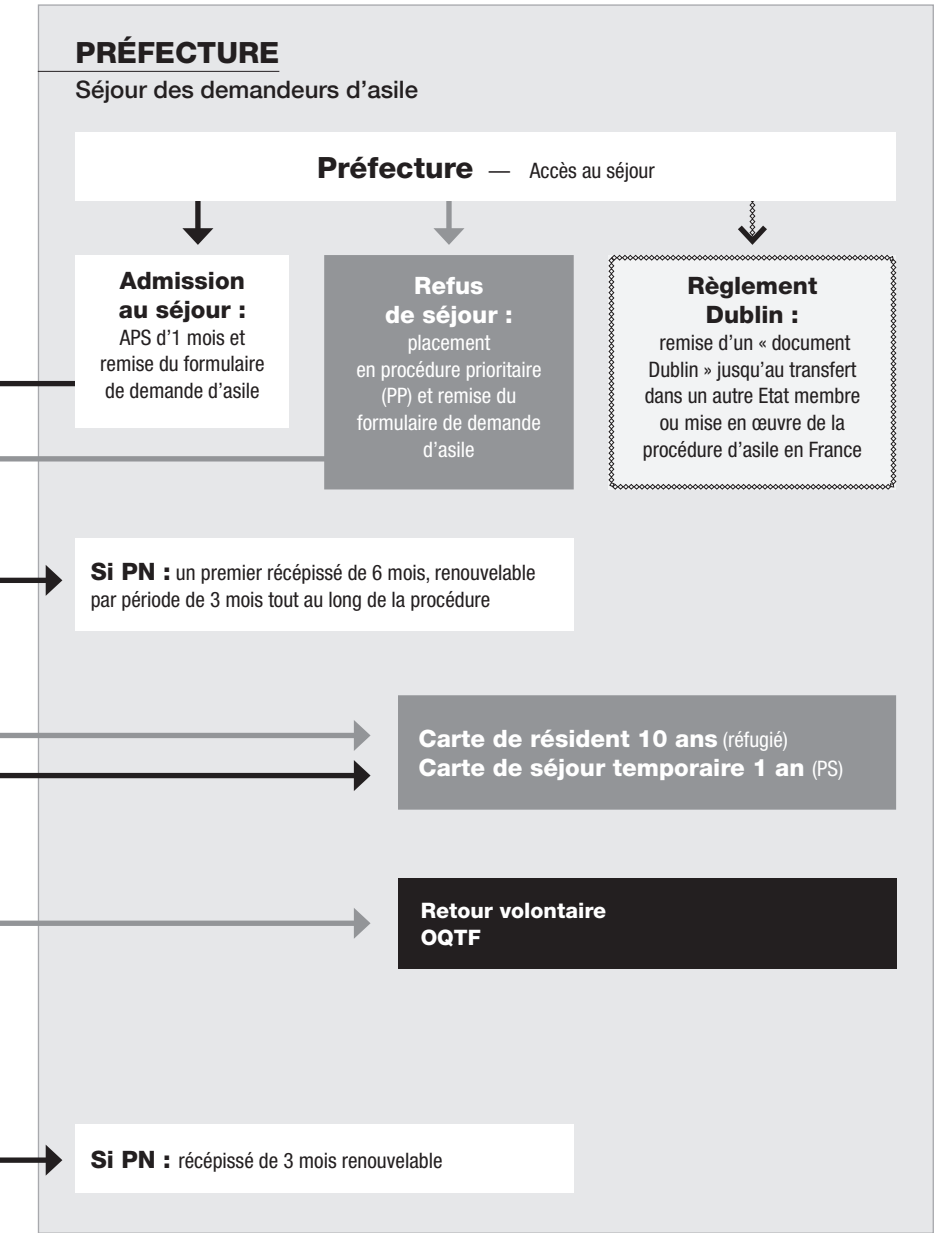
Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité du récépissé de demande de titre de séjour au titre de l'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) afin d'organiser un retour volontaire.

Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Schéma de la procédure d'asile et du séjour



du demandeur d'asile*



* Extrait du « Guide du demandeur d'asile », publié par le ministère de l'Intérieur en juin 2013, en lien avec Forum réfugiés-Cosi, l'OFII et le HCR. Disponible sur : http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/41456/319571/file/Guide_demandeur_asile_12juillet2013.pdf (dernière visite le 14 mai 2014)

Continent	Deman- des dépo- sées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annula- tion CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
Afrique	18 424	2 190	13.9%	13 558	15 748	2 090	4 262	27.1%
Amériques	1 981	75	3.6%	2 010	2 085	66	140	6.7%
Asie	13 428	2 488	19.0%	10 586	13 074	1 649	4 116	31.5%
Europe	17 655	1 180	7.6%	14 444	15 624	1 645	2 808	18%
Section apatrides	227	45	29.4%	108	153	-	45	29.4%
TOTAL	51 715	5 978	12.8%	40 706	46 684	5 450	11 371	24.3%

Pays	Deman- des dépo- sées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annula- tion CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA**	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%

AFRIQUE

Afrique du Sud	10	4	57.1%	3	7	1	5	71.4%
Algérie	1 256	55	5.0%	1 052	1 107	50	105	9.5%
Angola	462	39	7.3%	498	537	74	112	20.8%
Bénin	24	-	-	-	-	0	<5	-
Burkina-Faso	50	8	28.6%	20	28	5	13	46.4%
Burundi	27	13	41.9%	18	31	3	16	51.6%
Cameroun	232	27	16.5%	137	164	27	54	32.9%
Cap-Vert	8	-	-	8	8	0	0	0%
Centrafrique	303	15	29.4%	36	51	9	24	47%
Comores	429	33	7.0%	439	472	44	77	16.3%
Congo	614	30	6.6%	426	456	42	78	17.1%
Côte d'Ivoire	836	168	16.7%	840	1 008	79	245	24.3%
Djibouti	20	10	55.6%	8	18	1	11	61.1%
Égypte	365	48	15.7%	258	306	106	153	50%

Érythrée	331	47	14.2%	284	331	141	184	55.6%
Éthiopie	97	20	25.3%	59	79	20	42	53.2%
Gabon	15	3	30.0%	7	10	2	5	50%
Gambie	86	16	21.3%	59	75	6	22	29.3%
Ghana	19	-	-	-	16	0	0	0
Guinée-Conakry	2 041	330	19.0%	1 407	1 737	253	583	33.6%
Guinée-Bissau	148	16	11.3%	125	141	1	17	13.6%
Kenya	22	7	31.8%	15	22	3	10	45.5%
Libéria	13	-	-	-	-	0	<5	-
Libye	70	10	17.5%	47	57	10	20	35.1%
Madagascar	96	-	-	-	-	2	<5	-
Mali	1 380	284	24.1%	894	1 178	29	315	26.7%
Maroc	199	22	21.0%	83	105	12	34	32.4%
Mauritanie	1 169	81	6.6%	1 140	1 221	142	221	18.1%
Niger	22	-	-	-	-	0	<5	-
Nigéria	1 127	60	7.8%	711	771	37	98	12.7%
Ouganda	22	9	56.3%	7	16	0	9	56.2%
RD Congo **	4 284	461	14.1%	2 820	3 281	539	985	30%
Rwanda	127	58	36.5%	101	159	65	123	77.3%
Sahara occ.	192	28	40.6%	41	69	13	41	59.4%
Sénégal	231	69	24.9%	208	277	14	83	30%
Seychelles	-	-	-	-	-	-	-	-
Sierra Leone	97	15	16.3%	77	92	3	17	18.5%
Somalie	442	47	10.4%	404	451	148	194	43%
Soudan	807	898	11.7%	699	792	175	266	33.6%
Tchad	319	19	6.8%	260	279	17	36	13%
Togo	143	13	17.8%	60	73	8	21	28.8%
Tunisie	251	20	10.4%	172	192	9	29	15.1%
Autres	7	12	3.2%	119	131	-	-	-
Total Afrique	18 424	2 190	13.9%	13 558	15 748	2 090	4 262	27.1%

Pays	Deman- des dépo- sées à l'OFPPA* (dont réexamens)	Décisions OFPPA*				Annula- tion CNDA (dont PS)	Total accord OFPPA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%

AMÉRIQUES

Bolivie	-	-	-	-	-	-	-	-
Brésil	17	-	-	10	10	0	-	-
Colombie	73	6	9.4%	58	64	5	11	17.2%
Cuba	23	12	63.2%	7	19	4	16	84.2%
Dominique (Rep)	173	6	3.7%	157	163	2	8	4.9%
Guyane	33	-	-	34	34	-	-	-
Haïti	1 547	45	2.7%	1 630	1 675	50	94	5.6%
Pérou	57	2	2.5%	78	80	3	5	6.2%
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	12	-	-	-	-	-	<5	-
Autres	22	4	11.4%	31	35	2	6	24%
Total Amériques	1 981	75	3.6%	2 010	2 085	66	140	6.7%

ASIE

Afghanistan	466	462	64.9%	250	712	190	651	91.4%
Bangladesh	4 355	110	3.1%	3 386	3 496	493	590	16.9%
Bhoutan	50	2	9.1%	20	22	14	24	109.1%
Birmanie	291	21	5.3%	376	397	35	62	15.6%
Cambodge	32	-	-	-	-	1	<5	-
Chine	2 294	269	12.8%	1 838	2 107	32	297	14.1%
Inde	31	4	12.9%	27	31	8	12	38.7%
Irak	66	62	67.4%	30	92	15	77	83.7%
Iran	153	131	56.0%	103	234	32	162	69.2%
Kazakhstan	112	15	11.9%	111	126	22	36	28.6%
Kirghizistan	44	8	14.5%	47	55	19	28	50.1%
Laos	9	-	-	-	-	1	<5	-
Liban	34	-	-	-	-	1	<5	-
Mongolie	144	9	5.2%	164	173	10	22	12.7%
Népal	73	9	7.8%	107	116	28	28	24.1%
Ouzbékistan	12	5	18.5%	22	27	9	14	51.8%
Pakistan	1 738	61	3.4%	1 711	1 772	115	172	9.7%
Palestine (Autorité)	96	51	63.0%	30	81	12	63	77.7%
Philippines	9	-	-	5	5	0	-	-
Sri Lanka	2 395	2 949	15.7%	2183	2 590	577	979	37.8%

Pays	Demandes déposées à l'OFPPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
Syrie ***	889	835	94.8%	46	881	26	861	97.7%
Thaïlande	15	-	-	-	-	0	-	-
Vietnam	32	8	47.1%	9	17	3	11	64.7%
Yémen	15	-	-	-	-	2	<5	-
Autres	58	19	15.8%	101	120	4	27	22.5%
Total Asie	13 428	2 488	19.0%	10 586	13 074	1 649	4 116	31.5%

EUROPE

Albanie	3 338	87	4.1%	2 045	2 132	96	179	8.4%
Arménie	1 574	124	5.4%	2 186	2 310	225	346	15%
ARYM	208	6	2.1%	286	292	14	14	4.8%
Azerbaïdjan	645	121	21.4%	444	565	60	161	28.5%
Biélorussie	66	13	14.4%	77	90	12	25	27.7%
Bosnie Herzégovine	561	32	5.5%	553	585	32	64	11%
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie ****	1 994	50	3.2%	1 519	1 569	153	199	12.7%
Kosovo	3 862	72	2.5%	2 819	2 891	155	221	7.6%
Moldavie	38	-	-	-	-	2	<5	-
Monténégro	134	2	1.4%	139	141	7	9	6.4%
Russie	3 064	5 131	18.1%	2 208	2 696	618	1 121	41.6%
Serbie	379	23	5.5%	399	422	58	86	20.4%
Turquie	1 682	147	8.4%	1 613	1 760	203	349	19.9%
Ukraine	99	12	11.0%	97	109	10	22	20.2%
Autres	11	3	4.8%	59	62	-	-	-
Total Europe	17 655	1 180	7.6%	14 444	15 624	1 645	2 808	18%

* Demandes d'asile hors mineurs accompagnants

Source : OFPPRA, CNDA

** Voir dans ce rapport l'exposé de la situation en RD Congo, Chapitre 1.2.

*** Voir dans ce rapport l'exposé de la situation en Syrie, Chapitre 1.2.

**** Voir dans ce rapport l'exposé de la situation en Géorgie Chapitre 1.2.

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine,
1997-2013(*)

Continent	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afrique	4 506	6 234	10 441	15 500	21 149	24 114	20 933
Europe	9 653	7 997	8 450	10 407	14 378	16 864	17 859
Asie	6 840	7 501	11 158	10 590	8 622	7 639	11 514
Amériques	257	517	751	2 161	3 036	2 339	1 761
Apatrides et non spécifiés	160	126	107	89	106	131	137
TOTAL	21 416	22 375	30 907	38 747	47 291	51 087	52 204

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Algérie	876	920	1 306	1 802	2 933	2 865	2 431
Angola	197	263	538	601	993	1 590	1 046
Bénin	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	-
Burundi	33	33	55	38	54	62	74
Cameroun	54	81	161	404	416	639	777
Cap Vert	-	-	-	-	-	-	5
Centrafrique	34	71	236	316	401	460	325
Comores	-	-	-	-	-	-	-
Congo	-	387	1 158	1 586	1 943	2 266	1 762
Côte d'Ivoire	12	-	-	-	727	600	1 329
Djibouti	-	-	-	-	-	-	-
Égypte	-	-	-	-	-	30	17
Érythrée	-	-	-	-	-	-	-
Éthiopie	25	29	23	42	35	59	37
Gabon	-	-	-	-	-	-	-

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15276	16 778	18 424	8.9%
18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11452	14 063	17 655	20.3%
10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11261	9 794	13 428	27.1%
3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2318	2 108	1 981	-6.4%
191	255	228	201	161	159	182	157	163	227	28.2%
50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	51 715	20.2%

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
-	-	-	5	7	-	7		-	10	233.3%
3 702	1 777	998	865	874	1 015	1 024	1020	989	1 219	23.3%
737	599	480	376	357	355	505	481	563	420	-25.4%
-	-	-	7	12	14	9		12	24	100%
-	-	-	14	19	29	25		39	49	25.6%
55	42	24	26	32	36	27		19	18	-5.3%
593	367	193	180	162	167	170	183	212	221	4.2%
9	9	-	-	-	-	-		8	7	-12.5%
212	139	188	177	102	114	85		67	296	341.8%
-	-	-	55	881	267	604	1064	526	420	-20.2%
1 392	1 095	769	827	714	648	626	640	639	585	-8.5%
1 042	1 086	835	560	503	432	406	1430	776	784	1%
-	-	-	7	7	10	12		21	19	-9.5%
18	28	19	32	35	60	77	249	379	333	-12.1%
-	-	-	77	110	369	633	836	402	312	-22.4%
42	55	62	44	39	79	68		94	83	-11.7%
-	-	-	10	15	21	13		13	15	15.4%



annexe 6 ... suite

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gambie	-	-	-	-	-	-	-
Ghana	115	110	144	127	121	80	-
Guinée Bissau	61	117	150	137	119	123	132
Guinée Conakry	126	205	313	535	745	753	775
Kenya	-	-	-	-	-	-	-
Libéria	58	24	44	30	38	121	267
Libye	-	-	-	-	-	6	10
Madagascar	-	-	-	-	-	312	305
Mali	-	-	1 661	2 931	2 940	2 413	1 202
Maroc	-	-	-	-	-	53	-
Mauritanie	322	542	786	1 324	2 332	2 998	2 324
Niger	-	-	-	-	-	-	-
Nigéria	128	259	274	458	571	884	1 209
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-
RDC	1 187	1 778	2 272	2 901	3 781	5 260	4 407
Rwanda	216	272	262	272	282	303	345
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	142	-	-	442	491	310
Sierra Léone	-	117	276	510	823	545	367
Somalie	81	91	90	109	120	115	91
Soudan	65	68	81	87	98	136	352
Tchad	31	31	70	241	296	291	212
Togo	26	47	-	80	136	327	391
Tunisie	48	31	24	32	39	42	34
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-
<i>Autres Afrique</i>	<i>811</i>	<i>616</i>	<i>517</i>	<i>937</i>	<i>764</i>	<i>296</i>	<i>407</i>
AFRIQUE	4 506	6 234	10 441	15 500	21 149	24 114	20 933

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
-	-	-	37	45	52	53		67	78	16.4%
96	109	40	17	16	23	13		24	19	-20.8%
115	120	82	74	53	144	171	144	107	141	31.8%
946	1 067	806	787	1 050	1 455	1 712	1598	1426	1 891	32.6%
-	-	-	7	19	14	22		25	20	-20%
259	84	26	17	22	34	28		11	9	-18.2%
7	9	10	-	7	5	8		46	68	47.8%
251	210	85	32	15	120	229	106	115	91	-20.9%
836	530	117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	134.8%
74	50	35	46	47	62	97	111	125	196	56.8%
1 517	1 045	521	320	548	1 069	862		1 163	918	-21.1%
-	-	-	12	19	14	13		14	21	50%
1 513	901	397	404	412	606	624	641	755	1 032	36.7%
-	-	-	9	8	8	17		19	22	15.8%
3 353	2 563	1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2827	4 010	3 966	-1.1%
320	298	227	293	234	205	224	176	135	99	-26.7%
-	-	-	-	-	-	-	-	113	186	64.6%
160	94	51	38	166	120	119	116	154	224	45.5%
196	158	84	70	129	117	89	109	101	85	-15.8%
139	62	46	37	77	247	360	614	445	427	-4%
271	367	418	374	382	787	742	733	686	749	9.2%
188	142	136	131	180	152	169	116	191	301	57.6%
219	325	171	121	139	101	142		121	138	14%
41	37	33	27	44	43	55	180	186	243	30.6%
-	-	-	8	13	17	8		-	-	-
271	351	209	16	9	20	27	580	9		
18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15276	15 395	18 424	8.9%



annexe 6 suite

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Albanie	350	239	290	395	472	435	440
Arménie	125	170	272	381	544	963	794
ARYM	-	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	24	53	174	191	253	375	370
Biélorussie	-	41	71	96	185	284	253
Bosnie Herzégovine	244	294	286	326	487	517	746
Bulgarie	857	343	49	-	45	48	-
Croatie	13	17	-	-	19	8	-
Ex-URSS	48	6	-	-	8	-	-
Ex-Yougoslavie	98	31	23	-	14	5	-
FYROM (Ex-Macédoine)	89	80	128	93	-	292	210
Géorgie	101	127	184	362	1 067	1 554	1 331
Kazakhstan	20	28	34	75	117	195	112
Kirghizistan	-	-	-	-	-	71	68
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-
Moldavie	-	-	917	975	808	1 033	1 778
Monténégro	-	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	-	-	8	86	96	68
Pologne	20	-	-	-	-	12	8
Roumanie	5 140	3 027	394	-	204	131	-
Russie	167	214	464	755	1 755	1 741	2 147
Serbie**	-	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	-	30	48	41	68	62	68
Turquie	1 367	1 621	2 219	3 597	5 347	6 582	6 761
Ukraine	153	127	330	515	892	728	716
Yougoslavie	576	1 252	2 457	2 019	1 577	1 624	1 755
<i>Autres Europe</i>	261	297	110	578	430	108	234
EUROPE	9 653	7 997	8 450	10 407	14 378	16 864	17 859

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
456	366	265	166	280	409	373	309	1 688	3 388	94.8%
967	1 223	1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2651	1 526	1 241	-18.7%
-	-	-	80	67	45	362	462	512	200	-60.9%
525	757	576	388	431	519	533	524	570	588	3.2%
194	154	124	87	64	64	48		90	61	-32.2%
2 012	1 658	191	112	138	258	303		422	535	26.8%
60	82	46	15	-	5	8		-	-	-
51	28	9	7	-	-	-		11	-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
206	138	105	-	-	-	-		-	-	-
1 224	654	227	153	320	374	945	1136	1 760	1 757	-0.2%
64	81	62	-	-	-	-		-	-	-
48	42	25	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	¹ 584**	3 048	3 267	1822	2 084	3 514	68.6%
2 058	1 964	482	269	159	252	164	222	100	35	-65%
-	-	-	41	65	42	46		174	130	-25.3%
39	46	26	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
708	203	175	41	31	18	25		12	-	-
2 165	1 980	1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2206	2 873	2 609	-9.2%
-	-	-	2 250	486**	406	344	280	365	341	-6.6%
16	8	8	8	-	-	-		-	-	-
4 409	3 612	2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1488	1 768	1 435	3.1%
607	395	93	65	54	58	68		96	84	-12.5%
2 378	2 569	2 196	-	-	-	-		-	-	-
35	18	14	12	12	27	13	352	12		
18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11452	14 063	17 655	20.3%



annexe 6 suite

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghanistan	120	149	167	241	270	260	325
Bangladesh	643	555	879	914	825	668	913
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	-
Birmanie	-	40	30	-	24	8	18
Cambodge	-	-	-	-	-	-	-
Chine	1 744	2 075	5 169	4 961	2 948	2 869	5 294
Inde	467	463	818	478	704	448	811
Irak	213	331	245	259	296	246	533
Iran	134	153	189	329	187	118	145
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-
Liban	25	28	37	51	34	32	34
Mongolie	-	-	-	-	-	112	392
Myanmar	-	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	677	813	755	792	600	438	739
Palestine (autor.)	-	21	-	21	36	43	-
Philippines	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	1 582	1 832	2 001	1 879	2 000	1 992	1 967
Syrie	18	21	-	17	90	30	41
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-	-
Yémen	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	1 123	963	785	577	505	266	151
<i>Autres Asie</i>	94	57	83	71	103	109	151
ASIE	6 840	7 501	11 158	10 590	8 622	7 639	11 514

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
114	118	70	161	228	619	713	565	394	402	2%
938	824	581	923	1 187	1 375	3 061	3462	999	2 921	192.4%
-	-	-	15	49	23	39		51	47	-7.8%
27	10	27	-	-	30	84		589	268	-54.5%
-	-	-	30	19	22	20		17	32	88.2%
4 188	2 579	1 200	1 262	804	1 542	1 805	1991	2 035	2 123	4.3%
807	529	102	55	61	63	44		33	29	-12.1%
123	104	99	125	481	449	333	181	118	62	-47.5%
105	96	109	132	117	168	319	157	197	137	-30.5%
-	-	-	32	72	95	126		127	104	-18.1%
-	-	-	26	18	19	58		52	39	-25%
-	-	-	-	-	16	9		10	8	-20%
23	20	33	39	27	28	22		20	32	60%
459	365	47	85	48	186	117	154	125	-	-
-	-	-	20	19	-	-		-	-	-
-	43	20	22	38	34	69		90	60	-33.3%
-	-	-	17	15	23	16		34	9	-73.5%
1 018	541	375	324	309	602	858	1376	1 860	1 683	3.7%
65	58	49	49	53	99	91		61	90	47.5%
-	-	-	5	-	6	-		5	9	80%
2 090	1 894	1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2544	2 436	1 771	-27.3%
45	29	21	30	24	46	117	100	450	878	95.1%
-	-	-	5	-	14	11		-	8	100%
-	-	-	-	-	-	-	-	25	15	-40%
-	-	-	5	-	-	-		-	-	-
-	-	-	23	13	26	26		19	32	68.4%
-	-	-	-	-	-	-	-	6	15	150%
124	100	79	-	-	-	-		-	-	-
94	56	33	105	107	68	107	731	41	40	81.8%
10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11261	9 794	13 428	27.1%



annexe 6 ... suite

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentine	-	-	-	-	-	7	5
Bolivie	-	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-	-
Chili	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	54	59	105	103	153	157	109
Cuba	-	25	18	27	18	25	30
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-	-
Dominique	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	-	-	-	60	60	-
Guyana	-	-	-	-	-	56	42
Haïti	108	357	503	1 873	2 713	1 904	1 403
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-
Mexique	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	48	52	61	84	74	110	52
USA	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-
<i>Autres Amériques</i>	47	24	64	74	18	27	125
AMÉRIQUES	257	517	751	2 161	3 036	2 339	1 761
<i>Apatrides et non spécifiés</i>	160	126	107	89	106	131	137
TOTAL	21 416	22 375	30 907	38 747	47 291	51 087	52 204

(*) : Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants

Source : OFPRA

La répartition par continent a été en partie modifiée en 2007. Ainsi, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont désormais dans la catégorie Europe.

**jusqu'en 2007, la demande d'asile de la Serbie comprenait la demande kosovienne. En 2008, les demandes d'asile des deux pays sont présentées de manière séparée (indépendance du Kosovo en février 2007).

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2012-2013
-	-	-	-	5	-	-		-	-	-
-	-	-	18	16	11	9		9	-	-
-	-	-	14	15	13	16		13	17	30.8%
-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
92	79	191	65	96	111	107		62	67	8.1%
26	37	48	21	18	11	5		18	23	27.8%
-	-	-	11	35	143	161	128	99	167	68.7%
-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	0%
37	10	-	-	6	-	5		-	-	-
-	-	-	-	-	12	13	107	49	-	-
3 067	4 953	1 808	588	830	1 234	1 500	1831	1 464	1 375	-6.1%
-	-	-	-	8	9	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	13	5	-61.5%
42	27	56	63	101	120	118		76	48	-36.8%
-	-	-	9	-	-	6		-	-	-
-	-	-	7	-	-	5		9	11	22.2%
83	163	114	20	14	33	24	252	22		
3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2318	2 108	1 981	-6.4%
191	255	228	201	161	159	182		163	227	28.2%
50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931		41 254	51 715	20.2%

France : Évolution du traitement de la demande d'asile, 2004-2013 (*)

	2004	2005	2006	2007
Premières demandes	50 547	42 578	26 269	23 804
Total décisions OFPRA*	68 118	51 272	37 715	29 323
Nombre d'accords OFPRA**	6 358	4 184	2 929	3 401
Taux d'accord OFPRA	9,3%	8,2%	7,8%	11,6%
Nombre de rejets OFPRA	61 760	47 088	34 786	25 922
Accords suite annulation CNDA	4 934	9 586	4 425	5 380
Total Accord	11 292	13 770	7 354	8 781
Taux global d'accord	16,6%	26,9%	19,5%	29,9%

* Hors mineurs accompagnants et hors radiations et dessaisissements
Source : OFPRA

2008	2009	2010	2011	2012	2013
27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925
31 801	35 331	37 789	42 377	46 267	46 987
5 153	5 048	5 096	4 630	4 348	5 978
16,2%	14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%
26 648	30 283	32 571	37 619	41 672	40 706
6 288	5 325	5 244	6 072	5 628	5 450
11 441	10 373	10 340	10 702	9 976	11 428
36,0%	29,4%	27,4%	25,3%	21,6%	24,5%

Évolution du taux global d'accord par pays, 1998-2013

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afghanistan	70%	63%	77%	70%	35%	25%
Bangladesh	12%	12%	14%	13%	17%	13%
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	27%	14%	-	24%	38%	73%
Cambodge	-	-	-	-	-	-
Chine	1%	0%	1%	1%	1%	1%
Inde	3%	3%	8%	6%	8%	6%
Irak	57%	59%	47%	62%	52%	7%
Iran	54%	38%	27%	32%	27%	39%
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-
Liban	41%	21%	18%	33%	22%	19%
Mongolie	-	-	-	-	-	3%
Myanmar	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-	0%	50%
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-
Pakistan	2%	2%	3%	5%	5%	6%
Palestine (autor.)	29%	-	38%	17%	-	-
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	57%	43%	43%	44%	34%	30%
Syrie	30%	-	56%	78%	54%	32%
Vietnam	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	84%	86%	79%	73%	57%	18%
<i>Autres Asie</i>	36%	21%	28%	20%	6%	10%
ASIE	29%	18%	18%	24%	20%	12%

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
32%	58%	46%	52%	49, 3%	46%	53%	74%	32%	91.4%
8%	32%	14%	22%	19%	19%	15%	10%	13%	16.9%
-	-	-	-	42%	41%	79%	42%	33%	109.1%
-	-	-	-	-	100%	46%	9%	11%	15.6%
-	12%	-	24%	43%	-	74%		19%	-
1%	2%	5%	6%	18%	14%	11%	9%	16%	14.1%
2%	7%	12%	11%	6%	-	-		-	38.7%
15%	20%	67%	84%	89%	85%	78%	74%	87%	83.7%
40%	58%	47%	58%	58%	67%	79%	92%	70%	69.2%
-	-	-	75%	51%	8%	6%	25%	24%	28.6%
-	-	-	43%	81%	36%	18%	34%	40%	50.1%
-	48%	-	-	-	24%	-		-	-
-	19%	34%	17%	26%	12%	13%	15%	4%	12.7%
-	65%	38%	39%	69%	-	-		-	-
-	44%	23%	-	16%	18%	42%	10%	7%	24.1%
-	-	-	38%	53%	61%	-	23%	44%	51.8%
2%	12%	10%	11%	14%	8%	10%	8%	5%	9.7%
-	8%	22%	21%	44%	40%	39%	46%	52%	77.7%
-	-	-	-	-	-	-	0%	-	-
22%	38%	17%	36%	53%	70%	55%	39%	26%	37.8%
-	43%	35%	55%	59%	29%	34%	154%	61%	97.2%
-	34%	-	-	23%	25%	-	26%	55%	64.7%
11%	-	-	-	-	-	-		-	-
-	23%	21%	29%	36%	9%	26%	12%	11%	22.5%
N.C.	21%	17%	27%	40%	40%	34%	24%	19%	31.5%



annexe 8 suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afrique du Sud	-	-	-	-	0%	-
Algérie	6%	5%	5%	7%	6%	8%
Angola	30%	38%	32%	39%	22%	10%
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	-	0%	-
Burundi	48%	78%	57%	63%	39%	42%
Cameroun	17%	23%	16%	18%	10%	8%
Centrafrique	38%	19%	26%	21%	28%	14%
Comores	-	-	-	-	8%	10%
Congo	26%	47%	19%	35%	19%	15%
Côte d'Ivoire	-	-	-	4%	12%	16%
Djibouti	-	-	58%	56%	-	24%
Égypte	-	-	-	-	29%	28%
Érythrée	-	-	64%	-	21%	
Éthiopie	45%	72%	70%	80%	85%	54%
Gabon	-	-	-	-	-	-
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	25%	29%	28%	20%	19%	-
Guinée Bissau	47%	39%	50%	40%	21%	19%
Guinée Conakry	6%	8%	24%	6%	10%	9%
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	23%	32%	44%	14%	-	9%
Madagascar	-	-	-	-	-	9%
Mali	-	0%	0%	1%	0%	1%
Maroc	-	-	-	-	9%	-
Mauritanie	30%	29%	23%	22%	16%	17%
Niger	-	-	-	-	0%	-
Nigéria	13%	9%	5%	7%	3%	2%

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-	-	-	-	-	-	-	0%	-	71.4%
6%	16%	13%	18%	17%	7%	6%	9%	5%	9.5%
23%	36%	18%	32%	41%	27%	24%	19%	13%	20.8%
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	36%	41%	32%	-	33%	25%	46.4%
-	39%	74%	92%	58%	30%	57%	82%	51%	51.6%
8%	28%	22%	37%	32%	18%	28%	24%	19%	32.9%
23%	38%	24%	22%	40%	19%	21%	34%	26%	47%
-	7%	11%	28%	14%	16%	18%	6%	6%	16.3%
22%	37%	18%	21%	26%	18%	22%	21%	12%	17.1%
28%	36%	21%	30%	30%	27%	37%	20%	8%	24.3%
-	40%	63%	-	167%	-	69%	56%	13%	61.1%
-	30%	56%	30%	29%	25%	27%	53%	15%	50%
-	78%	93%	87%	77%	75%	58%	48%	35%	55.6%
39%	54%	51%	102%	59%	64%	47%	55%	26%	53.2%
-	-	-	50%	-	-	-	45%	-	50%
-	-	-	-	27%	31%	15%	35%	-	29.3%
-	-	-	-	23%	-	-		-	0%
-	22%	22%	14%	13%	16%	19%	10%	12%	13.6%
15%	27%	25%	46%	43%	30%	32%	37%	14%	33.6%
-	-	-	-	-	-	47%	26%	29%	45.5%
-	23%	30%	47%	42%	14%	-		-	-
-	23%	28%	73%	57%	-	7%	14%	17%	-
1%	4%	16%	82%	47%	77%	107%	90%	4%	26.7%
-	16%	20%	20%	22%	-	9%	18%	20%	32.4%
24%	28%	20%	24%	19%	16%	19%	19%	11%	18.1%
-	38%	-	71%	-	-	26%		-	-
4%	11%	12%	12%	20%	8%	13%	11%	4%	12.7%



annexe 8 suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ouganda	-	-	-	-	-	-
RDC	24%	33%	41%	23%	22%	14%
Rwanda	69%	80%	82%	82%	85%	66%
Sénégal	8%	-	-	3%	3%	7%
Sierra Léone	19%	16%	17%	16%	8%	8%
Somalie	51%	53%	65%	53%	43%	21%
Soudan	53%	54%	33%	46%	34%	27%
Tchad	62%	74%	67%	44%	45%	29%
Togo	32%	-	61%	27%	26%	18%
Tunisie	50%	65%	51%	44%	44%	46%
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-
Autres Afriques	5%	9%	11%	4%	12%	12%
AFRIQUE	21%	20%	17%	17%	15%	13%

Albanie	13%	21%	20%	19%	21%	25%
Arménie	13%	17%	21%	20%	16%	14%
ARYM	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	32%	20%	45%	39%	36%	41%
Biélorussie	22%	15%	18%	13%	9%	20%
Bosnie-Herzégovine	35%	49%	48%	58%	61%	49%
Bulgarie	2%	16%	-	11%	-	-
Croatie	38%	-	-	29%	44%	-
Estonie	-	-	-	-	0%	-
Ex-URSS	39%	-	-	78%	-	-
Ex-Yougoslavie	70%	76%	-	44%	80%	-
FYROM	11%	18%	17%	-	-	10%
Géorgie	21%	32%	31%	16%	10%	13%
Hongrie	-	-	-	24%		--

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-	-	-	-	86%	-	55%	35%	53%	56.2%
19%	28%	18%	25%	39%	26%	29%	23%	16%	30%
54%	65%	77%	81%	78%	79%	64%	68%	62%	77.3%
-	14%	10%	25%	28%	65%	58%	60%	13%	30%
14%	15%	15%	28%	21%	12%	26%	17%	8%	18.5%
21%	48%	98%	77%	82%	80%	73%	43%	9%	43%
32%	51%	58%	45%	60%	46%	27%	40%	26%	33.6%
37%	59%	30%	49%	53%	38%	37%	59%	26%	13%
22%	28%	31%	42,1%3	37%	28%	35%	30%	18%	28.8%
30%	43%	46%	31%	36%	22%	27%	3%	4%	15.1%
-	43%	-	67%	-	-	57%		-	-
-	9%	18%	24%	34%	10%	19%	17%	11%	10.7%
N.C.	28%	22%	32%	36%	28%	32%	28%	15%	27.1%

25%	56%	25%	34%	43%	19%	13%	25%	6%	8.4%
16%	46%	18%	17%	27%	23%	13%	16%	6%	15%
-	-	16%	24%	21%	22%	7%	4%	3%	4.8%
36%	68%	29%	51%	60%	54%	31%	45%	29%	27.7%
-	38%	33%	39%	41%	29%	32%	33%	33%	11%
67%	30%	57%	107%	59%	13%	14%	33%	6%	-
-	-	-	-	-	-	0%	0%	-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	25%	-	-	-	-	-		-	-
19%	44%	33%	44%	35%	19%	11%	17%	6%	12.7%
-	-	-	-	-	-	-		-	-



annexe 8 ... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kazakhstan	36%	38%	14%	20%	32%	14%
Kirghizistan	-	-	-	-	18%	11%
Kosovo**	-	-	-	-	-	-
Lettonie	-	27%	-	-	-	-
Lituanie	-	-	-	-	-	-
Moldavie	-	2%	2%	3%	3%	3%
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	-	40%	30%	27%	19%
Pologne	-	-	-	-	0%	-
Roumanie	0%	1%	-	4%	-	-
Russie	25%	14%	21%	27%	38%	47%
Serbie	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	32%	24%	39%	19%	23%	21%
Tadjikistan	-	-	-	-	0%	-
Turquie	28%	18%	17%	14%	11%	9%
Ukraine	26%	10%	9%	8%	8%	12%
Yougoslavie	29%	44%	23%	19%	25%	27%
<i>Autres Europe</i>	4%	28%	5%	7%	3%	7%
EUROPE	11%	21%	18%	17%	18%	17%
Bolivie	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-
Colombie	27%	22%	16%	32%	16%	39%
Cuba	30%	56%	22%	44%	35%	35%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	-	-	15%	14%	-
Guyana	-	-	-	-	0%	-
Haïti	20%	12%	6%	7%	14%	20%

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-	84%	18%	-	-	-	-		-	-
-	84%	44%	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	36%	17%	14%	24%	26%	7.6%
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
4%	4%	7%	9%	11%	3%	-	4%	-	-
-	-	-	-	17%	-	17%	11%	4%	6.4%
-	141%	33%	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	12%	-	-	-		-	-
49%	63%	35%	48%	47%	53%	45%	45%	37%	41.6%
-	33%	18%	25%	33%	27%	24%	37%	20%	20.4%
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	-	-	-	-	-	-		-	-
13%	20%	11%	22%	27%	19%	25%	37%	17%	19.9%
9%	15%	19%	33%	29%	24%	19%	8%	7%	20.2%
27%	-	-	-	-	-	-		-	-
-	6%	5%	18%	24%	5%	2%	0%	11%	8.1%
N.C.	32%	20%	30%	35%	27%	22%	26%	17%	18%

-	-	-	54%	-	-	-	0%	-	-
-	-	47%	-	-	-	-	0%	-	-
28%	53%	29%	45%	54%	28.9%	21%	28%	27%	17.2%
	54%	25%	42%	35%	33%	-		-	84.2%
-	-	-	-	-	-	-		-	4.9%
-	-	-	-	-	-	-	0%	-	-
-	-	-	-	-	100%	-	0%	-	-
9%	11%	12%	29%	18%	10%	12%	11%	4%	5.6%



annexe 8 ... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Jamaïque	-	-	-	-	-	-
Pérou	38%	47%	17%	20%	20%	13%
<i>Autres Amériques</i>	10%	17%	10%	24%	12%	8%
AMÉRIQUES	22%	16%	7%	9%	14%	20%
<i>Apatrides et non spécifiés</i>	26%	24%	60%	69%	63%	48%
TOTAL	19%	19%	17%	18%	17%	15%

Source : OFPRA

La répartition par continent a été en partie modifiée en 2007. Ainsi, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont désormais dans la catégorie Europe.

**Jusqu'en 2007, la demande d'asile de la Serbie comprenait la demande kosovare. En 2008, les demandes d'asile des deux pays sont présentées de manière séparée (indépendance du Kosovo en février 2007).

annexe 9 france

Évolution du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale inscrits sur les registres de l'OFPRA, 1997-2013(*)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
121 340	115 075	108 102	102 508	101 601	102 182	100 838

(*) Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides.

Source : OFPRA

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-	-	-	-	-	-	-		-	-
-	37%	10%	22%	-	-	0%	14%	3%	6.2%
-	16%	26%	21%	1350%	6%	4%	3%	16%	24%
N.C.	12%	13%	30%	20%	10%	11%	11%	5%	6.7%
N.C.	40%	34%	30%	30%	36%	34%	33%	35%	29.4%
17%	27%	20%	30%	36%	29%	27%	25%	21,7%	24.5%

Méthode de calcul : (Nombre statut OFPRA + nombre statut CNDA) / Nombre total de décisions OFPRA
jusqu'en 2004, l'OFPRA faisait ce calcul pour chaque pays. Depuis 2004, l'OFPRA ne le donne plus pour les pays mais le taux global d'admission est toujours calculé selon la même méthode. 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.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
109 852	119 078	124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234

Évolution de la demande d'asile par département
de résidence, 2007-2013(*)

Départements d'APS	2007	2008	2009(**)
Bas Rhin	672	649	877
Haut Rhin	474	493	553
ALSACE	1 146	1 142	1 430
Gironde	252	321	511
Dordogne	22	10	9
Landes	6	11	3
Lot-et-Garonne	10	17	24
Pyrénées Atlantiques	48	46	71
AQUITAINE	338	405	618
Puy-de-Dôme	98	192	295
Allier	28	8	4
Cantal	55	24	-
Haute-Loire	16	3	-
AUVERGNE	197	227	299
Calvados	178	261	356
Manche	19	25	16
Orne	12	3	1
BASSE-NORMANDIE	209	289	373
Côte-d'Or	154	186	418
Nièvre	69	57	38
Saône-et-Loire	59	93	72
Yonne	34	35	14
BOURGOGNE	316	371	542

2010	2011	2012	2013	Évolution 2012/2013%
789	898	1 126	1 249	11%
619	485	575	756	31%
1 408	1383	1 701	2 005	18%
448	433	627	782	25%
20	14	25	19	
9	4	12	16	
22	36	21	15	
45	68	56	88	
544	555	741	920	24%
284	250	425	419	-1%
3	6	5	6	
1	1	1	1	
-	1	-	-	
288	258	431	426	-1%
357	474	551	547	-1%
12	5	12	6	
3	1	5	4	
372	480	568	557	-2%
623	1023	1 158	582	-50%
12	5	13	34	
15	14	51	187	
13	17	8	104	
663	1059	1 230	907	-26%

annexe 10. ... suite

Départements d'APS	2007	2008	2009(**)
Ille-et-Vilaine	418	549	703
Côtes-d'Armor	14	2	3
Finistère	11	20	8
Morbihan	16	15	11
BRETAGNE	459	586	725
Loiret	211	209	462
Cher	36	46	26
Eure-et-Loir	88	95	48
Indre	42	37	22
Indre-et-Loire	217	247	188
Loir-et-Cher	105	114	49
CENTRE	699	748	795
Marne	69	104	246
Ardennes	11	5	4
Aube	20	9	19
Haute-Marne	5	2	7
CHAMPAGNE-ARDENNE	105	120	276
Corse	2	1	-
CORSE	2	1	-
Doubs	160	207	255
Jura	34	6	8
Haute-Saône	29	31	6
Territoire de Belfort	44	29	7
FRANCHE-COMTÉ	267	273	276
Seine-Maritime	474	497	483
Eure	26	14	13
HAUTE-NORMANDIE	500	511	496

2010	2011	2012	2013	Évolution 2012/2013%
1 045	1042	1 166	1 238	6%
3	7	10	8	
4	10	14	11	
4	1	13	11	
1 056	1060	1 203	1 268	5%
725	1081	985	1 227	25%
5	6	5	14	
10	18	15	18	
16	4	13	13	
52	60	72	95	
13	6	16	19	
821	1175	1 106	1 386	25%
240	314	398	459	15%
3	4	2	1	
7	8	13	10	
2	1	3		
252	327	416	470	13%
2	5	4	8	100%
2	5	4	8	100%
273	262	329	660	101%
5	9	9	3	
1	4	9	7	
15	12	16	33	
294	287	363	703	94%
621	596	618	655	6%
7	4	10	11	
628	600	628	666	6%



annexe 10. ... suite

Départements d'APS	2007	2008	2009(**)
Ville-de-Paris	4 588	4 898	5 745
Seine-et-Marne	505	646	677
Yvelines	315	357	451
Essonne	578	732	791
Hauts-de-Seine	556	481	731
Seine-Saint-Denis	1 953	2 508	2 704
Val-de-Marne	1 097	1 224	2 264
Val-d'Oise	853	910	1 172
ILE-DE-FRANCE	10 445	11 756	14 535
Hérault	131	138	285
Aude	27	28	32
Gard	65	118	55
Lozère	0	5	-
Pyrénées- Orientales	43	130	84
LANGUEDOC-ROUSSILLON	266	130	456
Haute-Vienne	207	178	170
Corrèze	8	2	1
Creuse	7	3	2
LIMOUSIN	222	183	173
Moselle	355	530	964
Meurthe-et-Moselle	298	193	43
Meuse	17	7	6
Vosges	12	8	-
LORRAINE	682	738	1 013
Haute-Garonne	234	326	477
Ariège	37	43	26
Gers	4	12	8

2010	2011	2012	2013	Évolution 2012/2013%
7 004	7650	7 837	7 698	-2%
769	607	748	1 018	36%
582	596	623	1 057	70%
737	830	1 176	1 346	14%
781	999	686	839	22%
2 970	4002	3 220	3 921	22%
2 329	2047	1 547	1 403	-9%
1 375	1485	1 367	1 577	15%
16 547	18216	17 204	18 859	10%
434	652	474	610	29%
7	3	6	14	
23	22	26	24	
2	0			
46	19	40	60	
512	696	546	708	30%
316	340	380	289	-24%
1	0	1		
1	0		1	
318	340	381	290	-24%
773	796	1 350	1 768	31%
16	10	46	34	
1	5	2		
-	0	2	2	
790	811	1 400	1 804	29%
535	571	825	1 029	25%
5	4	9	1	
1	3	1	3	



annexe 10. ... suite

Départements d'APS	2007	2008	2009(**)
Hautes-Pyrénées	75	52	13
Tarn-et-Garonne	82	72	181
Aveyron	93	54	38
Lot	5	18	21
Tarn	38	32	25
MIDI-PYRÉNÉES	568	609	789
Nord	387	411	606
Pas-de-Calais	213	171	156
NORD-PAS-DE-CALAIS	600	582	762
Maine-et-Loire	262	260	260
Loire-Atlantique	336	375	754
Mayenne	65	110	42
Sarthe	176	151	86
Vendée	86	115	77
PAYS-DE-LA-LOIRE	925	1 011	1 219
Oise	303	426	636
Aisne	56	46	12
Somme	153	73	28
PICARDIE	512	545	676
Vienne	167	235	307
Charente	32	16	4
Charente-Maritime	84	68	9
Deux-Sèvres	11	20	3
POITOU-CHARENTES	294	339	323
Alpes-Maritimes	352	428	598
Var	32	35	27
Bouches-du-Rhône	686	766	918

2010	2011	2012	2013	Évolution 2012/2013%
1	5	7	4	
247	381	27	13	-52%
10	7	8	4	
-	0	1		
4	5	7	6	
803	976	885	1 060	20%
719	873	832	1 229	48%
57	131	114	123	
776	1004	946	1 352	43%
496	475	384	521	36%
945	1065	1 156	1 183	2%
4	9	16	17	
17	24	20	31	
3	19	44	24	
1 465	1592	1 620	1 776	10%
743	945	741	764	3%
24	3	12	8	
9	8	20	11	
776	956	773	783	1%
331	379	300	354	18%
2	3	4	4	
6	5	8	3	
2	7	3	3	
341	394	315	364	16%
560	332	549	555	1%
12	7	14	11	
852	970	1 006	1 217	21%



annexe 10. ... suite

Départements d'APS	2007	2008	2009(**)
Alpes-de-Haute Provence	5	15	25
Hautes-Alpes	14	20	16
Vaucluse	47	73	46
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	1 136	1 337	1 630
Isère	285	364	841
Drôme	83	84	81
Savoie	122	146	142
Haute-Savoie	566	356	304
Rhône	1 073	1 097	1 636
Ain	171	172	171
Ardèche	18	18	14
Loire	285	222	155
RHÔNE-ALPES	2 603	2 459	3 344
DOM/TOM	614	-	-
DOM***	-	1 602	1 675
COM***	-	-	8
Non renseigné	699	810	643
TOTAL	23 804	27 063	33 076

(*) Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants

(**) À partir de 2009, les apatrides ne sont plus comptabilisés dans ce tableau.

(***) À partir de 2009, l'OFPRA prend en compte la nouvelle classification des territoires d'outre-mer. Les Départements d'outre-mer (DOM) sont : la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, Mayotte. Les collectivités d'outre-mer (COM) sont : la Polynésie-française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

Source : OFPRA

2010	2011	2012	2013	Évolution 2012/2013%
27	30	43	30	
16	19	31	21	
33	35	38	45	
1 500	1393	1 681	1 879	12%
1 271	1013	993	1 160	17%
19	18	41	23	
53	40	53	70	
174	128	100	270	
2 028	2092	3 101	3 425	10%
51	40	65	44	
5	4	13	11	
61	59	96	98	
3 662	3394	4 462	5 101	14%
-	-	-	-	-
2 478	2844	2 204	2 122	-4%
-				
453	502	263	284	
36 749	40307	41 091	45 698	11.2%

bibliographie

1 — 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 à New York.

Convention relative aux droits de l'enfant Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49.

Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observation générale n° 6 (2005) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1^{er} septembre 2005, CRC/ GC/2005/6

2 — Normes européenne

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1810 (2011), Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe.

Commission européenne, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014) SEC(2010)534

Commission européenne, Rapport de la commission au conseil et au parlement européen - Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés - SWD(2012) 281 final

Parlement européen, Résolution du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI)).

Parlement européen, Résolution législative sur la proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (COM/2013/0197-C7-0098/2013-2013/0106(COD)), 16 avril 2014.

Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

Directive 2011/95/UE Parlement européen et du Conseil 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.

Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004

Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales.

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 membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)

Règlement n° 1289/2013 du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, publié au journal officiel le 20 décembre 2013 et en vigueur depuis le 9 janvier 2014

Règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

Règlement n° 118/2014 modifiant le règlement d'application préexistant (n°1560/2003), 30 janvier 2014.

3 — Normes françaises

Code civil

Code de la construction et de l'habitation

Code de la santé publique

Code de la sécurité sociale

Code de l'action sociale et des familles (CASF)

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESÉDA)

Arrêté n° 2012-296 du 25 avril 2012 du préfet de Mayotte portant délimitation des zones d'attente sur le département de Mayotte

Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003- 841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités

de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, DACS 2005-01 C1/14-04-2005, NOR : JUSC0520090 C

Circulaire relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil (DNA), 19 août 2011, NOR : IOC/L/11/14302/C

Circulaire relative aux appels à projet départementaux concernant la création de 1000 nouvelles places de CADA au 1er décembre 2013, 5 avril 2013, NOR : INTV1308265C

Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C, Bulletin officiel du Ministère de la Justice n°2013-06 du 28 juin 2013

Circulaire relative à la lutte contre l'immigration irrégulière, Ministère de l'Intérieur, 11 mars 2014, NOR : INTK1400684C

Décret n°2013-730 portant modification du code de justice administrative

Décret n° 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile, JORF n°0191 du 18 août 2013 page 14094, NOR: JUSC1209767D

Décret n°2013-1274 du 27 décembre 2013 revalorisant l'allocation temporaire d'attente

Information relative à la gestion des places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) au travers du logiciel DN@, Ministère de l'Intérieur, 26 février 2014, NOR : INT1405024N

Note d'information du 5 décembre 2013 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE », Ministère de l'intérieur, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 15 janv. 2014.

Note d'information du 5 mars 2014 relative à la suspension de l'application, à l'égard de demandeurs d'asile de nationalité ukrainienne, de la procédure d'examen prioritaire en application de l'article L. 741-4 (2o) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESÉDA), Ministère de l'Intérieur, Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur n°2014-04

Ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000

Ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative), NOR: INTX1409906R, JORF n°0108 du 10 mai 2014 page 7861, texte n° 22

4 — Jurisprudence française

CE, Ass., 2 déc. 1994, Mme A. n° 112842

CE, 21 mai 1997, M. G.B., n° 159999

CE, 13 juin 2012, n° 357366, Sindano Macimba

CE, 5 juil. 2012, n° 358266, Bahire

CE, 6 nov. 2012, ministre de l'Intérieur c/ Mme E., n° 363511 B

CE, Ass., 21 déc. 2012, N°332491

CE, Juge des référés, 14 fév. 2013, 365637

CE, 22 fév. 2013, OFPRA c/ M. S. n° 332701 C

CE, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 17 avr. 2013, 335924

CE, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 01 août 2013, 345130

CE, 26 juin 2013, Mlle S., n° 346458 C

CE, 26 juin 2013, Mlle O., n° 349287 C

CE, 28 juin 2013, Mlle S., n° 350303 C

CE, Section, 25 juil. 2013 OFPRA c/ Mme E. F. n° 350661 A

CE, 3 octobre 2013, Brahim Gjutaj et a., n° 372391

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

CE, Avis, 20 nov. 2013, M. et Mme F., n° 368676 A

CE, 4 décembre 2013, N° 359670

CE, 6 décembre 2013, n° 357351

CE, 12 février 2014, La Cimade et GISTI, n° 368741

CE réf., 18 février 2014, M.B.A, n°375403

CE, 2 avril 2014, n° 367201

CNDA, 27 juil. 2011, M. Y., n° 10010541
CNDA, 29 juin 2012, M. Y., n° 10010541
CNDA, 31 janvier 2013, M. et Mme N.
n° 11022989 et 11022988R
CNDA, 12 mars 2013, M. D., n° 12012125 C+
CNDA, 24 mai 2013, M. et Mme A.,
n° 04020557 et 04020558
CNDA, 10 juil. 2013, M. M. et Mme M. épouse M.,
n°s 05039947 et 05039946 C+
CNDA, 22 juil. 2013, M. M. n° 09015396 C+
CNDA, 24 juil. 2013, Mlle L. M., n° 12002308 C+
CNDA, 4 nov. 2013, M. F. n° 13007332

TA Marseille, 8 avril 2013, n° 1302371

5 — Jurisprudence européenne

CEDH, 31 mai 2001, K. et autres c/ Allemagne
CEDH, 30 sept. 2009, Abdolkhani et Karimnia c. Turquie,
req. n° 30471/08

CJUE, Grande chambre, 5 sept. 2012, Bundesrepublik
Deutschland c. / Y et Z, C-71/11 et C-99/11
CJUE, 27 sept. 2012, CIMADE et GISTI / Ministre de l'In-
térieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de
l'Immigration, C-179/11
CJUE, El Kott et autres, 19 déc. 2012, C-364/11
CJUE, 6 juin 2013, MA, BT, DA vs Secretary of State for the
Home Department, Affaire C-648/11
CJUE, 14 nov. 2013, Bundesrepublik Deutschland contre
Kaveh Puid, Affaire C 4/11
CJUE, 30 jan. 2014, Diakité / Commissaire général aux
réfugiés et aux apatrides, Affaire C-285/12
CJUE, 27 fév. 2014, Agence fédérale pour l'accueil des
demandeurs d'asile/ Selver Saciri e.a, Affaire C-79/13

6 — Rapports et ouvrages

Académie nationale de médecine, *La fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés*, Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine, 2007, n°1, 139-142

ACAT, *Un monde tortionnaire*, Rapport 2014, 21 janv. 2014

Agence européenne des droits fondamentaux, *Solidarité de l'UE et Frontex : défis en matière de droits fondamentaux*, 19 août 2013

ANAFÉ, *Le dédale de l'asile à la frontière*, décembre 2013

ANESM, *La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA*, Lettre de cadrage, mai 2013

Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, présenté par Jeanine DUBIÉ et Arnaud RICHARD (Députés), 10 avril 2014

Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2014, Avis n° 162 (2013-2014) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013

ASSFAM, Forum réfugiés, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte, *Centre et locaux de rétention administrative - Rapport 2012*, nov. 2013

Conseil consultatif national d'éthique, *Avis n°88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, 23 juin 2005

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Observation de l'élection présidentielle en Géorgie (27 octobre 2013)*, 21 nov. 2013

Conseil de l'Europe, Commissaire pour les Droits de l'Homme, *Rapport de Nils Muižnieks à la suite de sa visite en Grèce du 28 janvier au 1 février 2013*, Com-mDH(2013)6

Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *La gestion de la frontière extérieure de l'Union européenne et son impact sur les droits humains des migrants*, 24 avr. 2013

Cour nationale du droit d'asile, *Rapport annuel 2013*, 24 avril 2014

Département d'État américain, *Country reports on human rights practices – Georgia*, février 2014

EASO, *Age assessment practices in Europe*, décembre 2013

European network on Statelessness, *Good Practice Guide on Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*, 10 déc. 2013

Thomas Hammarberg, *Georgia in transition. Report on the human rights dimension : background, steps taken, and remaining challenges*, sept. 2013

European migration network (EMN), *Point de contact national France, L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile en France*, octobre 2013

Eurostat *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications : 2013*, publié en mars 2014

Forum réfugiés-Cosi, Hungarian Helsinki Committee et autres, *Des vies suspendues*, janvier 2013

Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2010*, juin 2011

Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013*, juin 2014

Frontex, *Code de conduite*, Octobre 2013,

Frontex, *FRAN Quarterly*, Q4, avril 2014

Gisti, *Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, « Les cahiers juridiques », juin 2012

Gisti, *Un projet de Ceseda au rabais pour Mayotte, Projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, Une analyse – 1^{er} février 2014

Haut conseil de la santé publique, *Avis sur l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé*, 23 janvier 2014

HCR, *Asylum Trends 2013 : Levels and Trends in Industrialized Countries*, 21 mars 2014

HCR Europe Bureau, « *Situation des réfugiés en Bulgarie* », External Update, 20 janv. 2014

HCR, *Mid-Year Trends 2013*, déc. 2013

HCR, *Note sur les politiques et les procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile*, Février 1997

HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, juillet 2013

Human Rights Watch (HRW), *World report 2014 – Georgia*, janv. 2014

Hungarian Helsinki Committee, « Briefing paper » pour le Groupe de travail sur la détention arbitraire, 8 Oct. 2013, p. 18 Office français de protection des réfugiés et des apatrides, *Rapport d'activité 2013*, 28 avril 2014

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport 2005-00010, janvier 2005

Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013

IREPS, *Étude sur la problématique d'accès à la santé et aux soins des personnes immigrées*, sept. 2012

Valérie LÉTARD, Jean Louis TOURAINE, *Rapport sur la réforme de l'asile*, remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013

Médiateur européen, *Enquête d'initiative propre OI/5/2012/ BEH-MHZ*, 12 nov. 2013.

Pro Asyl, Pushed Back - *Systematic human rights violations against Refugees in the Aegean Sea and the Greek-Turkish land border*, 7 nov. 2013

Separated children in Europe program (SCEP), *Statement of good practices*, 2009,

Studies Centre, *The deportation of unaccompanied minors from the EU : Family tracing and government accountability in the European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM) project*, 3 Mai 2013

Thierry Tuot, *La grande Nation : pour une société inclusive – Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, février 2013

7 — Articles

Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire, 17 janvier 2012, n°2-3-4, p.36-40

Patrick Chariot, « Quand les médecins se font juges : la détermination de l'âge des adolescents migrants », *Revue Chimères* 2010/3 n°74, p. 103

Courrier international, « Bruxelles est loin d'avoir abandonné son rêve de protection off shore contre l'afflux de réfugiés » (*Die Tageszeitung*), 2 avr. 2014

Kemal Kirisci, « UNHCR and Turkey: Cooperating for an Improved Implementation of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13 No.1/2, 2001; pp. 71-97

Le Figaro - AFP, « Au moins 17 détenus se mutilent », 10 fév. 2014

Le Monde, « La Géorgie déstabilisée par des vidéos de torture en prison », 25 sept. 2012

Le Monde, « Sur la ligne de démarcation entre Géorgie et Ossétie du Sud, les habitants pris au piège », 28 oct. 2013

L'Est républicain, « 731 demandeurs d'asile relogés », 14 nov. 2013

Libération, « Des demandeurs d'asile albanais évacués d'un camp insalubre à Lyon », 18 nov. 2013.

Nouvelles d'Arménie, « Tbilissi alarmée par les multiples violations russes », 7 nov. 2013

Radio Okapi, « Le député Muhindo Nzangi condamné à 3 ans de prison ferme », 14 août 2013

RFI, « En RDC, l'opposant Diomi Ndongala condamné à 10 ans de prison », 27 mars 2014

RFI, « RDC : prise d'otages et fusillades à Kinshasa, tirs à Lubumbashi », 30 déc. 2013

RFI, « RDC : retour mouvementé à Kinshasa pour l'opposant Vital Kamerhe », 7 mars 2014

Slate Afrique, « RDC : 50 députés opposants refusent que le président Kabila reste "au-delà de 2016" », 28 mars 2013

Zcahary Steel et autres, « Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events With Mental Health Outcomes Among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement A Systematic Review and Meta-analysis », *Journal of the American Medical Association*, 5 août 2009, Vol 302, No. 5, p. 537

The Guardian, « UK agrees to take up to 500 of the most traumatised Syrian refugees », 29 janv. 2014

Bertan Tokuzlu, « Burden-Sharing games of asylum seekers between Turkey and the EU », *EUI Research Paper, RSCAS*, 2010/05; pp. 12-14

Françoise Varagnat, « La vulnérabilité », *Air libre*, sept. 2012

8 – Communiqués de presse et positions

ANAFÉ, « Zone d'attente de l'aéroport de Roissy : La France tente de refouler illégalement un demandeur d'asile érythréen », 3 déc. 2013

Commission européenne, « Eurosur entre en action: un nouvel instrument destiné à sauver la vie de migrants et à prévenir la criminalité aux frontières de l'UE », 29 nov. 2013

Commission européenne, « Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité », COM(2014)154 final, 11 mars 2014.

Commission européenne, « Positive EU-Turkey Agenda launched in Ankara » MEMO/12/359, 17 mai 2012

Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil adopte les programmes de financement dans le domaine des affaires intérieures pour la période 2014-2020 », Communiqué de presse, 14 avril 2014

Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 28 », 24 mars 2014

Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), « République démocratique du Congo : Consternation suite à l'assassinat du défenseur Godefroid Mutombo », 20 août 2013

Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), « Le naufrage de Lampedusa : un coup de semonce pour l'Union européenne ? », Lettre ouverte, octobre 2013.

Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), « République démocratique du Congo : détention arbitraire de M. Albert Fwamba Kabasele », 21 fév. 2014

Forum réfugiés-Cosi, « Réforme de l'asile : 13 axes d'amélioration pour un système d'asile plus protecteur, plus équitable et plus efficace », février 2014

ECRE, France terre d'asile, UNICEF, Appel pour une protection européenne adaptée aux mineurs non accompagnés, septembre 2012

HCR, « Le chef du HCR exhorte l'Europe à faire davantage pour les demandeurs d'asile syriens », 18 juil. 2013

HCR, « Le HCR est préoccupé par l'interdiction d'entrée dans des pays de l'UE pour des demandeurs d'asile, notamment des Syriens », 15 nov. 2013

HCR, « Le HCR exhorte les pays à admettre 100 000 Syriens sur leur territoire à partir de l'année prochaine », 21 fév. 2014

HCR, « Le HCR se félicite de l'annonce du Brésil sur des visas humanitaires pour les Syriens », 27 sept. 2013

HCR, « UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria », 3 janv. 2014

HCR, « UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria », 15 avr. 2014. 8 avril 2014

OIM, « 45 000 migrants ont risqué leur vie en Méditerranée en 2013 », communiqué de presse, 28 janv. 2014.

Parlement européen, « Migrations: le Parlement approuve des mesures pour éviter les décès en mer », 16 avr. 2014

Présidence grecque de l'Union européenne, « Le futur des agendas justice et affaires intérieure – Questions et réponses », MEMO/14/174, 11 mars 2014

UN News Centre, « Syria: UN officials urge political solution to crisis, greater efforts to ease civilian suffering », 25 fév. 2014.

9 – Conférences et séminaires

GREMMO, Séminaire de Cyril ROUSSEL, Chercheur à l'Institut français du proche orient à Amman, 15 nov. 2013, Lyon

Université Lyon II, Journée d'étude sur la Cour nationale du droit d'asile, 13 déc. 2013, Lyon

10 – Divers

Campagne « À l'Europe d'agir » : <http://www.helpsyriasrefugees.eu/>

Jeune Afrique, « La carte interactive des milices du Kivu » : <http://www.jeuneafrique.com/infographies/2013/carte-milices-kivu/index.html>

HCR, *Carte des réfugiés syriens dans la région*, 20 janv. 2014

HCR, « Syria Regional Refugee Response », <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Projet AIDA (Asylum information database) : www.asylumineurope.org

OFPPA, *Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers en France*, avril 2014



table des matières

pages

<i>préface</i>	11
----------------------	----

chapitre un

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

1 • Panorama statistique de l'asile dans le monde	15
--	----

2 • Quelques zones de conflit à l'origine de mouvements de population	18
--	----

Géorgie : instabilité politique et violations des droits humains	18
---	----

République démocratique du Congo : conflits armés et arrestations arbitraires	21
--	----

La crise en Syrie, un défi majeur pour la France et l'Europe	24
---	----

Un conflit interne aux répercussions régionales	24
---	----

L'accueil des réfugiés syriens en France et en Europe	27
---	----

chapitre deux

l'asile en europe 32

1 • Panorama statistique de l'asile en Europe 33

Augmentation de la demande d'asile
en Europe : des disparités entre les États 33

L'origine des demandeurs
et les protections accordées 37

2 • L'accès au territoire européen 40

Les routes de l'exil 40

Les réponses de l'UE en matière
de gestion des frontières 43

Le régime d'asile européen commun
au-delà des frontières de l'Union
européenne : le cas de la coopération
entre l'UE et la Turquie 47

3 • L'harmonisation en question 52

L'évolution du cadre européen
de l'asile : le RAEC et le FAMI 52

Aperçu de la réalité du droit d'asile
en Bulgarie, Hongrie, Grèce et Allemagne 57

4 • L'avenir de la politique européenne d'asile en débat	65
Les développements du programme de Stockholm en 2013	65
La politique européenne d'asile post-Stokholm	67
 5 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2013	69
Interprétations de l'application du règlement Dublin II	69
Interprétations de la directive Qualification	72
Interprétations de la directive Accueil	74

chapitre trois

<i>l'asile en france</i>	76
--------------------------------	----

1 • L'accès au territoire et à la procédure	77
Panorama statistique de la demande d'asile en France	77
L'évolution de la liste des « pays d'origine sûrs »	86
L'asile en zone d'attente	90
L'asile en rétention	96
 2 • L'accueil des demandeurs d'asile	98
Des plates-formes en difficulté	98
Un dispositif CADA sous dimensionné	101

L'hébergement d'urgence, une solution coûteuse qui se pérennise	105
Des tensions locales provoquées par les insuffisances du dispositif national d'accueil	110
La nécessité d'organiser le dispositif national d'accueil autour des CADA	112
 3 • L'instruction des demandes d'asile	118
Une hausse du niveau de protection après plusieurs années de baisse	118
La réforme de l'OFPRA	128
Jurisprudence sur l'asile	130
 4 • Les spécificités de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	137
La consécration juridique du droit à bénéficier d'un accompagnement vers l'intégration	138
L'accompagnement de tous les bénéficiaires d'une protection internationale	140
L'accès aux prestations sociales et familiales	141
L'accès à l'emploi, à la formation et à la reconnaissance des diplômes et acquis professionnels	143
L'accès au logement	145
La prise en charge médicale et psychologique des personnes exilées traumatisées	146

chapitre quatre

dossiers thématiques 148

1 • Vers une nouvelle loi sur l'asile en France 149

2 • L'asile à Mayotte, entre droit commun français et particularités locales 157

La procédure d'asile à Mayotte 157

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à Mayotte 163

3 • Les mineurs isolés étrangers et la demande d'asile sur le territoire 166

L'accès à la procédure d'asile pour les mineurs isolés étrangers 166

Le traitement de la demande d'asile des mineurs isolés étrangers 169

L'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile 171

Des perspectives européennes incertaines 177

4 • L'apatridie 179

La reconnaissance du statut d'apatride 179

La procédure de demande du statut d'apatride en France 180

L'apatridie dans le cadre des politiques européennes	182
---	-----

5 • Accompagnement des demandeurs d'asile et vulnérabilité	184
---	------------

Annexes	194
----------------------	------------

Bibliographie	250
----------------------------	------------

Achevé d'imprimer en juin 2014

Imprimé en France
Dépot légal : juin 2014
Numéro d'imprimeur





Forum réfugiés-Cosi publie pour la 14^e année consécutive son rapport annuel sur l'asile en France et en Europe. Etabli à partir de textes de synthèse et de tableaux statistiques, il dresse un état des lieux de la situation de l'asile en France durant l'année 2013. S'attachant aux faits et aux thèmes les plus significatifs tant en France qu'en Europe, il décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Il s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.



