forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

# AFGHANISTAN

# APRÈS LA PRISE DE POUVOIR DES TALIBANS, COMMENT PROTÉGER LES RÉFUGIÉS ?

20 recommandations aux autorités françaises et européennes

**Novembre 2021**

CONTACT :

Laurent DELBOS, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | +33 (0)6 22 20 46 96
www.forumrefugies.org

FAMI Fonds Asile, Migration et Intégration
Union européenne
l'Europe se mobilise

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.

# CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES

Le 15 août 2021, les talibans ont pris le contrôle du pouvoir central en Afghanistan. La sécurisation de l'aéroport de Kaboul par les troupes américaines, jusqu'à leur départ du pays le 31 août 2021, a permis l'évacuation de milliers de ressortissants américains ou européens mais aussi d'Afghans immédiatement menacés. Plus de 2 600 Afghans ont été accueillis par la France entre le 17 et le 27 août[1], au terme d'opérations exceptionnelles d'évacuation. À l'arrivée, un dispositif inédit a été mis en place en quelques jours grâce à une forte implication des autorités françaises et des organisations gestionnaires de lieux d'hébergement. Les Afghans arrivant à Paris ont été hébergés en urgence en Ile-de-France et dans une moindre mesure dans d'autres régions, au sein de places mobilisées en urgence pour l'occasion (hôtels ou autres lieux collectifs). Forum réfugiés-Cosi a accueilli 85 personnes (dont 35 mineurs) à Lyon et Villeurbanne (Rhône) à partir du 25 août (voir notre communiqué de presse).

Après une quarantaine liée aux mesures découlant de la crise du sanitaire, les Afghans accueillis dans le cadre de ces évacuations d'urgence ont été orientés vers les guichets uniques pour demandeurs d'asile, en préfecture. Ceux qui le souhaitent, l'immense majorité, ont pu enregistrer leur demande d'asile (certains pouvant rester en France à un autre titre : conjoints de Français, protection déjà accordée précédemment etc.). Ils ont rapidement été orientés ensuite vers des lieux d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) pour demandeurs d'asile, où ils seront accueillis pendant le temps de la procédure qui devrait aboutir en quelques semaines à une protection accordée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

**Forum réfugiés-Cosi se félicite de ces actions menées depuis l'arrivée au pouvoir des talibans**, qui succèdent à d'autres opérations d'évacuation qui ont permis d'après le ministère des Affaires étrangères l'arrivée depuis 2013 de plus de 1 350 Afghans ayant des liens avec la France - dont plus de 600 entre mai et août 2021. Les engagements du président de la République (allocution du 16 août 2021) visant à protéger les *« défenseurs des droits, artistes, journalistes, militants, (…) menacés en raison de leur engagement »* sont à saluer. Le ministre des Affaires étrangères a par ailleurs affirmé le 10 septembre 2021, suite à une nouvelle opération d'évacuation de ressortissants français, que *« l'ensemble des services de l'État reste pleinement mobilisé pour assurer de nouvelles évacuations dès que possible (…) des Afghanes et Afghans particulièrement menacés à raison de leurs engagements »*.

Pour autant **le droit d'asile ne se limite pas à ces situations emblématiques, et la protection internationale impose des mesures plus larges et ambitieuses à l'échelle internationale, européenne et française**.

À la fin de l'année 2020, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) recensait 2,8 millions d'Afghans en déplacement forcé hors du pays (2,6 millions de réfugiés et 0,2 million de demandeurs d'asile). Il s'agit du troisième principal pays d'origine des réfugiés dans le monde. Les Afghans étaient principalement accueillis au Pakistan (1,4 million), en Iran (951 000) et en Allemagne (133 000). Par ailleurs, 2,9 millions d'Afghans en situation de déplacement interne étaient assistés par le HCR fin 2020.

En France, 8 871 premières demandes d'asile ont été enregistrées en préfecture en 2020 par des personnes originaires d'Afghanistan (premier pays d'origine de la demande d'asile en France depuis 2018). Au 31 décembre 2020, 34 902 Afghans étaient placés sous la protection de la France.

Au regard des positions affichées et des pratiques constatées de ce mouvement armé islamiste fondamentaliste, la prise de pouvoir des talibans laisse augurer des violations importantes de droits fondamentaux et des violences et persécutions à l'égard d'une partie importante de la population, notamment des femmes. Dans ce contexte, la mise en place de **mesures à destination des personnes en quête de protection internationale doit constituer une priorité**. Une approche uniquement axée sur la limitation des arrivées serait inadaptée pour répondre aux défis actuels.

Pour Forum réfugiés-Cosi, l'enjeu principal est de **décider d'actions qui mettent en œuvre dans les meilleures conditions possibles le droit d'asile consacré il y a 70 ans dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés**. Ces actions devront permettre de protéger les Afghans restés dans leur région d'origine, ceux présents dans l'Union européenne, et ceux déjà arrivés en France.

[1] Dans une conférence de presse le 28 août, le président Emmanuel Macron a indiqué : *« nous avons pu évacuer exactement à date 2 834 personnes du sol afghan, parmi lesquelles 142 Français, 17 Européens, et donc, vous le voyez, plus de 2 600 Afghans »*. Dans une publication du 9 septembre, l'OFII indique : *« Entre le 18 et le 27 août, les agents de l'OFII ont été mobilisés à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle pour accueillir, de jour comme de nuit, 2 625 Afghans »*.

# PROTECTION DES AFGHANS DEPUIS LEUR RÉGION D'ORIGINE

## Garantir la liberté de circulation pour les Afghans

Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) qui vient préciser plusieurs de ses dispositions et auquel a adhéré l'Afghanistan, « ***toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien*** ». Ces engagements devraient notamment permettre aux familles de réfugiés encore présents en Afghanistan de rejoindre leurs proches et à toute personne de se réfugier dans un autre pays (l'entrée dans cet autre pays pouvant néanmoins être soumis à l'autorisation de celui-ci à travers la délivrance d'un visa). La réouverture du service des passeports à Kaboul le 6 octobre constitue un signe encourageant en faveur de la mobilité des ressortissants afghans.

**1**

Comme l'ont rappelé plusieurs États dont la France, dans une déclaration commune du 16 août 2021, **les nouveaux dirigeants du pays doivent veiller au respect du droit à quitter son pays** afin que les Afghans souhaitant rejoindre un autre pays puissent le faire.

## Soutenir les pays accueillant des Afghans

La situation en Afghanistan pourrait augmenter les déplacements forcés dans les pays voisins, qui accueillent déjà de nombreux réfugiés afghans (fin 2020, le HCR en recensait notamment 1,4 million au Pakistan et 951 000 en Iran). Cet exil pose un défi majeur pour ces États, parfois confrontés à des difficultés économiques et/ou politiques et qui ne disposent souvent pas d'un système d'asile efficient. Plus généralement, de nombreuses personnes empruntent des routes migratoires qui les amènent à traverser plusieurs États parties à la Convention de Genève de 1951 et à son protocole additionnel de 1967. L'ensemble de ces États, aujourd'hui considérés comme des pays de transit, doivent être en mesure de proposer une protection conforme à leurs engagements internationaux en matière d'asile. Des efforts doivent ainsi être entrepris, avec l'appui de la communauté internationale et des organisations internationales compétentes en la matière, pour améliorer les systèmes d'asile nationaux afin que toute personne fuyant la guerre ou les persécutions puisse y obtenir une protection effective. Le renforcement des actions de coopération internationale s'avère indispensable. Dans une déclaration sur la situation en Afghanistan en date du 31 août, les ministres de l'Intérieur de l'UE ont indiqué que *« l'UE s'impliquera et renforcera son soutien aux pays tiers, en particulier aux pays voisins et de transit »*. La coopération doit s'accompagner d'un suivi attentif des enjeux liés au respect des droits fondamentaux, comme souligné par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans une déclaration du 30 août 2021.

**2**

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

## Développer les voies légales d'accès

Les nombreux obstacles au respect des droits fondamentaux en Afghanistan et dans les pays voisins imposent le développement de voies légales d'accès vers des pays sûrs, où une intégration durable est envisageable. Forum réfugiés-Cosi souligne que **ces voies légales d'accès doivent permettre d'élargir l'espace de protection pour les Afghans** et non se substituer à une politique d'accueil des personnes en besoins de protection sur le territoire européen. Ces engagements, qui s'inscrivent dans la stratégie triennale du HCR et dans les recommandations des instances européennes et internationales, éviteront aux Afghans de s'engager dans des trajets dangereux, à l'issue souvent mortelle.

### ▶ Réinstallation

En juin 2021, le HCR avait souligné les **besoins de réinstallation de 96 234 Afghans** dans le cadre de son rapport sur les besoins de réinstallations pour l'année 2022. L'instance onusienne a donc identifié précisément, avant même la prise de pouvoir des talibans, près de 100 000 personnes ayant un besoin urgent de quitter le pays de premier asile dans lequel ils se trouvent et dont le dossier peut être immédiatement soumis aux États souhaitant les protéger durablement. La mise en œuvre de ce mécanisme, dont la mise en œuvre est éprouvée depuis de nombreuses années, permettrait de soulager les pays voisins (notamment l'Iran, où 83% des besoins de réinstallation sont recensés) et d'y anticiper l'arrivée de nouveaux réfugiés. Alors que le Haut-commissaire aux réfugiés, Filippo Grandi, avait demandé le 7 octobre à l'Union européenne de s'engager pour la réinstallation d'au moins 42 500 réfugiés sur une période de 5 ans, le sommet de l'UE sur la réinstallation qui s'est tenu ce même jour n'a abouti à aucun engagement ferme des États membres.

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

### ▶ Réunification familiale

Les conjoints et/ou enfants mineurs des Afghans bénéficiaires de la protection internationale (statut de réfugié ou bénéfice de la protection subsidiaire) dans un pays de l'Union européenne peuvent rejoindre légalement leurs proches au titre de la réunification familiale. La mise en œuvre de ce droit fondamental est cependant marquée par de nombreuses difficultés, accentuées par la crise sanitaire : accès aux services consulaires, établissement du lien familial, coûts et délais.

Ainsi, les familles qui souhaitent rejoindre leurs proches en France doivent quitter l'Afghanistan (la France ne disposant plus de représentation diplomatique à Kaboul) et rejoindre une représentation consulaire dans les pays voisins (qui exigent parfois un visa pour entrer). C'est l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontées les familles.

Le Conseil d'État, dans une décision du 8 septembre 2021 où il rejette la demande de nouvelles mesures pour la délivrance des visas sur le fondement la réunification familiale, a pris acte des engagements du ministère de l'Intérieur. Celui-ci assurait alors avoir donné pour consigne que les ambassades de France en Iran et en Inde prennent en compte les éléments d'instruction déjà réalisés à Kaboul ou à Islamabad (Pakistan) ainsi que l'antériorité des demandes, et que soit mis en œuvre la dérogation réglementaire[2] permettant aux ressortissants afghans de déposer leur demande partout où la France a une représentation consulaire s'ils justifient de motifs imprévisibles et impérieux qui ne leur permettent pas de se rendre à Téhéran ou New Dehli. Des annonces encourageantes, qu'il convient de mettre en œuvre dans le cadre de pratiques harmonisées et transparentes.

[2] Décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 relatif aux attributions des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire en matière de visas. NOR : MAEF0822198D. Art.1.

Dans une position publiée le 15 octobre 2021, le HCR appelle les États à « *accélérer les procédures de regroupement familial pour les réfugiés afghans* » à travers plusieurs mesures de simplification.

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

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

### ▶ Autres voies complémentaires

Comme précédemment souligné par Forum réfugiés-Cosi dans sa note de plaidoyer sur les voies légales d'accès à la protection internationale, **l'accès à d'autres voies légales pour les personnes en besoin de protection internationale doit être développé et renforcé de manière coordonnée et additionnelle à la réinstallation**. Ces voies complémentaires peuvent prendre la forme de programmes de parrainage privé, de visa humanitaire, et de couloir universitaire. Afin de garantir des standards de qualité et un accueil adapté aux besoins des personnes, ces voies complémentaires doivent inclure des dispositifs d'accompagnement et d'intégration adaptés et s'inscrire dans un cadre légal clair.

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

Forum réfugiés-Cosi renouvelle également son appel aux autorités européennes et aux États membres à **s'engager dans une approche européenne sur la délivrance de visas humanitaires** qui permettrait de répondre à des situations caractérisées par l'urgence humanitaire ou par un risque avéré de traitements inhumains ou dégradants ou de torture, lorsqu'il est nécessaire qu'une personne quitte son pays ou le pays de transit dans les plus brefs délais.

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

# PROTECTION DES AFGHANS DANS L'UNION EUROPÉENNE

## Respecter le principe de non-refoulement lors des arrivées aux frontières de l'UE

Si les États voisins de l'Afghanistan doivent être soutenus afin d'être en mesure de proposer une protection conforme aux engagements internationaux en matière d'asile (voir *supra*), l'Union européenne (UE) et ses États membres ne peuvent en aucun cas être exemptés de leurs obligations juridiques dans ce domaine. Bien qu'ayant le droit souverain et indéniable de contrôler l'entrée des étrangers sur leur territoire, les États doivent l'exercer dans le respect des dispositions prévues par le droit européen et international de l'asile et notamment le principe de non-refoulement consacré par l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Le cadre juridique en vigueur dans l'UE impose un examen personnel de toute demande de protection au titre de l'asile, qu'elle soit formulée sur le territoire ou à la frontière. L'ensemble des États membres, liés par ces normes contraignantes auxquelles ils ont adhéré, ne peuvent opposer une entrée irrégulière sur leur territoire pour écarter leurs responsabilités en matière d'asile et procéder à un renvoi sans examen des craintes en cas de retour. C'est ce qu'a rappelé le HCR qui, dans ses récentes directives sur la situation afghane, demande *« à tous les pays d'ouvrir l'accès à leur territoire aux civils fuyant l'Afghanistan et de respecter à tout moment le principe de non refoulement »*.

Malgré ce cadre juridique, des pratiques de refoulement dans les États membres ont été constatées ces dernières années. Les rapports documentant ces pratiques continuent de se multiplier, aggravées en 2020 par la crise sanitaire qui a favorisé voire justifié des refoulements aux frontières européennes[3]. De nombreuses organisations européennes et internationales, mais aussi des associations, dénoncent des refoulements répétés et des violations graves de droits notamment en Grèce, Croatie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Espagne, Chypre, France, et en Italie. À titre d'exemple, le HCR estime que 71 000 personnes sont été refoulées depuis 2016 par la Hongrie. L'ampleur de ces pratiques a amené en 2021 le HCR et l'OIM à souligner *« la mise en péril »* du droit d'asile en Europe suite aux pratiques d'expulsions et de renvois de réfugiés et de demandeurs d'asile aux frontières maritimes et terrestres de l'Europe, et à l'usage de la violence y compris des enfants. Ces violations ont également été récemment documentées et dénoncées par le Rapporteur spécial sur les droits des migrants des Nations unies dans un rapport publié en juin 2021. La situation actuelle aux frontières européennes avec la Biélorussie où des migrants et réfugiés sont refoulés par des États membres de l'UE sans possibilité d'accéder à la procédure d'asile mais également sans assistance humanitaire, est alarmante. Par ailleurs, les récentes enquêtes à l'encontre l'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes – Frontex – suite à des allégations d'implication dans des opérations de refoulement ont mis en lumière des lacunes importantes en matière de respect des droits fondamentaux.

[3] Refugee Rights Europe, *Pushbacks and rights violations at Europe's Borders – The State of Play in 2020*. FRA, *Migration : Fundamental rights issues at land borders*, 2020. ; Conseil de l'Europe, Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, *Observations on summary returns of migrants from Croatia to Bosnia and Herzegovina*, 11 janvier 2021. ; Conseil de l'Europe, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from13 to 17 March 2020*, 19 novembre 2020. ; HCR, *Le HCR appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie*, 12 juin 2020. ; HCR, *Le HCR dénonce les toutes dernières mesures entravant l'accès aux procédures d'asile en Hongrie*, 10 mars 2021. ; Human Rights Watch, *Chypre : Expulsion sommaire de demandeurs d'asile en provenance du Liban*, 29 septembre 2020. ; Infomigrants, *Chypre accusé de refoulements violents de migrants provenant du Liban*, A.D. Louarn, 30 septembre 2020. ; KISA, EuroMed Rights, *Input for the Special Rapporteur's report on pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees, with a focus on pushbacks from Cyprus to Lebanon and Turkey*, 2021. ; HCR, *Le HCR demande à la Pologne de garantir l'accès des demandeurs d'asile à son territoire*, 24 juillet 2020.

**8** Forum réfugiés-Cosi rappelle que le **principe de non refoulement** constitue la pierre angulaire du droit d'asile : aucune norme ne permet aux États européens d'y déroger. Il suppose que l'accès équitable et effectif à une procédure d'asile soit garanti afin de permettre à tout ressortissant de pays tiers d'exprimer ses besoins de protection dans les meilleures conditions, et à l'instance de détermination du statut de réfugié de procéder à une instruction de qualité fondée sur sa situation personnelle.

Les pratiques documentées de refoulement interrogent la capacité de la Commission européenne à sanctionner les violations du droit par les États membres, et requièrent une vigilance accrue de cette institution dans un contexte d'augmentation possible des arrivées d'Afghans. Par ailleurs et comme l'a rappelé le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans une déclaration du 18 août 2021 relative à l'Afghanistan, les parlements nationaux ont *« un rôle particulièrement important à jouer pour veiller à ce que les gouvernements soient tenus de rendre des comptes sur la manière dont ils répondent à cette catastrophe humanitaire et des droits humains »*.

**9** **La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen**. L'attitude trop prudente de la Commission européenne à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit communautaire et le droit international affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis communautaire en matière d'asile. Plus largement, l'ensemble des institutions européennes et nationales doit assurer un suivi attentif du respect des droits fondamentaux dans l'UE.

## Assurer la protection des Afghans présents sur le territoire de l'UE

Les États membres doivent s'engager dans une protection des Afghans présents sur le territoire de l'UE. Dans une déclaration du 30 août 2021, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe souligne l'importance, dans un contexte de hausse possible des arrivées d'Afghans, d'*« éviter le surpeuplement des infrastructures, la dégradation des conditions de vie des migrants, et l'allongement des délais de traitement des demandes d'asile »*. Par ailleurs, une attention particulière doit être donnée aux enjeux de vulnérabilité.

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

**11** La Commission européenne, avec le soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), doit appuyer les États membres dans ces démarches et **assurer une coordination et une solidarité effective du système d'asile européen**.

Plusieurs États membres ont participé aux opérations d'évacuation depuis l'Afghanistan et ont accueilli des ressortissants afghans en besoin de protection internationale. Cette mobilisation est un signe positif du soutien européen envers la population afghane en situation de danger imminent. L'UE doit maintenant tendre vers une harmonisation des solutions proposées pour les Afghans présents sur le territoire européen par le biais de la protection internationale ou d'un statut de protection humanitaire ou similaire qui serait inscrit dans le cadre légal national, incluant un accès aux services de base et permettant une intégration dans la société d'accueil.

En tout état de cause, les Afghans évacués doivent être clairement et rapidement informés des solutions de protection durable qui sont disponibles dans l'État membre d'accueil. Il apparaît que plusieurs États membres n'ont pas orienté les évacués afghans vers le système d'asile, ni offert la possibilité de déposer une demande d'asile, ni proposé de statut de séjour alternatif qui leur permettrait de résider légalement à moyen-long terme sur le territoire de l'État membre. D'autres États membres ont opté pour la délivrance de titres de séjour temporaires sans lien avec une situation humanitaire ou de protection internationale, questionnant également la pérennité de l'accueil et les conditions d'accès aux services de base et d'accompagnement.

**12** Forum réfugiés-Cosi recommande aux États membres, avec le soutien de la Commission européenne et des agences européennes pertinentes notamment le Bureau européen d'appui en matière d'asile - future Agence européenne pour l'asile - de **garantir l'accès pour les Afghans évacués à un statut de protection relevant de l'asile ou humanitaire incluant l'accès à un titre de séjour, à un accompagnement social, et aux services de base et d'intégration**.

Le régime d'asile européen commun dans lequel sont engagés les États membres vise à harmoniser les systèmes d'asile au niveau de l'UE. **Les disparités constatées en matière de conditions matérielles d'accueil et de niveaux de protection doivent être réduites pour permettre un accueil juste et équitable des ressortissants Afghans en besoin de protection dans les différents États membres.** Au cours des cinq dernières années, le taux de protection en première instance dans l'UE des demandes d'asile de ressortissants afghans est passé de 70% en 2015 à 58% en 2020. Ce taux a toujours été très variable d'un État membre à un autre mettant ainsi en lumière le manque d'harmonisation des systèmes d'asile européens. En 2020, ces disparités sont encore importantes : de 0 à 10% en République tchèque, Croatie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie, Portugal, Roumanie, il peut atteindre entre 70 et 100% en Irlande, Espagne, Italie, Pologne, et en Slovaquie. D'autres États membres présentent un taux de protection se rapprochant de la moyenne comme la Belgique (33%), l'Allemagne (49%), la France (64%), la Grèce (65%), le Luxembourg (29%), la Hongrie (18%), les Pays-Bas (47%), l'Autriche (69%), ou la Suède (42%).

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe appelle les États à accorder une protection nécessaire au regard des circonstances actuelles, « *notamment en réexaminant les demandes de protection rejetées avant les derniers évènements survenus en Afghanistan* ». La suspension de certaines décisions, constatée dans certains États, bloque par ailleurs les demandeurs d'asile dans une incertitude quant à leur statut et leurs conditions d'accueil. Cette situation ne leur permet pas d'accéder à un emploi, à l'éducation, à une perspective d'intégration et au droit à la réunification familiale.

**13** **Les États membres doivent s'inscrire dans une démarche d'harmonisation européenne dans les systèmes nationaux d'asile** concernant les demandes de protection internationale introduites par des ressortissants afghans afin de permettre un accueil et une protection justes et équitables entre les États membres. Cette démarche doit être soutenue par la Commission européenne avec l'appui de l'EASO dans le cadre du régime d'asile européen commun.

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

## Adopter une position commune de suspension des éloignements

Au regard de l'évolution de la situation sécuritaire en Afghanistan et des risques de violence, de torture, de traitements inhumains et dégradants, le HCR et la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe appellent à l'arrêt des éloignements forcés de ressortissants afghans, y compris de demandeurs d'asile déboutés. Alors que certains États membres tels que l'Allemagne, la Finlande, la Suède, la France ont annoncé – de manière officielle ou officieuse – la suspension des éloignements vers l'Afghanistan, la position de certains États membres reste non clarifiée.

La suspension des éloignements doit s'accompagner d'un cadre juridique permettant de garantir un droit au séjour temporaire ainsi qu'un accès aux services de base pendant le temps de présence sur le territoire de l'État membre.

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

# PROTECTION DES AFGHANS EN FRANCE

## Suspendre les procédures d'éloignement vers l'Afghanistan

Le gouvernement annoncé au cours de l'été, avant même la prise de pouvoir des talibans, que les éloignements vers l'Afghanistan avaient été suspendus depuis début juillet 2021. Aucun document officiel n'a cependant été rendu public, et la consigne n'est pas toujours respectée en pratique : les associations présentes en centre de rétention administrative (CRA) constatent que des obligations de quitter le territoire (OQTF) notifiées par certaines préfectures visent à renvoyer des personnes en Afghanistan, et entraînent dans quelques cas des placements en CRA en vue de leur mise en œuvre. Ces pratiques ne sont pas conformes aux annonces gouvernementales de suspension des renvois vers ce pays et sont contraires au droit : une décision d'éloignement ne peut être prise lorsqu'il existe des risques en cas de retour, et le placement en rétention n'est pas possible lorsqu'il n'existe pas de perspectives d'éloignement.

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

## Règlement Dublin : faire jouer la clause de souveraineté et prévenir tout renvoi en Afghanistan

De nombreux Afghans présents en France ont vu leur demande d'asile enregistrée sous procédure Dublin, souvent en raison d'un passage préalable par un autre État européen, ou ne sollicitent pas une protection auprès de la France par crainte d'être soumis à ce règlement. S'appuyant sur les garde-fous juridiques auxquels sont soumis les États européens, et qui font normalement obstacle à un retour en Afghanistan, le ministère de l'Intérieur a indiqué mi-septembre 2021 qu'il *« n'y a pas de raison, a priori, pour interrompre les transferts Dublin »*.

La **mise en œuvre du règlement Dublin constitue pourtant un obstacle important pour l'obtention d'une protection internationale**. Elle soumet les demandeurs d'asile à des procédures administratives et juridiques longues et complexes, qui n'aboutissent à un transfert que dans 1 cas sur 10 environ[4]. En l'absence d'harmonisation des pratiques en matière d'asile et d'éloignement, malgré un cadre juridique commun, la mise en œuvre du règlement Dublin peut avoir pour conséquence de diminuer les possibilités de protection et d'entraîner un retour forcé depuis un autre pays européen. Pour ceux dont la demande d'asile n'a pas encore été instruite, les **chances d'obtenir une protection dans le pays de transfert sont extrêmement variables** : parmi les 14 pays de l'UE ayant pris plus de 100 décisions de première instance concernant des Afghans, le taux d'accord varie de 1% en Bulgarie à 94% en Italie. Pour ceux dont la demande d'asile est rejetée, **le risque d'éloignement vers l'Afghanistan demeure** dans certains États qui n'ont pas manifesté leur volonté de suspendre les retours ou ont même parfois indiqué qu'ils poursuivraient ces pratiques.

[4] Le taux de transfert au regard des demandes (toutes nationalités) était de 10,6 % en 2020, 11,7 % en 2019 et 7,8 % en 2018.

Afin d'assurer une protection rapide et effective aux Afghans, l'Irlande a annoncé dès la mi-août qu'elle dérogerait à l'application du règlement Dublin - comme celui-ci le permet - pour les ressortissants de ce pays qui demandent l'asile sur son territoire.

**17**

Pour Forum réfugiés-Cosi, la France doit **suspendre l'application du règlement Dublin pour les Afghans** et requalifier les demandes précédemment placées sous cette procédure, au titre de la clause de souveraineté qui autorise ces pratiques nationales (article 17 du règlement), pour les personnes pouvant faire état de liens avec la France. En tout état de cause, **aucun transfert ne doit être mis en œuvre vers un autre État européen où la protection ne pourrait être assurée**, ou dans lequel existent des risques de renvoi vers l'Afghanistan.

## Instruire les demandes d'asile en tenant compte de l'évolution de la situation

La situation sécuritaire en Afghanistan a amené les autorités françaises à suspendre les éloignements vers ce pays depuis juillet 2021. Pour autant, aucune directive n'a été rendue publique concernant la protection au titre de l'asile, qui relève de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Non éloignables actuellement, les Afghans ne semblent pas assurés d'obtenir une décision positive à leur demande d'asile malgré la prise de pouvoir des talibans - en dehors des hypothèses légales justifiant l'exclusion ou le refus d'une protection, dont l'application ne dépend pas de la situation dans le pays d'origine.

Dans une décision du 19 novembre 2020, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) avait revu son appréciation sur la situation sécuritaire du pays et réduit le champ d'application de la protection subsidiaire (qui concernait près de 9 Afghans sur 10 protégés en 2020). La prise de pouvoir des Talibans, et les premiers éléments faisant état d'exactions et de violations des droits humains, devraient amener la Cour à assouplir sa position afin d'élargir la protection des Afghans en France. Dans un communiqué du 30 août 2021, la CNDA a pourtant indiqué que, suite à l'analyse de son centre de documentation, les conditions qui permettaient jusqu'ici d'accorder le bénéfice d'une protection subsidiaire n'étaient plus réunies actuellement. Pour la Cour, le départ des troupes étrangères a mis fin à la *« situation armée de conflit interne ou international »* : les menaces auxquelles peuvent faire face les civils ne résultant pas d'une telle situation, elles n'entrent pas dans le champ de la protection subsidiaire en ce qu'elle permet de protéger les personnes originaires de zones de conflit. Une décision de la CNDA du 21 septembre 2021 laisse penser que la Cour pourrait se tourner davantage vers d'autres hypothèses permettant le bénéfice de la protection subsidiaire, applicable aux personnes qui craignent des traitements inhumains et dégradants en cas de retour : elle considère dans cette décision que la vulnérabilité particulière du demandeur l'expose à de tels risques *« dans le contexte de désorganisation générale qui affecte le pays »*. Bien que le communiqué publié fin août par la CNDA précise que les demandes *« sont désormais examinées systématiquement sous l'angle de la convention de Genève »*, conformément à la loi, il apparait plus difficile pour un Afghan fuyant son pays de justifier de craintes liées à l'un des motifs de la Convention. Une appréciation souple de ce texte doit permettre de protéger les Afghans qui sollicitent l'asile, au regard notamment des menaces formulées par les Talibans envers ceux qui reviendraient au pays et pourraient être soupçonnés d'*« occidentalisation »* (une opinion politique imputée justifiant la protection au titre de la Convention de Genève) et conformément aux directives publiées en août par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui estime qu'il *« ne serait pas approprié de refuser la protection internationale aux ressortissants ou aux anciens résidents habituels d'Afghanistan au motif qu'ils peuvent fuir ou se réinstaller ailleurs dans le pays »*.

Pour ceux précédemment déboutés de leur demande d'asile, notamment au regard de la jurisprudence de la CNDA établie en novembre 2020, les demandes de réexamen doivent être jugées recevables au regard des circonstances nouvelles dans le pays. Le HCR indique ainsi que *« pour les personnes dont la demande a été rejetée avant les récents événements, la situation actuelle en Afghanistan peut donner lieu à un changement de circonstances qui doit être pris en compte si une nouvelle demande d'asile est déposée »*.

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

## Attribuer les conditions matérielles d'accueil aux Afghans pendant leur réexamen

La prise en compte des circonstances nouvelles concernant la situation afghane doit entraîner une prise en compte attentive des demandes de réexamen (voir *supra* point précédent) mais également permettre un accueil adapté. Le droit français prévoit que « *les conditions matérielles d'accueil peuvent être refusées, totalement ou partiellement, au demandeur* » qui « *présente une demande de réexamen de sa demande d'asile* » (art. L. 551-15 CESEDA). En pratique, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) refuse quasi systématiquement les conditions matérielles d'accueil (CMA) aux demandeurs d'asile en réexamen, ce qui a pour conséquence de priver ces personnes de toute ressource pour vivre dignement pendant le temps d'examen de leur nouvelle demande, et de constituer un obstacle à la bonne expression de leurs craintes auprès des instances de l'asile.

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

## Assurer un accès adéquat aux soins en santé mentale

L'évolution de la situation en Afghanistan a suscité une grande inquiétude pour les Afghans présents en France, dont le nombre s'élève à près de 60 000[5]. De nombreuses demandes de soutien et d'accompagnement psychologique exprimées depuis l'été n'ont cependant pas pu être satisfaites en raison du manque de dispositifs adéquats. Seule une dizaine de centres spécialisés en France métropolitaine - dont ceux gérés par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (69) et Clermont-Ferrand (63) - permettent d'apporter des soins en santé mentale adaptés aux traumatismes liés aux évènements vécus dans le pays d'origine et lors du parcours d'exil. L'actualité afghane a mis en lumière les importants besoins pour les ressortissants de ce pays, primo-arrivants ou bénéficiaires d'une protection internationale, qui doivent trouver des réponses en matière de suivi psychologique afin de s'insérer avec réussite dans la société française. Cette problématique commune à de nombreuses personnes en exil s'inscrit dans un cadre plus général d'accès aux soins qui a subi plusieurs reculs ces dernières années, avec notamment l'instauration d'un délai de carence de trois mois pour l'affiliation à la protection universelle maladie pour les demandeurs d'asile, et l'affaiblissement de la psychiatrie publique.

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

[5] D'après un article du Monde citant l'OFPRA, 41 174 Afghans étaient protégés par la France au 30 juin 2021. À cela s'ajoutent les demandeurs d'asile Afghans : 18 440 demandes d'asile d'Afghans étaient en cours d'instance à la fin du mois d'août 2021 d'après l'agence européenne Eurostat.

# ANNEXE

## DONNÉES SUR LES DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS AFGHANS (MONDE, EUROPE, FRANCE)

### FRANCE | Demandes d'asile, décisions et réinstallation pour les Afghans

#### Demandes et décisions asile, 2018-2020

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur

| | Premières demande préfecture | RANG | Premières demandes d'asile OFPRA (hors min.) | Décisions OFPRA | Accords OFPRA | Protections CNDA | Total protections | Taux d'accord OFPRA sur décisions | Taux global sur décisions** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2018** | 10 779 | 1 | 9 455 | 7 560 | 4 944 | 571 | 5 515 | 65% | 73% |
| **2019** | 10 258 | 1 | 9 173 | 7 625 | 4 532 | 1 729 | 6 261 | 59% | 82% |
| **2020** | 8 871 | 1 | 9 327 | 7 444* | 4 812* | 2 682* | 7 494* | 65% | 100% |

* À partir de 2020, les données sur les décisions portent sur l'ensemble des personnes protégées incluant les mineurs, ce qui n'était pas le cas les années précédentes.

** Le taux global « sur décisions » n'est qu'un indicateur statistique, qui rapporte le nombre total de protection (OFPRA+CNDA) au nombre de décisions OFPRA sur la même année. Seul le taux d'accord « sur demandes » est exact, mais il ne peut être obtenu qu'après l'instruction de toutes les demandes d'une année donnée à la fois par l'OFPRA et la CNDA.

## Demandes et décisions asile OFPRA et CNDA, 2020

Source : OFPRA

| | | | |
|---|---|---|---|
| DEMANDES | **Premières demandes de protection** | **10 166** | **100%** |
| | dont femmes | 809 | 8% |
| | dont hommes | 9 357 | 92% |
| | dont majeurs | 9327 | 91% |
| | dont mineurs | 839 | 9% |
| | dont MNA | 226 | 2% |
| | Âge moyen | 27,2 | |
| | Procédures accélérées | 21,2% | |
| | **Réexamens** | **173** | |
| | dont femmes | 5 | |
| | dont hommes | 168 | |
| | **Réouvertures** | **25** | |
| | **TOTAL DEMANDES** | **10 364** | |
| DÉCISIONS | **Décisions au fond OFPRA total (mineurs inclus)** | **7 444** | |
| | dont MNA | 191 | |
| | **Décisions protection OFPRA (mineurs inclus)** | **4 812** | |
| | dont PS | 4 286 | 89% |
| | dont SR | 526 | 11% |
| | dont MNA | 167 | |
| | **Taux d'accord OFPRA** | **64,6%** | |
| | **Taux d'accord OFPRA / MNA** | **87,4%** | |
| | **Décisions CNDA total (hors mineurs)** | **3 139** | |
| | **Décisions protection CNDA (hors mineurs)** | **2 530** | |
| | **Décision protection CNDA (mineurs inclus)** | **2 682** | |
| | dont PS | 2 125 | 79% |
| | dont SR | 557 | 21% |
| | dont MNA | 34 | |
| | **Taux d'accord CNDA (hors mineurs)** | **80,6%** | |
| | **TOTAL DÉCISIONS DE PROTECTION (MINEURS INCLUS)** | **7 494** | |
| | dont PS | 5 848 | 87% |
| | dont SR | 908 | 13% |
| | dont MNA | 201 | |

Aucune demande d'apatridie n'a été formulée en 2020 par des personnes nées en Afghanistan.

### Personnes protégées, 2020

Source : OFPRA

Au 31 décembre 2020, l'OFPRA estime que 34 902 Afghans étaient protégés en France au titre de l'asile (soit 9,7% de l'ensemble des personnes protégées en France).

77% des Afghans protégés étaient bénéficiaires de la protection subsidiaire et 23% avaient le statut de réfugié. 13% des Afghans protégés étaient des femmes, et 87% des hommes. Les Afghanes protégées étaient à 53% des réfugiées et à 47% bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### Réinstallation, 2018-2020

Source : HCR

Dans le cadre des programmes de réinstallation, la France a accueilli moins de 20 Afghans depuis 2017

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Réinstallations | 2 | 0 | 11 | 0 |

### Évacuations depuis l'Afghanistan, 2021

Source : ministère des Affaires étrangères

Entre mai et août 2021, la France a accueilli 623 Afghans employés dans des structures françaises.

Les opérations menées entre le 15 août (prise de pouvoir des Talibans) et le 28 août 2021 (fin des évacuations par la France) ont permis d'accueillir 2 675 Afghans en France.

## EUROPE | Demandes d'asile et décisions pour les Afghans

### Demandes et décisions UE28, 2018-2020

Source : Eurostat

| | Premières demandes | RANG | Décisions première instance | Protections première instance | Dont protections asile (SR - PS) | Dont protections humanitaires | Protections appels | Total protections | Taux d'accord première instance |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | 42 725 | 2 | 55 815 | 25 860 | 83% | 17% | 26 290 | 52 150 | 46,3% |
| 2019 | 56 430 | 2 | 34 035 | 18 335 | 85% | 15% | 21 770 | 40 105 | 53,4% |
| 2020 | 44 220 | 2 | 41 765 | 24 155 | 88% | 12% | 18 020 | 42 175 | 57,8% |

## Taux de protection par pays en première instance, 2019-2020

Source : Eurostat

| | Décisions (total) | | Décisions positives | | Taux d'accord | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| **UE 27** | 34 035 | 41 765 | 18 335 | 24 155 | 54% | 58% |
| **UE 28** | 25 750 | - | 19 425 | - | 54% | - |
| **Belgique** | 2 090 | 1 730 | 675 | 575 | 32% | 33% |
| **Bulgarie** | 485 | 860 | 20 | 10 | 4% | 1% |
| **Tchéquie** | 5 | 15 | 0 | 0 | 0% | 0% |
| **Danemark** | 145 | 60 | 40 | 10 | 28% | 17% |
| **Allemagne** | 10 365 | 9 305 | 4 605 | 4 585 | 44% | 49% |
| **Estonie** | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| **Irlande** | 75 | 60 | 70 | 60 | 93% | 100% |
| **Grèce** | 5 440 | 16 485 | 3 945 | 10 770 | 73% | 65% |
| **Espagne** | 85 | 130 | 65 | 95 | 76% | 73% |
| **France** | 8 680 | 7 415 | 5 430 | 4 765 | 63% | 64% |
| **Croatie** | 20 | 15 | 0 | 0 | 0% | 0% |
| **Italie** | 970 | 1 130 | 910 | 1 060 | 94% | 94% |
| **Chypre** | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| **Lettonie** | 5 | 5 | 0 | 0 | 0% | 0% |
| **Lituanie** | 15 | 5 | 15 | 0 | 100% | 0% |
| **Luxembourg** | 70 | 120 | 55 | 35 | 79% | 29% |
| **Hongrie** | 325 | 190 | 10 | 35 | 3% | 18% |
| **Malte** | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| **Pays-Bas** | 650 | 530 | 160 | 250 | 25% | 47% |
| **Autriche** | 3 045 | 1 960 | 1 735 | 1 350 | 57% | 69% |
| **Pologne** | 10 | 20 | 10 | 20 | 100% | 100% |
| **Portugal** | 5 | 5 | 5 | 0 | 100% | 100% |
| **Roumanie** | 85 | 580 | 35 | 30 | 41% | 5% |
| **Slovénie** | 5 | 10 | 5 | 5 | 100% | 50% |
| **Slovaquie** | 25 | 25 | 20 | 20 | 80% | 80% |
| **Finlande** | 380 | 290 | 125 | 130 | 33% | 45% |
| **Suède** | 1 060 | 820 | 400 | 345 | 38% | 42% |

# MONDE | Réfugiés et réinstallés afghans

## Réfugiés et déplacés internes, 2020

Source : HCR

À la fin de l'année 2020, le HCR recensait 2,8 millions d'Afghans en déplacement forcé hors du pays : 2,6 M de réfugiés et 0,2 M de demandeurs d'asile. Il s'agit du troisième principal pays d'origine des réfugiés dans le monde. Les Afghans étaient principalement accueillis au Pakistan (1,4 million), en Iran (951 000) et en Allemagne (133 000).

Par ailleurs, 2,9 M d'Afghans en situation de déplacement interne étaient assistés par le HCR fin 2020.

## Réinstallés, 2020

Source : HCR

1 205 Afghans ont été réinstallés dans le monde en 2020.

Dans sa publication sur les besoins de réinstallation pour l'année 2022, le HCR recense 96 234 Afghans en besoin de réinstallation dont

- 79 500 personnes en besoin de réinstallation depuis l'Iran,
- 14 000 depuis la Turquie
- 1 340 depuis l'Indonésie
- 744 depuis la Malaisie
- 420 depuis l'Inde
- 110 depuis la Syrie
- 60 depuis la Chine
- 35 depuis le Pakistan.
- 25 depuis Cuba