forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

l'asile en france et en europe

état des lieux 2o16

juin 2o16

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.

Illustration de couverture :
Un jeune réfugié marche sous un fil à linge
sur un wagon près de la gare de transit
d'Idomeni (Grèce) où demeurent
plus de 10 000 réfugiés et migrants
malgré la signature de l'accord UE-Turquie
et la fermeture de ce qu'on nomme
la « route des Balkans occidentaux »
Mars 2016 © UNHCR / Achilleas Zavallis

l'asile en france et en europe

état des lieux 2o16

forum réfugiés-cosi

juin 2o16

Liste des contributeurs

Direction générale
Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction
Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde
Francis Balanche, *maître de conférences à l'Université Lyon 2 et chercheur invité au Washington Institute (États-Unis)*
Ibrahima Diané, *chargé de communication du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) au Tchad*
Géraldine Le Gal

Chapitre 2 - Europe
A. Balidemaj, H. Cholia, T. Scherenberg, *Conseil pour les réfugiés de Hesse (Allemagne)*
Claudia Bensimhon
Gábor Gyulai, *directeur du programme asile au Comité Helsinki Hongrois*
Barbara Joannon
Anny Knapp, *directrice d'Asylcoordination (Autriche)*

Chapitre 3 - France
Laurent Delbos
Chloé Engel
Brigitte Fresnais-Chamaillard, *préfète en charge de l'appui à l'élaboration des schémas régionaux d'accueil pour le ministère de l'Intérieur*
Yann Lapeyre
Sandrine Pires
Audrey Vassili

Chapitre 4 - Dossiers thématiques
Coralie Capdeboscq, *chargée de mission Vulnérabilités à l'OFPRA*
Sandrine Desroches
Assane Ndaw
Joanna Pétin, *doctorante au Centre de documentation et de recherche européenne de Bayonne*

Annexes
Laurène Sceut
Sandrine Pires

Relecteurs
Nadine Camp, Laurent Delbos, Assane Ndaw, Sandrine Pires, Jean-François Ploquin

Conception graphique
Nathalie Navarre

avant-propos

Défendre le droit d'asile dans un contexte de crise et de repli

Jamais, à l'exception de l'année 1989, la France n'avait enregistré autant de demandes d'asile qu'en 2015, année qui vit le continent européen sollicité par 1,3 million de demandeurs d'asile du fait de la persistance ou de l'aggravation de crises graves, au Moyen-Orient et en Afrique notamment. Avec 74 468 premières demandes, notre pays de 66 millions d'habitants est au demeurant peu affecté par l'actuelle « crise des réfugiés » – qui est surtout une crise de la gestion des réfugiés –, au regard de la situation que connaissent d'autres pays européens. Ainsi, l'Allemagne voisine concentre plus du tiers des demandes d'asile enregistrées dans l'ensemble de l'Union européenne en 2015, et si l'on rapporte le nombre de requérants à la population nationale, la France se situe au quatorzième rang européen.

L'augmentation du nombre de demandes en France ne devrait donc pas déstabiliser un système dont la réforme adoptée en 2015 vise à assurer un meilleur respect du droit d'asile, y compris en cas d'afflux important. Des difficultés sont cependant apparues dans la période de transition vers un nouveau système d'asile, lesquelles ont eu un impact négatif sérieux pour les personnes en quête de protection : délais d'enregistrement de plusieurs mois en Ile-de-France, versement différé durant plusieurs mois ou incomplet de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile, traitement différencié des anciennes procédures « prioritaires » et des nouvelles procédures « accélérées ».

L'année 2015 a par ailleurs été marquée par une forte augmentation des décisions de protection, générant la nécessité de renforcer les politiques d'intégration pour permettre aux

bénéficiaires d'une protection internationale de s'insérer au mieux, notamment par l'accès au logement et à l'emploi, dans la société française. Cette tendance s'accroîtra dans les années qui viennent avec l'arrivée de réfugiés en provenance d'autres pays européens au titre des programmes de relocalisation ou de pays tiers au titre de la réinstallation – si du moins la réponse européenne à la « crise des réfugiés » n'aboutit pas à une forte limitation de l'accès à la protection sur l'ensemble du continent.

Au-delà de ces problématiques nationales en effet, les principales inquiétudes portent sur l'évolution des politiques européennes de l'asile et de celles de ses États membres. L'accord du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie constitue un virage alarmant qui voit l'Europe renier ses engagements en matière d'asile plutôt que d'assumer ses responsabilités dans ce domaine. Dans ce contexte exceptionnel, la société civile a un rôle majeur à jouer pour sensibiliser et informer l'opinion et les décideurs, en décryptant les enjeux du droit fondamental à demander l'asile.

Cette 16è édition de l'*État des lieux annuel sur l'asile* de Forum réfugiés-Cosi porte l'ambition renouvelée d'offrir un ensemble de données et d'analyses qui viendront nourrir réflexions et pratiques de toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés.

Le représentant *a.i.* du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés en France et à Monaco, M. Ralph Gruenert, nous fait l'honneur de préfacer ce rapport en rappelant la responsabilité des États en matière de protection.

L'ouvrage s'ouvre ensuite sur un chapitre consacré à la situation prévalant dans certains pays d'origine des demandeurs d'asile en France en matière d'insécurité, d'absence d'État de droit, de non-respect des droits fondamentaux et de persécutions.

Le deuxième chapitre décrit 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.

Cette analyse du contexte européen de l'asile est cruciale pour mieux comprendre les évolutions rapides intervenues dans la politique menée par l'Union européenne et – parfois de manière désordonnée – par ses États membres.

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 analyse les enjeux liés à l'accueil et rappelle certaines difficultés persistantes, dans un contexte de création de places sans précédent. L'intégration des réfugiés est abordée cette année sous l'angle de l'hébergement et du logement, tandis qu'il est fait écho à l'élan de solidarité enregistré à l'automne 2015. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée.

Des dossiers thématiques abordent les sujets transversaux de la vulnérabilité et de la situation exceptionnelle de Calais. Enfin, l'année 2015 ayant été marquée par une importante réforme, les principaux changements intervenus ainsi que la nouvelle procédure sont présentés en annexe. Les tableaux statistiques et la bibliographie 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.

De nombreux auteurs ont contribué, à côté des salariés et bénévoles de Forum réfugiés-Cosi, à la rédaction du présent ouvrage : qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Gérard Callé
Président de Forum réfugiés-Cosi

Jean-François Ploquin
Directeur général de Forum réfugiés-Cosi

présentation
de Forum réfugiés-Cosi

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

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

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

sommaire

pages

chapitre un

l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique 15

2 • Des zones de conflit à l'origine des mouvements de population 17

chapitre deux

l'asile en europe 32

1 • Panorama statistique de la demande d'asile en Europe 33

2 • L'accès au territoire européen 42

3 • La politique européenne d'asile en question 52

4 • Le système d'asile commun en crise 60

5 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2015 72

chapitre trois

l'asile en france 80

1 • L'accès à la procédure 81

2 • L'accueil des demandeurs d'asile 103

3 • L'instruction des demandes d'asile 126

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 147

chapitre quatre

dossiers thématiques 156

1 • La vulnérabilité dans la réforme de l'asile 157

2 • À Calais, une situation exceptionnelle, des réponses contrastées 164

annexes 174

bibliographie 242

table des matières 254

Principaux sigles et acronymes

ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AIDA	Asylum information database
ASE	Aide sociale à l'enfance
AT-SA	Accueil temporaire service de l'asile
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs 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 (ECRE)
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	Centre provisoire d'hébergement
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
EASO	European asylum support office (BEA)
ECRE	European council on refugees and exiles
FAMI	Fonds asile migration et intégration
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HRW	Human Rights Watch
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
JORF	Journal officiel de la République française
MIE	Mineur isolé étranger
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	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
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PADA	Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne

préface

Aujourd'hui, la communauté internationale et le HCR font face à un défi croissant : chaque jour qui passe, le nombre de personnes contraintes de se déplacer augmente considérablement et, en dépit des réponses apportées à la crise des réfugiés dans le monde, ces mouvements perdurent et la situation générale devient particulièrement préoccupante.

Même si la grande majorité des personnes déracinées sont accueillies sur d'autres continents, l'Europe voit désormais à ses portes un nombre record de migrants et de réfugiés contraints à l'exil. En 2015, au péril de leur vie et à la merci de toutes sortes de réseaux criminels, plus d'un million de personnes sont arrivées en Europe. La très grande majorité d'entre elles ont traversé la Méditerranée à l'aide d'embarcations de fortune, et 3 700 personnes sont mortes avant d'atteindre les rivages de l'Europe.

Durant les cinq premiers mois de l'année 2016, plus de 38 000 réfugiés et migrants ont gagné les rivages du sud de l'Europe. L'image qui leur est associée est souvent celle de jeunes hommes en quête d'un avenir meilleur, ayant choisi l'exil à des fins principalement économiques. Pourtant, les deux tiers de ces individus sont des femmes et des enfants – dont certains sont des mineurs non accompagnés –, et près de 88% des réfugiés arrivant en Europe proviennent de pays générant directement des flux de réfugiés au premier rang desquels se trouvent la Syrie, l'Afghanistan, l'Irak, l'Érythrée et la Somalie.

En 2015, des plages de la mer Egée aux frontières macédoniennes, la détresse et la souffrance des réfugiés ont suscité un émoi collectif et un élan de compassion général qui se sont traduits par la mobilisation de millions de citoyens en Europe et dans le monde.

Avec le précieux concours de la société civile et à la faveur d'une opinion publique particulièrement sensible à la cause des réfugiés, les mécanismes d'accueil à destination des populations vulnérables peuvent être considérablement renforcés.

Plus que jamais, la situation des réfugiés nous conduit, avec nos partenaires, à accompagner les initiatives nationales, à contribuer à soutenir durablement les pays en charge de l'accueil et, à travers notre présence, à apporter une assistance directe aux personnes en quête de protection internationale.

La générosité des pays de premier asile, qui s'engagent sans relâche à accueillir et à intégrer les réfugiés au risque de profondes modifications démographiques, sociales et économiques, nous rappellent l'indispensable responsabilité collective européenne et mondiale à laquelle les États ne sauraient se soustraire.

A l'égard de la communauté internationale, le HCR et ses partenaires associatifs nourrissent l'ambition de permettre la reconnaissance et l'établissement de nouvelles voies légales renforçant et protégeant le droit à l'asile, et l'application des prérogatives qui s'y rattachent en Europe et ailleurs.

Ralph Gruenert

Représentant a.i. du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés en France et à Monaco

chapitre un
l'asile dans le monde

Deux enfants syriens portent un bidon d'eau vers le container où vit leur famille au camp de réfugiés d'Azraq (Jordanie). Mars 2016 © UNHCR / Ivor Prickett

1 • Panorama statistique : des déplacements de population plus importants que jamais[1]

Le nombre total de réfugiés sous mandat du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le monde est à son plus haut niveau depuis 1996. Ce chiffre est estimé à la mi-2015 à 15,1 millions de personnes, soit 700 000 personnes de plus qu'à la fin de l'année 2014 (14,4 millions) et 2,1 millions de personnes de plus par rapport à mi-2014 (13 millions). A cela s'ajoutent les 5,1 millions de Palestiniens enregistrés fin 2014 par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Le nombre total de réfugiés dépasserait donc en 2015 les 20 millions de personnes.

La Syrie reste le premier pays d'origine des réfugiés avec 4,2 millions de ressortissants syriens réfugiés à la mi-2015. L'Afghanistan est, comme l'année précédente, le second pays dont sont originaires les réfugiés, avec une estimation de 2,6 millions de réfugiés comme l'année précédente. La Somalie arrive en troisième position avec 1,1 million de personnes déplacées. Ces trois nationalités réunies représentent plus de la moitié (52%) du nombre total de réfugiés sous le mandat du HCR.

1 — Chiffres issus du rapport du HCR, *Mid-Year Trends 2015* et *Asylum trends 2014*. A noter : les chiffres liés à la demande d'asile dans les pays industrialisés, habituellement publiés en mars, n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

La Turquie est devenue en 2014 le premier pays d'accueil alors qu'avant 2012 ce pays ne figurait même pas parmi les 20 premiers pays. Il accueillait 1,84 million de réfugiés mi-2015. Il est à noter que 98% des réfugiés présents en Turquie mi-2015 sont des ressortissants syriens. Le Pakistan qui était le premier pays hôte en 2013 est second en 2015, avec 1,5 million de réfugiés, dont la majorité est originaire d'Afghanistan. Le troisième pays hôte est le Liban avec 1,2 million de réfugiés sur son sol en 2015 et l'Iran est en quatrième position (982 000 personnes, originaires d'Afghanistan et d'Irak). L'Ethiopie devient le cinquième pays d'accueil des réfugiés avec 702 500 personnes. Il est à noter également que le Soudan fait son entrée dans les dix premiers pays accueillant le plus de réfugiés, en raison du conflit au Soudan du Sud.

En 2014, 105 200 réfugiés présentés par le HCR avaient été réinstallés dans 26 États soit le plus haut niveau depuis 2009. Durant les six premiers mois de l'année 2015, le HCR a assisté 33 400 réfugiés dans leur réinstallation vers un pays tiers. La plus grande partie de ces réfugiés étaient originaires de Birmanie (8 600), de la République démocratique du Congo (4 700), de Syrie (4 000) – soit seulement 500 de plus qu'à la même période en 2014, d'Irak (3 700) et de Somalie (3 500). Ces cinq nationalités représentent 73% des réinstallations du HCR sur cette période.

Le nombre de réfugiés étant retournés dans leur pays d'origine à la mi-2015 est estimé à 84 400 ce qui est largement inférieur à la mi-2014 puisque 107 000 personnes avaient opté pour un rapatriement volontaire.[2] Mi-2015, les pays enregistrant le plus grand nombre de rapatriements librement consentis sont l'Afghanistan (46 100), la Somalie (19 000) et le Soudan (3 900).

Le HCR estime le nombre d'apatrides à au moins 10 millions de personnes mais ne peut fournir des données que pour 3,9 millions de personnes dans 78 pays pour la première moitié de l'année 2015.

2 — Sur l'ensemble de l'année 2014, seulement 126 800 réfugiés ont pu retourner dans leur pays d'origine ce qui constituait le nombre le plus faible enregistré depuis 1983.

À la mi-2014, le HCR estimait également le nombre d'apatrides à 10 millions et disposait de données pour 3,5 millions de personnes dans 77 pays. Le nombre de déplacés internes est établi à 34 millions de personnes à la mi-2015, alors qu'elles étaient au nombre de 32,2 millions au début de l'année 2015. Les pays les plus touchés par de nouveaux déplacements de personnes sont le Yémen, l'Ukraine et la République démocratique du Congo.

Au total, plus de 60 millions de personnes se trouvaient ainsi en situation de déplacement forcé en 2015, confirmant la tendance de l'année 2014 avec des chiffres jamais atteints depuis la seconde guerre mondiale. Cela s'explique notamment par la persistance de zones de conflit intenses et nombreuses dans le monde.

2 • Des zones de conflit à l'origine des mouvements de population

Epuration ethnique en Syrie : mythe et réalité

par Francis Balanche, maître de conférences à l'Université Lyon 2 et chercheur invité au Washington Institute (États-Unis)

Plus de la moitié de la population syrienne a quitté son domicile depuis le début de la crise : 6,5 millions de déplacés internes et 5,3 millions de réfugiés. Ces mouvements de population sont liés à la violence, mais ils correspondent aussi à une volonté des acteurs du conflit de s'assurer le contrôle du territoire en éliminant les éléments qui leur sont respectivement hostiles. Le régime est soupçonné de vouloir modifier l'équilibre démographique au profit des minorités afin de conforter son pouvoir. Les Kurdes ont été accusés récemment

de chasser les Arabes de la région de Tell Abyad. Daesh et les autres groupes rebelles contrôlent des territoires arabes sunnites et les minorités confessionnelles auraient été expurgées. Quelle est la part du mythe et de la réalité ? Le conflit syrien est une guerre communautaire, par conséquent le nettoyage ethnique fait partie intégrante de la stratégie des acteurs de la violence, même s'ils prétendent le contraire. Une analyse de la répartition de la population entre les différentes zones (gouvernement, kurde, Daesh et autres rebelles) devrait permettre d'y voir plus clair et de tirer des enseignements pour l'avenir du pays, alors que les pourparlers qui se sont tenus à Vienne en novembre 2015 ont insisté sur la préservation de l'unité du pays et la nécessité d'une transition politique qui tienne compte du droit des minorités à exister.

Tout d'abord, il nous faut souligner que la population résidente en Syrie ne dépasse pas les 16 millions d'habitants au lieu des 22,6 millions d'habitants attendus fin 2015 selon les projections des Nations unies. Le déficit des naissances et la surmortalité, violente et naturelle, ont réduit la croissance démographique de moitié entre 2011 et 2015. La population syrienne issue de la population résidente en Syrie au début de la crise s'élèverait à 21,3 millions. Pour obtenir la population résidente en 2015, il nous faut retrancher environ 5,3 millions de réfugiés installés dans les pays voisins ou dispersés à travers le monde. Le nombre de réfugiés syriens enregistré par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est de 4,2 millions, mais il est sous-évalué d'au moins 20%. D'une part certains réfugiés refusent de s'inscrire par peur d'être arrêtés et reconduits en Syrie, comme au Liban, d'autre part les Syriens aisés ne voient pas l'intérêt de s'inscrire auprès du HCR. Le nombre de réfugiés est appelé à grossir fortement dans les prochains mois. Dans la seule province d'Alep, 200 000 personnes supplémentaires ont été chassées de chez elles par les combats durant l'automne 2015. Le redoublement de violence avec l'offensive russe et l'absence d'espoir de paix à court terme ne peuvent donc qu'encourager les Syriens au départ.

Selon les médias, le régime de Bashar el Assad contrôlerait à peine le cinquième du territoire et Daesh plus de 50%. Ces titres chocs ne rendent pas compte d'une géographie syrienne marquée par les inégalités de peuplement, car si Daesh étend son emprise sur la majorité du territoire, c'est essentiellement sur une steppe peu peuplée. La moitié du territoire syrien est steppique, soit environ 90 000 km^2, sur les 184 000 km^2 du pays. Le territoire steppique présente un intérêt stratégique – Palmyre comme nœud de communication, les ressources gazières, la frontière avec l'Irak et la Jordanie – mais son contrôle est plus lâche. Si cela contribue à donner de l'importance à Daesh, lorsque nous ramenons son emprise à la zone habitée, il n'est guère plus important que le territoire tenu par les Kurdes et les autres rebelles. Le régime contrôle la part la plus importante de la zone habitée, et par ailleurs la zone la plus peuplée. Si bien qu'en termes de population, la zone gouvernementale regroupe 10 millions d'habitants, soit 63% de la population résidente en Syrie. Tandis que les autres groupes sont à peu près à égalité avec 2 millions chacun. En Syrie, Daesh ne contrôle que 2 millions de personnes soit un huitième de la population résidente.

Il est difficile de donner un chiffre précis car les déplacements de population sont inégaux. Les réfugiés et les déplacés internes, au total 11,8 millions de personnes, fuient les zones de violence pour les zones sûres. Ce qui les conduit en Syrie à privilégier la zone gouvernementale, qui accuse un solde positif de 2 millions de déplacés internes qui compense les 2 millions de personnes qui sont parties se réfugier à l'étranger. La zone tenue par les autres rebelles (le Nord-Ouest, le Sud et la Ghouta) est celle qui a perdu le plus d'habitants, car c'est la moins sûre. Les bombardements de l'aviation russo-syrienne empêchent toute vie normale et les différentes factions rebelles entretiennent l'insécurité. La zone tenue par Daesh est paradoxalement plus sûre car l'existence d'une autorité centrale contribue au maintien de la sécurité. Les minorités confessionnelles, peu nombreuses, et les sunnites sécularisés ont fui Raqqa et Deir Ez-Zor, mais elles ont été remplacées par les jihadistes étrangers et des

déplacés d'Alep : les Syriens se réfugient également là où ils ont des connaissances, qu'importe le régime politique du lieu. La zone kurde attire des déplacés Kurdes, mais très peu d'Arabes, car l'objectif du Parti de l'union démocratique (Partiya Yekîtiya Demokrat - PYD) est plutôt de rendre sa zone homogène sur le plan ethnique.

La répartition de la population syrienne par communauté montre la diminution de la part des Chrétiens et des Arabes sunnites. Les Chrétiens, dispersés dans l'ensemble du territoire ne disposent pas d'un territoire refuge comme les Alaouites et les Druzes, ce qui les pousse davantage à partir que les autres minorités, d'autant qu'ils disposent de relais en Occident qui facilitent leur installation. Quant aux Arabes sunnites, l'insurrection ayant pris racine dans leurs rangs, ils sont victimes de la contre-insurrection et poussés à fuir par les bombardements. Cependant ils demeurent majoritaires en Syrie et même dans la zone gouvernementale, où sont concentrées les minorités confessionnelles. Les lignes de front correspondent souvent à des frontières ethnico-confessionnelles. Certes, il faut également faire intervenir les critères sociaux et infra-confessionnels tels que les tribus et les clans dans la partie arabe sunnite, mais un processus d'épuration ethnique se dessine de part et d'autre, préfigurant la Syrie de demain.

Dans la zone gouvernementale, les minorités confessionnelles représentent 36% de la population contre 20% au niveau national avant la crise. Partout l'armée de Bachar el Assad prend appui sur les localités chrétiennes, alaouites, druzes, ismaéliennes et chiites. L'avancée des rebelles et de Daesh signifie pour ces populations le départ. Seuls les Druzes du Jebel Soumak au nord-ouest d'Idleb sont demeurés en zone rebelle, bénéficiant d'une protection spéciale de l'Arabie Saoudite en relation avec Walid Joumblat, mais c'est la fragile exception qui confirme la règle. Les groupes rebelles dominent un territoire arabe sunnite à plus de 98% avec comme principale minorité les Turkmènes, mais sans doute les plus anti-Assad de tous. Dans la zone tenue par Daesh, il demeure des Kurdes autour de Manbej et dans la banlieue de Raqqa ainsi que des Turkmènes à Djerablos. Daesh ne semble pas faire de distinction avec les Arabes puisqu'ils sont sunnites.

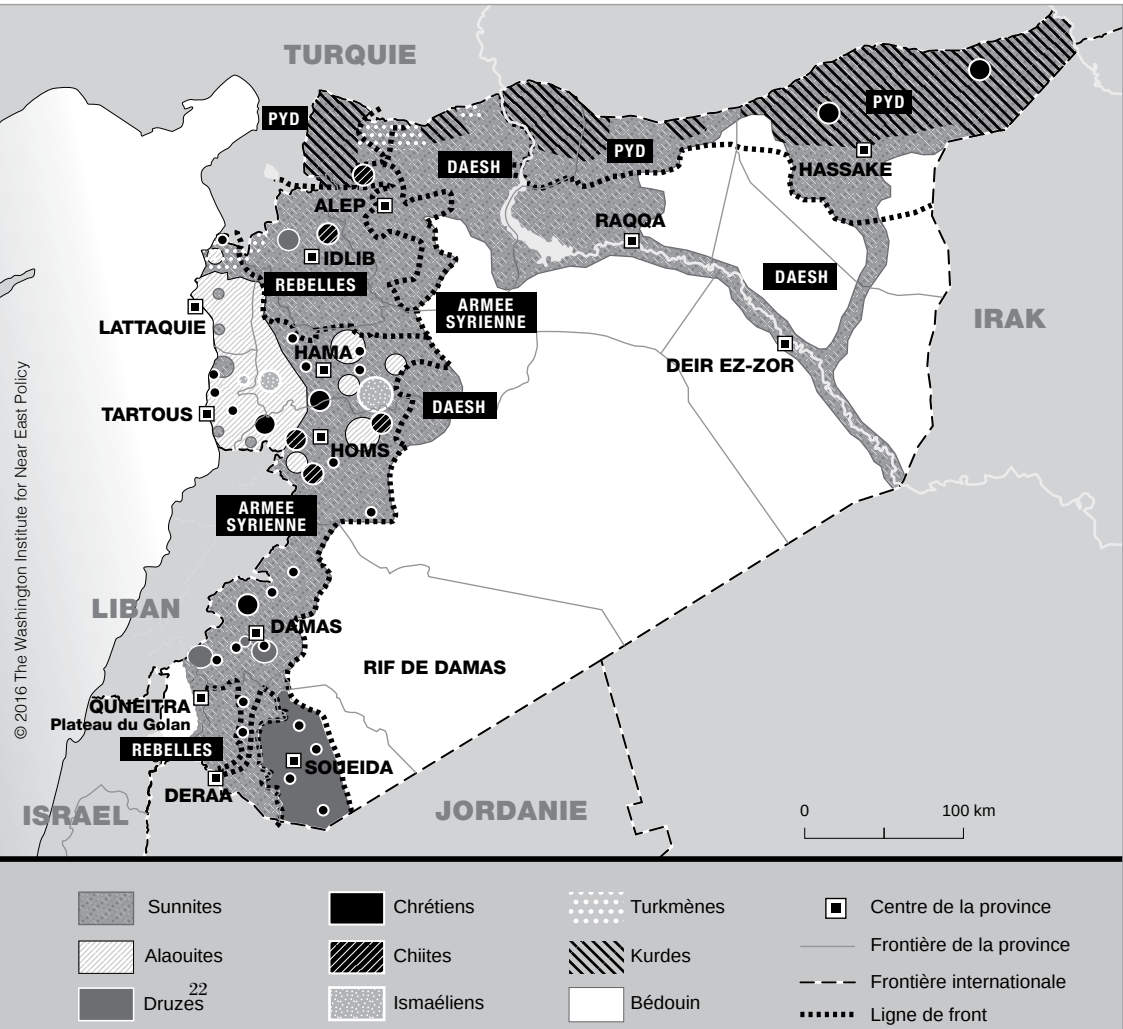
A l'échelle de la Syrie, les minorités confessionnelles représentent désormais 25% de la population, les Kurdes un peu plus de 15% et les Arabes sunnites 60% : nous n'avons donc pas une transformation radicale de la répartition au profit des minorités. Leur concentration dans la zone gouvernementale rend cependant plus viable leur présence. Le conflit n'est pas terminé, des millions de Syriens continueront à fuir le pays, en particulier les Arabes sunnites qui soutiennent l'opposition. Au cours de l'année 2016, c'est autour d'Alep que nous allons assister aux plus forts mouvements de population, notamment si le PYD s'empare des territoires entre Azaz et Jerablous pour relier le canton d'Afryn au reste du Rojava. Plusieurs centaines de milliers d'Arabes sunnites risquent de prendre le chemin du départ. Dans la vallée de l'Euphrate, l'élimination de Daesh, produira les mêmes effets au sein des Arabes sunnites, entre les tribus qui ont soutenu le groupe terroriste et celles qui l'ont subi.

La Syrie se vide de sa population et connait un processus d'épuration ethnique. Paradoxalement la zone la plus mixte du point de vue communautaire est la zone gouvernementale. Les trois autres zones sont beaucoup plus homogènes sur le plan ethnique et religieux. Les différents acteurs possèdent des stratégies démographiques visant à rendre plus viable leur contrôle sur le territoire. Globalement, Bashar el Assad sait qu'il doit expulser quelques millions d'Arabes sunnites pour rendre le rapport de force plus favorable aux minorités qui le soutiennent. Il s'agit aussi de diviser les Arabes sunnites, car ceux qui sont restés loyaux à son pouvoir bénéficieront des redistributions de terres et de logements confisqués aux réfugiés : ils seront d'autant plus loyaux qu'ils ne voudront pas que les réfugiés reviennent. Pour les Kurdes, les Arabes qui vivent sur leur territoire doivent accepter de vivre en tant que minorité, comme les Kurdes l'ont accepté durant des siècles. Cette inversion du pouvoir est intolérable pour les Arabes sunnites habitués à dominer le Nord-Est de la Syrie, ce qui les conduit à soutenir Daesh.

Nous sommes donc bien dans des stratégies d'épuration politique et/ou communautaire chez tous les acteurs, qui rendent de plus en plus irrémédiable la situation de fait. Si la Syrie veut demeurer dans ces

frontières, il faut trouver une nouvelle forme de gouvernance décentralisée qui offre protection et autonomie aux différentes communautés, sans quoi le pays ne peut qu'éclater. Or, cette division du pays sur des critères communautaires ne supprimera pas la violence car les transferts de population et les contestations frontalières vont maintenir un état de guerre entre les différentes entités. La question du retour ou de l'indemnisation des déplacés ne peut qu'envenimer les relations entre ces entités.

Répartition des confessions religieuses en Syrie et lignes de front – Février 2016



© 2016 The Washington Institute for Near East Policy

Le Burundi au bord du chaos

D'un conflit politique à un conflit armé

Le Burundi est secoué par une crise politique depuis avril 2015, date à laquelle le parti au pouvoir[3] a décidé de nommer le président sortant Pierre Nkurunziza comme candidat aux élections présidentielles initialement prévues en juin 2015. Dès cette annonce, de nombreux Burundais sont descendus pacifiquement dans les rues de Bujumbura afin d'appeler au respect de la Constitution, qui limite à deux les mandats consécutifs, et des Accords d'Arusha.[4] Rapidement, la situation a dégénéré. Plusieurs semaines de manifestations et un coup d'État manqué n'auront pas suffi à empêcher une réélection de Pierre Nkurunziza le 25 juillet 2015. Au contraire, le régime n'a cessé d'accentuer la répression, instaurant la peur dans les quartiers dits contestataires de Bujumbura et visant des personnalités emblématiques de l'opposition et de la société civile, à l'image de Pierre-Claver Mbonimpa, un ardent défenseur des droits de l'homme victime d'une tentative d'assassinat en août 2015.

Les arrestations arbitraires sont désormais courantes et des témoignages font état d'une pratique quasi systématique de la torture dans les centres de détention non-officiels du Service national de renseignement (SNR), souvent appelé de son ancien nom, la « Documentation ». Selon les Nations unies, 474 personnes ont été tuées entre avril 2015 et mars 2016, 36 ont été victimes de disparitions forcées et 4 950 ont été détenues.[5]

3 — Le CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie) est un ancien groupe rebelle issu du conflit débuté en 1993.
4 — En octobre 1993, une guerre civile éclate après l'assassinat du premier président hutu, Melchior Ndadaye. 300 000 personnes ont perdu la vie entre 1993 et 2006. Les Accords de paix d'Arusha, signés en 2000, ont permis d'amorcer la réconciliation et d'entamer une période de relative stabilité en prévoyant notamment une alternance et un partage du pouvoir entre les principales formations politiques et ethniques du pays (Hutus, Tutsis et Twa). La Constitution de 2005 est venue compléter ces Accords.
5 — Centre d'actualités de l'ONU, *Burundi : un responsable de l'ONU en charge des droits de l'homme juge la situation toujours préoccupante*, 22 mars 2016.

Face à la répression, l'opposition n'a cessé elle aussi de se radicaliser et a pris les armes. Les attentats à la grenade se sont multipliés et des membres importants du régime ont été assassinés. Deux groupes armés sont particulièrement actifs, le FOREBU (Forces républicaines du Burundi), constitué principalement d'anciens officiers de l'armée et le Red Tabara (Résistance pour un État de droit au Burundi), considéré comme particulièrement violent.

Un risque d'instrumentalisation du conflit

L'histoire du Burundi est marquée par de violents affrontements ethniques opposant Hutus et Tutsis. Le conflit ethnique débuté en 1993 a fait 300 000 morts. Déjà en 1972, 100 000 personnes avaient été massacrées, en majorité des Hutus. Cette ethnie pourtant majoritaire a longtemps été marginalisée par un pouvoir monopolisé par des Tutsis. L'accord de paix d'Arusha de 2000 avait pour objectif d'assurer une représentation équitable des différentes ethnies dans les différents corps de l'État et notamment au sein de l'armée, pointée du doigt pour son rôle joué dans les différents épisodes de violences intercommunautaires. Le Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défenses de la démocratie (CNDD-FDD) aujourd'hui au pouvoir, est issu d'une rébellion hutue. Aujourd'hui, la crainte est de voir un conflit politique être instrumentalisé en un nouveau conflit ethnique.

Le gouvernement, et en particulier Pierre Nkurunziza, ont en effet été accusés ces derniers mois de faire passer la lutte politique au second plan. Au lendemain de la tentative de coup d'État, plusieurs officiers ont été arrêtés et interrogés pour leur éventuelle implication : la majorité étaient Tutsis. Cela a ravivé des tensions au sein de l'armée et participé au développement d'un climat de suspicion. Certains discours appelant au désarmement des quartiers contestataires ont été particulièrement virulents et ont rappelé de mauvais souvenirs à une population pourtant lasse des conflits meurtriers et fratricides.

La situation n'a cessé de s'envenimer et toute négociation entre l'opposition et le régime semblait illusoire au premier semestre 2016. Les autorités ont par ailleurs refusé l'envoi d'une mission de maintien de la paix par les Nations unies. La situation burundaise inquiète d'autant plus la communauté internationale que la stabilité de la région est en jeu et que les enjeux ethniques sont omniprésents dans les pays voisins, notamment la République démocratique du Congo et le Rwanda.

Un conflit qui impacte l'ensemble de la région

Dès le début du conflit et par crainte d'une explosion aveugle de violence qu'ils connaissent trop bien, des milliers de Burundais ont choisi l'exil. Selon le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ils sont plus de 130 000 en Tanzanie, 73 000 au Rwanda, 22 000 en Ouganda et 21 000 en République démocratique du Congo (RDC) : plus de 250 000 Burundais sont ainsi concernés par l'exil.[6] Au-delà des défis logistiques que ces déplacements entraînent en termes d'accueil, la sécurité des réfugiés est au centre des préoccupations. A l'Est de la RDC, les groupes armés pullulent depuis des années et notamment un groupe burundais, le FNL, un groupe hutu issu du conflit débuté en 1993 et qui n'a jamais déposé les armes.[7] Par ailleurs, les autorités congolaises se sont inquiétées des informations qu'elles recevaient au sujet de possibles infiltrations de rebelles burundais issus du conflit actuel à l'est de la RDC.[8] Certains réfugiés expriment par ailleurs leurs craintes quant à la possible présence dans cette région d'Imbonerakure, la Ligue des jeunes du CNDD-FDD accusée de s'être muée en une milice armée à la solde du régime.[9]

6 — HCR, *Violences au Burundi : plus de 250 000 réfugiés burundais ont fui depuis avril 2015,* 4 mars 2016.
7 — Le Front pour la libération nationale est un groupe rebelle hutu issu du conflit débuté en 1993. Il est le seul groupe à n'avoir pas signé les accords de paix d'Arusha mettant fin à la guerre civile.
8 — RFI, *Infiltration de rebelles burundais en RDC : quels sont les groupes ?*, 6 janvier 2016.
9 — Jeune Afrique, *En RDC, les réfugiés burundais du camp de Lusenda craignent pour leur sécurité*, 23 janvier 2016.

Au Rwanda, les camps de réfugiés se remplissent également et la problématique de l'infiltration des rebelles se pose à un degré supérieur encore : le régime burundais accuse en effet le Rwanda de recruter et former des rebelles au sein des camps de réfugiés. Ces accusations ont trouvé un écho dans un rapport confidentiel d'un groupe d'experts des Nations unies : des réfugiés rencontrés par cet organe ont assuré avoir suivi un entraînement militaire de la part d'instructeurs rwandais.[10] Paul Kagamé, le président rwandais, est de son côté particulièrement virulent à l'égard de Pierre Nkurunziza, l'accusant de vouloir répéter le génocide rwandais et de « massacrer » sa population.

Les conflits oubliés du Soudan

En 2015, le Soudan est devenu le premier pays d'origine des demandeurs d'asile en France, avec 5 091 premières demandes.[11] L'année précédente, ils étaient 1 827, ce qui constituait déjà une augmentation de 144% par rapport à 2013. Le 28 décembre 2015 pourtant, le vice-président soudanais annonçait que la guerre au Darfour était terminée et que les 2,6 millions de déplacés que compte la région devraient rentrer chez eux ou s'installer définitivement là où ils se trouvent. Qu'en est-il réellement ?

Aux origines du conflit

Le conflit du Darfour est né en 2003 lorsque des tribus marginalisées par le pouvoir central de Khartoum ont pris les armes. La politique contre-insurrectionnelle, menée par Omar el-Béchir au pouvoir depuis 1989, fut dévastatrice : en armant des milices arabes appelées *janjawids* qui ont agi en toute impunité pendant des années, le conflit s'est peu à peu mué en affrontements ethniques. Les groupes rebelles

10 — Jeune Afrique, *Grands Lacs : ce que contient le rapport confidentiel du groupe d'experts de l'ONU*, 6 février 2016.
11 — Sur l'asile en France, voir *infra* Chapitre 2.

ont éclaté en plusieurs factions tandis que les milices soutenues par le gouvernement sont devenues incontrôlables : entre 2003 et 2008, les milices *janjawids* ont été accusées de procéder à un nettoyage ethnique de la région en toute impunité, ce qui vaut aujourd'hui à Omar el-Béchir d'être accusé par la Cour pénale internationale (CPI) de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.

Malgré de régulières négociations entre les parties au conflit et la signature de plusieurs cessez-le-feu, le conflit n'a jamais réellement cessé. Surtout, le chaos engendré par des années de violences a eu pour conséquence un recul de l'État, favorisant les règlements de comptes et l'impunité. Ainsi, les violences intercommunautaires et la criminalité ont explosé en quelques années causant de nombreuses victimes civiles. Les déplacements de populations qui résultent de ces violences ne font qu'accentuer les tensions pour le contrôle des ressources et placent des milliers de civils en situation de vulnérabilité face aux groupes criminels.

Depuis janvier 2015, les violences redoublent d'intensité dans la région, atteignant des niveaux inégalés depuis plusieurs années.[12] Entre janvier et juin 2015, 150 000 personnes ont dû quitter leur foyer en raison des violences. Après une accalmie relative durant la fin de l'année, 105 000 personnes ont de nouveau dû se déplacer depuis janvier 2016 en raison notamment de l'intensification des combats et des bombardements dans la région du Jabal Marra, au centre du Darfour, où est présent un des groupes armés les plus actifs du moment, l'ALS-AW (Armée de libération du Soudan - faction Abdul Wahid).

Depuis 2008, aucune statistique n'a été publiée sur les ravages humains de cette guerre. D'après les Nations unies, ce conflit a fait au moins 300 000 morts et a entraîné le déplacement de 2,5 millions de personnes. La mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine (MINUAD), présente depuis 2007, se voit restreindre de nombreux accès aux victimes des combats. Dans ses rapports

12 — Irin News, *Le conflit s'aggrave au Darfour*, 3 juin 2015.

réguliers, le bilan des victimes est ainsi toujours donné avec une certaine réserve.[13] Le dernier rapport du Groupe d'experts des Nations unies sur le Soudan faisait état en janvier 2015 de violations massives des droits de l'homme commises dans cette région, tant par les forces armées pro-gouvernementales que par les groupes armés rebelles.[14]

Un refuge difficile à trouver dans le reste du pays

Ailleurs dans le pays, les personnes originaires du Darfour peinent également à trouver un refuge. En effet, les libertés et droits humains de toute la population sont régulièrement violés dans les États du Soudan y compris à Khartoum. En avril 2015, Omar el-Béchir a été réélu au terme d'une élection entachée d'irrégularités et sans réel adversaire. Le pays a connu à cette occasion une limitation de l'espace politique et l'augmentation des violations du droit à la liberté d'opinion, d'expression et de réunion pacifique. Les militants politiques ou associatifs, notamment étudiants, sont particulièrement visés par les arrestations et détentions arbitraires, ainsi que par la torture et les mauvais traitements.

D'autre part, les personnes et ethnies originaires du Darfour sont particulièrement vulnérables face à ces violations. Ainsi les Zaghawa, Masalit et Fur, trois ethnies majoritaires de cette région, sont souvent perçus comme des soutiens présumés aux rebelles en raison de l'historique de la formation des groupes armés : leurs membres sont majoritairement issus de ces trois ethnies. Plus largement, il semble que les Darfouris, et en particulier parmi eux les étudiants, soient visés par des arrestations arbitraires à Khartoum. Selon Amnesty International, ces arrestations arbitraires se sont intensifiées à la suite des élections d'avril 2015 et ont touché plus particulièrement les Darfouris : 221 personnes originaires de cette région auraient été

13 — Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du secrétaire général sur l'Opération hybride Union africaine - Nations unies au Darfour*, 22 mars 2016.
14 — Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Groupe d'experts sur le Soudan créé par la résolution 1591(2005)*, 19 janvier 2015.

arrêtées dans les semaines suivantes, dans le cadre d'affrontements entre membres du parti au pouvoir et étudiants darfouris aux abords de l'université de Khartoum.[15] Selon l'ONG, les services de sécurité et de renseignement (National intelligence security service - NISS) et la police continuent de harceler les étudiants engagés dans des associations alertant sur la situation au Darfour.

Selon l'ONG Enough Project, 4,5% de la population de Khartoum est déplacée interne et originaire du Darfour.[16] De nombreuses sources font état de discriminations systématiques voire de harcèlement tel que des expulsions à l'encontre des personnes originaires du Darfour ou du Kordofan du Sud, une autre région théâtre de conflits violents entre des groupes armés et les forces soudanaises.[17]

L'accueil des Soudanais au Tchad

par Ibrahima Diané, chargé de communication du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) au Tchad

De loin la plus importante population de réfugiés au Tchad, les Soudanais qui ont fui le conflit au Darfour, en différentes vagues depuis 2003, vivent essentiellement dans l'Est semi-désertique du pays. Ils représentent 80% – soit 304 631 personnes au 30 avril 2016 – de la population réfugiée enregistrée au Tchad par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugies (HCR) et la Commission nationale tchadienne d'accueil et de réinsertion des réfugiés et des rapatriés (CNARR).

15 — Sudan Tribune, *Amnesty International calls on Khartoum to release 171 detainees*, 6 juin 2015.
16 — Enough Project, *Enough 101: Displaced from Darfur Refugees in Chad and IDPs in Sudan*, 24 juillet 2012.
17 — Asylum Research Consultancy (ARC), *Sudan COI query response, Situation of Darfuri in Khartoum*, avril 2014.

Les Soudanais, à l'image de la grande majorité des réfugiés accueillis par le Tchad, vivent principalement dans douze camps de réfugiés dans des régions et localités situées près de la frontière avec le Soudan. Outre l'asile qui leur est accordé par le gouvernement tchadien et l'hospitalité des populations locales, les réfugiés sont assistés sur le plan de la protection juridique, des services sociaux comme la santé, l'éducation ainsi qu'en approvisionnement en vivres, en eau et assainissement et en articles ménagers essentiels. Cette assistance humanitaire est fournie par des agences des Nations unies et des organisations gouvernementales et non gouvernementales (tchadiennes et étrangères).

Le HCR et la CNARR assurent la coordination des programmes en faveur des réfugiés y compris la délivrance de documents d'état civil et ceux leur permettant de circuler librement.

Etant donné la longue durée de leur présence au Tchad (plus d'une décennie) et la diminution constante des ressources allouées à cette population par les bailleurs internationaux, le HCR encourage de plus en plus des activités permettant aux réfugiés de se prendre en charge. En effet, le conflit persistant au Darfour, la solution durable la plus souhaitée par les réfugiés soudanais, le rapatriement volontaire, est difficilement envisageable dans l'immédiat. C'est pour cela que le HCR au Tchad souligne la nécessité de privilégier des activités qui permettent aux réfugiés de s'intégrer sur place, en étant de plus en plus autosuffisants et moins dépendants de l'assistance.

Par exemple, bien que vivant dans des zones arides, les réfugiés produisent suffisamment de produits maraîchers et agricoles[18] pour compléter l'aide alimentaire et non alimentaire de plus en plus réduite qui leur est fournie. Les réfugiés se réjouissent de la présence de ce type d'activités qui leur permet également de générer des revenus pour subvenir à d'autres besoins, expliquant qu'ils se sentent davantage traités dignement en disposant de ces possibilités de choix et de décisions.

18 — Voir notamment le projet du HCR « Seeds for Solutions ».

Aussi, la mise en place de la politique « Alternative to camps » permet aux réfugiés de sortir des camps, de cultiver la terre et de vendre leurs produits sur les marchés locaux. Ceci dans l'esprit non seulement de leur permettre d'avoir un revenu, mais aussi d'améliorer la coexistence pacifique entre refugiés et populations locales. De façon similaire, en renforçant les services sociaux de base dans les villages à côté des camps, le HCR encourage les refugiés à accéder à l'éducation et à la santé dans les mêmes endroits et aux mêmes conditions que les Tchadiens, en promouvant ainsi le développement durable des zones d'accueil des réfugiés.

chapitre deux
l'asile en europe

Une jeune femme afghane et son jeune enfant sur le bateau des gardes-côtes au port de Mytilène (Grèce) après une opération de recherche et de secours autour de l'île de Lesbos. Février 2016 © UNHCR / Achilleas Zavallis

1 • Panorama statistique de la demande d'asile en Europe

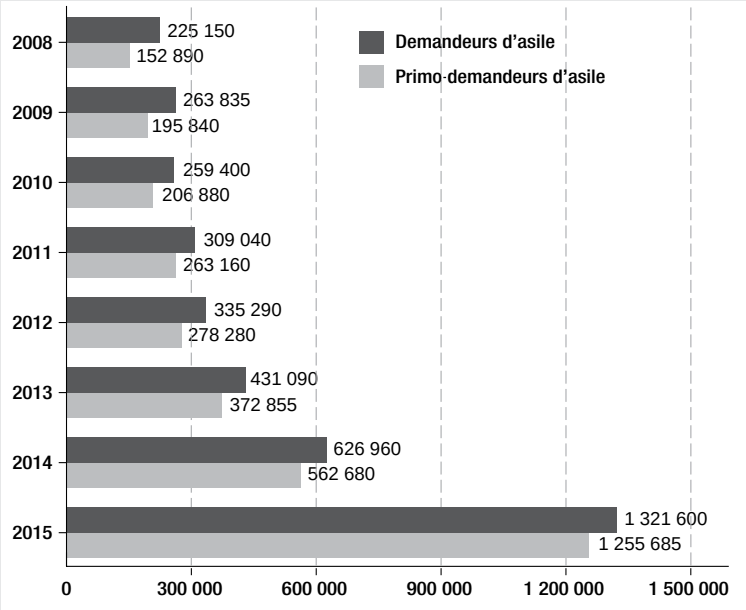
La demande d'asile à un niveau record en Europe

Nombre de demandeurs d'asile en valeur absolue

Le nombre de primo-demandeurs d'asile[19] enregistrés au sein de l'Union européenne (UE) a augmenté de façon spectaculaire en 2015, en particulier durant la deuxième moitié de l'année où 68% des premières demandes ont été introduites.[20] Au total, 1 255 685 nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées en 2015 ce qui correspond à une augmentation de 123% par rapport à 2014. Les primo-demandeurs représentent 95% du nombre total de demandeurs d'asile enregistrés[21] dans l'année. Ces chiffres témoignent de l'ampleur des nouvelles arrivées de demandeurs d'asile dans l'UE en 2015.

19 — Eurostat entend par « primo-demandeur d'asile » toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale ou a été incluse dans une telle demande comme membre de la famille.
20 — Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies).* Disponible sur : http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database (dernière visite le 25 avril 2016).
21 — Le nombre total de demandeurs d'asile enregistrés comprend également le nombre de réexamens, c'est-à-dire les demandes introduites après un premier rejet.

Evolution des demandes d'asile dans l'UE, 2008-2015



Source : Eurostat

D'après l'office statistique de l'Union européenne, Eurostat, 1 321 600 demandes d'asile (réexamens inclus) ont été enregistrées dans les 28 États membres en 2015, soit une augmentation de la demande de 100% par rapport à 2014.[22] Néanmoins, cette dynamique est inégale d'un État membre à l'autre, pour des raisons d'attractivité ou de situation géographique. L'Allemagne reste, pour la quatrième année consécutive, le premier État membre de destination des demandeurs d'asile avec 476 510 demandes, soit 36% de l'ensemble des demandes d'asile enregistrées dans l'UE en 2015, suivie par la Hongrie (177 135, soit 13,4%), la Suède (162 450, soit 12,3%), l'Autriche (88 160, soit 6,7%) et l'Italie (84 085 soit 6,3%). La France, qui en 2014 était encore le quatrième pays d'accueil des demandeurs d'asile, est désormais le sixième pays de destination, avec 75 750 demandeurs d'asile enregistrés en 2015, soit 5,7% de l'ensemble des demandeurs d'asile.

22 — *Ibidem.*

Demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE 2014-2015

Pays	2014	2015	Variation 2014/2015	Part total UE 2015
UE	**626 960**	**1 321 600**	**111%**	**100%**
Allemagne	202 645	476 510	135%	36%
Hongrie	42 775	177 135	314%	13,4%
Suède	81 180	162 450	100%	12,3%
Autriche	28 035	88 160	214%	6,7%
Italie	64 625	84 085	30%	6,4%
France	64 310	75 750	18%	5,7%
Pays-Bas	24 495	44 970	83%	3,4%
Belgique	22 710	44 660	96%	3,4%
Royaume Uni	32 785	38 800	18%	2,9%
Finlande	3620	32 345	793%	2,4%
Danemark	14 680	20 935	43%	1,6%
Bulgarie	11 080	20 365	84%	1,5%
Espagne	5615	14 780	163%	1,1%
Grèce	9430	13 205	40%	1%
Pologne	8 020	12 190	52%	0,9%
Irlande	1450	3 275	126%	0,25%
Luxembourg	1150	2 505	118%	0,2%
Chypre	1745	2 265	30%	0,17%
Malte	1350	1 845	37%	0,14%
République Tchèque	1 145	1 515	32%	0,1%
Roumanie	1545	1 260	-18%	0,1%
Portugal	440	895	103%	0,07%
Lettonie	375	330	-12%	0,02%
Slovaquie	330	330	0%	0,02%
Lituanie	440	315	-28%	0,02%
Slovénie	385	275	-28%	0,02%
Estonie	155	230	48%	0,02%
Croatie	450	210	-53%	0,02%
Islande	*170*	*345*	*102%*	
Liechtenstein	*65*	*150*	*130%*	
Norvège	*11 415*	*31 110*	*172%*	
Suisse	*23 555*	*39 445*	*68%*	

Source : Eurostat

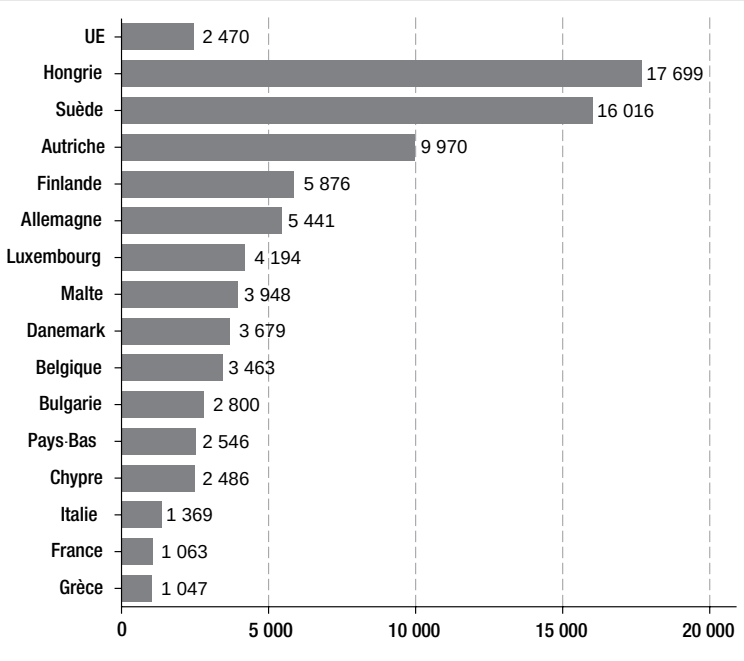
Nombre de primo-demandeurs d'asile comparé à la population nationale

En proportion de la population de chaque État membre, le nombre le plus élevé de primo-demandeurs d'asile en 2015 a été enregistré en Hongrie (17 699 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants), devant la Suède (16 016), l'Autriche (9 970), la Finlande (5 876) et l'Allemagne (5 441). On retrouve dans ce classement les mêmes pays, à l'exception de la Finlande, que dans le classement par pays d'accueil des demandeurs d'asile en valeur absolue, ce qui n'était pas le cas en 2014, signe que la concentration des primo-demandeurs d'asile en 2015 s'est réellement faite dans quatre pays.

A contrario, le nombre de primo-demandeurs d'asile par million d'habitants est le plus faible en Croatie (34 demandeurs par million d'habitants), en Slovaquie (50), en Roumanie (62), au Portugal (80) ainsi qu'en Lituanie (93). En 2015, on dénombrait en moyenne 2 470 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants dans les États membres de l'UE. La France, avec 1 063 primo-demandeurs par million d'habitants a un taux équivalent à moins de la moitié de la moyenne établie pour l'ensemble de l'UE et se place 14ème sur l'ensemble des États membres de l'UE, juste avant la Grèce (1 047). Ce pays a par ailleurs accueilli un nombre élevé de personnes en besoin de protection – le HCR a comptabilisé 856 723 personnes arrivées en Grèce par la Méditerranée en 2015[23] – qui n'ont pas présenté de demande d'asile dans ce pays. Ces statistiques appellent à un meilleur partage des responsabilités au sein de l'Union et soulignent un manque important de solidarité intra-européenne.

23 — HCR, base de données en ligne : *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, consulté le 29 février 2016.

Nombre de primo-demandeurs d'asile pour un million d'habitants dans quelques pays de l'UE en 2015



Source : Eurostat[24]

24 — Le nombre d'habitants fait référence à la population résidente au 1er janvier 2015.

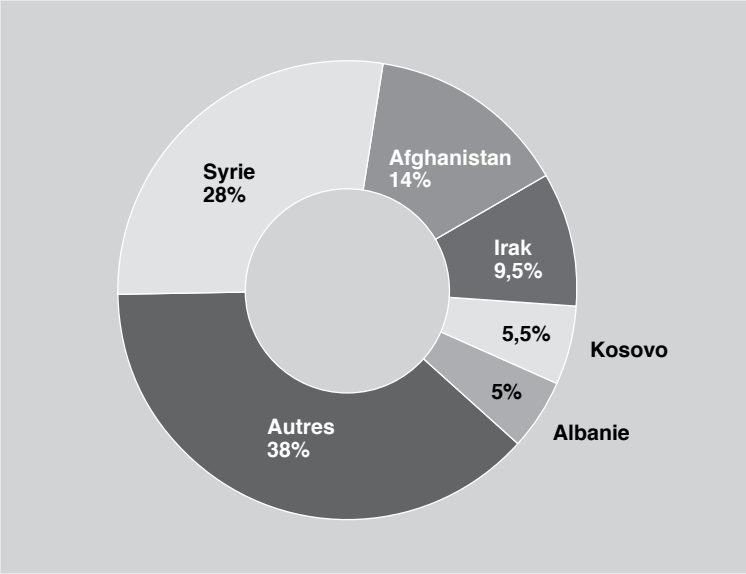
De plus en plus de demandeurs originaires de pays en guerre ou en proie aux violences

Les demandeurs d'asile principalement originaires de trois pays

En 2015, la Syrie demeure le principal pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE avec près de 370 000 demandeurs enregistrés (28% de la part totale). Preuve que leur nombre n'a cessé d'augmenter, ils constituaient moins de 20% de l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE en 2014. Outre la Syrie, en 2015, les demandeurs d'asile étaient majoritairement originaires d'Afghanistan (181 360, soit 14% du nombre total de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE) et d'Irak (124 905, soit 9,5%) – un pays qui n'apparaissait qu'à la 7ème position en 2014. Les ressortissants de ces trois pays représentaient plus de 50% des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'UE. L'enlisement du conflit syrien et l'absence de perspectives d'avenir pour les réfugiés dans les pays voisins – Liban, Jordanie et Turquie principalement – ont poussé davantage de Syriens, hommes, femmes et enfants, à prendre la route de l'exil vers l'Europe en 2015. Par ailleurs, la déstabilisation de l'Irak et la dégradation des conditions sécuritaires en Afghanistan ont également contribué à la forte augmentation du nombre de ressortissants de ces pays venant chercher refuge en Europe. Le Kosovo (72 465, soit 5,5%) et l'Albanie (67 740, soit 5%) étaient, loin derrière, les quatrième et cinquième pays d'origine des demandeurs d'asile.[25]

25 — Les données statistiques par pays d'origine sont disponibles en Annexe 2.

Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2015



Source : Eurostat

Un taux de protection en constante augmentation

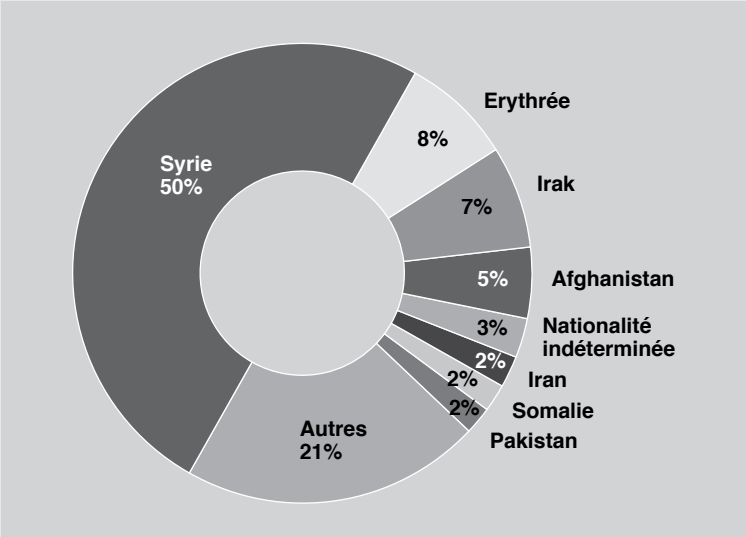
Les 28 États membres de l'UE ont rendu un total de 592 845 décisions en première instance – contre 357 445 en 2014 – et 182 705 en appel. Ils ont accordé une protection à 333 350 demandeurs d'asile en 2015, en première instance et en appel, ce qui équivaut à une hausse de 72% par rapport à 2014. Ainsi, en 2015, le taux de reconnaissance[26] s'est établi à 52% pour les décisions de première instance dans l'UE et à 14% pour les décisions rendues en appel. Le détail par pays fait apparaître des taux d'accords en première instance très variables allant de moins de 30% dans six États (Lettonie 13%, Hongrie 15%, Pologne 18% Croatie 22%, Luxembourg 24%, France 26%), à plus de 70% dans quatre autres (Autriche 71%, Suède 72%,

26 — Le taux de reconnaissance est la part des décisions positives dans le nombre total de décisions.

Danemark 81%, Bulgarie 91%). La comparaison des taux d'accord doit cependant prendre en compte les nationalités principalement représentées dans la demande d'asile : si le taux d'accord est de 91% en Bulgarie par exemple, c'est parce que 86% des décisions rendues concernent des Syriens.

La forte proportion de demandeurs d'asile syriens explique en partie l'augmentation du taux d'accord en Europe et se retrouve également dans les nationalités des personnes protégées. En effet, près de 50% des demandeurs ayant obtenu une protection internationale en 2015 étaient Syriens (166 055 personnes protégées). Outre les Syriens, les ressortissants érythréens (27 600, 8%), irakiens (23 700, 7%) et afghans (16 670, 5%) ont obtenu le plus de décisions positives en 2015.

Les demandeurs d'asile bénéficiaires d'une protection internationale dans l'UE, par nationalité en 2015



Source : Eurostat

Au regard des 20 nationalités pour lesquelles le plus grand nombre de décisions a été prononcé en première instance, le taux d'accord est supérieur à 50% pour 7 pays d'origine (Syrie 97,2%, Érythrée

89,8%, Irak 85,7%, Afghanistan 67%, Iran 64,7%, Somalie 63,1%, Soudan 56%), et inférieur à 5% pour 4 pays (Albanie 2,6%, Kosovo 2,3%, Serbie 1,6%, Macédoine 1,1%).

Parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu une protection internationale, 74% se sont vues octroyer le statut de réfugié (246 200), 18% la protection subsidiaire (60 700) et 8% un titre de séjour pour motifs humanitaires (26 500).[27] Ainsi, la tendance déjà observée en 2014 se confirme en 2015 : le statut de réfugié demeure le principal statut protecteur, alors que la protection subsidiaire était de plus en plus accordée au détriment du statut de réfugié les années précédentes. Cependant, comme en 2014, d'importants écarts peuvent être observés entre les taux de reconnaissance mais également au regard de la qualité de la protection accordée par les États membres.[28] Ainsi, l'Italie délivre cinq fois plus de titres de séjour pour motifs humanitaires que de statuts de réfugié, tandis que Chypre, l'Espagne, la Hongrie et la Roumanie, où les demandeurs d'asile étaient majoritairement syriens en 2015, ont privilégié la protection subsidiaire au statut de réfugié, contrairement à l'Allemagne, au Danemark et à la Suède. En 2015, le plus grand nombre de personnes ayant obtenu une protection internationale a été enregistré en Allemagne (148 200, en hausse de 212% par rapport à 2014), suivie par la Suède (34 500, +4%), l'Italie (29 600, +44%), et la France (26 000, +26%). A elle seule, l'Allemagne a rendu près de 50% des décisions positives (148 215), principalement, au bénéfice des Syriens (103 975, soit 70% de ses décisions positives).

Fin 2015, 922 800 demandes d'asile étaient en instance de traitement dans l'UE – dont 46% en Allemagne – soit environ le double de l'année précédente (489 300). Par ailleurs, les États membres de l'UE ont accueilli plus de 8 100 réfugiés réinstallés, la majorité au Royaume-Uni (1 865) et en Suède (1 850). La France a accueilli 650 réfugiés réinstallés en 2015.[29]

---

27 — Les statuts de réfugié et de protection subsidiaire sont définis par la législation européenne tandis que le statut humanitaire est accordé sur la base de la législation nationale.
28 — L'ensemble des taux de reconnaissance des pays de l'Union européenne en 2015 est disponible en Annexe 3.
29 — Eurostat, *Les États membres ont accordé en 2015 la protection à plus de 330 000 demandeurs d'asile*, Communiqué de presse, 20 avril 2016. Sur la réinstallation en France, voir Chapitre 2 Partie 4.

2 • L'accès à l'asile en Europe

Malgré un nombre croissant de personnes ayant besoin d'une protection et prenant le chemin de l'exil vers l'Europe, l'accès au territoire européen pour y demander l'asile est devenu de plus en plus difficile au cours de l'année 2015 et au début de l'année 2016. Alors qu'aucun mécanisme de protection rapide et d'envergure suffisante pour répondre à l'ampleur des besoins de protection n'a été mis en place, d'importants efforts ont été déployés pour sécuriser, contrôler voire fermer les frontières tant intérieures qu'extérieures de l'UE. L'accès à l'asile et le respect de ce droit fondamental se sont ainsi trouvés fragilisés.

La sécurisation des frontières extérieures de l'UE

Dès 2013 et la mise en place de l'opération Mare Nostrum[30] par l'Italie, les questions de sauvetage en mer Méditerranée et de contrôle des frontières extérieures de l'UE se sont trouvées étroitement liées.[31] L'opération Triton[32] a succédé à Mare Nostrum en Méditerranée centrale, complétant ainsi l'opération conjointe Poséidon lancée en mai 2014 en Méditerranée orientale. Ces deux opérations, coordonnées par Frontex et visant à surveiller et sécuriser les frontières maritimes extérieures de l'UE, ont vu leurs moyens renforcés par l'Agenda européen en matière de migration de 2015[33] : les capacités financières, humaines et matérielles de

30 — Pour en savoir plus sur l'opération Mare Nostrum, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2014*, juin 2014.
31 — A ce moment-là, l'Italie était accusée par les autres États membres de secourir les migrants en mer et de n'assurer ensuite aucun contrôle des mouvements migratoires depuis son territoire.
32 — Pour en savoir plus sur l'opération Triton, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2015*, juin 2015, pp. 50-51.
33 — Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 Final, 13 mai 2015.

Triton et Poséidon ont été triplées et leur champ d'intervention géographique élargi pour leur permettre d'assurer, en sus de leurs missions de contrôle des frontières, d'éventuelles opérations de recherche et de sauvetage en mer. Malgré tout, 3 772 morts ou disparus en mer Méditerranée ont été recensés en 2015, un nouveau record après une année 2014 déjà exceptionnelle (3 279 morts recensés).[34] En janvier 2016, 368 personnes ont déjà perdu la vie ou ont été portées disparues en Méditerranée. Elles étaient 82 en 2014,[35] signe que si la surveillance en Méditerranée a été renforcée, la recherche et le sauvetage en mer demeurent des missions indispensables.

Par ailleurs, l'Agenda européen en matière de migration annonçait la mise en place d'une opération militaire en Méditerranée pour démanteler les réseaux de passeurs et lutter contre l'immigration irrégulière. Ainsi, une opération de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)[36], Eunavfor Med, rebaptisée opération Sophia, a été initiée en juin 2015. Après plusieurs mois de recherche et de collecte d'informations et de renseignements sur les routes migratoires, les flux et les réseaux de passeurs en Méditerranée, une nouvelle phase de l'opération Sophia a été amorcée à l'automne 2015 pour intercepter, fouiller, saisir et détourner les bateaux suspectés de servir au trafic des migrants ou à la traite des êtres humains dans les eaux internationales méditerranéennes.[37] La lutte contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains s'est peu à peu imposée comme un objectif clé de la résolution de la situation exceptionnelle à laquelle se trouve confrontée l'Europe. Au point que début 2016, l'OTAN a déployé des navires de guerre dans la mer Egée pour lutter contre le trafic des migrants[38] et Europol a créé un Centre européen sur le trafic des migrants.[39]

---

34 — OIM, *Missing migrants project*, État des lieux au 22 janvier 2016.
35 — *Ibid.*
36 — Conseil de l'Union européenne, Décision (PESC) 2015/778, 18 mai 2015.
37 — Conseil de l'Union européenne Sécurité et Défense, Communiqué de presse, 28 septembre 2015.
38 — OTAN, *NATO Defense ministers agree on NATO support to assist with the refugee and migrant crisis,* Communiqué de presse, 11 février 2016.
39 — Europol, *Europol launches the European migrant smuggling centre*, Communiqué de presse, 22 février 2016.

Dans ce contexte, les institutions européennes envisagent d'étendre et de renforcer le rôle de Frontex en créant une agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes chargée d'assurer une gestion rigoureuse et partagée des frontières extérieures.[40] L'agence disposerait d'un corps permanent d'au moins 1 000 agents et aurait un mandat d'intervention à la fois au sein de l'UE mais également dans les pays tiers. Elle comprendrait également un bureau européen des retours.

S'il est nécessaire de gérer les flux et d'assurer la sécurité des personnes en exil comme des Européens en luttant contre les réseaux criminels, ces enjeux ne peuvent être abordés uniquement par la sécurisation et le contrôle des frontières. L'ouverture de voies légales et sûres pour accéder au territoire européen et y demander l'asile est nécessaire. D'autant plus que la situation de chaos qui a prévalu en 2015 sur les routes de l'exil vers et en Europe a entraîné de multiples violations des droits des migrants et des réfugiés.

Route des Balkans : les difficultés d'accès à la protection

A partir de juin 2015, les flux de migrants et de réfugiés arrivant dans l'UE par la Méditerranée se sont déplacés de l'Italie – en provenance de Libye – vers la Grèce – en provenance de Turquie. Ainsi, en 2015, près de 85% des arrivées dans l'UE par la Méditerranée se sont faites par la Grèce depuis la Turquie.[41] En conséquence, une nouvelle route migratoire s'est formée : la « route des Balkans occidentaux ». De multiples enjeux sont apparus suite à la formation de cette route, en particulier l'accès à une protection dans les différents pays traversés.

40 — Commission européenne, Proposition de règlement COM(2015) 671 Final, 15 décembre 2015.
41 — HCR, base de données en ligne, *Refugees/migrants emergency response – Mediterranean.*

Les systèmes d'asile des pays traversés par les réfugiés ne permettent généralement pas de leur garantir une protection effective, renforçant leur détermination à poursuivre leur route plus au nord ou à l'ouest. En effet, le système d'asile grec est défaillant, tant sur le plan de l'accès à la procédure que des conditions matérielles d'accueil.[42] La majorité des personnes arrivant en Europe par la Grèce cherchent à continuer leur route plus à l'ouest, en priorité vers l'Allemagne et la Suède où les conditions d'accueil pendant la procédure mais aussi les perspectives d'intégration à moyen terme leur paraissent meilleures. En dépit de cet objectif, un certain nombre d'entre elles ont introduit une demande d'asile en Autriche, dès lors qu'elles y ont rencontré des conditions d'accueil et d'accompagnement juridiques suffisantes : 85 505 primo-demandeurs d'asile y ont été enregistrés en 2015 (contre 28 065 en 2014).[43] Un grand nombre de demandes d'asile ont également été introduites en Hongrie, avant l'adoption de plusieurs amendements à la loi asile, en vigueur depuis le 1er août et le 15 septembre, systématisant le recours aux procédures accélérées et rendant inadmissibles toutes les demandes d'asile des personnes ayant transité par la Serbie en application du concept de pays tiers sûr.[44] Ainsi, l'accès à la procédure d'asile et à une protection internationale est devenu quasi impossible dans ce pays, l'accès au territoire hongrois lui-même étant extrêmement difficile.

Avant de rejoindre l'Union européenne, les personnes en besoin de protection traversent généralement la « route des Balkans » où elles pourraient faire valoir leurs motifs de persécution. La Macédoine[45]

---

42 — Voir notamment CEDH, arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011 (requête n°30696/09), confirmé depuis par l'arrêt CEDH, *Amadou c. Grèce*, 4 février 2015 (requête n°37991/11). Le projet AIDA, qui compare les systèmes d'asile en Europe, permet également d'avoir un aperçu de l'asile en Grèce : http://www.asylumineurope.org/ (Dernière visite le 27 avril 2016).

43 — Eurostat, Statistiques de l'asile en Europe 2015. Voir *supra* dans ce chapitre : Panorama statistique de l'asile en Europe.

44 — ECRE, *Crossing boundaries: the new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*, Rapport de mission en Hongrie, 1er octobre 2015.

45 — HCR, *Observations de la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine*, août 2015.

et la Serbie[46], également pays d'origine respectivement de plus de 15 000 et 30 000 demandeurs d'asile dans l'UE en 2015[47], ont tous deux adopté une « loi asile » qui se veut conforme au droit d'asile européen. Cependant, en pratique, leurs systèmes d'asile ne fonctionnent pas : les délais d'enregistrement et de traitement des demandes d'asile sont extrêmement longs, l'accès à un accompagnement juridique, à l'information et à l'interprétariat n'est pas garanti et les pratiques en matière de recours et de rétention ne sont pas conformes au droit européen. En 2015, 16 personnes seulement[48] ont obtenu un statut de réfugié en Serbie. La Croatie[49] et la Slovénie, membres de l'UE et également pays de la « route des Balkans » depuis la fermeture de la frontière hongroise, se sont dotés de systèmes d'asile globalement conformes au droit européen mais leurs capacités, notamment en termes de formation des professionnels de l'asile et d'accompagnement des personnes vulnérables, doivent être renforcées. Certains aspects de procédures sont également inquiétants, tels que l'absence d'entretien individuel avec l'institution responsable de l'évaluation des demandes d'asile dans le cas où la demande est traitée en procédure accélérée en Croatie.

Ces difficultés d'accès au droit d'asile se conjuguent à des conditions d'accueil très précaires tout au long de la « route des Balkans » et les risques sont grands pour les personnes vulnérables qui l'empruntent.

46 — AIDA, *Rapport AIDA sur la Serbie*, mars 2016.
47 — Eurostat, *Op. cit.*
48 — AIDA, *Rapport AIDA sur la Serbie*, *Op. cit.*
49 — AIDA, *Rapport AIDA sur la Croatie*, décembre 2015.

Carte de la « route des Balkans »

Source : Courrier International [50]

50 — Carte publiée le 26 octobre 2015. Reproduction autorisée par Courrier International, à titre gracieux et non exclusif.

Sur la route de l'exil, des personnes vulnérables de plus en plus nombreuses

Une tendance particulièrement importante est révélée par les statistiques de 2015 et pour le début de l'année 2016 : le nombre d'enfants et de femmes adultes arrivés en Europe par la Méditerranée ne cesse d'augmenter. Si les hommes adultes représentaient plus de 70% du nombre de nouveaux arrivants par la Méditerranée au début de l'année 2015, en novembre 2015, on comptait 23% de mineurs et 15% de femmes adultes et en mars 2016, 35% de mineurs et 20% de femmes adultes.[51] Cette tendance se retrouve dans les statistiques de l'asile en Europe. Par exemple, en Allemagne, pays de l'UE qui a enregistré le plus grand nombre de demandes d'asile en 2015, 31% des demandeurs d'asile sont des femmes ou des filles et parmi elles 2 sur 5 sont mineures.[52] Jusqu'à présent, les hommes partaient généralement seuls et faisaient ensuite venir leur famille grâce aux mesures de réunification familiale, une fois leur situation administrative et leurs conditions de vie dans le pays d'accueil stabilisées. Cependant, la situation des femmes seules ou cheffes de famille dans les pays d'origine ou de transit, par exemple des femmes réfugiées au Liban qui vivent dans des conditions extrêmement précaires et qui font l'objet de violences et de harcèlement sexuel,[53] ainsi que les délais de plus en plus long et les complexités administratives pour assurer la réunification des familles conduisent de plus en plus de femmes et d'enfants à emprunter les chemins de l'exil pour rejoindre leurs proches en Europe. En l'absence de voies légales et sûres, les femmes et les mineurs se retrouvent ainsi sur les routes migratoires de la Méditerranée et des Balkans.

Reconnus par la directive Accueil comme catégories de personnes vulnérables, les femmes seules avec leurs enfants, les femmes

51 — HCR, base de données en ligne, *Op. cit.*
52 — Parlement européen, *Infographie Journée internationale de la Femme 2016*, 8 mars 2016.
53 — Amnesty International, *Liban – Je veux un endroit sûr*, février 2016.

enceintes et les mineurs non accompagnés[54] sont particulièrement sujets aux abus, violences et exploitations de toutes sortes, lesquels sont de plus en plus fréquemment rapportés, y compris sur le sol européen. Le HCR, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et l'ONG américaine « Commission pour les Femmes réfugiées » ont évalué les risques que couraient les femmes et les filles durant leur périple vers la Grèce puis vers d'autres pays d'Europe.[55] Ces organisations ont constaté que les femmes et les filles étaient exposées à un risque élevé de subir différentes formes de violence, en particulier des violences sexuelles, de la part des passeurs, de groupes criminels ou d'individus isolés, y compris d'autres exilés. Des actes de violence sexuelle commis par des agents de sécurité dans des centres d'accueil pour réfugiés ou des centres de transit ont aussi été signalés sur le sol européen.[56] Face au manque de formation et de sensibilisation des autorités et des acteurs humanitaires, la prévention contre les violences sexuelles et basées sur le genre est mal assurée et il existe de réelles lacunes en matière d'accompagnement et d'orientation, y compris lorsque de telles violences sont rapportées.

S'agissant des mineurs non accompagnés, Eurostat rapporte qu'ils sont 88 300 à avoir enregistré une demande d'asile dans l'UE en 2015 – soit trois fois plus qu'en 2014 – dont 40% rien qu'en Suède.[57] Cependant, le nombre de mineurs non accompagnés entrés en Europe en 2015 est bien plus élevé, certains ne demandant pas l'asile ou n'étant pas identifiés. Ces jeunes constituent un groupe particulièrement vulnérable, sujet principalement à l'exploitation sexuelle et à l'exploitation par le travail.[58]

---

54 — La directive Accueil 2013/33/UE, article 21, définit comme personnes vulnérables les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine.

55 — HCR, FNUAP et Commission pour les Femmes réfugiés, *Initial Assessment report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis*, janvier 2016.

56 — Amnesty International, *Les femmes réfugiées risquent agressions, exploitation et harcèlement sexuel lors de leur traversée de l'Europe*, 18 janvier 2016.

57 — Eurostat, *Près de 90 000 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE en 2015*, Communiqué de presse, 2 mai 2016.

58 — Europol, *Migrant smuggling in the EU*, février 2016.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et la fermeture physique des frontières

Entre septembre 2015 et mars 2016, huit États membres de l'espace Schengen ont réintroduit des contrôles à leurs frontières, en vertu des articles 23 à 25 du Code frontières Schengen pour des motifs liés à la situation exceptionnelle due à l'afflux de réfugiés : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Hongrie, la Norvège, la Slovénie et la Suède.[59] Ainsi, plus le nombre de personnes arrivant en Europe par la Grèce et remontant la route des Balkans vers les autres États membres de l'UE a augmenté, plus le nombre d'États réintroduisant les contrôles à leurs frontières, voire fermant physiquement leurs frontières par la construction de murs ou l'érection de clôtures barbelées[60], a lui aussi augmenté. En Serbie, en Macédoine et en Croatie – pays non-membres de l'espace Schengen – les contrôles aux frontières ont également été renforcés dès le lendemain des attaques terroristes à Paris, conduisant au filtrage des personnes pouvant pénétrer sur leur territoire. Seuls les Syriens, Afghans et Irakiens ont été autorisés à entrer dans ces pays entre mi-novembre 2015 et février 2016. Les autres, considérés comme des migrants « économiques », généralement sans examen de leur besoin de protection, étaient refoulés de frontières en frontières, se retrouvant finalement bloqués en Grèce. Fin février 2016, la frontière entre la Grèce et la Macédoine a été fermée par une clôture barbelée ne laissant plus passer personne. Des heurts ont ainsi éclaté à la frontière et la situation humanitaire en Grèce s'est rapidement détériorée.[61] Cependant, il n'est plus question de

59 — Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – feuille de route*, 4 mars 2016.
60 — En 2015, des clôtures barbelées sécurisées ont été construites entre la Bulgarie et la Turquie en juin 2015, entre la Hongrie et la Serbie en août 2015, entre la Hongrie et la Croatie en octobre 2015 et entre la Slovénie et la Croatie en novembre 2015.
61 — Conseil européen, Conclusions sur la migration, 17-18 mars 2016.

rouvrir la « route des Balkans » et les frontières restent fermées à toute personne n'ayant pas de document de voyage, ou voyageant avec de faux papiers.[62]

Lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, la priorité a été donnée au rétablissement du fonctionnement « normal » de l'espace Schengen. Or, la mauvaise gestion des frontières extérieures est la principale explication invoquée pour justifier la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, et la sécurisation des frontières extérieures serait donc le principal levier d'action pour rétablir Schengen. L'impact de ces mesures sur le droit d'asile pourrait être dramatique. Si la Commission européenne rappelle que les demandeurs d'asile se présentant aux frontières doivent pouvoir introduire une demande d'asile, elle ajoute que cela doit se faire en application du règlement Dublin – en particulier du critère de pays de première entrée des demandeurs – et a formulé la proposition de rétablir l'application du règlement Dublin à la Grèce.[63] Des recommandations ont été faites au gouvernement hellénique en ce sens[64], alors même que la situation dans le pays ne s'est pas améliorée depuis l'arrêt *M.S.S. c. Grèce* de 2011.[65]

Ainsi, ce que les fermetures physiques progressives des frontières le long de la route des Balkans ont fait craindre durant les derniers mois de l'année 2015, semble devenir une réalité en 2016 : les personnes arrivant par la Grèce ne pourront rejoindre un autre pays de l'UE pour y demander l'asile autrement que par la relocalisation ou la réinstallation, ce qui, compte tenu du nombre de places offertes par les États membres, concernera très peu de personnes. Les autres pourront être renvoyées vers la Turquie, qu'ils ne pourront pas quitter. Cela aura pour conséquence d'orienter les demandeurs d'asile vers d'autres routes migratoires probablement longues et périlleuses.

---

62 — Conseil de l'UE, *Managing Migration Together*, Conclusions de la conférence du 25 février 2016.
63 — Commission européenne, *Op. cit.*
64 — Commission européenne, *Recommandation adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013*, 10 février 2016.
65 — *Op. cit.*

3 • La politique européenne d'asile en question

La relocalisation, mesure phare avortée de l'agenda européen en matière de migration

Alors qu'en 2014, 218 000 personnes[66] étaient entrées en Italie et en Grèce par la Méditerranée, soit une augmentation respectivement de 277% et de 153% par rapport à l'année 2013[67], le nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale parmi ces nouveaux arrivants était lui aussi en forte augmentation : 32% étaient notamment des Syriens en exil.[68]

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a communiqué son agenda européen en matière de migration le 13 mai 2015.[69] L'une des propositions phares visant à mettre en œuvre l'agenda était un mécanisme de relocalisation d'urgence de 40 000 personnes ayant un fort besoin de protection depuis l'Italie (24 000) et la Grèce (16 000).[70] La relocalisation est le transfert de personnes ayant demandé ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un État membre de l'Union européenne vers un autre État membre qui sera responsable de l'évaluation de la demande ou, le cas échéant, leur accordera une protection similaire.[71] Dans le cas de la présente proposition, il

66 — Pour en savoir plus sur les statistiques de l'asile en Europe en 2014, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2015*, juin 2015, p. 45.
67 — Commission européenne, *Proposition pour une décision du Conseil établissant des mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce*, 27 mai 2015.
68 — HCR, *UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe*, mars 2015.
69 — Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, *Op. cit.*
70 — Commission européenne, *Op. cit.*
71 — Commission européenne, *Glossary*: the Agenda *explained*, 13 mai 2015.

était question de relocaliser depuis l'Italie et la Grèce vers les autres États membres de l'UE, des personnes « ayant manifestement d'une protection internationale », c'est-à-dire, selon le critère retenu par la Commission, ayant la nationalité d'un pays pour lequel le taux d'octroi d'une protection internationale est au moins égal à 75%. Seuls les Syriens et les Érythréens étaient alors concernés[72] – la liste des nationalités éligibles à la relocalisation ayant ensuite évolué pour concerner neuf pays en mars 2016.[73] Le mécanisme proposé par la Commission européenne devait alors être obligatoire et basé sur une clé de répartition calculée à partir de plusieurs critères.[74]

Ce mécanisme de relocalisation était assortie de la mise en place de « hotspots ». Un « hotspot » est « *une zone située au niveau des frontières extérieures de l'Union européenne qui est confrontée à une pression migratoire disproportionnée* ».[75] Lampedusa et la Sicile en Italie et cinq îles grecques dont Lesbos et Kos, ont été identifiées comme des « hotspots ». C'est par ces îles qu'ont transité la majorité des 1 015 078 migrants et réfugiés arrivés en Europe par la Méditerranée en 2015.[76] Dans ce contexte, le développement de l'approche « hotspots »[77] vise à apporter un soutien opérationnel aux autorités italiennes et grecques présentes sur place pour enregistrer les personnes qui arrivent et éviter qu'elles ne continuent leur route vers d'autres États membres « de manière incontrôlée ». Par conséquent, une fois les personnes enregistrées et leurs empreintes relevées l'objectif est de les orienter : si les personnes sont reconnues comme ayant « manifestement besoin d'une protection internationale », elles

72 — Dans la première proposition de la Commission européenne pour une décision du Conseil, la Commission européenne se basait sur les chiffres d'Eurostat de 2014.
73 — Au vu du rapport Eurostat couvrant les trois derniers mois de 2015, les nationalités éligibles à la relocalisation sont : le Burundi, la République Centrafricaine, l'Érythrée, le Costa Rica, Saint Vincent et les Grenadines, le Bahreïn, l'Irak, les Maldives, la Syrie, ainsi que les pays et territoires d'outre-mer britanniques. Commission européenne, *1er rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016) 165 final, 16 mars 2016.
74 — La clé de répartition est calculée sur la base de la taille de la population (40%), du PIB total du pays (40%), du nombre moyen de demandes d'asile dans le pays et du nombre de réfugiés réinstallés par million d'habitants pour la période 2010-2014 (10%), et du taux de chômage (10%).
75 — Commission européenne, COM(2015) 490 final, 23 septembre 2015.
76 — HCR, base de données en ligne : *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, consulté le 29 février 2016.
77 — Commission européenne, *Brochure : l'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels*, juillet 2015.

doivent pouvoir demander l'asile, soit dans le pays où elles se trouvent soit dans un autre État membre où elles seront relocalisées. Aucune information claire n'a été publiée pour décrire la procédure d'asile et les conditions d'accueil proposées aux personnes non relocalisées, mais autorisées à introduire une demande d'asile. Pour ceux n'ayant pas besoin d'une protection, Frontex appuie les États membres en coordonnant le retour des migrants en situation irrégulière. En mars 2016, huit des onze hotspots prévus étaient opérationnels[78] et comptaient la présence d'agents de Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA). Cependant, le dispositif mis en place restait flou et de nombreuses incertitudes concernant les garanties apportées au respect des droits des personnes demeuraient. La notion de « tri » pose en elle-même plusieurs enjeux.

En septembre 2015, alors que le nombre de personnes en besoin de protection arrivant par la Méditerranée avait été multiplié par quatre par rapport au mois de mai,[79] la Commission proposait un deuxième paquet de propositions pour mettre en œuvre l'agenda, dont la relocalisation supplémentaire de 120 000 personnes depuis l'Italie, la Grèce et la Hongrie. Les deux propositions ont été approuvées par le Conseil de l'UE, respectivement le 14 et le 22 septembre 2015. En deux ans, 160 000 demandeurs d'asile devaient ainsi être relocalisés depuis l'Italie et la Grèce, la Hongrie ayant finalement refusé l'offre de relocalisation. Cependant, ni le caractère contraignant de la participation au dispositif – qui aurait pu être assorti par exemple d'un mécanisme de sanction, ni l'application d'une clé de répartition pour déterminer le nombre de demandeurs d'asile à relocaliser dans chaque État membre, n'ont été retenus faute de consensus. Ainsi, le Danemark et le Royaume-Uni, qui bénéficient de clauses d'exemption de certains textes européens, ne participent pas à la relocalisation tandis que l'Irlande, également signataire des clauses précitées,

78 — Commission européenne, *1er rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016) 165 final, 16 mars 2016.
79 — Selon le HCR, 165 511 migrants et réfugiés sont arrivés en Europe par la Méditerranée en septembre 2015 contre 39 582 en mai 2015.

contribue au mécanisme, tout comme la Norvège, la Suisse et l'Islande qui ne sont pas membres de l'UE. La solidarité et le partage des responsabilités, maître-mots du discours politique européen depuis 2014[80], ont été mis à mal face à l'augmentation du nombre de personnes en besoin de protection. La question de la relocalisation incarne pleinement les dissensions et le manque de cohésion entre les États membres.

La relocalisation a effectivement démarré le 9 octobre 2015, depuis l'Italie, date à laquelle 19 Érythréens ont été relocalisés vers la Suède. Durant les six premiers mois de mise en œuvre du dispositif de relocalisation, 937 demandeurs d'asile ont été relocalisés.[81] Représentant 0,1% du nombre de personnes en besoin de protection arrivées en Europe par la Méditerranée en 2015[82], ce chiffre apparait bien dérisoire. Les institutions européennes et les États membres souhaitent l'accélération de la mise en œuvre de la relocalisation en 2016[83] mais les proportions du nombre de personnes à relocaliser par rapport au nombre d'arrivées en Italie, et surtout en Grèce, sont particulièrement inégales. Les 160 000 relocalisations auraient davantage vocation à servir de projet pilote à un mécanisme de relocalisation permanent proposé par la Commission européenne en septembre 2015.[84] Sans compter que 54 000 places devraient être amputées au programme de relocalisation pour être attribuées à la réinstallation de réfugiés syriens depuis la Turquie.[85]

En parallèle de la relocalisation, qui concerne les personnes étant parvenues sur le territoire européen, un programme européen de réinstallation de 22 504 places, allouées de manière volontaire, a

---

80 — Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe* – État *des lieux 2015*, juin 2015. pp. 48-49.
81 — Commission européenne, *1er rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, *Op. cit.*
82 — Le HCR estime qu'en 2015, 85% du nombre de migrants arrivés en Europe par la Méditerranée étaient originaires de pays en guerre, en proie aux violences et aux persécutions.
83 — Conseil européen, *Conclusions sur les migrations*, 18 février 2016.
84 — Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 […], COM(2015) 450 final, 9 septembre 2015.
85 — Commission européenne, Proposition pour une décision du Conseil amendant la décision du Conseil du 22 septembre 2015 établissant des mesures provisoires dans le champ de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce, COM(2016) 171 final, 21 mars 2016. Sur l'accord avec la Turquie, voir *infra* dans cette partie.

également été approuvé par les chefs d'États et de gouvernements européens en juillet 2015.[86] Au 15 mars 2016, 4 555 personnes avaient été réinstallées vers 11 pays européens dans le cadre de la réinstallation, dont la France qui a réinstallé dans le cadre de cet accord 15 réfugiés syriens depuis la Jordanie et en a identifié 450 autres qui n'ont pas encore été réinstallés.[87] La plupart des pays participants ont réinstallé des Syriens qui avaient trouvé refuge en Jordanie, au Liban ou en Turquie. Comme pour la relocalisation, les places encore non attribuées dans le cadre du programme de réinstallation devraient être dédiées à la réinstallation de réfugiés syriens depuis la Turquie dans le cadre de l'accord conclu en mars 2016 avec l'UE.[88]

Quand la politique européenne de l'asile se mêle à sa politique étrangère

Un élément a pris une place grandissante dans la politique européenne de l'asile en 2015 : la coopération avec les pays tiers. Si cette coopération constituait déjà un aspect important des politiques migratoires, notamment via les accords de réadmission, elle était encore marginale dans les politiques européennes de l'asile.

L'agenda européen en matière de migration de mai 2015 prévoit la mise en place et le renforcement de programmes régionaux de protection et de développement (PRPD)[89] en Afrique du Nord et dans les pays de la corne de l'Afrique, grâce notamment à un financement dédié de 30 millions d'euros. Un « centre polyvalent pilote », également prévu par l'agenda, est en cours de mise en place au Niger.

86 — Conseil de l'Union européenne Justice et Affaires intérieures, 20 juillet 2015.
87 — Commission européenne, Proposition pour une décision du Conseil, *Op. cit.*
88 — Conseil européen, Conclusions sur la migration, 17-18 mars 2016. Sur l'accord UE-Turquie, voir *infra* dans cette partie.
89 — Les PRPD visent à aider les pays tiers qui accueillent de nombreux réfugiés à répondre aux besoins de protection et de développement des réfugiés et des demandeurs d'asile, aux besoins des populations accueillant les réfugiés et aux besoins de renforcement des capacités des autorités dans le domaine de la protection des réfugiés.

Ce centre, piloté conjointement par l'Organisation internationale des migrations (OIM), le HCR et les autorités nigériennes, est envisagé comme un lieu permettant à la fois de prévenir les migrations irrégulières, d'offrir des possibilités de retours volontaires et de proposer une protection locale ou des opportunités de réinstallation pour les personnes en besoin de protection. Ce projet pilote aurait vocation à être reproduit dans d'autres pays ou zones de transit. La diffusion d'une information objective et exhaustive ainsi que la garantie de places de réinstallation dans les États membres de l'UE, à l'origine de ce projet, sont essentielles afin que ce centre n'empêche pas l'accès à une protection effective. Dès la parution de l'agenda, un sommet sur la migration réunissant les dirigeants européens et africains et visant à décider d'un plan d'action commun pour décliner ces orientations avait été annoncé pour l'automne 2015. Le sommet de la Valette a ainsi permis de décider de 16 mesures prioritaires en novembre 2015, dont trois traitent spécifiquement de la protection internationale et de l'asile.[90] Outre les programmes de protection et de développement régional déjà annoncés par l'agenda et prévus pour être opérationnels à la mi-2016, les dirigeants politiques européens et africains se sont également engagés à développer des projets qui permettront d'améliorer la résilience, la sécurité et l'autonomie des réfugiés dans les camps et les communautés d'accueil des pays les plus touchés par les déplacements forcés de population. L'accompagnement au renforcement des capacités de protection et la formation des professionnels de la protection et de l'asile dans ces pays sont également envisagés.

En outre, plusieurs instruments financiers ont été mis en place pour soutenir les pays voisins de la Syrie accueillant près de 4,8 millions de réfugiés syriens.[91] Au total, 1 million d'euros prélevé sur le budget de l'Union a été débloqué à cet effet à l'automne 2015 et les États membres ont promis de verser un montant équivalent au

90 — Conseil européen, Sommet de la Valette – plan d'action, 12 novembre 2015.
91 — HCR, base de données en ligne, *Syria regional refugee response*, mise à jour le 29 février 2016, consultée le 1er mars 2016.

« Fonds régional d'affectation spéciale de l'UE en réaction à la crise syrienne »[92] et aux organisations internationales et humanitaires intervenant dans la région, en particulier le HCR et le programme alimentaire mondial.[93] Cela permettra d'aider le Liban, la Jordanie et la Turquie à renforcer leurs capacités d'accueil et d'intégration des réfugiés syriens.

Cette volonté de l'UE de renforcer les capacités de protection et d'accueil des pays tiers se traduit principalement par le renforcement du dialogue avec la Turquie depuis octobre 2015. Dans ce dialogue, la volonté politique de réduire le nombre d'entrées irrégulières dans l'UE est clairement affichée.[94] Si le plan d'action conjoint UE-Turquie d'octobre prévoit de renforcer les contrôles à la frontière maritime gréco-turque d'une part, et d'améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés syriens en Turquie d'autre part,[95] le nouveau plan UE-Turquie approuvé par les deux parties le 18 mars 2016 va plus loin : toutes les personnes entrées irrégulièrement en Grèce depuis la Turquie, qu'elles souhaitent demander l'asile ou pas, devront être renvoyées vers la Turquie et ce, dès le 20 mars 2016.[96] En parallèle, les États européens doivent réinstaller autant de réfugiés syriens présents en Turquie que de Syriens renvoyés vers ce pays depuis la Grèce. Afin d'entrer dans le cadre du droit européen et international, la Grèce a intégré dans son droit interne la reconnaissance de la Turquie comme « pays tiers sûr ».[97] Pourtant, les conditions ne semblent pas réunies pour pouvoir considérer la Turquie comme un pays où le droit d'asile est garanti en conformité avec la Convention

92 — Le Fonds d'affectation spéciale apporte une réponse régionale à la crise. Il sert à fournir une aide d'urgence aux réfugiés syriens et membres des communautés d'accueil dans le besoin au Liban, en Turquie, en Jordanie et en Irak.
93 — Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration* – État *d'avancement janvier 2016*, 13 janvier 2016.
94 — Commission européenne, *Managing the refugee crisis: EU-Turkey joint action plan: implementation report*, 10 février 2016.
95 — Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016.
96 — Conclusions réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, 7 mars 2016.
97 — 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, art. 38.

de Genève[98] notamment parce que le pays applique un statut de réfugié conditionnel qui empêche les réfugiés syriens de bénéficier d'une protection internationale appropriée.[99] Enfin, dans le cadre de ce plan, la réinstallation ne concerne que les Syriens et, surtout, aucune nouvelle place supplémentaire n'est ouverte par les États membres de l'UE. Aucune réponse ambitieuse et cohérente n'est donc avancée ici et, surtout, de moins en moins de personnes peuvent accéder à l'asile en Europe.

La politique européenne de l'asile est confrontée à une véritable crise : pas une crise au sens où l'on ne pourrait pas accueillir 1 million de réfugiés, autant que le Liban dont la population totale n'est que de 4,5 millions d'habitants quand nous sommes 507 millions d'Européens. Pas non plus une crise au sens où les ressources et le cadre législatif et réglementaire seraient insuffisants et totalement inappropriés, mais une crise au sens où la volonté politique commune d'accueillir et d'offrir une protection à ceux qui en ont besoin n'est pas présente et où les intérêts des États membres prennent le pas sur le projet européen d'harmonisation du système d'asile.

98 — Emanuela Roman, Theodore Baird et Talia Radcliffe, *Why Turkey is not a 'safe country'*, Statewatch, février 2016. Voir également Asylum information database (AIDA), *Rapport AIDA sur la Turquie*, mis à jour en décembre 2015.
99 — Pour en savoir plus sur le système d'asile en Turquie et l'application de la clause de conditionnalité, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2014*, juin 2014, pp. 47-51.

4 • Le système d'asile commun en crise

Le régime d'asile européen commun : de la consolidation à la révision ?

Le régime d'asile européen commun (RAEC) a été durement éprouvé en 2015. En effet, l'objectif d'harmonisation visant à mettre sur place un système d'asile commun s'est révélé doublement compromis : par le manque de volonté et d'action politique des États membres d'une part et, d'autre part, du fait des évolutions extrêmement rapides de la situation en Méditerranée, sur la route des Balkans et dans les différents États membres.

Le 20 juillet 2015, tous les États membres partis[100] aux directives Accueil[101] et Procédures[102] adoptées le 26 juin 2013 devaient avoir achevé la transposition de celles-ci dans leur droit interne. Par ailleurs, dans son agenda européen en matière de migration présenté le 13 mai 2015, la Commission européenne énonce comme priorité la mise en œuvre « intégrale et cohérente » du régime d'asile européen commun.[103] Elle précise que « *face à l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, les politiques d'asile européennes doivent être basées sur la solidarité à l'égard de ceux ayant besoin d'une protection internationale ainsi qu'entre les États membres de l'UE. La pleine mise en œuvre des règles communes par ces derniers doit être systématiquement contrôlée* ».[104] En application de ce dernier objectif, la Commission européenne a adopté près de 50

100 — Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas partis aux directives Accueil et Procédures de 2013.
101 — 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.
102 — Directive 2013/32/UE, *Op. cit.*
103 — Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration, Op. cit.*
104 — *Ibid.*

décisions relatives à des procédures d'infraction pour transposition et mise en œuvre incomplète du RAEC en septembre et décembre 2015.[105] En février 2016, elle a donné suite à 9 procédures d'infraction concernant l'Allemagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie et la Slovénie[106], principalement pour défaut de communication des mesures visant à transposer les directives européennes en droit national.

La situation exceptionnelle qui s'est dessinée tout au long de l'année 2015 a révélé le défaut cruel de solidarité et la défiance existante entre les États membres de l'UE. Aucune mesure prévoyant des engagements contraignants n'a été décidée dans le cadre des réponses d'urgence formulées pour répondre à l'afflux massif de demandeurs d'asile et de réfugiés en Europe. Face aux difficultés des États membres à s'accorder sur des mesures communes qui peinent par ailleurs à être mises en œuvre lorsqu'elles sont décidées, des décisions nationales, prises de manière désordonnées, ont été adoptées, renforçant encore les tensions et la situation de confusion, voire de chaos. Les fermetures successives des frontières européennes en sont un exemple frappant. Par ailleurs, les réalités de l'asile en Europe n'ont cessé d'évoluer au cours de l'année 2015 : changement de pays d'entrée dans l'UE (Italie puis Grèce) – et donc des routes migratoires en Europe, accélération de l'augmentation du nombre d'arrivées chaque mois et recomposition progressive des flux comptant toujours plus de personnes en besoin de protection et davantage de femmes et d'enfants. La volatilité de la situation a donc complexifié les modalités de réponse de l'UE : toute réponse d'urgence, pour qu'elle soit efficace, nécessite un cadre règlementaire harmonisé et solide et une volonté politique commune inébranlable. Or, non seulement le RAEC n'est pas en place, ou de manière insuffisante, dans tous les États membres, mais en plus,

105 — Commission européenne, *Pour une gestion plus responsable de la crise des réfugiés : la Commission européenne engage 40 procédures d'infraction afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen,* Communiqué de presse, 23 septembre 2015 ; Commission européenne, *Fiche d'information – Procédures d'infraction du mois de décembre : principales décisions*, 10 décembre 2015.
106 — Commission européenne, *Mise en œuvre du régime d'asile européen commun : la Commission donne suite à neuf procédures d'infraction*, Communiqué de presse, 10 février 2016.

il n'y a pas de consensus sur les corollaires intrinsèques au droit d'asile : l'accueil et la protection.

Enfin, la situation de l'asile en Europe en 2015 a mis en lumière à la fois les lacunes du RAEC, par exemple au regard de l'application règlement Dublin III – la relocalisation proposée par la Commission étant un mécanise inverse visant à alléger la charge des pays d'entrée des demandeurs – et le besoin de repenser certains aspects du système d'asile commun, en particulier les questions de répartition des demandeurs d'asile et d'accès au territoire européen pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Une proposition de modification du règlement Dublin III ainsi qu'une proposition de révision plus globale du RAEC ont été annoncées par la Commission européenne en avril 2016[107] et devraient être dévoilées dans le courant de l'année.

Aperçu de la réalité du droit d'asile dans plusieurs pays européens

■ La pratique du droit d'asile en Autriche

par Anny Knapp, directrice d'Asylcoordination (Autriche)

Le nombre record de réfugiés et de migrants arrivés en Autriche a donné lieu à des mesures visant à limiter voire à prévenir l'accès à la protection internationale. La posture accueillante du gouvernement autrichien et de la société civile à l'égard des réfugiés durant l'été 2015 a été remplacée par la mise en œuvre de mesures restrictives en matière de protection. Les projets de loi proposés au début de l'année

107 — Commission européenne, *La Commission présente des options de réforme du régime d'asile européen commun et de développement de voies sûres et légales d'entrée en Europe*, Communiqué de presse, 6 avril 2016.

2016 prévoient de limiter à trois ans la durée de validité du permis de résidence – jusque là illimitée – pour les réfugiés et de réévaluer le besoin de protection avant l'accès à un titre de séjour permanent. Les restrictions à la réunification familiale pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale, dans le cas où la demande n'a pas été introduite dans les trois mois après la reconnaissance du statut, risquent d'être validées par le Parlement, tandis que les provinces fédérales prévoient de réduire les aides sociales accordées aux réfugiés.

En tant que dernier pays escale avant l'Allemagne, l'Autriche a enregistré environ 800 000 traversées de ses frontières en 2015. Par ailleurs, 88 151 demandes d'asile ont été enregistrées en Autriche en 2015, soit une augmentation de 214% par rapport à l'année précédente. L'ampleur des arrivées et des demandes semble avoir exposé et exacerbé les lacunes profondes du système d'asile autrichien. Les difficultés d'accès à la procédure d'asile et les procédures complexes liées à l'enregistrement de la demande ainsi que les questions d'accès à l'hébergement, sans oublier l'application du Règlement Dublin III, placent de nombreux demandeurs d'asile dans une situation de précarité juridique, et augmentent les risques de dénuement.

La réforme du système d'asile de 2014 prévoyait la création d'une nouvelle base de données sur l'asile. Cependant, près de deux ans plus tard, celle-ci n'est toujours pas opérationnelle. Il n'existe quasiment aucune information statistique sur le nombre de demandes en instance, les décisions et les taux de reconnaissance.[108] A ce jour, l'Agence fédérale pour l'immigration et l'asile *(BFA : Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl)*, autorité en charge du traitement des demandes d'asile, n'a publié qu'une courte note sur les statistiques de 2015.[109] D'après le BFA, « 36 227 décisions en matière d'asile » ont été émises en 2015. Ce chiffre concerne les « décisions relatives aux

108 — Voir ministère de l'Intérieur, Asylwesen, Statistiken.
109 — BFA, Jahresbilanz 2014.

statuts », mais aucun détail n'a été fourni permettant de distinguer le nombre de décisions octroyant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, du nombre de rejets. Concernant la procédure Dublin, des chiffres précis ont été communiqués : 1 378 demandeurs d'asile ont été transférés vers un autre État membre responsable afin que ce dernier examine leur demande.[110]

Le processus de restructuration institutionnel de 2014, les amendements à la loi asile en juillet 2015, la création de l'Agence fédérale pour l'immigration et l'asile (BFA) et de la Cour fédérale administrative (« *Bundesverwaltungsgericht* » ou BVwG), organe compétent pour évaluer un recours introduit contre une décision du BFA, ont eu d'importantes répercussions. Les demandeurs d'asile doivent faire face à des délais importants pour le traitement de leur demande. Par ailleurs, les demandeurs sont désormais confrontés à de sérieuses difficultés pour enregistrer leur demande. Au lieu de demander l'asile dans l'un des trois centres de premier accueil, les demandeurs doivent le faire dans un poste de police avant d'être redirigés vers un centre de répartition ou un centre de premier accueil. Cette nouvelle procédure a été introduite parce que le centre de premier accueil au sud de Vienne, le Traiskirchen, était extrêmement surchargé, et que les conditions de vie y ont été qualifiées d'inhumaines par plusieurs ONG.[111] Le nouveau système de centres de répartition dans chaque province fédérale ainsi que la possibilité pour le ministère de l'Intérieur d'ouvrir des centres d'accueil dans les provinces qui ne mettent pas à disposition assez de places, avaient pour objet de résoudre le manque permanent de places d'accueil que les provinces ont l'obligation de fournir.

A la fin de l'année 2015, la situation intolérable dans le centre de premier accueil Traiskirchen s'est améliorée, du fait de la diminution du nombre de demandeurs d'asile y résidant, de l'amélioration

110 — *Ibid.*
111 — En particulier, Amnesty International et Médecins sans frontières.

des conditions sanitaires, de l'alimentation, de l'accompagnement psycho-social et du suivi spécifique des mineurs non accompagnés. Cependant, le centre reste tout de même débordé puisqu'environ 2 300 demandeurs d'asile – au lieu des 1 500 autorisés – s'y trouvaient encore. De nombreux hébergements provisoires ont été créés durant les six derniers mois de l'année, la plupart étant destinés à loger les personnes exilées en transit.

■ La pratique du droit d'asile en Allemagne

par Anita Balidemaj, Harpreet Cholia et Timmo Scherenberg, Conseil pour les réfugiés de Hesse[112] *(Allemagne)*

Plus de 440 000 primo-demandeurs d'asile[113] ont été enregistrés en Allemagne en 2015 – un chiffre qui dépasse le précédent record atteint au début des années 90. De plus, des centaines de milliers de personnes attendent toujours de demander l'asile en Allemagne, alors que les autorités demeurent débordées. En comparaison avec les années précédentes, 173 000 demandes d'asile ont été introduites en 2014, et les chiffres étaient encore plus faibles en 2010 avec 41 000 demandes enregistrées.

Alors qu'un nombre croissant de réfugiés demeurait bloqué à la frontière hongroise, l'Allemagne et l'Autriche ont décidé d'autoriser l'entrée des réfugiés en septembre 2015. L'arrivée d'un grand nombre de demandeurs d'asile a provoqué une forte volonté « d'aider » au sein de la population locale. Sans cet engagement citoyen, les autorités auraient été incapables de répondre aux demandes de logement et d'aides sociales des nouveaux arrivants.

112 — Le Conseil pour les réfugiés de Hesse est une organisation qui travaille sur la totalité du territoire du Land de Hesse et qui se consacre à la reconnaissance des droits des réfugiés et à l'amélioration de leurs conditions de vie. Le Conseil travaille en collaboration avec différentes entreprises, organisations et individus déterminés à œuvrer au service des migrants et réfugiés. Créée en 1991, c'est une organisation qui collabore avec différentes institutions politiques et groupes de personnes travaillant solidairement avec les réfugiés et migrants. Le Conseil pour les réfugiés de Hesse est une organisation indépendante des partis politiques et des églises. Elle est financée par des cotisations de membres, des dons et du financement de projet. Site Internet : http://fluechtlingsrat-hessen.de

113 — On entend par « primo-demandeur d'asile » toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale.

Dans chaque ville et district, de nombreux hébergements d'urgence et logements temporaires ont été mis en place, par exemple dans des vieux supermarchés, des gymnases et baraquements militaires inutilisés, où un grand nombre de bénévoles ont été mobilisés. Toutefois, dans le même temps, le nombre d'attaques racistes est monté en flèche et les partis populistes de droite se sont fortement implantés dans de nombreuses régions en Allemagne, comme l'ont démontré les élections régionales de mars 2016.

Au plan politique aussi, une volonté d'agir s'est manifestée, et de nouvelles lois ont été rapidement adoptées. A certains égards, ces nouvelles lois ont amélioré les mesures d'intégration, mais elles ont surtout eu un impact négatif et ont mené à des restrictions au sein des procédures relatives à l'asile. Entre août 2015 et mars 2016, six paquets législatifs ont été adoptés et deux autres devraient être entérinés au cours du premier semestre 2016. En particulier, la liste des dits « pays d'origine sûrs » (« *Sichere Herkunftsländer* ») a été considérablement rallongée, jusqu'à inclure tous les États des Balkans occidentaux, dont le Kosovo, un État où des troupes allemandes sont encore déployées. Bientôt certains États de l'Afrique du Nord seront rajoutés à cette liste. D'après les autorités, les personnes considérées comme provenant des « pays d'origine sûrs » ne sont pas légitimes à demander l'asile. Par ailleurs, les prestations sociales sont revues à la baisse, des interdictions d'employer et des restrictions en matière de choix de lieu de résidence ont été mises en place.

Plusieurs procédures légales sont par ailleurs devenues plus strictes. Les autorités locales ne sont plus autorisées à annoncer les dates d'expulsion, et empêcher les expulsions pour des raisons de santé est devenu plus difficile. De plus, la réunification familiale pour les réfugiés bénéficiant de la protection subsidiaire a été suspendue pendant deux ans. En 2015, seulement 0,6% des bénéficiaires d'une protection internationale entraient dans le cadre de la protection subsidiaire. Au contraire, peu après la modification

de la loi en mars 2016, de nombreux réfugiés syriens n'ont plus obtenu le statut de réfugié relatif à la Convention de Genève, mais le statut conféré par la protection subsidiaire, ce qui les prive du droit de faire venir en Allemagne les membres de leur famille résidant dans leur pays d'origine ou dans les camps de réfugiés des pays voisins. Cela a des effets catastrophiques, puisque davantage de femmes et d'enfants entreprendront des traversées dangereuses de la mer. En outre, depuis la fermeture de la route des Balkans en mars 2016 et l'accord avec la Turquie, le nombre des nouvelles arrivées en Allemagne a pu être considérablement réduit, mais à quel prix ?

■ La pratique du droit d'asile en Hongrie

par Gábor Gyulai, directeur du programme asile au Comité Helsinki Hongrois[114]

La « crise des réfugiés » de 2015 a exposé le soit disant Régime d'asile européen commun (RAEC) à un test de résistance sans précédent. Toutefois, nulle part ailleurs qu'en Hongrie les conséquences n'ont probablement été aussi dévastatrices.

En 2015, la Hongrie a enregistré plus de 177 000 demandes d'asile. Ainsi, durant la plus grande partie de l'année, la Hongrie a été le principal point d'entrée dans l'Union européenne (UE). La majorité des demandeurs d'asile provenaient des pires zones de conflit du monde, à savoir la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan et avaient fui la torture, la violence et la terreur. Cette augmentation sans précédent du nombre d'arrivées de réfugiés a formé un cocktail explosif avec, d'un côté, le niveau élevé de xénophobie qui existe traditionnellement au sein de la société hongroise, et de l'autre côté, la popularité en baisse du gouvernement populiste de droite de Viktor Orbán, dès la fin de l'année 2014.

114 — Le Comité Helsinki Hongrois est l'unique organisation offrant une assistance juridique gratuite aux demandeurs d'asile en Hongrie depuis 1998.

A la recherche d'un nouveau sujet pour détourner l'attention du public de problématiques de plus en plus gênantes, le gouvernement a lancé en février une campagne publique de propagande xénophobe, incluant des affiches publiques exhibant des messages ouvertement « anti-étrangers », la production quotidienne par les médias contrôlés par l'État d'articles d'information ciblés, ainsi qu'une prétendue « consultation nationale sur l'immigration et le terrorisme », qui a même été condamnée par le Parlement européen.

En parallèle, jusqu'au mois de septembre 2015, le gouvernement avait démantelé le système d'asile hongrois via un nombre important d'amendements législatifs et de mesures administratives, tels que :

- La fermeture complète de la frontière avec la Serbie et la Croatie à l'aide d'une clôture, conjointement à l'adoption d'une politique interdisant l'accès à de nombreux réfugiés souhaitant demander l'asile à la frontière ;
- L'introduction de règles procédurales iniques ainsi que de nouvelles procédures d'admissibilité, accélérées et à la frontière, prévoyant des délais excessivement courts ;
- La suppression de garanties essentielles telles qu'un recours juridictionnel efficace contre les décisions prises en première instance ;
- La qualification de la Serbie comme « pays tiers sûr » pour les demandeurs d'asile – malgré les directives claires du HCR et de la Cour suprême hongroise – qui permet d'autoriser le rejet de la plupart des demandes d'asile, sans même évaluer leur fond ;
- L'application d'une politique de rétention sévère, qui inclut la rétention arbitraire dans les « zones de transit » à la frontière ;
- Le refus d'offrir des conditions de vie humaines et de répondre aux besoins élémentaires des demandeurs d'asile qui ne sont pas placés en rétention, obligeant des milliers d'entre eux à vivre sans abri à Budapest durant l'été 2015 ;
- Une criminalisation massive de la traversée irrégulière de la clôture frontalière.

Par conséquent, même les personnes en réel besoin de protection n'ont pas pu avoir accès à une procédure d'asile adéquate et à la possibilité d'obtenir cette protection, ce qui constitue une violation fondamentale du droit international et du droit de l'Union européenne et a amené la Commission européenne à lancer une procédure d'infraction en décembre 2015.

A la fin de l'année 2015, le nombre des demandeurs d'asile a radicalement chuté (seuls 600 demandeurs sont arrivés en Hongrie les deux derniers mois de l'année), l'itinéraire de la « route des Balkans » s'étant déplacé vers la Croatie et la Slovénie. Dans le même temps, le nombre de demandeurs d'asile placés en rétention a commencé – pour la première fois dans l'histoire du pays – à systématiquement dépasser celui des demandeurs d'asile placés dans les centres d'accueil ouverts. Mais la baisse brutale des arrivées de réfugiés n'a pas duré : en mars 2016 plus de 4 500 demandeurs d'asile sont parvenus à entrer sur le territoire, principalement par la clôture frontalière entre la Serbie et la Hongrie, ce qui démontre que les barrières physiques ne peuvent que temporairement détourner, mais jamais arrêter la migration forcée.

Jusqu'ici, aucun État européen n'a jamais volontairement détruit ainsi un système d'asile en place. De plus, les mesures anti-réfugiés font partie d'un « paquet » plus large, elles doivent être interprétées dans le contexte des tentatives du gouvernement hongrois de démanteler les garanties de l'État de droit ainsi que les voix indépendantes des citoyens, de la justice et des médias depuis 2010. La réponse hongroise à la « crise des réfugiés » n'est pas seulement dangereuse parce que le gouvernement – appartenant officiellement au courant conservateur de la politique européenne – a commencé à faire usage de messages et de terminologies que les partis d'extrême droite de l'Europe de l'ouest les plus opposés à l'immigration n'oseraient employer ; mais cela montre aussi à quel point en pratique l'Union est incapable de défendre ses propres valeurs contre la montée du populisme et la violation des valeurs démocratiques de base.

■ La pratique du droit d'asile en Suède[115]

162 450 demandes d'asile (réexamens inclus) ont été introduites en Suède en 2015, soit deux fois plus que l'année précédente. 31% par des ressortissants syriens (soit 51 310 demandes), 25% par des Afghans (41 445) et 13% par des Irakiens (20 780).

Alors que la Suède avait jusqu'ici opté pour une politique d'accueil et d'ouverture envers les réfugiés, l'Office national des migrations suédois, dépassé par le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés à prendre en charge, s'est alarmé de la situation fin 2015 et a appelé le gouvernement suédois à réagir.

En effet, le modèle d'hébergement des demandeurs d'asile en Suède repose depuis des dizaines d'années sur un principe de solidarité territoriale, incitant toutes les municipalités à offrir des places d'accueil aux demandeurs d'asile dans des centres dédiés ou des appartements privés. Cependant, depuis octobre 2015, les demandeurs d'asile ont progressivement dû être placés dans des campings et des hôtels, puis dans des « abris municipaux d'évacuation » qui, en pratique, prennent la forme de gymnases ou d'écoles désaffectées transformés en dortoirs, faute de places disponibles dans les hébergements classiques du dispositif d'accueil. Néanmoins, ces places sont elles aussi devenues rares, et l'Office des migrations a confirmé qu'il n'avait plus les moyens d'héberger tous les demandeurs d'asile. La plupart des nouveaux arrivants durant les dernières semaines de l'année ont dû passer plusieurs nuits dans des abris de fortune, ou sous des tentes. Le peu de places que l'Office est parvenu à obtenir a été réservé en priorité aux familles et aux mineurs isolés ayant introduit une demande d'asile. Ces derniers, plus de 35 369 en 2015, soit 400% de plus par rapport à 2014, sont principalement originaires d'Afghanistan (66%) et de la corne de l'Afrique.

115 — Les informations présentées dans cette section sont en partie issues du rapport AIDA sur la Suède rédigé par George Joseph, directeur de Caritas Suède (mis à jour en décembre 2015) et du site internet de l'Office national des migrations suédois.

Face à cette situation exceptionnelle, la Suède a rétabli les contrôles à ses frontières en novembre 2015. De plus, le 24 novembre 2015 le gouvernement a présenté des mesures visant à « *amener les migrants à demander l'asile dans d'autres pays* ». Elles prévoient, entre autres, la réduction de la durée de validité des titres de séjour pour les réfugiés à 3 ans (au lieu d'une durée indéterminée) sauf pour ceux admis dans le cadre des accords de réinstallation et pour les mineurs et les familles ayant introduit une demande avant le 24 novembre 2015. La réunification familiale devrait également être restreinte aux membres de famille « immédiats » des réfugiés (mari, épouse, conjoint enregistré, conjoint de fait et enfant). Au 31 mars 2016, ces mesures – annoncées comme temporaires – n'avaient pas encore été validées par le Parlement.[116] Début 2016, la Suède a annoncé qu'elle se préparait à éloigner jusqu'à 80 000 demandeurs d'asile déboutés arrivés en 2015. Malgré ces difficultés, la Suède est parvenue à maintenir un système d'asile globalement protecteur, illustré notamment par le taux d'octroi d'une protection internationale s'établissant à 72% en première instance.

116 — Communiqué des services du Gouvernement suédois *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception*, version modifiée, 11 février 2016.

5 • Jurisprudence européenne relative à l'asile en 2015

Alors que les flux migratoires en direction de l'Europe ont pris encore de l'ampleur en 2015, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a fait preuve d'une forte mobilisation sur les questions de l'asile, jusqu'à rendre des arrêts inédits et dont les répercussions sur les politiques nationales pourraient être importantes. Parallèlement, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est attachée à préciser des dispositions clés du règlement Dublin III. Les deux Cours se sont principalement concentrées sur les problématiques de renvois et de transferts des demandeurs d'asile, mais aussi sur des cas d'exposition à des situations de dénuement extrême.

Interprétation du règlement Dublin III

Les transferts Dublin vers l'Italie ne sont pas synonymes de risques de traitements inhumains ou dégradants

Si dans son arrêt *Tarakhel c. Suisse*[117] la CEDH a ouvert la voie à la suspension de certains transferts Dublin vers l'Italie, elle rappelle dans trois arrêts qu'une telle suspension ne relève pas tant de la situation du système d'asile en Italie que des circonstances individuelles dans lesquelles se trouvent le ou les requérant(s). Cette précision est d'une importance cruciale car elle empêche toute transposition de l'arrêt *M.S.S c. Grèce*[118] à l'Italie.

117 — CEDH, *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014 (requête n° 29217/12).
118 — CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 Janvier 2011 (requête n° 30696/09), confirmé depuis par CEDH, *Amadou c. Grèce*, 4 février 2015 (requête n°37991/11).

Dans *A.M.E c. Pays-Bas*[119], le requérant, de nationalité somalienne, a introduit une demande d'asile aux Pays-Bas après être passé par l'Italie où ses empreintes ont été enregistrées. Les Pays-Bas ont demandé à ce qu'il soit repris en charge par l'Italie. Les griefs portés devant la Cour étaient, notamment, le risque de traitements inhumains ou dégradants en Italie (article 3) ainsi que la crainte d'être immédiatement renvoyé en Somalie par les autorités italiennes et ce, sans un examen approprié de sa demande d'asile. La Cour juge la requête irrecevable estimant que, contrairement au cas de la famille Tarakhel, le requérant est un jeune homme, déclaré majeur et sans enfant à charge, et que le système d'asile et les conditions d'accueil et de rétention en Italie ne sont pas critiquables au point de suspendre tous les transferts Dublin.

L'affaire *A.S. c. Suisse*[120] concerne le transfert Dublin vers l'Italie d'un Syrien souffrant de problèmes de santé qui réside en Suisse avec ses sœurs. D'après le requérant, son renvoi vers l'Italie l'exposerait à des risques de traitements inhumains ou dégradants (article 3) et emporterait violation du respect de sa vie privée et familiale (article 8). La Cour juge la requête irrecevable au motif que le traitement médical du requérant est disponible en Italie, et que les notions de « vie familiale » et de « dépendance » ne peuvent s'appliquer que lorsque les liens de vie familiale existent déjà dans le pays d'origine et que des éléments additionnels relatifs à la dépendance sont avérés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, dans l'affaire *Z.H et R.H c. Suisse*[121], la Cour valide également un transfert Dublin vers l'Italie, en précisant que les États ne sont en aucun cas obligés de reconnaître le mariage d'un mineur. En l'espèce, Mme Z.H et M. R.H, de nationalité afghane, se sont mariés en Iran alors que Mme Z.H était âgée de 14 ans et M. R.H de 18 ans. Après avoir transité par l'Italie, ils se sont présentés

119 — CEDH, *A.M.E c. Pays-Bas*, 13 janvier 2015 (requête n° 51428/10).
120 — CEDH, *A.S. c. Suisse*, 30 juin 2015 (requête n°39350/13).
121 — CEDH, *Z.H et R.H c. Suisse*, 8 décembre 2015 (requête n°60119/12).

aux autorités suisses en tant que couple marié pour y introduire une demande d'asile conjointe. Celle-ci a été rejetée car la Suisse n'a pas reconnu leur mariage. M. R.H a ensuite été renvoyé en Italie en application du règlement Dublin tandis que Mme Z.H, encore mineure, est restée en Suisse. Les requérants ont saisi la CEDH, alléguant que le renvoi de M. R.H vers l'Italie emportait violation du droit au respect de leur vie familiale. D'après la Cour, la Suisse n'avait aucune obligation de leur reconnaître un tel droit, car elle pouvait parfaitement, en accord avec sa législation, ne pas reconnaître leur mariage.

Un demandeur d'asile transféré sous Dublin peut être renvoyé vers un pays tiers sûr

En réponse à une question préjudicielle[122] introduite par le tribunal administratif et du travail de Debrecen (Hongrie), la CJUE s'est prononcée sur la possibilité pour un État déclaré « responsable » au sens du règlement de renvoyer un demandeur d'asile vers un pays tiers sûr.

M. Mirza, ressortissant pakistanais, est entré de manière irrégulière sur le territoire hongrois depuis la Serbie en août 2015 et y a demandé l'asile, avant de quitter le pays. Les autorités hongroises ont alors clôturé la procédure d'asile pour retrait implicite de sa demande. M. Mirza a ensuite été interpellé en République tchèque et a été renvoyé en Hongrie en application du règlement Dublin III. Il y a introduit une deuxième demande d'asile et a été placé en rétention. Sa demande a été considérée comme irrecevable au motif que la République de Serbie constituait un pays tiers sûr[123] à son égard. La CJUE a estimé qu'un État membre, après avoir admis être responsable de la reprise en charge de la procédure d'asile

122 — CJUE, 17 mars 2016 C-695/15 PPU.
123 — La Serbie est considérée comme pays tiers sûr par la Hongrie depuis août 2015.

d'un demandeur, pouvait renvoyer ce dernier vers un pays tiers sûr lorsque le demandeur a quitté cet État membre avant qu'une décision sur sa première demande de protection internationale n'ait été prise sur le fond. Ce renvoi est possible y compris dans l'hypothèse où l'État procédant au transfert n'a pas été informé de la réglementation de l'État responsable relative à l'envoi des demandeurs vers des pays tiers sûrs ni de la pratique de ses autorités compétentes en la matière. Enfin, la Cour souligne qu'en cas de reprise en charge d'un demandeur d'asile, le règlement Dublin III n'impose pas que la procédure d'examen de la demande de celui-ci soit reprise au stade où elle avait été interrompue.

Retour : interprétations de la CEDH

Risques de traitements inhumains et dégradants avérés en cas de renvoi vers la Syrie, réfutés en cas de renvoi vers l'Irak

Alors que la Syrie et l'Irak constituaient – avec l'Afghanistan – les principaux pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'UE en 2015[124], la CEDH se prononce sur les risques de traitements inhumains ou dégradants dans le cas de renvoi vers ces deux pays. Le 15 octobre 2015, la CEDH a rendu son premier jugement concernant le renvoi de demandeurs d'asile vers la Syrie. Dans *L.M et autres c. Russie*[125], la Cour estime que l'expulsion et le renvoi forcé de trois demandeurs d'asile originaires de Syrie vers leur pays d'origine entrainerait violation du droit à la vie (article 2) et un risque certain de torture ou de traitements inhumains ou

124 — Voir *supra* dans ce chapitre : Panorama statistique de l'asile en Europe.
125 — CEDH, *L.M et autres c. Russie*, 15 octobre 2015 (requêtes n° 40081/14, 40088/14 et 40127/14).

dégradants (article 3). En l'espèce, les requérants, deux Syriens et un Palestinien apatride résidant en Syrie, avaient été arrêtés en 2014 en Russie pour travail illégal avant d'introduire une demande d'asile, au motif qu'ils craignaient pour leur vie en cas de retour en Syrie. Ils ont cependant été déboutés et fait l'objet d'une mesure d'éloignement. La Cour condamne la Russie, soulignant qu'une telle affaire est inédite puisque les États partis à la Convention ont tous pour pratique de ne pas conduire de retours forcés vers la Syrie.

Au contraire, dans l'affaire *J.K et autres c. Suède*[126] la Cour estime que dans le cas de leur renvoi en Irak, les requérants ne risquent pas d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. En l'espèce, la famille tenait un commerce à Bagdad dont les clients étaient majoritairement américains. Elle a fait l'objet de menaces, d'actes d'intimidations et de violences de la part de combattants d'Al-Qaïda, qui ont assassiné un enfant de la famille. Le père, la mère et leur fils ont fui vers la Suède en 2010 mais ont été déboutés de leur demande d'asile. Dans son arrêt, la Cour considère que bien que la situation de violence générale en Irak se soit significativement dégradée, elle n'est pas « suffisamment grave » pour empêcher que la famille n'y soit renvoyée. Elle estime aussi qu'en cas de menaces en Irak, la famille pourrait demander la protection des autorités irakiennes. Deux juges ont émis une opinion dissidente. Les requérants ont introduit un recours devant la Grande Chambre.

126 — CEDH, *J.K. c. Suède*, 4 juin 2015 (requête n°59166/12).

Exposer un migrant à une situation de dénuement extrême équivaut à un risque de traitement inhumain et dégradant

Le 7 juillet 2015, la CEDH a condamné la Belgique pour avoir exposé une famille de demandeurs d'asile déboutés à une situation de dénuement extrême, suite à son éviction d'un centre d'hébergement. Dans l'affaire *V.M. c. Belgique*[127], une famille de sept ressortissants serbes, d'origine Rom, et demandeurs d'asile en Belgique ont été privés des moyens de subsistance élémentaires et contraints de retourner dans leur pays d'origine suite à un ordre de quitter le territoire belge et malgré les recours intentés à l'encontre de cette mesure. En conséquence, leur fille aînée, handicapée moteur et cérébrale depuis la naissance, est décédée. La Cour estime que les autorités belges n'ont pas dûment pris en compte la vulnérabilité des requérants, restés quatre semaines dans des conditions de dénuement extrême, et qu'elle les a en conséquence exposés à un traitement dégradant, quand bien même le réseau d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique était saturé. En outre, l'absence d'effet suspensif du recours contre la mesure d'expulsion à leur encontre a entraîné pour les requérants la fin de toute aide matérielle et les a contraints à retourner vers leur pays d'origine, sans que leur crainte d'être exposés à des traitements inhumains ou dégradants n'ait été examinée. Malgré le décès d'un enfant, la Cour ne conclut pas à une violation du droit à la vie (article 2).

Confirmant que des mauvaises conditions d'accueil peuvent amener à une situation de traitement inhumain ou dégradant, la Cour

127 — CEDH, *V.M. c. Belgique*, 7 juillet 2015 (requête n°60125/11).

condamne également la Grèce pour la deuxième fois après M.S.S pour n'avoir pas proposé une assistance matérielle ou un logement à un demandeur d'asile.[128]

La liberté de circulation inclut le droit de choisir son lieu de résidence

D'après la CJUE, une obligation de résidence ne peut être imposée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire que s'ils sont davantage confrontés à des difficultés d'intégration que les autres personnes non-citoyennes de l'UE qui résident légalement dans l'État membre ayant octroyé cette protection.

M. Ibrahim Alo et Mme Amira Osso sont des ressortissants syriens qui se sont rendus en Allemagne respectivement en 1998 et 2001 et qui se sont vu octroyer la protection subsidiaire. Les permis de séjour qui leur ont été délivrés ont été assortis d'une obligation d'établir respectivement leur lieu de résidence dans la ville d'Ahlen et dans la région de Hanovre – ce que les requérants ont contesté. D'après les autorités, cette mesure aurait pour objectif de réaliser une répartition appropriée de la charge de l'aide sociale publique entre les différentes institutions compétentes en la matière sur le territoire national, et de garantir une meilleure intégration de ces personnes. Par l'intermédiaire d'une demande de décision préjudicielle, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne si l'obligation de résidence était compatible avec la directive Qualification.

La CJUE[129] rappelle tout d'abord qu'aux termes de l'article 33 de ladite directive, les États membres doivent permettre aux bénéficiaires

128 — CEDH, *Amadou c. Grèce*, 4 février 2015 (requête n°37991/11).
129 — CJUE, C443/14 et C444/1, 1er mars 2016.

d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire. Une ambigüité réside dans le texte quant à la question de savoir si la liberté de circulation inclut la liberté de choisir son lieu de résidence. La Cour s'en réfère alors à l'article 26 (liberté de circulation) de la Convention de Genève de 1951 et juge qu'il est nécessaire de considérer que la liberté de mouvement inclut la liberté de circuler et le droit de choisir son lieu de résidence sur ce territoire. De plus, en application du même article de la Convention de Genève, la Cour considère que les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire ne peuvent pas, en principe, être soumis à un régime plus restrictif que celui applicable aux personnes non citoyennes de l'UE résidant légalement dans l'État membre concerné, en ce qui concerne le choix de leur résidence, et que celui applicable aux ressortissants de cet État, en ce qui concerne l'accès à l'aide sociale.

Enfin, si la Cour s'oppose en principe à l'imposition d'une obligation de résidence aux seuls bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire en vue de réaliser une répartition appropriée des charges liées aux prestations sociales – il s'agirait en effet d'une restriction à l'accès de ces bénéficiaires à la protection sociale – elle estime que la directive Qualification ne s'oppose pas à ce que les bénéficiaires de la protection subsidiaire soient soumis à une obligation de résidence en vue de promouvoir leur intégration, et ce, même si cette obligation ne s'applique pas à d'autres personnes non citoyennes de l'UE résidant légalement dans l'État membre. Elle estime qu'il appartient à l'Allemagne de vérifier si les bénéficiaires de la protection subsidiaire percevant l'aide sociale sont davantage confrontés à des difficultés d'intégration que les autres personnes non citoyennes de l'UE résidant légalement en Allemagne et percevant l'aide sociale.

chapitre trois
l'asile en france

Cours de français langue étrangère (FLE) au centre de transit de Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (Rhône). Novembre 2015 © Cécile Creiche pour Forum réfugiés-Cosi

L'année 2015 a été marquée par la réforme de l'asile, lancée par l'adoption de la loi du 29 juillet 2015 et complétée par une série de dispositions réglementaires.[130] Par ailleurs, le nombre de demandes d'asile a augmenté significativement pour atteindre un niveau record tandis que le taux de protection connaissait lui aussi une hausse importante. L'essentiel des dispositions de la réforme de l'asile étant entrées en vigueur le 1er novembre 2015, il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact sur l'exercice du droit d'asile en France. Malgré tout, ce nouveau contexte de l'asile en France a des conséquences déjà perceptibles sur l'ensemble des étapes de l'asile, de l'accès à la procédure à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en passant par l'accueil des demandeurs d'asile et l'instruction de leurs demandes.

1 • L'accès à la procédure

L'année 2015 constituait une transition entre l'ancien et le nouveau système d'asile, institué par une réforme qui modifie en profondeur le parcours d'accès à la procédure et redéfinit certains enjeux qui y sont liés. Malgré un niveau de demande d'asile au plus haut depuis 1989, la France demeure comparativement peu impactée par l'arrivée importante de réfugiés en Europe[131] : elle passe ainsi du 12ème au 14ème rang européen si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile à la population du pays.

130 — Une synthèse des principaux changements apportés par la réforme de l'asile est disponible en annexe 4.
131 — Sur l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

Panorama statistique de la demande d'asile en France

Une demande d'asile à un niveau record[132]

En 2015, 80 075 demandes de protection internationale ont été formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), ce qui constitue une hausse de 24% par rapport à 2014. La hausse est encore plus marquée (+31%) pour les premières demandes hors mineurs accompagnants (59 335), qui constituent le meilleur indicateur de la charge de travail de l'OFPRA – les mineurs accompagnants (15 133 / +9%) étant rattachés aux dossiers de leurs parents et les demandes de réexamen (5 607 / +2%) exigeant une instruction moins approfondie.

Les premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) se trouvent donc à un niveau jamais atteint à l'exception de l'année 1989, où 61 422 demandes avaient été enregistrées. L'explication principale à cette hausse réside dans un contexte exceptionnel de déplacements de population dans le monde[133], mais aussi en Europe.[134] Alors que le nombre de demandes d'asile était globalement similaire entre le premier semestre 2015 et la même période de 2014, une augmentation importante a été constatée à partir de l'été : entre janvier (3 218 premières demandes hors mineurs accompagnant) et décembre 2015 (7 401), le nombre de demandes mensuelles a plus que doublé (+130%). Bien que la France soit moins impactée que de nombreux pays de l'Union européenne (6ème pays en nombre de demandes, 14ème si l'on rapporte ce nombre à la population nationale),

132 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides, Rapport d'activité 2015). Les statistiques citées dans cette partie peuvent parfois différer légèrement des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2.
133 — Pour un panorama statistique de l'asile dans le monde, voir *supra* Chapitre 1.
134 — Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

l'augmentation importante des demandeurs syriens fait écho aux nombreuses arrivées en provenance de ce pays sur l'ensemble du continent. L'annulation du placement du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs à la fin de l'année 2014[135] pourrait par ailleurs expliquer la hausse importante des demandes des Kosovars[136].

OFPRA – Demandes de protection internationale 2014-2015

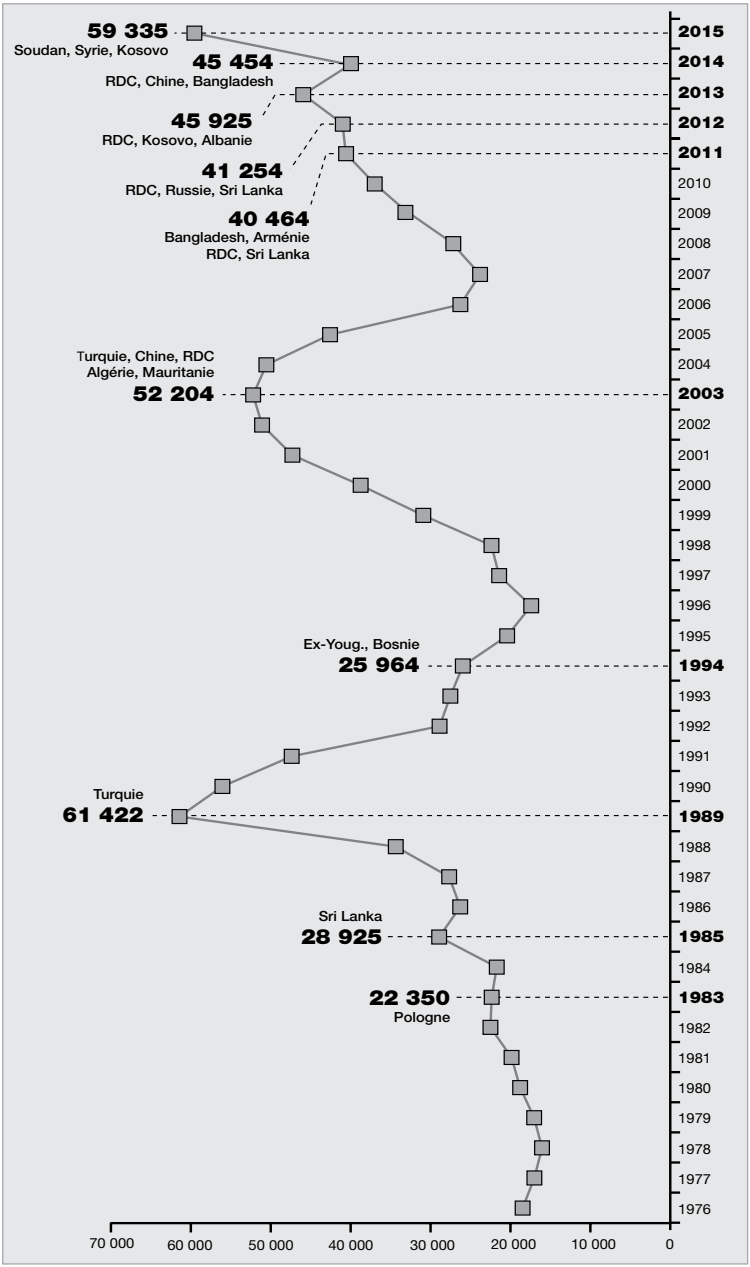
	A	B	C	A+B+C	A+B	A+C
	Premières demandes	Réexa-mens	Mineurs accompa-gnants	TOTAL Demandes d'asile	TOTAL Demandes d'asile hors mineurs accompagnants	TOTAL premières demandes (min.acc. inclus)
2014	45 454	5 498	13 859	**64 811**	50 952	59 313
2015	59 335	5 607	15 133	**80 075**	64 942	74 468
Évolution 2014-2015	+30,5%	+2,0%	+9,2%	**+23,6%**	+27,5%	+25,6%

Source : OFPRA

La part des femmes dans la demande d'asile est en légère baisse en 2015 (33,5%), après quelques années de stabilité (36,4% en 2014). Parmi les dix premiers pays d'origine des demandeurs, elles sont fortement représentées parmi les demandeurs en provenance de Chine (55%) – pays où les premières demandes formulées par des femmes sont les plus nombreuses (1 557), de République démocratique du Congo (51%), d'Albanie (44%), d'Irak (43%) et de Syrie (43%). Inversement, elles sont largement minoritaires parmi les demandeurs du Soudan (4,3%), d'Afghanistan (9%) et du Bangladesh (11%). L'âge moyen des demandeurs en 2015 est exactement le même que l'année précédente : 33,3 ans.

135 — Sur la liste des pays d'origine sûrs, voir *infra* dans cette partie.
136 — L'analyse des demandes d'asile par nationalité et par mois (Annexe 7 des Rapports d'activité OFPRA 2014 et 2015) fait en effet apparaître une hausse importante à partir de novembre 2014, qui coïncide avec la décision du Conseil d'État du 9 octobre 2014 annulant le placement du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs.

1976 - 2015 : Évolution du nombre des premières demandes d'asile*



* hors mineurs accompagnants et incluant les apatrides
Source : OFPRA

Le Soudan et la Syrie deviennent les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile

Le classement des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile a connu d'importantes modifications en 2015. Le Soudan devient pour la première fois le principal pays d'origine (5 091 premières demandes, hors mineurs accompagnants) alors qu'il n'était qu'en 8ème position l'année précédente. La hausse spectaculaire des demandes (+184%) déjà constatée en 2014 (+139%) s'explique par une situation toujours dégradée dans ce pays[137] et par les actions de l'État pour inciter les personnes en besoin de protection présentes à Calais à demander l'asile – où les Soudanais sont nombreux. Les primo-demandeurs originaires de Syrie constituent la deuxième nationalité (3 403, +64%). La forte augmentation des demandes constatées en 2014 (+136% par rapport à 2013) se poursuit donc et confirme l'arrivée de ces réfugiés – largement majoritaires dans la demande d'asile européenne – en France, cinq ans après le début du conflit dans ce pays.[138] Le Kosovo, qui était passé en 11ème position en 2014, apparait en troisième position des pays d'origine avec un nombre de primo-demandeurs (hors mineurs accompagnants) qui a presque doublé par rapport à l'année précédente (3 139 / + 97%) : le retrait de ce pays de la liste des pays d'origine sûrs en octobre 2014[139] constitue un élément d'explication à cette hausse.

La liste des 20 premiers pays d'origine est marquée par quatre changements : la Turquie (14ème pays d'origine en 2014), l'Arménie (16ème), la Géorgie (19ème) et la Côte d'Ivoire (20ème) sont remplacées par l'Irak (9ème, +254%), l'Afghanistan (10ème) – avec la hausse la plus marquée de la demande (+350%), l'Érythrée (15ème, +132%) et la Somalie (18ème, +83%).

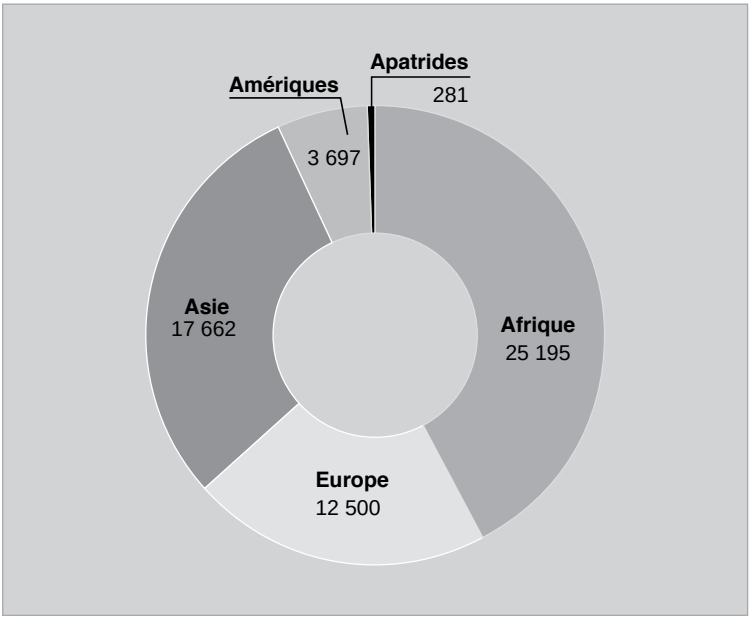
137 — Sur la situation au Soudan, voir *supra* Chapitre 1, Partie 2.
138 — Sur la situation en Syrie, voir *supra* Chapitre 1, Partie 2.
139 — CE, *Association Forum réfugiés-Cosi, Association Elena et autres*, 10 octobre 2014, n° 375474, 375920.

Principaux pays d'origine des primo-arrivants 2014 - 2015

Pays	1e demandes 2015 *(hors mineurs accompagnants)*	Total général *(incluant mineurs accompagnants et réexamens)*	1e demandes 2014 *(hors mineurs accompagnants)*	Évolution 2014 - 2015 1e demandes
Soudan	5 091	5 368	1 793	+183,9%
Syrie	3 403	5 136	2 072	+64,2%
Kosovo	3 139	5 225	1 594	+96,9%
Bangladesh	3 071	4 077	2 425	+26,6%
Haïti	3 049	3 306	1 730	+76,2%
Rép. Dém. Congo	2 937	4 253	3 782	-22,3%
Chine	2 815	3 037	2 497	+12,7%
Albanie	2 245	3 699	1 944	+15,5%
Irak	2 145	3 090	606	+254,0%
Afghanistan	2 122	2 500	472	+349,6%
Algérie	1 881	2 353	1 304	+44,2%
Russie	1 839	3 649	2 138	-14,0%
Pakistan	1 760	1 896	2 047	-14,0%
Guinée	1 668	2 266	1 612	+3,5%
Érythrée	1 410	1 545	607	+132,3%
Nigéria	1 322	1 722	1 067	+23,9%
Mali	1 305	1 581	1 151	+13,4%
Somalie	1 208	1 369	661	+82,8%
Ukraine	1 203	1 651	1 008	+19,3%
Sri Lanka	1 155	2 193	1 548	-25,4%
TOTAL top 20	***44 768***	***59 916***	***32 058***	***+39,6%***
TOTAL général	***59 335***	***80 075***	***45 454***	***+30,5%***

Source : OFPRA

Répartition des premières demandes de protection* par continent en 2015



*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Un déséquilibre régional qui perdure

L'Ile-de-France demeure la région où se concentre l'essentiel des demandeurs d'asile en France : comme l'année précédente, 42% des premières demandes d'asile au niveau national y sont enregistrées (24 870). La part des demandes nationales reste également identique en région Rhône-Alpes (8%), qui arrive en seconde position (4 482). Ile-de-France et Rhône-Alpes continuent ainsi à représenter la moitié des demandes enregistrées en France. Les principales régions d'arrivée sont ensuite les Pays de la Loire (4%), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (4%) et la Lorraine (3%). Près de 7% des demandes sont enregistrées dans les départements d'outre-mer où les demandes ont augmenté de 47%. Les plus fortes

progressions concernent par ailleurs le Nord-Pas-de-Calais (+98%) – avec les situations spécifiques de Calais et Grande-Synthe où l'État a mis en place des actions visant à inciter les personnes en errance à demander l'asile en France, la Franche-Comté (+57%) et l'Auvergne (+42%).[140] Une hausse des demandes est constatée dans toutes les régions à l'exception de la Lorraine (-7%). Les trois premiers départements d'arrivée restent inchangés : Paris (10 523 premières demandes), Seine-Saint-Denis (5 053), Rhône (2 750). Les demandes sont également élevées dans le Pas-de-Calais (2 127), cette préfecture étant compétente depuis octobre 2014 pour enregistrer les demandes des étrangers se trouvant à Calais.[141]

Les demandes de protection internationale* dans les régions françaises 2014-2015

Région	2014	2015	Évolution 2014-2015	% des demandes nationales (2015)
Alsace	1 494	**1 901**	+27%	3,2%
Aquitaine	1 221	**1 647**	+35%	2,8%
Auvergne	307	**436**	+42%	0,7%
Basse Normandie	1 004	**1 072**	+7%	1,8%
Bourgogne	666	**680**	+2%	1,2%
Bretagne	908	**1 063**	+17%	1,8%
Centre	1 326	**1 437**	+8%	2,4%
Champagne-Ardenne	466	**617**	+32%	1,0%
Corse	3	**8**	+167%	0,01%
Franche Comté	545	**857**	+57%	1,5%
Haute Normandie	674	**848**	+26%	1,4%
Ile-de-France	19 098	**24 870**	+30%	42,1%
Languedoc Roussillon	590	**763**	+29%	1,3%
Limousin	219	**246**	+12%	0,4%
Lorraine	2 091	**1 937**	-7%	3,3%

140 — La Corse a également connu une évolution importante (+167%) mais peu significative au regard du faible nombre de demandes (3 en 2014, 8 en 2015).
141 — Arrêté du 25 septembre 2014 modifiant l'arrêté du 6 mai 2010 portant régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Nord-Pas-de-Calais. NOR : INTV1422905A.

Midi Pyrénées	980	**1 376**	+40%	2,3%
Nord-Pas-de-Calais	1 783	**3 529**	+98%	6%
Pays de la Loire	1 838	**2 356**	+28%	4,0%
Picardie	701	**718**	+2%	1,2%
Poitou-Charentes	401	**538**	+34%	0,9%
Provence-Alpes-Côte D'azur	1 801	**2 402**	+33%	4,0%
Rhône-Alpes	3 632	**4 482**	+23%	7,6%
Dom	2 665	**3 915**	+47%	6,6%
Départements Non Renseignés	769	**1 181**		2,0%
TOTAL	**45 182**	**59 054**	**+30,7%**	**100%**

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

La demande d'asile outre-mer poursuit sa hausse

La hausse de la demande d'asile outre-mer, spectaculaire en 2014 dans un contexte de baisse au niveau national (+26%), s'accroît en 2015 (+47%). En Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion, en Nouvelle Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, 3 915 premières demandes (hors mineurs accompagnants) ont été enregistrées. La hausse la plus importante est constatée en Guyane (+159%). A l'inverse, la demande est en forte baisse à Mayotte (-39%).

Les ressortissants d'Haïti représentent l'essentiel des demandeurs en Martinique (plus de 90% des premières demandes), en Guadeloupe (82,4%) et en Guyane (79,8%). A Mayotte, les demandeurs sont essentiellement originaires des Comores (69,3%), de RDC (10,8%), du Rwanda (7,7%) et de Madagascar (2,8%).

La demande d'asile outre-mer 2014-2015*

Département	2014	2015	Évolution 2014-2015
Guadeloupe	904	**876**	-3%
Guyane	969	**2 511**	+159,1%
Martinique	293	**207**	-29,4%
Mayotte	579	**352**	-39,2%
Réunion, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon	6	**10**	+66,7%
TOTAL	**2749**	**3956**	**+43,9%**

* Premières demandes hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Une légère hausse des demandes de réexamen

L'OFPRA a enregistré 5 607 demandes de réexamen en 2015. Ces demandes sont en hausse de près de 2% par rapport à 2014, alors qu'une hausse de 5% avait déjà été constatée l'année précédente. La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est cependant en baisse, à 7% (contre 8,5% en 2014). Les trois premiers pays d'origine des demandeurs qui sollicitent un réexamen demeurent identiques : Bangladesh (12,8% des réexamens), Russie (11,6%) et Sri Lanka (10%).

Des procédures prioritaires qui demeurent à un niveau élevé

La réforme de l'asile a entraîné une suppression des procédures prioritaires, qui sont remplacées par des procédures « accélérées » depuis le 1er novembre 2015.[142] Les conséquences sont moindres puisque les droits au séjour, aux conditions matérielles d'accueil et

142 — Les principales modifications législatives et réglementaires entraînées par la réforme de l'asile figurent en Annexe 4.

à un recours suspensif sont garantis pour tous les demandeurs. La principale conséquence d'un placement en procédure accélérée porte sur l'instruction de la demande, les textes prévoyant un examen plus rapide à l'OFPRA (15 jours) comme à la CNDA (5 semaines à juge unique). Les hypothèses permettant de placer une demande sous cette nouvelle procédure accélérée sont élargies. Dans ce contexte il est inquiétant de constater que les procédures prioritaires/accélérées, demeurent à un niveau élevé en 2015.

Alors que l'année 2014 avait été marquée par une part importante des procédures prioritaires dans la demande globale (33,4%), cette tendance se poursuit en 2015 avec 28,4% des demandes (réexamens inclus) traitées en procédures prioritaires ou accélérées (depuis le 1er novembre 2015). Il s'agit généralement de demandeurs originaires de « pays d'origine sûrs » (15,1% des procédures prioritaires concernent des Albanais, 6% des Arméniens et 5,2% des Géorgiens) ou dont il est considéré qu'ils ont volontairement rendu la lecture de leurs empreintes digitales inexploitables (les demandeurs Soudanais – 12,7% des procédures prioritaires – ou Somaliens – 5,7% – entrent généralement dans cette situation). La part des demandes formulées en rétention parmi les procédures prioritaires est de 6,5% (7,4% en 2014).

L'application du règlement Dublin

En 2015, la France a adressé 11 657 demandes de reprise en charge au titre du règlement Dublin III, en hausse importante par rapport à 2013 (+136%). 67% de ces demandes (7 817) ont reçu un accord de la part des États sollicités. Le taux de transfert – qui représente la part de demandeurs effectivement pris en charge par un autre État ayant donné son accord – est de 6,7%. Seule une demande de transfert sur quinze est donc mise en œuvre. Cela s'explique notamment par la fuite de nombreux demandeurs, qui préfèrent renoncer à cette démarche plutôt que d'être transférés dans un autre État.[143]

143 — Les statistiques 2014, fournies à l'occasion de l'étude d'impact du projet de loi sur l'asile, indiquaient un taux de « délais de transfert prolongés » qui correspond à des cas de fuite, pour 53,2% des cas au premier semestre 2014. Les statistiques 2015 sur ce sujet n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2015

	2014	2015	Évolution 2014-2015
Demandes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	+135,6%
Accords	3 281	7 817	+138,3%
Transferts	470	525	+11,7%

Source : Eurostat

La demande d'asile des mineurs isolés étrangers toujours faible

L'OFPRA a enregistré 321 demandes de mineurs isolés en 2015. L'évolution est à la hausse par rapport à l'année précédente (+17,6%) mais l'année 2014 constituait le plus bas niveau constaté depuis 2000 (273 demandes). Si l'on rapporte ce nombre de demandes au nombre total de demandes, le pourcentage particulièrement faible de 0,54% se rapproche de celui de l'année 2000 (0,53%).

2000 - 2015 : Évolution du nombre des demandes d'asile de mineurs isolés étrangers

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de demandes MIE	204	371	845	949	1221	735
Nombre total de demandes*	38 747	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578
Part des demandes de MIE	0,53%	0,78%	1,65%	1,82%	2,42%	1,73%

* Premières demandes hors mineurs accompagnants et hors rééxamens.
Sources : OFPRA, IGAS (rapport 2005), A. Etiemble.

Alors que le ministère de la Justice a recensé 5 990 mineurs isolés étrangers ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année 2015[144], seuls 5% d'entre eux auraient donc entamé une démarche de demande d'asile.

144 — Voir *infra* dans ce chapitre, partie 2 sur l'accueil des demandeurs d'asile.

Les facteurs expliquant cette faible proportion ont été développés depuis plusieurs années[145], et portent notamment sur une méconnaissance des procédures par les personnes accompagnant ces jeunes au sein des services de protection de l'enfance[146] et un parcours de demande d'asile qui demeure complexe malgré les actions entreprises par l'État pour favoriser cette demande – publication d'un guide par l'OFPRA en 2014[147] et mise en place de procédures adaptées[148], détail de la procédure d'asile dans la circulaire du 25 janvier 2016[149], etc.

Le Défenseur des droits a mis en avant les difficultés d'accès à la procédure d'asile pour les mineurs isolés dans un rapport de 2016, pointant notamment les difficultés à se voir désigner un administrateur *ad hoc*, à bénéficier d'un accompagnement juridique adapté et à disposer de procédures simplifiées et rapides pour permettre un rapprochement familial.[150]

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
571	459	410	447	610	595	492	367	273	321
26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335
2,17%	1,93%	1,51%	1,34%	1 ,65%	1,47%	1,19%	0,80%	0,60%	0,54%

145 — Voir notamment Forum réfugiés-Cosi, *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, 2014, p.166.
146 — Pour surmonter cet obstacle, des départements ont mis en place des dispositifs d'accueil dédiés ou font appel à des associations spécialisées pour compléter leur action. Ainsi, Forum réfugiés-Cosi met en œuvre depuis 2005 une convention avec la Métropole de Lyon qui consiste à informer et conseiller les agents de la Métropole, notamment par le biais de formations, et à accompagner les mineurs isolés étrangers dans leur demande d'asile.
147 — OFPRA, Guide de l'asile pour les mineurs isolés en France, 2014 (mis à jour en 2015).
148 — Sur la prise en compte de la vulnérabilité par l'OFPRA, voir *infra* Chapitre 4.
149 — Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. NOR : JUSF1602101C.
150 — Défenseur des droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016. p. 275.

Parmi les mineurs isolés ayant demandé l'asile en 2015, la part des 16-17 ans est en baisse (- 6 points) mais demeure largement majoritaire (87%) : les mineurs de moins de 16 ans disposant d'une possibilité de régularisation de plein droit au moment de leur majorité[151] ne sont généralement pas orientés vers la demande d'asile. La répartition par genre fait apparaître une proportion de filles (30%) en baisse par rapport à l'année précédente (35%). Cela s'explique en partie par la répartition nouvelle des nationalités : les Afghans, qui sont généralement des garçons, deviennent les premiers demandeurs d'asile chez les mineurs isolés (14,6%) devant les Congolais (12,5%) qui représentent une part bien moins importante que l'année précédente (29%). Les autres principaux pays d'origine de ces jeunes demandeurs d'asile sont les mêmes que l'année précédente : la Syrie (11,2% des demandes), l'Angola (6%) et la Guinée (5%).

L'apatridie

L'augmentation constatée ces dernières années se confirme : 281 demandes ont été formulées en 2014, soit 3,6% de plus que l'année précédente (271). Comme l'année précédente, l'essentiel de ces demandeurs étaient nés en ex-URSS (24% contre 30% en 2014) et étaient principalement des personnes d'origine arménienne qui affirment provenir d'Azerbaïdjan et qui ont séjourné en Russie. La part des demandes déposées par des personnes originaires de pays européens est cependant en forte baisse (46,6% des demandes d'apatridie en 2015, contre 64,3% en 2014). Les demandes émanant de personnes originaires d'Asie sont en augmentation (27,8% contre 10% en 2014), tout comme celles émanant du continent africain (24,6% contre 14% en 2014). Un nombre important de demandes d'apatridie (14,6%) a notamment été introduit par des Rohingas de Birmanie. Les Sahraouis résidant dans les camps de Tindouf en Algérie sont aussi fortement représentés (11% contre 4% en 2014).

151 — CESEDA, Art. L.313-11 2° bis.

Un nouveau parcours d'entrée dans la procédure d'asile

La réforme de l'asile[152] a considérablement modifié l'accès à la procédure, à travers notamment la suppression de l'obligation préalable de domiciliation et la mise en place en préfecture de 34 guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA)[153], répartis sur l'ensemble du territoire et composés d'agents préfectoraux et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Ainsi depuis le 1er novembre 2015, tous les primo-arrivants sont désormais reçus en premier lieu par les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA), en charge du pré-enregistrement administratif des personnes et de la délivrance d'une convocation pour le GUDA sur des plages de rendez-vous gérées par les préfectures. Il est prévu par la loi qu'un délai maximum de trois jours ouvrés, pouvant s'étendre à dix jours en cas de flux exceptionnellement importants, s'écoule entre le pré-accueil en PADA et l'enregistrement de la demande. Les demandeurs d'asile sont alors reçus conjointement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII sur le GUDA. Une fois la prise d'empreintes réalisée, les personnes se voient dorénavant délivrer une attestation de demande d'asile autorisant leur séjour. L'attestation, qui vaut autorisation provisoire de séjour, est délivrée dans un premier temps pour une durée d'un mois. Le renouvellement – qui pourra s'effectuer dans toutes les préfectures – variera ensuite selon le type de procédure (trois mois pour les procédures accélérées, quatre mois pour les procédures Dublin, six mois pour les procédures

152 — Les principales modifications législatives et réglementaires issues de la réforme de l'asile sont présentées en Annexe 4.
153 — Arrêté du 20 octobre 2015 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR : INTV1523803A.

normales).[154] Une fois la demande enregistrée, un délai de 21 jours, quelque soit le type de procédure, est fixé pour l'envoi du récit écrit à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).[155]

Le système d'accueil centralisé sur les GUDA a pour objectif et enjeu d'accélérer l'accès à la procédure et l'enregistrement de la demande d'asile, tout en permettant une orientation immédiate et directive vers un hébergement stable. Après une période de mise en place logistique et technique, si les délais d'attente peuvent varier légèrement d'une région à l'autre, il ressort des premiers mois de fonctionnement que l'ensemble des GUDA en province sont parvenus à un raccourcissement notable des délais d'enregistrement des demandes, respectant ou se rapprochant sensiblement du délai de trois jours prévu.[156] La fin de l'obligation de domiciliation préalable permet de désengorger les listes d'attente auprès des associations agréées et participe à la fluidité de l'accueil des personnes. Le principal enjeu à venir sera de maintenir de tels délais face aux fluctuations des arrivées tout en obtenant des orientations directes plus conséquentes vers l'hébergement dès la sortie des GUDA.[157]

La situation spécifique de Paris devra aussi être réglée rapidement si la France ne veut pas être soumise à une procédure d'infraction par la Commission européenne. Les délais d'enregistrement prévus par la directive Procédures et transposés dans la loi sur l'asile (3 à 10 jours) sont en effet largement dépassés dans ce département depuis la mise en place du nouveau parcours d'entrée dans la procédure. Un demandeur d'asile qui se présente à la PADA en vue d'un pré-enregistrement se voit remettre un ticket pour un nouveau rendez-vous auprès de cette PADA, qui donnera finalement un rendez-vous en préfecture quelques jours plus tard. Entre la présentation du demandeur et l'enregistrement de sa demande, le délai est de

154 — Arrêté du 9 octobre 2015 pris en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR : INTV1524049A.
155 — Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. NOR : INTV1519182D.
156 — En janvier 2016, les délais étaient compris entre 2 et 3 jours pour les plates-formes de Clermont-Ferrand, Lyon et Nice. Le délai était compris entre 8 et 9 jours pour Nice.
157 — Sur l'orientation vers les dispositifs d'accueil, voir *infra* dans ce Chapitre, partie 2.

plusieurs mois depuis novembre 2015. Dans l'attente de son rendez-vous au GUDA, l'étranger ayant manifesté sa volonté de demander l'asile ne dispose pas du statut de demandeur d'asile : il se trouve ainsi en situation irrégulière et ne dispose d'aucune condition matérielle d'accueil. En avril 2016, des associations avaient relevé plus de 135 décisions du tribunal administratif qui enjoignaient le préfet de police à enregistrer les demandes d'asile sous 10 jours.[158]

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

La réforme de l'asile[159] a entraîné plusieurs modifications concernant la liste des pays d'origine sûrs. Celle-ci est toujours établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, dont la composition a été modifiée sans toutefois remettre en cause la place majoritaire laissée aux représentants de l'État. L'OFPRA est désormais tenu de veiller à l'actualité de la liste, et son conseil d'administration peut désormais suspendre des pays en cas d'évolution rapide de la situation. Il peut être saisi par des parlementaires et des associations en vue d'inscrire ou de radier un pays. Mais la principale modification apportée par la réforme de l'asile concerne la définition de la notion de « pays d'origine sûr ». Cette définition reprend les termes de la directive Procédures[160], à la fois plus complète et plus exigeante que ceux de la définition figurant au Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) avant la loi du 29 juillet 2015.

Prenant acte de ce changement de définition, le conseil d'administration de l'OFPRA s'est réuni le 9 octobre 2015 pour examiner la situation des 16 pays jusqu'ici considérés comme sûrs et pour envisager le placement ou le retrait de certains pays, à la lumière de la nouvelle

158 — Collectif asile en Ile-de-France, *Le préfet de police condamné à plus de 135 reprises pour violation du droit d'asile*, Communiqué de presse, 21 avril 2016.
159 — Pour une synthèse de la réforme de l'asile, voir Annexe 4.
160 — Directive 2013/32/UE, *Op. cit.* Annexe 1. Selon la directive Procédures, 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 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* ».

définition. A l'issue de cette séance, le Conseil a décidé du maintien de la composition de la liste des pays d'origine sûrs (POS), à deux modifications près : le retrait de la Tanzanie et l'ajout du Kosovo. Si la première décision aura peu de portée eu égard au nombre de demandes de protection émanant de ressortissants tanzaniens (aucune en 2014, 10 en 2015), il en va autrement du Kosovo, troisième pays d'origine en 2015.

Le Conseil d'État avait annulé le placement de ce pays sur la liste en octobre 2014[161], considérant alors que cet État *« ne présentait pas, à la date de la décision attaquée, eu égard à l'instabilité du contexte politique et social propre à ce pays ainsi qu'aux violences auxquelles restent exposées certaines catégories de sa population, sans garantie de pouvoir trouver auprès des autorités publiques une protection suffisante, les caractéristiques justifiant son inscription sur la liste des pays d'origine sûrs »*. Ces considérations demeurent pertinentes, la situation au Kosovo étant toujours préoccupante. Des rapports récents d'organisations internationales ou non gouvernementales font état de violences à l'encontre des femmes, de violations de la liberté d'expression, de discriminations à l'encontre des minorités ethniques et sexuelles, ainsi que de l'emprise de la corruption dans un État encore dépendant du soutien de l'ONU, de l'Union européenne et de l'OTAN. Par ailleurs, l'attribution d'une protection internationale à 641 Kosovars en France en 2015 est peu compatible avec l'affirmation selon laquelle il ne serait « jamais recouru à la persécution » dans ce pays, ainsi que l'exige la nouvelle définition.

Dans l'attente d'une décision du Conseil d'État, saisi notamment par Forum réfugiés-Cosi pour examiner la légalité du placement du Kosovo mais aussi de la Géorgie – où des persécutions et violations graves des droits de l'homme sont encore constatées dans les provinces séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie – la liste des pays d'origine sûrs comptait donc 16 États à la fin de l'année 2015.[162]

161 — CE, 10 octobre 2014, *Op. cit.*
162 — La liste des pays d'origine sûrs est composée de l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Ile Maurice, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal et la Serbie.

La réforme de l'asile a par ailleurs entraîné un progrès pour les droits des demandeurs d'asile, en atténuant les conséquences du placement sur la liste des pays d'origine sûrs. La loi prévoit que les demandeurs originaires de ces pays voient leur demande examinée en procédure accélérée, mais ce classement n'a plus d'impact en matière de conditions d'accueil. L'utilisation de la liste des POS par l'État afin de réguler des flux migratoires qui ne relèveraient pas de l'asile pourrait donc s'avérer inopérante dès lors que ce classement ne prive pas les demandeurs d'une admission au séjour et d'une éligibilité au dispositif national d'accueil jusqu'à la décision sur un éventuel recours devant la CNDA qui devient suspensif. Le placement en procédure accélérée a néanmoins des conséquences au regard de la procédure d'examen de la demande d'asile, avec un délai d'examen à l'OFPRA fixé à 15 jours et devant un juge unique devant la Cour statuant dans les cinq semaines. L'OFPRA et la CNDA ont cependant la latitude de replacer l'examen en procédure normale.

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté

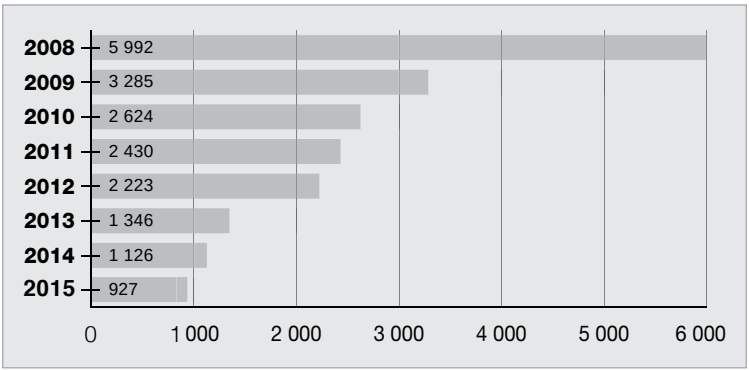
La demande d'asile en zone d'attente

Dans le respect du principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève[163], les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation à la frontière.[164] En 2015, l'OFPRA a enregistré 927 demandes d'admissions au titre de l'asile à la frontière. Cela représente

163 — Convention relative au statut de réfugié, 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, article 33.
164 — La procédure à la frontière est détaillée dans le précédent rapport annuel. Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,* p. 90.

une baisse de 17,7% par rapport à l'année 2014, confirmant un mouvement de baisse continue depuis 2008 (5 992 demandes avaient été formulées à la frontière cette année là). Les demandes sont réparties sur 13 zones d'attente, mais se concentrent principalement sur les aéroports de Roissy (79,2% des demandes) et d'Orly (9,3%). Les ports de Marseille et de Sète sont les seules zones d'attente hors aéroport où des demandes d'asile ont été enregistrées (15 demandes en 2015).

Évolution des demandes d'asile à la frontière, 2007-2014



Source : OFPRA

Les premiers pays d'origine des demandeurs sont le Nigéria, la Sierra-Leone, la République du Congo, le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, les Philippines et la Syrie. Ce pays passe du deuxième au dixième rang. Les pays d'Afrique représentent 66% de l'ensemble des demandes (62% en 2014) alors que 26,4% des demandeurs sont originaires d'Asie (30% en 2013). Les femmes représentent 37% des demandes, et les mineurs non accompagnés 4,3%, des taux stables par rapport à 2014 (36% et 4,1%).

La demande d'asile en centre de 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. En 2015, 1 196 demandes d'asile ont été enregistrées en rétention[165] soit 4,5% de moins qu'en 2014 (1 252). Les réexamens (352) représentent 29% de ces demandes, une part en baisse par rapport à 2014 (31%).

La réforme de l'asile laissait entrevoir une mise en conformité du droit français avec les exigences européennes portant sur la possibilité de solliciter un recours suspensif en rétention.[166] La loi prévoit la possibilité de contester devant le tribunal administratif, avec un effet suspensif, la décision initiale de maintien en rétention prise par la préfecture qui considère que la demande était formulée dans le but de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement. Toutefois, le demandeur d'asile en rétention ne dispose pas d'une voie de recours suspensive sur le fond de sa demande d'asile, permettant de contester la décision de rejet ou d'irrecevabilité prise par l'OFPRA. La disposition précisant que le tribunal administratif doit attendre la réponse de l'OFPRA pour statuer sur la légalité de la décision de maintien[167] ne remplit pas l'exigence posée par le droit européen. En effet, les demandeurs n'ayant pas contesté la décision de maintien ne disposent pas d'une nouvelle procédure suite au rejet de l'OFPRA leur permettant de demander la suspension de leur éloignement pendant leur recours CNDA. Des demandeurs pourraient donc être éloignés du territoire sans que les motifs de persécutions et les craintes en cas de retour à ce titre n'aient pu être examinés par une instance d'appel. Cette disposition n'est pas de nature à garantir l'effectivité des recours requise par le droit de l'Union européenne mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme : les conclusions de

165 — OFPRA, Rapport d'activité 2015, Annexe 12.
166 — Directive 2013/32/UE, *Op. cit.* Art. 46.
167 — CESEDA, art. L. 556-1.

la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la France en 2012 pour l'absence d'effectivité du recours en rétention[168] paraissent donc toujours d'actualité.

Par ailleurs, la loi asile permettait au demandeur de présenter sa demande d'asile au-delà du délai de 5 jours s'il présentait des faits intervenus après ce délai : seul l'OFPRA pouvait déclarer cette demande tardive comme irrecevable. La loi sur l'immigration de mars 2016[169] permet désormais à la préfecture d'écarter ces demandes pour irrecevabilité, lorsque le demanderur provient d'un pays d'origine sûr, sans même que l'OFPRA n'en ai eu connaissance et donc sans regard sur la réalité des motifs nouveaux qui pourraient être invoqués. Cela constitue une remise en cause des principes invoqués par le Conseil d'État dans sa décision du 30 juillet 2014[170] s'appuyant sur le droit européen pour préciser qu'une demande présentée au-delà du délai prescrit doit être examinée au fond pour déterminer s'il existe bien des faits nouveaux.

Dans un rapport d'avril 2016, le Défenseur des droits a recommandé une reformulation de la loi concernant les éléments susceptibles de justifier le maintien en rétention de l'étranger sollicitant l'asile, l'allongement du délai permettant de déposer une demande d'asile en rétention, ainsi que la consécration dans la loi du caractère suspensif de plein droit du recours introduit devant la CNDA.[171]

168 — CEDH, I.M. contre France, 2 février 2012 (requête n° 9152/09).
169 — Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. NOR : INTX1412529L. Art. 57, qui modifie l'article L.551-3 CESEDA.
170 — CE, *Association La Cimade*, 30 juillet 2014, n° 375430.
171 — Défenseur des droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016. pp. 124-125.

2 • L'accueil des demandeurs d'asile

La réforme de l'asile a instauré un nouveau dispositif d'accueil, basé sur une orientation directive et un renforcement du rôle et des pouvoirs de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Les premiers mois de mise en œuvre ont surtout été marqués par de nombreux dysfonctionnements en ce qui concerne le versement de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile. L'augmentation des places dédiées aux demandeurs d'asile s'est poursuivie de façon importante, mais le dimensionnement du dispositif national d'accueil demeure insuffisant dans un contexte d'augmentation du niveau de la demande.

Un nouveau cadre d'orientation vers l'hébergement, piloté par l'OFII

La réforme de l'asile[172] a placé l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en première ligne pour l'ensemble des modalités d'accueil des demandeurs d'asile. L'OFII est ainsi déployé depuis le 1er novembre 2015 dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), où la situation des demandeurs d'asile au regard des conditions d'accueil est examinée immédiatement après l'enregistrement de la demande d'asile. Dans ce cadre, ses agents reçoivent désormais les personnes afin de procéder à une évaluation de leur situation, de leur proposer les conditions matérielles d'accueil et de les enregistrer dans le dispositif national. Cette évaluation est réalisée par le biais d'un

172 — Pour une synthèse de la réforme de l'asile, voir Annexe 4.

entretien individuel visant notamment à identifier les vulnérabilités visibles et objectives, qui peuvent également être transmises à l'OFII *a posteriori* durant la procédure.[173]

Dans l'esprit de la loi, une solution d'hébergement pérenne devrait être proposée dans un court délai à la sortie du GUDA. A cet effet, un dispositif plus directif a été mis en place dans le cadre d'un schéma national fixant la répartition des places entre CADA et urgence[174], et sur la base duquel un schéma régional est à son tour décliné par les préfets. L'OFII peut désormais orienter les demandeurs d'asile sur l'ensemble des dispositifs du territoire, qu'il s'agisse des CADA ou des autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile qui figurent désormais tous sur le logiciel DN@ utilisé pour orienter vers l'hébergement. Dans chaque région, une part des places d'hébergement qui varie entre 10% et 50 % est gérée au niveau national à l'exception de l'Ile-de-France où toutes les places sont destinées aux demandeurs d'asile de la région.

C'est donc l'OFII qui gère et coordonne désormais pleinement les affectations des demandeurs, en disposant d'une visibilité régionale et nationale grâce au traitement automatisé des disponibilités de places. L'orientation est dite directive en ce sens qu'en cas de refus de l'hébergement proposé (y compris si celui-ci est situé dans une région française éloignée du GUDA), le demandeur perd son droit aux conditions matérielles d'accueil incluant l'allocation pour demandeur d'asile, que l'OFII peut suspendre, retirer ou refuser dans certains cas. Cette directivité suppose cependant qu'un nombre de places suffisant soit disponible, ce qui n'est pas encore le cas.

Depuis le 1er novembre 2015 et la mise en œuvre de la réforme, toutes les personnes autorisées à déposer une demande d'asile sont

173 — Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Sur la vulnérabilité, voir *infra* Chapitre 4.
174 — Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile NOR : INTV1523821A.

désormais éligibles au CADA, qu'elles soient en procédure normale ou accélérée, tandis que les personnes en procédure Dublin peuvent être prises en charge dans les autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile.

Ce nouveau cadre de l'accueil s'est mis en place dès le 1er novembre 2015, avec quelques difficultés. Les gestionnaires des dispositifs d'accueil ont en effet constaté que des places restaient vacantes dans leurs centres, alors que des personnes quittaient le GUDA sans solution d'hébergement. Cette situation, en cours d'amélioration au premier semestre 2016, résultait d'une part d'une charge trop importante à l'OFII qui ne permettait pas une bonne réactivité concernant la rotation des places, et d'autre part de la volonté de l'État de laisser certaines places vacantes pour les réserver à l'accueil des relocalisés et des réinstallés.[175]

175 — Sur la mise en œuvre en France des programmes européens de relocalisation et de réinstallation, voir *infra* partie 4.

L'élaboration des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile

par Brigitte Fresnais-Chamaillard,
préfète en charge de l'appui à l'élaboration des schémas régionaux d'accueil pour le ministère de l'Intérieur

Dans le cadre de la réforme de l'asile, des dispositions ont été prévues pour garantir une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire. Ainsi, un schéma national d'accueil définit pour chaque région des objectifs d'évolution des capacités d'hébergement qui ont été fixés par arrêté en date du 21 décembre 2015.[176]

Ce schéma national doit maintenant, comme le prévoit la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, être décliné en schémas régionaux dont les modalités d'élaboration ont été précisées par l'instruction du 25 janvier 2016 signée du ministre de l'Intérieur.[177]

Ces schémas régionaux doivent répondre à trois grands défis : assurer une répartition équitable et adaptée des places d'hébergement pour demandeurs d'asile au sein de chaque région ; veiller à garantir la fluidité du parcours des demandeurs d'asile et enfin, mettre en place un pilotage permanent du suivi de la prise en charge des demandeurs d'asile et de l'évolution du parc d'hébergement dans chaque région. Ils tiennent compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

176 — Arrêté du 21 décembre 2015, *Op. cit.*
177 — Circulaire du 25 janvier 2016. NOR : INTV1523797C.

Chaque schéma doit ainsi comprendre cinq grands volets :

- *la description du dispositif prévu pour l'enregistrement des demandeurs d'asile, leur suivi et leur accompagnement par les structures de premier accueil ;*
- *la présentation de l'état actuel du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et des modalités d'orientation des demandeurs d'asile vers ce dispositif ;*
- *les objectifs d'évolution de ce parc en veillant à leur juste répartition sur le territoire et à leur amélioration qualitative (réduction des nuitées hôtelières, bonne accessibilité aux services publics, etc.) ;*
- *l'établissement d'une cartographie de ce parc en fonction de leurs caractéristiques et du public accueilli et ce, dans le cadre du développement de l'orientation directive des demandeurs d'asile gérée par l'OFII ;*
- *les modalités d'amélioration de la fluidité du parc d'hébergement.*

C'est sous l'égide des préfets de région que sont élaborés ces schémas, en lien étroit avec les préfets de département et en y associant l'ensemble des services concernés au niveau de la région et de ses départements, mais aussi avec les collectivités locales et le secteur associatif. Ils doivent faire l'objet d'une publication avant l'été 2016, après consultation du comité régional de l'hébergement et de l'habitat.

Ces schémas régionaux constituent un axe essentiel et structurant de la réforme de l'asile. Ils doivent accompagner une montée en charge importante du dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et son évolution qualitative, avec notamment la réduction de la part de l'hébergement d'urgence et des nuitées hôtelières, mais aussi garantir la mise en œuvre du dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile. Ils doivent également s'inscrire dans le renforcement de la coordination au niveau régional de tous les acteurs de cette politique et contribuer à l'amélioration du pilotage du système d'asile de chaque région.

Un développement sans précédent des places d'accueil pour demandeurs d'asile

L'année 2015 a été marquée par un développement sans précédent des places d'hébergement pour demandeurs d'asile. Dans une information du 20 avril 2015, le ministre de l'Intérieur demandait aux préfets la « poursuite de la création d'un nombre important de places de CADA pouvant aller jusqu'à 5 000 ».[178] Cette campagne d'ouverture de places a finalement abouti à la création de 4 200 places en 2015. A la fin de l'année 2015, le dispositif national d'accueil comptait donc 29 438 places de CADA.

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	29 387	35 404	41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	59 313	74 468
Places CADA au 31/12	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410	21 410	23 457	24 418	29 438

Source : OFII. OFPRA

Le 17 juin 2015, le ministre de l'Intérieur et la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, présentaient un plan visant notamment à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile avec l'annonce de 4 000 nouvelles places d'hébergement.[179] Une circulaire du 22 juillet 2015[180] précisait que les nouvelles places dédiées aux demandeurs d'asile étaient des places de type AT-SA (Accueil temporaire service de l'asile). Le modèle des

178 — Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projet départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) en 2015. NOR : INTV1509031N.
179 — Ministre de l'Intérieur, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Répondre *au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit*, 17 juin 2015
180 — Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J.

centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), pourtant présenté comme la référence en matière d'hébergement de ce public lors des débats relatifs à la loi sur l'asile, était donc provisoirement écarté, pour des raisons de contraintes budgétaires, au profit d'un dispositif plus léger en matière d'accompagnement. Les dispositifs AT-SA rassemblaient jusqu'alors près de 2 500 places coordonnées par l'OFII dans le cadre du dispositif national d'accueil, et principalement gérées par la société d'économie mixte Adoma. Ces nouvelles places AT-SA, auxquelles s'ajoutent les places CADA et les places d'hébergement d'urgence (HUDA), permettent d'aboutir à un dispositif national d'accueil de 47 360 places à la fin de l'année 2015.[181]

Capacité d'accueil du dispositif national d'accueil au 31 décembre 2015

Région	CADA	ATSA	HUDA	TOTAL
Alsace	1 662	**254**	1 095	3 011
Aquitaine	1 117	**115**	484	1 716
Auvergne	1 071	**173**	98	1 342
Basse-Normandie	792	**200**	90	1 082
Bourgogne	1 333	**217**	381	1 931
Bretagne	1 265	**260**	155	1 680
Centre	1 674	**264**	392	2 330
Champagne-Ardenne	859	**399**	181	1 439
Franche-Comté	1 045	**53**	368	1 466
Haute-Normandie	1 080	**587**	80	1 747
Ile-de-France	3 990	**295**	894	5 179
Languedoc-Roussillon	852	**70**	425	1 347

181 — Cette donnée, détaillée dans le tableau, a été fournie par l'OFII par courrier en avril 2016. Elle diffère de celle figurant dans le schéma national d'accueil décliné dans l'arrêté du 21 décembre 2015, qui indique que le parc d'hébergement à cette date était de 49 834 places dont 25 723 places CADA et précise que l'objectif fin 2015 (soit quelques jours plus tard) est de 54 934 places dont 29 723 places CADA.

Limousin	404	**20**	25	449
Lorraine	1 208	**441**	1 817	3 466
Midi-Pyrénées	1 258	**40**	152	1 450
Nord-Pas-de-Calais	771	**165**	361	1 297
Pays de la Loire	2 144	**484**	1 115	3 743
Picardie	1 221	**515**	364	2 100
Poitou-Charentes	499	**603**	107	1 209
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 959	**120**	375	2 454
Rhône-Alpes	3 234	**408**	3 280	6 922
TOTAL	**29 438**	**5 683**	**12 239**	**47 360**

Source : OFII[182]

Dans une note du 10 novembre 2015[183], le ministre de l'Intérieur annonçait la création de 8 630 nouvelles places de CADA en 2016 dont 5 130 devraient être réservées aux relocalisés.[184] Lors des discussions liées à la loi de finances 2016, il a par ailleurs été annoncé que 2 000 nouvelles places CADA devaient être créées en 2017.[185] A cette date, un total d'environ 40 000 places de CADA devrait être atteint, soit deux fois plus qu'en 2007. Le schéma national d'accueil, qui fixe des objectifs d'évolution des parcs régionaux d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile, évoque un total de 60 864 places à fin 2017 dont 40 352 places CADA.[186] La capacité globale du dispositif restera stable entre 2016 et 2017, seul le nombre de places CADA augmentera avec une transformation d'une partie des places d'urgence en places CADA.

182 — *Ibid.*
183 — Information du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile en 2016, notamment au titre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524951J.
184 — Sur l'accueil des relocalisés, voir *infra* dans cette partie.
185 — Annonce de Bernard Cazeneuve, lors de l'examen du projet de loi de finances 2016 par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 22 octobre 2015.
186 — Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile NOR : INTV1523821A.

Objectifs d'état du parc d'hébergement selon le schéma national d'accueil

Région	Fin 2016		Fin 2017	
	Total places	Dont places CADA	Total places	Dont places CADA
Alsace-Champagne Ardenne-Lorraine	9 087	4 767	8 840	4 984
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	5 122	4 283	5 498	4 667
Auvergne-Rhône-Alpes	9 612	5 145	9 212	5 349
Basse-Normandie-Haute-Normandie	3 308	2 034	3 313	2 091
Bourgogne-Franche-Comté	4 029	2 994	3 909	3 027
Bretagne	2 778	1 973	2 939	2 138
Centre	2 431	1 772	2 455	1 802
Ile-de-France	8 656	4 599	8 108	4 768
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	4 697	3 774	5 105	4 191
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	3 762	2 388	3 860	2 494
Pays de la Loire	3 897	2 282	3 908	2 364
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 588	2 345	3 717	2 480
TOTAL	**60 964**	**38 353**	**60 864**	**40 352**

Source : Schéma national d'accueil (arrêté du 21 décembre 2015)

Malgré ce développement sans précédent des places d'accueil pour demandeurs d'asile, avec l'affirmation du CADA comme dispositif principal, le dispositif national d'accueil ne permet pas encore d'héberger tous les demandeurs d'asile.

De nombreux demandeurs sans solution d'hébergement ou confrontés à un accompagnement réduit

A la sortie du GUDA, de nombreuses personnes ne se voient pas proposer une affectation directe. Elles sont donc contraintes de chercher un hébergement chez des proches ou à solliciter le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun (« 115 »), généralement saturé.[187] Confrontés à l'absence de solution d'hébergement, de nombreux demandeurs d'asile se trouvent donc à la rue. Dans l'annexe au projet de loi de finances 2016, le gouvernement indique qu'en 2015 la prévision était de 50% des demandeurs d'asile hébergés en CADA (seul ce type d'hébergement figurant dans les objectifs jusqu'alors), et qu'il est prévu d'atteindre 70% en 2016 et 75% en 2017 (tous dispositifs d'hébergement confondus). Ainsi à l'horizon 2017, et malgré l'augmentation significative du parc d'hébergement, il est prévu qu'un demandeur d'asile sur quatre n'aura pas de place dans l'hébergement.

Les demandeurs d'asile de sexe masculin et sans liens familiaux sont les plus impactés par ce manque d'hébergement, tandis que les femmes, familles avec enfants et personnes vulnérables se voient généralement proposer une solution. A défaut, les tribunaux se fondent sur leur situation spécifique pour faire injonction à la préfecture de trouver un hébergement.

187 — Aucune donnée n'est recueillie concernant les demandeurs d'asile hébergés dans ces dispositifs. La Cour des comptes regrettait cela dans un référé de juillet 2015 et demandait une « *coordination plus efficace des acteurs chargés d'animer (…) les dispositifs spécialisés et généralistes d'hébergement, à savoir les services de l'OFII, d'une part, et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), d'autre part, et les système d'information de ces deux dispositifs* ». Cour des comptes, référé n° S 2015 0977 1, 30 juillet 2015.

L'actualité a par ailleurs été marquée à partir de juin 2015 par le regroupement de nombreux migrants au sein de « camps » précaires et improvisés en région parisienne.[188] Une vingtaine d'opérations de relogement ont été opérées par les services de l'État ou la Ville de Paris[189], parfois dans des lieux dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile : de nombreuses personnes présentes dans ces lieux étaient en effet originaires de pays où elles pouvaient craindre des persécutions en cas de retour (Soudan, Afghanistan, Érythrée) et relevaient donc d'une problématique liée à l'asile. Afin de répondre à ce besoin de mise à l'abri des personnes n'étant pas enregistrées comme demandeurs d'asile, un nouveau type de dispositif a été créé. Le gouvernement a ainsi annoncé le 17 juin 2015 la création de « 1 500 places d'hébergement d'urgence, permettant une évaluation rapide de la situation et du projet migratoire des personnes actuellement sans solution sur le territoire national » [190], dont 1 000 en Ile-de-France et 500 destinées aux migrants de Calais.[191]

L'accompagnement des demandeurs d'asile, qu'ils soient hébergés ou suivis par les plates-formes d'accueil, a par ailleurs été impacté par la réforme de l'asile.[192] La loi sur l'asile du 29 juillet 2015 a consacré le droit à bénéficier d'un accompagnement pendant la durée de la procédure d'asile. Il est ainsi prévu que les demandeurs d'asile accueillis dans un lieu d'hébergement dédié « bénéficient d'un accompagnement social et administratif », alors que le rôle des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) était réduit à une simple mise à l'abri depuis une circulaire de 2011.[193] Les demandeurs d'asile non hébergés peuvent par ailleurs être suivis par des plates-formes qui assurent des

188 — A la fin de l'été 2015, des étrangers en quête de protection qui venaient de franchir la frontière italienne et cherchaient à poursuivre leur parcours en Europe se sont également retrouvés en errance dans les Alpes-Maritimes – notamment autour de la gare de Nice.
189 — Le Monde, *La multiplication des camps de migrants, devenus des outils de médiatisation*, 2 mai 2016.
190 — Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015, *Op. cit.*
191 — Sur la situation à Calais et l'orientation vers ces centres, voir *infra* Chapitre 4.
192 — Une synthèse de la réforme de l'asile est disponible en Annexe 4.
193 — Circulaire du 24 mai 2011. NOR : IOCL1113932C.

prestations « d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif », comme cela était déjà le cas avant la réforme.

Le cadre législatif a été complété par plusieurs textes réglementaires qui sont venus préciser la nature de l'accompagnement proposé dans les différents dispositifs. Un nouveau cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)[194] a consacré une baisse du niveau de prestation proposé, avec un taux d'encadrement plus faible (qui peut aller jusqu'à 1 salarié pour 20 personnes, contre 1 pour 15 précédemment). L'accompagnement juridique lors de la phase de recours à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est limité à une « *information sur les possibilités d'accès à l'aide juridictionnelle* », alors que le précédent cahier des charges prévoyait également une assistance pour l'élaboration du recours et la préparation à l'audience. Par ailleurs, les missions d'animation auparavant assurées par le CADA sont remplacées par une simple mise en relation des résidents « *avec les services publics locaux et les diverses offres caritatives disponibles au niveau local, afin qu'ils puissent notamment participer à des activités sportives, culturelles et de loisirs* ». Le cahier des charges rappelle également les missions des CADA visant à assurer un soutien pour l'élaboration de la demande d'asile devant l'OFPRA, un « suivi médical et santé », un appui dans certaines démarches administratives (démarches en préfecture, ou auprès du conseil général ou de la caisse d'allocations familiales) ainsi qu'un accompagnement à la scolarisation des enfants.

Dans l'attente d'un texte harmonisant les prestations des autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, l'appel d'offre de juillet 2015 visant à créer 4 000 places d'hébergement d'urgence de type AT-SA instaure un cahier des charges moins détaillé qu'en CADA où l'accompagnement social et administratif se résume à

194 — Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile NOR : INTV1525114A.

« *l'aide au dépôt d'un dossier à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'ouverture des droits sociaux et l'accès aux soins de santé, la scolarisation des enfants mineurs* ». Le taux d'encadrement est fixé à 1 salarié pour 20 personnes hébergées, sans possibilité d'un encadrement plus important contrairement aux CADA.

Enfin, les prestations d'accompagnement des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) ont également été redéfinies dans le cadre d'un nouveau marché public lancé en novembre 2015 et figurant dans la circulaire sur les schémas régionaux d'accueil.[195] Les PADA se voient attribuer une nouvelle prestation de pré-accueil des demandeurs d'asile (prise de rendez-vous pour le GUDA) qui modifie l'organisation du dispositif et transfère certaines missions d'information vers le GUDA (information sur l'asile par la préfecture et présentation des conditions matérielles d'accueil par l'OFII). L'accompagnement est cependant réduit par certains aspects : la mission d'information des PADA sur la procédure d'asile pour les demandeurs enregistrés est limitée à la remise de fiches élaborées par l'OFII, et l'aide à l'obtention d'une aide juridictionnelle en cas de recours CNDA qui figurait dans le précédent référentiel n'est plus mentionnée. Les PADA conservent leurs missions d'aide à l'élaboration de la demande d'asile et domicilient les demandeurs qui ne sont pas orientés vers l'hébergement.

195 — Circulaire du 25 janvier 2016. NOR : INTV1523797C.

La difficile mise en place de la nouvelle allocation pour demandeur d'asile

La réforme de l'asile a entraîné une fusion des deux allocations auparavant dédiées aux demandeurs d'asile (allocation mensuelle de subsistance – AMS – pour ceux hébergés en CADA, allocation temporaire d'attente – ATA – pour les autres), en une unique « allocation pour demandeurs d'asile » (ADA) en vigueur depuis le 1er novembre 2015. Alors que l'AMS était versée directement par les CADA et que l'ATA faisait l'objet d'un versement par Pôle Emploi, l'ADA est gérée par l'OFII.

Le versement de cette allocation a constitué l'une des principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme de l'asile.[196] De nombreuses personnes ont connu une rupture de droit ou attendu plusieurs semaines avant que l'ADA ne leur soit versée (avec parfois des erreurs ou un versement incomplet, qui obligent les dispositifs d'accueil à de nombreuses communications avec l'OFII). Ces interruptions du versement de l'allocation suite au changement de régime ont d'ailleurs fait l'objet de contentieux lors desquels il a été ordonné à l'OFII de rétablir le paiement.[197] Ces dysfonctionnements s'expliquent principalement par une anticipation erronée du nombre de bénéficiaires, et donc un sous-dimensionnement des moyens nécessaires à la gestion de la nouvelle allocation. Les bases de calcul contenues dans le projet de loi de finances 2016 confirment cette sous-estimation des besoins, puisque le budget 2016 est calculé pour 44 800 bénéficiaires dans l'année[198] alors que l'OFII versait en mars 2016 l'allocation à 64 553 ménages.[199]

196 — Le Défenseur des droits a notamment fait état de ces difficultés dans un rapport d'avril 2016. Défenseur des droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016. p. 275.
197 — Voir par exemple : Tribunal administratif de Montpellier, 18 janvier 2016 (référé).
198 — Projet de loi de finances 2016, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 35.
199 — Intervention de l'OFII lors de la journée régionale de la Coordination régionale réfugiés Rhône-Alpes, le 14 avril 2016 à Saint Etienne (42).

La mise en place d'une carte de paiement à partir du 1er mars 2016 devrait améliorer la situation mais quelques préoccupations demeurent : paiement tardif car lié à l'enregistrement de la demande par l'OFPRA, absence d'avis de paiement, rupture de versement pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui voient finalement leur demande examinée par la France, etc.

Au-delà de ces modalités de paiement, le montant de l'allocation défini par décret[200] a été revu à la baisse pour plusieurs catégories de personnes. Les plus impactés sont les demandeurs d'asile en couple, hébergés en HUDA ou AT-SA, qui voient leur allocation passer de 22,90€ à 10,20€ par jour (- 55%). Inversement, les foyers qui se voyaient allouer une allocation uniquement basée sur le nombre d'adultes bénéficient de la prise en compte nouvelle de la composition familiale : cette évolution n'est cependant perceptible que pour les familles nombreuses. Pour les demandeurs orientés vers un lieu d'hébergement autre qu'un CADA, la nouvelle allocation est en baisse pour toutes les compositions familiales à cinq personnes ou moins.

200 — Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile NOR : INTV1523052D.

Comparatif du montant versé aux demandeurs d'asile avant et après la réforme

Composition familiale	Hébergé CADA			Hébergé HUDA ou AT-SA			Pas orienté vers l'hébergement		
	ATA (€)	ADA (€)	Évolution (%)	ATA (€)	ADA (€)	Évolution (%)	ATA (€)	ADA (€)	Évolution (%)
1 personne	6,86	6,80	-0,87	11,45	6,80	-40,61	11,45	11,00	-3,93
2 personnes (dont 1 enfant)	10,37	10,20	-1,64	22,90	10,20	-55,46	22,90	14,40	-37,12
2 personnes (couple)	10,37	10,20	-1,64	22,90	10,20	-55,46	22,90	18,60	-18,78
3 personnes (dont 2 enfants)	12,81	13,60	+6,17	22,90	13,60	-40,61	22,90	17,80	-22,27
3 personnes (couple et 1 enfant)	12,81	13,60	+6,17	22,90	13,60	-40,61	22,90	22,00	-3,93
4 personnes (dont 3 enfants)	16,46	17,00	+3,28	22,90	17,00	-25,76	22,90	21,20	-7,42
4 personnes (couple et 2 enfants)	16,46	17,00	+3,28	22,90	17,00	-25,76	22,90	25,40	+10,92
5 personnes (dont 4 enfants)	20,28	20,40	+0,59	22,90	20,40	-10,92	22,90	24,60	+7,42
5 personnes (couple et 3 enfants)	20,28	20,40	+0,59	22,90	20,40	-10,92	22,90	28,80	+25,76
6 personnes (dont 5 enfants)	23,93	23,80	-0,54	22,90	23,80	+3,93	22,90	28,00	+22,27
6 personnes (couple et 4 enfants)	23,93	23,80	-0,54	22,90	23,80	+3,93	22,90	32,20	+40,61

Source : décret du 21 octobre 2015

L'accueil des relocalisés

Suite aux propositions formulées par la Commission européenne[201], le gouvernement a annoncé qu'il donnerait suite aux demandes concernant l'accueil de personnes ayant un besoin de protection. Il était donc prévu que la France accueille 30 783 personnes jusqu'en 2017 dans le cadre de la relocalisation (personnes en demande de protection identifiées depuis la Grèce et l'Italie), auxquelles s'ajouteront 2 376 réfugiés dans le cadre de la réinstallation (personnes bénéficiant déjà d'une protection en dehors de l'Union européenne).[202] Une instruction ministérielle du 9 novembre 2015 est venue préciser les modalités de mise en œuvre de cet engagement.[203] Il est prévu que les demandes soient traitées dans un nombre restreint de GUDA, avec un hébergement proche de ces guichets. Ces personnes ayant vocation à obtenir une protection rapidement, dans un délai d'instruction fixé à quatre mois, l'instruction ministérielle insiste sur la nécessité d'orienter rapidement vers une solution d'intégration durable en matière de logement.[204]

Les premiers relocalisés ont été accueillis le 6 novembre 2015 en Loire-Atlantique, mais les difficultés de mise en œuvre de ces programmes au niveau européen ont entraîné un faible rythme d'arrivées. Alors qu'un accueil progressif de « *200 personnes en novembre, 300 en décembre et 400 en janvier [2016]* » avait été annoncé par le ministre de l'Intérieur[205], seules 499 personnes avaient été relocalisées en France début mai 2016.[206] L'arrivée tardive et moins importante que prévue des relocalisés a mis en difficulté l'ensemble du dispositif national d'accueil car des hébergements ont été réservés à ces arrivées par l'État : des places d'accueil pour

201 — Sur ce programme, voir *supra* Chapitre 2.
202 — Sur la réinstallation en France, voir *infra* dans ce chapitre, partie 4.
203 — Instruction du 9 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524992J.
204 — Sur le logement des bénéficiaires d'une protection internationale, voir *infra* dans ce chapitre, partie 4.
205 — Bernard Cazeneuve, *Engagement de la France à accueillir des demandeurs d'asile en besoin manifeste de protection,* Communiqué de presse, 6 novembre 2015.
206 — Commission européenne, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, 3 mai 2016.

demandeurs d'asile sont ainsi restées vacantes pendant plusieurs semaines, alors qu'une part importante des demandeurs d'asile enregistrés en France ne se voyait pas proposer d'hébergement.

L'accueil des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile

Aucun dispositif d'accueil au niveau national n'étant dédié aux mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile, ces derniers sont pris en charge au titre de la protection de l'enfance dont la compétence relève des conseils départementaux. Bien que soumis au droit commun relatif à l'enfance en danger, qui ne comporte aucune condition de nationalité, le parcours de prise en charge de ces jeunes a été précisé par une circulaire de 2013 qui pose un cadre commun concernant la détermination de l'âge et l'articulation entre l'autorité judiciaire et le conseil départemental en vue d'une meilleure répartition de ces jeunes sur le territoire.[207]

Une répartition territoriale suspendue

Malgré ce texte et les recommandations adressées par plusieurs instances depuis 2014[208], les pratiques demeurent très diverses concernant la nouvelle « évaluation sociale » visant à recouper plusieurs éléments en vue de décider si l'âge allégué est plausible et doit entraîner une mesure de protection. Une décision du Conseil d'État du 1er juillet 2015 est venue encadrer la portée de cette décision administrative, en posant pour principe qu'elle n'est pas susceptible de recours dès lors qu'il existe pour le jeune une possibilité de saisir le juge des enfants.[209] Au regard des difficultés régulièrement constatées pour l'accès à ce juge mais aussi des enjeux en matière de tutelle, le Défenseur des droits a publié en février 2016 une « décision relative

207 — Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,* p. 172.
208 — Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2015,* p. 120.
209 — CE, 1er juillet 2015, N°386769.

à l'accès aux droits et à la justice des mineurs isolés étrangers »[210] qui comporte également des recommandations pour améliorer les dispositifs de détermination de l'âge qui demeurent très disparates et souvent marqués par des garanties limitées pour les jeunes qui y sont soumis. L'absence d'harmonisation des pratiques départementales d'accueil des mineurs isolés, objectif pourtant visé par la circulaire de 2013, résulte notamment d'un manque de pilotage au niveau national sur cette problématique. Le ministère de la Justice, qui assure une coordination à travers une cellule nationale dédiée, concentre ses efforts sur la mise en œuvre du mécanisme de répartition entre départements pourtant mis à mal par la décision du Conseil d'État de début 2015[211] et les résistances posées par plusieurs départements à accueillir des mineurs admis depuis un autre territoire.

En 2015, le ministère a recensé 5 990 admissions judiciaires (ordonnances de placement provisoire) de mineurs non accompagnés dans les départements métropolitains[212], soit davantage qu'en 2014 (environ 4 000 admissions[213]). La Haute-Garonne est le département ayant accueilli le plus de mineurs isolés (306) devant le Nord (280) et Paris (222). Les départements vers lesquels ont lieu le plus de réorientations vers d'autres territoires sont la Haute-Garonne (206), Paris (190) et le Val-de-Marne (172) tandis que les départements ayant accueilli le plus de mineurs en provenance d'un autre département sont la Gironde (64), les Hauts-de-Seine (44) et le Var (39).

4 633 admissions ont eu lieu dans le département d'arrivée du jeune (77%), la répartition vers d'autres départements n'ayant concerné que 1 357 jeunes (23%).

---

210 — Défenseur des droits, décision MDE-2016-052, 26 février 2016.
211 — Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2015,* p. 120.
212 — Ministère de la Justice, Cellule mineurs isolés étrangers, *Situation des départements sur l'année 2015.*
213 — La seule donnée disponible pour 2014 concerne la période entre le 1er juin 2013 et le 31 octobre 2014 : 6 395 mineurs avaient été recensés pendant cette période. Rapportée sur douze mois, cela représente 4 020 mineurs. La comparaison entre 2014 et 2015 est donc de ce fait imprécise, et ne prend pas en compte par ailleurs la capacité de recensement du ministère qui s'est améliorée en 2015.

Principaux départements d'accueil des mineurs isolés étrangers en 2015

Département d'accueil	Ordonnances de placement provisoire	Jeunes entrés par ce département	Jeunes maintenus dans ce département	Jeunes réorientés vers un autre département	Jeunes réorientés vers ce département
Haute-Garonne	306	511	305	206	1
Nord	280	324	278	46	2
Paris	222	409	219	190	3
Seine-Saint-Denis	191	253	189	64	2
Rhône	179	196	165	31	14
Val-de-Marne	168	339	167	172	1
Bouches-du-Rhône	156	141	139	2	17
Yvelines	150	271	149	122	1
Loire-Atlantique	149	231	149	82	0
Val-d'Oise	145	137	127	10	18
TOTAL France	**5 990**	**5 981**	**4 633**	**1 348**	**1 357**

Source : ministère de la Justice

Le ministre de la Justice a admis lors du comité de suivi des mineurs non accompagnés de mars 2016 que « *la cellule ne pouvait plus remplir sa mission pleinement, ce qui a conduit certains départements à pâtir d'une répartition très inégale sur le territoire national* ».[214] L'adoption d'une loi sur la protection de l'enfance le 14 mars 2016 pourrait participer à une reprise des orientations[215] en donnant une base législative au mécanisme de répartition.[216] La loi apporte également des précisions quant aux examens osseux qui apparaîssent dans le texte dans l'objectif d'encadrer leur utilisation : ils ne peuvent ainsi « *être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé* », et « *les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre*

214 — Ministère de la Justice, Comité de suivi des mineurs non accompagnés, 7 mars 2016.
215 — Ministère de la Justice, *Reprise des réorientations des mineurs non accompagnés : les modalités*, avril 2016.
216 — Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR : FDFX1507648L. Art. 48 et 49.

de déterminer si l'intéressé est mineur ». Le bénéfice du doute est rappelé, tout comme l'impossibilité de procéder à un « *examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires* ».[217]

L'articulation entre les autorités départementales et étatiques

La loi sur l'asile de 2015 a également abordé la question de l'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile, en faisant obligation à la préfecture d'informer immédiatement le président du conseil départemental lorsqu'un mineur se présente pour enregistrer sa demande d'asile, afin de « *déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur a besoin* ».[218] Le lien nécessaire entre demande d'asile et accueil au titre de la protection de l'enfance n'a toutefois pas été abordé dans toute sa complexité, faisant persister les difficultés des « mineurs-majeurs » : des jeunes considérés comme majeurs au titre de la protection de l'enfance sont néanmoins considérés comme mineurs au titre de la demande d'asile – qui se fonde sur des éléments déclaratifs – mais l'absence de nomination d'un administrateur *ad hoc* retarde l'instruction de leur demande tandis qu'ils ne se voient pas proposer de conditions matérielles d'accueil malgré leur statut de demandeur d'asile.

L'articulation entre les services de l'État et les conseils départementaux a par ailleurs fait l'objet d'une circulaire interministérielle au début de l'année 2016.[219] Des précisions sont ainsi apportées concernant la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement, mais également l'accès aux soins, à l'éducation, au séjour et à la procédure asile.[220] Ce texte consacre l'appellation de « mineur non accompagné » qui devrait remplacer « mineur isolé étranger » dans les textes officiels.

217 — *Ibid.* Art. 43.
218 — CESEDA, art. L. 741-3.
219 — Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. NOR : JUSF1602101C.
220 — Sur l'accès à la procédure d'asile des mineurs isolés étrangers, voir *supra* dans ce chapitre, partie 1.

L'accueil des mineurs isolés de Calais

Dans le cadre de l'examen périodique de la France concernant l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies s'est dit « *préoccupé par la situation des mineurs migrants non accompagnés (…) qui ne peuvent accéder à des mesures spéciales de protection et d'assistance* ».[221] Il est recommandé à la France de « *mettre fin à l'utilisation des examens osseux comme méthode principale pour déterminer l'âge des enfants* » et d'assurer le respect des droits à l'enregistrement, à des conditions de vie décentes et à des services de santé adéquats pour tous les enfants « *y compris ceux vivant dans des camps de réfugiés* ».[222] Il est fait référence à la situation des mineurs isolés de Calais, un dossier complexe qui a évolué au cours de l'année 2015.

Les mineurs non accompagnés sont nombreux parmi les milliers d'étrangers qui cherchent à rejoindre le Royaume-Uni. Ils seraient près de 400 début 2016 à vivre dans la « jungle » de Calais, des camps de fortune où se concentrent de nombreux dangers pour ces populations vulnérables. L'aide sociale à l'enfance (ASE) du Pas-de-Calais, compétente au titre de la protection de l'enfance dont relèvent ces jeunes, a mis en place plusieurs dispositifs visant à les inciter à abandonner leur projet migratoire pour bénéficier d'un hébergement et d'un suivi éducatif dans le département. Mais l'État a également un rôle à jouer dans cette prise en charge. Dans une ordonnance du 23 novembre 2015 le Conseil d'État a imposé à la préfecture de recenser les « mineurs isolés en situation de détresse » dans un délai de 48 heures, et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement à l'aide sociale à l'enfance.[223]

La question de l'accès par voie légale au Royaume-Uni, au titre de l'unité familiale, a également évolué au début de l'année 2016. Le 29 janvier 2016, une juridiction britannique a ordonné l'admission au

221 — Nation unies, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales sur le 5ème rapport périodique de la France*, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016. Partie H. Traduction par nos soins.
222 — *Ibid.* §76.
223 — CE, Ordonnance 23 novembre 2015, ministre de l'Intérieur, commune de Calais. N° 394540, 394568.

Royaume-Uni de mineurs non accompagnés de Calais en se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme mais aussi sur le règlement Dublin III. La question de la réunification familiale des mineurs de Calais a ainsi été relancée. Le 3 mars 2016, le cas des mineurs isolés de Calais a été évoqué lors d'une rencontre entre le président français et le premier ministre britannique. David Cameron a admis que « *les règles existent, mais [qu'] il faut les faire fonctionner de manière plus efficace et rapide* », tandis que François Hollande a affirmé que « *quand ces jeunes ont un lien familial au Royaume-Uni, [ils] doivent rejoindre le Royaume-Uni vite et de manière efficace* ». Le 11 avril, la Préfète du Pas-de-Calais indiquait qu'à cette date 22 dossiers concernant des mineurs isolés avaient fait l'objet d'un accord des autorités britanniques pour une réadmission et que douze d'entre eux avaient déjà rejoint le Royaume-Uni.[224]

Dans une décision du 20 avril 2016, le Défenseur des droits notait « *la récente prise de conscience de l'État français et de l'État britannique […], et les efforts entrepris pour faciliter et accélérer les démarches en faveur de ces enfants, en appliquant enfin les dispositions favorables du règlement Dublin III* ».[225] Il indiquait cependant qu'il restait « vigilant » et recommandait au ministère de l'Intérieur « *de poursuivre les démarches engagées avec l'État britannique afin de faciliter les réunifications familiales* ».[226] Cette décision était également l'occasion pour le Défenseur des droits de faire le point sur la situation globale des mineurs de Calais, après la publication d'un rapport sur les droits des exilés en octobre 2015[227] et suite à de nombreuses visites dans cette région. Il y indique que « *les enfants non accompagnés présents à Calais évoluent dans des conditions de vie extrêmement misérables* » et rappelle que « *l'adhésion du mineur à la mesure de protection doit être recherchée mais ne saurait constituer une condition préalable à toute recherche de solution* ».[228]

224 — Préfecture du Pas-de-Calais, *Délai de traitement des dossiers de mineurs étrangers isolés ayant des liens familiaux au Royaume Uni*, Communiqué de presse, 11 avril 2016.
225 — Défenseur des droits, Décision 2016-113, 20 avril 2016.
226 — *Ibid.*
227 — Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, octobre 2015.
228 — *Ibid.*

3 • L'instruction des demandes d'asile

La réforme de l'asile[229] a permis de clarifier les conditions d'octroi de la protection internationale, en précisant dans la loi les critères permettant d'attribuer le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ainsi que le processus d'examen de la demande par l'OFPRA et la CNDA. S'il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures, l'instruction des demandes d'asile est marquée par une hausse du niveau de protection mais des délais de traitement qui demeurent importants dans un contexte de forte demande.

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit

En 2015, le taux global de protection (OFPRA + CNDA)[230] a une nouvelle fois progressé. Il se situe à 31,6% contre 28% en 2014. Au total, 19 506 décisions de protection ont été prises en 2015[231], dont 14 119 (72,4%) par l'OFPRA[232] et 5 387 (27,6%) par la CNDA.[233] Les décisions de protection sont en augmentation de 33,7% par rapport à 2014 (14 589 décisions de protection).

A l'OFPRA et à la CNDA, les nationalités ayant reçu le plus de décisions positives – en valeur absolue – en 2015 sont la Syrie, l'Irak, le Soudan (qui passe du 12ème au 3ème rang), la Guinée et la Russie.

229 — Sur les principales modifications législatives et réglementaires apportées par la réforme de l'asile, voir Annexe 4.
230 — Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accord (OFPRA + annulations CNDA) sur une année (19 506) à un nombre de décisions OFPRA hors mineurs accompagnants sur cette même année (61 716). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.
231 — Statuts de réfugié et bénéfices de la protection subsidiaire, hors mineurs accompagnants.
232 — L'ensemble des données statistiques concernant les demandes d'asile et les décisions OFPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe 6.
233 — Chiffres issus du Rapport d'activité 2015 de la CNDA, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPRA.

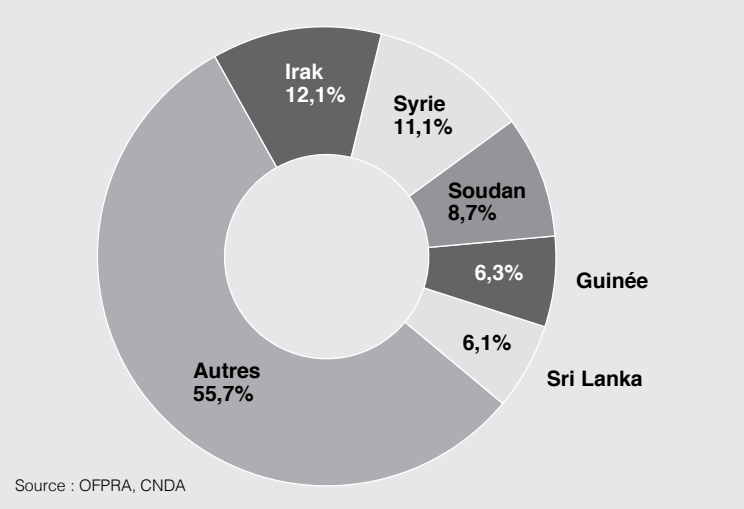
Nombre de décisions positives par pays (top 10)

Pays	Nombre total d'accords	dont % PS
Syrie	2 418	30,6%
Irak	1 893	3,3%
Soudan	1 578	16,7%
Guinée	1 109	14,5%
Russie	1 068	14,1%
RDC	1 034	12,2%
Sri Lanka	983	5,9%
Chine	836	0,2%
Bangladesh	631	10,5%
Afghanistan	612	63,3%

Source : OFPRA, CNDA

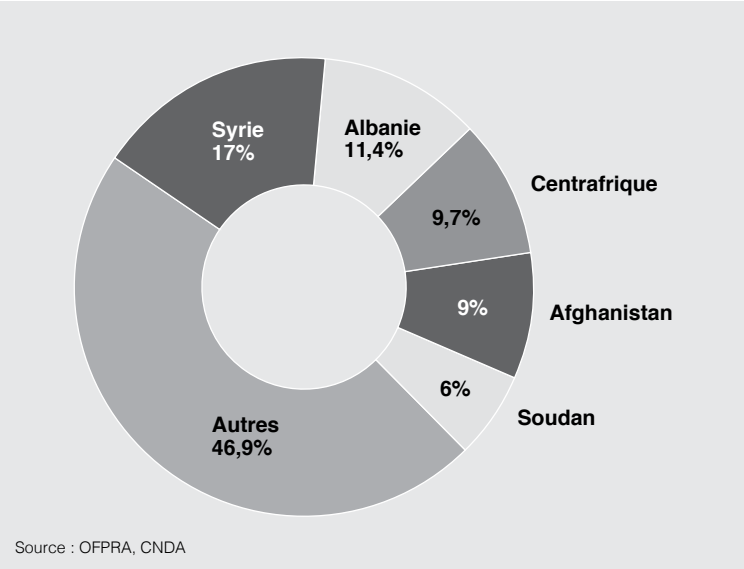
Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont l'Irak (12,1% du total des statuts accordés en première instance et en appel), la Syrie (11,1%), le Soudan (8,7%), la Guinée (6,3%), et le Sri Lanka (6,1%). Concernant la protection subsidiaire (PS), les principales nationalités sont la Syrie (17% du total des PS), l'Albanie (11,4%), la Centrafrique (9,7%), l'Afghanistan (9%) et le Soudan (6%).

Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2015 (OFPRA + CNDA)



Source : OFPRA, CNDA

Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2015 (OFPRA + CNDA)



Source : OFPRA, CNDA

Au 31 décembre 2015, on estime que 206 172 personnes étaient sous la protection de l'OFPRA, dont 183 222 réfugiés, 21 624 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 326 apatrides.[234] Les principaux continents représentés sont l'Asie (38,4%) et l'Afrique (31%).

Un taux d'accord à l'OFPRA en forte progression

L'OFPRA a rendu 61 716 décisions (hors mineurs accompagnants), ce qui constitue une augmentation importante par rapport à 2014 (+19%). Le nombre de décisions positives (14 119) est lui aussi en forte hausse (+61,1%). Cela se traduit par un taux d'accord à l'OFPRA qui atteint le niveau record de 22,9%, soit 6 points de plus qu'en 2014 (16,9%) et plus du double de celui constaté cinq ans

234 — Ces chiffres constituent des estimations, les sorties de protection n'étant pas systématiquement portées à la connaissance de l'OFPRA. 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.

auparavant (11% en 2011). Les décisions ont concerné 22 198 femmes (contre 19 033 en 2014), et le taux d'accord OFPRA pour les femmes est de 26,8%.

Décisions OFPRA 2014-2015*

		2014	2015	Évolution 2014-2015
Décisions		51 829	61 716	+19,0%
Accords	Nombre	8 763	14 119	+61,1%
	Taux	16,9%	22,9%	+6 pts

Sources : OFPRA
* Hors mineurs accompagnants

Les taux d'accords les plus élevés en première instance concernent les ressortissants d'Irak, de Syrie et de Centrafrique. Ainsi, 97,9% des demandes de ressortissants irakiens ont reçu une réponse positive, 96,9% pour les ressortissants syriens et 88,7% pour les ressortissants centrafricains.

Taux d'accords par pays en première instance (top 10*)

Pays	Taux d'accord OFPRA
Irak	97,9%
Syrie	96,9%
Centrafrique	88,7%
Afghanistan	80,3%
Érythrée	46,4%
Soudan	33,6%
Chine	31,1%
Sénégal	27,9%
Guinée	25,6%
Egypte	25,3%

* Pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur ou égal à 250
Source : OFPRA

Pour instruire les demandes d'asile au plus près des problématiques territoriales, l'OFPRA a procédé à plusieurs « missions foraines » en 2015. L'OFPRA a notamment poursuivi ses missions visant à inciter davantage de personnes en besoin de protection présentes à Calais dans l'espoir de rejoindre le Royaume-Uni à demander l'asile. Des officiers de protection, notamment spécialisés sur les droits des femmes demandeuses d'asile, se sont par ailleurs rendus dans cette région à plusieurs reprises au cours de l'année 2015, en lien avec les associations, pour des missions d'information. Il s'y est ajouté en mai 2015 la conduite d'une mission de protection spécifique pour 111 personnes de nationalité érythréenne dont les demandes d'asile ont été instruites à Calais. L'OFPRA a par ailleurs effectué des missions à Grande-Synthe dans le Nord à partir de l'automne 2015, ainsi qu'à Paris dans les campements de migrants.[235] Enfin, l'OFPRA a conduit deux missions à l'étranger en 2015 (Jordanie, Liban) dans le cadre des programmes spécifiques d'accueil de réfugiés syriens.[236]

Un taux d'accord en légère hausse à la CNDA

Le taux de recours contre les décisions négatives de l'OFPRA est de 81,5%, soit 5,3 points de moins qu'en 2014. Cette baisse est la conséquence logique du taux d'accord plus élevé en première instance. La CNDA a rendu 35 979 décisions en 2015 (soit 8,1% de moins qu'en 2014) et a reçu 38 614 recours (soit 3,5% de plus qu'en 2014).[237] C'est la première année depuis quatre ans que la CNDA rend moins de décisions qu'elle ne reçoit de recours.[238]

235 — Voir *supra* dans ce chapitre, sur l'accueil des demandeurs d'asile.
236 — Sur ces programmes, voir *infra* Partie 4.
237 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du Rapport d'activité 2015 de la CNDA.
238 — La baisse du nombre de décisions peut s'expliquer par un ralentissement de l'activité de la Cour en février 2015, suite à un mouvement social des agents, et en mai et octobre 2015 suite à une grève des avocats.

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2005-2015

	Nb de recours	Nb de décisions	Nb d'accords CNDA
2005	40 339	62 612	9 599
2006	30 477	28 938	4 451
2007	22 676	27 242	4 451
2008	21 636	25 027	6 331
2009	25 040	20 240	5 363
2010	27 500	23 934	5 325
2011	31 983	34595	6 125
2012	36 362	37 350	5 680
2013	34 752	38 540	5 450
2014	37 345	39 162	5 826
2015	38 614	35 979	5 387
Évolution 2014-2015	**+ 3,4%**	**-8,1 %**	**-7,5%**

Sources : OFPRA, CNDA

La CNDA a rendu 5 387 décisions d'octroi d'une protection internationale (dont 3 833 statuts de réfugié et 1 554 protections subsidiaires), soit 15% de l'ensemble des décisions (14,9% en 2014). Pour 100 dossiers, 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[239] et confirmée par la réforme de l'asile.[240] Au total, 5 487 annulations des décisions de l'OFPRA ont ainsi été prononcées, ce qui représente un taux d'annulation de 15,3% (contre 15,9% en 2014 et 14,7% en 2013).

239 — CE, *OFPRA c. M.Y.*, 10 oct. 2013, n° 362798, 362799 A.
240 — CESEDA, art. L 733-5.

Concernant les décisions statuant au fond, c'est-à-dire hors irrecevabilités, désistements et non-lieux, leur nombre est de 35 427. Rapporté à ces décisions, le taux de protection est de 15,2% (15,5% en 2014) – un taux inférieur à celui de l'OFPRA – et le taux d'annulation incluant les renvois vers l'OFPRA sans octroi de protection s'élève à 15,5% (16,6% en 2014). Pour les seules décisions collégiales, le taux de protection est de 18,8% (19% en 2014) et le taux d'annulation de 19,2% (20,2% en 2014).

Décisions CNDA 2015*

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL Annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation	
						2014	2015
Toutes décisions	35 979		15%			15,9%	15,2%
Décisions statuant au fond	35 427	**5 387**	15,2%	100	**5 487**	16,6%	15,5%
Décisions collégiales	28 635		18,8%			20,2%	19,2%

Source : CNDA
* Hors mineurs accompagnants

Concernant la défense des requérants, le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 29 181 demandes, soit une hausse de 13% par rapport à 2014. Ces demandes ont été admises dans une proportion supérieure à 90%. L'aide juridictionnelle est accordée « de plein droit » depuis la loi sur l'asile du 29 juillet 2015[241], ce qui devrait permettre d'atteindre un taux d'admission proche de 100% à l'avenir.

Les taux de protection les plus élevés en appel concernent les ressortissants de Somalie, du Soudan et d'Érythrée. Un taux plus élevé que la moyenne est constaté pour plusieurs pays figurant dans le top 10 du nombre de décisions prises (Sri Lanka, Russie, Azerbaïdjan, Guinée, Ukraine).

241 — Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile, article 17. Sur la réforme de l'asile, voir Annexe 4.

Taux de protection par pays en appel (top 10*)

Pays	Taux d'accord CNDA
Somalie	48,5%
Soudan	40,7%
Érythrée	36,9%
Sri Lanka	25%
Russie	23,3%
Azerbaïdjan	22,2%
Guinée	21%
Ukraine	18,6%
Angola	15,4%
Nigeria	14,7%

* Pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur ou égal à 250
Source : CNDA

617 requérants ont introduits des recours devant le Conseil d'État, et 6 recours ont été introduits par l'OFPRA. Au total, 623 pourvois ont donc été formés en 2015 (727 en 2014). Le Conseil d'État, après admission du recours, s'est prononcé sur 22 pourvois (45 en 2014) et a censuré 14 décisions de la CNDA.

Des protections subsidiaires plus nombreuses

Le bénéfice d'une protection subsidiaire a été accordé par l'OFPRA et la CNDA à un plus grand nombre de personnes en 2015 qu'en 2014 (4 376 décisions de protection subsidiaire soit une hausse de 24,3% par rapport à 2014). Cette hausse est moins importante que celle concernant le nombre total de décisions de protection (+33,7%), ce qui signifie que la part des protections subsidiaires dans les décisions d'accord est en baisse.

La baisse de la part des protections subsidiaires dans les accords à l'OFPRA, constatée depuis plusieurs années, se confirme en effet (20% en 2015 contre 22,1% en 2014) mais est en augmentation à la CNDA (28,8% en 2015 contre 27,1% en 2014). Sur l'ensemble des décisions de première instance et d'appel, la protection subsidiaire

représente 22,4% des accords (24,1% en 2014). Le statut de réfugié demeure donc très majoritairement accordé aux personnes en besoin de protection (77,6% des accords). La part des femmes dans les décisions octroyant la protection subsidiaire a légèrement baissé (48,3% en 2014 contre 50% en 2014).

Évolution de la protection subsidiaire 2011-2015

		2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2014-2015
Nombre PS	OFPRA	1 275	1 185	1 141	1 940	2 822	+45,5%
	CNDA	1 195	1 390	1 318	1 581	1 554	-1,7%
	OFPRA+CNDA	2 470	2 575	2 459	3 521	4 376	+24,3%
Part des PS dans les accords	OFPRA	27,5%	27,2%	22,6%	22,1%	20%	-2,1 pts
	CNDA	19,5%	24,5%	24,6%	27,1%	28,8%	+ 1,7 pt
	OFPRA+CNDA	23%	25,7%	23,6%	24,1%	22,4%	- 1,7 pt

Source : OFPRA, CNDA

Les décisions concernant les procédures spécifiques

En zone d'attente, l'OFPRA a rendu 891 avis – ce qui représente 96,1% des demandes[242] (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 1,58 jour après le dépôt de la demande (1,39 jour en 2014). 232 personnes ont été admises au titre de l'asile par le ministère de l'Intérieur suite à un avis positif de l'OFPRA[243], ce qui représente 26% des avis rendus par l'OFPRA, chiffre en légère baisse par rapport à 2014 où l'on comptabilisait 28,9% d'avis positifs. Cette baisse s'explique notamment par la forte diminution des demandes syriennes et centrafricaines dont le taux d'acceptation avoisine les 90%.

242 — Sur la demande d'asile en zone d'attente, voir *infra* Chapitre 3, Partie 1.
243 — Le ministère n'est pas lié par l'avis positif de l'OFPRA mais cet avis est systématiquement suivi en pratique. La loi sur l'asile du 29 juillet 2015 a d'ailleurs posé comme principe que l'avis de l'OFPRA lie le ministère « sauf si l'accès de l'étranger au territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public » (CESEDA, art. L. 213-8-1).

Parmi les admissions au titre de l'asile, les nationalités les plus représentées sont les Centrafricains, les Syriens, les Irakiens, les Érythréens, les Soudanais et les Palestiniens (provenant des zones d'insécurité générale ou de conflit armé comme la Syrie et l'Irak), les Afghans et les Somaliens. Le taux d'acceptation des mineurs non accompagnés est de 37% (soit 14 mineurs concernés), chiffre en légère baisse par rapport à 2014 (40%).[244]

Évolution des décisions à la frontière 2008-2015

	Nombre d'avis rendus OFPRA	Taux d'admission sur le territoire au titre de l'asile
2008	4409	31,1%
2009	2796	26,8%
2010	2184	25 ,8%
2011	1857	10,1%
2012	1954	13,1%
2013	1262	17%
2014	1093	28,9%
2015	891	26%

Source : OFPRA

En rétention, les associations apportant une aide juridique et sociale aux personnes retenues[245] font état d'une trentaine de décisions positives sur l'ensemble de l'année 2015. En 2014, 30 personnes avaient obtenu une protection au titre de l'asile en rétention.[246]

Pour les 16 pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2015, le taux d'accord à l'OFPRA en 2015 est de 9,2% soit 0,7 point de plus qu'en 2014 (8,5%). Le taux d'accord global atteint 20% et varie fortement selon les pays. Ces chiffrent démontrent

244 — Le taux d'accord pour les mineurs non accompagnés ayant présenté une demande d'asile sur le territoire n'est pas disponible pour 2015.
245 — Cinq associations sont présentes en centre de rétention : Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte.
246 — Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre Malte, *Centres et locaux de rétention administrative,* Rapport 2014. p. 16.

qu'une demande provenant d'un pays d'origine sûr ne peut être *a priori* considérée comme infondée, comme l'illustre par exemple le taux d'accord global élevé pour les demandeurs originaires d'Albanie (26,4%) ou du Kosovo (20,4%).

Taux d'accords pour les pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2015

Pays	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA
Albanie	2 309	252	10,9%
Arménie	1 145	58	5,1%
Bénin	20	3	15%
Bosnie-Herzégovine	264	18	6,8%
Cap-Vert	0	0	0%
Géorgie	1 522	120	7,9%
Ghana	23	1	4,3%
Ile-Maurice	4	0	0%
Inde	70	8	11,4%
Kosovo*	3 140	272	8,7%
Macédoine	193	5	2,6%
Moldavie	27	0	0%
Mongolie	168	30	17,9%
Monténégro	98	1	10%
Sénégal	337	94	27,9%
Serbie	282	24	8 ,5%
TOTAL	**9 602**	**886**	**9,2%**

Source : OFPRA, CNDA
* Le Kosovo n'a été placé sur la liste des pays d'origine sûrs qu'à partir du 9 octobre 2015.

En 2015, l'OFPRA a pris 246 décisions portant sur l'apatridie, dont 46 décisions positives. Le taux d'admission au statut d'apatride s'établit ainsi à 18,7%[247] (26% en 2014).

Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
2 479	357	14,4%	609	26,4%
1 200	84	7%	142	12,4%
11	1	9,1%	4	20%
216	22	10,2%	40	15,2%
0	0	0%	0	0%
1 511	122	8,1%	242	15,9%
12	0	0%	0	0%
1	0	0%	0	0%
29	1	3,4%	9	12,9%
2 587	369	14,3%	641	20,4%
117	2	1,7%	7	3,6%
13	0	0%	0	0%
114	7	6,1%	37	22%
79	5	6,3%	6	6,1%
96	24	25%	118	35%
187	36	19,3%	60	21,3%
8 652	**1030**	**11,9%**	**1 916**	**20%**

247 — OFPRA, Rapport d'activité 2013, p. 70.

Des délais d'instruction en augmentation

Il n'existe pour l'instant pas d'indicateur national permettant de connaître le délai s'écoulant avant la phase d'instruction à l'OFPRA (pré-accueil PADA et accès au GUDA).[248] La situation est très contrastée selon les préfectures, le délai allant de quelques jours à plusieurs mois.[249]

Une fois que le dossier est transmis à l'OFPRA, le délai moyen de traitement par cette institution était de 216 jours en 2015 (7 mois et 6 jours).[250] Il était de 206,5 jours en 2014 et de 205 jours en 2013. La loi de finances 2015 avait fixé un objectif de 151 jours par dossier pour 2015. Malgré le recrutement de 50 officiers de protection en début d'année, l'augmentation de la demande en 2015 n'a pas permis d'atteindre l'objectif de réduction des délais.[251] L'OFPRA précise que la part importante des procédures prioritaire en 2014 l'avait conduit « *à traiter une forte proportion de demandes récentes au détriment des plus anciennes* » : il faudra ainsi veiller à ce que les hypothèses étendues de placement en procédure accélérée soient appliquées avec mesure et prudence par l'OFPRA ou la préfecture afin de ne pas étendre exagérément leur mise en œuvre. L'Office indique par ailleurs que l'âge moyen du stock a baissé (128 jours au 31 décembre 2015, contre 214 jours l'année précédente) tout comme la part des dossiers de plus de trois mois (41,6% au 31 décembre 2015, contre 66% fin 2014).

Les demandes en procédure normale ont été traitées en 262 jours en 2015 contre 264 jours en 2014. Les procédures prioritaires ont

248 — Pour un aperçu de la procédure d'asile en France, voir Annexe 5.
249 — Sur le nouveau parcours d'accès à la procédure d'asile et ses conséquences en matière de délai, voir *supra* dans ce Chapitre, partie 1.
250 — OFPRA, Rapport d'activité 2015, p. 65.
251 — La loi de finances 2016 indique des prévisions cibles de 140 jours en 2016 et 90 jours en 2017 (objectif annoncé dans le cadre de la réforme de l'asile).

été traitées dans un délai moyen de 97 jours, contre 73 en 2014.[252] En rétention, l'OFPRA a statué dans un délai moyen de six jours tandis que le délai de traitement en outre-mer est de 174 jours.

À la CNDA, le « délai prévisible moyen »[253] est de 7 mois et 17 jours[254] soit 1 mois et 13 jours de plus qu'en 2014. L'augmentation de ce délai peut s'expliquer par un ralentissement de l'activité de la Cour en février 2015, suite à un mouvement social des agents, et en mai et octobre 2015 suite à une grève des avocats.

Le délai moyen de traitement incluant OFPRA et CNDA est donc de près de 15 mois, soit deux mois de plus qu'en 2014.

Jurisprudence sur l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État.[255]

Appartenance à un certain groupe social

◗ La qualité de réfugié a été octroyée à une jeune nigériane, exposée à des craintes de persécutions en cas de retour dans son pays en raison de son appartenance au groupe social « *des jeunes femmes victimes de la traite des êtres humains originaires de l'État d'Edo qui ont tenté de s'extraire de leur condition* ». L'occasion lui a été donnée ici de renforcer sa démonstration après cassation d'une première décision par le Conseil d'État qui

252 — Selon les termes de l'article R. 723-3, l'OFPRA devait normalement statuer dans un délai de 15 jours pour les procédures prioritaires. Ce délai a été repris dans la réforme de l'asile, l'article R. 723-4 prévoyant également ce délai pour les procédures accélérées.
253 — Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année, divisé par le nombre d'affaires jugées pendant l'année. Il se distingue du délai moyen constaté qui correspond à la moyenne des délais de jugement constatés dans les affaires effectivement jugées pendant l'année. Ce délai moyen constaté était de 7 mois et 3 jours en 2015, contre 7 mois et 30 jours en 2014.
254 — CNDA, Rapport d'activité 2015, p. 7.
255 — Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de Recherche et de Documentation (CEREDOC) de la CNDA.

avait considéré que la Cour n'avait pas recherché « *si, au-delà des réseaux de proxénétisme les menaçant, la société environnante ou les institutions percevaient [ces jeunes femmes] comme ayant une identité propre, constitutive d'un groupe social* ».[256] L'affaire renvoyée devant lui, le juge de l'asile a donc relevé, en premier lieu, que l'ensemble de ces jeunes femmes partagent une « histoire commune » (cérémonie rituelle d'entrée dans le réseau, exploitation en Europe, démarches pour s'extraire de la prostitution, menaces reçues de ce fait). Il a noté dans un second temps, pour répondre au Conseil d'État, qu'il ressort de plusieurs sources spécialisées qu'une jeune Nigériane de l'État d'Edo issue de la prostitution est perçue comme « différente par la société environnante » à deux égards : d'une part, s'échapper du réseau revient à remettre en cause le serment traditionnel que les victimes de la traite sont contraintes de prononcer devant une autorité coutumière très respectée et influente au sein de la société de l'État d'Edo, d'autre part, les victimes de réseau, considérées « *impures et porteuses de maladie* », sont placées au ban de la société à leur retour au Nigeria. Dès lors, les jeunes femmes de l'État d'Edo qui ont échappé à la prostitution en Europe constituent un groupe social et, si elles craignent d'être persécutées pour ce motif au Nigeria, sont éligibles au statut de réfugié.[257]

◗ Par ailleurs, la Cour a estimé que les homosexuels au Bangladesh constituent un groupe social, au sens de l'article 1er A(2) de la Convention de Genève (lu à la lumière de l'article 10 § 1d de la directive qualification 2011/95/UE) et juge, en l'espèce, que le requérant est fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié eu égard aux graves violences physiques, menaces et mesures de rétorsions dont il a été personnellement victime de la part de particuliers, sans pouvoir se réclamer utilement de la protection des autorités bangladaises. En outre, le requérant ayant versé à l'appui de son

256 — CE, 25 juill. 2013, n° 350661.
257 — CNDA, *Mlle E.F.*, 24 mars 2015. n° 10012810 C+.

recours des photographies et des enregistrements vidéo afin de prouver son homosexualité, la Cour juge que l'article 4 de la directive qualification 2011/95/UE (lu à la lumière de l'article 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) s'oppose à ce que, dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile, l'OFPRA et la CNDA acceptent et, *a fortiori*, tiennent compte d'éléments de preuve de nature à porter atteinte à la dignité humaine.[258]

Craintes fondées du fait des opinions politiques

◗ La Cour a considéré qu'un Palestinien résidant en Syrie et refusant de servir dans les forces armées syriennes pour ne pas avoir à participer aux exactions qui leur sont imputées, craint avec raison d'être persécuté pour un motif de conscience. Examinant les craintes d'un requérant né dans les Émirats arabes unis d'un père d'ascendance palestinienne et d'une mère syrienne, à l'égard de la Syrie où il résidait habituellement depuis l'âge de treize ans, en l'absence de toute éligibilité à une nationalité, la Cour a jugé que la peine de réclusion criminelle encourue par l'intéressé du fait de son refus de se soumettre à l'obligation de service militaire, incombant à tous les Palestiniens résidant en Syrie, pour ne pas avoir à participer aux exactions imputées aux forces armées syriennes, est constitutive d'une persécution pour un motif de conscience justifiant la reconnaissance de la qualité de réfugié, au vu des exactions perpétrées par l'armée syrienne contre des cibles militaires ou civiles et des tortures et exécutions sommaires dont sont l'objet les insoumis, constatées dans de nombreux rapports des Nations unies.[259]

258 — CNDA, *M. H.,* 29 octobre 2015, n° 15006472 C+.
259 — CNDA, *M. S.,* 9 novembre 2015, n° 14014878 C+.

Craintes fondées du fait de la religion et d'opinions politiques

◗ La qualité de réfugié a été reconnue à un dignitaire religieux pakistanais en raison des craintes que la Cour considère comme établies aussi bien du fait de sa religion que de ses opinions politiques. Le requérant, mollah d'obédience chiite, exerçait des responsabilités au Pakistan au sein d'une organisation militant pour la défense des intérêts des Chiites et l'égalité avec les Sunnites. Dans sa motivation, la Cour, s'étant fondée sur des sources documentaires géopolitiques, a relevé le sectarisme religieux qui prévaut dans la région du Pendjab dont est issu le requérant, la violence anti-chiite imputée au principal mouvement sunnite et le soutien dont ce dernier bénéficie de la part des autorités locales, notamment en termes d'arsenal.[260]

◗ Le juge de l'asile a également octroyé le statut de réfugié à un couple de requérants syriens, originaire de Damas, pour un double motif, politique et religieux. L'un étant sunnite et l'autre alaouite, communautés opposées dans le contexte du conflit se déroulant en Syrie, ils ont subi des pressions de leurs familles, l'une favorable au régime et l'autre, hostile. Le requérant étant journaliste, leurs craintes se justifiaient également au regard de sa profession.[261]

Protection subsidiaire

◗ La Cour a accordé la protection subsidiaire à un requérant de nationalité yéménite après avoir établi qu'il était exposé à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'un conflit armé interne ou international.[262] La Cour a écarté dans un premier temps la possibilité de lui octroyer le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève ou la protection subsidiaire au sens des

260 — CNDA, *M. S.S.K.* 6 mai 2015, n° 15001156 C.
261 — CNDA, *M. H. et Mme A. épouse H.* 9 novembre 2015, n° 15014553 et 15014556 C.
262 — CNDA, *M. M.A.,* 26 mars 2015, n° 14033828 C.

a) et b) de l'art. L.712-1 CESEDA[263], le requérant ne l'ayant pas convaincu de la réalité d'une crainte d'ordre personnel. Mais le juge s'est ensuite appuyé sur plusieurs sources documentaires relatives à la situation géopolitique du Yémen pour établir que la situation sécuritaire prévalant à Sanaa, seul point d'accès au pays depuis l'étranger, tout comme dans une large partie du territoire yéménite, pouvait être qualifiée de violence généralisée de haute intensité et justifiait que le requérant puisse bénéficier de la protection subsidiaire au titre du c) de l'art. L.712-1 CESEDA.[264]

Protection des autorités

◗ La CNDA a relevé, avant d'accorder une protection subsidiaire à un couple de nationalité kosovare, qu'il était effectivement vain de rechercher une protection auprès des autorités du Kosovo en cas de violences survenues dans le cadre d'un conflit d'ordre privé. Un couple ayant subi des violences de la part de leurs familles respectives opposées du fait d'un conflit foncier ancien s'est vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire alors même qu'il n'avait pas porté plainte auprès des autorités kosovares. En l'espèce, la CNDA a motivé sa décision en précisant : « *qu'il parait vraisemblable que le couple n'ait pas porté plainte dès lors que des membres de la famille de Mme M. travaillaient au poste de police et du fait de la vanité de ce genre de démarches dans le cadre de conflits d'ordre privé* ».[265]

Procédure

◗ Le Conseil d'État a sanctionné la CNDA pour avoir rejeté les pièces présentées par le demandeur par une motivation lapidaire et déduite du seul caractère peu probant des déclarations de l'étranger. Le Conseil d'État a exigé en effet du juge de l'asile qu'avant ce rejet, il évalue les risques qu'une pièce peut révéler et, s'il la rejette alors même qu'elle

263 — Peine de mort, torture ou peines et traitements inhumains ou dégradants.
264 — Pour un civil, menace grave, directe et individuelle en cas de conflit armé.
265 — CNDA, 10 mars 2016, n°15031287 et 15031288.

présente des éléments circonstanciés, qu'il démontre le manque de sérieux des risques révélés. La Haute juridiction a rappelé tout d'abord que la CNDA doit, lors de l'examen d'une demande de protection, prendre en compte « l'ensemble des pièces » que l'étranger produit. Si l'une des pièces produites comporte des « éléments circonstanciés », tel un certificat médical faisant état « *de manière circonstanciée de plusieurs blessures et traumatismes* », trois étapes s'imposent au juge : apprécier « *le crédit* » à lui accorder (probablement s'agissant de son authenticité) et la confronter aux déclarations du demandeur, « *évaluer les risques [qu'elle est] susceptible de révéler* », et préciser le cas échéant en quoi ces risques ne peuvent pas être regardés comme étant « *sérieux* ». Le Conseil d'État semble donc rétablir ici un équilibre entre les différents éléments qui composent une demande de protection (récit et pièces) et considérer qu'une pièce qui révèle des risques « *sérieux* » en cas de retour de l'étranger dans son pays d'origine, puisse justifier l'octroi d'une protection en dépit d'un récit « sommaire, imprécis et contradictoire ».[266]

◗ Après avoir ouvert la possibilité pour le juge de l'asile de fonder sa décision sur des documents d'information générale en langue étrangère[267], le Conseil d'État a précisé la possibilité pour la CNDA de prendre en compte des documents en langue étrangère produits par les parties elles-mêmes. La Haute juridiction a rappelé d'abord la possibilité pour les parties de joindre à leurs mémoires des pièces en langue étrangère. Elle a estimé ensuite que dans cette hypothèse, « *si le juge a la faculté d'exiger la traduction de ces pièces lorsque cela lui est nécessaire, il n'en a pas l'obligation* ». Par suite, la traduction des pièces au moment de leur production apparaît facultative pour les parties. Ce raisonnement peut paraître contraire à l'article R. 733-5 CESEDA qui précise que, si des pièces en langue étrangère peuvent être annexées à un recours formé devant la CNDA, elles « doivent » être traduites en langue française. Dans un second temps, le juge de cassation a considéré

266 — CE, 10 avril 2015, n° 372864.
267 — CE, 30 décembre 2014, n°371502.

que, si elle n'a pas fait usage « *de ses pouvoirs d'instruction pour demander une traduction* », la CNDA ne peut écarter des pièces au seul motif qu'elles ont été « *produites sans être accompagnées d'une traduction en langue françaiso* ».[268]

◗ Le Conseil d'État a rappelé au juge de l'asile souhaitant rendre une ordonnance pour défaut d'élément sérieux dans le recours, qu'il est tenu d'informer le requérant de l'existence du dossier élaboré par l'OFPRA et de lui communiquer les pièces de ce dossier avant le jugement de l'affaire s'il en formule la demande. Par suite, l'ordonnance prise sans que les pièces du dossier dont la communication a été sollicitée par le demandeur ne lui aient été transmises, doit être annulée.[269]

Réexamen

◗ Le Conseil d'État a jugé conforme au droit européen la possibilité pour l'OFPRA de se dispenser de convoquer à un entretien individuel le demandeur de protection qui, après le rejet définitif de sa demande, formule une demande manifestement infondée de réexamen de sa situation. Une demande de réexamen doit, en vertu du droit européen, faire l'objet d'un examen exhaustif des informations fournies par le demandeur. Examen qui, pour le Conseil d'État, n'implique pas de procéder à un entretien du demandeur, la finalité de ces dispositions étant précisément d'en dispenser l'État. La Haute juridiction a jugé ainsi que l'OPFRA pouvait effectivement rejeter sans entretien une demande de réexamen fondée sur des éléments qu'il jugeait non probants, en la qualifiant de « manifestement infondée ». Le Conseil d'État a considéré par ailleurs que la seule circonstance que l'intéressé ait été privé d'un entretien devant l'Office n'a pas porté atteinte à son droit à être entendu.[270]

◗ Le Conseil d'État a estimé que dans le cas où des informations sur la demande d'asile d'un étranger étaient transmises aux

268 — CE, 5 juin 2015, n° 376783.
269 — CE, 4 mars 2016, n° 390418.
270 — CE, 9 nov. 2015, n°381171.

autorités de son pays, cela constituait un fait nouveau et justifiait le réexamen du fond de sa demande de protection. Autrement dit, cette transmission d'informations rend recevable sa demande de réexamen. La Haute juridiction a précisé également que n'est pas seulement concernée la transmission de données relatives au contenu de la demande, mais également la transmission d'informations sur l'existence même de la demande de protection en France. En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que « *la communication d'une telle information aux autorités sri-lankaises constituait une circonstance nouvelle, susceptible d'accroître le risque de persécutions auquel [le demandeur] était exposé en cas de retour dans son pays d'origine, qui justifiait le réexamen de sa demande d'asile* ». Par conséquent, il a annulé la décision de la CNDA qui avait omis de répondre à ce moyen opérant et avait rejeté la demande de réexamen pour « *absence d'élément nouveau postérieur à sa précédente décision* ».[271]

Cessation de la qualité de refugié

◗ La CNDA a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire à un ressortissant afghan alors même qu'elle avait retenu que c'était à bon droit que l'OFPRA avait cessé de lui reconnaître le statut de réfugié. En l'espèce, l'intéressé, admis au statut de réfugié, avait obtenu par la suite un passeport délivré par les autorités consulaires afghanes à Paris et s'était rendu en Afghanistan, ce qui avait conduit l'OFPRA à cesser de lui reconnaître la qualité de réfugié. Malgré le caractère impérieux avancé par l'intéressé pour justifier ses démarches et son voyage (liés à l'état de santé de son épouse) et l'actualité des craintes alléguées, la Cour a validé la décision de l'OFPRA tout en lui accordant le bénéfice de la protection subsidiaire en raison de la violence généralisée de haute intensité sévissant en Afghanistan et notamment dans la région d'origine du requérant (district de Pol-e-Alam, province de Logar).[272]

271 — CE, 10 février 2016, n° 373529.
272 — CNDA, *M. Z.* 5 octobre 2015, n°14033523.

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

L'année 2015 a été marquée par une augmentation importante du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale, avec 19 506 décisions d'accord prises par l'OFPRA et la CNDA[273], soit une hausse de 33,3 % par rapport à l'année 2014. Les premiers chiffres de l'année 2016 montrent que cette tendance se poursuivra, notamment du fait de l'augmentation du nombre de demandes de personnes provenant de pays pour lesquels le taux de protection est élevé et de l'engagement pris par la France d'accueillir, en deux ans, plus de 30 000 réfugiés relocalisés en provenance de Grèce ou d'Italie ainsi que 2 375 réfugiés réinstallés. Le chiffre de 30 000 personnes auxquelles la France accordera sa protection en 2016 a été évoqué lors des débats liés au projet de loi de finances 2016.[274] Si les politiques mises en œuvre ces dernières années ont concentré leur action sur la gestion du flux de demandeurs d'asile, la question de l'intégration s'impose aujourd'hui comme un enjeu majeur : l'engagement de la France d'accueillir un plus grand nombre de réfugiés sur son territoire ne pourra se faire sans un renforcement des actions d'intégration au bénéfice de ce public. En ce sens, la problématique cruciale de l'hébergement et du logement connaît d'importantes évolutions.

273 — OFPRA, Statistiques des demandes d'asile en 2015, 15 janvier 2016.
274 — Sénat, Commission des Finances, Note de présentation mission « Immigration, asile et intégration », M. Roger Karoutchi (sénateur), Examen par la commission des finances le mercredi 7 octobre 2015.

État des lieux de l'hébergement et du logement des bénéficiaires d'une protection internationale

Accès au logement : des blocages persistants

Facteurs de stabilité, l'accès et le maintien en logement sont des éléments déterminants en matière d'intégration des réfugiés. Pourtant, si les bénéficiaires d'une protection internationale ont accès à l'ensemble des droits sociaux garantis aux citoyens français, ils rencontrent souvent de grandes difficultés à accéder à des logements autonomes.

D'une part, car la situation du logement en France est particulièrement tendue : dans son 21ème Rapport sur l'état du mal logement en France[275], la Fondation Abbé Pierre estime à 894 500 le nombre de personnes privées de logement personnel et à 2 879 000 millions le nombre de personnes « vivant dans des conditions très difficiles ». Les réfugiés sont donc victimes de la crise du logement qui touche une grande part de la population française. Cette difficulté est renforcée par des problématiques géographiques – les bénéficiaires d'une protection internationale étant souvent concentrés dans les grandes zones urbaines où la tension du marché du logement est particulièrement forte – et de composition familiale – la part des personnes isolées dans l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale est en hausse constante, alors même que les logements adaptés à cette typologie de ménages sont généralement en forte tension.

D'autre part car, comme le relève une étude du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés publiée en 2013, un certain

275 — Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France – 21ème rapport annuel*, janvier 2016.

nombre d'obstacles entravent l'accès des réfugiés aux dispositifs de droit commun : « *une maîtrise insuffisante de la langue française, une connaissance limitée des codes socioculturels du pays, l'absence de réseaux personnels et le besoin urgent de logement suite à la reconnaissance du statut* ».[276]

Dispositifs d'hébergement : une offre nettement insuffisante

En France, les centres provisoires d'hébergement (CPH) ont vocation à héberger et à accompagner dans leur parcours d'intégration les bénéficiaires d'une protection internationale qui ne sont pas en mesure d'accéder à un logement autonome par leurs propres moyens. Ces centres sont plus particulièrement dédiés à l'accueil et l'accompagnement des réfugiés les plus vulnérables (familles, personnes présentant des problématiques sociales ou sanitaires importantes, etc.). Considérés comme des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les CPH se sont peu développés ces quinze dernières années et représentent un nombre de places nettement insuffisant au regard des besoins. En juin 2015, 28 CPH proposaient un total de 1 136 places, soit environ 10% des bénéficiaires d'une protection internationale. En marge de ce dispositif coexistent un certain nombre de programmes d'hébergement dédiés aux réfugiés, mais l'offre reste largement sous-calibrée.

Conséquence directe de ces difficultés d'accès au logement ou à l'hébergement, un nombre important de réfugiés ne peut bénéficier d'un accompagnement adapté ou est contraint de demeurer dans les CADA, répercutant ainsi les problématiques d'hébergement sur les demandeurs d'asile : en 2014, les réfugiés représentaient 11,6% des présents en CADA (dont 2,6% en présence indue).[277]

---

276 — HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, septembre 2013.
277 — Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), *Les missions de l'OFII en 2014*, mars 2015. Les réfugiés sont considérés comme étant en présence indue lorsqu'ils se maintiennent en CADA au-delà du délai autorisé (trois mois renouvelable une fois).

Des évolutions positives en 2015

Un cadre légal pour les CPH

Un rapport de la Commission des finances présenté au Sénat début 2015 dressait un constat sans appel : « *les réfugiés, une fois leur demande d'asile acceptée, ne sont ni accompagnés ni suivis dans leur processus d'intégration* ».[278] Outre l'insuffisance de l'offre d'hébergement, le rapport pointait l'absence de référentiel commun et le manque d'harmonisation des pratiques des différents CPH. La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile a pris acte de cette réalité et semble amorcer un changement de politique marqué par une évolution des missions des CPH.

Les centres provisoires d'hébergement sont désormais consacrés par un article spécifique du Code de l'action sociale et des familles. Leurs conditions de fonctionnement et de financement sont désormais fixées par décret[279], quand elles étaient auparavant laissées à la responsabilité des préfectures de département.En termes de missions, l'une des modifications les plus notables apportées par cette réforme est celle qui confère aux CPH un rôle de « point d'accueil » des réfugiés sur le territoire où ils sont implantés. Outre « *l'accompagnement linguistique, social, professionnel et juridique des personnes qu'ils hébergent, en vue de leur intégration* », les CPH sont désormais chargés de coordonner « *les actions d'intégration des étrangers s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire* » à l'échelle d'un département.[280] Le CPH n'est donc plus seulement un dispositif d'hébergement, mais devient un instrument de la politique d'insertion nationale.

278 — Sénat, Commission des finances, *Les centres provisoires d'hébergement : remettre l'accueil et l'intégration des réfugiés au cœur de la politique d'asile*, Rapport d'information. M. Roger Karoutchi (sénateur), 9 mars 2015.
279 — Décret n° 2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire NOR : INTV1528349D.
280 — Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, *Op. cit.* Art. 31.

Leur capacité à jouer pleinement ce nouveau rôle dépendra toutefois de la matérialisation en termes financiers de cet engagement de l'État, alors même que l'objectif annoncé par le gouvernement est d'harmoniser à la baisse le prix de journée – qui varie fortement aujourd'hui d'un CPH à l'autre – pour atteindre 25€ d'ici 2017.

Une hausse du nombre de places

En complément de ce cadrage juridique, le gouvernement a lancé un plan visant à la création de places en CPH et à la mobilisation de logements à destination des bénéficiaires d'une protection internationale. Le plan « Répondre au défi des migrations – Respecter les droits, faire respecter le droit » présenté en juin 2015 par les ministres de l'Intérieur et du Logement prévoit ainsi la création de 500 places en CPH, soit une augmentation d'environ 50% des capacités.[281] D'autres créations de places pourraient suivre. S'y ajoute la mobilisation annoncée, d'ici 2017, de 5 000 places de logement à destination des bénéficiaires d'une protection internationale : 3 000 places en logements sociaux, 1 000 places dans des logements du secteur privé (en intermédiation locative) et 1 000 places dans des résidences sociales.[282]

Cette augmentation des capacités d'hébergement et de logement s'accompagne d'une volonté de mieux répartir les bénéficiaires d'une protection internationale sur le territoire et de désengorger les zones où les structures d'hébergement existantes sont saturées. Il est ainsi prévu que les orientations soient désormais gérées selon un schéma national : une plate-forme centrale pilotée par la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) recense les logements vacants, et l'OFII y oriente les réfugiés volontaires pour s'installer dans un autre département. Les logements mobilisés doivent donc se trouver en zones dites « détendues », et des objectifs d'accueil sont fixés par région en fonction notamment des taux de vacance dans le parc social.

281 — Ministre de l'Intérieur, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Répondre *au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit*, 17 juin 2015
282 — Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015, *Op. cit.*

L'engagement citoyen, complémentaire de l'action de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs ?

En réponse à l'augmentation de l'arrivée de réfugiés en France et en Europe, un vaste élan de solidarité s'est manifesté à l'automne 2015. Du côté des collectivités locales, plusieurs centaines de maires ont fait part de leur volonté d'accueillir dans leurs communes des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces propositions ont été intégrées dans le plan d'action gouvernemental, l'État faisant part de sa volonté d'encourager les initiatives locales et d'associer étroitement les maires au plan d'accueil national. Un « coordinateur national » a été nommé, interlocuteur privilégié des élus pour l'accueil des migrants par les villes volontaires. Dans le même temps, un livret d'information des maires était largement diffusé[283], tandis qu'une aide aux communes de 1 000 € par place d'hébergement créée était annoncée.[284]

En marge de ces initiatives, des citoyens se sont également mobilisés en proposant de mettre à disposition des réfugiés plusieurs milliers d'offres d'hébergement. Plusieurs dispositifs ont été mis en place à l'initiative d'associations ou de particuliers afin de fédérer ces initiatives et de proposer aux réfugiés volontaires des solutions d'hébergement alternatives. Ces initiatives témoignent de la forte émotion suscitée par les images d'exil de populations fuyant la guerre et d'une prise de conscience, au sein de la société française, des besoins d'accompagnement des réfugiés. Cette mobilisation citoyenne, pour utile et rassurante qu'elle soit, ne constitue pas une solution suffisante et durable aux difficultés d'accès au logement que rencontrent les réfugiés : les initiatives de

283 — Ministère de l'intérieur, *Livret d'information des maires,* 12 septembre 2015.
284 — Instruction du 9 novembre 2015, *Op. cit.*

la société civile au second semestre 2015 ne peuvent se substituer aux obligations de l'État en matière d'accueil et de soutien à l'intégration des réfugiés. En outre, la question de l'intégration ne peut se limiter à celle de l'accès au logement : l'enjeu sera donc de faire coïncider les capacités d'hébergement avec un accès à des dispositifs d'accompagnement et aux services publics, afin de réunir les conditions d'une insertion durable.

Les engagements français en matière de réinstallation

Début 2015, le gouvernement s'était engagé à renouveler pour au moins 500 personnes le programme *ad hoc* de réinstallation des réfugiés syriens décidé en octobre 2013, qui avait permis l'arrivée de 507 personnes en 2014.[285] Le ministère de l'Intérieur indiquait en avril 2016 que « *près de 700 personnes sont déjà arrivées à ce titre en 2015 ou arriveront dans les prochaines semaines* »[286] tandis qu'un rapport du point de contact français du Réseau européen pour les migrations faisait état de plus 640 réinstallés en 2015.[287] Ce programme spécifique s'ajoute au programme de réinstallation initié par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) : il est ainsi mentionné dans ce rapport que « *la France continue de réinstaller chaque année quelques centaines de personnes au titre d'un accord-cadre conclu en 2008 avec le HCR* »[288], tandis que le ministère fait

285 — Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe*, État des lieux 2015, p. 166.
286 — Ministère de l'Intérieur, *La lettre de la direction générale des étrangers en France*, Avril 2016, p.26.
287 — Point de contact français du Réseau européen pour les migrations. *Rapport annuel 2015 sur les politiques d'asile et d'immigration*, avril 2016. p. 69. L'agence européenne Eurostat mentionne 650 réinstallés : Eurostat, *Les États membres ont accordé en 2015 la protection à plus de 330 000 demandeurs d'asile*, Communiqué de presse, 20 avril 2016.
288 — Point de contact français du Réseau européen pour les migrations. *Op. cit.*

état de 123 personnes d'autres nationalités que les Syriens, arrivées en France en 2015 au titre de la réinstallation.[289] Au total, le HCR indique que 700 personnes ont été réinstallées vers la France en 2015 dont 587 Syriens.[290]

La France a par ailleurs pris un autre engagement : accueillir 2 376 réinstallés au titre du programme européen proposé par la Commission en septembre 2015.[291] Au 15 mars 2016, la France avait réinstallé 15 réfugiés depuis la Jordanie et 450 auraient été identifié en vue d'une réinstallation. Dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie signé le 18 mars 2016[292], la Commission européenne a par ailleurs prévu de transformer une partie des places dédiées à la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie en places dédiées à la réinstallation depuis la Turquie. Lors de son audition devant le Comité contre la torture des Nations unies en avril 2016, la délégation française s'est déclarée disposée à accueillir jusqu'à 6 000 réfugiés syriens en provenance de Turquie d'ici 2017.[293]

Enfin 1 100 Syriens et Palestiniens de Syrie, ainsi que « plus de 1 800 Irakiens » ont été autorisés à entrer en France au titre de l'asile.[294]

289 — Ministère de l'Intérieur, contact mai 2016.
290 — HCR, *Resettlement statistical database portal*. Disponible sur : http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/573b8a4b4/resettlement-statistical-database-portal.html (dernière consultation le 24 mai 2016).
291 — Voir *supra* Chapitre 2 – L'asile en Europe;
292 — *Ibid.*
293 — 57ème session du Comité contre la torture des Nations Unies (18 avril au 13 mai 2016). Réponses de la délégation française. CAT/C/FRA/Q/7.
294 — Point de contact français du Réseau européen pour les migrations, *Op. cit.*

La réinstallation vers la France par le biais du HCR, 2015

Pays	Réinstallés originaires de ce pays	Réinstallés depuis ce pays
Afghanistan	16	
Algérie		2
Burundi	2	
Chine		1
Côte d'Ivoire	5	
Egypte		27
Érythrée	18	5
Ethiopie	29	
Irak		7
Iran		13
Jordanie		355
Kenya		10
Liban		207
Libéria	1	
Malaisie		14
Maroc		4
Namibie		2
Palestine	9	
RDC	2	
Sainte Lucie		1
Somalie	10	8
Soudan		9
Sri Lanka	15	
Soudan	6	
Syrie	587	
Thaïlande		9
Turquie		3
Yémen		23
TOTAL	**700**	**700**

Source : HCR

chapitre quatre
dossiers thématiques

Graffiti de Bansky à l'entrée de la jungle de Calais. Janvier 2016 © UNHCR / Federico Scoppa

1 • La vulnérabilité dans la réforme de l'asile

Les demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins particuliers : une nouvelle notion

par Joanna Pétin, doctorante au Centre de documentation et de recherche européenne de Bayonne

Parler de vulnérabilité dans le contexte de l'asile est de prime abord une lapalissade. Les drames des réfugiés de l'année 2015 ne font que renforcer ce lien évident entre vulnérabilité et asile. Pourtant, sous l'influence du régime d'asile européen commun, c'est une acception toute particulière de la vulnérabilité qui est retenue, à travers une consistance juridique spécifique : le concept de demandeur de protection internationale vulnérable ayant des besoins particuliers.

Si la Cour européenne des droits de l'homme qualifie l'ensemble des demandeurs d'asile de groupe vulnérable[295], le droit de l'UE utilise la notion de vulnérabilité pour qualifier une sous-catégorie de demandeurs : ceux vulnérables du fait de l'existence de besoins particuliers en matière d'accueil et/ou de procédure.[296] Au sens du

295 — CEDH, *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, *Op. cit.*
296 — Directive Accueil et Procédures, *Op. cit.*

droit de l'UE, l'intérêt de l'incursion de cette notion dans le champ de l'asile revient donc à identifier la vulnérabilité spéciale de certains demandeurs, et non la vulnérabilité égale du groupe.[297] La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile[298] fait sienne cette acception de la vulnérabilité et met en place un dispositif spécifique en vue de l'identification et de la prise en charge adéquates des demandeurs vulnérables. La question est de savoir si ce dispositif national répond aux exigences de l'UE en matière d'identification et de prise en charge de ces demandeurs.

L'intégralité de la liste des personnes vulnérables énumérées par l'article 21 de la directive Accueil refondue[299] a été reprise en droit interne. Y apparaissent notamment les mineurs non accompagnés, les victimes de traite des êtres humains et les victimes de torture. Un point sémantique doit être soulevé. Le droit de l'UE introduit l'énumération par l'expression « telles que ». Au-delà de la non exhaustivité, la mécanique est bien celle d'une inclusion à la liste.[300] Au contraire, le législateur français utilise l'expression « en particulier » qui induit en pratique l'effet pervers de ne porter attention qu'aux personnes listées, d'où le détournement potentiel de l'esprit de l'article 21 de la directive Accueil refondue.

En conformité avec l'article 22 de la directive, tous les individus ayant déposé une demande d'asile sur le territoire français sont entendus, dans un délai raisonnable, au cours d'un entretien personnel afin de déterminer, le cas échéant, leurs besoins particuliers en matière d'accueil.[301] Cette évaluation est conduite par des agents de l'OFII formés à cet effet.[302] Les besoins particuliers identifiés sont en outre satisfaits tout au long de la procédure d'asile, au même titre

297 — Joanna Pétin, *Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires*, 18 avril 2015.
298 — Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015, *Op. cit.*
299 — Directive 2013/33/UE, *Op. cit.*
300 — Inclusion rendue d'autant plus évidente au regard des autres instruments du RAEC. La directive Procédures refondue, par exemple, intègre les personnes homosexuelles et transgenres dans le champ des personnes vulnérables nécessitant une attention spécifique. Voir Directive 2013/32/UE, considérant 29.
301 — CESEDA, Art. L.744-6 alinéa 1.
302 — CESEDA, Art. L.744-6 alinéa 3.

qu'ils sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes après cet entretien initial.[303]

Les États membres restent libres de fixer les modalités organisationnelles de cette évaluation. Le décret du 21 septembre 2015 prévoit que les agents de l'OFII s'appuient sur un questionnaire spécifiquement élaboré à cet effet[304], lequel est fixé par un arrêté du 23 octobre 2015.[305] L'analyse de celui-ci laisse perplexe quant à son efficacité. Les questions abordées sont extrêmement succinctes et ne permettent d'identifier que des vulnérabilités patentes, telles que les grossesses ou les handicaps physiques ou sensoriels. Qu'en est-il des vulnérabilités latentes, à l'instar des troubles mentaux, des expériences traumatiques d'actes de torture ou de traite des êtres humains ? Le dispositif français sur ce point est largement défaillant. L'approche de la prise en compte de la vulnérabilité n'est que superficielle. Certes, est prévue la possibilité de bénéficier, à titre gratuit, d'un examen médical[306], dont les résultats peuvent être soumis à l'analyse du médecin de l'OFII pour avis[307], mais encore faut-il que le demandeur soit dûment informé de ce droit. Une évaluation préliminaire expéditive peut être préjudiciable. Une appréciation de la vulnérabilité au terme d'un bilan de santé complet et approfondi conduit par des professionnels doit être préconisée.

La dernière source d'incertitude est celle relative au sort des « *informations attestant d'une situation particulière de vulnérabilité […] transmises, après accord du demandeur d'asile* », de l'OFII à l'OFPRA[308]. Il n'est à aucun moment question de décision particulière. Or, quels sont les effets juridiques de cette transmission ? Rien ne semble juridiquement contraindre l'OFPRA à en tenir compte, si ce n'est un devoir moral de procéder à un aménagement procédural

303 — CESEDA, Art. L.744-6 alinéa 1.
304 — Décret du 21 septembre 2015, *Op. cit.*
305 — Arrêté du 23 octobre 2015, *Op. cit.*
306 — CESEDA, Art. L.744-6 alinéa 4.
307 — CESEDA, Art. R.744-14 alinéa 2.
308 — CESEDA, Art. L.744-6 alinéa 5.

spécifique. Et l'OFPRA reste seul juge de l'opportunité d'adapter la procédure d'examen au regard de la vulnérabilité spécifique d'un demandeur. Enfin, pourquoi exiger le consentement du demandeur à cette transmission d'informations ? Cette précision implique de veiller à informer le demandeur concerné sur l'intérêt et l'utilité de la transmission à l'OFPRA. Cette exigence laisse présager des incompréhensions préjudiciables pour les demandeurs vulnérables qui pourraient se montrer réticents à une transmission d'informations relevant très souvent de l'intime. Le consentement du demandeur est superflu, ce qui explique peut-être que l'arrêté du 23 octobre 2015 n'en formule pas l'exigence.[309]

En conclusion, si d'autres interrogations peuvent être formulées eu égard notamment à l'indépendance des agents de l'OFII travaillant sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et à la pertinence de la délégation de cette mission à l'OFII compte tenu de la spécialisation des agents de l'OFPRA en termes d'entretien[310], il reste que ce dispositif a le mérite d'exister. La prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables, longtemps défaillante en France, est désormais encadrée. L'avenir dira si ce dispositif national est efficace.

309 — Arrêté du 23 octobre 2015, *Op. cit.*, art. 2.
310 — Joanna Pétin, *Droit d'asile : la vulnérabilité des demandeurs et les incohérences du projet de loi Valls-Cazeneuve*, 28 avril 2015.

La prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile dans l'instruction de la demande de protection internationale par l'OFPRA

par Coralie Capdeboscq,
chargée de mission Vulnérabilités à l'OFPRA

Depuis le 1er septembre 2013, l'OFPRA met en œuvre une réforme interne ambitieuse, le *Plan d'action pour la réforme de l'OFPRA*, avec pour objectif, entre autres, de renforcer sa capacité à prendre en compte les nécessités spécifiques de l'instruction des demandes d'asile et du suivi des protections internationales des personnes présentant une vulnérabilité particulière liée au fondement de leur besoin de protection. Ceci, dans un contexte où les motifs de persécutions et d'atteintes graves d'ordre sociétal et liés au genre sont en augmentation globale depuis une décennie et pour préparer, dès 2013, la transposition de la directive Procédures, qui prévoit la mise en œuvre de garanties procédurales particulières pour répondre aux besoins spécifiques de protection des personnes rendues vulnérables « *du fait notamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle* ».[311]

C'est ainsi que dès 2013, ont été institués au sein de l'OFPRA cinq groupes de référents thématiques dédiés aux vulnérabilités au sens des directives européennes : les victimes de violences faites aux femmes, de traite des êtres humains, de persécutions ou

311 — Directive 2013/32 UE, *Op. cit.*, considérant 29.

d'atteintes graves en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, ainsi que les victimes de torture et les mineurs isolés. Ces groupes de référents ont pour mission principale l'appui à l'instruction des demandes d'asile fondées sur leur thématique respective et contribuent au suivi des bénéficiaires d'une protection internationale à ce titre. Sous l'égide du comité d'harmonisation de l'OFPRA, ils élaborent les outils internes nécessaires en matière de doctrine, de procédures et de méthodes de travail, ils rendent des avis consultatifs et fournissent un appui en entretien sur des cas particuliers, participent à la formation et à la sensibilisation des agents de l'OFPRA et des interprètes à leur thématique, assurent une veille documentaire et juridique. Ils organisent et prennent part à des échanges réguliers avec les intervenants extérieurs pertinents, notamment associatifs.

L'obligation de mettre en œuvre les garanties procédurales spéciales prévues par la directive Procédures au bénéfice des demandeurs d'asile vulnérables est désormais inscrite dans le droit français en vertu de la loi du 29 juillet 2015 : conformément à l'article L.723-3 du CESEDA, pendant toute la durée de l'examen de la demande, l'OFPRA peut définir les modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière, de sa minorité ou de sa vulnérabilité, seul l'OFPRA ayant à connaître des vulnérabilités liées au fond de la demande de protection internationale. Tout demandeur d'asile identifié par l'OFPRA comme vulnérable au sens de la loi bénéficie ainsi de modalités particulières d'examen et de garanties procédurales spéciales.

Présentées dans le Guide des procédures à l'OFPRA, celles-ci comprennent : le fait, pour les demandeurs d'asile identifiés comme vulnérables, que leur demande soit examinée par des officiers de protection formés à leurs spécificités et bénéficiant de l'appui des groupes de référents dédiés ; celui d'être auditionnés avec l'assistance d'interprètes également sensibilisés aux vulnérabilités,

formation qu'assurent les groupes de référents depuis 2015 ; certaines garanties de procédure spécifiques au bénéfice des mineurs isolés, notamment la spécialisation des officiers de protection instructeurs, ou des victimes de tortures présentant des troubles psychiques associés ; l'adaptation de la durée d'instruction de leur dossier, qu'il s'agisse de traiter en priorité certaines demandes ou de s'accorder un temps d'examen plus long. C'est ce que permet notamment la nouvelle faculté de déclassement conférée à l'OFPRA par la loi, selon laquelle l'Office peut décider de ne pas statuer selon la procédure accélérée lorsqu'il l'estime nécessaire à l'examen approprié de la demande, au vu des éléments du dossier et/ou en raison des garanties procédurales particulières appelées par la vulnérabilité du demandeur.

Enfin, les nouvelles garanties procédurales conférées à tout demandeur d'asile en vertu de la loi, en particulier la présence d'un tiers en entretien et la possibilité d'être auditionné par un officier de protection et un interprète du sexe de son choix, contribuent elles aussi à faciliter le recueil du récit des personnes vulnérables en quête de protection internationale.

2 • A Calais, une situation exceptionnelle, des réponses contrastées

Autour de la ville de Calais, et à un moindre titre de celle de Dunkerque, des milliers de personnes errent et campent dans l'attente d'un hypothétique passage clandestin vers le Royaume-Uni. Celles qui ont fui leur pays pour échapper aux persécutions ne souhaitent généralement pas demander l'asile en France, ce qui pourrait pourtant permettre une orientation vers le dispositif national d'accueil et faire ainsi baisser la pression sur ce territoire. Afin de désengorger la « jungle » de Calais – dénomination utilisée par les migrants eux-mêmes, le gouvernement a eu recours à des procédures de placement en rétention, le plus souvent loin de Calais, privant de liberté des étrangers sans perspective d'éloignement du territoire français. Parallèlement, des dispositifs innovants de mise à l'abri en vue d'une protection ont été mis en œuvre : les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

De Calais à la rétention : enfermer sans perspectives d'éloignement

Tout au long de l'année 2015, les centres de rétention ont été utilisés pour éloigner des migrants du Calaisis. Ces pratiques ont pris un caractère massif à partir d'octobre, avec l'intention affichée de vider la « jungle » en vue du démantèlement de plusieurs campements. Entre le 1er octobre et la fin de l'année, plus de 1 200 personnes ont été acheminées de force par bus et par avion depuis Calais vers les centres de rétention administrative (CRA) de Nîmes, Toulouse, Rouen, Metz, Le Mesnil-Amelot, Marseille et Paris-Vincennes.

Ces déplacements ont essentiellement concerné des Afghans, Irakiens, Syriens, Somaliens, Soudanais et Érythréens, très majoritairement en quête de protection internationale et pour lesquels la mise en œuvre d'une reconduite dans leur pays d'origine serait difficile, voire impossible. Aucun d'entre eux ne souhaitait demander l'asile en France, leur objectif étant de se rendre au Royaume-Uni. Des cas ont été relevés de familles séparées et d'enfants mineurs laissés dans la « jungle » de Calais tandis que leurs parents étaient conduits en rétention. Des personnes très vulnérables et en grand désarroi ont été déplacées et enfermées, parmi lesquels des mineurs isolés reconnus comme tels après leur placement par le juge des libertés et de la détention (JLD). Les procédures stéréotypées dont ces personnes ont fait l'objet indiquaient le défaut d'examen des situations individuelles, et par suite d'informations incomplètes ou inexistantes.

L'exercice des droits de ces personnes n'était donc pas garanti. En particulier, les transferts vers les centres de rétention, qui ont duré plusieurs heures, ont considérablement réduit les délais de recours devant le tribunal administratif (48 heures à compter de la notification des mesures d'éloignement).

Ces événements ont donné lieu à une surcharge des audiences du JLD, amenant certains magistrats à marquer leur agacement.[312] 83 % de ces personnes sont sorties libres, soit par décision des juges judiciaires ou administratifs, lesquels ont ainsi sanctionné l'irrégularité des procédures et le caractère abusif du placement, soit parce que la préfecture du Pas-de-Calais, qui avait procédé au placement, n'avait pas sollicité la prolongation de leur rétention.

Les cinq associations présentes en CRA, dont Forum réfugiés-Cosi, estimant que cette pratique ne constituait pas une réponse appropriée à la situation, ont dénoncé le recours au placement dans

312 — L'un d'entre eux a utilisé les termes de « *sabotage méritant des sanctions* » et de « *comportement absolument regrettable* », soulignant que « *le juge des libertés et de la détention, ainsi que sa greffière, sans oublier les avocats et les escortes, n'ont vraiment pas le temps d'examiner de nombreux dossiers mal faits et manifestement nuls* ». JLD Metz, 5 octobre 2015, n°15/01489.

des centres de rétention géographiquement lointains à la seule fin d'éloigner ces étrangers du Calaisis.[313] Il est à noter que dans la quasi-totalité des cas, ces personnes ont entrepris, immédiatement après leur libération, de retourner à Calais pour tenter à nouveau de gagner le Royaume-Uni.

De Calais aux CAO : éloigner pour accueillir

Parallèlement aux placements en rétention, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un nouveau dispositif d'accueil visant à résorber la situation de crise humanitaire prévalant dans le Calaisis ainsi que dans le Dunkerquois.

Une nécessité d'agir

Dans sa déclaration du 21 octobre 2015, le ministre de l'Intérieur a ainsi indiqué que « *chaque migrant doit pouvoir, s'il en manifeste le souhait, et s'il renonce à son projet [d'émigrer clandestinement au Royaume-Uni], bénéficier d'une mise à l'abri ailleurs en France, sans que cela soit conditionné au dépôt d'une demande d'asile* ». Cette annonce faisait écho à une lettre ouverte de personnalités françaises, communément appelée « l'appel des 800 » et publiée le 20 octobre 2015 sur le site du quotidien Libération. Le texte appelait en effet le gouvernement à mettre en place un plan d'urgence pour sortir des conditions indignes que connaissaient les migrants dans la « jungle » et s'inspirait en partie du rapport rendu en juin à la demande du ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis, dit rapport Aribaud-Vignon et intitulé « Le pas d'après ».

313 — ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, *Calais : une politique illisible entre opération d'accueil et utilisation massive et abusive de la rétention*, Communiqué de presse, 3 décembre 2015.

Le rapport relevait entre autres les résultats positifs obtenus par la politique renforcée d'information sur la demande d'asile en France menée depuis une année, un nombre important des migrants massés à Calais relevant effectivement d'une protection internationale, sans qu'ils ne la sollicitent jusqu'alors.[314] Il préconisait entre autres la mise en place d'un centre de mise à l'abri à une centaine de kilomètres de Calais, permettant aux migrants de s'éloigner un peu de la zone pour réfléchir à leur projet migratoire dans des conditions meilleures. Ce type de dispositif fait également écho aux annonces formulées par le gouvernement au début de l'été 2015 visant à créer « 1 500 places d'hébergement d'urgence, permettant une évaluation rapide de la situation et du projet migratoire des personnes actuellement sans solution sur le territoire national ».[315]

Ainsi en octobre, alors que le nombre de personnes présentes à Calais avait doublé depuis le début de l'été (autour de 6 000 personnes), l'ouverture de centres d'accueil et d'orientation (CAO) sur l'ensemble du territoire national visait à accueillir de manière temporaire les personnes volontaires vivant dans les campements, à leur fournir des conditions de vie favorables au répit et à la réflexion, et à les accompagner dans une demande d'asile en France si elles en exprimaient la volonté.

La mise en place d'une solution innovante

Le caractère innovant dans le panel des solutions envisagées pour Calais ces dernières années réside dans le fait de proposer un accueil loin de Calais pour les personnes qui le souhaitent, dans l'optique de bénéficier d'un mois de réflexion, de « répit » sur leur parcours migratoire, en amont d'une éventuelle demande d'asile.

314 — A ce sujet, voir Forum réfugiés-Cosi, L'asile en France et en Europe, État des lieux 2015, p. 115.
315 — Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015, *Op. cit.*

Jusque là, seules les personnes qui étaient déjà en procédure de demande d'asile pouvaient être orientées au fil de l'eau et donc accueillies dans des CADA et AT-SA où des places leur étaient dédiées dans le cadre des orientations nationales (excepté dans les régions d'Ile-de-France et Rhône-Alpes déjà engorgées par les flux d'arrivées locaux).

Il a donc été demandé à tous les préfets d'ouvrir rapidement des « centres d'accueil et d'orientation », tandis que les acteurs de l'asile étaient sollicités pour accueillir des migrants de Calais dans ces centres. Des maraudes sociales ont été organisées afin d'identifier les volontaires. L'OFPRA a participé activement à l'effort d'information visant à encourager les départs vers les CAO, centres pensés pour permettre un accès effectif aux droits et faciliter l'inscription des personnes en besoin de protection dans une procédure de demande d'asile – souvent la plus adaptée à leur situation – et de bénéficier des conditions d'accueil auxquelles elles ont droit à ce titre.

En parallèle, le centre de transit de Villeurbanne (69) géré par Forum réfugiés-Cosi, a été mobilisé conformément à son objet, avec des arrivées successives entre octobre 2015 et mars 2016. Les personnes ont été accueillies parmi le public ordinaire du centre de transit et accompagnées avant d'être orientées dans le DNA.

L'OFPRA a par ailleurs annoncé qu'il veillerait tout particulièrement aux délais d'instruction des dossiers des personnes prises en charge dans les CAO, consigne étant donnée aux associations gestionnaires d'ajouter une mention « CAO » sur les dossiers de demande d'asile si cela n'avait pas été fait au moment de leur remise au GUDA.

En une semaine, 293 personnes ont été accueillies loin de Calais. Puis les départs se sont poursuivis au fil des maraudes, de manière bi hebdomadaire dans les premiers temps.

L'encadrement juridique

Après des premiers jours quelque peu chaotiques, deux textes sont venus préciser les objectifs et les règles de fonctionnement des CAO. Le premier, cosigné des ministères de l'Intérieur et du Logement, a été publié le 9 novembre 2015.[316] Il détaille les situations administratives des migrants pouvant y être orientés et insiste sur le caractère temporaire de cette mise à l'abri, en précisant que le maintien de la disponibilité des places jusqu'à la fin de la période hivernale devait être préférée.

La note comprend un cahier des charges des prestations d'un « centre de répit ». Il indique un prix journée de 25€ avec la restauration (15€ sans restauration), intégrant un équivalent temps plein (ETP) de sécurité pour 50 personnes et un taux d'encadrement pour l'accompagnement d'un ETP pour 30 personnes hébergées. Il limite la durée de séjour à un mois, avant une orientation dans le DNA pour ceux qui demandent l'asile ou une orientation vers l'urgence sociale de droit commun pour les plus vulnérables.

Si le rôle central de l'OFII dans l'information sur les procédures d'asile et l'aide au retour y est clairement indiqué, aucune mention n'est faite de l'indispensable accompagnement administratif dévolu soit aux équipes des centres, soit aux PADA dans le cadre des missions post-GUDA.

Une seconde note en date du 7 décembre 2015[317], tout en rappelant le nécessaire respect des coûts cibles fixés, est venue préciser quelques points de fonctionnement des désormais « centres d'accueil et d'orientation ». Les préfets sont invités à proposer une solution d'hébergement adaptée à chaque personne à la sortie du

316 — Circulaire du 20 novembre 2015 relative à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais. NOR : INTK15201955.
317 — Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, Note aux préfets, 7 décembre 2016.

centre, y compris à l'issue de la période hivernale. Il est également préconisé de veiller « *à faire une application appropriée des dispositions du règlement Dublin* », tout en veillant à ne pas mettre en œuvre de mesure de coercition au sein des CAO. Enfin, une attention particulière est portée aux personnes ayant de la famille au Royaume-Uni, leur dossier devant être transmis au ministère pour une étude attentive.

Un fonctionnement disparate

Assez rapidement, les associations gestionnaires ont constaté des disparités importantes dans le fonctionnement des centres et dans le traitement administratif par les services déconcentrés de l'État, selon le département ou la région d'implantation.

Au cours du mois de février 2016, la pression s'est intensifiée à Calais dans un contexte déjà très tendu au quotidien, avec la décision du tribunal administratif de Lille d'autoriser l'évacuation de la zone Sud du campement.[318] Les maraudes se sont alors renforcées afin d'informer et de tenter de convaincre les migrants de monter dans les bus en direction d'un CAO ou du centre d'accueil provisoire géré par l'association La Vie active, un lieu aménagé et sécurisé à Calais.

Face à la médiatisation de la situation du Calaisis, l'État a ouvert un site Internet dédié à son action.[319] Il a également réuni un comité de suivi du plan de mise à l'abri des migrants, répondant ainsi à la demande des associations.[320] L'objectif annoncé est de

318 — Tribunal administratif de Lille, Ordonnance du 25 février 2016, n°1601386.
319 — Ministère de l'Intérieur, *L'action de l'*État *à Calais*. Disponible sur http://État-a-calais.fr/ (dernière visite le 24 mai 2016).
320 — Ce comité, dont le suivi a été confié à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), à la Direction générale des étrangers en France (DGEF), et à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), réunit l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre du dispositif de prise en charge mobilisé pour Calais, en particulier l'hébergement en centres d'accueil et d'orientation (CAO), à savoir les associations, les services concernés des ministères, l'OFII et l'OFPRA. Il s'est tenu pour la première fois le 21 mars 2016.

rendre le plan de mise à l'abri, en particulier le dispositif des CAO, plus efficace et plus transparent. Y sont abordées des situations spécifiques rencontrées par les associations, en particulier les questions liées au traitement des personnes relevant du règlement Dublin, ainsi que la question des disparités de fonctionnement des CAO selon les associations gestionnaires, qu'elles soient issues du secteur de l'asile ou non, en secteur urbain ou non.

Cependant, l'objectif affiché de mettre à l'abri les migrants en leur donnant accès à un accompagnement adapté à leur situation a parfois été mis à mal par des conditions d'accueil au sein et/ou autour de CAO très hétéroclites.

Au fil des semaines et des ouvertures de CAO sur le territoire, il est apparu qu'ils avaient peu de points communs entre eux, cumulant des disparités en termes de localisation (grandes agglomérations ou communes du milieu rural situées parfois à plus de deux heures de trajet du GUDA), de lieu d'hébergement (anciens centres de vacances pour enfant, casernes, gendarmeries, chambres en foyer de travailleur migrant…), ou encore de formation de l'équipe encadrante. Ce qui aurait pu être le trait d'union entre chaque centre, à savoir l'accompagnement aux procédures d'asile, n'était pas forcément présent.

Dans ce contexte d'urgence, la capacité d'adaptation d'une équipe aguerrie et/ou bénéficiant de l'appui d'une association spécialisée était pourtant indispensable pour garantir le respect des délais règlementaires de chaque procédure dont les migrants relevaient, d'autant que les informations transmises aux centres en amont étaient d'une fiabilité relative (listes lacunaires ou erronées, présence de mineurs isolés ou de personnes bénéficiant déjà d'une protection…).

Des difficultés récurrentes ont été relevées par les associations gestionnaires dans leur travail quotidien :

- un manque d'information avant le départ sur les lieux, les conditions d'accueil et le fonctionnement, amenant son corollaire direct, à savoir des départs précipités, dans les 48 heures, sans destination connue ou en vue d'un retour à Calais ;

- une information biaisée que les gestionnaires ont dû combattre à l'arrivée, parfois avec difficulté, le temps qu'un lien de confiance s'établisse : ainsi, les personnes relevant du règlement Dublin pensaient pouvoir demander l'asile en France dès leur arrivée en CAO, tandis que les personnes déjà en demande d'asile pensaient voir leur situation réglée en quelques jours.

L'adaptation de l'accompagnement

Concrètement, le travail des équipes en CAO a consisté en premier lieu à dénouer la situation administrative, sociale et médicale des migrants, grâce à un diagnostic approfondi. Il a fallu également expliquer le contexte de l'accueil, les différentes procédures administratives et leurs enjeux particuliers. Cela a demandé un accompagnement individualisé et adapté nécessitant une connaissance précise des procédures, des droits sociaux afférents et des partenaires compétents.

Un premier recensement réalisé par l'OFII a permis d'orienter sur le pré-GUDA associatif les personnes n'ayant encore entamé aucune démarche en France et qui déclaraient vouloir déposer une demande d'asile en France.

Les équipes ont dû créer rapidement le cadre de la prise en charge (règlement de fonctionnement, contrat de séjour), en attendant la parution des textes officiels. En effet, la gestion de la vie collective, même dans de petites structures, présente des enjeux importants avec des personnes parfois en errance depuis plusieurs années et/ou présentant des addictions ou des traumatismes liés à l'exil et aux persécutions vécues dans le pays d'origine et parfois au fil du parcours (en Lybie par exemple, pour de nombreux Soudanais).

De même, le soutien d'équipes médicales à l'arrivée a apporté une plus-value certaine dans les lieux où il a été mis en place, en faveur des personnes souffrant parfois de malnutrition voire de sous-nutrition et/ou présentant des fragilités psychologiques et des addictions.

Des CAO à une généralisation des centres de transit ?

Au total, 130 CAO étaient ouverts au premier semestre 2016 dans 76 départements, et plus de 3 500 personnes ont quitté volontairement Calais et Dunkerque pour rejoindre l'un de ces centres implantés sur l'ensemble du territoire.

Lors du comité de suivi du plan de mise à l'abri des migrants de Calais du 21 mars 2016, les pouvoirs publics se sont engagés à maintenir le dispositif des CAO pour permettre à tout migrant qui le souhaite de trouver une solution d'hébergement adaptée à ses besoins et à ses droits. Dans le même temps, le projet de charte de fonctionnement des CAO laisse entrevoir des centres dotés d'un taux d'encadrement insuffisant, avec un accompagnement social qui n'intègre pas l'asile alors même que les besoins de protection sont très largement présents chez les personnes accueillies, du fait de leur nationalité (Soudan, Érythrée, Irak, Iran, Afghanistan, etc.)

La critique du manque de clarté sur ce que sont les CAO et sur le rôle que l'État souhaite leur attribuer reste donc justifiée. Pourtant il est encore temps de mener une véritable réflexion sur ce que doivent être ces centres hybrides. Plus que jamais, cet épisode d'ouverture dans l'urgence et quelque peu désordonnée de CAO afin de répondre à une situation particulière, en l'occurrence celle du territoire du Calaisis, rappelle la pertinence et l'utilité des centres de transit, dont Forum réfugiés-Cosi préconise depuis de nombreuses années la généralisation sur l'ensemble du territoire.

annexes
annexes

Table des annexes

monde

annexe 1 Demande d'asile dans 44 pays industrialisés, 2008-2015

europe

annexe 2 Évolution des demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2010-2015

annexe 3 Décisions de première instance en 2015 et formes de protection

france

annexe 4 Réforme de l'asile : les principales modifications législatives et réglementaires

annexe 5 Aperçu de la procédure d'asile en France

annexe 6 Demandes et décisions sur l'asile par nationalité 2015

annexe 7 Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 1999-2015

annexe 8 Évolution du traitement de la demande d'asile, 2006-2015

annexe 9 Évolution du taux global d'accord par pays, 2000-2015

annexe 10 Évolution du nombre de réfugiés inscrits sur les registres de l'OFPRA, 1999-2015

annexe 11 Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2009-2015

annexe 1 *monde*

Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2008-2015*

PAYS	2008	2009
Albanie	10	-
Allemagne	22 090	27 650
Arménie	210	70
Australie	4 770	7 420
Autriche	12 840	15 820
Azerbaïdjan	380	250
Biélorussie	90	160
Belgique	12 250	17 190
Bosnie Herzégovine	100	50
Bulgarie	750	850
Canada	36 900	33 250
Corée du Sud	360	320
Croatie	160	150
Chypre	3 920	3 200
Danemark	2 360	3 820
Espagne	4 520	3 010
Estonie	10	40
États-Unis	49 560	42 530
Finlande	4 020	5 910
France	35 400	42 120
FYROM (ex-Macédoine)	50	90
Géorgie	40	40
Grèce	19 880	15 930
Hongrie	3 120	4 670
Islande	80	40
Irlande	3 870	2 690
Italie	30 320	17 600
Japon	1 600	1 390
Lettonie	50	50

2010	2011	2012	2013	2014	Mi-2015**
10	20	20	230	430	501
41 330	45 740	64 540	109 580	173070	311 551
60	70	-	-	-	114
12 640	11 510	15 790	11 740	8 960	22 837
11 010	14 420	17 420	17 500	28 060	30 900
270	220	-	-	-	262
150	90	-	-	-	257
21 760	26 000	18 530	12 500	13 870	9 396
50	40	50	100	50	11
1 030	890	1 230	6 980	10 790	7 840
23 160	25 350	20 500	10 380	13 450	14 481
430	1 010	1 140	1 570	2 900	5 102
290	810	1 190	1 090	450	90
3 160	1 770	1 630	1 350	1 730	2 339
4 970	3 810	6 140	7 560	14 820	4 566
2 740	3 410	2 580	4 510	5 900	11 020
30	70	80	100	150	117
49 310	70 030	78 410	84 400	121 160	224 508
4 020	3 090	2 920	3 020	3 520	2 622
48 070	52 150	55 070	60 230	59 030	53 827
180	740	640	1 350	1 260	43
70	80	-	-	-	587
10 270	9 310	9 580	8 220	9 450	29 157
2 100	1 690	2 160	18 570	41 370	24 431
50	80	110	170	160	225
1 940	1 290	940	950	1 440	4300
10 050	34 120	15 710	27 720	63 660	48 307
1 200	1 870	2 540	3 260	5 000	10 705
60	340	190	190	360	171

PAYS	2008	2009
Liechtenstein	30	290
Lituanie	220	210
Luxembourg	460	480
Malte	2 610	2 390
Moldavie	60	90
Monténégro	10	20
Nouvelle Zélande	250	340
Norvège	14 430	17 230
Pays-Bas	13 400	14 910
Pologne	7 200	10 590
Portugal	160	140
République Tchèque	1 710	1 360
Roumanie	1 170	840
Royaume-Uni	31 320	30 670
Russie	5 420	2 710
Serbie	90	310
Slovaquie	910	820
Slovénie	240	180
Suède	24 350	24 190
Suisse	16 610	14 490
Turquie	12 980	7 830
Ukraine	2 240	1 360
Union Européenne (28)	239 150	247 330
Pays du Nord (5)	45 240	51 190
Europe du Sud (8)	74 400	50 100
Ex-Yougoslavie (6)	650	770
TOTAL (51)	**385 270**	**383 040**
TOTAL (44)	**377 140**	**379 570**

* 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, sur la base du recueil statistique du HCR.
** Le rapport du HCR sur l'asile dans 44 pays industrialisés en 2015, n'était pas disponible au moment de la rédaction de cet ouvrage. Les données sont donc issues du rapport sur les tendance mondiales à mi-2015 : UNHCR, *Mid-year trends 2015*, décembre 2015

2010	2011	2012	2013	2014	Mi-2015**
110	80	70	100	70	75
370	410	530	280	390	54
740	2 080	2000	990	970	831
140	1 860	2 060	2 200	1 280	425
130	70	-	-	-	164
10	240	1 530	3 550	2 310	7
340	310	320	290	290	251
9 220	8 680	10 690	13 280	12 640	5 885
13 330	11 590	9 960	14 400	23 850	8 097
6 530	5 090	9 170	13 760	6 810	2470
160	280	300	510	440	641
490	490	510	490	920	409
860	1 720	2 510	1 500	1 550	138
22 640	25 900	27 410	29 880	31 260	37 829
2 180	1 270	-	-	-	2 423
790	3 320	2 770	5 130	16 590	464
540	320	550	280	230	61
250	310	260	240	360	43
31 820	29 650	43 880	54 260	75 090	56 135
13 520	19 440	25 950	19 440	22 110	17 085
9 230	16 020	26 470	44 810	87 820	145 335
1 500	890	-	-	-	6 169
240 410	277 800	301 000	396 860	570 820	647 667
50 920	45 680	62 890	78 290	106 230	69 423
35 760	66 790	59 990	87 550	170 710	237 721
1 300	5 270	6 390	11 400	20 920	685
363 200	**453 950**	**-**	**-**	**-**	**-**
368 010	**443 690**	**479 270**	**596 660**	**866 020**	**1 095 182**

annexe 2
europe

Évolution des demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2010-2015*

PAYS	2010	2011
Syrie	5 010	8 145
Afghanistan	20 600	28 160
Irak	15 830	15 230
Kosovo	14 310	9 880
Albanie	1 925	3 080
Érythrée	4 540	5 725
Serbie	17 740	14 105
Pakistan	9 220	16 265
Nigéria	6 805	13 075
Russie	18 595	18 325
Autres	146 260	177 830

Source: Eurostat
* L'Union européenne comptait 27 États membres de 2010 à 2013, puis 28 à partir du 1er juillet 2013 avec l'élargissement à la Croatie.

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015
24 115	49 980	122 065	368 400	+201,8%
28 020	26 215	41 405	181 360	+338%
13 190	10 740	21 365	124 905	+484,6%
10 210	20 225	37 890	72 465	+91,3%
7 500	11 065	16 950	67 740	+299,6%
6 400	14 485	36 945	34 105	-7,7%
19 055	22 630	30 840	30 050	-2,6%
19 785	20 850	22 220	47 840	+115,3%
7 520	11 670	20 065	31 165	+55,3%
24 290	41 470	19 820	22 180	+11,9%
175 930	202 725	258 215	341 980	+32,4%

annexe 3

europe

Décisions en 2015 et formes de protection

		Ensemble des décisions			
	Nombre total de décisions	Décisions positives*	Dont :		
			Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires
UE	775 550	333 350	246 175	60 680	26 500
Allemagne	343 120	148 215	142 305	2 230	3 685
Autriche	26 190	17 750	14 330	2 950	-
Belgique	27 105	10 900	9 220	1 675	-
Bulgarie	6 185	5 605	4 705	895	-
Chypre	2 640	1 875	240	1 630	-
Croatie	270	40	35	5	-
Danemark	13 560	10 200	7 815	2 315	70
Espagne	3 820	1 030	220	805	-
Estonie	190	80	20	55	-
Finlande	3 130	1 795	1 110	510	175
France	112 490	26 015	20 620	5 395	-
Grèce	17 295	5 875	5 020	705	150
Hongrie	3 900	545	170	370	5
Irlande	1 680	710	335	375	-
Italie	71 365	29 630	3 575	10 280	15 780
Lettonie	240	30	5	25	-
Lituanie	190	85	15	65	-
Luxembourg	1 245	210	185	25	-
Malte	1 860	1 320	290	955	75
Pays-Bas	21 550	17 045	6 915	9 655	475
Pologne	5 385	695	360	195	135
Portugal	455	195	35	160	-

Décisions de première instance				Décisions définitives en appel			
Nombre total	Décisions Positives	Taux de reconnaissance (%)		Nombre total	Décisions positives	Taux de reconnaissance (%)	
		Total	Statut de réfugié et protection subsidiaire			Total	Statut de réfugié et protection subsidiaire
592 845	307 620	52%	48%	182 705	25 730	14%	12%
249 280	140 910	57%	56%	93 840	7 305	8%	6%
21 095	15 045	71%	70%	5 095	2 705	53%	51%
19 420	10 475	54%	54%	7 685	425	6%	6%
6 175	5595	91%	91%	10	5	58%	58%
2 065	1 585	77%	77%	575	285	50%	50%
185	40	22%	22%	85	0	1%	1%
12 225	9 920	81%	81%	1 335	285	21%	21%
3 240	1 020	31%	31%	580	10	2%	1%
180	80	44%	44%	10	0	0%	0%
2 960	1 680	57%	51%	170	115	67%	58%
77 910	20 630	26%	26%	34 580	5 385	16%	16%
9 640	4 030	42%	42%	7 655	1 845	24%	22%
3 420	505	15%	15%	480	40	9%	9%
1 150	485	42%	42%	530	225	42%	42%
71 345	29 615	42%	19%	20	20	82%	55%
170	20	13%	13%	70	10	11%	11%
180	85	46%	46%	10	0	0%	0%
775	185	24%	24%	470	25	5%	5%
1 490	1 250	84%	79%	370	70	19%	19%
20 465	16 450	80%	78%	1 085	595	55%	47%
3 510	640	18%	15%	1 875	55	3%	2%
370	195	52%	52%	85	0	0%	0%

		Ensemble des décisions			
	Nombre total de décisions	Décisions positives*	Dont :		
			Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires
République tchèque	1 730	460	55	390	15
Roumanie	1 430	525	250	275	-
Royaume-Uni	50 830	17 920	14 785	210	2925
Slovaquie	155	80	5	40	35
Slovénie	165	50	35	15	-
Suède	57 355	34 470	13 510	18 460	2500
Islande	330	85	45	20	20
Liechtenstein	50	10	5	-	5
Norvège	14 305	7 150	5 610	780	760
Suisse	23 880	14 135	6360	2640	5 135

Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche

- Sans objet

* Décisions de première instance et définitives en appel

Source : Eurostat, *Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE*, Communiqué de presse, 20 avril 2016

Décisions de première instance				Décisions définitives en appel			
Nombre total	Décisions Positives	Taux de reconnaissance (%)		Nombre total	Décisions positives	Taux de reconnaissance (%)	
		Total	Statut de réfugié et protection subsidiaire			Total	Statut de réfugié et protection subsidiaire
1 335	460	34%	33%	395	0	1%	1%
1 320	480	36%	36%	110	45	42%	42%
38 080	13 905	37%	32%	12 750	4 015	31%	21%
130	80	60%	34%	25	0	8%	0%
130	45	34%	34%	35	5	14%	14%
44 590	32 215	72%	69%	12 765	2 255	18%	9%
235	50	22%	20%	95	35	38%	22%
30	5	14%	7%	20	5	30%	10%
9 475	6 250	66%	64%	4 830	900	19%	6%
21 840	14 000	64%	41%	2 040	135	7%	4%

Réforme de l'asile : principales modifications

La réforme de l'asile a été lancée par une concertation nationale à l'été 2013. L'année suivante, le 24 juillet 2014, un projet de loi sur la réforme de l'asile a été présenté en Conseil des ministres. La loi a été définitivement adoptée lors d'un vote à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2015. Suite à sa promulgation le 29 juillet 2015, le texte a été publié au Journal officiel le 30 juillet. Les dispositions de la loi sont entrées en vigueur entre les 31 juillet et le 1er novembre 2015, et ont été complétées par plusieurs dispositions réglementaires. La réforme de l'asile vise notamment à transposer en droit français les dispositions issues de plusieurs directives européennes (Qualification 2011, Procédures et Accueil 2013).
Les grandes lignes de la réforme et les évolutions qu'elle induit sont présentées ici.

■ La procédure d'asile

L'enregistrement de la demande

A l'exception des demandes formulées en rétention ou en zone d'attente, le préfet enregistre la demande d'asile au plus tard trois jours ouvrés après la demande (dix jours maximum en cas de nombreuses demandes simultanées) et délivre une attestation de demande d'asile qui autorise le maintien sur le territoire, y compris au demandeur relevant de la procédure Dublin (ce qui est alors dûment précisé sur l'attestation).
La domiciliation n'est plus une exigence pour l'enregistrement de la demande d'asile. Néanmoins, pour garantir au demandeur d'asile le suivi de la procédure (réception des convocations notamment), un droit à la domiciliation est consacré par la loi.

La durée initiale de l'attestation de demande d'asile est fixée à un mois. Cette attestation est ensuite renouvelée une première fois pour une durée de neuf mois puis par période de six mois, à moins que l'OFPRA ne statue en procédure accélérée, auquel cas l'attestation est renouvelée une première fois pour une durée de six mois puis par période de trois mois.
Pour les demandeurs relevant de la procédure Dublin, la durée initiale de l'attestation de demande d'asile est fixée à un mois, renouvelable par période de quatre mois jusqu'au transfert du demandeur vers l'État membre responsable de la demande d'asile.
Cette attestation est renouvelée jusqu'à la décision définitive de la demande, y compris pendant un éventuel recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour tous les types de procédures (y compris accélérées). La validité de l'attestation prend fin en cas de décision d'irrecevabilité, de clôture, de demande réexamen visant à faire échec à une mesure d'éloignement, de seconde demande de réexamen, ou si le demandeur a fait l'objet d'une extradition.
Lorsque la demande d'asile est présentée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français, la loi prévoit que soit désigné un administrateur *ad hoc* pour l'assister et assurer sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à sa demande d'asile.

L'évaluation de la vulnérabilité

La loi oblige à tenir compte des situations de vulnérabilité pour adapter les conditions d'accueil aux besoins des demandeurs d'asile. Les situations de vulnérabilité sont définies par la loi.[1] L'OFII est chargé de s'entrete-

1 — « L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines ».

nir individuellement avec chaque demandeur d'asile pour identifier ces situations de vulnérabilité. Cet entretien est réalisé lors du passage au guichet unique mais les acteurs de l'hébergement et de l'accompagnement peuvent aussi, pendant toute la procédure d'asile, informer l'OFII et l'OFPRA de certaines vulnérabilités ou de leur évolution pour que ces derniers adaptent les conditions d'accueil et de procédure.

Pour l'instruction de la demande, l'OFPRA tient compte des informations sur la vulnérabilité qui lui sont transmises, et sur celles portant sur le fond de la demande. L'OFPRA a la possibilité de statuer en priorité sur les demandes présentées par des personnes vulnérables. Il peut aussi décider de ne pas statuer en procédure accélérée au regard des garanties procédurales particulières nécessaires pour la demande.

La procédure accélérée

La loi prévoit plusieurs situations objectives (pays d'origine sûr, réexamen recevable) dans lesquelles l'OFPRA doit considérer une demande en procédure accélérée. D'autres cas imposent un traitement en procédure accélérée sur la base des constats opérés par la préfecture (refus de se conformer à la prise d'empreintes, diffusion d'informations erronées en vue d'induire en erreur les autorités, demande formulée plus de 120 jours après l'arrivée en France, demande visant à faire échec à une mesure d'éloignement, menace grave à l'ordre public). Enfin, certaines hypothèses portent sur des constats faits par l'OFPRA, mais qui impliquent une appréciation au regard du fond du dossier (question sans pertinence, déclarations peu plausibles, diffusion d'informations erronées en vue d'induire en erreur les autorités).

Ces procédures accélérées ne peuvent être mises en œuvre pour les mineurs non accompagnés que s'ils pro-

viennent d'un pays sûr, qu'ils formulent une demande de réexamen recevable ou s'ils représentent une menace grave à l'ordre public.
La décision de placement en procédure accélérée ne peut pas faire l'objet d'un recours distinct, elle doit être contestée dans le cadre du recours contre la décision de rejet de la demande d'asile.
Dans tous les cas, l'OFPRA peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande. Il peut aussi décider de ne pas statuer en procédure accélérée au regard des garanties procédurales particulières nécessaires pour la demande. La CNDA est également compétente pour vérifier à toute étape que la demande relève bien d'un cas de procédure accélérée ou d'irrecevabilité, et pour statuer dans le cadre d'une procédure normale dans le cas contraire.
Le placement en procédure accélérée n'implique plus de distinction concernant les conditions d'accueil.

Le règlement Dublin III

Le demandeur placé sous règlement Dublin III se voit remettre une attestation spécifique, qui lui permet de se maintenir sur le territoire.
Pendant la procédure de détermination de l'État responsable, il peut faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence pour une durée maximale de 6 mois, qui doit être motivée. Elle est renouvelable pour la même durée sur décision également motivée. Il doit alors se présenter aux convocations et l'administration peut prescrire la remise de son passeport.
La décision de transfert - qui doit être écrite et motivée - peut être contestée dans un délai de 15 jours suivant sa notification, devant le tribunal administratif qui devra statuer dans un délai de 15 jours. Le délai de recours est réduit à 48 heures si l'étranger est placé en rétention (le tribunal a alors 72 heures pour statuer). Le transfert ne peut être mis en œuvre pendant ces délais de recours, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué s'il a été saisi.
Les demandeurs placés sous règlement Dublin bénéficient des conditions d'accueil mais ne peuvent être orientés que vers des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile autres que les CADA.

L'asile à la frontière

Lors de leur arrivée en zone d'attente, les personnes sont informées de leur droit à demander l'asile. Un refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile peut être décidé si :

— l'examen de la demande relève d'un autre État membre au titre du règlement Dublin III (pas d'examen par l'OFPRA dans cette hypothèse) ;
— la demande est jugée irrecevable par l'OFPRA car elle constitue un réexamen sans élément nouveau ;
— la demande est manifestement infondée.

Dans ce dernier cas, le ministre chargé de l'immigration est habilité à refuser l'entrée mais il doit auparavant saisir l'OFPRA pour avis. L'avis favorable de l'OFPRA lie le ministre qui doit donc (sauf menace pour l'ordre public) autoriser l'entrée sur le territoire.

Si l'OFPRA considère que le demandeur d'asile nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente, il est mis fin à ce maintien. Le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné n'est par ailleurs possible que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas de procédure accélérée qui lui sont applicables sur le territoire ainsi qu'en cas de fraude.

L'étranger autorisé à entrer en France au titre de l'asile se voit délivrer un visa de régularisation de huit jours et doit formuler une demande d'asile dans ce délai.

En zone d'attente, le demandeur bénéficie d'un recours suspensif contre la décision de réadmission au titre du règlement Dublin III.

L'asile en rétention

L'étranger qui demande l'asile en rétention doit le faire dans un délai de cinq jours suivant son placement. Il ne peut y être maintenu que si l'autorité administrative estime, sur la base d'une décision écrite et motivée prise sur

le fondement de critères objectifs, que la demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement. L'OFPRA est libre d'apprécier si l'examen mérite d'être conduit selon la procédure normale et, dans ce cas, il est immédiatement mis fin à la rétention. Sinon, la procédure accélérée s'applique et l'OFPRA doit statuer dans un délai de 96 heures.
La décision de maintien en rétention peut être contestée devant le tribunal administratif, dans un délai de 48 heures suivant sa notification. Le TA doit ensuite rendre sa décision dans un délai de 72 heures. S'il est par ailleurs saisi dans ce même temps d'une requête en annulation de la décision de placement en rétention, il doit statuer par une seule décision portant sur ces deux requêtes.
L'éloignement ne peut pas être mis en œuvre avant que l'OFPRA ou le tribunal administratif, s'il a été saisi, n'ait statué.

L'instruction de la demande d'asile

La loi prévoit un délai de 21 jours pour adresser sa demande auprès de l'OFPRA, en français, quelle que soit la procédure. L'OFPRA est tenu de statuer dans un délai de 15 jours pour les procédures accélérées et six mois pour les procédures normales.
Pour l'instruction de la demande de protection, le principe d'une coopération entre le demandeur et l'OFPRA est posé. Le premier doit tout mettre en œuvre pour étayer sa demande, et le second doit préciser les modalités d'évaluation des craintes et risques invoqués. L'OFPRA statue toujours au terme d'une instruction unique pour les demandes de statut de réfugié et les demandes de protection subsidiaire.
L'OFPRA peut désormais solliciter un examen médical, qui sera réalisé par un médecin désigné par arrêté conjoint des ministres chargés de l'asile et de la santé, mais qui peut être refusé par le demandeur.
Une convocation à un entretien individuel est obligatoire et la dispense ne peut avoir lieu que si l'OFPRA s'apprête à reconnaître la qualité de réfugié à partir des seuls éléments en sa possession, ou si le demandeur ne peut se présenter à l'entretien pour des raisons médicales. Cet entretien doit permettre au demandeur d'être entendu isolément des membres de sa famille, dans la langue de son choix et en présence d'un interprète. Le

demandeur peut désormais se faire accompagner par un avocat, ou d'un représentant d'une association habilitée à cet effet. La présence d'un tiers à l'entretien, prévue à l'OFPRA sur le territoire, s'applique aussi aux demandes d'asile formulées en zone d'attente. L'entretien est enregistré. Il doit par ailleurs faire l'objet d'une transcription qui est communiquée au demandeur.

L'OFPRA doit veiller à ne faire courir aucun risque au demandeur dans sa recherche ou dans la communication d'informations.

Enfin, si l'OFPRA envisage de faire cesser la protection, il doit également le faire dans le respect de certaines garanties : information écrite et motivation de l'engagement de la procédure, personne mise en mesure de présenter par écrit ses observations, possibilité d'un entretien (mais pas obligation), et notification par écrit de la décision avec motivation et mention des voies et délais de recours.

L'irrecevabilité et la clôture de la demande d'asile

Une décision d'irrecevabilité peut être prise lorsque le demandeur bénéficie déjà d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre pays de l'Union européenne - le demandeur pourra formuler des observations lors de l'entretien si ce motif d'irrecevabilité est soulevé - ou suite à l'examen préliminaire effectué en cas de demande de réexamen. Dans ce cas, l'OFPRA détermine (sans nécessairement procéder à un entretien) s'il y a bien des faits ou éléments nouveaux qui augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection. La décision d'irrecevabilité doit être écrite et motivée. Celle-ci peut être contestée devant la CNDA.

L'OFPRA peut décider de clore l'examen d'une demande si :

— le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile ;
— le demandeur refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande ;
— le demandeur n'a pas introduit sa demande dans le délai de 21 jours ou ne s'est pas présenté à l'entretien sans justifier de raison valable ;
— le demandeur n'a pas informé l'office dans un délai raisonnable de son lieu de résidence ou de son adresse et ne peut être contacté aux fins d'examen de sa demande.

La décision de clôture peut être remise en cause par le dépôt d'une demande de réouverture qui doit être formulée dans un délai inférieur à 9 mois (au-delà, la demande est considérée comme un réexamen).

Les pays d'origine sûrs

La composition du conseil d'administration (CA) de l'OFPRA est modifiée afin notamment de renforcer le processus de modification de la liste des pays d'origine sûrs (POS). Les personnalités qualifiées au CA de l'OFPRA ont voix délibérative concernant la détermination de la liste des POS.

La liste des pays d'origine sûrs demeure fixée par le CA de l'OFPRA, mais la loi renvoie aux termes de la directive Procédures pour poser la définition d'un pays d'origine sûr.[2] Le CA de l'OFPRA est tenu d'examiner régulièrement la liste et peut suspendre l'inscription d'un pays en cas d'évolution rapide et incertaine de la situation.

Le CA de l'OFPRA peut être saisi en vue de l'inscription ou la radiation d'un pays sur la liste des POS par des parlementaires ou des associations.

Le recours CNDA

Tous les recours introduits devant la CNDA, dans un délai maintenu à 1 mois, sont désormais suspensifs, quelle que soit la procédure (normale ou accélérée). La CNDA statue dans un délai de 5 mois à compter de sa sai-

2 — Directive 2013/32/UE, Annexe 1. Selon la directive Procédures, 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 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* ».

sine. Lorsque l'OFPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité (par exemple en cas de demande de réexamen) la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.

La CNDA peut vérifier à toute étape de la procédure que la demande relève bien d'un cas de procédure accélérée. Elle peut aussi décider de statuer en formation collégiale si, bien que relevant de la procédure accélérée, une demande soulève une difficulté sérieuse. La présence du rapporteur est obligatoire lors de l'audience à la CNDA, qu'elle soit publique ou non, et qu'elle se déroule devant la formation collégiale ou devant le juge unique en procédure accélérée.

La loi maintient la possibilité pour la CNDA de statuer par ordonnance sur les recours qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA.

La loi consacre également la possibilité d'audience à huis clos de droit sur demande du requérant ou du président de la formation de jugement si les circonstances de l'affaire l'exigent. Un huis clos limité aux mineurs est également possible.

Le renvoi vers l'OFPRA n'est possible que s'il n'y a pas eu d'examen particulier de la demande ou si un entretien ne s'est pas tenu (sauf si cette dispense d'entretien était autorisée par la loi).

Le requérant ne peut se prévaloir de l'enregistrement de l'entretien OFPRA qu'à l'appui de son recours et à propos d'un contresens ou d'une erreur de traduction identifiés de façon précise dans la transcription et qui sont de nature à exercer une influence déterminante sur l'appréciation du besoin de protection.

La CNDA peut tenir des audiences foraines au siège d'une juridiction administrative ou judiciaire, après l'accord du président de celle-ci.

■ Les conditions d'accueil

L'attribution des conditions d'accueil

Les conditions d'accueil (hébergement et allocation pour demandeur d'asile) sont proposées par l'OFII au sein du guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA), où le demandeur se présente immédiatement après l'enregistrement de la demande. Après examen de la situation du demandeur, notamment au regard de sa vulnérabilité, l'OFII peut décider d'orienter le demandeur vers un CADA ou vers tout autre lieu d'hébergement pour demandeur d'asile. Cette orientation s'inscrit dans le cadre d'un schéma national d'accueil, par ailleurs décliné au niveau régional. En cas de refus de sa part, le demandeur ne peut se prévaloir du droit à un logement opposable prévu par les dispositions du Code de l'action sociale et des familles[3], ni bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile.

Les conditions d'accueil peuvent être refusées au demandeur dans le cadre d'une demande de réexamen ou si la personne n'a pas sollicité l'asile dans un délai de 120 jours après être entrée et s'être maintenue en France irrégulièrement. Les conditions d'accueil peuvent également être suspendues si le demandeur d'asile abandonne le lieu ou ne respecte pas ses obligations dans le cadre de l'instruction de la demande d'asile. Enfin, les conditions d'accueil peuvent être retirées en cas d'informations mensongères du demandeur d'asile sur sa situation financière ou sur sa situation familiale et en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement.

La décision de refus, de suspension ou de retrait doit être écrite, motivée et prise après que le demandeur ait été mis en mesure de présenter ses observations écrites.

En dehors de ces situations, les conditions d'accueil prennent normalement fin avec la décision définitive sur la demande de protection (admission ou rejet), ou avec le transfert effectif de la personne vers l'État responsable de la demande d'asile.

---

3 — L'étude d'impact accompagnant le projet de loi mentionne cependant que « *cette disposition de ne fait (…) pas obstacle au principe d'inconditionnalité de l'accueil prévu à l'article L. 345-2-2 du CASF* ». Voir Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, Etude d'impact, 22 juillet 2014. P. 50.

L'allocation pour demandeur d'asile

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII, remplace l'allocation temporaire d'attente (ATA), précédemment versée par Pôle Emploi ainsi que l'Allocation mensuelle de subsistance (AMS).

Conditionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.

Le montant journalier de l'allocation prend en compte la situation familiale, les ressources, le mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par le lieu d'hébergement du demandeur d'asile. A titre indicatif, il est de 6,80€, pour une personne seule. Un montant additionnel de 4,20€ est versé à chaque demandeur d'asile adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, lorsqu'aucune place d'hébergement n'a pu lui être proposée.

Le droit au travail des demandeurs d'asile

L'accès au marché du travail pourra être autorisé si l'OFPRA n'a pas statué dans un délai de 9 mois à compter de l'introduction de la demande d'asile.

La sortie des lieux d'hébergement

A sa demande, le demandeur peut demeurer exceptionnellement dans le lieu d'hébergement :

— si la décision est favorable pendant une période de trois mois, exceptionnellement renouvelable une fois ;
— si la décision est défavorable pendant une période d'un mois après la notification de la décision de rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA ou la CNDA. S'il demande à bénéficier d'une aide au retour volontaire, l'hébergement peut être prorogé pendant une période d'un mois à compter de la décision de l'OFII

sur l'aide au retour. En cas de demande de réexamen formulée dans ce délai, l'OFII peut prendre une décision de maintien dans le lieu d'hébergement si l'OFPRA considère la demande de réexamen recevable et le notifie dans ce délai.

En cas de décision de rejet définitive et de maintien dans l'hébergement au-delà du délai légal, une procédure d'expulsion administrative est instaurée. Le préfet adresse tout d'abord une mise en demeure à la personne. Si la mise en demeure est infructueuse, le préfet demande en justice qu'il soit enjoint à la personne de quitter l'hébergement. Cette demande est exercée auprès du tribunal administratif, dans le cadre d'un référé conservatoire.

■ L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Lorsque l'étranger a obtenu une décision positive il peut demander une carte de résident (réfugié) ou un titre de séjour (protection subsidiaire). Dans les huit jours de la demande, un récépissé valant autorisation de séjour est délivré. Il est valable six mois (renouvelable) et donne le droit d'exercer la profession de son choix.

Les ascendants directs d'un mineur ayant reçu une décision positive à leur demande d'asile obtiennent le même document permettant le séjour sur le territoire. La carte de résident ou le titre de séjour sont étendus au concubin, si ce dernier a été autorisé à séjourner en France au titre de la réunification familiale.

Le titre de séjour « vie privée et familiale » délivré aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire est renouvelé pour une durée de deux ans, après la délivrance d'un premier titre valable un an. Il donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Lorsqu'un mineur se voit reconnaître une protection, des mesures sont prises pour assurer sa représentation légale. Si la recherche de la famille n'a pas commencé, il y est procédé dès que possible.

Il n'est plus nécessaire de s'être vu délivrer un acte d'état civil par l'OFPRA pour entamer la démarche de réunification familiale, qui peut débuter dès que la protection a été reconnue.

Les réfugiés se voient remettre par l'OFPRA un « titre de voyage pour réfugié » et les bénéficiaires de la protection subsidiaires ou les enfants de réfugiés un « titre d'identité et de voyage ».

Le droit à l'accompagnement dans l'emploi et le logement est étendu aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les missions des centres provisoires d'hébergement (CPH) sont détaillées : assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement linguistique, social, professionnel et juridique des personnes, en vue de leur intégration. Les CPH ont aussi pour mission de coordonner les actions d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans le département. Les CPH concluent des conventions avec les acteurs de l'intégration.

Les places en CPH sont gérées par l'OFII dans le même cadre que le schéma national d'accueil. L'OFII décide des admissions, après consultation du directeur du centre.

Les personnes accueillies participent aux frais à proportion de leurs ressources.

■ L'apatridie

Un nouveau titre du CESEDA est consacré aux apatrides. La compétence de l'OFPRA est affirmée dans ce domaine et les droits reconnus aux bénéficiaires d'une protection (carte de résident, regroupement familial) leur sont appliqués. L'apatride pourra se voir délivrer un « titre de voyage pour apatride » l'autorisant à voyager hors du territoire français.

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 craint d'y subir des persécutions en raison de son appartenance ethnique, de son appartenance à un certain groupe social, de sa religion, de ses opinions politiques ou de sa nationalité. Afin de voir reconnaître ce statut de réfugié par les autorités françaises, elle doit formuler une demande d'asile. Sur le territoire, cette procédure de demande d'asile implique trois principaux acteurs : la préfecture, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La réforme de l'asile a considérablement modifié l'accès à la procédure, à travers notamment la suppression de l'obligation préalable de domiciliation et la mise en place en préfecture de guichets uniques de demandeurs d'asile, répartis sur l'ensemble du territoire.

Les principales étapes de la procédure de demande d'asile, incluant les changements apportés par la réforme, sont présentés ici.

Phase 1 : Pré-enregistrement par une Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

Depuis le 1er novembre 2015, tous les primo arrivants sont désormais reçus en premier lieu par les PADA, en charge du pré-enregistrement administratif des personnes et de la délivrance de la convocation pour le guichet unique de demandeurs d'asile sur des plages de rendez-vous gérées

par les préfectures. Il est prévu par la loi qu'un délai maximum de trois jours ouvrés, pouvant s'étendre à dix jours en cas de flux exceptionnellement importants, s'écoule entre le pré-accueil en PADA et l'enregistrement de la demande en préfecture.

Phase 2 : Guichet unique de demandeurs d'asile (GUDA)

Les demandeurs d'asile sont reçus successivement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII.
La préfecture est chargée d'enregistrer la demande d'asile. Elle examine préalablement si la France est bien responsable de l'examen de la demande : l'application du règlement Dublin III peut impliquer le transfert vers le premier État européen où les empreintes du demandeur d'asile ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France. Tous les demandeurs d'asile se voient délivrer une attestation de demande d'asile renouvelable, autorisant leur séjour pour une durée initiale d'un mois, et précisant le type de procédure dans lequel ils sont placés (normale, accélérée, Dublin).

Les agents de l'OFII proposent les conditions matérielles d'accueil et effectuent dans ce cadre un entretien individuel en vue de l'évaluation de la vulnérabilité. L'orientation vers l'hébergement est effectuée sur la base d'un schéma national d'accueil qui inclut l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) : le demandeur d'asile peut ainsi se voir proposer une place dans une autre région que celle de son arrivée. A l'issue de cette étape, si aucune orientation vers un hébergement stable ne peut être proposée, les demandeurs d'asile peuvent être pris en charge par les PADA. C'est seulement à ce stade qu'une domiciliation sera proposée, en même temps qu'un suivi social, juridique et administratif.

Phase 3 : Instruction par l'OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée par le GUDA, le demandeur dispose d'un délai de 21 jours, quelle que soit la procédure, pour remplir et envoyer (ou remettre) le formulaire de demande d'asile en français à l'OFPRA qui est la première instance compétente pour statuer sur la demande d'asile.

Dans son dossier, le demandeur d'asile détaille les raisons qui le poussent à solliciter une protection en France. L'OFPRA convoque l'intéressé à un entretien afin qu'il explique son histoire à un officier de protection. La loi prévoit la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné, lors de son entretien, soit par un avocat soit par un représentant d'une association spécialisée. L'entretien est enregistré et doit également être transcrit et communiqué au demandeur.

Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

L'OFPRA doit statuer en principe dans les 6 mois qui suivent l'entretien, mais ce délai peut être plus long. En cas de procédure accélérée, ce délai est en théorie de 15 jours.

Le délai moyen constaté en pratique pour le traitement de la demande par l'OFPRA était de 216 jours par dossier en 2015. Les procédures accélérées ont été traitées dans un délai de 97 jours et les procédures normales dans un délai de 262 jours.

Depuis le 1er novembre et la mise en œuvre de la réforme, toutes les personnes autorisées à déposer une demande d'asile sont désormais éligibles à un hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qu'elles soient en procédure normale ou accélérée, tandis que les personnes en procédure Dublin peuvent être prises en charge dans le cadre de l'hébergement d'urgence.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile pourra être autorisé si l'OFPRA n'a pas statué dans un délai de 9 mois à compter de l'introduction de leur demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII. En revanche, il ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Conditionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, c'est-à-dire de la place d'hébergement, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.
Tous les demandeurs d'asile ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qu'ils soient placés en procédure normale, accélérée ou en procédure Dublin.

Phase 4 : Recours devant la CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. Quel que soit le type de procédure, ce recours est suspensif de toute mesure d'éloignement. La CNDA étudie, en appel, la demande protection dans le cadre d'un recours 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 qui est attribuée de plein droit.
La CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine. Lorsque l'OFPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.
Le « délai moyen constaté » en 2015 à la CNDA était de 7 mois et 3 jours.
Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité de l'attestation de demande d'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'OFII afin d'organiser un retour volontaire.
Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE

Entrée sur le territoire français

Plate-forme d'accueil pour
Pré-enregistrement de la demande d'asile

Guichet unique des demandeurs
Demande d'asile

Procédure normale

Attestation de demande d'asile valable **1 mois**

O F P

Procédure normale

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **9 mois**
Début du versement de l'ADA

Entretien

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois • *ADA jusqu'à la **fin du mois suivant** celui de la notification* • Récépissé de demande de titre de séjour valable **6 mois**

Entrée dans le processus d'intégration (emploi, logement)

C N

Procédure normale

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **6 mois**
Audience collégiale

Audience ou ordon

Protection accordée

Prolongement de l'hébergement jusqu'à **3 mois** renouvelable 1 fois
*ADA jusqu'à la **fin du mois suivant** celui de la notification*
Récépissé de demande de titre de séjour valable **6 mois**

Entrée dans le processus d'intégration (emploi, logement)

ET DU SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE

— Délai de **120 jours** pour déposer la demande d'asile

demandeurs d'asile (PADA)

— Convocation à la préfecture dans les 3 jours ouvrés

d'asile (GUDA) Préfecture et OFII

— Hébergement

Procédure accélérée

— Dossier de demande d'asile à envoyer sous **21 jours**

R A

Procédure accélérée

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **6 mois**
Début du versement de l'ADA

à l'OFPRA

Rejet de la demande de protection

1 mois pour contester la décision

D A

Procédure accélérée

Attestation de demande d'asile renouvelée pour **3 mois**
Audience juge unique / Décision sous **5 semaines**

nance CNDA

Rejet de la demande de protection

Prolongement de l'hébergement **jusqu'à 1 mois** (sauf demande d'aide au retour volontaire ou demande de réexamen) • *ADA jusqu'à la **fin du mois suivant** celui de la notification*

Conseil d'État

Dublin

Début du versement de l'ADA

Attestation de demande d'asile renouvelée **tous les 4 mois** jusqu'au transfert effectif

Décision de transfert
Notification

Délai suspensif **15 jours**

Si placement en rétention ou assignation à résidence : **48h**

Transfert effectif dans un **délai de 6 mois**, sinon la France devient responsable de la demande

Recours TA
Suspensif

annexe 6
france

Demandes et décisions asile OFPRA – CNDA, 2015*

Continent	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
AFRIQUE	26 273	5 185	20,8%	19 781	24 966	2 275	7 460	29,9%
AMÉRIQUES	3 825	137	4,5%	2 923	3 060	29	166	5,4%
ASIE	19 308	6 959	39,6%	10 602	17 561	1 183	8 142	46,4%
EUROPE	15 255	1 792	11,3%	14 091	15 883	1 900	3 692	24,9%
Section apatrides	281	46	18,7%	200	246	-	46	18,7%
TOTAL	**64 942**	**14 119**	**22,9%**	**45 597**	**61 716**	**5387**	**19506**	**31,6%**

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
AFRIQUE								
Afrique du Sud	8	5	38,5%	8	13	5	10	76,9%
Algérie	1 913	85	5,3%	1 523	1 608	46	131	8,1%
Angola	346	40	9,7%	373	413	49	89	21,5%
Bénin	30	3	15%	17	20	1	4	20%
Burkina-Faso	97	8	22,2%	28	36	5	13	36,1%
Burundi (1)	66	13	61,9%	8	21	1	14	66.7%
Cameroun	380	40	20,3%	157	197	25	65	33,0%
Centrafrique	789	610	88,7%	78	688	4	614	89,2%
Comores	271	33	10,6%	279	312	5	38	12,2%
Congo	595	50	6,2%	757	807	42	92	11,4%
Côte d'Ivoire	1 096	188	18,2%	846	1 034	87	275	26,6%
Djibouti	73	17	53,1%	15	32	6	23	71,9%
Égypte	287	75	25,3%	222	297	69	144	48,5%
Érythrée	1 423	492	46,4%	568	1 060	115	607	57,3%
Éthiopie	422	62	23,6%	201	263	12	74	28,1%
Gabon	72	1	7,7%	12	13	1	2	15,4%
Gambie	137	19	17,4%	90	109	3	22	20,2%

Ghana	24	1	4,3%	22	23	-	1	4,3%
Guinée-Conakry	1 794	771	25,6%	2 243	3 014	342	1 113	36,9%
Guinée équatoriale	5	-	-	1	1	-	-	-
Guinée-Bissau	99	9	8,2%	101	110	3	12	10,9%
Kenya	51	3	20%	12	15	1	4	26,7%
Libéria	19	1	16,7%	5	6	1	2	33,3%
Libye	501	63	32,1%	133	196	42	105	53,6%
Madagascar	78	10	9,4%	96	106	3	13	12,3%
Mali	1 331	196	16,8%	974	1 170	45	241	20,6%
Maroc	342	21	12,7%	145	166	7	28	16,9%
Maurice	16	-	-	4	4	-	-	-
Mauritanie	978	78	9%	786	864	76	154	17,8%
Niger	41	1	6,3%	15	16	-	1	6,3%
Nigéria	1 450	102	6,9%	1 385	1 487	138	240	14,8%
Ouganda	15	21	67,7%	10	31	1	22	71%
RD Congo	3 185	533	11,2%	4 241	4 774	508	1 041	21,8%
Rwanda	147	40	42,1%	55	95	22	62	65,3%
Sahara occ.	669	108	21,5%	394	502	23	131	26,1%
Sénégal	393	94	27,9%	243	337	24	118	35%
Sierra Leone	77	10	15,9%	53	63	15	25	39,7%
Somalie	1 223	84	10,7%	700	784	127	211	26,9%
Soudan [2]	5 115	1 199	33,6%	2 371	3 570	384	1 583	44,3%
Soudan du Sud	11	2	50%	2	4	-	2	50%
Tanzanie	10	-	-	1	1	-	-	-
Tchad	334	49	15,6%	265	314	22	71	16,6%
Togo	131	18	10,9%	147	165	11	29	12,1%
Tunisie	209	30	13,9%	186	216	3	30	13,9%
Zimbabwe	11	-	-	2	2	1	1	50%
Autres	*9*	-	-	-	*7*	-	-	-
Total Afrique	**26 273**	**5 185**	**20,8%**	**19 781**	**24 966**	**2 275**	**7 460**	**29,9%**

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
AMÉRIQUES								
Brésil	10	-	-	9	9	-	-	-
Colombie	62	13	23,6%	42	55	4	17	30,9%
Cuba	34	12	44,4%	15	27	-	12	44,4%
Dominique (Rép.)	351	11	3,5%	299	310	-	11	3,5%
Dominique	8	-	-	8	8	-	-	-
Guyane	36	5	20,8%	19	24	-	5	20,8%
Haïti	3 154	57	2,3%	2 428	2 485	21	78	3,1%
Jamaïque	10	5	33,3%	10	15	-	5	33,3%
Mexique	9	4	36,4%	7	11	-	4	36,4%
Pérou	72	8	17%	39	47	2	10	21,3%
Sainte-Lucie	5	-	-	6	6	-	-	-
Salvador	11	1	9,1%	10	11	1	2	18,2%
Venezuela	35	20	69%	9	29	-	20	69%
Autres	*28*	*1*	*4,3%*	*22*	*23*	*1*	*2*	*4,3%*
Total Amériques	**3 825**	**137**	**4,5%**	**2 923**	**3 060**	**29**	**166**	**5,4%**
ASIE								
Afghanistan	2 166	553	80,3%	136	689	70	623	90,4%
Bangladesh	3 787	241	7,3%	3 045	3 286	397	638	19,4%
Bhoutan	8	4	8,5%	43	47	3	7	14,9%
Birmanie	62	3	4,4%	65	68	21	24	35,3%
Cambodge	33	6	13,3%	39	45	1	7	15,6%
Chine	2 889	828	31,1%	1 833	2 661	8	836	31,4%
Inde	90	8	11,4%	62	70	1	9	12,9%
Irak	2 155	1 874	97,9%	41	1 915	19	1 893	98,9%
Iran	253	108	58,7%	76	184	21	129	70,1%
Jordanie	9	5	50%	5	10	-	5	50%
Kazakhstan	115	17	13,9%	105	122	28	45	36,9%
Kirghizistan	36	4	7,7%	48	52	10	14	26,9%
Koweït	6	-	-	1	1	-	-	-
Liban	43	3	7,5%	37	40	11	14	35%
Mongolie	164	30	17,9%	138	168	7	37	22%
Népal	74	12	9,6%	113	125	9	21	16,8%
Ouzbékistan	28	1	6,7%	14	15	1	2	13,3%

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
Pakistan	1 842	131	5,1%	2 458	2 589	65	196	7,6%
Palestine (Autorité)	238	154	76,2%	48	202	6	160	79,2%
Sri Lanka	1 719	588	21,6%	2 136	2 724	399	987	36,2%
Syrie (3)	3 415	2 322	96,9%	74	2396	96	2 418	100,9%
Tadjikistan	11	2	18,2%	9	11	2	4	36,4%
Thaïlande	11	3	20%	12	15	-	3	20%
Vietnam	38	11	32,4%	23	34	2	13	38,2%
Yémen	63	31	81,6%	7	38	6	37	97,3%
Autres	*53*	*20*	*37%*	*34*	*54*	*-*	*20*	*37%*
Total Asie	**19 308**	**6 959**	**39,6%**	**10 602**	**17 561**	**1 183**	**8 142**	**46,4%**
EUROPE								
Albanie	2 714	252	10,9%	2 057	2 309	357	609	26,4%
Arménie	1 242	58	51%	1 087	1 145	84	142	12,4%
ARYM	238	5	2,6%	188	193	2	7	3,6%
Azerbaïdjan	484	82	11,6%	624	706	119	201	28,5%
Biélorussie	64	19	26,4%	53	72	12	31	43,1%
Bosnie Herzégo-vine	337	18	6,8%	246	264	22	40	15,2%
Géorgie	1 050	120	7,9%	1 402	1 522	122	242	15,9%
Kosovo	3 670	272	8,7%	2 868	3 140	369	641	20,4%
Moldavie	32	-	-	27	27	-	-	-
Monténégro	127	1	1%	97	98	5	6	6,1%
Russie	2 489	503	14,1%	3 076	3 579	551	1 054	29,4%
Serbie	362	24	8,5%	258	282	36	60	21,3%
Turquie	1 195	128	10%	1 152	1 280	166	294	23%
Ukraine	1 231	306	24,3%	953	1 259	54	360	28,6%
Autres	*20*	*4*	*57,1%*	*3*	*7*	*1*	*5*	*57,1%*
Total Europe	**15 255**	**1 792**	**11,3%**	**14 091**	**15 883**	**1 900**	**3 692**	**23,2%**

(1) - Voir dans ce rapport l'exposé de la situation au Burundi, Chapitre 1.
(2) - Voir dans ce rapport l'exposé de la situation au Soudan, Chapitre 1.
(3) - Voir dans ce rapport l'exposé de la situation en Syrie, Chapitre 1.

(*) Demandes d'asile hors mineurs accompagnants
(**) Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accord (OFPRA + annulations CNDA) sur une année à un nombre de décisions OFPRA sur cette même année. Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente (ce qui explique des taux parfois supérieurs à 100%).
Source : OFPRA, CNDA

annexe 7
france

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 1999-2015*

Continent	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Afrique	10 441	15 500	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710
Europe	8 450	10 407	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978
Asie	11 158	10 590	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366
Amériques	751	2 161	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269
Apatrides et non spécifiés	107	89	106	131	137	191	255
TOTAL	**30 907**	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**	**42 578**

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Algérie	1 306	1 802	2 933	2 865	2 431	3 702	1 777
Angola	538	601	993	1 590	1 046	737	599
Bénin	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	-
Burundi	55	38	54	62	74	55	42
Cameroun	161	404	416	639	777	593	367
Cap Vert	-	-	-	-	5	9	9
Centrafrique	236	316	401	460	325	212	139
Comores	-	-	-	-	-	-	-
Congo	1 158	1 586	1 943	2 266	1 762	1 392	1 095
Côte d'Ivoire	-	-	727	600	1 329	1 042	1 086
Djibouti	-	-	-	-	-	-	-
Égypte	-	-	-	30	17	18	28
Érythrée	-	-	-	-	-	-	-
Éthiopie	23	42	35	59	37	42	55
Gabon	-	-	-	-	-	-	-

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2014-2015
9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	+34,3%
9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	+7,5%
4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	+40,9%
2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	+62,1%
228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	+3,3%
26 269	**23 804**	**27 063**	**33 235**	**36 931**	**40 464**	**41 254**	**45 925**	**45 454**	**59 335**	**+30,5%**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2014-2015
-	5	7	-	7	5	-	10	8	8	0%
998	865	874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	+44,2%
480	376	357	355	505	481	563	420	415	320	-22,9%
-	7	12	14	9	15	12	24	31	30	-3,2%
-	14	19	29	25	29	39	49	60	96	+60%
24	26	32	36	27	28	19	18	13	63	+384,6%
193	180	162	167	170	183	212	221	268	367	+36,9%
-	-	-	-	-	9	8	7	7	-	
188	177	102	114	85	43	67	296	658	780	+18,5%
-	55	881	267	604	1 064	526	420	506	267	-47,2%
769	827	714	648	626	640	639	585	482	567	+17,6%
835	560	503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	+40,3%
-	7	7	10	12	15	21	19	39	72	+84,6%
19	32	35	60	77	249	379	333	333	243	-27%
-	77	110	369	633	836	402	312	607	1 410	+132,3%
62	44	39	79	68	67	94	83	174	417	+139,7%
-	10	15	21	13	17	13	15	29	72	+148,3%

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gambie	-	-	-	-	-	-	-
Ghana	144	127	121	80	-	96	109
Guinée Bissau	150	137	119	123	132	115	120
Guinée Conakry	313	535	745	753	775	946	1 067
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-
Kenya	-	-	-	-	-	-	-
Libéria	44	30	38	121	267	259	84
Libye	-	-	-	6	10	7	9
Madagascar	-	-	-	312	305	251	210
Mali	1 661	2 931	2 940	2 413	1 202	836	530
Maroc	-	-	-	53	-	74	50
Maurice	-	-	-	-	-	-	-
Mauritanie	786	1 324	2 332	2 998	2 324	1 517	1 045
Niger	-	-	-	-	-	-	-
Nigéria	274	458	571	884	1 209	1 513	901
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-
RDC	2 272	2 901	3 781	5 260	4 407	3 353	2 563
Rwanda	262	272	282	303	345	320	298
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	-	442	491	310	160	94
Sierra Léone	276	510	823	545	367	196	158
Somalie	90	109	120	115	91	139	62
Soudan	81	87	98	136	352	271	367
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	70	241	296	291	212	188	142
Togo	-	80	136	327	391	219	325
Tunisie	24	32	39	42	34	41	37
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-
Autres Afrique	*517*	*937*	*764*	*296*	*407*	*271*	*351*
AFRIQUE	**10 441**	**15 500**	**21 149**	**24 114**	**20 933**	**18 567**	**13 710**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2014-2015
-	37	45	52	53	42	67	78	78	134	+71,8%
40	17	16	23	13	16	24	19	31	24	-22,6%
82	74	53	144	171	144	107	141	95	93	-2,1%
806	787	1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	+3,5%
-	-	-	-	-	-	-	9	7	5	-28,6%
-	7	19	14	22	24	25	20	28	51	+82,1%
26	17	22	34	28	15	11	9	11	18	+63,6%
10	-	7	5	8	98	46	68	206	495	+140,3%
85	32	15	120	229	106	115	91	79	75	-5,1%
117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	+13,4%
35	46	47	62	97	111	125	196	179	339	+89,4%
-	-	-	-	-	-	-	11	-	16	-
521	320	548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	+32,8%
-	12	19	14	13	12	14	21	21	41	+95,2%
397	404	412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	+23,9%
-	9	8	8	17	13	19	22	29	15	-48,3%
1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	-22,3%
227	293	234	205	224	176	135	99	149	135	-9,4%
-	-	-	-	-	35	113	186	507	658	+29,8%
51	38	166	120	119	116	154	224	265	381	+43,8%
84	70	129	117	89	109	101	85	60	64	+6,7%
46	37	77	247	360	614	445	427	661	1 208	+82,8%
418	374	382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	+183,9%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-
-	-	-	-	-	-	-	11	-	10	-
136	131	180	152	169	116	191	301	298	319	+7%
171	121	139	101	142	88	121	138	135	125	-7,4%
33	27	44	43	55	180	186	243	216	203	-6%
-	8	13	17	8	-	-	-	6	11	+83,3%
209	*16*	*9*	*20*	*27*	*9*	*9*	*6*	*10*	*8*	*-20%*
9 010	**8 223**	**10 797**	**11 600**	**13 028**	**15 276**	**15 395**	**17 133**	**18 754**	**25 195**	**+34,3%**

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Albanie	290	395	472	435	440	456	366
Arménie	272	381	544	963	794	967	1 223
ARYM	-	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	174	191	253	375	370	525	757
Biélorussie	71	96	185	284	253	194	154
Bosnie Herzégovine	286	326	487	517	746	2 012	1 658
Bulgarie	49	-	45	48	-	60	82
Croatie	-	-	19	8	-	51	28
Ex-URSS	-	-	8	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	23	-	14	5	-	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	128	93	-	292	210	206	138
Géorgie	184	362	1 067	1 554	1 331	1 224	654
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-
Moldavie	917	975	808	1 033	1 778	2 058	1 964
Monténégro	-	-	-	-	-	-	-
Pologne	-	-	-	12	8	-	-
Roumanie	394	-	204	131	-	708	203
Russie	464	755	1 755	1 741	2 147	2 165	1 980
Serbie**	-	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	48	41	68	62	68	16	8
Turquie	2 219	3 597	5 347	6 582	6 761	4 409	3 612
Ukraine	330	515	892	728	716	607	395
Yougoslavie	2 457	2 019	1 577	1 624	1 755	2 378	2 569
Autres Europe	*110*	*578*	*430*	*108*	*234*	*35*	*18*
EUROPE	**8 450**	**10 407**	**14 378**	**16 864**	**17 859**	**18 222**	**15 978**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2014-2015
265	166	280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	+15,5%
1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	-11,7%
-	80	67	45	362	462	512	200	161	212	+31,7%
576	388	431	519	533	524	570	588	535	385	-28%
124	87	64	64	48	71	90	61	43	49	+14%
191	112	138	258	303	97	422	535	501	283	-43,5%
46	15	-	5	8	7	-	-	-	-	-
9	7	-	-	-	-	11	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
227	153	320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	-16,1%
-	-	1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	+96,9%
482	269	159	252	164	222	100	35	20	30	+50%
-	41	65	42	46	99	174	130	139	105	-24,5%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
175	41	31	18	25	-	12	-	-	-	-
1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	-14%
-	2 250	486**	406	344	280	365	341	287	306	+6,6%
8	8	-	-	-		-	-	-	-	-
2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	-23,1%
93	65	54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	+19,3%
2 196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	*12*	*12*	*27*	*13*	*9*	*12*	*10*	*12*	*19*	*+58,3%*
9 976	**9 229**	**9 310**	**11 609**	**11 442**	**11 452**	**14 063**	**15 828**	**11 623**	**12 500**	**+7,5%**

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Afghanistan	167	241	270	260	325	114	118
Bangladesh	879	914	825	668	913	938	824
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	-
Birmanie	30	-	24	8	18	27	10
Cambodge	-	-	-	-	-	-	-
Chine	5 169	4 961	2 948	2 869	5 294	4 188	2 579
Inde	818	478	704	448	811	807	529
Irak	245	259	296	246	533	123	104
Iran	189	329	187	118	145	105	96
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	-
Koweït	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-
Liban	37	51	34	32	34	23	20
Mongolie	-	-	-	112	392	459	365
Myanmar	-	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-	-	-	43
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	755	792	600	438	739	1 018	541
Palestine (autor.)	-	21	36	43	-	65	58
Philippines	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	2 001	1 879	2 000	1 992	1 967	2 090	1 894
Syrie	-	17	90	30	41	45	29
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-	-
Yémen	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	785	577	505	266	151	124	100
Autres Asie	*83*	*71*	*103*	*109*	*151*	*94*	*56*
ASIE	**11 158**	**10 590**	**8 622**	**7 639**	**11 514**	**10 220**	**7 366**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2014-2015
70	161	228	619	713	565	394	402	472	2 122	+349,6%
581	923	1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	+26,6%
-	15	49	23	39	50	51	47	22	6	-72,7%
27	-	-	30	84	89	589	268	21	14	-33,3%
-	30	19	22	20	33	17	32	41	32	-22%
1 200	1 262	804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	+12,7%
102	55	61	63	44	38	33	29	51	89	+74,5%
99	125	481	449	333	181	118	62	606	2 145	+254%
109	132	117	168	319	157	197	137	132	226	+71,2%
-	-	-	-	-	-	-	7	8	8	0%
-	32	72	95	126	85	127	104	82	99	+20,7%
-	26	18	19	58	81	52	39	41	31	-24,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-
-	-	-	16	9	20	10	8	5	-	-
33	39	27	28	22	9	20	32	40	42	+5%
47	85	48	186	117	154	125	-	89	144	+61,8%
-	20	19	-	-	-	-	-	-	-	-
20	22	38	34	69	69	90	60	59	62	+5,1%
-	17	15	23	16	19	34	9	6	26	+333,3%
375	324	309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	-14%
49	49	53	99	91	51	61	90	148	235	+58,8%
-	-	-	-	-	5	5	9	-	-	-
1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	-25,4%
21	30	24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	+64,2%
-	5	-	14	11	-	-	8	8	11	+37,5%
-	-	-	-	-	91	25	15	10	11	+10%
-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	23	13	26	26	27	19	32	29	38	+31%
-	-	-	-	-	9	6	15	20	63	+215%
79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	*105*	*107*	*68*	*107*	*55*	*41*	*55*	*52*	*48*	*-7,7%*
4 838	**5 335**	**5 651**	**8 170**	**10 310**	**11 261**	**9 794**	**10 953**	**12 531**	**17 662**	**+40,9%**

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentine	-	-	-	7	5	-	-
Bolivie	-	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-	-
Chili	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	105	103	153	157	109	92	79
Cuba	18	27	18	25	30	26	37
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	-	-	-
Dominique	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	-	60	60	-	37	10
Guyana	-	-	-	56	42	-	-
Haïti	503	1 873	2 713	1 904	1 403	3 067	4 953
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-
Mexique	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	61	84	74	110	52	42	27
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	-	-	-	-
USA	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-
Autres Amériques	*64*	*74*	*18*	*27*	*125*	*83*	*163*
AMÉRIQUES	**751**	**2 161**	**3 036**	**2 339**	**1 761**	**3 347**	**5 269**
Apatrides et non spécifiés	*107*	*89*	*106*	*131*	*137*	*191*	*255*

TOTAL	**30 907**	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**	**42 578**

(*) : Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants
(**) : 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).
Source : OFPRA

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2014-2015
-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-
-	18	16	11	9	8	9	-	-	-	-
-	14	15	13	16	13	13	17	13	9	-30,8%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
191	65	96	111	107	93	62	67	60	58	-3,3%
48	21	18	11	5	10	18	23	33	33	0%
-	11	35	143	161	128	99	167	255	345	+35,3%
-	-	-	-	-	-	5	5	15	8	-46,7%
-	-	6	-	5	-	-	-	-	-	-
-	-	-	12	13	107	49	31	36	35	-2,8%
1 808	588	830	1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	-
-	-	8	9	-	-	-	8	11	10	-9,1%
-	-	-	-	-	-	13	5	-	9	-
56	63	101	120	118	93	76	48	47	65	+38,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	11	5	-54,5%
-	-	-	-	-	6	-	-	-	10	-
-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-
-	9	-	-	6	-	-	-	-	-	-
-	7	-	-	5	12	9	11	28	34	+21,4%
114	*20*	*14*	*33*	*24*	*17*	*22*	*21*	*35*	*27*	*-22,9%*
2 217	**816**	**1 144**	**1 697**	**1 969**	**2 318**	**1 838**	**1 784**	**2 274**	**3 697**	**+62,6%**
228	*201*	*161*	*159*	*182*	*157*	*163*	*227*	*272*	*281*	*+3,3%*
26 269	**23 804**	**27 063**	**33 235**	**36 931**	**40 464**	**41 254**	**45 925**	**45 454**	**59 335**	**+30,5%**

annexe 8
france

Évolution du traitement de la demande d'asile, 2006-2015*

	2006	2007	2008
Premières demandes	26 269	23 804	27 063
Total décisions OFPRA*	37 715	29 323	31 801
Nombre d'accords OFPRA*	2 929	3 401	5 153
Taux d'accord OFPRA	7,8%	11,6%	16,2%
Nombre de rejets OFPRA	34 786	25 922	26 648
Accords suite annulation CNDA	4 425	5 380	6 288
Total Accord	**7 354**	**8 781**	**11 441**
Taux global d'accord	**19,5%**	**29,9%**	**36,0%**

* Hors mineurs accompagnants et hors radiations et dessaisissements
Source : OFPRA, CNDA

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335
35 331	37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716
5 048	5 096	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119
14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%
30 283	32 571	37 619	41 672	40 706	43 290	47597
5 325	5 244	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387
10 373	**10 340**	**10 702**	**9 976**	**11 428**	**14589**	**19506**
29,4%	**27,4%**	**25,3%**	**21,6%**	**24,5%**	**28%**	**31,6%**

Évolution du taux global d'accord par pays, 2000-2015

PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Afghanistan	77%	70%	35%	25%	32%	58%
Bangladesh	14%	13%	17%	13%	8%	32%
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	-	24%	38%	73%	-	-
Cambodge	-	-	-	-	-	12%
Chine	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Inde	8%	6%	8%	6%	2%	7%
Irak	47%	62%	52%	7%	15%	20%
Iran	27%	32%	27%	39%	40%	58%
Jordanie	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-
Liban	18%	33%	22%	19%	-	48%
Mongolie	-	-	-	3%	-	19%
Myanmar	-	-	-	-	-	65%
Népal	-	-	0%	50%	-	44%
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-
Pakistan	3%	5%	5%	6%	2%	12%
Palestine (autor.)	38%	17%	-	-	-	8%
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	43%	44%	34%	30%	22%	38%
Syrie	56%	78%	54%	32%	-	43%
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	-	34%

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
46%	52%	49, 3%	46%	53%	74%	32%	91.4%	133.3%	90,4%
14%	22%	19%	19%	15%	10%	13%	16.9%	16.9%	19,4%
-	-	42%	41%	79%	42%	33%	109.1%	16.7%	14,9%
-	-	-	100%	46%	9%	11%	15.6%	100.0%	35,3%
-	24%	43%	-	74%		19%	-	4.5%	15,6%
5%	6%	18%	14%	11%	9%	16%	14.1%	23.3%	31,4%
12%	11%	6%	-	-		-	38.7%	23.5%	12,9%
67%	84%	89%	85%	78%	74%	87%	83.7%	64.7%	98,9%
47%	58%	58%	67%	79%	92%	70%	69.2%	91.9%	70,1%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	50%
-	75%	51%	8%	6%	25%	24%	28.6%	41.2%	36,9%
-	43%	81%	36%	18%	34%	40%	50.1%	87.2%	26,9%
-	-	-	24%	-		-	-	14.6%	35%
34%	17%	26%	12%	13%	15%	4%	12.7%	17.6%	22%
38%	39%	69%	-	-		-	-	100.0%	-
23%	-	16%	18%	42%	10%	7%	24.1%	21.9%	16,8%
-	38%	53%	61%	-	23%	44%	51.8%	100.0%	13,3%
10%	11%	14%	8%	10%	8%	5%	9.7%	8.7%	7,6%
22%	21%	44%	40%	39%	46%	52%	77.7%	74.5%	79,2%
-	-	-	-	-	0%	-	-	-	-
17%	36%	53%	70%	55%	39%	26%	37.8%	149.9%	36,2%
35%	55%	59%	29%	34%	154%	61%	97.2%	70.4%	100,9%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,4%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	20%
-	-	23%	25%	-	26%	55%	64.7%	21.9%	38,2%

PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yémen	-	-	-	-	-	-
Autres Asie	*28%*	*20%*	*6%*	*10%*	*-*	*23%*
ASIE	**18%**	**24%**	**20%**	**12%**	**N.C.**	**21%**
Afrique du Sud	-	-	0%	-	-	-
Algérie	5%	7%	6%	8%	6%	16%
Angola	32%	39%	22%	10%	23%	36%
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	0%	-	-	-
Burundi	57%	63%	39%	42%	-	39%
Cameroun	16%	18%	10%	8%	8%	28%
Centrafrique	26%	21%	28%	14%	23%	38%
Comores	-	-	8%	10%	-	7%
Congo	19%	35%	19%	15%	22%	37%
Côte d'Ivoire	-	4%	12%	16%	28%	36%
Djibouti	58%	56%	-	24%	-	40%
Égypte	-	-	29%	28%	-	30%
Érythrée	64%	-	21%		-	78%
Éthiopie	70%	80%	85%	54%	39%	54%
Gabon	-	-	-	-	-	-
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	28%	20%	19%	-	-	-
Guinée Bissau	50%	40%	21%	19%	-	22%
Guinée Conakry	24%	6%	10%	9%	15%	27%
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	44%	14%	-	9%	-	23%
Libye	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	-	-	9%	-	23%

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,3%
21%	*29%*	*36%*	*9%*	*26%*	*12%*	*11%*	*22.5%*	*35.6%*	*37%*
17%	**27%**	**40%**	**40%**	**34%**	**24%**	**19%**	**31.5%**	**38.0%**	**46,4%**
-	-	-	-	-	0%	-	71.4%	25.0%	76,9%
13%	18%	17%	7%	6%	9%	5%	9.5%	8.1%	8,1%
18%	32%	41%	27%	24%	19%	13%	20.8%	20.1%	21,5%
-	-	-	-	-		-	-	6.5%	20%
-	36%	41%	32%	-	33%	25%	46.4%	18.2%	36,1%
74%	92%	58%	30%	57%	82%	51%	51.6%	112.5%	66,7%
22%	37%	32%	18%	28%	24%	19%	32.9%	23.7%	33%
24%	22%	40%	19%	21%	34%	26%	47%	64.2%	89,2%
11%	28%	14%	16%	18%	6%	6%	16.3%	6.9%	12,2%
18%	21%	26%	18%	22%	21%	12%	17.1%	73.7%	11,4%
21%	30%	30%	27%	37%	20%	8%	24.3%	32.1%	26,6%
63%	-	167%	-	69%	56%	13%	61.1%	34.9%	71,9%
56%	30%	29%	25%	27%	53%	15%	50%	65.6%	48,5%
93%	87%	77%	75%	58%	48%	35%	55.6%	31.0%	57,3%
51%	102%	59%	64%	47%	55%	26%	53.2%	14.6%	28,1%
-	50%	-	-	-	45%	-	50%	6.9%	15,4%
-	-	27%	31%	15%	35%	-	29.3%	32.1%	20,2%
¬-	-	23%	-	-		-	0%	9.4%	4,3%
22%	14%	13%	16%	19%	10%	12%	13.6%	13.5%	10,9%
25%	46%	43%	30%	32%	37%	14%	33.6%	42.7%	36,9%
-	-	-	-	47%	26%	29%	45.5%	51.7%	26,7%
30%	47%	42%	14%	-		-	-	9.1%	33,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	12.7%	53,6%
28%	73%	57%	-	7%	14%	17%	-	8.6%	12,3%

PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mali	0%	1%	0%	1%	1%	4%
Maroc	-	-	9%	-	-	16%
Mauritanie	23%	22%	16%	17%	24%	28%
Niger	-	-	0%	-	-	38%
Nigéria	5%	7%	3%	2%	4%	11%
Ouganda	-	-	-	-	-	-
RDC	41%	23%	22%	14%	19%	28%
Rwanda	82%	82%	85%	66%	54%	65%
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	3%	3%	7%	-	14%
Sierra Léone	17%	16%	8%	8%	14%	15%
Somalie	65%	53%	43%	21%	21%	48%
Soudan	33%	46%	34%	27%	32%	51%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-
Tchad	67%	44%	45%	29%	37%	59%
Togo	61%	27%	26%	18%	22%	28%
Tunisie	51%	44%	44%	46%	30%	43%
Zimbabwe	-	-	-	-	-	43%
Autres Afriques	*11%*	*4%*	*12%*	*12%*	*-*	*9%*
AFRIQUE	***17%***	***17%***	***15%***	***13%***	***N.C.***	***28%***
Albanie	20%	19%	21%	25%	25%	56%
Arménie	21%	20%	16%	14%	16%	46%
ARYM	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	45%	39%	36%	41%	36%	68%
Biélorussie	18%	13%	9%	20%	-	38%
Bosnie-Herzé-govine	48%	58%	61%	49%	67%	30%
Bulgarie	-	11%	-	-	-	-

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
16%	82%	47%	77%	107%	90%	4%	26.7%	30.5%	20,6%
20%	20%	22%	-	9%	18%	20%	32.4%	17.0%	16,9%
20%	24%	19%	16%	19%	19%	11%	18.1%	25.2%	17,8%
-	71%	-	-	26%		-	-	0.0%	6,3%
12%	12%	20%	8%	13%	11%	4%	12.7%	14.0%	14,8%
-	-	86%	-	55%	35%	53%	56.2%	41.4%	71%
18%	25%	39%	26%	29%	23%	16%	30%	18.6%	21,8%
77%	81%	78%	79%	64%	68%	62%	77.3%	84.2%	65,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	18.6%	26,1%
10%	25%	28%	65%	58%	60%	13%	30%	36.1%	35%
15%	28%	21%	12%	26%	17%	8%	18.5%	34.8%	39,7%
98%	77%	82%	80%	73%	43%	9%	43%	35.7%	26,9%
58%	45%	60%	46%	27%	40%	26%	33.6%	22.4%	44,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	50%
30%	49%	53%	38%	37%	59%	26%	13%	23.3%	16,6%
31%	42,1%3	37%	28%	35%	30%	18%	28.8%	18.8%	12,1%
46%	31%	36%	22%	27%	3%	4%	15.1%	12.0%	13,9%
-	67%	-	-	57%		-	-	16.7%	50%
18%	*24%*	*34%*	*10%*	*19%*	*17%*	*11%*	*10.7%*	*70.0%*	*-*
22%	***32%***	***36%***	***28%***	***32%***	***28%***	***15%***	***27.1%***	***27.1%***	***29,9%***
25%	34%	43%	19%	13%	25%	6%	8.4%	31.9%	26,4%
18%	17%	27%	23%	13%	16%	6%	15%	12.4%	12,4%
16%	24%	21%	22%	7%	4%	3%	4.8%	10.3%	3,6%
29%	51%	60%	54%	31%	45%	29%	27.7%	29.8%	28,5%
33%	39%	41%	29%	32%	33%	33%	11%	86.7%	43,1%
57%	107%	59%	13%	14%	33%	6%	-	14.7%	15,2%
-	-	-	-	0%	0%	-	-	-	-

PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Croatie	-	29%	44%	-	-	-
Ex-URSS	-	78%	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	-	44%	80%	-	-	-
FYROM	17%	-	-	10%	-	25%
Géorgie	31%	16%	10%	13%	19%	44%
Hongrie	-	24%		--	-	-
Kosovo**	-	-	-	-	-	-
Moldavie	2%	3%	3%	3%	4%	4%
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Roumanie	-	4%	-	-	-	-
Russie	21%	27%	38%	47%	49%	63%
Serbie	-	-	-	-	-	33%
Slovaquie	39%	19%	23%	21%	-	-
Turquie	17%	14%	11%	9%	13%	20%
Ukraine	9%	8%	8%	12%	9%	15%
Yougoslavie	23%	19%	25%	27%	27%	-
Autres Europe	*5%*	*7%*	*3%*	*7%*	*-*	*6%*
EUROPE	**18%**	**17%**	**18%**	**17%**	**N.C.**	**32%**
Bolivie	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-
Colombie	16%	32%	16%	39%	28%	53%
Cuba	22%	44%	35%	35%		54%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	15%	14%	-	-	-
Guyana	-	-	0%	-	-	-
Haïti	6%	7%	14%	20%	9%	11%
Jamaïque	-	-	-	-	-	-

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	-	-		-	-	-	-
33%	44%	35%	19%	11%	17%	6%	12.7%	18.4%	15,9%
-	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	36%	17%	14%	24%	26%	7.6%	31.7%	20,4%
7%	9%	11%	3%	-	4%	-	-	21.7%	-
-	-	17%	-	17%	11%	4%	6.4%	6.2%	6,1%
-	12%	-	-	-		-	-	-	-
35%	48%	47%	53%	45%	45%	37%	41.6%	-	29,4%
18%	25%	33%	27%	24%	37%	20%	20.4%	43.8%	21,3%
-	-	-	-	-		-	-	-	-
11%	22%	27%	19%	25%	37%	17%	19.9%	24.2%	23%
19%	33%	29%	24%	19%	8%	7%	20.2%	2.7%	28,6%
-	-	-	-	-		-	-	-	-
5%	*18%*	*24%*	*5%*	*2%*	*0%*	*11%*	*8.1%*	*15.4%*	*57,1%*
20%	**30%**	**35%**	**27%**	**22%**	**26%**	**17%**	**18%**	**27.4%**	**23,2%**
-	54%	-	-	-	0%	-	-	-	-
47%	-	-	-	-	0%	-	-	23.1%	-
29%	45%	54%	28.9%	21%	28%	27%	17.2%	23.1%	30,9%
25%	42%	35%	33%	-		-	84.2%	17.6%	44,4%
-	-	-	-	-		-	4.9%	1.1%	3,5%
-	-	-	-	-	0%	-	-	-	-
-	-	-	100%	-	0%	-	-	8.1%	20,8%
12%	29%	18%	10%	12%	11%	4%	5.6%	4.3%	3,1%
-	-	-	-	-		-	-	18.2%	33,3%

annexe 9 ... *suite*

PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pérou	17%	20%	20%	13%	-	37%
Salvador	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
Autres Amériques	*10%*	*24%*	*12%*	*8%*	*-*	*16%*
AMÉRIQUES	**7%**	**9%**	**14%**	**20%**	**N.C.**	**12%**
Apatrides et non spécifiés	*60%*	*69%*	*63%*	*48%*	*N.C.*	*40%*
TOTAL	**17%**	**18%**	**17%**	**15%**	**17%**	**27%**

Source : OFPRA
**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 10 *france*

Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 1999-2015*

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
108 102	102 508	101 601	102 182	100 838	109 852	119 078

* 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

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10%	22%	-	-	0%	14%	3%	6.2%	25.0%	21,3%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,2%
-	-	-	-	-	-	-	-	13.8%	69%
26%	*21%*	*1350%*	*6%*	*4%*	*3%*	*16%*	*24%*	*11.1%*	*4,3%*
13%	**30%**	**20%**	**10%**	**11%**	**11%**	**5%**	**6.7%**	**5.5%**	**5,4%**
34%	*30%*	*30%*	*36%*	*34%*	*33%*	*35%*	*29.4%*	*15.1%*	*18,7%*
20%	**30%**	**36%**	**29%**	**27%**	**25%**	**21,7%**	**24.5%**	**29.2%**	**31 ,6%**

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.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172

Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2009-2015*

Départements d'APS	2009	2010	2011
Bas Rhin	877	789	898
Haut Rhin	553	619	485
ALSACE	**1 430**	**1 408**	**1383**
Gironde	511	448	433
Dordogne	9	20	14
Landes	3	9	4
Lot-et-Garonne	24	22	36
Pyrénées Atlantiques	71	45	68
AQUITAINE	**618**	**544**	**555**
Puy-de-Dôme	295	284	250
Allier	4	3	6
Cantal	-	1	1
Haute-Loire	-	-	1
AUVERGNE	**299**	**288**	**258**
Calvados	356	357	474
Manche	16	12	5
Orne	1	3	1
BASSE-NORMANDIE	**373**	**372**	**480**
Côte-d'Or	418	623	1023
Nièvre	38	12	5
Saône-et-Loire	72	15	14
Yonne	14	13	17
BOURGOGNE	**542**	**663**	**1059**

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015 %
1 126	1 249	-	1 381	-
575	756	446	703	+57,6%
1 701	**2 005**	**446**	**2 084**	**+367,3%**
627	782	909	1 185	+30,4%
25	19	69	98	+42%
12	16	39	45	+15,4%
21	15	39	58	+48,7%
56	88	190	311	+63,7%
741	**920**	**1 246**	**1 697**	**+36,2%**
425	419	227	332	+46,3%
5	6	89	193	+116,9%
1	1	42	60	+42,9%
-	-	38	77	+102,6%
431	**426**	**396**	**662**	**+67,2%**
551	547	790	794	+0,5%
12	6	177	272	+53,7%
5	4	42	96	+128,6%
568	**557**	**1 009**	**1 162**	**+15,2%**
1 158	582	387	429	+10,9%
13	34	107	146	+36,4%
51	187	174	246	+41,4%
8	104	108	183	+69,4%
1 230	**907**	**776**	**1 004**	**+29,4%**

Départements d'APS	2009	2010	2011
Ille-et-Vilaine	703	1 045	1042
Côtes-d'Armor	3	3	7
Finistère	8	4	10
Morbihan	11	4	1
BRETAGNE	**725**	**1 056**	**1060**
Loiret	462	725	1081
Cher	26	5	6
Eure-et-Loir	48	10	18
Indre	22	16	4
Indre-et-Loire	188	52	60
Loir-et-Cher	49	13	6
CENTRE	**795**	**821**	**1175**
Marne	246	240	314
Ardennes	4	3	4
Aube	19	7	8
Haute-Marne	7	2	1
CHAMPAGNE-ARDENNE	**276**	**252**	**327**
Corse (20)	-	2	5
CORSE	**-**	**2**	**5**
Doubs	255	273	262
Jura	8	5	9
Haute-Saône	6	1	4
Territoire de Belfort	7	15	12
FRANCHE-COMTÉ	**276**	**294**	**287**
Seine-Maritime	483	621	596
Eure	13	7	4
HAUTE-NORMANDIE	**496**	**628**	**600**

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015 %
1 166	1 238	515	668	+29,7%
10	8	157	113	-28%
14	11	164	227	+38,4%
13	11	177	238	+34,5%
1 203	**1 268**	**1 013**	**1 246**	**+23%**
985	1 227	440	549	+24,8%
5	14	142	154	+8,5%
15	18	155	167	+7,7%
13	13	55	86	+56,4%
72	95	500	553	+10,6%
16	19	151	190	+25,8%
1 106	**1 386**	**1 443**	**1 699**	**+17,7%**
398	549	259	446	+72,2%
2	1	88	85	-3,4%
13	10	202	216	+6,9%
3	-	-	90	-
416	**560**	**549**	**837**	**+52,5%**
4	8	1	5	+400%
4	**8**	**1**	**5**	**+400%**
329	660	404	635	+57,2%
9	3	75	170	+126,7%
9	7	55	111	+101,8%
16	33	55	120	+118,2%
363	**703**	**589**	**1 036**	**+75,9%**
618	655	588	824	+40,1%
10	11	271	316	+16,6%
628	**666**	**859**	**1 140**	**+32,7%**

Départements d'APS	2009	2010	2011
Ville-de-Paris	5 745	7 004	7650
Seine-et-Marne	677	769	607
Yvelines	451	582	596
Essonne	791	737	830
Hauts-de-Seine	731	781	999
Seine-Saint-Denis	2 704	2 970	4002
Val-de-Marne	2 264	2 329	2047
Val-d'Oise	1 172	1 375	1485
ILE-DE-FRANCE	**14 535**	**16 547**	**18216**
Hérault	285	434	652
Aude	32	7	3
Gard	55	23	22
Lozère	-	2	-
Pyrénées- Orientales	84	46	19
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**456**	**512**	**696**
Haute-Vienne	170	316	340
Corrèze	1	1	0
Creuse	2	1	0
LIMOUSIN	**173**	**318**	**340**
Moselle	964	773	796
Meurthe-et-Moselle	43	16	10
Meuse	6	1	5
Vosges	-	-	0
LORRAINE	**1 013**	**790**	**811**

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015 %
7 837	7 698	6 744	9 461	+40,3%
748	1 018	1 247	1 165	-6,6%
623	1 057	834	1 524	+82,7%
1 176	1 346	1 147	1 399	+22%
686	839	1 144	2 348	+105,2%
3 220	3 921	4 225	4 997	+18,3%
1 547	1 403	1 605	1 496	-6,8%
1 367	1 577	1 666	1 832	+10%
17 204	**18 859**	**18 612**	**24 222**	**+30,1%**
474	610	253	347	+37,2%
6	14	81	117	+44,4%
26	24	97	151	+55,7%
-	-	28	40	+42,9%
40	60	-	188	-
546	**708**	**459**	**843**	**+83,7%**
380	289	199	207	+4%
1	-	27	70	+159,3%
-	1	18	35	+94,4%
381	**290**	**244**	**312**	**+27,9%**
1 350	1 768	1 335	1 327	-0,6%
46	34	681	595	-12,6%
2	-	54	53	-1,9%
2	2	143	157	+9,8%
1 400	**1 804**	**2 213**	**2 137**	**-3,4%**

Départements d'APS	2009	2010	2011
Haute-Garonne	477	535	571
Ariège	26	5	4
Gers	8	1	3
Hautes-Pyrénées	13	1	5
Tarn-et-Garonne	181	247	381
Aveyron	38	10	7
Lot	21	-	0
Tarn	25	4	5
MIDI-PYRÉNÉES	**789**	**803**	**976**
Nord	606	719	873
Pas-de-Calais	156	57	131
NORD-PAS-DE-CALAIS	**762**	**776**	**1004**
Maine-et-Loire	260	496	475
Loire-Atlantique	754	945	1065
Mayenne	42	4	9
Sarthe	86	17	24
Vendée	77	3	19
PAYS-DE-LA-LOIRE	**1 219**	**1 465**	**1592**
Oise	636	743	945
Aisne	12	24	3
Somme	28	9	8
PICARDIE	**676**	**776**	**956**
Vienne	307	331	379
Charente	4	2	3
Charente-Maritime	9	6	5
Deux-Sèvres	3	2	7
POITOU-CHARENTES	**323**	**341**	**394**

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015 %
825	1 029	564	797	+41,3%
9	1	50	102	+104%
1	3	43	62	+44,2%
7	4	-	122	-
27	13	122	223	+82,8%
8	4	52	73	+40,4%
1	-	33	28	-15,2%
7	6	72	102	+41,7%
885	**1 060**	**936**	**1 509**	**+61,2%**
832	1 229	1 067	1 358	+27,3%
114	123	453	483	+6,6%
946	**1 352**	**1 520**	**1 841**	**+21,1%**
384	521	430	671	+56%
1 156	1 183	913	1 125	+23,2%
16	17	167	208	+24,6%
20	31	226	227	+0,4%
44	24	163	266	+63,2%
1 620	**1 776**	**1 899**	**2 497**	**+31,5%**
741	764	432	555	+28,5%
12	8	207	175	-15,5%
20	11	220	323	+46,8%
773	**783**	**859**	**1 053**	**+22,6%**
300	354	201	368	+83,1%
4	4	50	71	+42%
8	3	88	121	+37,5%
3	3	84	136	+61,9%
315	**364**	**423**	**696**	**+64,5%**

Départements d'APS	2009	2010	2011
Alpes-Maritimes	598	560	332
Var	27	12	7
Bouches-du-Rhône	918	852	970
Alpes-de-Haute Provence	25	27	30
Hautes-Alpes	16	16	19
Vaucluse	46	33	35
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	**1 630**	**1 500**	**1393**
Isère	841	1 271	1013
Drôme	81	19	18
Savoie	142	53	40
Haute-Savoie	304	174	128
Rhône	1 636	2 028	2092
Ain	171	51	40
Ardèche	14	5	4
Loire	155	61	59
RHÔNE-ALPES	**3 344**	**3 662**	**3394**
DOM COM**	1 675	2 478	2844
Non renseigné	*643*	*453*	*502*
Etranger	-	-	-
TOTAL	**33 076**	**36 749**	**40307**

(*) 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 et la Nouvelle-Calédonie.

Source : OFPRA

2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015 %
549	555	544	597	+9,7%
14	11	108	169	+56,5%
1 006	1 217	1 101	1 584	+43,9%
43	30	52	120	+130,8%
31	21	41	64	+56,1%
38	45	90	105	+16,7%
1 681		**1 936**	**2 639**	**+36,3%**
993	1 160	664	778	+17,2%
41	23	168	326	+94%
53	70	132	198	+50%
100	270	364	575	+58%
3 101	3 425	1 659	2 045	+23,3%
65	44	192	368	+91,7%
13	11	82	90	+9,8%
96	98	433	509	+17,6%
4 462	**5 101**	**3 694**	**4 889**	**+32,3%**
2 204	2 122	2 751	3 957	+43,8%
263	*284*	*178*	*173*	*-2,8%*
-	-	-	-	-
41 091	**45 698**	**45454**	**59 335**	**+30,5%**

bibliographie

1 — Normes internationales

Convention relative au statut de réfugié, 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

2 — Normes européennes

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

3 — Normes françaises

Circulaire du 24 mai 2011. NOR : IOCL1113932C

Arrêté du 25 septembre 2014 modifiant l'arrêté du 6 mai 2010 portant régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Nord-Pas-de-Calais. NOR : INTV1422905A

Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projet départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) en 2015. NOR : INTV1509031N

Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J

Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. NOR : INTV1519182D

Arrêté du 9 octobre 2015 pris en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. NOR : INTV1524049A

Arrêté du 20 octobre 2015 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR : INTV1523803A

Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile NOR : INTV1523052D

Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile NOR : INTV1525114A

Instruction du 9 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524992J

Information du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile en 2016, notamment au titre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524951J

Circulaire du 20 novembre 2015 relatif à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais. NOR INTK15201955

Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement, de

l'Egalité des territoires et de la Ruralité, Note aux préfets, 7 décembre 2015
Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile NOR : INTV1523821A
Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. NOR : JUSF1602101C
Circulaire du 25 janvier 2016. NOR : INTV1523797C
Décret n° 2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire NOR : INTV1528349D

Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile. NOR: INTX1412525L
Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. NOR : INTX1412529L.
Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR : FDFX1507648L

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

4 — Jurisprudence française

CE, 25 juillet 2013, n° 350661
CE, *OFPRA c. M.Y.*, 10 octobre 2013, n° 362798, 362799 A
CE, *Association La Cimade*, 30 juillet 2014, n° 375430
CE, *Association Forum réfugiés-Cosi, Association Elena et autres,* 10 octobre 2014, n° 375474, 375920
CE, 30 décembre 2014, n° 371502
CE, 10 avril 2015, n° 372864

CE, 5 juin 2015, n° 376783
CE, 1er juillet 2015, n° 386769
CE, 9 novembre 2015, n° 381171
CE, Ordonnance 23 novembre 2015, ministre de l'Intérieur, commune de Calais. N° 394540, 394568
CE, 10 février 2016, n° 373529
CE, 4 mars 2016, n° 390418

5 — Jurisprudence européenne

CEDH, arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce,* 21 janvier 2011 (requête n° 30696/09)
CEDH, *I.M. contre France,* 2 février 2012 (requête n° 9152/09)
CEDH, *Tarakhel c. Suisse,* 4 novembre 2014 (requête n° 29217/12)
CEDH, *A.M.E c. Pays Bas,* 13 janvier 2015 (requête n° 51428/10)
CEDH, *Amadou c. Grèce,* 4 février 2015 (requête n° 37991/11)
CEDH, *W.H. c. Suède,* 8 avril 2015 (requête n° 49341/10)
CEDH, *J.K. c. Suède,* 4 juin 2015 (requête n° 59166/12)
CEDH, *A.S. c. Suisse,* 30 juin 2015 (requête n° 39350/13)
CEDH, *V.M. c. Belgique,* 7 juillet 2015 (requête n° 60125/11)
CEDH, *L.M et autres c. Russie,* 15 octobre 2015 (requêtes n° 40081/14, 40088/14 et 40127/14)
CEDH, *Z.H et R.H c. Suisse,* 8 décembre 2015 (requête n° 60119/12)

CJUE, C443/14 et C444/1, 1er mars 2016
CJUE, 17 mars 2016 C-695/15 PPU

6 — Rapports et ouvrages

CNDA, Rapport d'activité 2015

OFPRA, Rapport d'activité 2015

OFPRA, Statistiques des demandes d'asile en 2015, 15 janvier 2016

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), *Les missions de l'OFII en 2014,* mars 2015

Point de contact français du Réseau européen pour les migrations. *Rapport annuel 2015 sur les politiques d'asile et d'immigration,* avril 2016

Ministère de la Justice, Cellule mineurs isolés étrangers, *Situation des départements sur l'année 2015.*

Ministère de la Justice, Comité de suivi des mineurs non accompagnés, 7 mars 2016

Ministère de la Justice, *Reprise des réorientations des mineurs non accompagnés : les modalités,* avril 2016

Ministre de l'Intérieur, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, *Répondre au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit,* 17 juin 2015

Ministère de l'intérieur, *Livret d'information des maires,* 12 septembre 2015

Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, Note aux préfets, 7 décembre 2015

Ministère de l'Intérieur, *L'action de l'Etat à Calais,* 9 mars 2016

Ministère de l'Intérieur, *La lettre de la direction générale des étrangers en France,* avril 2016

Sénat, Commission des finances, *Les centres provisoires d'hébergement : remettre l'accueil et l'intégration des réfugiés au cœur de la politique d'asile,*

Rapport d'information. M. Roger Karoutchi (sénateur), 9 mars 2015
Sénat, Commission des Finances, Note de présentation mission « Immigration, asile et intégration », M. Roger Karoutchi (sénateur), Examen par la commission des finances le mercredi 7 octobre 2015

AIDA, *Rapport AIDA sur la Croatie,* décembre 2015
AIDA, *Rapport AIDA sur la Suède,* décembre 2015
AIDA*, Rapport AIDA sur la Turquie,* décembre 2015
AIDA, *Rapport AIDA sur la Serbie,* mars 2016

Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies)*
Eurostat, Statistiques de l'asile en Europe 2015

HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France,* septembre 2013
HCR, *Observations de la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine,* août 2015
HCR, FNUAP et Commission pour les Femmes réfugiés, *Initial Assessment report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis,* janvier 2016
HCR, *Violences au Burundi : plus de 250 000 réfugiés burundais ont fui depuis avril 2015,* 4 mars 2016
HCR, *Asylum trends 2014*
HCR, *Mid-Year Trends 2015*
Nation unies, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales sur le 5ème rapport périodique de la France,* CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016

Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Groupe d'experts sur le Soudan créé par la résolution 1591(2005),* 19 janvier 2015
Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du secrétaire général sur l'Opération hybride Union africaine - Nations unies au Darfour,* 22 mars 2016

Amnesty International, *Les femmes réfugiées risquent agressions, exploitation et harcèlement sexuel lors de leur traversée de l'Europe*, 18 janvier 2016
Amnesty International, *Liban – Je veux un endroit sûr,* février 2016
Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre Malte, *Centres et locaux de rétention administrative,* Rapport 2014
ECRE, *Crossing boundaries: the new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary,* Rapport de mission en Hongrie, 1er octobre 2015
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France – 21ème rapport annuel,* janvier 2016
Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2014,* juin 2014

Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais,* octobre 2015
Défenseur des droits, décision MDE-2016-052, 26 février 2016
Défenseur des droits, Décision 2016-113, 20 avril 2016
Défenseur des droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France,* mai 2016

Cour des comptes, référé n° S 2015 0977 1, 30 juillet 2015

7 — Articles

Asylum Research Consultancy (ARC), *Sudan COI query response, Situation of Darfuri in Khartoum,* avril 2014
Centre d'actualités de l'ONU, *Burundi : un responsable de l'ONU en charge des droits de l'homme juge la situation toujours préoccupante,* 22 mars 2016
Enough Project, *Enough 101: Displaced from Darfur Refugees in Chad and IDPs in Sudan,* 24 juillet 2012
Irin News, *Le conflit s'aggrave au Darfour,* 3 juin 2015
Jeune Afrique, *En RDC, les réfugiés burundais du camp de Lusenda craignent pour leur sécurité,* 23 janvier 2016
Jeune Afrique, *Grands Lacs : ce que contient le rapport confidentiel du groupe d'experts de l'ONU,* 6 février 2016
Joanna Pétin, *Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires,* 18 avril 2015
Joanna Pétin, ***Droit d'asile :*** *la vulnérabilité des demandeurs et les incohérences du projet de loi Valls-Cazeneuve,* 28 avril 2015
Le Monde, *La multiplication des camps de migrants, devenus des outils de médiatisation,* 2 mai 2016
RFI, *Infiltration de rebelles burundais en RDC : quels sont les groupes ?,* 6 janvier 2016
Sudan Tribune, *Amnesty International calls on Khartoum to release 171 detainees*, 6 juin 2015

8 — Politiques européennes

Commission européenne, *Glossary: the Agenda explained,* 13 mai 2015
Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration,* COM(2015) 240 Final, 13 mai 2015
Conseil de l'Union européenne, Décision (PESC) 2015/778, 18 mai 2015

Commission européenne, *Proposition pour une décision du Conseil établissant des mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce,* 27 mai 2015

Commission européenne, *Brochure : l'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels,* juillet 2015

Conseil de l'Union européenne Justice et Affaires intérieures, 20 juillet 2015

Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 […], COM(2015) 450 final, 9 septembre 2015

Commission européenne, COM(2015) 490 final, 23 septembre 2015

Commission européenne, *Pour une gestion plus responsable de la crise des réfugiés: la Commission européenne engage 40 procédures d'infraction afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen,* 23 septembre 2015

Conseil de l'Union européenne Sécurité et Défense, communiqué de presse, 28 septembre 2015

Commission européenne, *EU-Turkey joint action plan fact sheet,* 15 octobre 2015

Conseil européen, Sommet de la Valette – plan d'action, 12 novembre 2015

Commission européenne, *Fiche d'information – Procédures d'infraction du mois de décembre : principales décisions,* 10 décembre 2015

Commission européenne, proposition de règlement COM(2015) 671 Final, 15 décembre 2015

Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration – Etat d'avancement janvier 2016,* 13 janvier 2016

Commission européenne, *Managing the refugee crisis: EU-Turkey joint action plan: implementation report,* 10 février 2016
Commission européenne, *Recommandation adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013,* 10 février 2016
Commission européenne, *Mise en œuvre du régime d'asile européen commun : la Commission donne suite à neuf procédures d'infraction,* Communiqué de presse, 10 février 2016.
Conseil européen, *Conclusions sur les migrations,* 18 février 2016
Conseil de l'UE, *Managing Migration Together,* Conclusions de la conférence du 25 février 2016
Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – feuille de route,* 4 mars 2016
Commission européenne, *1er rapport sur la relocalisation et la réinstallation,* COM(2016) 165 final, 16 mars 2016
Conseil européen, *Conclusions sur la migration,* 17-18 mars 2016
Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie,* 18 mars 2016
Commission européenne, Proposition pour une décision du Conseil amendant la décision du Conseil du 22 septembre 2015 établissant des mesures provisoires dans le champ de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce, COM(2016) 171 final, 21 mars 2016
Commission européenne, *La Commission présente des options de réforme du régime d'asile européen commun et de développement de voies sûres et légales d'entrée en Europe,* Communiqué de presse, 6 avril 2016
Commission européenne, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism,* 3 mai 2016

9 — Communiqués de presse et positions

ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, *Calais : une politique illisible entre opération d'accueil et utilisation massive et abusive de la rétention,* Communiqué de presse, 3 décembre 2015

Bernard Cazeneuve, *Engagement de la France à accueillir des demandeurs d'asile en besoin manifeste de protection,* Communiqué de presse, 6 novembre 2015

Collectif asile en Ile-de-France, *Le préfet de police condamné à plus de 135 reprises pour violation du droit d'asile,* Communiqué de presse, 21 avril 2016

Emanuela Roman, Theodore Baird et Talia Radcliffe, *Why Turkey is not a 'safe country',* Statewatch, février 2016

Europol, *Europol launches the European migrant smuggling centre,* Communiqué de presse, 22 février 2016

Eurostat, *Les Etats membres ont accordé en 2015 la protection à plus de 330 000 demandeurs d'asile,* Communiqué de presse, 20 avril 2016

Eurostat, *Près de 90 000 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE en 2015,* Communiqué de presse, 2 mai 2016

Gouvernement suédois, *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception,* Communiqué de presse, 11 février 2016

HCR, *UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe,* mars 2015

OIM, *Missing migrants project,* État des lieux au 22 janvier 2016

OTAN, *NATO Defense ministers agree on NATO support to assist with the refugee and migrant crisis,* Communiqué de presse, 11 février 2016
Préfecture du Pas-de-Calais, *Délai de traitement des dossiers de mineurs étrangers isolés ayant des liens familiaux au Royaume Uni,* Communiqué de presse, 11 avril 2016

10 — Divers

Comité contre la torture des Nations Unies, 57ème session (18 avril au 13 mai 2016). Réponses de la délégation française. CAT/C/FRA/Q/7
Intervention de l'OFII lors de la journée régionale de la Coordination régionale réfugiés Rhône-Alpes, le 14 avril 2016 à Saint Etienne (42)
Parlement européen, *Infographie Journée internationale de la Femme 2016,* 8 mars 2016
HCR, base de données en ligne*, Refugees/migrants emergency response – Mediterranean*
HCR, base de données en ligne*, Syria regional refugee response*
HCR, *Resettlement statistical database portal*

table des matières *pages*

préface 12

chapitre un

l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique 15

2 • Des zones de conflit à l'origine des mouvements de population 17

Epuration ethnique en Syrie : mythe et réalité 17

Le Burundi au bord du chaos 23

Les conflits oubliés du Soudan 26

chapitre deux

l'asile en europe 32

1 • Panorama statistique de la demande d'asile en Europe 33

La demande d'asile à un niveau record 33

De plus en plus de demandeurs originaires de pays en guerre ou en proie aux violences 38

2 • L'accès au territoire européen 42

La sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne 42

La route des Balkans : les difficultés d'accès à la protection 44

Sur la route de l'exil, des personnes vulnérables de plus en plus nombreuses 48

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et la fermeture physique des frontières 50

3 • La politique européenne d'asile en question 52

La relocalisation, mesure phare avortée de l'agenda européen en matière de migration 52

Quand la politique européenne de l'asile se mêle à sa politique étrangère 56

4 • Le système d'asile commun en crise 60

Le régime d'asile européen commun : de la consolidation à la révision ? 60

Aperçu de la réalité du droit d'asile dans plusieurs pays européens 62

5 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2015 72

Interprétation de l'application du règlement Dublin III 72

Retour : interprétation de la CEDH 75

Exposer un migrant à une situation de dénuement extrême équivaut à un risque de traitement inhumain et dégradant 77

La liberté de circulation inclut le droit de choisir son lieu de résidence 78

chapitre trois

l'asile en france 80

1 • L'accès à la procédure 81

Panorama statistique de la demande d'asile en France 82

Un nouveau parcours d'entrée dans la procédure d'asile 95

Les pays d'origine sûrs 97

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté 99

2 • L'accueil des demandeurs d'asile 103

Un nouveau cadre d'orientation vers l'hébergement, piloté par l'OFII 103

Un développement sans précédent des places d'accueil pour demandeurs d'asile 108

De nombreux demandeurs sans solution ou confrontés à un accompagnement réduit 112

La difficile mise en place de la nouvelle allocation pour demandeur d'asile 116

L'accueil des relocalisés 119

L'accueil des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile 120

3 • L'instruction des demandes d'asile 126

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit 126

Les délais d'instruction 138

Jurisprudence sur l'asile 139

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 147

État des lieux de l'hébergement et du logement des bénéficiaires d'une protection internationale 148

Des évolutions positives en 2015 150

L'engagement citoyen, complémentaire de l'action de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs ? 152

chapitre quatre

dossiers thématiques 156

1 • La vulnérabilité dans la réforme de l'asile 157

Les demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins particuliers : une nouvelle notion 157

La prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile dans l'instruction de la demande de protection internationale par l'OFPRA 161

2 • A Calais, une situation exceptionnelle, des réponses contrastées 164

De Calais à la rétention : enfermer sans perspectives d'éloignement 134

De Calais aux CAO : éloigner pour accueillir 166

Annexes 174

Bibliographie 242

Achevé d'imprimer en juin 2016

Par Fouquet Simonet : fouquetsimonet.fr

Imprimerie labellisée IMPRIM'VERT

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2016

forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

Forum réfugiés-Cosi publie pour la 16ème année consécutive son rapport annuel sur l'asile. 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 propose également un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires de nombreux demandeurs d'asile. Cet ouvrage s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

N°ISSN 1766-8662 15 €

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