forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

l'asile en france et en europe

état des lieux 2015

juin 2015

Préface par António Guterres, Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés

Illustration de couverture :
Réfugiés syriens kurdes rejoignant la Turquie près de Kobané.
© UNHCR / I.Prickett – septembre 2014

l'asile en france et en europe

état des lieux 2015

Préface par António Guterres,
Haut commissaire des Nations unies
pour les réfugiés

forum réfugiés-cosi
juin 2015

Liste des contributeurs

Direction générale
Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction
Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde
Barbara Joannon
Géraldine Le Gal
Leïla Vignal, maître de conférences Université Rennes-2

Chapitre 2 - Europe
Barbara Joannon

Chapitre 3 - France
Rémi Court
Laurent Delbos
Pascale De Ridder, psychologue clinicien, Association Ulysse
Émilie Deudon
Lucile Perdrix

Annexes
Mélanie Dagneau
Vincent Sagardoy

Relecteurs
Nadine Camp
Maxime Deblon
Laurent Delbos
Anne-Lise Devaux
Clémentine Gagnant
Assane Ndaw

Conception graphique
Nathalie Navarre

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

Avec le soutien du Fonds Asile Migration et Intégration

avant-propos

Cette 15e édition de l'*État des lieux annuel sur l'asile* de Forum réfugiés-Cosi porte l'ambition renouvelée d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un ensemble de données et d'analyses susceptibles de nourrir aussi bien la réflexion que la pratique.

Dans un contexte de forte hausse du nombre de personnes réfugiées ou déplacées dans le monde et de drames à répétition aux portes maritimes de l'Europe, le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, M. António Guterres, nous fait l'honneur de préfacer ce rapport, en rappelant l'urgence d'une réponse internationale qui soit à la hauteur des besoins de protection.

Après un premier chapitre consacré à la situation qui prévaut dans plusieurs pays d'origine des demandeurs d'asile, l'ouvrage présente dans le deuxième chapitre l'évolution des dossiers européens, depuis la gestion des frontières et de l'accès au territoire – sujet sur lequel les naufrages à répétition en Méditerranée jette une lumière crue – jusqu'à la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC). On trouvera également une analyse de la jurisprudence européenne relative à l'asile.

Consacré à la France, le troisième chapitre analyse les données statistiques de la demande d'asile et de l'instruction des demandes, fait le point sur l'accès à la procédure en zone d'attente et en rétention, aborde les insuffisances du système

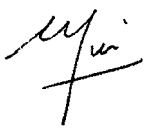
d'accueil. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée. Chaque partie de ce chapitre propose un éclairage sur les changements apportés par la réforme de l'asile engagée en 2014 et dont la phase législative sera achevée en 2015.

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

Avec António Guterres, déjà cité, Leila Vignal (maître de conférence à l'université de Rennes) et Pascale De Ridder (psychologue clinicien au Service de santé mentale Ulysse en Belgique) 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). Elle reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

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

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

sommaire

pages

préface 11

chapitre un

l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique : une hausse exceptionnelle des déplacements de population dans le monde en 2014 15

2 • Des zones de conflit à l'origine de mouvements de population 19

chapitre deux

l'asile en europe 36

1 • Panorama statistique de la protection en Europe 37

2 • L'accès au territoire européen 45

3 • Vers un système d'asile commun effectif ? 53

4 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2014 68

chapitre trois

l'asile en france 78

1 • L'accès à la procédure 79

2 • L'accueil des demandeurs d'asile 104

3 • L'instruction des demandes d'asile 121

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 155

annexes 172

bibliographie 230

table des matières 242

Principaux sigles et acronymes

AIDA Asylum information database
APS Autorisation provisoire de séjour
ASE Aide sociale à l'enfance
ATSA Accueil temporaire service de l'asile
BEA Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)
CADA Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CASF Code de l'action sociale et des familles
CE Conseil d'État
CEDH Cour européenne des droits de l'homme
CERE Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)
CESÉDA 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
DGCS Direction générale de la cohésion sociale
DDCS Direction départementale de la cohésion sociale
EASO European asylum support office (BEA)
ECRE European council on refugees and exiles (CERE)
FAMI Fonds asile migration et intégration
HCR Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HRW Human rights watch
HUDA Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
JORF Journal officiel de la République française
MIE Mineur isolé étranger
MNU Mouvement national uni
OFII Office français de l'immigration et de l'intégration
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
PAF Police aux frontières
PS Protection subsidiaire
RAEC Régime d'asile européen commun
RDC République démocratique du Congo
UE Union européenne

préface

L'année 2014 a été marquée par une prolifération de conflits violents dans plusieurs régions du monde, contraignant plus de 13 millions de personnes à fuir leurs foyers, parmi lesquelles presque trois millions de réfugiés. Plusieurs milliers d'entre elles sont mortes en tentant de se mettre en sécurité.

Pour nous Européens, la multiplication des drames en Méditerranée est la conséquence la plus visible de cette situation préoccupante. Elle constitue l'épreuve la plus dure pour les valeurs humanitaires occidentales depuis deux générations. Si nous n'y prêtons pas attention, nous allons laisser s'évanouir nos principes fondamentaux, avec des conséquences durables sur plusieurs décennies.

En 2014, plus de 3 500 personnes ont perdu la vie en mer Méditerranée, en cherchant à fuir vers des rives plus sûres. Depuis janvier 2015, le nombre des vies perdues – hommes, femmes et enfants – a déjà dépassé 1 800. Au même moment, des milliers d'autres risquent leur vie en traversant les golfes d'Aden et du Bengale, à la merci de trafiquants sans scrupules.

Une très grande partie des personnes embarquées sur ces bateaux sont des réfugiés fuyant la persécution et les conflits. Cela signifie que nous avons l'obligation légale, sans ambiguïté, de les protéger. La demande d'asile est non seulement un droit humain universel, mais également un principe politique qui a guidé les nations pendant des milliers d'années et qui fonde les valeurs sur lesquelles notre société moderne s'est construite.

La proposition d'agenda pour les migrations de la Commission européenne montre que l'Europe reconnaît la nécessité d'une action collective pour répondre aux multiples drames qui se déroulent à ses frontières. Les priorités d'une telle action doivent être le sauvetage

de personnes en détresse en mer, un meilleur appui aux pays recevant le plus grand nombre d'arrivées, une meilleure répartition des responsabilités au sein de l'Europe, et l'établissement d'autres voies légales permettant aux réfugiés de bénéficier de protection, telles que la réinstallation ou l'admission pour des motifs humanitaires, un regroupement familial facilité, des visas pour le travail et les études ou encore des systèmes de parrainages privés. Sans ces canaux concrets permettant aux personnes de se mettre en sécurité, l'intensification, absolument nécessaire, des efforts au plan international pour lutter contre les passeurs et les trafiquants sera probablement inefficace.

Il est évident que cette crise maritime ne prendra pas fin tant que nous ne nous attaquerons pas aux causes profondes qui poussent les gens à fuir. Cela suppose un engagement véritable à résoudre les conflits qui font rage à travers le monde et à empêcher que de nouveaux conflits n'éclatent. Nous devons également repenser la manière dont nous planifions et fournissons l'aide au développement, et veiller à ce que la mobilité humaine fasse partie des modèles de développement. Cela comprend également l'aide aux gouvernements des pays de transit, comme ceux de l'Afrique du Nord, pour protéger plus efficacement les réfugiés et toutes autres personnes.

Toutefois, nous ne pouvons plus nous acquitter de nos obligations en finançant simplement des programmes dans d'autres pays. Les communautés abritant les réfugiés au Moyen-Orient et en Afrique sont déjà submergées. Au Liban, par exemple, plus d'un quart de la population est aujourd'hui constituée de réfugiés.

Au moment où le monde est secoué par un nombre croissant de conflits violents, nous ne pouvons pas empêcher les gens de fuir pour sauver leur vie. Ils viendront. Le choix que nous pouvons faire consiste à nous demander comment nous gérons au mieux leur arrivée et ce, avec toute l'humanité nécessaire.

Si les pays occidentaux continuent à répondre principalement en fermant leurs portes, nous continuerons à livrer des milliers de personnes désespérées entre les mains de groupes criminels en pleine expansion, et à rendre moins sûre notre propre sécurité.

À la suite de la dernière crise de cette ampleur après la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants du monde ont construit un système historique de partage de responsabilité pour protéger les personnes ayant été contraintes de fuir leurs foyers. Ce n'est pas par pur idéalisme qu'est née la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés : après des années de conflits et avec la nouvelle Guerre froide, la réponse était efficace.

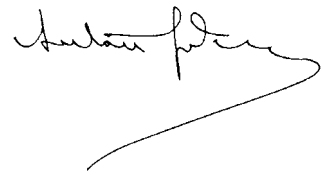
Ce qu'avaient compris les dirigeants de l'époque était que, même dans la pire des circonstances, c'est en gérant la crise et non en l'ignorant que l'on garantit la sécurité, et que seules la solidarité et une réponse véritablement collective peuvent permettre de mettre fin aux souffrances à grande échelle.

Nous devons nous inspirer de leur leçon. Il est temps d'agir pour nous tous – et pas seulement pour ceux qui se trouvent en première ligne. Nous devons mettre nos valeurs en pratique, car les valeurs que nous abandonnons lorsque les temps sont difficiles ne sont tout simplement plus des valeurs.

C'est pour des moments comme ceux-ci que nous avons mis en place le système humanitaire. Nous ne devons pas l'abandonner précisément au moment où nous en avons le plus grand besoin.

António Guterres

Haut commissaire des Nations unies
pour les réfugiés



chapitre un
l'asile dans le monde

Agée de 12 ans, Asma'a arrange son foulard à l'extérieur de l'abri de sa famille dans la plaine de la Bekaa (Liban). La tempête hivernale Zina devrait durer quelques jours et apporter des température bien en dessous de zéro.
© UNHCR / A.McConnell – janvier 2015

1• Panorama statistique : une hausse exceptionnelle des déplacements de population dans le monde en 2014[1]

Le nombre total de réfugiés sous mandat du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le monde a été estimé à 13 millions à la mi-2014, soit une augmentation de 1,3 million par rapport à la fin 2013 et 2,1 millions de plus qu'un an auparavant. Il s'agit du plus grand nombre de réfugiés enregistrés par le HCR depuis 1996.

Autre grand bouleversement de l'année 2014, la Syrie est désormais le premier pays dont sont originaires les réfugiés avec plus de 3 millions de réfugiés syriens enregistrés à la mi-2014 et près de 4 millions au 31 mars 2015[2]. Après avoir constitué le groupe le plus important pendant plus de 30 ans, les réfugiés afghans constituent désormais le deuxième groupe avec 2,7 millions de personnes, soit 135 000 de plus que mi-juin 2013. Les réfugiés somaliens restent le troisième groupe le plus important, comprenant près de 1,1 million de personnes. Ces trois nationalités comptent pour 52%

1 — Chiffres issus du rapport du HCR, ***Asylum Trends 2014 : Levels and Trends in Industrialized Countries***. A noter : les chiffres non-liés à la demande d'asile dans les pays industrialisés découlent du rapport du HCR, ***Mid-Year Trends 2014*** et ne reflètent que la période de janvier à juin 2014, les données couvrant toute l'année 2014 n'étant pas disponibles au moment de la rédaction de cette partie.
2 – Chiffres issus du Portail interagence de partage de l'information du HCR intitulé « Réponse régionale à la Crise des réfugiés en Syrie ». Disponible sur : http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (dernière visite le 31 mars 2015).

du nombre total de réfugiés sous mandat du HCR. Si le Pakistan reste le principal pays hôte, accueillant un nombre stable de 1,6 million de réfugiés, essentiellement afghans, le Liban est désormais le deuxième pays à accueillir le plus de réfugiés dans le monde. 1,1 million de réfugiés, dont la quasi-totalité est originaire de Syrie, étaient présents dans ce pays mi-2014, soit plus d'un quart de la population libanaise : le Liban compte en effet 257 réfugiés pour 1 000 habitants. L'évolution est spectaculaire pour ce pays qui occupait la 69ème place dans le classement mondial des pays d'accueil des réfugiés début 2011. La République islamique d'Iran (982 100) et la Turquie (824 400) étaient les troisième et quatrième pays accueillant le plus de réfugiés à la mi-2014.

Pour faire face à l'afflux de réfugiés syriens toujours plus nombreux dans les pays voisins de la Syrie, le HCR s'évertue à favoriser la réinstallation dans les pays tiers. Durant les six premiers mois de l'année 2014, 3 500 Syriens ont été réinstallés grâce à l'appui du HCR. Un chiffre encore trop bas compte tenu du nombre croissant de réfugiés. Outre les Syriens, 33 500 réfugiés ont été réinstallés entre janvier et juin 2014 soit 4 300 personnes de plus qu'à la mi-2013. La majorité d'entre eux étaient originaires de Birmanie (9 300), d'Irak (5 300), du Bhoutan (5 100) et de Somalie (4 300). Le HCR soutient également les réfugiés qui souhaitent rentrer dans leur pays d'origine et aide les gouvernements à accueillir leurs ressortissants. Cependant, à la mi-2014, le nombre de réfugiés rentrés dans leur pays avait diminué comparé à la mi-2013, passant de 189 300 à 107 000, dont 69 000 avec l'assistance du HCR. Les pays enregistrant le plus grand nombre de rapatriements librement consentis sont la République démocratique du Congo (20 000), le Mali (15 600) et la Côte d'Ivoire (1,2 300).

Concernant les pays industrialisés, en Europe, Amérique du Nord, Asie et dans la région du Pacifique, le HCR a observé une hausse de 45% du nombre de demandes d'asile déposées en 2014[3].

3 – Les statistiques détaillées pour les 44 pays industrialisés sont disponible en Annexe 1.

866 000 demandes d'asile ont ainsi été enregistrées au cours de l'année 2014, soit 269 400 de plus que l'année précédente. La Syrie est restée le principal pays d'origine des demandeurs d'asile avec près de 150 000 demandeurs enregistrés dans les pays industrialisés, soit plus du double par rapport à 2013. En 2014, l'Irak est devenu le deuxième pays dont sont originaires les demandeurs d'asile – prenant ainsi la place de la Russie : 68 700 demandes d'asile de ressortissants irakiens ont été enregistrées, un chiffre sans précédent depuis 2002. L'Afghanistan demeure le troisième pays présentant le plus grand nombre de demandeurs dans les pays industrialisés, en augmentation de 65% par rapport à 2013 (59 500). 60% des demandes d'asile enregistrées en 2014 ont été adressées à l'Allemagne, aux États-Unis, à la Turquie, à la Suède et à l'Italie.

Dans les 38 pays d'Europe[4], 714 300 demandes d'asile ont été enregistrées, constituant une hausse de 47% par rapport à 2013. Pour la deuxième année consécutive, l'Allemagne est restée la principale destination des demandeurs d'asile parmi les pays industrialisés, avec 173 100 nouvelles demandes enregistrées en 2014[5]. La France qui, en 2013 était le 2ème pays européen et le 3ème parmi les pays industrialisés à accueillir le plus de demandeurs d'asile, se classe respectivement 4ème et 6ème en 2014.

Avec 134 600 demandes d'asile et une hausse de 42% par rapport à 2013 (94 800), l'Amérique du Nord est le deuxième continent recevant le plus grand nombre de demandes d'asile. On constate une tendance similaire pour le Canada et les États-Unis qui ont enregistré respectivement 13 500 et 121 200 nouvelles demandes en 2014, soit une augmentation de 30% et 44%. Après avoir connu une forte baisse en 2013, la demande d'asile au Canada est repartie à la hausse en 2014. Les États-Unis, après avoir longtemps été le premier pays de destination du monde industrialisé, reste le deuxième pays d'accueil des demandeurs d'asile après l'Allemagne.

4 – La Turquie est inclue dans les 38 pays d'Europe.
5 – L'agence européenne Eurostat recense un total de plus 200 000 demandes pour l'Allemagne. L'ensemble des statistiques Eurostat figurent dans le Chapitre 2 consacré à l'asile en Europe.

En Asie et dans la région Pacifique, le Japon (5 000) et la Corée du Sud (2 900) ont connu une hausse des demandes d'asile de respectivement 53% et 81% comparativement à 2013. En Australie en revanche, on constate une baisse de 24% du nombre de demandes d'asile enregistrées en 2014 (9 000).

Toutefois, il est important de prendre en considération la population nationale afin d'évaluer de façon contextualisée le nombre de demandeurs d'asile. Sur la base de cet indicateur, c'est la Suède qui a reçu proportionnellement le plus grand nombre de demandeurs d'asile entre 2010 et 2014 avec sur cette période une moyenne de 24,4 demandeurs pour 1 000 habitants d'après les statistiques du HCR. Suivent, Malte (17,5 demandeurs pour 1 000 habitants), le Luxembourg (12,6 demandeurs pour 1 000 habitants) et, à taux équivalent, la Suisse et le Monténégro (12,3 demandeurs pour 1 000 habitants).

A ces chiffres, il faut ajouter au moins 10 millions de personnes à travers le monde qui sont estimées être en situation d'apatridie selon le HCR. Or, seuls 3,5 millions d'entre eux ont été formellement identifiés par le HCR dans 77 pays.

Enfin, le nombre de déplacés internes auxquels le HCR a assuré une protection et une assistance a encore augmenté pour atteindre 26 millions de personnes à la mi-2014. C'est 2,1 millions de plus que six mois auparavant. Le conflit en Syrie a conduit au déplacement de plusieurs millions de personnes : 6,3 millions de Syriens étaient déplacés dans le pays à la mi-2014. A la mi-2014, la Colombie (5,7 millions), la République démocratique du Congo (2,6 millions), le Soudan (2,1 millions) et l'Irak (1,9 millions) étaient les pays à l'intérieur desquels le nombre de personnes déplacées internes à cause de conflits était le plus important. Grâce à l'appui du HCR, 1,6 million de déplacés internes ont pu rentrer chez eux entre janvier et juin 2014, la majorité aux Philippines (518 800), en République centrafricaine (359 400) et en République démocratique du Congo (246 500).

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

Ukraine : les civils en première ligne

Depuis le début du conflit en avril 2014, plus de 6 000 personnes ont été tuées et 14 000 blessées en Ukraine selon le Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)[6]. 1,1 million sont déplacées internes selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA)[7], et plus de 600 000 ont quitté le pays, vers la Fédération de Russie, des pays frontaliers, ou vers d'autres pays de l'Union européenne. Malgré les cessez-le-feu, les combats perdurent, et les infrastructures sont en piteux état dans plusieurs villes de l'est du pays. En outre, les Nations unies et des organisations non-gouvernementales (ONG) font état de nombreuses violations des droits de l'homme, perpétrées tant par les forces séparatistes que par les forces de sécurité sous autorité de Kiev, dans et en dehors des zones contrôlées par les autorités ukrainiennes : arrestations et détentions arbitraires, torture et mauvais traitements, violations des libertés de circulation, d'opinion et de la presse.

6 – Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme (HCDH), ***Report on the human rights situation in Ukraine – 1st Decembre 2014 to 15 February 2015***, Mars 2015. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).

7 – Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), « Ukraine – Situation report n°32 as of 20 March 2015 ». Disponible sur : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%20%2332%20FINAL.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).

Situation politique et sécuritaire

Suite à la défection de Victor Ianoukovicth en février 2014, les autorités ukrainiennes ont organisé des élections présidentielles en mai 2014, puis législatives en octobre 2014. Petro Porochenko a remporté les élections présidentielles avec 55,9% des voix[8]. Lors des élections législatives, l'ensemble des 400 sièges des parlementaires n'a pas été pourvu en raison du boycott des élections à l'est du territoire, sous contrôle des séparatistes[9]. L'Assemblée est tout de même opérationnelle, la Constitution prévoyant que 300 députés sur les 400 possibles suffisent. Seuls 27 sièges restent ainsi vacants[10].

Les zones séparatistes sont totalement hors du contrôle des autorités ukrainiennes. Malgré plusieurs cessez-le-feu, des affrontements perdurent entre l'armée ukrainienne et les séparatistes. Le HCR est vivement préoccupé par la situation des déplacés internes, dans les territoires contrôlés par les séparatistes, mais aussi dans les zones à proximité. Les bombardements indiscriminés ont causé la destruction de nombreux bâtiments civils : hôpitaux, écoles, propriétés privées. Le HCR regrette le manque d'organisation des évacuations : de nombreuses personnes sont contraintes à rester dans les zones de conflits par manque d'assistance et d'information.

Le manque d'assistance est d'autant plus problématique que le nombre de déplacés internes ne cesse d'augmenter. Le 6 février 2015, le HCR s'inquiétait des nouvelles restrictions de circulation entre les zones sous contrôles des séparatistes et celles sous contrôle de Kiev[11]. 600 000 personnes ont demandé l'asile ou un autre titre de séjour légal dans un pays voisins de l'Ukraine. La situation humanitaire à l'est du pays est particulièrement

8 – Fondation Robert Schuman, « Petro Porochenko triomphe dès le 1er tour de l'élection présidentielle en Ukraine », 25 mai 2014 Disponible sur : http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oee/oee-1512-fr.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).
9 – Libération, « Ukraine : écrasante victoire des pro-occidentaux aux législatives », 26 octobre 2014
Disponible sur : http://www.liberation.fr/monde/2014/10/26/ukraine-ecrasante-victoire-des-pro-occidentaux-aux-legislatives_1130102 (dernière visite le 5 mai 2015).
10 – Libération, ***Ibid.***
11 – UNHCR, « En Ukraine, le nombre de déplacés internes approche le million, alors que les affrontements s'intensifient dans la région de Donetsk », 6 février 2015. Disponible sur : http://www.unhcr.fr/54d87995c.html (dernière visite le 5 mai 2015).

préoccupante depuis que le gouvernement ukrainien a décidé de suspendre toutes les prestations sociales à destination des personnes vivant dans les zones hors de son contrôle, sans pour autant faciliter les évacuations. La circulation a été au contraire rendue plus difficile depuis le mois de janvier 2015 par le vote d'une résolution au Parlement restreignant la liberté de circulation entre les territoires de l'est et le reste du pays. La liberté de circulation des personnes est entravée, mais aussi celle des marchandises, restreignant les ONG dans l'acheminement de convois humanitaires[12].

De graves violations des droits de l'homme de la part des deux parties au conflit

Le HCDH s'est inquiété dans son rapport couvrant la période du 1er décembre 2014 au 15 février 2015, de la persistance d'approvisionnement d'armes lourdes et de combattants étrangers dans les territoires de l'est[13]. Ces territoires subissent des violations des droits de l'homme depuis un an, commises par toutes les parties au conflit. Les échanges de prisonniers sont devenus une stratégie du conflit, conduisant à la multiplication des arrestations et détentions arbitraires. Tant les forces pro-gouvernementales que les séparatistes sont accusés de disparitions forcées, de torture et de mauvais traitements.

La liberté d'opinion est menacée dans tous les territoires. Les militants pro-Ukrainiens subissent des persécutions dans les territoires de l'est, tandis que les militants pacifistes subissent pressions et menaces dans les territoires contrôlés par Kiev. Le 19 janvier 2015, les autorités ukrainiennes ont lancé la quatrième campagne de mobilisation. À cette occasion, des manifestations ont été organisées contre la conscription obligatoire. Plusieurs militants ont été arrêtés et le 29 janvier 2015, le Parlement inscrivait

12 – UNHCR, « Les conditions se dégradent dans l'est de l'Ukraine où le HCR délivre de l'aide », 10 mars 2015. Disponible sur : http://www.unhcr.fr/54ff185ec.html#_ga=1.16475894.1987149964.1347543169 (dernière visite le 5 mai 2015).
13 – Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme (HCDH), ***Report on the human rights situation in Ukraine. Op.cit.***

à son agenda le vote d'une loi établissant une responsabilité pénale en cas d'appels publics à manifester.

La situation des droits de l'homme en Crimée est particulièrement préoccupante. Ce territoire fait partie intégrante de la Fédération de Russie depuis mars 2014. À ce titre, les législations sur la citoyenneté, les médias, mais aussi les lois anti-terroristes ont été progressivement mises en place en Crimée. Il semble avéré que ces lois anti-terroristes ont été utilisées par les autorités criméennes pour limiter les activités du Mejliss, l'instance représentative des Tatars[14]. Elles ont ainsi interdit tout rassemblement de la communauté Tatar, et perquisitionné de nombreuses mosquées, écoles islamiques et propriétés de Tatars. Ces perquisitions ont été effectuées par la police criméenne, en collaboration avec les services fédéraux de sécurité russes (FSB), mais des « hommes armés non identifiés » étaient également impliqués. Tout au long de l'année, les associations de défense des droits de l'homme ont également constaté plusieurs disparitions forcées de journalistes ou de militants Tatars[15].

Kosovo : un État défaillant

Depuis la fin de l'année 2014, les articles se multiplient pour relater l'exode massif que connaît le Kosovo. En quelques mois, 100 à 200 000 personnes ont quitté le pays, vidant le Kosovo de près 10% de sa population. Indépendant depuis 2008, le jeune pays est dépassé par ces départs, et les dirigeants rejettent la faute tant sur l'Union européenne que sur la Serbie voisine. Dans de nombreux domaines, le Kosovo apparait pourtant comme un État défaillant : corruption, crime organisé, discriminations à l'encontre

14 – Human Rights Watch, ***Rights in retreat : abuses in Crimea***, 17 novembre 2014. Disponible sur : http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web_0.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).
15 – Human Rights Watch, ***Crimée : vague de disparitions forcées***, 7 octobre 2014. Disponible sur : http://www.hrw.org/fr/news/2014/10/07/crimee-vague-de-disparitions-forcees (dernière visite le 5 mai 2015).

des femmes et des minorités sexuelles et ethniques. Le Kosovo est loin des objectifs affichés dans les rapports des organisations internationales qui interviennent dans le pays, l'Union européenne et l'OTAN.

Le Conseil d'État français a retiré en 2014 ce pays de la liste des pays d'origine sûrs[16] de l'OFPRA suite à un recours déposé par Forum réfugiés-Cosi et d'autres associations, arguant notamment de l'incapacité de l'État à assurer une protection suffisante à certains groupes de la population.

Une reconnaissance internationale limitée, une vie politique chaotique, et une corruption endémique

Malgré son indépendance le 17 février 2008, le Kosovo ne bénéficie que d'une souveraineté partielle. En cause, une reconnaissance limitée (plusieurs pays de l'Union européenne ne l'ont pas reconnu) et le maintien sur son territoire de plusieurs missions internationales chargées d'assurer une partie des pouvoirs régaliens qui reviennent normalement à un État souverain. Eulex, une mission de l'Union européenne, est ainsi chargée d'enquêter sur les cas de corruption et sur les cas de disparition lors et à la suite du conflit de 1999. La KFOR, une mission de l'OTAN, possède toujours des prérogatives en matière de sécurité et de promotion des droits de l'homme.

Par ailleurs, les élections législatives organisées en juin 2014 témoignent d'une vie politique chaotique. La Ligue démocratique du Kosovo (LDK), dans l'opposition depuis l'indépendance, s'était pour l'occasion alliée à des formations moins importantes, ce qui lui a permis de remporter une majorité de sièges par rapport au Parti démocratique du Kosovo (PDK), au pouvoir depuis l'indépendance. Mais un détail de la Constitution a plongé le pays dans une crise politique longue de six mois. Le Premier ministre

16 – Sur la liste des pays d'origine sûrs en France, voir ***infra*** Chapitre 3 Partie 1.

devant être issu du « parti » vainqueur, et non d'une « coalition de partis », de longues négociations ont été entamées afin de trouver un compromis, le PDK et son leader Hashim Taçi revendiquant la victoire. Cet épisode a plongé une nouvelle fois la population dans la désillusion : malgré un vote contre Hashim Taçi et son parti, la crise politique lui a permis de rester au premier plan. Il obtient en effet le poste de Vice-Premier ministre, au côté de Isa Mustafa (LDK), Premier ministre. Le gouvernement est ainsi dirigé par une « coalition des ennemis », maintenant de fait des élites susceptibles de faire l'objet de poursuites devant le Tribunal spécial sur les crimes de guerre, dont la création est demandée par l'Union européenne et les États-Unis[17].

Ancien leader de l'UCK[18] et maintenant leader du PDK, Hashim Taçi fait en effet l'objet de multiples accusations de corruption et liens avec la criminalité organisée. Son nom apparaît notamment dans une affaire de trafics d'organes de militants serbes suite au conflit de 1999. Il est ainsi la figure de la corruption et du crime organisé qui gangrène le pays. Les médias, la police, le système de santé, la justice, les forces de sécurité[19] : l'ensemble de la société est concerné par le phénomène. Dans une résolution de mars 2015, le Parlement européen s'est ainsi dit *« préoccupé par l'absence de tout progrès notable dans la lutte contre la grande corruption et la criminalité organisée, ce qui représente un obstacle important au développement démocratique, social et économique du Kosovo»*[20] .

17 – Le Courrier des Balkans, « Kosovo : la "coalition des ennemis" au pouvoir ou le grand paradoxe occidental », 12 décembre 2014

18 – L'UCK (Armée de libération du Kosovo) a joué un grand rôle dans le conflit de 1999, et est accusée de nombreux crimes de guerre, dont des disparitions forcées. Ses membres étant encore souvent considérés comme « des héros de l'indépendance », aucun procès n'a encore vu le jour.

19 – Département d'Etat américain (USDOS), ***Country report on human rights practices for 2013 – Kosovo,*** février 2014 Disponible sur : http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper (dernière visite le 5 mai 2015).

20 – Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur le processus d'intégration européenne du Kosovo », (2014/2950(RSP)). Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2015-0066%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fFR&language=FR (dernière visite le 5 mai 2015).

Des groupes particulièrement vulnérables face aux risques de persécutions

En 2013, ONU Femmes[21] recensait plus de 1 000 plaintes de violences domestiques par an, dont 90% émanaient de femmes, pour 2 millions d'habitants[22]. Le Code pénal ne reconnaissant pas les violences domestiques en tant qu'infraction, le nombre de plaintes est largement en-deçà de la réalité. Selon l'association kosovare Kosovo women's network (KWN), plus de 40% des cas de violences domestiques ne sont ainsi jamais déclarés à la police[23]. Dans une récente résolution[24], le Parlement européen s'inquiétait des discriminations entre les femmes et les hommes sur le marché de l'emploi et rappelait la persistance de la violence domestique et de la violence à caractère sexiste. Cette résolution rappelait ainsi qu'il n'existe toujours aucun mécanisme qui permette de constater l'ampleur de ces violences, et donc de mieux traiter et prévenir le phénomène.

De plus, la communauté homosexuelle est très discrète du fait de la menace de discriminations, ce sujet étant un tabou au Kosovo. Lors du lancement du journal Kosovo 2.0, en décembre 2012, qui incluait des articles traitant de la communauté LGBT, un groupe de personnes s'est violemment attaqué aux participants, qui ont subi des coups et ont dû fuir[25]. Une étude de Libertas, une ONG kosovare, a montré que pour deux tiers de la population, les homosexuels menacent la société[26].

Les membres des minorités ethniques (Roms, Ashkalis, Egyptiens, Gorans) sont également discriminés socialement, économiquement et institutionnellement : rencontrant des difficultés

21 – ONU Femmes est l'organisation des Nations unies consacrée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes
22 – ONU Femmes, « Des municipalités du Kosovo améliorent leurs services en faveur des rescapées de la violence domestique, 27 février 2013. Disponible sur : http://www.unwomen.org/fr/news/stories/2013/2/better-services-for-survivors-of-domestic-violence (dernière visite le 5 mai 2015).
23 – Kosovo Women's Network, « Security begins at home. Research to inform the first national strategy and action plan against domestic violence in Kosovo », 2008. Disponible sur : http://www.stopvaw.org/uploads/security_begins_at_home.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).
24 – Résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur le processus d'intégration européenne du Kosovo, (2014/2950(RSP)). Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0066+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR (dernière visite le 5 mai 2015).
25 – International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (IGLA), ***Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People - 2013 : Kosovo***, Mai 2013
26 – ***Ibid.***

pour obtenir des papiers d'identités, ils se voient bien souvent empêchés d'accéder à une couverture médicale, un suivi social, à l'éducation ou à un emploi[27]. Des cas de violences sont également régulièrement rapportés à l'encontre des enfants au sein des écoles.

République démocratique du Congo : un pays sous haute tension

D'octobre 2015 à décembre 2016, six scrutins sont prévus en République démocratique du Congo (RDC), afin de renouveler des mandats locaux, provinciaux, législatifs, et surtout présidentiel. Joseph Kabila, au pouvoir depuis 2001, arrive en 2016 au terme des deux mandats présidentiels que lui autorise la Constitution. Mais ces derniers mois, les tensions sont vives au sein de la classe politique entre les partisans du président, qui aimeraient le voir se présenter pour un troisième mandat à la faveur d'une modification ou d'un contournement de la Constitution, et l'opposition, qui rejette catégoriquement cette idée. Ces tensions se sont cristallisées dans la rue les 20, 21 et 22 janvier 2015 à Kinshasa et dans d'autres villes de l'est du pays, entre une jeunesse excédée par le pouvoir autoritaire, et des forces de l'ordre répressives. Les arrestations se sont multipliées depuis, et le pays comme la communauté internationale craignent de nouvelles flambées de violences et d'atteintes aux droits de l'homme dans le cas où Joseph Kabila déciderait de contourner la Constitution. Si la communauté internationale se mobilise et s'est prononcée en faveur du respect strict de la Constitution, l'actuel président a donné un signe fort à celle-ci en expulsant en octobre dernier le chef de la division des droits de l'homme de la mission

27 – Human Rights Watch, ***World report 2014***, janvier 2014. Disponible sur : http://www.hrw.org/world-report/2014 (dernière visite le 5 mai 2015).

de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), Scott Campbell, montrant ainsi qu'il ne se laisserait pas influencer par les observateurs internationaux et les agences onnusiennes au sujet de sa candidature. Cette expulsion est intervenue au lendemain de la publication d'un rapport du Bureau conjoint des Nations unies pour les droits de l'homme (BCNUDH), qui accuse la police nationale congolaise de graves violations des droits de l'homme au cours de l'opération *Likofi* de novembre 2013 à février 2014[28]. Selon ce rapport, au moins 9 personnes ont été exécutées en dehors de toute procédure judiciaire, et 32 sont toujours portées disparues.

Une répression de plus en plus inquiétante, rythmée par des motivations politiques

Selon l'article 220 de la Constitution congolaise, aucune révision constitutionnelle ne peut venir modifier le nombre ou la durée des mandats présidentiels. Pourtant, la crainte d'un contournement de la Constitution est prégnante, et la situation s'est tendue au début de l'année : suite au vote par l'Assemblée nationale de la nouvelle loi électorale qui conditionnait l'organisation des élections présidentielles et le recensement de la population, trois jours de violences ont enflammé le pays. Selon l'opposition, ce recensement pourrait prendre jusqu'à quatre ans, et permettrait ainsi à Joseph Kabila de prolonger son mandat.

À l'appel de plusieurs organisations et partis politiques de l'opposition, des manifestations ont ainsi été organisées à Kinshasa et dans d'autres villes, à Goma ou Lubumbashi. Les forces de sécurité ont vivement réprimé les rassemblements, et ont procédé à des arrestations massives comprenant des leaders politiques de l'opposition. Selon la société civile, les violences auraient causé la mort de plus de 40 personnes, tandis

28 – HCDH, ***Rapport du bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la Police nationale congolaise dans le cadre de l'opération « likofi » a Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 fevrier 2014***, octobre 2014. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_fr.pdf (dernière visite le 5 mai 2015).

que les autorités ont annoncé 12 victimes. Au-delà du nombre de morts et de blessés, c'est bien l'incapacité du pouvoir à laisser s'exprimer les voix dissidentes qui est mise en cause.

Depuis ces événements que les autorités ont qualifiés d'émeutes sans rapport avec toute revendication politique, la société civile relaie régulièrement des cas d'arrestations arbitraires, voire de disparitions forcées. Le 15 mars 2015, au moins 26 militants de la société civile, congolais mais aussi burkinabés et sénégalais, ont été arrêtés à la suite d'un atelier d'échanges sur la gouvernance démocratique[29]. Certains, dont les ressortissants sénégalais et burkinabés, ont été rapidement remis en liberté, mais au moins trois militants sont toujours illégalement détenus. Suite à ces arrestations, des protestions à Goma ont conduit à de nouvelles arrestations. Les membres du mouvement LUCHA (Lutte pour le changement), dont certains membres participaient à l'atelier de Kinshasa, se mobilisent à Goma pour la libération de tous les militants détenus à Kinshasa. Cette mobilisation leur vaut menaces et persécutions. Serge Sivya, un de leurs porte-paroles, a ainsi disparu plusieurs jours pour être interrogé. Le 9 avril, cinq autres membres ont été arrêtés au cours d'un rassemblement[30], et libérés sous caution plus d'une semaine plus tard. Selon LUCHA, plusieurs d'entre eux ont été victime de mauvais traitements.

Une situation sécuritaire à l'est du pays toujours dramatique

La situation à l'est de la RDC est aujourd'hui encore dramatique. Malgré la défection du groupe armé du M23 (Mouvement du 23 mars) à la fin de l'année 2013, cette partie du pays riche en ressources naturelles, abrite toujours de nombreux groupes armés. Ils seraient 30 à 40 selon les estimations, de structures et tailles variées[31]. Malgré

29 – Amnesty International, communiqué de presse, « Libérez les défenseurs des droits humains détenus illégalement à Kinshasa », 30 mars 2015. Disponible sur : http://www.amnesty.fr/CP-RDC-Liberez-des-defenseurs-des-droits-humains-detenus-illegalement-Kinshasa-14702 (dernière visite le 5 mai 2015).
30 – Jeune Afrique, « Plusieurs militants de la LUCHA arrêtés à Goma », 9 avril 2014. Disponible sur : http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20150409084314/ (dernière visite le 5 mai 2015).
31 – Irin News, « En RDC, les massacres soulignent le complexité des violences », 14 décembre 2014. Disponible sur : http://www.irinnews.org/fr/report/100940/en-rdc-les-massacres-soulignent-la-complexit%C3%A9-des-violences (dernière visite le 5 mai 2015).

les engagements répétés des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la MONUSCO, ni les uns ni les autres ne parviennent à assurer la sécurité des populations. Depuis le milieu de l'année 2014, les massacres de civils se sont multipliés, tout comme les accusations à l'encontre des FARDC et de la MONUSCO, accusées de ne pas agir pour empêcher ou stopper les attaques. Il est ainsi reproché à la MONUSCO d'avoir su qu'une attaque était en cours à Mutarule au Sud-Kivu, et de ne pas être intervenue[32]. Le 6 juin 2014, 30 civils étaient abattus dans cette même localité, tandis que le 13 août 2014, six personnes d'une même famille subissaient le même sort. Ces violences ont touché le territoire de Beni à partir d'octobre 2014. 260 civils auraient été tués en l'espace de deux mois et demi[33].

Si ces attaques n'ont jamais été revendiquées, le groupe armé des ADF-Nalu est régulièrement accusé, notamment par les autorités congolaises. Ce groupe d'origine ougandaise, initialement opposé au gouvernement de Yoweri Museveni, l'actuel Président ougandais, est présent sur le sol congolais depuis 1995. Seulement, la passivité des FARDC alimente de nombreuses rumeurs, dont celle de la complicité de certains hauts dirigeants des FARDC, proches d'hommes politiques locaux qui pourraient voir dans l'insécurité un moyen de se maintenir en place.

Depuis le début de l'année 2015, le territoire de Rutshuru (Nord-Kivu) est à son tour ciblé par les attaques et pillages. Une fois encore, la complicité des FARDC est mise en cause, alors que plus de 60 personnes ont été tuées en quelques mois[34].

---

32 – Human Rights Watch, «RD Congo : l'armée et l'ONU n'ont pas agi pour arrêter un massacre – Un massacre à caractère apparemment ethnique a tué 30 civils », 2 juillet 2014. Disponible sur : http://www.hrw.org/fr/news/2014/07/02/rd-congo-l-armee-et-l-onu-n-ont-pas-agi-pour-arreter-un-massacre (dernière visite le 5 mai 2015).

33 – ***AFP (Agence France Presse)***, « RDC : appel pour que la CPI se penche sur les massacres de Beni », 16 décembre 2014. Disponible sur : http://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/rdc-appel-pour-que-la-cpi-se-penche-sur-les-massacres-de-beni_1633065.html (dernière visite le 5 mai 2015).

34 – Radio Okapi, « Nord-Kivu : plus de 60 personnes assassinées en trois mois à Rutshuru », 8 avril 2015. Disponible sur : http://radiookapi.net/actualite/2015/04/08/nord-kivu-plus-de-60-personnes-assassinees-entre-janvier-mars-rutshuru/ (dernière visite le 5 mai 2015).

Syrie : une crise prolongée qui impacte les pays limitrophes

par Leïla Vignal, Maître de conférences en géographie, Université Rennes-2 / Laboratoire ESO-Rennes

L'approfondissement de la crise syrienne

Au cours de l'année 2014, la Syrie a continué à s'enfoncer dans la crise. En s'attaquant aux groupes de l'opposition armée dès la fin de 2013, le groupe armé jihadiste État Islamique (EI), d'origine irakienne, a conquis un territoire important dans le nord-est du pays, étendu à partir de juin 2014 à un territoire transfrontalier entre Syrie et Irak. L'émergence sur la scène syrienne de ce groupe a introduit une nouvelle dimension à l'affrontement entre d'une part le régime soutenu par ses alliés de l'Iran et du Hezbollah libanais, et d'autre part de multiples groupes armés dont l'implantation est souvent très locale, ou qui sont réunis au sein de coalitions dont les contours fluctuent en fonction des contextes locaux et politiques. Depuis 2014, le régime est globalement dominant dans un ensemble géographique qui va du sud de Damas à la région côtière, tandis que les groupes d'opposition et l'EI tiennent surtout le nord et l'est du pays. Cependant, il n'y a pas de territoire homogène ni de front unique, mais une situation militaire qui tient davantage de la peau de léopard, avec de multiples fronts aux contours très volatiles.

L'impact de la crise syrienne sur les populations civiles est dévastateur. Aux 250 000 morts s'ajoutent destructions, terreur, et appauvrissement dramatique. Le régime a continué à avoir recours à l'arme des bombardements indiscriminés des villes et des quartiers tenus par l'opposition, au moyen de barils bourrés d'explosifs et de matériaux divers jetés d'hélicoptère et d'avion.

L'utilisation de bombes contenant du chlore, un composant chimique, est régulièrement documentée[35]. L'amplitude des destructions physiques, les situations de sièges (comme par exemple le siège de plus de deux ans de la vieille ville de Homs, levé en mai 2014 suite à la reddition des groupes d'opposition, ou celui du camp palestinien de Yarmouk à Damas, toujours en cours au printemps 2015) et la difficulté de la vie quotidienne dans les zones bombardées, ont conduit plus de la moitié de la population syrienne à fuir (plus de 10 millions de personnes). L'essentiel de ces déplacés sont à l'intérieur du pays (6,3 millions de personnes d'après le HCR[36]), connaissant des difficultés énormes – bien que variables selon les régions - en termes de logement, de ressources, d'approvisionnement, d'accès au travail, à la scolarisation, à la santé etc. Les autres ont cherché refuge au-delà des frontières du pays.

L'accueil des réfugiés syriens dans les pays limitrophes : Liban, Jordanie, Turquie, Irak et Egypte

Selon le HCR, le nombre de Syriens enregistrés comme réfugiés s'établissait à près de quatre millions de personnes en mars 2015[37]. Plus de 95% de ces réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes de la Syrie: plus de 1,7 million en Turquie, près de 1,2 million au Liban et près de 630 000 en Jordanie. Suite à la prise de contrôle d'une partie du nord-est de la Syrie par l'EI et aux affrontements qui ont accompagné la tentative de prise de certaines villes du Kurdistan syrien (Kobané notamment), une partie des populations de ces régions s'est dirigée vers le Kurdistan irakien, qui compte désormais plus de 250 000 réfugiés. 130 000 Syriens sont également enregistrés en Egypte.

35 – Voir par exemple, HRW, « Syria: Chemicals Used in Idlib Attacks», Human Rights Watch, 14 avril 2014. Disponible sur : http://www.hrw.org/news/2015/04/13/syria-chemicals-used-idlib-attacks (dernière visite le 5 mai 2015).
36 – Voir ***supra,*** Partie 1, Panorama statistique.
37 – Chiffres issus du Portail interagence de partage de l'information du HCR intitulé « Réponse régionale à la Crise des réfugiés en Syrie », disponible sur : http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (dernière visite le 31 mars 2015).

Cependant, ces chiffres ne rendent compte que des personnes enregistrées auprès du HCR. Or, tous les Syriens réfugiés ne s'enregistrent pas, pour des raisons allant du refus d'avoir son nom inscrit sur une liste, du souhait de ne pas être comptabilisé comme réfugié, au manque d'information ou d'accès à un bureau d'enregistrement. Ainsi, le nombre de Syriens réellement présents au Liban est estimé selon une fourchette qui varie de 1,5 million à 1,8 million. En Egypte, les Syriens seraient environ 300 000 début 2015. En Jordanie, les autorités avancent un total de 750 000 personnes non enregistrées, mais des enquêtes récentes s'orientent vers un chiffre bien plus marginal (19 000 personnes).

Dans l'ensemble des pays d'accueil, les Syriens se logent majoritairement dans le parc privé pour ceux qui en ont les ressources, ou dans des bâtiments réaménagés pour les accueillir (par exemple au Liban, des bâtiments municipaux ou des entrepôts laissés à l'abandon). La Jordanie a mis à disposition des terrains pour l'édification de camps au nord, à proximité de la frontière syrienne (camps de Za'atari, Marjeb al-Fahoud, Cyber City et Al-Azraq), qui abritent environ 17% de la population réfugiée. En Turquie, 22 camps ont été érigés dans la région frontalière avec la Syrie, et deux autres sont en construction. Cependant, comme au Liban où l'État s'oppose à la construction de camps, les périphéries des villes ont vu se multiplier des camps de fortune constitués de tentes et de parpaings récupérés.

La question des chiffres pose celle du statut, qui dépend d'abord de la façon dont les Syriens sont entrés sur le territoire des différents États : de façon régulière, avec des papiers autorisant leur résidence, et donc l'accès au marché du travail ; de façon illégale, donc sans autorisation de résidence; en rejoignant les camps. Le statut de réfugié ou l'accès à la protection dépendent ensuite du statut de signataire de la Convention de Genève de 1951 ou non des pays d'accueil, de leurs choix politiques, de leur capacité administrative.

Le HCR joue de fait dans la région le rôle de bureau d'enregistrement pour des raisons différentes. La Jordanie et le Liban ne sont pas signataires de la Convention de Genève de 1951, et le cadre légal global touchant au refuge et à l'asile y est limité bien que la protection y soit, de fait, assurée. L'Egypte est signataire mais avec tant de réserves émises, et en l'absence d'une bureaucratie capable de gérer les migrations forcées, elle délègue de fait au HCR l'essentiel de ses missions d'accueil. La Turquie ne donne pas de statut de réfugié aux Syriens, mais elle leur garantit un cadre protecteur et le cadre législatif est en évolution comme en atteste le vote d'une loi sur les étrangers et la protection internationale en avril 2014. L'enregistrement auprès du HCR est de fait le point de passage obligé pour avoir accès à la protection internationale, à l'aide et aux services. En Jordanie par exemple, l'accès gratuit aux soins n'est accordé qu'aux seuls réfugiés enregistrés.

Cette incertitude sur les chiffres réels des réfugiés reflète cependant le débat plus large qui se développe dans tous les pays limitrophes au fur et à mesure que la crise s'installe dans la durée. Celui-ci porte sur la capacité des sociétés locales à assurer l'accueil de cette population supplémentaire. Le Liban, avec 4 millions d'habitants, est le pays qui connaît la plus forte proportion de réfugiés par habitant au monde. La pression exercée par la présence de cette population sur les ressources de l'État est importante à tous points de vue. En Jordanie, du point de vue budgétaire, le poids de chaque réfugié syrien est évalué à 3 500 dollars par an, et le coût direct de la prise en charge des réfugiés à 1,2 milliard de dollars selon le Conseil économique et social jordanien[38]. La question de l'accès aux infrastructures collectives d'éducation (scolarisation des enfants réfugiés) et de santé se pose également. L'impact sur le marché du logement est problématique (hausse des loyers) ainsi que sur le marché du travail, et notamment le marché informel. Les tensions se font d'autant plus sentir que les donneurs internationaux n'abondent

38 – Saleh Al-Kilani, 2014, "A duty and a burden on Jordan", dans ***The Syria crisis, displacement and protection***, The Forced Migration Review, Issue 47, septembre 2014, pp. 30-32.

qu'à un tiers les appels lancés régulièrement par le HCR pour financer l'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil.

Dans ce contexte intérieur potentiellement tendu, et alors que la déstabilisation de la Syrie empire, les pays limitrophes ont tous mis en place des politiques plus restrictives d'accès à leur territoire. Les contrôles aux frontières terrestres du Liban, de la Jordanie et de la Turquie se sont renforcés depuis 2014, avec parfois des refoulements à la frontière, et les épisodes de fermetures temporaires des points de passage se sont multipliés sur toutes les frontières terrestres. Plus encore, certains pays exigent désormais des visas pour accéder à leur territoire, comme l'Egypte depuis juillet 2013 ou le Liban depuis janvier 2015. Par conséquent, les flux d'arrivée de Syriens étaient plutôt en réduction au cours de l'année 2014.

Une fraction encore très marginale de Syriens choisit de tenter le voyage vers l'Europe, par terre ou, de plus en plus, par mer à partir des ports de l'Egypte (Alexandrie et Damiette), venant parfois s'ajouter aux naufragés de la Méditerranée. Cependant, le refuge au-delà de la région moyen-orientale n'était pas, en 2014/2015, une réelle alternative au regard des réponses timides des États membres de l'Union européenne pour accueillir et protéger ces populations.

chapitre deux
l'asile en europe

Survivants de la traversée en Méditerranée au centre d'accueil de Lampedusa.
© UNHCR / F. Malavolta – avril 2015

1 • Panorama statistique de la protection en Europe

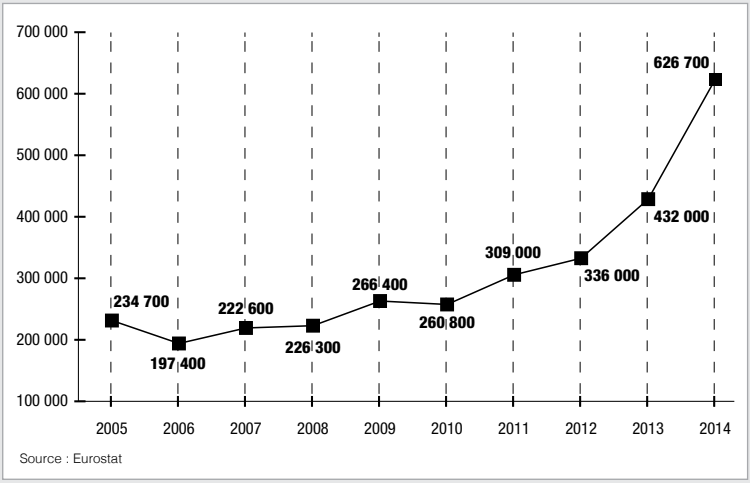
Une hausse record de la demande d'asile en Europe

Nombre de demandeurs d'asile en valeur absolue

Le nombre de demandes d'asile enregistrées au sein de l'Union européenne (UE) a augmenté de 44% par rapport à 2013 pour dépasser les 626 000[39] demandeurs en 2014. Cette augmentation suit quasiment parfaitement la tendance observée dans les 44 pays industrialisés étudiés dans le rapport statistique du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)[40] publié en mars 2015, selon lequel les demandes d'asile ont augmenté de 45%. La demande d'asile n'avait pas été aussi importante dans l'UE, et les pays industrialisés dans leur ensemble, depuis 1992[41].

39 – Eurostat entend par demandeur d'asile toute personne ayant déposé une demande de protection internationale ou qui a été incluse dans cette demande en tant que membre de la famille, au cours de la période de référence. A la différence du HCR, les données Eurostat recensent les personnes plutôt que les demandes (qui concernent parfois plusieurs personnes).
40 – HCR, ***Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2014***, 26 mars 2015.
41 – 672 000 demandes d'asile avec été enregistrées dans l'Union européenne, qui comptait alors 15 Etats membres.

Evolution du nombre de demandeurs d'asile dans l'UE entre 2005 et 2014



Source : Eurostat

Selon l'office statistique de l'Union européenne, Eurostat, les États membres comptabilisaient ainsi une hausse de près de 191 000 demandeurs d'asile en 2014[42]. Une telle dynamique n'est cependant pas uniforme et les disparités d'un État membre à un autre sont importantes. Cette tendance, déjà observée en 2013, se confirme en 2014. Par rapport à l'année passée, le nombre de demandeurs d'asile a plus que doublé en Italie (+143%), en Hongrie (+126%) et au Danemark (+105%). Il a fortement augmenté en Suède (+ 50%), aux Pays-Bas (+53%), en Autriche (+60%) et en Allemagne (+60%) qui demeure, pour la troisième année consécutive, le premier État membre de destination des demandeurs d'asile. 202 700 demandeurs d'asile y ont été enregistrées, soit 32,4% du nombre total de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE.

42 – Eurostat, ***Demandeurs et nouveaux demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies).*** Disponible sur: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=fr (dernière visite le 23 avril 2015).

La France, avec plus de 64 000 demandeurs en 2014[43] passe de la deuxième à la quatrième place derrière l'Allemagne (202 815), la Suède (81 325) et l'Italie (64 625). Quant à la cinquième place, elle revient désormais à la Hongrie qui, avec 42 775 demandeurs d'asile en 2014, dépasse la Grande-Bretagne (31 945 demandeurs en 2014). Si l'on considère qu'il y a encore quatre ans, la France était le premier État membre d'accueil des demandeurs d'asile, et que la Hongrie n'avait enregistré que 1 700 demandes d'asile, on mesure les bouleversements de la géographie de l'asile en Europe. Dans ce contexte, la mise en œuvre du nouveau Régime d'asile européen commun (RAEC) ainsi que des avancées en matière de solidarité entre États membres sont indispensables.

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

	2013	2014	Variation 2013/2014	Part total UE 2014
UE	432 055	626 710	45%	100.0%
Belgique	21 215	22 850	8%	3.6%
Bulgarie	7 145	11 080	55%	1.8%
République tchèque	710	1 155	63%	0.2%
Danemark	7 230	14 715	104%	2.3%
Allemagne	126 995	202 815	60%	32.4%
Estonie	95	155	63%	0.0%
Irlande	945	1 450	53%	0.2%
Grèce	8 225	9 435	15%	1.5%
Espagne	4 495	5 615	25%	0.9%
France	66 265	64 310	-3%	10.3%
Croatie	1 080	450	-58%	0.1%
Italie	26 620	64 625	143%	10.3%
Chypre	1 255	1 745	39%	0.3%
Lettonie	195	375	92%	0.1%
Lituanie	400	440	10%	0.1%
Luxembourg	1 070	1 150	7%	0.2%
Hongrie	18 900	42 775	126%	6.8%

43 – Les statistiques Eurostat, utilisées dans cette partie pour favoriser la comparaison, diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par l'OFPRA – voir ***infra*** Chapitre 3. Eurostat fait état de 64 310 demandes tandis que l'OFPRA recense un total de 64 811 demandes (mineurs accompagnants et réexamens inclus) en 2014.

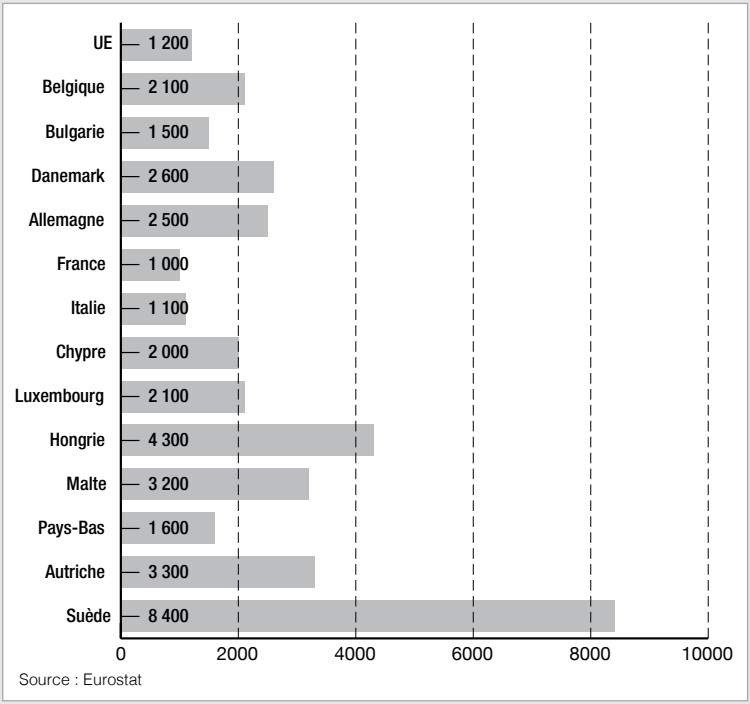
Malte	2 245	1 350	-40%	0.2%
Pays-Bas	13 095	24 535	87%	3.9%
Autriche	17 520	28 065	60%	4.5%
Pologne	15 245	8 025	-47%	1.3%
Portugal	505	445	-12%	0.1%
Roumanie	1495	1 545	3%	0.2%
Slovénie	270	385	43%	0.1%
Slovaquie	440	330	-25%	0.0%
Finlande	3 220	3 625	13%	0.6%
Suède	54 365	81 325	50%	13.0%
Royaume Uni	30 820	31 945	4%	5,1%
Islande	*170*	*170*	*0%*	
Liechtenstein	*95*	*75*	*-21%*	
Norvège	*11 980*	*13 265*	*11%*	
Suisse	*21 460*	*23 770*	*11%*	

Source : Eurostat

Nombre de demandeurs d'asile comparé à la population nationale

Comparé à la population nationale de chaque État membre, le plus grand nombre de demandeurs d'asile a été enregistré en Suède (8 400 demandeurs d'asile par million d'habitants), loin devant la Hongrie (4 300), l'Autriche (3 300), Malte (3 200), le Danemark (2 600) et l'Allemagne (2 500). La France, dont le taux en 2014 était de 1 000 demandeurs d'asile par million d'habitants, se trouve légèrement en deçà de la moyenne européenne (1 200) et se classe 12ème sur l'ensemble des États membres de l'UE (10ème en 2013). Ce taux, qui mesure le nombre de demandeurs d'asile rapporté à la population nationale, constitue un indicateur intéressant dans le cadre des débats appelant à plus de solidarité et à un meilleur partage des responsabilités entre les États membres.

Nombre de demandeurs d'asile pour un million d'habitants dans quelques pays de l'UE en 2014 *(concentration supérieure ou égale à 1 000 demandeurs d'asile pour un million d'habitants)*



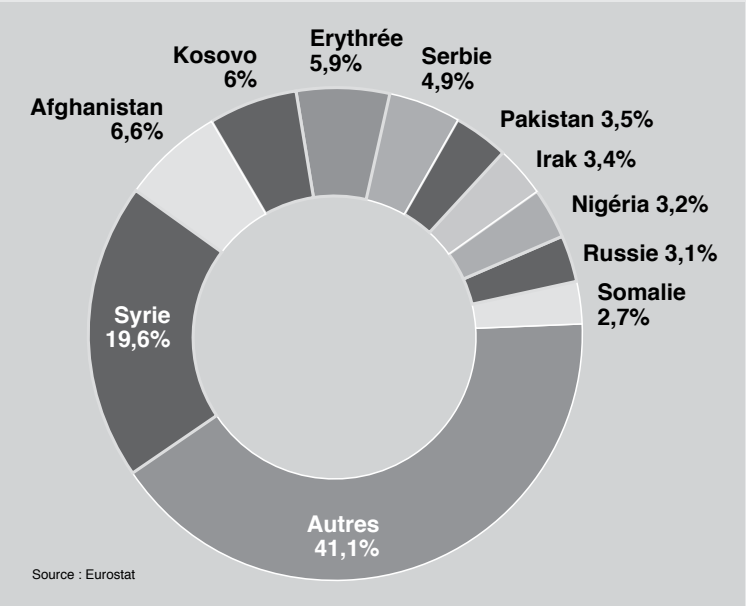
Source : Eurostat

L'origine des demandeurs et les protections accordées

Principaux pays d'origine des demandeurs

Comme en 2013, la Syrie demeure le principal pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2014, mais leur part est bien plus importante que l'année passée. En 2014, 122 800 demandeurs d'asile étaient Syriens, soit 19,6% du nombre total de demandeurs dans l'UE (12% en 2013). 60% d'entre eux ont demandé l'asile en Allemagne (41 100) ou en Suède (30 800). Outre la Syrie, les principaux pays d'origine des demandeurs en 2014 sont l'Afghanistan (41 305, soit 6,6% du total des demandes), le Kosovo (37 875, soit 6%), l'Erythrée (36 990, soit 5,9%) et la Serbie (30 810, soit 4,9%).

Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2014



Source : Eurostat

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2014

(en valeur absolue et en pourcentage des demandeurs)

UNION EUROPÉENNE	ALLEMAGNE	AUTRICHE
Syrie 122 790 (20%) **Afghanistan 41 305 (7%)** **Kosovo 37 875 (6%)** **Erythrée 36 990 (6%)** **Serbie 30 810 (5%)**	Syrie 41 100 (20%) Serbie 27 145 (13%) Erythrée 13 255 (7%) Afghanistan 9 675 (5%) Irak 9 495 (5%)	Syrie 7 730 (28%) Afghanistan 5 075 (18%) Russie 1 995 (7%) Kosovo 1 905 (7%) Apatrides 1 315 (5%)
BELGIQUE	**BULGARIE**	**ESPAGNE**
Syrie 2 705 (12%) Afghanistan 2 330 (10%) Russie 1 850 (8%) Guinée 1 440 (6%) Irak 1 395 (6%)	Syrie 6 245 (56%) Afghanistan 2 965 (27%) Irak 610 (6%) Apatrides 270 (2%) Pakistan 185 (2%)	Algérie 75 (17%) Syrie 65 (14%) Pakistan 25 (5%) Maroc 20 (5%) Tunisie 20 (5%)
DANEMARK	**FRANCE***	**GRÈCE**
Syrie 7 210 (49%) Erythrée 2 275 (16%) Apatrides 1 140 (8%) Somalie 700 (5%) Russie 520 (4%)	République démocratique du Congo 5 210 (8%) Russie 4 050 (6%) Bangladesh 3 775 (6%) Albanie 2 970 (5%) Syrie 2 815 (4%)	Afghanistan 1 710 (18%) Pakistan 1 620 (17%) Syrie 785 (8%) Bangladesh 635 (7%) Albanie 570 (6%)
HONGRIE	**ITALIE**	**PAYS-BAS**
Kosovo 21 455 (50%) Afghanistan 8 795 (21%) Syrie 6 855 (16%) Palestine 875 (2%) Inconnu 705 (1%)	Nigéria 10 135 (16%) Mali 9 790 (15%) Gambie 8 575 (13%) Pakistan 7 150 (11%) Sénégal 4 675 (7%)	Syrie 9 485 (36%) Erythrée 3 985 (15%) Apatrides 2 790 (11%) Irak 1 350 (5%) Somalie 1 075 (4%)
POLOGNE	**ROYAUME-UNI**	**SUÈDE**
Russie 4 000 (50%) Ukraine 2 275 (28%) Géorgie 720 (9%) Arménie 135 (2%) Kirghizstan 120 (1%)	Pakistan 3 990 (13%) Erythrée 3 280 (10%) Iran 2 500 (8%) Syrie 2 410 (8%) Albanie 1 890 (6%)	Syrie 30 750 (38%) Erythrée 11 530 (14%) Apatrides 7 820 (10%) Somalie 4 870 (6%) Afghanistan 3 105 (4%)

Source : Eurostat

* Les statistiques Eurostat, utilisées dans cette partie pour favoriser la comparaison, diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par l'OFPRA – voir infra Chapitre 3. Dans ce tableau, les demandes de mineurs accompagnants et les réexamens sont inclus.

La protection augmente, l'octroi du statut de réfugié aussi

Les États membres de l'Union européenne ont accordé une protection en première instance (statut de réfugié, protection subsidiaire ou autorisation de séjour pour raisons humanitaires) à 162 770 demandeurs en 2014. Le taux d'accord est ainsi en augmentation pour s'établir à 45% des décisions prises en première instance en 2014 (34% en 2013). 55% des décisions positives (89 815 décisions) en première instance ont conduit à l'octroi du statut de réfugié, 34% (55 810) à l'octroi de la protection subsidiaire et 11% (17 145) à un statut dit humanitaire. Alors qu'en 2013 une forte baisse du taux d'octroi du statut de réfugié par rapport à la protection subsidiaire avait été constatée, la tendance se renverse de nouveau en 2014.

En cause, la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile syriens. En effet, près de 40% des demandeurs auxquels les États membres ont reconnu le statut de réfugié sont Syriens. L'impact de la demande d'asile syrienne dans l'UE en 2014 se retrouve également dans les taux de reconnaissance d'une protection internationale (tous types de protection confondus). Ainsi, en 2014, les taux d'accord les plus élevés en première instance[44] ont été enregistrés en Bulgarie (94%), en Suède (77%), à Chypre (76%), à Malte (73%), aux Pays-Bas (70%) et au Danemark (68%). Dans ces pays, les demandeurs d'asile syriens représentaient entre un tiers et la moitié du total des demandeurs d'asile enregistrés. Au total, 66 300 décisions positives en première instance (soit 41%) dans l'UE, ont été rendues en faveur de demandeurs d'asile syriens, qui étaient, de loin, les principaux bénéficiaires d'une protection en première instance en 2014.

Cependant, d'importantes disparités demeurent encore entre les États de l'UE, aussi bien concernant le taux de protection accordée que la qualité de celle-ci. Si Malte et l'Italie ont des taux d'octroi d'une protection internationale élevés (respectivement 73% et 59%), ils n'ont en revanche accordé le statut de réfugiés que dans 15% et 17% des

44 – Les données relatives aux décisions en appel n'étaient pas encore disponibles pour l'année 2014 au moment de la rédaction de ce rapport.

cas respectivement, préférant la protection subsidiaire dans le cas de Malte et la protection pour raisons humanitaires dans le cas de l'Italie. A contrario, Eurostat indique que la France a rendu 14 905 décisions positives en première instance, soit un taux d'accord de près de 22% (17%, en 2013)[45] et que, sur l'ensemble de ces décisions, le statut de réfugié a été accordé dans plus de 80% des cas.

2 • L'accès au territoire européen

État et enjeux de la situation en Méditerranée

Malgré la persistance de crises majeures dans les pays de la rive sud de la Méditerranée et l'intensification du conflit syrien, les efforts européens en faveur de programmes de réinstallation demeurent insuffisants et aucune procédure légale commune d'accès au territoire européen pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale n'a été mise en œuvre en 2014. Comme le montrent les chiffres précédents, le nombre de demandeurs d'asile, en particulier syriens, a fortement augmenté en 2014. Or, ils sont de plus en plus nombreux à tenter de rejoindre l'Europe en traversant la Méditerranée. Selon le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), les demandeurs d'asile et réfugiés syriens représentaient 32% des 218 000 migrants arrivés par la mer[46] en 2014 (contre 45 000 en 2013[47]). Tous n'ont pas la chance d'atteindre l'Europe sains et saufs : près de 3 500 migrants ont perdu la vie en Méditerranée en 2014, presque six fois plus

45 – Le taux d'accord dans cette partie se base sur les données Eurostat, qui prennent en compte les mineurs accompagnants, contrairement aux données nationales analysée dans le Chapitre 3 de cet ouvrage qui prennent en compte les dossiers (qui peuvent inclure plusieurs membres d'une famille).
46 – HCR, ***UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe***, mars 2015.
47 – OIM, «45 000 migrants ont risqué leur vie en Méditerranée en 2013», communiqué de presse, 28 janvier 2014.

que l'année précédente[48]. Ces chiffres sont sans précédent et la tendance s'est amplifiée au premier semestre 2015 marqué, notamment par un naufrage de plus de 700 migrants au mois d'avril[49], portant le nombre de morts et disparus en mer depuis janvier 2015 à plus de 1 500.

Cet état des lieux de la situation en Méditerranée démontre clairement l'ampleur de l'enjeu humanitaire auquel l'Union européenne se trouve confrontée. Le nombre exponentiel de décès en Méditerranée ainsi que la surreprésentation des demandeurs d'asile et réfugiés parmi les arrivants, soulèvent également d'autres enjeux. En premier lieu, un enjeu réglementaire s'impose à l'UE et ses États membres. L'accès légal au territoire européen pour les personnes ayant besoin de protection, la solidarité et le partage des responsabilités entre États membres ainsi que la question, complexe, des flux migratoires mixtes, en sont autant de facettes. Le cas des réfugiés syriens est emblématique : en juin 2014, seuls 4%[50] du total des réfugiés syriens avaient trouvé refuge en Europe[51] depuis le début du conflit. La majorité d'entre eux ont rejoint l'Europe par leurs propres moyens, soit légalement avec un visa humanitaire soit après avoir traversé la Méditerranée par le biais de passeurs. 63% d'entre eux ont été accueillis par l'Allemagne et la Suède. En outre, la situation en Méditerranée pose un enjeu de sécurité et d'ordre public, en particulier au regard de l'immigration illégale, du trafic des migrants et de la traite des êtres humains. Selon Frontex[52], l'année 2014 a marqué un tournant dans le trafic des migrants en Méditerranée : pour la première fois il n'y a pas eu de « trêve hivernale » et plus de 10 000 migrants ont été secourus en situation de détresse en novembre et décembre 2014 seulement. D'autre part, les réseaux semblent plus nombreux et mieux organisés, en particulier sur la route est de la Méditerranée où le trafic a augmenté de 123% en janvier-

48 – HCR, ***Central Mediterranean Sea Initiative- Action plan***, mars 2015.
49 – HCR, « Naufrage en Méditerranée et des centaines de disparus : le HCR appelle à une action urgente », 20 avril 2015. Disponible sur : http://www.unhcr.fr/55351127c.html (dernière visite le 24 avril 2015).
50 – HCR, ***Syrian refugees in Europe: what Europe can do to ensure protection and solidarity***, rapport, 11 juillet 2014.
51 – Y compris grâce aux programmes de réinstallation.
52 – Frontex, ***Migratory route maps et Operation Triton- Winter developments***, 24 décembre 2014.

février 2015 par rapport à janvier-février 2014[53]. Enfin, un troisième et dernier enjeu lié à la gestion des flux est celui de la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants et demandeurs d'asile. Celle-ci constitue une priorité récurrente de l'UE et ses États membres, tout autant dans le discours politique que dans les mesures prises. Les politiques européennes d'externalisation de l'asile visent au « renforcement des capacités »[54] (capacité de gestion migratoire, capacité de contrôle des frontières, capacités de protection des réfugiés) des pays tiers d'origine et de transit des migrants et demandeurs d'asile. L'idée d'ouvrir des centres d'accueil et de traitement des demandes d'asile dans certains pays tiers de transit[55] pourrait étendre le champ des politiques d'externalisation de l'asile.

Les réponses de l'Union européenne

L'Union européenne a formulé et mis en œuvre plusieurs réponses aux enjeux posés par la situation en Méditerranée, mais celles-ci relèvent avant tout de la sécurité, du contrôle et de la coopération avec les pays tiers. L'enjeu de protection des personnes est généralement placé au second plan. Le Conseil européen extraordinaire qui s'est tenu le 23 avril 2015, afin de proposer un plan d'action européen face à l'augmentation des catastrophes en Méditerranée au début de l'année 2015, illustre parfaitement cette tendance parmi les États membres[56]. 12 des 17 engagements pris par les chefs d'États et de gouvernements européens concernent les flux migratoires illégaux et la nécessaire lutte contre les passeurs trafiquants, sans évoquer

53 – Frontex, ***Situational update on migratory flows in February 2015***, publié le 24 mars 2015, consulté le 29 mars 2015.
54 – La politique de renforcement des capacités est prévue par le programme de la Haye, 5 novembre 2004.
55 – Cette idée n'est pas nouvelle et a été évoquée plusieurs fois depuis le début des années 2000 en Europe, sans jamais être mise en œuvre. Elle a été évoquée par certains ministres européens des Affaires intérieures en mars 2015 et le HCR a confirmé avoir été approché de manière informelle pour prendre part à un tel projet s'il voyait le jour. Aucun projet officiel n'a été présenté pour l'instant.
56 – Conseil européen, Déclaration suite à la réunion du 23 avril 2015. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/ (dernière visite le 24 avril 2015).

l'élargissement des voies légales d'accès au territoire européen pour les personnes en besoin de protection. Plusieurs travaux portant sur cette question ont été récemment publiés et insistent sur la nécessité d'une approche renouvelée en la matière[57]. Si la mise en place d'un projet pilote de réinstallation dans l'Union européenne va dans le bon sens, aucun engagement n'a été pris concernant le nombre de personnes à accueillir et le mécanisme de répartition à établir[58]. En réponse à cette annonce, le Parlement européen a introduit une proposition de résolution commune dès le 28 avril, invitant la Commission à *« établir un quota contraignant pour la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres »* [59]*.* Plus ambitieux que le Conseil, le Parlement appelle également les États membres à pleinement utiliser les dispositifs existants permettant la délivrance de visas humanitaires dans les ambassades et bureaux consulaires. A ce titre, le Parlement rappelle que la Directive Protection de 2001[60] prévoit des mesures pour répondre aux situations d'urgence et d'afflux important de demandeurs d'asile en Europe. Décevantes, mais guère surprenantes, les décisions du Conseil s'inscrivent dans la continuité des mesures prises en 2014.

Solidarité et partage des responsabilités, quelles avancées en 2014 ?

L'année 2014 a été marquée par un nombre important de changements politiques au niveau européen : élections du Parlement européen en juin 2014 et nomination d'une nouvelle Commission à l'automne comptant pour la première fois un commissaire à l'Immigration, aux Affaires intérieures et à la

57 – Commission des Libertés Civiles du Parlement européen, ***New approaches, alternatives avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection*** et ***Humanitarian visas: option or obligation?,*** septembre-octobre 2014 ; Agence des droits fondamentaux, ***Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection : a toolbox***, FRA Focus, 6 mars 2015.

58 – Pour en savoir plus sur les positions de Forum réfugiés-Cosi sur cette question, voir le communiqué de presse du 24 avril 2015. Disponible sur : http://www.forumrefugies.org/s-informer/communiques/naufrages-en-mediterranee-l-europe-peut-et-doit-faire-plus (dernière visite le 04 mai 2015).

59 – Parlement européen, Proposition de résolution commune sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne (2015/2660(RSP)), 28 avril 2015.

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

Citoyenneté, Dimitris Avramopoulos. Dans ses allocutions au Parlement européen[61] ainsi qu'à l'occasion du Forum européen sur la migration[62], Dimitris Avramopoulos a rappelé qu'une politique européenne cohérente en matière d'asile et d'immigration doit reposer sur la solidarité et le partage des responsabilités. Des concepts sur lesquels les États membres ont du mal à s'accorder. La première étape d'une telle politique est la mise en œuvre intégrale du Régime d'asile européen commun (RAEC)[63]. Cet aspect, globalement consensuel, a été repris par la Commission européenne qui en fait l'un des quatre piliers de son futur agenda européen sur la migration[64], présenté en mai 2015. En revanche, l'ouverture de nouvelles voies d'accès au territoire européen, l'introduction d'un mécanisme de répartition équitable des demandeurs d'asile entre les États membres et l'augmentation significative du nombre de places offertes à la réinstallation des réfugiés syriens, autres leviers de solidarité et de partage des responsabilités évoqués par le commissaire, n'ont pas eu d'écho concret auprès des différentes institutions européennes.

La solidarité et le partage des responsabilités peinent à se mettre en place au sein de l'UE pour faire face aux enjeux humanitaires et réglementaires de l'asile, mis en exergue par la situation en Méditerranée. En revanche, les États membres se mobilisent pour assurer la sécurité et le contrôle des frontières extérieures de l'UE et mettent en commun leurs ressources financières, humaines et matérielles au travers de Frontex, dont le rôle n'a cessé de se renforcer depuis sa création.

---

61 – Audition publique de Dimitris Avramopoulos devant le Parlement européen, 30 septembre 2014 et discours d'ouverture du débat parlementaire du 25 novembre 2014 sur la migration.
62 – Discours d'ouverture de Dimitris Avramopoulos lors du Forum européen sur la migration sur le thème ***Safe routes, safe futures. How to manage the mixed flows of migrants across the Mediterranean?*** , 27 janvier 2015.
63 – Voir ***infra***
64 – Commission européenne, «La Commission progresse sur un programme européen en matière de migration », communiqué de presse, 4 mars 2015.

Opérations européennes en Méditerranée : le choix de la sécurité et du contrôle des frontières

Initiée par l'Italie après le drame de Lampedusa en octobre 2013, Mare Nostrum[65] a été définie comme une « *opération de recherche et de sauvetage en mer* ». Du 15 octobre 2013 au 31 octobre 2014, l'opération a permis de sauver plus de 150 000 personnes grâce au déploiement quotidien de 900 soldats, 32 navires et plusieurs avions et hélicoptères[66]. Quelques 3 500 migrants ont tout de même perdu la vie, rappelant aux Européens la complexité de la situation et l'urgence à y répondre. Après un an d'une opération humanitaire coûteuse (114 millions d'euros) assumée presque seule par l'Italie (l'UE a contribué à hauteur d'1,8 million d'euros[67]), cette dernière a renoncé à Mare Nostrum. L'opération conjointe Triton, coordonnée par Frontex, a été lancée le 1er novembre 2014[68]. Cependant, Triton n'a ni le mandat ni les moyens de remplacer Mare Nostrum et de nombreuses organisations, dont le HCR[69], jugent l'opération Triton insuffisante face à la crise humanitaire en Méditerranée. Contrairement à Mare Nostrum, Triton n'a pas été conçue comme une opération de recherche et de sauvetage en mer mais comme une opération de surveillance et de sécurisation des frontières européennes. La zone géographique d'intervention de Triton se limite aux eaux territoriales européennes et ne permet pas de missions en haute mer comme le faisait Mare Nostrum. Sur le plan des moyens, 21 États membres participent à l'opération par rotation (deux pays par mois) et détachent chaque mois deux navires, quatre bateaux de patrouille, deux avions, un hélicoptère et 65 officiers, pour un coût mensuel de 2,9 millions d'euros[70].

65 – Pour en savoir plus sur l'opération Mare Nostrum, voir le rapport annuel de Forum réfugiés-Cosi ***L'asile en France et en Europe- état des lieux 2014***, juin 2014.
66 – HCR, ***UNHCR concerned over ending of rescue operation in the Mediterranean***, note de synthèse, 17 octobre 2014.
67 – Commission européenne, « Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean », communiqué de presse, 7 octobre 2014.
68 – Commission européenne, «Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton », 7 octobre 2014.
69 – HCR, ***UNHCR concerned over ending of rescue operation in the Mediterranean. Op. cit.***
70 – ***Ibidem***.

Suite au Conseil européen du 23 avril 2015, les ressources financières devraient être au moins doublées en 2015 et 2016 et les moyens techniques et humains disponibles augmentés, sans toutefois fournir de données plus précises, *« ce qui permettra de renforcer les possibilités de recherche et de sauvetage dans le cadre du mandat de Frontex »*[71]. Cette mesure a été accueillie positivement par le Parlement européen, le HCR et les organisations de la société civile, à condition toutefois d'étendre le périmètre d'intervention au-delà des 30 miles marins.

En outre, une équipe opérationnelle conjointe MARE, hébergée par EUROPOL et à laquelle participent 13 États membres[72], dont la France, a été lancée en mars 2015 pour *« s'attaquer aux groupes criminels organisés qui facilitent la traversé des migrants vers l'UE par la mer Méditerranée »*[73]. MARE est un centre de renseignement maritime destiné à mieux identifier et suivre les réseaux de passeurs opérant en Méditerranée. Frontex, Interpol et les services d'intelligence nationaux seront associés aux activités de collecte et d'analyse des données.

D'autres mesures et opérations de ce genre pourraient voir le jour en 2015 car les États membres ont annoncé le renforcement des contrôles, de la sécurité des frontières et de la lutte contre l'immigration illégale et le trafic des migrants[74]. Complétant le panel des mesures prises au niveau européen pour répondre aux enjeux de gestion des frontières, la task-force pour la Méditerranée a déployé de nombreuses actions de coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants et demandeurs d'asile.

---

71 – Conseil européen, Déclaration suite à la réunion du 23 avril 2015. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/ (dernière visite le 24 avril 2015).
72 – Allemagne, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.
73 – EUROPOL, « Joint operational team launched to combat irregular migration in the Mediterranean », communiqué de presse, 17 mars 2015.
74 – Ligne directrice formulée lors du Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures du 12 mars 2015.

Première année d'activité de la task-force pour la Méditerranée

Au regard des préférences affichées du Conseil européen de décembre 2013 pour des mesures de *« coopération avec les pays tiers afin d'éviter que des migrants n'entreprennent des voyages périlleux à destination de l'Union européenne »,* la première année d'activité de la « task-force »[75] a été prolifique. Des partenariats pour la mobilité avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie (en cours) ainsi qu'un accord de réadmission avec la Turquie ont été conclus. Le processus de Khartoum, instaurant un dialogue régional entre l'UE et plusieurs pays de la Corne de l'Afrique, a été lancé en novembre 2014 et une mission d'assistance aux frontières en Libye a été conçue. De multiples projets de coopération financière et opérationnelle avec les pays du sud de la Méditerranée et d'Afrique sub-saharienne ont également été initiés.

La tendance, déjà observée, visant à intégrer les questions relatives aux affaires intérieures à la politique extérieure globale de l'Union européenne, semble se confirmer. Ainsi, la task-force répond de manière opérationnelle aux priorités politiques définies par le Conseil européen et s'inscrit dans un cadre d'action donnant de plus en plus de place à l'externalisation de la politique migratoire et d'asile de l'Union européenne. Les orientations post-Stockholm énoncées par le Conseil européen de juin 2014 confirment cette politique.

75 – Présidée par la Commission européenne et constituée des Etats membres, Frontex, BEA, Europol, l'Agence des droits fondamentaux, l'Agence européenne pour la sécurité maritime, le service européen d'action extérieur- avec consultation du HCR et de l'OIM entre autres.

3 • Vers un système d'asile commun effectif ?

Orientations post-Stockholm : une politique peu innovante au regard des défis posés en 2014

Le programme de Stockholm, qui a défini le cadre des actions relatives aux affaires intérieures entre 2010 et 2014, est arrivé à terme. Les orientations stratégiques pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice prises par le Conseil européen en juin 2014[76] reprennent majoritairement des réglementations déjà en cours et se concentrent sur la consolidation et l'application par l'ensemble des institutions et des États membres des politiques d'asile et d'immigration existantes. La transposition intégrale et la mise en œuvre effective du Régime d'asile européen commun (RAEC) constituent selon le Conseil *« une priorité absolue »*, n'appelant pour l'instant pas de nouvelles dispositions, contrairement à ce qu'avait suggéré la Commission. Aucune des propositions plus ambitieuses avancées par celle-ci[77] n'a été reprise par le Conseil. La Commission avait en effet proposé l'édiction de règles sur la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile et l'institution d'un *« cadre pour le transfert de protection »*, la mise en commun des lieux d'accueil en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile sur le territoire européen ainsi que l'évaluation du cadre en vigueur sur la protection temporaire[78], en vue de fournir de véritables outils de partage des responsabilités entre États membres.

76 – Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, EUCO 79/14, 27 juin 2014.
77 – Commission européenne, « Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité », COM(2014)154 final, 11 mars 2014
78 – Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Alors que l'année 2014 a été marquée par une augmentation de 45% du nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE, un renforcement des disparités dans le nombre de personnes accueillies par État membre[79] et un afflux massif de migrants et réfugiés entrant en Europe par la Méditerranée, la mise sur pied de mécanismes de solidarité et de partage équitable des demandes d'asile entre les États membres semble pourtant de plus en plus nécessaire.

Les enjeux relatifs à l'harmonisation de l'asile en Europe et de la solidarité entre les États membres sont au cœur du fonctionnement du système Dublin, dont le règlement révisé, Dublin III[80], est en vigueur depuis janvier 2014.

2014, première année d'application du règlement Dublin III

Effectivité des garanties procédurales : des disparités notables entre États membres

Depuis l'entrée en vigueur du règlement Dublin III[81], le 30 janvier 2014, un certain nombre de garanties procédurales, introduites par le nouveau règlement, doivent être offertes aux demandeurs d'une protection internationale placés en procédure de transfert Dublin. Les principaux points d'amélioration apportés par ce règlement sont le renforcement du droit à l'information des demandeurs (article 4), l'introduction d'un entretien individuel obligatoire visant à *« faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable »*

79 – Voir section 1, Chapitre 2 : Panorama statistique de la protection en Europe.
80 – *Règlement n°118/2014 modifiant le règlement d'application préexistant (n°1560/2003), 30 janvier 2014.*
81 – Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).Dit « Règlement Dublin III »

(article 5), l'obligation de notifier la décision de transfert et de fournir les informations relatives aux voies de recours possibles et à l'accès à une assistance juridique (article 26), le renforcement du droit à un recours effectif (article 27) et la limitation de la durée et des motifs de la rétention des demandeurs (article 28).

L'application du règlement Dublin III dans 16 États membres de l'UE[82] révèle cependant d'importantes disparités. Certains États comme l'Irlande, l'Allemagne, ou encore les Pays-Bas ont intégré dans leur législation nationale, et appliquent systématiquement les dispositions procédurales prévues par le nouveau règlement concernant la conduite d'un entretien individuel, la délivrance d'informations, l'effectivité du recours et son caractère suspensif ainsi que la rétention en dernier recours et pour une durée limitée. Cependant, des insuffisances persistent dans la majorité des États membres. En particulier, l'entretien spécifique lié à la procédure Dublin reste rare et est soit optionnel, à la discrétion des autorités de l'asile, comme en Bulgarie et à Malte, soit n'est pas prévu dans le système national comme en Hongrie, en Pologne, en France et au Royaume-Uni. De même, la mise à disposition d'informations souffre de nombreuses faiblesses : l'utilisation des brochures n'est par exemple pas systématique, l'accès à l'information dans une langue autre que la langue nationale est rare et dans plusieurs États, notamment en Hongrie, en Bulgarie et en Pologne, les demandeurs placés en procédure Dublin ne se voient pas notifier la décision de transfert. En France, les pratiques varient d'une préfecture à une autre. Quant au droit à un recours effectif, s'il est garanti sur le papier dans la majorité des États membres, en pratique de nombreux obstacles se posent aux demandeurs souhaitant contester une décision de transfert. On peut à ce titre citer l'absence d'assistance juridique gratuite (Royaume-Uni, Allemagne), les délais de recours très courts (Malte, Autriche, Croatie) ou encore la méconnaissance par les

82 – La majorité des informations relatives à la mise en œuvre du règlement Dublin III dans les Etats membres provient des rapports du projet Asylum Information Database (AIDA). 16 Etats sont couverts par le projet AIDA dont les résultats sont accessibles sur le site www.asylumineurope.org. Informations à jour au 31 janvier 2015.

juges des questions relatives à l'asile en général, et des conditions d'accueil dans le pays de renvoi en particulier (Pologne, Croatie). Enfin, le placement en rétention des demandeurs en procédure Dublin pour assurer leur transfert reste largement répandu parmi les États membres et les alternatives à la rétention sont encore très peu utilisées.

Outre ces garanties procédurales, Dublin III prévoit un certain nombre de mécanismes permettant aux États membres de gérer des situations exceptionnelles et ponctuelles.

Quelle effectivité des mécanismes de solidarité dans le cadre de Dublin III ?

La proposition de règlement initiale de la Commission prévoyait la suspension automatique des transferts des demandeurs en procédures Dublin lorsque l'État de destination se trouve soumis à des pressions migratoires exceptionnelles ou bien s'il y existe un risque de traitements inhumains ou dégradants. Cette disposition, garantie de solidarité et de partage des responsabilités entre États membres dans des situations définies, a été supprimée du texte voté en juin 2013. Le règlement Dublin III prévoit à la place un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise basée sur l'adoption par l'État membre concerné d'un plan d'action préventif en coordination avec la Commission et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA)[83]. En outre, une clause de souveraineté[84], s'appliquant dans le cas où le système d'asile de l'État membre désigné comme responsable présente des défaillances telles que le transfert vers ce pays est impossible, et des clauses discrétionnaires[85], permettant à un État membre d'examiner une demande d'asile pour des « raisons humanitaires »[86] même si cet examen ne relève pas de

83 – *Règlement Dublin* III, ***Op.cit***, art. 33
84 – *Règlement Dublin* III, ***Op.cit***, art. 3 §2
85 – *Règlement Dublin* III, ***Op.cit***, art. 17
86 – L'article 17 § 2 fait explicitement référence au rapprochement de « ***parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels*** ».

sa responsabilité, complètent le panel d'outils visant à assurer la responsabilité des États membres et une certaine solidarité entre eux dans l'application du règlement Dublin III.

En pratique, les États membres utilisent peu ces outils. On note tout de même que depuis 2011, tous les États membres appliquant le règlement Dublin ont suspendu les transferts vers la Grèce[87], suspension maintenue avec l'entrée en vigueur de Dublin III. De très rares transferts vers la Grèce sont tout de même opérés mais seulement si le demandeur d'asile en fait la demande ou s'il donne son accord à un tel renvoi. En janvier 2015, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) a appelé à un prolongement de la suspension des renvois automatiques vers la Grèce suite à la publication d'un rapport sur l'état de son système d'asile[88] pointant encore des lacunes importantes en matière d'accueil et de traitement des demandes. La Bulgarie avait également fait l'objet d'une telle injonction de la part du HCR entre janvier et avril 2014[89].

Il est pour l'instant difficile d'évaluer l'impact des outils prévus par le règlement Dublin III en matière de solidarité et de partage des responsabilités mais il est certain qu'ils ne sont pas utilisés de manière optimale. Si cet aspect du règlement n'est guère effectif, l'une des grandes avancées de Dublin III par rapport à ces prédécesseurs est la modification des critères obligatoires pour la détermination de l'État responsable et leur hiérarchie. Désormais, l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés et la nécessité de maintenir le lien familial deviennent les critères de détermination prioritaires.

87 – Cette suspension de transfert a fait suite à l'arrêt CEDH ***M.S.S c. Grèce et Belgique***, 21 janvier 2011.
88 – HCR, ***UNHCR observations on the current asylum system in Greece***, décembre 2014, consulté la dernière fois le 16 mars 2015.
89 – HCR, ***UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria***, avril 2014, consulté la dernière fois le 16 mars 2015.

Eviter les abus du système d'asile européen tout en garantissant l'intérêt supérieur de l'enfant, un difficile équilibre toujours en discussion

L'article 8 du règlement Dublin III aborde la question des mineurs. Lorsqu'un mineur est non accompagné, l'État membre responsable est celui dans lequel un membre de sa famille ou un proche se trouve légalement[90], pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'objectif est de permettre la réunification familiale des mineurs isolés étrangers. Cependant, pour ces enfants qui n'ont pas de membres de leur famille ou de proches présents dans un des États membres de l'UE, et afin de prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[91], la Commission européenne a proposé d'amender l'article 8 du règlement Dublin III[92], bien que tout juste adopté. Ainsi, la proposition de la Commission stipule, comme recommandé par la CJUE, que l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile d'un mineur isolé est l'État membre dans lequel il se trouve. La Commission formule également un amendement qui obligerait un État membre sur le territoire duquel se trouve un enfant seul n'ayant pas introduit de demande d'asile, de l'informer de ses droits à cet égard. Enfin, la Commission réaffirme l'importance de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, sans pour autant assortir l'évaluation de celui-ci de critères tangibles qui éviteraient pourtant une marge d'interprétation trop large de cette notion.

Si les propositions d'amendements soumises par la Commission ont été pleinement soutenues par le Parlement européen[93], le texte de compromis décidé par le Conseil de l'Union européenne[94] en revanche, réaffirme le principe initial selon lequel l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile d'un mineur isolé

90 – La condition de régularité de séjour de ces personnes peut être levée si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
91 – CJUE, ***MA e.a. c. Secretary of State for the Home Department,*** Affaire C-648/11, 6 juin 2013.
92 – Commission européenne, COM(2014) 382 final, 26 juin 2014
93 – Parlement européen, Commission des Libertés Civiles, de la Justice et des Affaires Intérieures, Rapporteur Cécilia Wikström, 6 janvier 2015.
94 – Conseil de l'Union européenne, 11864/14 ASILE 19 CODEC 1626, 20 novembre 2014.

est l'État membre qui a déjà pris une décision en première instance à l'égard de ce même mineur. Cette disposition irait à l'encontre de la décision rendue par la CJUE en ce qu'elle prolongerait inutilement la durée de la procédure et serait susceptible de conduire à un nouveau déplacement du mineur.

Cette opposition entre la Commission et le Parlement d'un côté, affirmant l'importance de retranscrire pleinement les recommandations rendues par la CJUE, et le Conseil de l'autre, cherchant avant tout à éviter tout abus du système d'asile *(asylum shopping)*, devrait être tranchée au cours du deuxième trimestre 2015.

Aperçu de la réalité du droit d'asile en Belgique, en Croatie, en Italie et au Royaume-Uni

Malgré des efforts d'harmonisation de la part des États membres, d'importantes disparités demeurent encore quant aux contours du droit d'asile et à la pratique de celui-ci au sein de l'Union européenne. De telles disparités devraient être gommées par la transposition et l'application des instruments législatifs du Régime d'asile européen commun (RAEC), en particulier les directives Procédures et Accueil applicables à partir de juillet 2015. Le projet AIDA[95] coordonné par ECRE et ses partenaires Forum réfugiés-Cosi, le Hungarian Helsinki Committee et le Irish Refugee Council, montre l'évolution des législations et des pratiques relatives à l'asile dans 16 pays membres de l'UE[96]. La présente section propose un aperçu rapide de la pratique du droit d'asile dans quatre de ces pays.

95 – Les données sont disponibles sur le site internet du projet AIDA : asylumineurope.org. Ce site offre également la possibilité de comparer le droit et la pratique dans chacun de ces Etats en faisant des requêtes transversales sur des sujets précis grâce à un « comparateur de systèmes d'asile ». Le projet AIDA bénéficiant d'un financement EPIM (European Programme on Integration and Migration) jusqu'à septembre 2015, la base de données est mise à jour tous les six mois.
96 – Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède.

La pratique du droit d'asile en Croatie[97]

Le 1er juillet 2014 marquait le premier anniversaire de l'accession de la Croatie à l'Union européenne. Ce même 1er juillet 2014 était également la dixième année d'entrée en vigueur du premier texte de loi croate relatif à l'asile[98], qui a depuis été remplacé par la loi sur l'asile de 2007[99] et ses amendements de 2010[100] et 2013[101].

Si la Croatie n'a jamais représenté un pays de destination majeur pour les demandeurs d'asile, son entrée dans l'Union européenne a consacré son statut de pays de transit vers ses voisins plus au nord et à l'ouest comme le montre l'évolution statistique de la demande d'asile dans le pays. Entre juillet 2004 et juillet 2014, le ministère de l'Intérieur croate a enregistré 4 478 demandes d'asile, dont 177 ont conduit à l'octroi d'une protection internationale. En 2012, soit juste avant l'accession de la Croatie à l'UE, le pays a connu un afflux massif de demandeurs d'asile, passant de 200 demandes annuelles en moyenne à 1 193. La Croatie avait alors dû faire face à une crise de l'hébergement car le système d'accueil existant ne pouvait absorber cet afflux soudain de demandeurs. La situation a depuis été rétablie et un nouveau centre d'accueil a ouvert à Zagreb, en plus du centre existant à Kutina (à 80 kilomètres de la capitale). En outre, le nombre de demandes a commencé à décroître dès 2013, année où le ministère de l'Intérieur a enregistré 1 089 demandes d'asile, pour retomber à environ 450 en 2014, soit un recul de plus de 40% du nombre de demandes (alors que sur l'ensemble de l'Union, celui-ci a augmenté de 44% entre 2013 et 2014[102]). Un pourcentage très faible de nombre total de demandes d'asile est traité jusqu'au bout puisque, dans 80% des cas[103] les demandeurs d'asile quittent la Croatie avant que la procédure ne soit achevée. La plupart ne demandent l'asile que

97 – Les informations sur la procédure d'asile présentée dans cette section sont en partie issues du rapport AIDA sur la Croatie, rédigé par Lana Tučkorić et Goranka Lalić Novak du Croatian Law Centre (mis à jour en octobre 2014).
98 – Loi sur l'asile, Official Gazzette 103/03, en vigueur depuis le 1er juillet 2004.
99 – Loi sur l'asile, Official Gazzette 79/07, en vigueur depuis le 18 juillet 2007.
100 – Amendements loi sur l'asile, Official Gazzette 88/10, 6 juillet 2010.
101 – Amendements loi sur l'asile, Official Gazzette 143/13, 27 novembre 2013.
102 – Eurostat, « Asylum in the EU-2014 », communiqué de presse, 20 mars 2015.
103 – Travail de recherche du HCR n°273, ***Asylum in the Republic of Croatia one year after accession to the European Union***, janvier 2015.

parce qu'ils ont été interceptés en situation irrégulière en Croatie, ou lors du franchissement de ses frontières. Outre l'attrait d'autres pays européens, les conditions matérielles et de santé des demandeurs d'une protection internationale sont relativement précaires en Croatie. Ils bénéficient en effet seulement de l'aide médicale d'urgence, et l'aide financière mensuelle qui leur est allouée durant la période de traitement de leur demande est de 13,30€.

Lorsqu'ils manifestent leur intention de demander l'asile, les demandeurs sont orientés vers l'un des deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile[104] chargé d'instruire leur demande. Il n'y a pas de durée prescrite par la loi pour s'y rendre mais les demandeurs sont considérés comme migrants en situation irrégulière s'ils ne s'y rendent pas rapidement. La demande d'asile est enregistrée par le centre d'accueil pour demandeur d'asile dans le cadre d'un entretien oral, retranscrit sous la forme d'un compte rendu par l'administration. Suite à cet enregistrement, le ministère de l'Intérieur organise un deuxième entretien dans les plus brefs délais lui permettant de statuer sur le cas dans les 6 mois, sauf si la demande est placée en procédure accélérée[105]. Le demandeur peut faire appel de la décision dans les 30 jours auprès de la cour administrative. En revanche, il lui est quasiment impossible d'introduire un recours auprès de juridictions supérieures car pour cela il faut qu'il ait un statut légal, autrement dit qu'il régularise sa situation dans le cadre de la loi sur les étrangers, ce qui est peu probable en pratique. Une autre insuffisance du système d'asile croate peut être observée s'agissant des procédures spécifiques d'asile aux frontières et en zone de transit : elles sont prévues par les textes de loi mais il n'y a pas de moyens financiers et humains disponibles pour les mettre en pratique.

104 – Le Centre d'accueil pour demandeurs d'asile est une unité organisationnelle du Département de l'Asile mais c'est aussi le lieu où les demandeurs d'asile sont accueillis et où leur demande est enregistrée. Il n'y a pas de bureau d'enregistrement séparé.
105 – Une demande manifestement infondée ou pour laquelle il est très probable qu'une décision positive soit rendue peut être placée en procédure accélérée. Le demandeur peut faire appel de la décision sous 8 jours et obtiendra une réponse dans les 15 jours.

La pratique du droit d'asile en Belgique[106]

Après l'enregistrement de la demande d'asile dans les huit jours après l'entrée du demandeur sur le territoire belge (ou à la frontière, ou depuis un centre de rétention[107]), la procédure d'asile débute par l'examen du critère de compétence du traitement de la demande d'asile dans le cadre du règlement Dublin III. Si la Belgique est compétente, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) examine le fond de la demande d'asile et octroi, ou non, une protection au demandeur. Depuis septembre 2013, le CGRA est également compétent pour traiter les demandes de réexamen. Dans le cas d'une réponse négative, le demandeur d'asile débouté a 30 jours pour faire appel de la décision devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Dans un jugement du 27 février 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la procédure d'appel en Belgique ne garantissait pas le respect au droit à un recours effectif dans la mesure où elle n'a pas un effet suspensif et où le fond de la demande n'est pas réexaminé[108].

Outre la procédure « classique », qui dure en moyenne entre trois et neuf mois (pas de délai légal), des procédures plus rapides existent dans certains cas. Bien que la loi belge ne définisse pas de procédure accélérée, dans la pratique certaines demandes d'asile[109] doivent être traitées dans un délai de cinq (citoyens de l'UE) à 15 jours (ressortissants de pays d'origine sûrs). A l'inverse, la loi stipule que les demandes d'asile manifestement infondées ou frauduleuses doivent être traitées en priorité dans un délai de deux mois mais, en pratique, cette disposition n'est plus appliquée.

106 – Les informations sur la procédure d'asile présentées dans cette section sont majoritairement issues du rapport AIDA sur la Belgique, rédigé par Ruben Wissing de BCHV-CBAR (mis à jour en janvier 2015).
107 – Les délais de traitement des demandes d'asile enregistrées à la frontière et depuis un centre de rétention diffèrent de ceux appliqués aux demandes enregistrées auprès de l'Office des étrangers (respectivement deux mois et 15 jours).
108 – CEDH, 27 février 2014, jugement définit rendu le 7 juillet 2014, Arrêt S.J. c. Belgique, Requête n°70055/10
109 – Sont concernés par cette pratique les citoyens de l'UE, les ressortissants de pays tiers candidats à l'accession à l'UE, les ressortissants de pays d'origine sûrs et les demandeurs ayant déjà obtenu le statut de réfugiés dans un autre Etat membre.

Les conditions de l'entretien dans la procédure d'asile belge et la prise en compte des vulnérabilités par le CGRA sont observées avec beaucoup d'intérêt du fait de leur caractère innovant. Tout d'abord, l'avocat et une tierce personne, de confiance et choisie par le demandeur, assistent à l'entretien qui est, quant à lui, réglé par une charte de conduite de l'entretien, élaborée par le CGRA et appliquée par tous les officiers de protection. En matière de prise en compte des vulnérabilités, le CGRA a mis sur pied une unité dédiée à cet enjeu, dont les officiers de protection sont spécifiquement formés à la prise en compte des vulnérabilités identifiées durant l'entretien. En outre, une unité de psychologues est à la disposition des officiers et peut, à leur demande, prendre part à un entretien où la vulnérabilité et les traumatismes du demandeur sont tels qu'il est nécessaire de l'accompagner. L'avis du psychologue n'est pas contraignant.

Ces mesures ne devraient pas être affectées par la mise en place d'une politique d'asile et d'immigration plus stricte, annoncée par le nouveau secrétaire d'État à l'Immigration et à l'Asile, Théo Francken, entré en fonction en octobre 2014. Cette politique prévoit notamment une application plus efficace et systématique des retours, un retrait de la protection aux personnes constituant une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public et la limitation de l'accès aux conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile, dont les dispositions exactes sont encore à définir. Concernant l'accueil, la Belgique a connu une crise en 2012 face à un afflux massif de demandeurs que les capacités existantes ne pouvaient alors satisfaire. Fin 2012, le nombre de places d'accueil a ainsi été porté à 23 989. Depuis, cette capacité a été réduite et en 2014, 17 411 places d'accueil étaient disponibles en Belgique, dont 79% étaient occupées. D'après les annonces faites par le gouvernement, de nouvelles places pourraient être fermées dans les prochains mois.

La pratique du droit d'asile en Italie[110]

La demande d'asile en Italie est enregistrée auprès de l'office de police *(Questura)*. Les autorités de police ne traitent pas le bien-fondé de la demande et transfèrent les demandes qui ne relèvent pas de la procédure Dublin, ni d'une procédure prioritaire[111], vers la commission (ou sous-commission) territoriale pour la protection internationale compétente. Ces commissions (et sous-commissions) sont rattachées au ministère de l'Intérieur mais instruisent la demande d'asile et rendent leur décision de manière indépendante. Selon la loi, les commissions (et sous-commissions) territoriales doivent procéder à l'entretien individuel avec le demandeur d'asile dans un délai de 30 jours après que sa demande ait été reçue par la commission compétente. Toujours selon la loi, elles doivent rendre leur décision dans un délai de 3 jours ouvrables après l'entretien. Cependant, les délais en pratique sont bien plus longs et la procédure dure plusieurs mois. Afin d'accélérer le traitement du nombre croissant de demandes d'asile introduites en Italie, un décret de loi[112] est entré en vigueur le 23 août 2014 prévoyant d'augmenter le nombre de commissions territoriales de 10 à 20 et de créer 30 nouvelles sous-commissions à travers le pays. En effet, le nombre de demandeurs d'asile en Italie a été multiplié par 2,5 en une année, passant de 26 620 en 2013 à 64 625 en 2014[113]. Cet afflux important de demandeurs d'asile affecte également le système national d'accueil italien. Par deux décrets de juillet et septembre 2013, le ministère de l'Intérieur a mis en place un programme de trois ans (2014-2016) prévoyant l'ouverture de 16 000 à 20 000 nouvelles places d'accueil. En outre, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfectures d'ouvrir de nouvelles places dans les centres d'accueil d'urgence face aux nombreuses

110 – Les informations sur la procédure d'asile présentées dans cette section sont en partie issues du rapport AIDA sur l'Italie, rédigé par Maria de Donato du Conseil italien pour les réfugiés (mis à jour en décembre 2014).
111 – La procédure de traitement d'une demande prioritaire s'applique pour les demandeurs d'asile vulnérables, placés en rétention ou faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.
112 – *Décret de loi n° 119/2014, 23 août 2014.*
113 – Source Eurostat.

arrivées de migrants et demandeurs d'asile par la mer[114]. Un plan de redistribution des places d'accueil entre les régions italiennes a été élaboré. Au 29 décembre 2014, 34 991 personnes étaient hébergées dans ces centres temporaires d'urgence[115].

2014 a également été une année importante pour l'évolution de la législation relative à l'asile en Italie. Tout d'abord, la transposition de la directive Qualification[116] a été achevée par l'adoption du décret législatif n°18/2014 amendant la loi asile. Les principaux changements induits par ce décret sont l'introduction de nouvelles dispositions de protection des mineurs non accompagnés, l'harmonisation de la durée de validité du titre de séjour délivré aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire établie à 5 ans pour tous (contre 3 ans auparavant pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire) ainsi que des droits assortis à ce titre (en particulier concernant la réunification familiale). Enfin, ce décret prévoit la création d'un groupe de travail de coordination[117] qui a pour mission d'améliorer le système d'accueil national et de mettre en œuvre un plan pour l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. En outre, la *« loi de délégation européenne »*[118] a été adoptée le 12 novembre 2014. Elle donne mandat au gouvernement italien pour adopter les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre des directives Accueil[119] et Procédures[120] révisées. Les deux décrets législatifs qui permettront l'application du contenu de ces directives sont en cours d'élaboration et leur contenu n'a pas été rendu public pour l'instant.

---

114 – Entre janvier et octobre 2014, l'opération italienne de recherche et de sauvetage en mer ***Mare Nostrum*** (18 octobre 2013-31 octobre 2014) a permis de sauver 156 362 migrants, dont une majorité de réfugiés et demandeurs d'asile.
115 – Chiffres du ministère de l'Intérieur, 29 décembre 2014.
116 – Directive 2011/95/UE Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.
117 – C'est ce même groupe qui a conçu le plan de répartition des places d'accueil d'urgence entre les régions italiennes.
118 – Loi 154/2014, 12 novembre 2014.
119 – 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.
120 – 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.

La pratique du droit d'asile au Royaume-Uni[121]

Une fois qu'un ressortissant d'un pays tiers a exprimé sa volonté de demander l'asile au Royaume-Uni, une procédure d'admissibilité est enclenchée au travers d'un premier entretien qui permet à l'Unité nationale d'octroi de l'asile de filtrer les demandes et de les orienter vers la procédure adéquate. Ce premier entretien, sans assistance juridique (sauf pour les mineurs non accompagnés et les personnes souffrant de troubles mentaux), comprend la prise d'empreintes digitales, le recueil d'informations familiales, de santé et sur le parcours migratoire ainsi que les raisons principales motivant la demande d'asile. L'accès au territoire britannique n'est cependant pas facile, à la fois de par ses caractéristiques géographiques et du fait de l'important dispositif de contrôle des frontières extérieures en place. Celui-ci s'étend jusqu'aux frontières belges et françaises[122] où des contrôles conjoints sont menés. La police aux frontières a le droit de refuser l'entrée sur le territoire britannique à toute personne sur la base de sa nationalité et ce, en vertu de la loi sur l'égalité de 2010. Un « gentleman's agreement » existe également entre la France et le Royaume-Uni, permettant à ce dernier de renvoyer toute personne en situation irrégulière interceptée lors de son arrivée sur le territoire britannique en provenance de France et ce, dans un délai de 24 heures. Ces personnes peuvent cependant manifester leur souhait de demander l'asile et être entendues lors du premier entretien de filtrage.

Outre la procédure normale, sous la responsabilité du département d'État « visas et immigration » et de son directorat pour les dossiers d'asile (récemment créé afin d'uniformiser le processus de décision sur l'asile), des procédures spécifiques existent pour les mineurs non accompagnés (mais pas pour les autres catégories de personnes vulnérables) et les ressortissants de pays d'origine sûrs,

121 – Les informations sur la procédure d'asile présentées dans cette section sont en partie issues du rapport AIDA sur le Royaume-Uni, coordonné par Chris Nash d'Asylum Aid (mis à jour en décembre 2014).
122 – En particulier à Calais sur la base de l'accord du Touquet signé le 4 février 2003.

auxquelles s'ajoutent les procédures accélérées. Dans le cadre de ces dernières, les demandeurs d'asile dont la demande est jugée manifestement infondée sont placés en rétention durant toute la durée de la procédure, y compris s'il y a appel d'une décision négative[123]. La durée totale de toute la procédure est de 15 jours en moyenne, contre environ 10 mois en procédure normale.

Ces procédures de rétention accélérées ont été jugées contraires à la loi par la Haute cour d'Angleterre et du Pays de Galles en juillet 2014, car ce système *« porte en lui un risque important et inacceptable d'injustice »* [124]. En effet, le cas porté au devant de la Cour a montré qu'un filtrage inadéquat lors du premier entretien d'admissibilité avait conduit au placement en rétention et à un examen inapproprié des demande d'asile de victimes de tortures et de traite des être humains ainsi que d'autres groupes vulnérables. La mise en place d'une procédure accélérée sans rétention pour les demandeurs pour qui l'octroi d'une protection est jugée très probable est en cours de réflexion au Royaume-Uni. Le jugement de la Haute cour a également mis en lumière les délais extrêmement courts (souvent moins de 24 heures) ne leur permettant pas de préparer leur défense ainsi que les difficultés d'accès à une aide juridique pour les demandeurs d'asile en rétention.

La question de l'aide juridique publique, et de manière plus large celle du soutien matériel et financier accordé aux demandeurs d'asile, a été au cœur de l'actualité de l'asile au Royaume-Uni en 2014. Les récentes mesures prises par le gouvernement britannique, telles que le gel du taux de l'allocation asile depuis 2011 (déclaré illégal par la Haute cour[125] sans pour autant que le montant de l'allocation ne soit modifié), la loi LASPO[126] et la loi Immigration[127], ont eu une incidence négative sur l'accès aux services de base, notamment l'assistance juridique gratuite, pour

123 – Le placement en rétention durant la procédure d'appel lorsque les motifs de la rétention sont de garantir une procédure rapide et que cela est plus confortable a été jugé illégal par la Cour d'appel en décembre 2014.
124 – Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles, ***Detention Action v SSHD [2014] EWHC 2245 (Admin), 9 juillet 2014.***
125 – Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles, ***Refugee Action, R (On the Application Of) v The Secretary of State for the Home Department [2014] EWHC 1033 (Admin),*** 9 april 2014.
126 – ***Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012***, entrée en vigueur le 19 janvier 2013.
127 – ***Immigration Act 2014***, entrée en vigueur le 14 juillet 2014.

les réfugiés et demandeurs d'asile. Si la législation britannique prévoit en théorie le droit à une assistance juridique pour tous les demandeurs d'asile, les fonds publics disponibles ont encore diminué, après avoir été déjà largement réduits par l'entrée en vigueur de la loi LASPO. Désormais, il est quasiment impossible pour les demandeurs d'asile souhaitant solliciter un réexamen judiciaire[128] d'obtenir une assistance juridique gratuite. Celle-ci était également menacée par un projet de loi jugé illégal[129] par la Haute cour visant à retirer l'accès à l'assistance juridique aux personnes ne pouvant pas attester d'une adresse de résidence légale au Royaume-Uni durant 12 mois consécutifs, discriminant ainsi clairement les demandeurs d'asile.

4 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2014

La Cour européenne des droits de l'homme[130] (CEDH) occupe historiquement une place déterminante dans le contentieux de l'asile et de l'immigration en Europe. Parallèlement aux jurisprudences rendues par la CEDH, on constate depuis quelques années une augmentation du volume de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne[131] (CJUE). En 2014, les deux cours se sont ainsi prononcées sur l'application du règlement Dublin II[132], de la directive Qualification et de la directive sur le regroupement familial.

128 – Le réexamen judiciaire s'applique dans les cas de procédures accélérées et pour les pays d'origine sûrs, y compris Dublin. En procédure normale, les demandeurs d'asile déboutés font appel auprès du Tribunal de première instance (First Tier Tribunal).
129 – Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles, ***Public Law Project v SSJ [2014] EWHC 2365 (Admin)***, 15 juillet 2014.
130 – Compétence pour statuer sur des requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme.
131 – *Rôle d'interprétation préjudicielle du droit européen à l'attention du juge national et d'encadrement de l'action des Etats membres.*
132 – Les jurisprudences portent bien sur l'interprétation du règlement Dublin II, applicable au moment où les requêtes ont été introduites auprès de la Cour. Il n'y a pas encore de jurisprudence européenne disponible concernant l'interprétation du règlement Dublin III.

Interprétation de l'application du règlement Dublin

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile avec des besoins spécifiques en procédure Dublin doivent être garanties

Le 4 novembre 2014[133], la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt important quant à la compatibilité du règlement Dublin avec la Convention européenne des droits de l'homme s'agissant du transfert d'une famille afghane de la Suisse vers l'Italie. Cet arrêt fait jurisprudence et est d'ores et déjà repris dans des jugements nationaux concernant l'interprétation du règlement Dublin III et la nécessaire prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile.

Le requérant, Golajan Tarakhel, sa femme et leurs six enfants mineurs, de nationalité afghane, ont introduit une demande d'asile en Suisse en novembre 2011, après avoir transité par l'Italie, où leurs empreintes avaient été enregistrées dans le système EURODAC, puis déposé une première demande d'asile en Autriche. La Suisse, liée au règlement Dublin par un accord d'association avec l'Union européenne, a demandé à l'Italie de traiter la demande d'asile de la famille, ce que l'Italie a accepté. Après plusieurs tentatives de recours auprès des institutions suisses, la famille Tarakhel s'est tournée vers la Cour européenne des droits de l'homme afin de suspendre la procédure de transfert vers l'Italie au motif qu'elle risquait d'y subir des traitements inhumains et dégradants. Si la Cour a rappelé que les demandeurs d'asile constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables, c'est davantage la présence de six enfants mineurs parmi les requérants qui a constitué un facteur clé de ce jugement. En effet, l'extrême vulnérabilité et les besoins spécifiques des mineurs ainsi

133 – CEDH, 4 novembre 2014, Tarakhel c. Suisse (requête no 29217/12)

que la nécessité de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant avaient déjà été établis par la Cour dans deux arrêts précédents[134]. Dans le cas présent, la Cour a décrété qu'en l'absence d'informations détaillées et fiables quant aux conditions d'accueil de la famille Tarakhel en Italie, notamment la préservation de l'unité familiale, les autorités suisses n'étaient pas certaines que les requérants seraient pris en charge d'une manière appropriée à l'âge des enfants. Par conséquent, dans le cas de l'exécution du transfert Dublin vers l'Italie, il y aurait eu violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les conditions d'accueil et de rétention en Grèce demeurent préoccupantes et ne permettent pas de garantir les droits fondamentaux des demandeurs d'asile

Dans un arrêt rendu le 31 juillet 2014[135], la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Grèce pour violation de l'article 3 sur les traitements inhumains et dégradants, au regard des conditions de rétention du requérant. L'affaire concernait le placement en rétention d'un ressortissant iranien demandeur d'asile en Grèce, qui avait été retenu dans quatre centres de rétention différents dont il dénonçait les conditions inhumaines et dégradantes. La Cour a rappelé dans cet arrêt qu'elle a déjà conclu à la violation de l'article 3 de la Convention à plusieurs reprises dans des affaires relatives aux conditions de rétention d'étrangers dans les centres de rétention de Feres, Venna et Soufli[136]. Le 31 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme s'est également prononcée sur l'affaire *Tatishvili c. Grèce*[137] et a également jugé que les conditions de rétention du requérant, d'origine

134 – CEDH, 19 janvier 2012, jugement définitif rendu le 19 avril 2012, Popov c. France, Requêtes n° 39472/07 et 39474/07 et CEDH, 12 octobre 2006, jugement définitif rendu le 12 janvier 2007, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, Requête n° 13178/03.
135 – CEDH, 31 juillet 2014, jugement définitif rendu le 31 octobre 2014, F.H. c. Grèce, Requête n°78456/11.
136 – CEDH, 11 juin 2009, S.D. c. Grèce, Requête n° 53541/07 ; CEDH, 7 juin 2011, R.U. c. Grèce, Requête n° 2237/08 ; CEDH, 13 juin 2013, A.F. c. Grèce, Requête n° 53709/11 ; CEDH, 19 décembre 2013, B.M. c. Grèce et C.D. et autres c. Grèce, Requêtes n° 33441/10, 33468/10 et 33476/10.
137 – CEDH, 31 juillet 2014, jugement définitif rendu le 31 octobre 2014, Tatishvili c. Grèce, Affaire n° 26452/11.

géorgienne, emportaient violation de l'article 3 de la Convention compte tenu des conditions de rétention au centre de Petrou Ralli et dans les locaux de la police des étrangers de Thessalonique. Enfin, dans son arrêt *Mohamad c. Grèce*[138], du 11 décembre 2014, la CEDH a condamné la Grèce pour le placement en rétention d'un mineur non accompagné âgé de 17 ans, portant atteinte aux droits à la liberté et à un recours effectif et constituant un traitement inhumain et dégradant. Ces arrêts successifs rendus à l'encontre de la Grèce confirment la persistance de conditions d'accueil et de rétention précaires ne permettant pas de garantir le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Dans le cas de l'arrêt *Mohamad c. Grèce*, la question de l'identification des personnes ayant des besoins spécifiques, comme les mineurs non accompagnés, est mise en cause et pourrait constituer un jugement d'importance dans le cas de prochaines affaires. En outre, les jugements de la Cour contribuent à appuyer la suspension des renvois vers la Grèce dans le cadre du règlement Dublin III.

Interprétation de la directive Qualification

La protection subsidiaire ne peut pas être octroyée aux étrangers malades, même s'ils ne peuvent pas se faire soigner dans leur pays d'origine

Dans son arrêt *M'Bodj c. État belge*[139] du 18 décembre 2014, la Cour de Justice de l'Union européenne a répondu à une question préjudicielle de la Cour Constitutionnelle belge portant sur l'interprétation de la directive Qualification[140] et la possibilité pour les étrangers malades autorisés à séjourner sur le territoire d'un État membre pour raisons

138 – CEDH, 11 décembre 2014, Mohamad c. Grèce, Affaire n° 70586/11.
139 – CJUE, 18 décembre 2014, M'Bodj c. Etat belge, Affaire C542/13.
140 – Directive 2011/95/UE, ***Op.cit.***

de santé, de bénéficier de la protection sociale et des soins de santé visés aux articles 28 et 29 de la directive, au même titre que les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Par effet de ricochet, cet arrêt concerne les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.

Dans cette affaire, M. M' Bodj, ressortissant de nationalité mauritanienne débouté du droit d'asile en Belgique en 2006, avait été autorisé à séjourner légalement, et pour une durée illimitée, sur le territoire belge suite à l'introduction d'une nouvelle demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales en 2008. En parallèle de cette démarche, il avait introduit une demande d'allocation liée à son handicap, généré par une agression subie en Belgique, qui lui a été refusée au motif que, selon la loi belge, elle ne peut être accordée qu'à un belge, un ressortissant de l'UE ou un réfugié.

La Cour a finalement tranché et exclu les étrangers malades du champ d'application de la directive Qualification, les menaces pesant sur ces derniers n'entrant pas dans les conditions posées par les articles 6 et 15 de ladite directive. En particulier, les « atteintes graves » pouvant justifier l'octroi de la protection subsidiaire à un étranger malade ne peuvent pas résulter simplement des insuffisances générales du système de santé du pays d'origine, sauf si une privation de soin était infligée intentionnellement au demandeur. L'interprétation de la directive Qualification ne permet donc pas de protéger les étrangers ayant une « maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne » et de leur accorder le statut de protection subsidiaire et les droits sociaux et d'accès aux soins qui en découlent.

La directive Qualification ne s'oppose pas à ce que l'examen d'une demande de protection subsidiaire soit subordonné au rejet préalable d'une demande visant à obtenir le statut de réfugié

La CJUE a rendu un arrêt le 8 mai 2014[141] portant sur le refus du ministère de la Justice irlandais d'examiner la demande de protection subsidiaire du requérant en l'absence d'une demande préalable visant à obtenir le statut de réfugié[142].

En juin 2009, M. N., ressortissant pakistanais, a sollicité du ministère l'examen de sa demande de protection subsidiaire, sans avoir préalablement introduit une demande d'asile, ce qui lui a été refusé au motif que la possibilité d'introduire une demande tendant au bénéfice de la protection subsidiaire était conditionnée, selon le droit irlandais, par le rejet d'une demande d'asile.

Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi a demandé si la directive Qualification, ainsi que le droit à une bonne administration, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale caractérisée par l'existence de deux procédures séparées et successives aux fins de l'examen, respectivement, de la demande d'asile et de la demande de protection subsidiaire, qui subordonne l'examen de la demande de protection subsidiaire au rejet préalable de la demande visant à obtenir le statut de réfugié.

La Cour a conclu que ni la directive Qualification, ni le droit à une bonne administration, ne s'opposent à une telle règle de procédure nationale, pour autant que, d'une part, la demande visant à obtenir le statut de réfugié et la demande de protection subsidiaire peuvent être introduites simultanément et que, d'autre part, cette règle de procédure nationale ne conduit pas à ce que l'examen de la demande de protection subsidiaire intervienne au terme d'un délai déraisonnable.

141 – CJUE, 8 mai 2014, H.N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Affaire C-604/12.
142 – En Irlande, ces deux demandes font l'objet de procédures distinctes se déroulant l'une après l'autre.

La crédibilité de l'orientation sexuelle d'un demandeur d'asile ne peut pas être jugée au moyen d'interrogatoires intrusifs ni de tests ou de preuves vidéo

La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt important le 2 décembre 2014[143] en ce qu'il encadre les moyens d'évaluer la crédibilité d'une demande d'asile liée à l'orientation sexuelle du demandeur. Cet arrêt de grande chambre est une réponse à une question préjudicielle introduite par une juridiction néerlandaise concernant les limites imposées par l'article 4 de la directive Qualification et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier ses articles 1 (dignité humaine) et 7 (droit au respect de la vie privée et familiale), quant à la manière dont est apprécié le caractère crédible d'une orientation sexuelle invoquée.

En effet, le Raad van State[144] avait décidé de sursoir à statuer dans trois affaires, A, B et C, visant des refus de protection introduits par trois demandeurs d'asile qui invoquaient leurs craintes de persécutions en raison de leur homosexualité, et avait demandé son interprétation à la Cour. Dans ces trois affaires, les demandes des requérants ont été rejetées car considérées comme non crédibles, vagues et sommaires. Pour tenter de remédier à ce manque de crédibilité, le requérant A avait indiqué qu'il était prêt à se soumettre à des « tests » ou à accomplir un acte homosexuel pour démontrer la réalité de son orientation sexuelle. Le requérant C avait quant à lui remis aux autorités chargées de l'examen un enregistrement vidéo d'actes intimes pour appuyer sa demande.

La CJUE a conclu que l'orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, dont la demande est fondée sur une crainte de persécution en raison de cette orientation, ne devrait pas être appréciée par les autorités nationales compétentes au moyen d'interrogatoires fondés sur la seule base de notions stéréotypées concernant les homosexuels,

143 – CJUE, 2 décembre 2014, A, B et C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Affaires C-148/13, C-149/13 et C-150/13.
144 – Le Raad van State est l'équivalent hollandais du Conseil d'Etat.

ni d'interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles d'un demandeur d'asile. En outre, lesdites autorités ne devraient pas accepter d'éléments de preuve tels que l'accomplissement par le demandeur d'asile concerné d'actes homosexuels, sa soumission à des «tests» en vue d'établir son homosexualité ou encore la production par celui-ci d'enregistrements vidéo de tels actes. Enfin, il ne peut être conclu à un défaut de crédibilité des déclarations du demandeur d'asile concerné au seul motif qu'il n'a pas invoqué son orientation sexuelle comme un motif de persécution dès son premier entretien.

Interprétation de la directive sur le regroupement familial

Une réglementation nationale peut exiger que les conjoints aient minimum 21 ans lors de l'introduction de leur demande pour être éligibles au regroupement familial

La directive sur le regroupement familial[145] fixe les conditions dans lesquelles le ressortissant d'un pays tiers qui réside légalement sur le territoire d'un État membre peut demander à ce que son conjoint et ses enfants mineurs le rejoignent. Afin d'assurer une meilleure intégration et de prévenir les mariages forcés, la directive permet aux États membres de fixer, aux fins du regroupement de conjoints, un âge minimal qui ne peut être supérieur à 21 ans. La directive ne définit cependant pas la date à compter de laquelle les autorités nationales doivent déterminer si la condition relative à l'âge minimum est remplie.

En Autriche, l'âge minimum fixé pour le regroupant et son conjoint est de 21 ans au moment du dépôt de la demande. La Cour administrative d'Autriche a demandé à la Cour de justice de

145 – Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

l'Union européenne si la directive s'oppose à une telle règle. Une demande réalisée suite à la saisine de cette juridiction par une ressortissante afghane dont la demande de regroupement avec son époux afghan résidant en Autriche a été rejetée au motif que ce dernier n'avait pas encore atteint l'âge de 21 ans au moment du dépôt de la demande, étant entendu qu'il l'avait atteint au moment où la décision de rejet a été prise. Dans cette décision préjudicielle du 17 juillet 2014[146], la Cour a déclaré que la directive ne s'oppose pas à ce qu'une réglementation nationale stipule que les conjoints et les partenaires enregistrés doivent avoir atteint l'âge de 21 ans au moment du dépôt de la demande pour pouvoir être considérés comme éligibles au regroupement familial. En effet, une telle règle n'empêche pas l'exercice du droit au regroupement familial ni ne rend celui-ci excessivement difficile et ne dépasse pas la marge d'appréciation dont les États membres disposent lors de la fixation de l'âge minimum.

Le droit au regroupement familial pour les réfugiés en France n'est pas pleinement garanti

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 10 juillet 2014, deux arrêts[147] concernant les difficultés rencontrées par des réfugiés en France pour obtenir la délivrance de visas pour leurs enfants se trouvant à l'étranger afin de réaliser le regroupement familial. Dans ces affaires, les deux requérants ont obtenu le statut de réfugié et présenté une demande de regroupement familial pour pouvoir vivre avec leurs enfants qui se trouvaient respectivement au Kenya et au Cameroun. Bien qu'une reconnaissance de principe du regroupement familial leur ait été accordée, ils se sont vus opposer le refus des autorités consulaires quant à la délivrance de visas pour leurs enfants en raison de difficultés à établir l'état civil de ces derniers.

146 – CJUE, 17 juillet 2014, Marjan Noorzia c. Bundesministerin für Inneres, Affaire C-338/13.
147 – CEDH, arrêts Mugenzi c. France (n°52701/09), Tanda-Muzinga c. France (n°2260/10), Senigo-Longue et autres c. France (n°19113/09), 10 juillet 2014.

La Cour admet que les autorités nationales se trouvent devant une tâche délicate lorsqu'elles doivent évaluer l'authenticité d'actes d'état civil, en raison des dysfonctionnements des services de l'état civil de certains pays d'origine et des risques de fraude associés. Il convient à cet égard de leur réserver un certain pouvoir d'appréciation selon la Cour. Toutefois, compte tenu du fait que les requérants avaient obtenu le statut de réfugiés, qu'ils avaient déclaré leurs enfants dès leurs demandes d'asile et que l'OFPRA avait certifié la composition de leurs familles, leur droit au regroupement familial devait être facilité. De plus, les autorités nationales sont incitées à prendre en considération « d'autres preuves » de l'existence des liens familiaux si le réfugié n'est pas en mesure de fournir des pièces justificatives officielles, ce qui, dans les cas présents, n'a pas été garanti. Dans les deux affaires, les autorités nationales n'ayant pas dûment tenu compte de la situation spécifique des requérants, la Cour a conclu que la procédure de regroupement familial n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter leur droit au respect de leur vie familiale.

chapitre trois
l'asile en france

Accompagnement au centre de transit de Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne.
© Forum réfugiés-Cosi / M. Djaoui – avril 2007

Dans un contexte national de baisse légère de la demande d'asile et de hausse du niveau de protection, l'année 2014 marque également le début du processus législatif visant à réformer le droit d'asile en France. Après une concertation entamée en 2013, le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014. Le texte, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014[148], doit être définitivement voté en 2015. Il sera complété par des dispositions réglementaires, afin d'aboutir à un nouveau système d'asile. L'ensemble des domaines devraient être impactés, 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 des demandes.

1 • L'accès à la procédure

Avec un nombre de demandes d'asile en légère baisse, la France fait figure d'exception en Europe, où une hausse importante est constatée[149]. La France passe ainsi du deuxième au quatrième rang des pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne, et passe au 12ème rang européen si l'on rapporte le nombre de demandeurs à la population du pays.

148 – Les principales dispositions votées à cette occasion sont présentés dans plusieurs encarts figurant dans ce chapitre.
149 – Sur l'asile en Europe, voir ***supra*** Chapitre 2

Panorama statistique de la demande d'asile en France

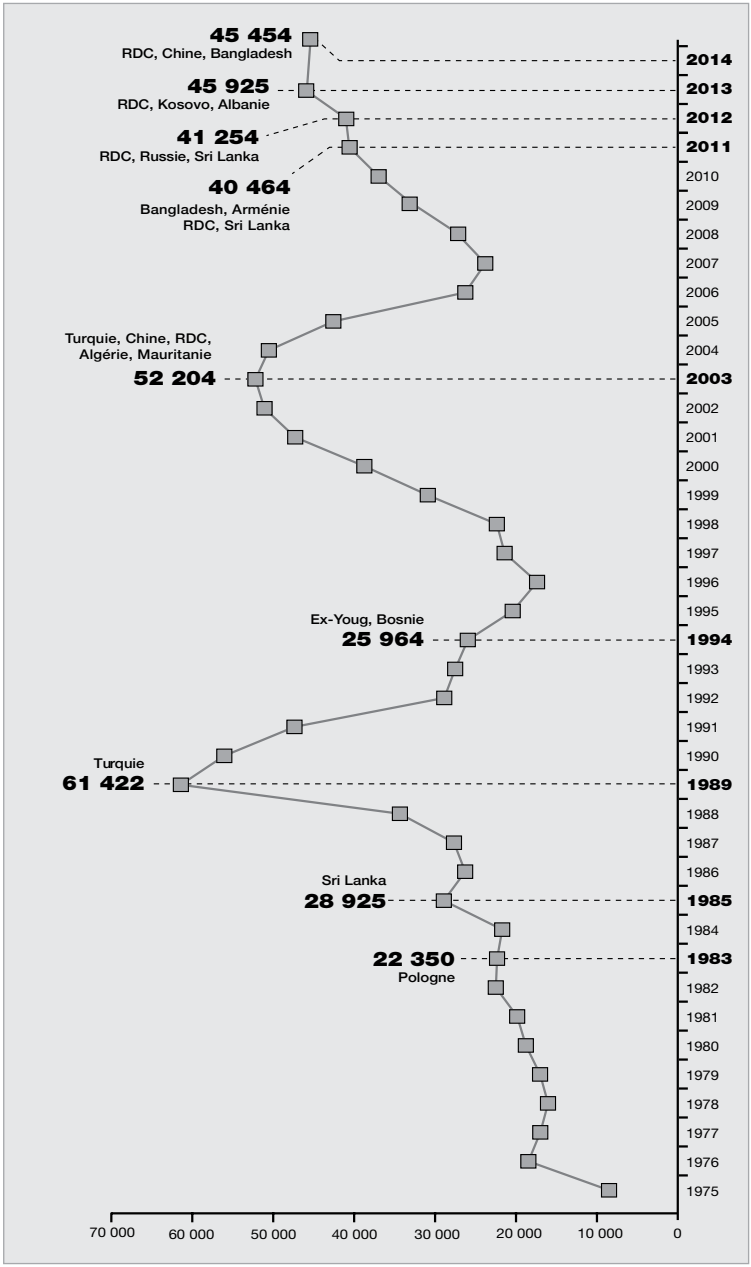
Une demande en légère baisse après six années de hausse[150]

En 2014, 64 811 demandes de protection internationale ont été formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)[151]. Un total de 45 454 dossiers de première demande ont été enregistrés sur l'ensemble de l'année si l'on retire les mineurs accompagnants (13 859), dont la demande est traitée concomitamment à celle de leurs représentants légaux, et les demandes de réexamen (5 498).

Alors que les demandes d'asile étaient en hausse depuis 2007, une tendance à la baisse est observée en 2014. Cette évolution est peu marquée concernant les premières demandes qui restent à un niveau identique (-1%). Mais, du fait d'une baisse marquée des réexamens (-5%) et des mineurs accompagnants (-4,7%), le total des demandes d'asile baisse de 2,2%. Bien que les évolutions n'aient pas le même sens ni les mêmes origines selon les nationalités, la décision de placer trois nouveaux pays (Albanie, Géorgie, Kosovo) sur la liste des pays d'origine sûrs à la fin de l'année 2013 constitue un élément d'explication à la baisse constatée au niveau national[152]. Le nombre de premières demandes est à un niveau constaté au début des années 2000 (47 291 en 2001), loin des chiffres records constatés certaines années (1989 : 61 422 ; 2003 : 52 204).

150 – L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport d'activité 2014). Les statistiques citées dans cette partie diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2.
151 – Les demandes d'apatridie (271 en 2014) sont comptabilisées par l'OFPRA dans les statistiques relatives à la protection internationale.
152 – Le Conseil d'Etat a retiré le Kosovo de la liste dans une décision d'octobre 2014. Sur la liste des pays d'origine sûrs, voir ***infra***

1975 - 2014 : Évolution du nombre des premières demandes d'asile*



* Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

OFPRA – Demandes de protection internationale 2013-2014

	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)
2013	45 925	5 790	14 536	**66 251**	51 715	60 461
2014	45 454	5 498	13 859	**64 811**	50 952	59 313
Évolution 2013-2014	-1%	-5%	-4,7%	**-2,2%**	-1,5%	-1,9%

Source : OFPRA

Les femmes représentent 36,4% des demandeurs, une proportion stable par rapport aux années précédentes (35,9% en 2013). Elles sont majoritaires dans les deux premiers pays d'origine des demandeurs (RDC, 53% ; Chine, 57%). Inversement, les demandeurs originaires de certains des principaux pays d'origine sont essentiellement des hommes (Bangladesh 90% ; Soudan 92% ; Pakistan 96%). L'âge moyen des demandeurs passe de 32 ans en 2013 à 33,3 ans en 2014.

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

Comme en 2012 et 2013, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile est la République démocratique du Congo (RDC), avec un nombre de demandeurs (3 782) en baisse (-4,6%), mais le classement des dix premiers pays d'origine connait d'importantes modifications. La Chine devient le second pays de provenance (2 497 demandes soit +17,6%) tandis que plusieurs pays émergent : la Syrie (2 072 demandes soit +136%), le Soudan (1 793 demandes soit +139%) et Haïti (1 730 demandes soit +26%) apparaissent en 5ème, 8ème et 9ème position. Le Bangladesh (3e) et la Russie (4e) restent dans le top 10 mais avec une baisse importante des demandes (respectivement -17% et -18%) tout comme l'Albanie (7ème soit -41%). Le Kosovo (2ème en 2013), le Sri Lanka et la Géorgie ne sont plus parmi les 10 premiers pays d'origine des demandeurs. La liste des 20 premiers pays d'origine est identique à 2013 à l'exception d'un pays : la Mauritanie est remplacée par l'Ukraine. Les demandes en provenance de ce pays connaissent une évolution sans précédent (+1101,2%).

La progression importante des demandes de Syriens s'explique par la persistance d'une situation dramatique dans ce pays qui entraîne d'importants mouvements de population[153]. Une part importante des demandes de Soudanais a été enregistrée à Calais suite à des démarches visant à faciliter les demandes d'asile sur ce territoire, qui ont principalement bénéficié aux demandeurs originaires de ce pays[154].

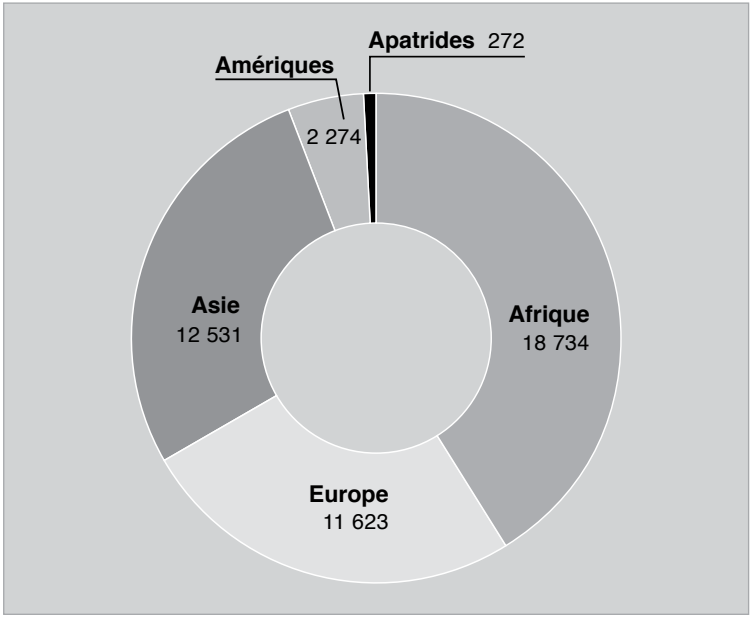
Principaux pays d'origine des primo-arrivants – 2013/2014

Pays	1è demandes 2014 *(hors mineurs accompagnants)*	Total général *(incluant mineurs accompagnants et réexamens)*	1è demandes 2013 *(hors mineurs accompagnants)*	Évolution 2013 – 2014 1è demandes
Rép. Dém. Congo	3 782	5 493	3 966	-4,6%
Chine	2 497	2 792	2 123	+17,6%
Bangladesh	2 425	3 809	2 921	-17%
Russie	2 138	4 206	2 609	-18,1%
Syrie	2 072	3 154	878	+136%
Pakistan	2 047	2 196	1 683	+21,6%
Albanie	1 944	2 996	3 288	-40,9%
Soudan	1 793	1 984	749	+139,4%
Haïti	1 730	1 986	1 375	+25,8%
Guinée	1 612	2 342	1 891	-14,8%
Kosovo	1 594	2 775	3 514	-54,6%
Sri Lanka	1 548	2 658	1 771	-12,6%
Algérie	1 304	1 634	1 219	+7%
Turquie	1 184	1 624	1 435	-17,5%
Mali	1 151	1 514	1 357	-15,2%
Arménie	1 105	1 921	1 241	-11%
Nigéria	1 067	1 445	1 032	+3,4%
Ukraine	1 009	1 424	84	+1101,2%
Géorgie	952	1 611	1 757	-45,8%
Côte d'Ivoire	740	1 027	918	-19,4%
TOTAL top 20	***33 694***	***48 591***	***35 811***	***-5,9%***
TOTAL général	***45 454***	***64 811***	***45 925***	***-1%***

Source : OFPRA

153 – Sur la situation en Syrie, voir ***supra*** Chapitre 1, Partie 2.
154 – Sur la situation à Calais, voir ***infra*** Partie 2

Répartition des premières demandes de protection* par continent en 2014



*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

De fortes disparités au niveau régional

Le détail des demandes par région met en lumière la concentration importante des demandes d'asile en Ile-de-France où aucune diminution n'est constatée. Dans cette seule région, 42% des demandes d'asile au niveau national ont été enregistrées (19 098 demandes). A ce constat similaire à l'année précédente, s'ajoute un fait notable : la demande d'asile a diminué de 29% en Rhône-Alpes (3 632 demandes). Cette région est toujours au second rang national, mais représente une part moins importante des demandes nationales (8% contre 11% en 2013). Ile-de-France et Rhône-Alpes continuent à représenter environ la moitié des demandes d'asile en France. Les principales régions d'accueil sont ensuite la Lorraine (4,6% des

demandes nationales), les Pays de la Loire (4,1%) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (4%). Par ailleurs, 5,9% des demandes sont déposées dans les départements d'outre-mer. La plus forte progression concerne la Basse-Normandie où une augmentation de la demande de 80% est constatée. Deux régions ont également connu en 2014 une hausse des demandes supérieure à 30% : l'Aquitaine (+33% de premières demandes) et le Nord-Pas-de-Calais (+32%). Quatorze régions enregistrent une baisse de la demande, notamment – outre la région Rhône-Alpes – l'Auvergne (-28%), la Bretagne (-28%) et la Bourgogne (-27%)[155]. Le Rhône reste le troisième département d'arrivée (2 224 premières demandes), derrière Paris (7 458) et la Seine-Saint-Denis (4 153)[156].

Les demandes de protection internationale* dans les régions françaises 2013-2014

Région	2014	2013	Évolution 2013-2014	% des demandes nationales (2014)
Alsace	**1 494**	2 005	-25%	3,3%
Aquitaine	**1 221**	920	+33%	2,7%
Auvergne	**307**	709	-28%	0,7%
Basse-Normandie	**1 004**	557	+80%	2,2%
Bourgogne	**666**	907	-27%	1,5%
Bretagne	**908**	1 268	-28%	2%
Centre	**1 326**	1 386	-4%	2,9%
Champagne-Ardenne	**466**	470	-1%	1%
Corse	**3**	8	-63%	0%
Franche-Comté	**545**	703	-22%	1,2%
Haute-Normandie	**674**	666	+1%	1,5%
Ile-de-France	**19 098**	18 859	+1%	42,3%
Languedoc-Roussillon	**590**	708	-17%	1,3%
Limousin	**219**	290	-24%	0,5%

155 – La Corse a également connu une évolution importante (- 63%) mais peu significative au regard du faible nombre de demandes (8 en 2013, 3 en 2014).
156 – Voir Annexe 10, Evolution de la demande d'asile par département de résidence.

Lorraine	**2 091**	1 804	+16%	4,6%
Midi-Pyrénées	**980**	1 060	-8%	2,2%
Nord-Pas-de-Calais	**1 783**	1 352	+32%	3,9%
Pays-de-La-Loire	**1 838**	1 776	+3%	4,1%
Picardie	**701**	783	-10%	1,6%
Poitou-Charentes	**401**	315	+10%	0,9%
Provence-Alpes-Côte d'azur	**1 801**	1 879	-4%	4%
Rhône-Alpes	**3 632**	5 101	-29%	8%
DOM	**2 665**	2 122	+26%	5,9%
Départements non renseignés	**769**	284		1,7%
TOTAL	**45 182**	**45 698**	**+1,1%**	**100%**

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

La demande d'asile outre-mer en forte hausse

Après trois années de baisse, la demande d'asile outre-mer est en forte hausse en 2014. En Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et à Mayotte, un total de 2 749 premières demandes (hors mineurs accompagnants) ont été enregistrées, soit 25,7% d'augmentation par rapport à 2013. Cette évolution s'explique surtout par la hausse importante constatée en Guadeloupe où le nombre de demandes a plus que doublé (+111,2%) dans le prolongement de l'évolution constatée en 2013 (+166%), alors que les autres départements ont connu une variation comprise entre 2 et 10%. Comme l'année précédente, seules 4 demandes d'asile ont été enregistrées à la Réunion.

Les ressortissants d'Haïti représentent l'essentiel des demandeurs en Martinique (94% des premières demandes), en Guadeloupe (83%) et en Guyane (58%). A Mayotte, où 82% des demandes sont traitées en procédure prioritaire (contre 67% en 2013), les demandeurs sont essentiellement originaires des Comores (84%), de RDC (5%), du Rwanda (4%) et de Madagascar (3%).

La demande d'asile outre-mer 2013-2014*

Département	2014	2013	Évolution 2013-2014
Guadeloupe	904	428	+111,2%
Guyane	969	922	+5,1%
Martinique	293	266	+10,2%
Mayotte	579	567	+2,1%
Réunion	4	4	0%
TOTAL	**2749**	**2187**	**+25,7%**

** Premières demandes hors mineurs accompagnants*
Source : OFPRA

Une baisse des demandes de réexamen

L'OFPRA a enregistré 5 498 demandes de réexamen en 2014. Ces demandes sont en diminution de près de 5% par rapport à 2013, alors qu'une diminution de 7% avait déjà été constatée l'année précédente. La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile demeure cependant stable, à 8,5% (contre 8,7% en 2013). 89% de ces demandes sont placées en procédure prioritaire (88% en 2013). Le Bangladesh est le premier pays d'origine des demandeurs qui sollicitent un réexamen (21% des réexamens) devant la Russie (10,7%) et le Sri Lanka (9%).

Des procédures prioritaires à un niveau record

16 922 demandes ont été traitées en procédure prioritaire en 2014, en hausse de 27% par rapport à 2013. Alors qu'un mouvement de baisse de la part de ces procédures au regard du nombre total de demandes était constaté en 2013 (25,6%), l'année 2014 est marquée par une hausse notable : une demande sur trois (33,4%) a ainsi été classée en procédure prioritaire soit le plus haut niveau depuis la loi du 10 décembre 2003 instaurant cette procédure. Les premières demandes représentent 71% de ces procédures (61% en 2013) ;

il s'agit généralement de demandeurs originaires de « pays d'origine sûrs » (la liste s'étant allongée fin 2013[157]), ou dont il est considéré qu'ils ont volontairement rendu la lecture de leurs empreintes digitales inexploitables. La part des demandes formulées en rétention parmi les procédures prioritaires est de 7,4% (8% en 2013).

Réforme de l'asile : une extension des cas de procédure accélérée

Le projet de loi sur l'asile adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014[158] prévoit plusieurs situations objectives (pays d'origine sûr, réexamen) dans lesquelles l'OFPRA doit considérer une demande en procédure accélérée (nouvelle appellation qui remplace le terme de « procédure prioritaire »). D'autres cas imposent un traitement en procédure accélérée sur la base de constats opérés par la préfecture. Enfin, certaines hypothèses portent sur des constats faits par l'OFPRA, mais qui impliquent une appréciation au regard du fond du dossier. Au total, il est prévu dix cas de procédures accélérées, soit l'intégralité des hypothèses rendues possibles par la directive Procédures[159].

Les mineurs non accompagnés ne peuvent pas être placés en procédure accélérée.

Dans tous les cas, l'OFPRA peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée *« lorsque cela lui parait 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 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.

157 – Sur la liste des pays d'origine sûrs, voir ***infra***
158 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.
159 – Directive 2013/32/UE, ***Op.cit.*** Art. 31.8.

La Cour nationale du droit d'asile est 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. Elle doit statuer dans un délai réduit (5 semaines) pour les procédures accélérées.

Le placement en procédure accélérée n'implique plus de distinction concernant les conditions d'accueil.

L'application du règlement Dublin

La comparaison entre le nombre de transferts mis en œuvre au titre du règlement Dublin III[160] entre le premier trimestre 2013 (141) et le premier trimestre 2014[161] (165) fait apparaitre une hausse de 17%[162]. Le taux de transfert – qui représente la part de demandeurs effectivement pris en charge par un autre État ayant donné son accord[163] - connait également une hausse de 5 points, passant de 15,65% au premier trimestre 2013 à 21,1% sur la même période de 2014. Seule une demande de transfert sur cinq est donc mise en œuvre : de nombreux demandeurs préfèrent ainsi fuir sans demander l'asile plutôt que d'être transférés dans un autre État.

Alors que le demandeur doit normalement être transféré dans un délai de six mois suite à l'accord de l'État responsable, ce délai peut être prolongé exceptionnellement[164] jusqu'à 18 mois si la personne a pris la fuite. Cette prolongation de transfert a concerné plus de la moitié des accords (53%) au premier trimestre 2014 (43% sur la même période en 2013), confirmant l'indicateur précédent sur la prévalence d'une soustraction à la mesure de transfert pour de nombreux demandeurs.

160 – Règlement (UE) n° 604/2013, ***Op.cit.***
161 – Les statistiques Eurostat pour l'ensemble de l'année 2014 n'étaient toujours pas disponibles au 30 avril 2015.
162 – Etude d'impact du projet de loi sur l'asile, juillet 2014, Annexe 5
163 – En 2013, 24,2% des demandes de prise en charge adressées par la France ont fait l'objet d'un rejet
164 – Règlement (UE) n° 604/2013, ***Op. cit.***, art. 29.2.

Mise en œuvre du règlement Dublin 2013-2014

	2014 1er trimestre		2013 1er trimestre		2013	
Accords	782		901		3 919	
Transferts	165	21,1%	141	15,7%	645	16,5%
Délais de transfert prolongés	416	53,2%	384	42,6%	1 662	42,4%

Source : Etude d'impact du projet de loi asile

Réforme de l'asile : dispositions relatives aux demandeurs sous procédure Dublin

Le projet de loi sur l'asile adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014[165] prévoit qu'une attestation spécifique soit remise au demandeur placé sous règlement « Dublin », lui permettant de se maintenir sur le territoire. Il perd son droit à se maintenir sur le territoire s'il se soustrait aux contrôles et mesures en vue de faire obstacle à l'exécution d'une décision de transfert.

Il peut faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence pour une durée maximale de 6 mois (renouvelable pour la même durée sur décision motivée), qui intervient pendant la procédure de détermination de l'État responsable (et non plus seulement comme alternative à la rétention pour la mise en œuvre d'un transfert).

La décision de transfert – qui doit être écrite et motivée – peut être contestée devant le tribunal administrati. 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.

165 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

La demande d'asile des mineurs isolés étrangers au plus bas depuis 2000

L'OFPRA fait état de 273 demandes d'asile enregistrées par les mineurs isolés étrangers (MIE) en 2014. C'est le plus bas niveau de demandes depuis 2000, année où 204 demandes avaient été enregistrées[166]. La baisse du nombre de demandes constatée depuis 2010 se poursuit donc de manière accrue avec 25,6% de demandes en moins par rapport à 2013 (367 demandes). Cette évolution est notable dans un contexte de stabilité de l'ensemble des premières demandes enregistrées par l'OFPRA.

Alors que le ministère de la Justice a recensé environ 4 000 mineurs isolés étrangers arrivés sur le territoire au cours de l'année 2014[167], moins de 7% d'entre eux auraient donc entamé une démarche de demande d'asile. Plusieurs facteurs expliquent cette proportion surprenante[168]. Celui portant sur la méconnaissance des procédures par les personnes accompagnant ces jeunes au sein des services de protection de l'enfance a peut être été accentué, dans un contexte où un mécanisme de répartition nationale était mis en œuvre pour la première année pleine au titre de la circulaire du 31 mai 2013. Plus d'une demande sur trois (35%) a en effet été enregistrée sur des territoires où des dispositifs spécifiques permettent une meilleure prise en compte de la demande d'asile des MIE (16% en région parisienne, 8% dans le Rhône, 7% en Ile-et-Vilaine, 4% dans les Bouches-du-Rhône).

166 – L'OFPRA ne mentionne les mineurs isolés dans ses statistiques qu'à partir du rapport d'activité 2004, où figurent les chiffres pour 2003 et 2002. Certaines autres sources permettent cependant de connaître le nombre de demandes formulées précédemment, notamment Inspection générale des affaires sociales (IGAS), ***Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France***, Rapport 2005-00010, janvier 2005, p.7 ; Direction de la population et des migrations, ***Les mineurs isolés étrangers en France***, A. Etiemble, 2002, p. 22

167 – Ministère de la Justice, Cellule MIE, ***Effectif cible et places occupées au 19/12/2014***. Depuis la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013, une moyenne de 335 situations sont recensées chaque mois. Rapporté sur 12 mois, cela représente 4020 situations.

168 – Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,*** p. 166

1999 - 2014 : Évolution du nombre des demandes d'asile de mineurs isolés étrangers

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de demandes MIE	144	204	371	845	949	1221
Nombre total de demandes	30 907	38 747	47 291	51 087	52 204	50 547

Sources : OFPRA, IGAS (rapport 2005), A. Etiemble.

Parmi les MIE ayant demandé l'asile en 2014, la quasi-totalité ont 16 ou 17 ans (93% contre 95% en 2013) alors que cette tranche d'âge ne représentait que 57% des mineurs pris en charge en France entre juin 2013 et juillet 2014[169]. Les mineurs de moins de 16 ans disposant d'une possibilité de régularisation de plein droit au moment de leur majorité[170], ils ne sont généralement pas orientés vers la demande d'asile.

La répartition par genre fait apparaître une proportion de filles (35%) qui revient au niveau de 2012 après une diminution importante en 2013 (27%). Cette proportion est beaucoup plus importante que l'ensemble des filles MIE présentes en France (13%[171]). Enfin, la RDC (28,9% des demandes comme en 2013), la Guinée (10%), l'Afghanistan (10%) et l'Angola (4%) demeurent les premiers pays d'origine, dans un ordre toutefois différent à l'exception de la RDC. La Syrie (5% des demandes) devient le cinquième pays de provenance alors qu'aucune demande n'était enregistrée pour ce pays en 2013.

169 – Ministère de la justice, ***Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers***, juillet 2014, p. 7
170 – Code de l'entrée et du séjour des étrangers, et du droit d'asile (CESÉDA), Article L313-11 2° bis
171 – Ministère de la justice, ***Op.Cit***.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
735	571	459	410	447	610	595	492	367	273
42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454

L'apatridie

L'augmentation importante constatée entre 2012 et 2013 (+39%) se confirme : 271 demandes ont été formulées en 2014, soit 20% de plus que l'année précédente (227). Comme en 2013, l'essentiel de ces demandeurs étaient nés sur le continent européen. 30% étaient nés en Ex-URSS, essentiellement des personnes d'origine arménienne qui affirment provenir d'Azerbaïdjan et qui ont séjourné en Russie. Les 15% de personnes nées en ex-Yougoslavie sont essentiellement des Roms. Enfin, les demandes d'apatridie ont également été formulées par des personnes nées en Syrie (4%) et en Algérie (4%). Pour ce dernier pays, il s'agit de Sahraouis nés dans les camps de Tindouf.

Les pays d'origine sûrs

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

Par une décision du 16 décembre 2013, le Conseil d'administration de l'OFPRA avait ajouté trois pays à la liste des « pays d'origine sûrs » (POS), qui implique un placement en procédure prioritaire des demandes émanant des citoyens de ces États : l'Albanie, la Géorgie et le Kosovo. Forum réfugiés-Cosi avait alors saisi le Conseil d'État, contestant que ces États puissent être considérés comme veillant suffisamment *« au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*[172].

Dans sa décision du 10 octobre 2014[173], le Conseil d'État a donné raison au conseil d'administration de l'OFPRA pour l'ajout des deux premiers pays, et raison à Forum réfugiés-Cosi – ainsi qu'aux autres associations ayant contesté la décision de 2013 – pour le troisième. Pour le Kosovo[174] en effet, le Conseil d'État a considéré que *« cet État, dont les institutions sont encore largement dépendantes du soutien des organisations et missions internationales, 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 »*. S'agissant de l'Albanie, la Haute juridiction concède que *« persistent certaines difficultés dans la lutte des pouvoirs publics contre le crime organisé »*. Quant à la Géorgie, on peut s'étonner que la prise en considération *« des particularités de la situation en Ossétie du sud et en Abkhazie »* – c'est-à-dire l'occupation de ces deux provinces par la Russie, lors

172 – Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), art. L.741-4.2°
173 – Conseil d'Etat, 10 octobre 2014, Association Forum réfugiés-Cosi, Association Elena et autres, n° 375474, 375920
174 – Sur la situation au Kosovo, voir ***supra*** Chapitre 1, Partie 2

du conflit armé qui avait conduit l'OFPRA à ôter ce pays de la liste en 2009 – n'ait pas empêché le Conseil d'État de confirmer une décision qui fait de la France le seul pays européen à avoir inscrit la Géorgie sur sa liste des POS.

Le retrait du Kosovo fait suite à celui de l'Ukraine, décidé en mars 2014 par le conseil d'administration de l'OFPRA suite à la dégradation de la situation dans le pays[175]. La liste des POS comptait donc 16 États à la fin de l'année 2014[176]. Alors que cette notion est définie par le droit européen[177], de nombreuses disparités perdurent entre les pays. Ce constat est illustré par des décisions du Conseil d'État belge rendues quelques jours après le Conseil d'État français et qui statuent dans un sens différent : le Kosovo a été considéré comme un pays d'origine sûr pour la juridiction belge, tandis que le placement sur la liste de l'Albanie y a été annulé[178].

Les demandes d'asile de pays d'origine sûrs en forte augmentation

En 2014, les demandes d'asile en provenance de pays d'origine sûrs ont augmenté de 126%, passant de 3 455 dossiers en 2013 à 7 799 en 2014. L'élargissement de la liste explique cette évolution, tout comme la hausse importante (+18%) des demandes formulées par les Sénégalais. Les pays d'origine sûrs représentaient 15% des demandes enregistrées par l'OFPRA en 2014, contre 8% en 2013 mais un taux similaire était constaté en 2012 (14%). Alors que le placement en procédure prioritaire doit être examiné au cas par cas, il concernait 90% des demandes de pays d'origine sûr en 2014 comme en 2013. Près de la moitié des placements en procédure prioritaire (49,2%) le sont sur ce motif qui ne représentait qu'un tiers (33,6%) de ces procédures en 2013.

175 – Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,*** p. 88

176 – La liste des pays d'origine sûr est composée de l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Ile Maurice, l'Inde, la Macédoine, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Serbie et la Tanzanie

177 – Directive 2013/32/UE, Annexe 1. 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 et 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*** ».

178 – Conseil d'Etat belge, section du contentieux administratif, arrêt n° 228.901 et 228.902 du 23 octobre 2014

Réforme de l'asile : vers un renforcement du contrôle de la liste des POS

Le projet de loi sur l'asile adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014[179] prévoit d'ajouter plusieurs personnes à la composition Conseil d'administration (CA) de l'OFPRA afin de renforcer le processus de modification de la liste des pays d'origine sûrs (POS), qui devra être examinée régulièrement.

Les personnalités qualifiées au CA de l'OFPRA ont voix délibérative concernant la détermination de la liste des POS. La définition des POS devient identique à celle posée par la directive Procédures. L'OFPRA peut être saisi en vue de l'inscription ou la radiation d'un pays sur la liste des POS par les présidents des commissions chargées des affaires étrangères et des affaires sociales des deux assemblées et par des associations.

L'OFPRA peut requalifier une demande en procédure normale lorsque le demandeur invoque des raisons sérieuses de penser que son pays ne peut être considéré comme sûr en raison de sa situation personnelle et au regard des motifs de persécution invoqués pour demander l'asile.

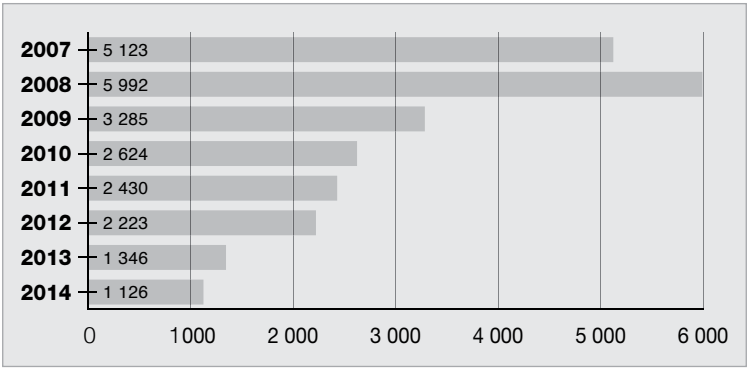
179 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

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[180], les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation à la frontière[181]. En 2014, l'OFPRA a enregistré 1 126 demandes d'admissions au titre de l'asile à la frontière. Cela représente une baisse de 16% par rapport à l'année 2013, 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 14 zones d'attente, mais se concentrent principalement sur les aéroports de Roissy (81,3% des demandes) et d'Orly (8,7%). Les ports de Marseille et de Sète sont les seules zones d'attente hors aéroport où des demandes d'asile ont été enregistrées (20 demandes en 2014).

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

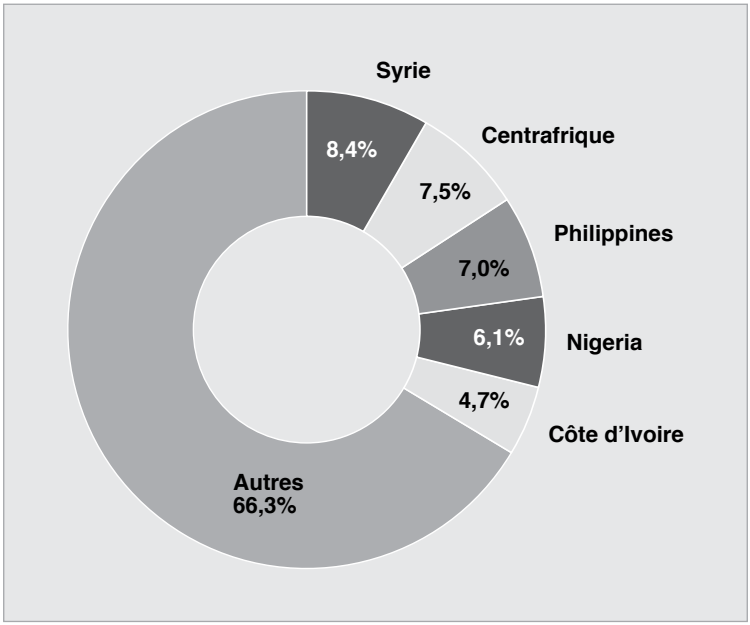


Source : OFPRA

180 – Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951, article 33
181 – 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

Les premiers pays d'origine des demandeurs sont la Syrie, la Centrafrique, les Philippines et le Nigeria. La République démocratique du Congo passe du premier au cinquième rang avec un nombre de demandes similaire aux ressortissants de Côte d'Ivoire, et du Sri Lanka. Les pays d'Afrique représentent 62% de l'ensemble des demandes (68% en 2013) alors que 30% des demandeurs sont originaires d'Asie (25,5% en 2013). Les femmes représentent 36% des demandes, et les mineurs non accompagnés 4,1%, des taux stables par rapport à 2013 (37% et 3,9%).

Demandes d'admission au titre de l'asile en zone d'attente, 2014



Source : OFPRA

Réforme de l'asile : les dispositions relatives à la zone d'attente

Le projet de loi sur l'asile adopté à l'Assemblée nationale en décembre 2014[182] prévoit plusieurs modifications du cadre actuel applicable à l'asile en zone d'attente.

A son arrivée en zone d'attente, l'étranger est informé de son droit à demander l'asile. La notion de demande « manifestement infondée » est précisée : *« demande qui, au regard des déclarations faîtes par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves »*. L'avis favorable de l'OFPRA lie le ministre chargé de l'immigration 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. 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. Enfin, le demandeur bénéficie d'un recours suspensif contre la décision de réadmission Dublin. Pour le recours devant le tribunal administratif (TA) portant sur la décision négative de l'OFPRA, il n'est pas nécessaire de motiver la requête et le TA n'a pas la possibilité de rejeter la demande par ordonnance.

182 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

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 2014, 1 252 demandes d'asile ont été enregistrées en rétention[183] soit 16% de plus qu'en 2013 (1 078). Les réexamens (391) représentent 31% de ces demandes, une part en augmentation par rapport à 2013 (27%). Le placement en rétention a concerné 399 personnes en attente d'une réadmission au titre du règlement Dublin[184].

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a relevé dans son rapport annuel portant sur l'année 2014 qu'un obstacle à l'autonomie des personnes placées était constitué *« par la manière dont est délivrée l'information relative aux droits »*[185] par les services de police, celle-ci s'effectuant le plus souvent à travers un document type rédigé dans l'une des sept langues les plus courantes déterminées par arrêté du ministère de l'Intérieur. Le Contrôleur a relevé qu'il était rarement fait appel à un interprète pour s'assurer que la personne a effectivement compris ses droits. L'exercice du droit d'asile est ainsi rendu difficile dans ce contexte, d'autant que les imprimés types énoncent que le délai pour demander l'asile est de cinq jours *« alors que ce délai a pu commencer à courir (…) en cas de transfert notamment »*.

Une fois déposée, la demande d'asile en rétention est examinée par l'OFPRA dans un délai de 96 heures en procédure prioritaire. Le recours à la procédure prioritaire a été en pratique systématisé par les préfets et condamné à plusieurs reprises par les Cours

183 – OFPRA, Rapport d'activité 2014, ***Op. cit.*** , p. 101
184 – Cette statistique est fournie par les associations assurant une aide juridique et sociale aux personnes retenues (Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte).
185 – Contrôleur générale des lieux de privation de libertés, Rapport d'activité 2014, p. 167. Disponible sur : http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2015/04/CGLPL_rapport-2014_version-web_3.pdf (dernière visite le 30 avril 2015).

européennes. Une note ministérielle du 5 décembre 2013[186] octroyait à l'OFPRA le droit de déroger à la procédure prioritaire si la demande d'asile n'était pas « manifestement infondée » et de mettre fin au placement en rétention. Le Conseil d'État, dans une décision du 30 juillet 2014, a annulé cette note[187] au motif que l'OFPRA n'était pas compétent pour déterminer la procédure applicable et qu'il appartenait à l'autorité administrative de *« procéder au cas par cas à un examen préalable des demandes d'asile présentées par des personnes placées en rétention administrative afin de déterminer la procédure d'instruction qu'elles appellent ainsi que la nécessité du maintien en rétention de ces personnes ».* La Haute juridiction administrative a également émis une réserve d'interprétation à propos du délai de cinq jours imposé par la loi pour déposer une demande d'asile en rétention, qui ne doit pas s'appliquer indistinctement aux personnes placées en rétention.

Le 23 décembre 2014, le ministère de l'Intérieur a publié une nouvelle note d'information visant à tenir compte de cette décision[188]. Il est précisé que le préfet seul a le droit de déterminer la procédure. La note précise qu'il n'appartient pas aux préfets de connaître des éléments intrinsèques à la demande d'asile (rôle de l'OFPRA) mais qu'ils doivent « *tenir compte de la situation générale prévalant dans le pays de renvoi et [se] fonder sur l'ensemble de la situation de l'intéressé* ». Il ne s'agit donc plus de faire un examen au fond et de vérifier le caractère « manifestement infondé » de la demande. Le ministère relève plusieurs informations à prendre en compte sur la situation du demandeur, en différenciant les premières demandes des demandes de réexamen. Sur la nécessité du maintien en rétention suite au refus de l'admission au séjour au titre de l'asile en rétention, la note précise qu'il appartient

186 – DGEF, Note ***relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE***, 5 décembre 2013. NOR : INTV1327386N
187 – CE, 5 décembre 2013, N° 375430
188 – Ministère de l'Intérieur, ***Information du 23 décembre 2014 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suite à donner à la décision n°375430 du Conseil D'Etat du 30 juillet 2014***, 23 décembre 2014. NOR : INTV1430936N

aux préfets *« d'apprécier de nouveau s'il est objectivement nécessaire et proportionné de maintenir la mesure de rétention ».* Enfin, la note octroie au directeur général de l'OFPRA le droit de se prononcer sur la recevabilité de la demande d'asile présentée hors délai et d'apprécier les cas particuliers notamment lorsque la personne retenue invoque *« des faits intervenus postérieurement à l'expiration du délai de cinq jours »* ou lorsqu'elle *« n'aurait pas bénéficié d'une assistance juridique et linguistique effective »*.

La nouvelle loi sur l'asile devrait permettre de mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence européenne, objectif initial de la note de 2013 ayant donné lieu à ces développements. La nécessité de garantir une véritable effectivité des recours, suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012[189], ne semble toutefois pas prise en compte. Le demandeur devrait avoir la possibilité de contester au fond la décision de rejet et non la seule décision de maintien en rétention, avant la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

189 – CEDH, 2 février 2012, ***I.M. contre France***

Réforme de l'asile : les dispositions relatives à la rétention

Le projet de loi sur l'asile adopté à l'Assemblée nationale en décembre 2014[190] apporte plusieurs modifications à la procédure d'asile en rétention.

L'étranger qui demande l'asile en rétention peut bénéficier d'une assistance juridique et linguistique. La demande peut être déposée au-delà du délai de 5 jours si les faits invoqués sont survenus après ce délai. L'étranger qui demande l'asile en rétention ne peut y être maintenu que si l'autorité administrative estime, sur la base d'une décision écrite et motivée, que la demande est présentée dans le seul but faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement. Il est mis fin à la rétention si l'OFPRA estime qu'il ne peut examiner la demande selon la procédure accélérée.

En cas de rejet de la demande d'asile présentée en rétention, le demandeur qui souhaite formuler un recours devant la CNDA doit préalablement saisir le tribunal administratif dans un délai de 48 heures. Ce tribunal peut autoriser le demandeur à se maintenir sur le territoire (et donc à sortir de rétention) pour saisir la CNDA s'il estime (contrairement à la décision préalable de l'autorité administrative) que la demande n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à la mesure d'éloignement.

Pendant le délai de 48h suivant le rejet de la demande d'asile, et jusqu'à la décision du tribunal administratif (qui doit intervenir dans les 72 heures), l'éloignement ne peut pas être mis en œuvre.

190 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

2 • L'accueil des demandeurs d'asile

Malgré une légère baisse des demandes en 2014[191], les dispositifs d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile demeurent insuffisants pour répondre aux besoins. Alors que l'année 2014 a été marquée par une augmentation du nombre de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), le dispositif d'accueil reste encore largement basé sur le recours à l'hébergement d'urgence et l'ensemble des besoins ne sont toujours pas couverts. La situation demeure cependant très différente selon les territoires et la baisse importante de la demande dans quelques régions, notamment en Rhône-Alpes, a permis d'atténuer certaines difficultés rencontrées en 2013.

Une baisse des demandes urgentes dans les plates-formes

Les évolutions de la demande d'asile ont entraîné des répercussions variables sur l'activité des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA), chargées d'assurer l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes dans l'attente d'une éventuelle prise en charge en CADA. Les situations régionales sont en effet très différentes, et si les tensions constatées en 2013 se sont apaisées en Rhône-Alpes (baisse des premières demandes de 29%) ou en Alsace (-25%), le nombre de personnes accueillies demeure très important dans d'autres régions et notamment en Ile-de-France[192].

Au niveau national, une baisse significative du nombre de demandeurs d'asile hébergés au titre de l'urgence et accompagnés par les plates-formes dans l'attente d'une place CADA a été constatée : 10 317 personnes en 2014 contre 15 029 en 2013, soit une baisse de 31%[193].

191 – Voir *supra* Partie 1
192 – *Id.*
193 – Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ***Les missions de l'OFII en 2014***, mars 2015, p. 48

La part des familles dans ces personnes en attente a également baissé, passant de 67,7% en 2013 à 62,8% en 2014. Alors que les demandes d'entrées en CADA des demandeurs originaires du Kosovo, de Russie et d'Albanie représentaient 63,4% des demandes en 2013, leur part était de 46,8% en 2014. Malgré cette évolution, le niveau de la demande demeure très élevé et le délai d'accès aux CADA – 8,3 mois en moyenne 2014 - ne permet pas d'assurer des conditions d'accueil convenables pour les personnes éligibles à ce dispositif.

Les moyens alloués aux plates-formes associatives ont augmenté de 7,6% en 2014, pour atteindre 12,49 millions d'euro dont 4,6 millions sont financés par le fonds européen FAMI. L'OFII explique notamment cette augmentation par une pression plus importante exercée sur les plates-formes en raison de la saturation des CADA et par *« la disparition des prestations d'accompagnement social et administratif de l'offre de service des structures d'hébergement d'urgence »*[194]. La nécessité d'associer systématiquement hébergement et accompagnement qui apparait depuis longtemps comme essentielle afin de garantir la qualité des conditions d'accueil[195] aurait donc aussi pour conséquence d'alléger les missions et les coûts des plates-formes.

Une augmentation attendue du dispositif CADA

L'annonce faite en 2012 visant à ouvrir 4 000 places CADA s'était concrétisée par la création de 2000 places en 2013 et devait permettre l'ouverture de 2 000 places supplémentaires en 2014 pour atteindre un total de 25 500 places. Au 31 décembre 2014, on ne recensait pourtant que 24 418 places[196], l'écart s'expliquant par la complexité de la procédure d'appel d'offre et la réticence parfois exprimée par certains élus locaux à implanter des centres sur leurs territoires. Les 1 000 places manquantes ont été attribuées à plusieurs gestionnaires

194 – OFII, ***Op.cit.***p.55
195 – Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,*** p. 113
196 – OFII, ***Op.cit.,*** p. 48

à la fin de l'année, mais leur ouverture effective n'a eu lieu qu'au premier semestre 2015 pour permettre alors d'atteindre les 25 500 places. Il apparait que ces ouvertures de places, conformément à l'orientation donnée dans une circulaire du 7 mai 2014[197], sont principalement situées dans des départements accueillant peu de demandeurs d'asile afin d'aboutir à une répartition géographique plus équilibrée. Environ 200 places sont issues d'une transformation de places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) en places CADA.

Ce plan de création de places, nécessaire mais néanmoins limité au regard des besoins d'hébergement, devrait être complété dès 2015 suite aux annonces du gouvernement. Lors de la présentation du projet de loi sur l'asile à l'Assemblée nationale le 10 décembre 2014, le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve annonçait son ambition d'ouvrir 5 000 places en CADA *« si possible dès 2015, par création nette ou bien en transformant certaines places d'hébergement d'urgence »*[198]. Par cette annonce, concrétisée par la publication d'appels à projets départementaux au printemps 2015[199], le gouvernement confirme son engagement à augmenter la capacité d'accueil de ces centres qui devrait être portée à environ 30 000 places.

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	30 731	29 387	35 404	41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	59 313
Places CADA au 31/12	19 410	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410	21 410	23 457	24 418 (264 centres)

Source : OFII[200]. OFPRA

197 – Information du 7 mai 2014 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 1000 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) au 1er décembre 2014. NOR : INTV1409966N
198 – Cette annonce a été confirmée en avril 2015. Voir Bernard Cazeneuve, Audition à la Commission des lois du Sénat, 7 avril 2015
199 — Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projets départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2015. NOR:INTV1509031N.
200 – OFII, ***Op.cit.,*** p. 48

Au-delà du nombre de places, l'interrogation demeure sur l'avenir des prestations proposées en CADA . A la modification de la gestion de la nouvelle allocation pour demandeur d'asile prévue par le projet de loi sur l'asile, qui pourrait avoir un impact sur la capacité des gestionnaires de centres à réguler la vie quotidienne et la sortie des demandeurs d'asile, s'ajoutent des craintes de voir apparaître d'autres restrictions en termes d'accompagnement. C'est pourtant la spécificité des CADA, qui a déjà connu des baisses de coût significatives ces dernières années. Ce dispositif permet aujourd'hui le meilleur accueil du point de vue du droit des personnes, mais également au bénéfice des instances de décision pour qui l'instruction des dossiers est facilitée lorsque les demandeurs bénéficient d'un accompagnement adapté. Il est donc nécessaire, en plus d'augmenter le nombre de places, de maintenir un standard de prestation élevé associant hébergement et accompagnement socio-juridique de qualité.

Réforme de l'asile : vers une allocation unique pour demandeur d'asile

L'article 15 du projet de loi adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014[201] prévoit que les demandeurs ayant accepté les conditions matérielles d'accueil se voient proposer une allocation pour demandeur d'asile qui est versée par l'OFII. Un décret doit définir le barème de cette allocation unique (qui remplace donc l'Allocation mensuelle de subsistance versée en CADA et l'Allocation temporaire d'attente), *« en prenant en compte les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement »*. Le barème prend également en compte *« le nombre d'adultes et d'enfants composant la famille du demandeur »*.

201 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

Un dispositif CADA toujours saturé

Au 31 décembre 2014, les 264 CADA prenaient en charge 23 809 personnes – demandeurs d'asile, déboutés et réfugiés en présence autorisée et indue - pour un taux d'occupation de 97,5%.

Le nombre d'entrées en CADA est resté stable entre 2013 (14 892 personnes) et 2014 (14 958). Les familles y sont très largement majoritaires (83,8%), et leur part s'est accentuée par rapport à 2013 (82,2%). Alors que trois pays d'origine (Russie, Kossovo, Albanie) représentaient plus de la moitié des hébergés en 2013, leur part a diminué significativement (38,9%) et l'origine des demandeurs accueillis en CADA est donc plus diversifiée.

Entrées et sorties en CADA 2013-2014

	2013	2014
Admissions	14 892	14 958
Sorties	12 906	13 993
Part des familles en CADA	82,2%	83,8%
Durée moyenne de séjour en CADA	562 jours 18,7 mois	543 jours 18,1 mois
Délai de sortie **Bénéficiaires d'une protection internationale**	170 jours	128 jours
Délai de sortie - Déboutés	115 jours	101 jours

Source : OFII

Les admissions nationales en CADA sont plus importantes en 2014 (16,3% / 22,9% hors Rhône-Alpes et Ile-de-France) qu'en 2013 (11,7% / 15,2% hors Rhône-Alpes et Ile-de-France)[202].

202 – OFII, ***Op.cit.,*** p. 49

Si l'on ajoute les orientations vers le dispositif national Accueil temporaire – Service asile (AT-SA), 3 813 personnes ont été orientées en dehors de la région où leur demande d'asile a été enregistrée. Les orientations nationales depuis l'Ile-de-France sont majoritaires (57,7%) suivies du Nord-Pas de Calais (10,5%) et de la région Rhône-Alpes (8,6%)[203].

Les personnes accueillies en CADA en 2014 étaient demandeurs d'asile pour trois quarts d'entre elles (74,7%), un chiffre en baisse par rapport à 2013 (81,9%). Les autres hébergés étaient réfugiés (11,6% contre 7,9% en 2013) dont 2,4% en présence indue[204] (contre 1,6% en 2013), et déboutés (13,7% contre 10,2% en 2013) dont 7% en présence indue[205] (contre 6% en 2013).

Il y a eu davantage de sorties de CADA en 2014 (13 993) qu'en 2013 (12 906) et la durée de séjour baisse de 3,4% par rapport à 2013 pour s'établir à 543 jours en moyenne (18,1 mois). Le mouvement de réduction des délais d'instruction explique en partie cette tendance. Les sortants de CADA étaient bénéficiaires d'une protection internationale pour 32,9% et des déboutés pour 52,2% (les autres personnes étant sorties avant la fin de la procédure). Seules 648 personnes (4,6% des sorties totales) ont quitté les CADA après l'obtention d'une aide au retour volontaire (466 en 2013). Des disparités importantes sont constatées selon les régions pour l'ensemble de ces données portant sur les sorties de CADA. Ainsi les déboutés représentent par exemple 63,3% des sortants en Bourgogne contre 35,6% en Poitou-Charentes, les bénéficiaires d'une protection internationale représentent 47,6% des sortants en Poitou-Charentes contre 17,7% dans le Limousin et les retours volontaires concernaient 7,3% des sortants en Rhône-Alpes contre seulement 1,1% en Ile de France.

203 – OFII, *Op.cit.*. Voir Annexe 11, Admissions nationales des demandeurs d'asile
204 – Les réfugiés peuvent se maintenir en CADA jusqu'à six mois après l'obtention de leur statut.
205 – Les déboutés peuvent se maintenir en CADA jusqu'à un mois après la décision de rejet.

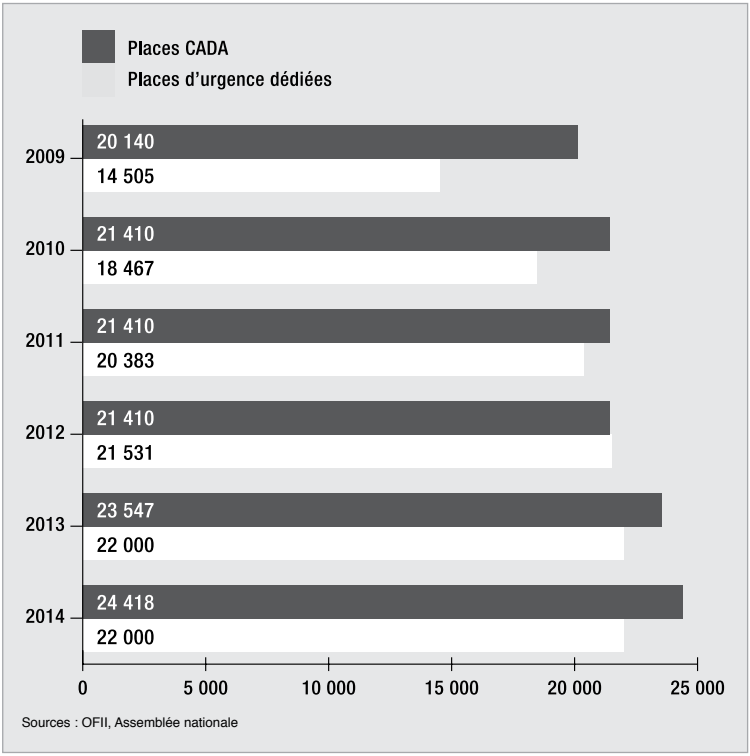
Un dispositif d'accueil encore largement basé sur l'hébergement d'urgence

Au 31 décembre 2014, seulement 16 504 demandeurs d'asile soit 26,8% des personnes en cours de procédure étaient pris en charge en CADA[206]. Ce ratio progresse d'un point par rapport à 2013 (25,8%) mais demeure à un niveau très bas. Certains demandeurs d'asile ne sont pas éligibles à ce dispositif spécialisé (procédures prioritaires, réexamens), mais plus de deux demandeurs d'asile sur trois éligibles au dispositif national d'accueil ne peuvent y être orientés faute de place[207].

Le gouvernement espère que l'augmentation du nombre de places CADA ainsi que la réduction de la durée des procédures, qui entraînera un taux de rotation plus important, permettront une meilleure couverture des besoins. En décembre 2014, Bernard Cazeneuve déclarait que *« d'ici à 2017, l'hébergement en CADA doit (…) devenir la norme, et l'hébergement d'urgence, l'exception »*[208]. Cependant, l'annexe au projet de loi de finances 2015 portant sur les crédits « Immigration, asile, intégration » fait apparaitre un objectif qualifié d'« ambitieux » de 50% de demandeurs d'asile hébergés en CADA en 2015 et seulement 55% à l'horizon 2017. L'hébergement d'urgence, un dispositif hétérogène qui représente environ 22 000 places réparties entre des places d'hôtels ou des centres d'hébergement d'urgence dédiés[209], devrait donc conserver un rôle important malgré les débats qu'il suscite en termes de coûts et de qualité de l'accueil[210].

206 – Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ***Les missions de l'OFII en 2014***, mars 2015, p. 48
207 – En 2013, cette proportion était de 32% selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale (rapport Dubié-Richard) mais nous ne disposons pas de statistique plus récente à ce sujet. L'annexe au projet de loi de finances 2015 indique le chiffre de 38% au premier semestre 2014 mais cela inclut à la fois les demandeurs d'asile et les « autres personnes autorisées à séjourner en CADA » (déboutés pendant un délai d'un mois suivant le rejet de leur demande, réfugiés dans un délai pouvant aller jusqu'à six mois suivant l'obtention de leur statut).
208 – Assemblée nationale, 9 décembre 2014, Discours du ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve pour introduire l'examen en séance publique du projet de loi relatif à la réforme de l'asile.
209 – Projet de loi de finances 2015, Bleu budgétaire de la mission « Immigration, asile et intégration », p. 19
210 – Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2014,*** p. 112

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



Dans un avis du 20 novembre 2014, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a rappelé que le modèle CADA devrait primer tant il apparait plus pertinent d'un point de vue budgétaire mais aussi au regard de la qualité des prestations proposées. Plus généralement, la CNCDH a indiqué que *« la question d'une assistance sociale, administrative et juridique de qualité et indépendante ne peut être détachée de celle de l'accueil et de l'hébergement »* [211], confortant l'idée selon laquelle tous les dispositifs devraient associer hébergement et accompagnement.

211 – Commission nationale consultative des droits de l'homme, ***Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile***, Assemblée plénière, 20 novembre 2014, note 131.

Début 2015, un rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait état de déficiences structurelles du système français d'accueil des demandeurs d'asile. Dans le cadre de la réforme de l'asile, il a préconisé de *« veiller à ce que des moyens suffisants soient alloués au dispositif national d'accueil afin de permettre la création de nouvelles places en CADA et d'assurer l'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile »* [212].

212 – Conseil de l'Europe, ***Rapport par Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014***, février 2015. §60

Réforme de l'asile : vers un nouveau schéma national d'accueil

Le projet de loi sur l'asile prévoit qu'un schéma national d'accueil, arrêté par le ministre en charge de l'asile après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales, fixera la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national incluant les places CADA et les places d'urgence. Sur cette base, le préfet de région établira à son tour un schéma régional. Les schémas régionaux doivent traiter non seulement de la répartition des lieux d'hébergement mais aussi des conditions d'accès aux services administratifs et aux dispositifs d'accompagnement qui participent de l'accès effectif à la procédure d'asile.

Les décisions concernant le lieu d'hébergement (admission, sortie, changement) sont prises par l'OFII, au sein d'un guichet unique incluant les services préfectoraux. L'OFII est chargé de procéder dans un délai raisonnable à une évaluation de la vulnérabilité afin de déterminer le cas échéant ses besoins en matière d'accueil. Ces besoins sont également pris en compte s'ils apparaissent à une étape ultérieure de la demande d'asile. Les agents de l'OFII qui évaluent la vulnérabilité doivent être formés en ce sens. L'évaluation de la vulnérabilité du demandeur doit nécessairement comporter un entretien personnel avec ce dernier.

L'OFII propose un hébergement au sein du dispositif national d'accueil qui inclura les CADA et les dispositifs d'urgence, après examen des besoins du demandeur, de sa situation, et des capacités disponibles.

Les lieux d'hébergement accueillent tous les demandeurs d'asile (y compris en procédure accélérée) pendant la durée de leur procédure ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État dans le cadre du règlement Dublin (les demandeurs sous procédure Dublin ne peuvent cependant pas être accueillis en CADA).

Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être subordonné à l'acceptation par le demandeur de l'hébergement proposé.

Des demandeurs d'asile sans solution d'hébergement

Quelques régions ont connu une importante hausse du nombre de demandeurs d'asile, entraînant ainsi d'importantes difficultés du point de vue de l'hébergement. Dans certaines grandes villes, l'incapacité des pouvoirs publics à proposer des conditions d'accueil a entraîné l'établissement de campements temporaires accueillant des étrangers en situation irrégulière mais aussi parfois une majorité de personnes relevant de l'asile et ayant formulé une demande en ce sens.

A Bordeaux, alors que la demande d'asile a augmenté de 16,2% en 2014 dans le département de la Gironde[213], des demandeurs d'asile sahraouis se sont installés pendant plusieurs mois le long d'un quai de la Garonne. Lors d'une intervention des services de la préfecture au mois de février 2015, afin de prévenir les possibles inondations dues aux marées du mois de mars et de proposer une orientation vers l'hôtel, 52 personnes munies d'un récépissé de demande d'asile ont été recensées[214]. Quelques jours plus tard, la préfecture a de nouveau mené une opération de mise à l'abri pour 61 personnes. Le préfet indiquait alors dans un communiqué que *« ces personnes sont en majorité des demandeurs d'asile sahraouis qui ont déposé une demande d'asile à la préfecture »*[215] tout en précisant que plusieurs d'entre eux relevaient du règlement Dublin (qui ne dispense pas l'État de proposer des conditions d'accueil[216]). A Paris, plusieurs centaines de demandeurs d'asile majoritairement soudanais et érythréens se sont installés depuis l'été 2014 sous

213 – Voir Annexe 10, Evolution de la demande d'asile par département de résidence.
214 – Sud Ouest, « Quai Deschamps, la colère des migrants sahraouis déborde », 27 février 2015.
215 – Préfet de la Gironde, « Risque d'inondation et de submersion : mise à l'abri des personnes installées sur la rive droit de la Garonne », Communiqué de presse, 19 mars 2015
216 – Dans l'attente du transfert, les demandeurs sous procédure « Dublin » sont normalement éligibles à l'allocation temporaire d'attente. Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013,*** p. 108

le métro aérien dans le nord de la ville[217]. L'OFPRA s'est déplacé dans ce campement pour informer les personnes sur la procédure d'asile. Une telle démarche avait déjà été entreprise en avril 2014, en lien avec l'OFII et la préfecture, dans une configuration proche du « guichet unique » envisagé dans le cadre de la réforme de l'asile, pour proposer des conditions d'accueil à 165 Syriens dormant dans un square de Saint Ouen (Seine Saint Denis)[218]. Ces situations, citées à titre d'exemple mais qui se retrouvent dans plusieurs autres villes à une moindre échelle, illustrent la réalité de l'accueil des demandeurs d'asile qui, parfois, ne trouvent place ni en CADA ni dans les dispositifs d'urgence dédiés et sont donc en errance ou accueillis dans les dispositifs de droit commun (« 115 »).

Calais, une meilleure prise en compte de la demande d'asile

Depuis plusieurs années, des migrants souhaitant rejoindre le Royaume-Uni se retrouvent en errance dans la ville de Calais et la région du Calaisis. Au cours de l'année 2014, jusqu'à 2 000 personnes étaient présentes dans l'attente d'un passage. Des raisons très diverses poussent ces personnes à choisir cette destination : pratique de la langue anglaise, présence de membres de la communauté nationale, voire de la famille, déjà installés, accès plus facile à un travail (car moins de contrôle du travail illégal), plus grande liberté de circulation (moins de contrôles d'identité), mais aussi pression des passeurs qui incitent à poursuivre le parcours, ou encore volonté d'aller au bout du parcours migratoire imaginé au départ, etc.

Une grande part de ces étrangers en transit sont originaires de pays en proie à des conflits (Irak, Syrie, Erythrée, Soudan, Somalie…), ou fuient des persécutions. A ce titre, ils sont en quête de

217 – TV5 Monde, ***Paris, la dure réalité des réfugiés de la Chapelle***, 8 février 2015. Disponible sur : http://information.tv5monde.com/info/paris-la-dure-realite-des-refugies-de-la-chapelle-14801 (dernière visite le 20 avril 2015)
218 – La Croix, ***Un dispositif d'urgence pour les Syriens de Saint Ouen***, 27 avril 2014. Disponible sur : http://www.la-croix.com/Actualite/France/Un-dispositif-d-urgence-pour-les-Syriens-de-Saint-Ouen-2014-04-27-1142095 (dernière visite le 22 avril 2015)

protection et leur situation relève généralement du droit d'asile (statut de réfugié ou protection subsidiaire). Pourtant, très peu de demandes d'asile étaient formulées chaque année à Calais.

Plusieurs mesures ont donc été prises par les pouvoirs publics pour faciliter l'accès à la procédure d'asile. Un arrêté du 25 septembre 2014[219] instituant une dérogation à la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a permis le dépôt des demandes à la sous-préfecture de Calais. L'OFPRA a organisé des missions à Calais en juin 2014 et avril 2015, et s'est engagé à instruire de manière accélérée les demandes d'asile déposées dans ce cadre.

Entre juillet et décembre 2014, 437 demandes ont été enregistrées alors que seulement 123 premières demandes (hors mineurs) avaient été déposées sur l'ensemble de l'année 2013 dans le département du Pas de Calais. Les principaux pays d'origine étaient le Soudan (84%) et l'Erythrée (7,5%)[220]. Les demandes ont été traitées dans un délai moyen d'un mois et demi, et le taux d'accord à l'OFPRA sur ces demandes est de 42%[221]. L'ouverture d'un centre d'accueil de jour en avril 2015, avec un guichet consacré à l'information sur la demande d'asile, devrait permettre de poursuivre cette prise en compte des besoins de protection.

Encourager les migrants à demander l'asile, c'est aussi leur proposer les conditions d'accueil liées à ce statut afin qu'ils voient rapidement en quoi la demande d'asile peut améliorer leur situation. Jusqu'ici, les demandeurs d'asile du Calaisis étaient soumis aux limites constatées au niveau national dans un contexte de saturation des dispositifs d'accueil. Suite à une plainte déposée auprès de la Commission européenne en 2011 au nom de trois demandeurs d'asile présents à Calais, pour non respect des normes concernant l'accueil des demandeurs d'asile, une procédure d'in-

219 –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.
220 – Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), Rapport d'activité 2014, p. 29
221 – OFPRA, ***La demande d'asile à Calais,*** Journées portes ouvertes du 18 avril 2015

fraction a été ouverte et une mise en demeure a été adressée à la France en novembre 2013[222] (une instruction est en cours et pourrait aboutir à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne). Pour apporter des réponses à cette problématique de l'accueil des demandeurs d'asile à Calais, un amendement au projet de loi de finances 2015 déposé par le ministre de l'Intérieur a été adopté afin de financer 500 places d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile du Calaisis. Dès le début de l'année 2015, une soixantaine de demandeurs d'asile ont été accueillis dans un centre dédié à Pouilly-en-Auxois (Côte d'Or) dans le cadre d'une « opération ponctuelle de désengorgement de Calais »[223]. L'accueil des demandeurs demeure cependant un enjeu majeur, de nombreux demandeurs d'asile se trouvant toujours dans les lieux de squat sans accès à des dispositifs adaptés.

Les efforts entrepris à l'échelle nationale pour une meilleure information et une facilitation de la démarche d'asile tant du point de vue des délais que des conditions d'accueil permettent d'apporter une réponse à des migrants dont l'objectif de traverser la Manche est souvent un choix par défaut[224]. Ils ne suffiront cependant pas pour modifier en profondeur une situation qui exige des réponses européennes en matière de protection, notamment par l'amélioration de la mise en œuvre du règlement Dublin III sur la base des dispositions existantes[225].

222 –Commission européenne, Infraction n°2013/2041. Suivi disponible sur : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_france_en.htm (dernière visite le 21 avril 2015)

223 –Anne Frackowiak-Jacobs, sous préfète de Beaune, citée dans France 3, « 60 demandeurs d'asile de Calais vont être accueillis en Côte d'Or », 14 janvier 2015. Disponible sur : http://france3-regions.francetvinfo.fr/nord-pas-de-calais/2015/01/14/60-demandeurs-d-asile-de-calais-vont-etre-accueillis-en-cote-d-or-632742.html (dernière visite le 21 avril 2015).

224 – Secours catholique, ***Paroles d'exilés à Calais***, avril 2015. Disponible sur : http://www.secours-catholique.org/IMG/pdf/rapport_calaisbd.pdf (dernière visite le 21 avril 2015).

225 – A ce sujet, voir Journal de Forum réfugiés-Cosi, « Calais et la protection européenne des demandeurs d'asile », Décembre 2014. Disponible sur : http://www.forumrefugies.org/content/download/2405/19608/version/2/file/01-J-61-DEC-2013-FR-HD-2.pdf (dernière visite le 21 avril 2015).

L'accueil des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile

Un seul centre dédié en France à l'accueil des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile, le CAOMIDA (Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile), était financé par l'État depuis 1999 pour accueillir des mineurs de toute la France en cours de procédure. Ce financement n'a pas été renouvelé en 2015 et il n'existe donc plus de centre spécialisé piloté par l'État[226]. L'ensemble des mineurs isolés sont donc accueillis dans les mêmes conditions, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, dans le cadre de la protection de l'enfance de droit commun sous la compétence des départements et dans les conditions définies par la circulaire du 31 mai 2013[227].

Ce texte réglementaire, qui illustre une prise en compte au niveau national de cette problématique et vise à harmoniser le parcours de prise en charge des jeunes étrangers sur l'ensemble du territoire métropolitain[228], a encore fait l'objet de nombreux débats.

Plusieurs rapports faisant état de la mise en œuvre de ce texte ont notamment souligné l'absence de modifications des pratiques pour déterminer l'âge dans de nombreux départements où le recours aux examens médicaux continue à primer, en contradiction avec la circulaire. Le ministère de la Justice, dans un rapport d'activité publié en juillet 2014 faisait état d'une *« grande disparité dans la durée et les modalités d'évaluation de la minorité et de l'isolement du mineur avec un recours plus ou moins important à l'expertise osseuse »*[229].

226 – Le CAOMIDA devient CAOMI et accueille des mineurs isolés étrangers – pas nécessairement demandeurs d'asile – placés auprès du Conseil général du Val de Marne. Certains Conseils départementaux ont mis en place des dispositifs dédiés aux mineurs isolés demandeurs d'asile (Paris, Rhône, Côte d'Armor etc.) mais ils n'accueillent que des jeunes du département.

227 – Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C, Bulletin officiel du Ministère de la Justice n°2013-06 du 28 juin 2013

228 – Voir à ce sujet Forum réfugiés-Cosi, ***L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013,*** p. 172

229 – Ministère de la Justice, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ***Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers***, juillet 2014, p. 4 http://infomie.net/IMG/pdf/rapport_d_activite_dispositif_mie_-dpjj.pdf (dernière visite le 22 avril 2015)

Dans une décision d'août 2014 portant sur la situation des mineurs isolés étrangers (MIE) à Paris[230] et abordant la question de l'évaluation de la minorité, le Défenseur des droits recommandait d'améliorer le processus de prise de décision sur la minorité, l'appréciation des actes d'état civil dans le cadre de l'évaluation sociale, l'appréciation du caractère d'isolement, et plus généralement la qualité du processus d'évaluation qui devrait comporter un double regard par des *« évaluateurs de profils professionnels différents »*[231]. Il rappelait également à cette occasion que *« l'examen d'âge chronologique ne doit intervenir qu'en ultime recours après l'expertise documentaire et en cas de doute persistant »*[232], et qu'à ce titre les pratiques devraient évoluer vers une diminution de ces examens. Enfin, un rapport de plusieurs services d'inspection (administration, services judiciaires, affaires sociales) rendu public en novembre 2014 relève des *« pratiques très différentes qui nuisent à la qualité d'ensemble du dispositif et à l'égalité de traitement entre les jeunes »*[233] concernant l'évaluation sociale. Il met en lumière des pratiques d'entretien très différentes (nombre d'entretiens, recours à l'interprétariat, qualification des évaluateurs etc.). Il rappelle que les expertises médicales doivent avoir un *« caractère résiduel et subsidiaire »* et ne doivent être utilisées que pour les *« cas où l'évaluation sociale et les investigations documentaires n'ont pas permis d'établir la minorité du jeune isolé étranger »*[234].

Ces rapports mettent tous en avant une application incomplète des dispositions de la circulaire concernant l'évaluation de l'âge, dont la responsabilité peut être partagée entre les conseils départementaux chargés de mener cette évaluation, les parquets qui sont au cœur du parcours de prise en charge, et le ministère de la Justice dont l'une des missions est d'harmoniser les pratiques en matière d'évaluation à travers la cellule nationale consacrée aux MIE.

---

230 – Un nouveau dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers à Paris a été voté le 13 avril 2015 par le Conseil de Paris, prenant en partie en compte les observations formulées par le Défenseur des droits.
231 – Défenseur des droits, Décision MDE-2014-127, p.11. Disponible sur : http://infomie.net/IMG/pdf/defenseur_des_droits_-_decision_mde-2014-127.pdf (dernière visite le 22 avril 2015).
232 – ***Id.*** p. 13
233 – Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, ***L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013***, Juillet 2014, p. 52. Disponible sur : http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_MIE.pdf (dernière visite le 22 avril 2015).
234 – ***Id.*** p. 67

La circulaire du 31 mai 2013 met également en place, en plus d'un nouveau protocole de détermination de l'âge, un mécanisme de répartition des mineurs admis à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dans l'ensemble des départements. Cet aspect était contesté par certains Conseils départementaux pour qui la répartition avait pour conséquence d'entraîner un accueil plus conséquent de MIE au sein de leurs services. Dix d'entre eux avaient intenté un recours devant le Conseil d'État pour faire annuler la circulaire. Dans une décision du 30 janvier 2015[235], la Haute juridiction administrative a censuré partiellement le texte en annulant les dispositions portant sur la répartition nationale fondée sur un critère démographique (les départements doivent accueillir la même proportion de MIE pris en charge au niveau national que de jeunes de moins de 19 ans sur leur territoire). Il a été jugé que le gouvernement ne pouvait pas, par voie de circulaire, ajouter un critère à la loi : celle-ci laisse le choix du lieu de placement avec pour seul impératif de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant[236]. Afin de maintenir en partie le mécanisme en vigueur et dans l'attente d'une éventuelle modification législative, le ministère de la Justice a adressé un courrier aux magistrats leur indiquant que ce n'est que si *« l'intérêt supérieur de l'enfant commande qu'il soit confié à un autre département »* que ce placement doit se faire en lien avec la cellule nationale qui garde pour base le critère démographique pour recommander un département de destination[237]. Le dispositif ne devrait donc pas être fondamentalement bouleversé par la décision du Conseil d'État, même si la fragilité du cadre légal désormais en vigueur pourrait laisser davantage place aux pratiques locales divergentes des magistrats. Au 31 octobre 2014, le ministère de la Justice avait eu connaissance de l'admission à l'ASE de 335 mineurs isolés étrangers par mois en France soit 6 395 depuis le 1er juin 2013[238].

235 – CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, N° 371415, 371730, 373356
236 – Code civil, art. L. 375-1
237 – Ministère de la Justice, ***Modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers suite à la décision du Conseil d'Etat du 30 janvier 2015 portant sur la légalité de la circulaire du 31 mai 2013 (…),*** 17 février 2015. Disponible sur : http://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_2015-02-17.pdf (dernière visite le 22 avril 2015).
238 – Ministère de la Justice, Cellule MIE, Effectif cible et places occupées au 31/10/14

3 • L'instruction des demandes d'asile

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit

En 2014, le taux global de protection (OFPRA + CNDA)[239] a une nouvelle fois progressé. Il se situe à 28% contre 24,5% en 2013. Au total, 14 589 décisions de protection ont été prises en 2014[240], dont 8 763 (60,4%) par l'OFPRA[241] et 5 826 par la CNDA[242].

Les nationalités ayant reçu le plus de décisions positives – en valeur absolue – en 2014 sont la Syrie (qui passe du 4ème au premier rang), la Russie, le Sri Lanka, la République démocratique du Congo (RDC), et la Guinée.

Nombre de décisions positives par pays (top 10)

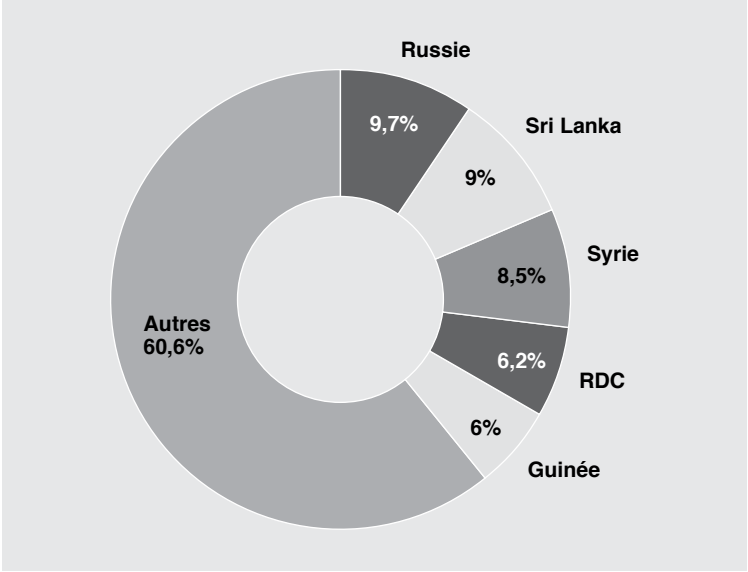
Pays	Nombre total d'accords	dont% PS
Syrie	1 467	36%
Russie	1 199	11,2%
Sri Lanka	1 058	6%
RDC	751	9,7%
Guinée	751	11,6%
Afghanistan	708	57,1%
Albanie	663	82,6%
Kosovo	617	42,1%
Chine	616	1,5%
Bangladesh	598	6%

Source : OFPRA

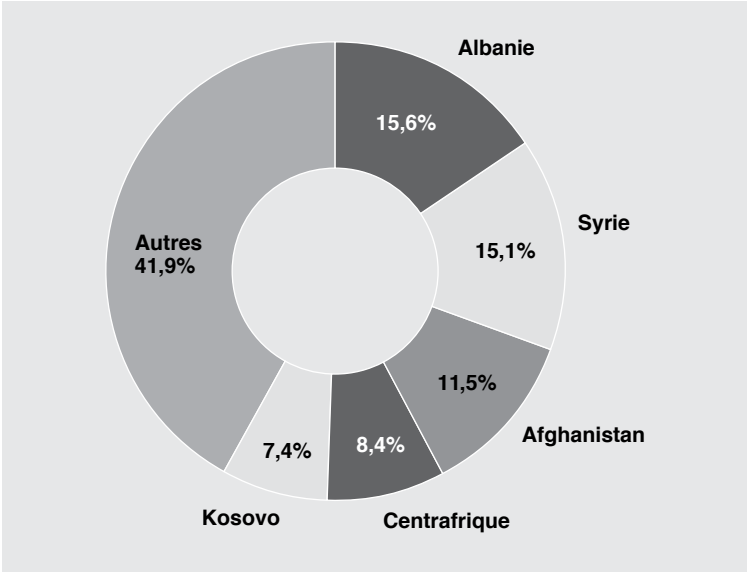
239 – Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accord (OFPRA + annulations CNDA) sur une année (14 512) à un nombre de décisions OFPRA sur cette même année (69 255). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.
240 – Statuts de réfugiés et bénéfices de la protection subsidiaire, hors mineurs accompagnants.
241 – L'ensemble des données statistiques concernant les demandes d'asile et les décisions OFPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe.
242 – Chiffres issues du Rapport d'activité 2014 de la CNDA, publié le 3 mai 2015, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPRA.

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont la Russie (9,7% du total des statuts accordés en première instance et en appel), le Sri Lanka (9%), la Syrie (8,5%), la RDC (6,2%), et la Guinée (6%). Concernant la protection subsidiaire (PS), les principales nationalités sont l'Albanie (15,6% du total des PS), la Syrie (15,1%), l'Afghanistan (11,5%), la Centrafrique (8,4%) et le Kosovo (7,4%).

Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2014 (OFPRA + CNDA)



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2014 (OFPRA + CNDA)



Au 31 décembre 2014, on estime que 193 552 personnes étaient sous la protection de l'OFPRA, dont 173 968 réfugiés, 18 296 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 288 apatrides[243]. Les principaux continents représentés sont l'Asie (37,8%) et l'Afrique (30,5%).

Une augmentation notable du taux d'accord en première instance

L'OFPRA a rendu 52 053 décisions (hors mineurs accompagnants), ce qui constitue une augmentation importante par rapport à 2013 (+10,8%). Le nombre de décisions positives (8 763) est lui aussi en forte hausse (+47%). Cela se traduit par un taux d'accord à

243 – L'OFPRA précise dans son rapport annuel 2014 que « *ces chiffres correspondent à 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* ».

l'OFPRA de 16,9%, soit 4 points de plus qu'en 2013 (12,8%). Le taux d'accord concernant les premières demandes s'élève à 18,5%. Les décisions ont concerné 19 033 femmes (contre 16 431 en 2013), et le taux d'accord OFPRA pour les femmes est de 21,6%.

Décisions OFPRA 2013-2014*

		2013	2014	Évolution 2013-2014
Décisions		46 684	52 053	+ 10,8%
Accords	**Nombre**	5 978	8 763	+47%
	Taux	12,8%	16,9%	+4,1 pts

Sources : OFPRA, ministère de l'Intérieur
* Hors mineurs accompagnants

Les taux d'accords les plus élevés en première instance concernent les ressortissants de Syrie, de Centrafrique et d'Irak pour lesquels 93 à 96% des demandes ont reçu une réponse positive.

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

Pays	Taux d'accord OFPRA
Syrie	95,7%
Centrafrique	95,5%
Irak	93,4%
Afghanistan	81,5%
Sénégal	30%
Guinée	23,8%
Chine	23,6%
Sri Lanka	23%
Mali	17,4%
Russie	16,6%

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

Pour instruire les demandes d'asile au plus près des problématiques territoriales, l'OFPRA a procédé à plusieurs « missions foraines » en 2014. Cette démarche consiste en un déplacement des officiers de protection pour effectuer des entretiens dans des lieux divers, hors des locaux de l'OFPRA situés à Fontenay-sous-Bois en région parisienne (Val-de-Marne). Trois missions ont été effectuées à Grenoble, Lyon et Strasbourg permettant d'auditionner 923 demandeurs d'asile, dix dans les départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, Mayotte) et trois à l'étranger (Egypte, Jordanie, Liban) dans le cadre des programmes spécifiques d'accueil de réfugiés syriens[244].

Une évaluation de la qualité des décisions de l'OFPRA a été menée par le HCR entre janvier et mai 2014. Les résultats font apparaître une appréciation positive dans une proportion comprise entre 75% et 85% « *pour la plupart des critères importants susceptibles d'avoir une influence sur le bien-fondé de la décision* » [245]. Sur les autres dossiers, le HCR relève des entretiens insuffisamment concluants faute de questions complémentaires lorsque les propos du demandeur le justifient, des analyses incomplètes de la demande qui n'identifient pas la totalité des éléments pertinents en fait et en droit, une insuffisante prise en compte des éléments de preuve versés par le demandeur, des décisions excessivement synthétiques et une tendance à se focaliser sur l'établissement des faits de persécution du passé au détriment d'un regard prospectif.

244 – Sur ces programmes, voir ***infra*** Partie 4
245 – OFPRA, ***Contrôle qualité***, septembre 2014. Disponible sur : http://195.46.218.72/documents/Rapport_du_1er_controle_qualite_2014-09-17.pdf (dernière visite le 15 mai 2015).

Réforme de l'asile : des garanties procédurales renforcées à l'OFPRA

Le projet de loi sur l'asile adopté en première lecture en décembre 2014[246] détaille les étapes et modalités de l'instruction (prise en compte de la situation à la date de la décision, examen par l'OFPRA de la possibilité de revendiquer la protection d'un autre pays dont on peut revendiquer la nationalité, pas d'obligation de fournir des éléments de preuve si les déclarations sont cohérentes et crédibles etc.) et les conditions d'octroi de l'asile (reprenant les dispositions de la directive Qualification déjà consacrées par la jurisprudence pour l'essentiel).

Pour l'octroi de la protection subsidiaire, la notion de « violence généralisée » est remplacée par la notion de « violence aveugle ». Il peut être mis fin à la protection subsidiaire en cas de changement suffisamment « significatif et durable » (qui remplace la notion de « suffisamment profond »).

Toutes les décisions négatives de l'OFPRA (celles de rejet, mais aussi celles de clôture ou d'irrecevabilité) doivent être motivées et, en outre, doivent indiquer les voies et délais de recours.

L'OFPRA a la possibilité de statuer en priorité sur les demandes présentées par des *« personnes vulnérables identifiées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil »* ou *« nécessitant des modalités particulières d'examen, notamment lorsqu'il s'agit de mineurs non accompagnés »*.

Il peut aussi décider de ne pas statuer en procédure accélérée au regard des garanties procédurales particulières nécessaires pour le demandeur (sont cités en exemple les victimes de violences graves ou les mineurs).

L'Office peut demander à la personne sollicitant l'asile de se soumettre à un examen médical mais le refus de la personne ne fait pas obstacle à ce que l'Office statue sur sa demande.

L'obligation de convoquer le demandeur à un entretien est renforcée puisqu'il ne peut y être dérogé que si l'Office s'apprête à prendre une décision positive ou si des raisons médicales empêchent de procéder à l'entretien. Cette obligation ne s'applique pas aux demandes de réexamen qui peuvent être déclarées irrecevables en l'absence d'éléments

246 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

nouveaux, sans entretien. Chaque demandeur est entendu individuellement, hors de la présence des membres de sa famille. Un demandeur mineur peut également être entendu seul si l'OFPRA pense qu'il a pu subir des persécutions dont les autres membres de la famille n'auraient pas connaissance.

Lors de l'entretien, le demandeur peut être assisté d'un avocat ou d'un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, des droits de l'homme, des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle. Ces tiers peuvent prendre des notes pendant l'entretien, mais ne peuvent intervenir qu'à la fin de l'entretien en formulant des observations.

L'entretien *« fait l'objet d'une transcription »*, versée au dossier de l'intéressé. Cette transcription est communiquée à l'intéressé, ou à son avocat ou au représentant de l'association, avant qu'une décision soit prise sur la demande. La transcription de l'entretien devra contenir les observations du tiers ou de l'avocat. Lorsque l'entretien a fait l'objet d'une transcription et d'un enregistrement sonore, le demandeur ne peut avoir accès à cet enregistrement – auprès de l'OFPRA ou de la CNDA - qu'après notification de la décision négative de l'office et pour les besoins de l'exercice d'un recours.

Pour une demande de réexamen, l'OFPRA détermine lors d'un examen préliminaire s'il y a bien des éléments nouveaux (sans nécessairement procéder à un entretien), mais il apprécie également si *« ces faits ou éléments nouveaux augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection »*. Si ce n'est pas le cas l'OFPRA peut prendre une décision d'irrecevabilité. 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 dans plusieurs hypothèses (si le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile, s'il refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, s'il n'a pas introduit sa demande dans les délais impartis, s'il est injoignable). 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).

Un taux d'accord en légère hausse en appel

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA est de 86,8%, soit 1,2 points de plus qu'en 2013. La CNDA a rendu 39 162 décisions en 2014 (soit 1,6% de plus qu'en 2013) et a reçu 37 345 recours (soit 7,5% de plus qu'en 2013)[247]. Pour la quatrième année consécutive, la CNDA a donc rendu plus de décisions qu'elle n'a reçu de recours.

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2004-2014

	Nb de recours	Nb de décisions	Nb d'accords CNDA
2004	51 707	39 160	4 934
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
Évolution 2013-2014	**+7,5%**	**+1,6%**	**+6,9%**

Sources : OFPRA, CNDA

La CNDA a rendu 5 826 décisions d'octroi d'une protection internationale (dont 4 245 statuts de réfugié et 1 581 protections subsidiaires), soit 14,9% de l'ensemble des décisions (14,1%

247 – L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du Rapport d'activité 2014 de la CNDA.

en 2013). Pour 386 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[248]. Au total, 6 212 annulations des décisions de l'OFPRA ont ainsi été prononcées, ce qui représente un taux d'annulation de 15,9% (contre 14,7% en 2013 et 15,2% en 2012).

Concernant les décisions statuant au fond, c'est-à-dire hors irrecevabilités, désistements et non-lieux, leur nombre est de 37 486. Rapporté à ces décisions, le taux de protection est de 15,5% (15% en 2013) – un taux inférieur à celui de l'OFPRA, contrairement aux années précédentes - et le taux d'annulation incluant les renvois vers l'OFPRA sans octroi de protection s'élève à 16,6% (15,7% en 2013). Pour les seules décisions collégiales, le taux de protection est de 19% (18,1% en 2013) et le taux d'annulation de 20,2% (19% en 2013).

Décisions CNDA 2014*

<table>
<tr><th></th><th>Nombre de décisions</th><th>Protections internationales</th><th>Taux de protection</th><th>Annulations avec renvois OFPRA</th><th>TOTAL Annulations (protections + annulations avec renvois)</th><th colspan="2">Taux d'annulation</th></tr>
<tr><th></th><th></th><th></th><th></th><th></th><th></th><th>2013</th><th>2014</th></tr>
<tr><td>Toutes décisions</td><td>39 162</td><td rowspan="3">5 826</td><td>14,9%</td><td rowspan="3">386</td><td rowspan="3">6 212</td><td>14,7%</td><td>15,9%</td></tr>
<tr><td>Décisions statuant au fond</td><td>37 486</td><td>15,5%</td><td>15,7%</td><td>16,6%</td></tr>
<tr><td>Décisions collégiales</td><td>30 734</td><td>19%</td><td>19%</td><td>20,2%</td></tr>
</table>

Source : CNDA
* Hors mineurs accompagnants

Concernant la défense des requérants, le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 25 825 demandes, soit une hausse de 13,9% par rapport à 2013. L'aide a été accordée dans 88,8% des cas, un taux en hausse par rapport à 2013 (80%).

248 – CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A.

Les taux de protection les plus élevés en appel concernent les ressortissants d'Afghanistan, de Somalie et d'Erythrée. Un taux d'accord élevé est constaté pour plusieurs pays figurant dans le top 10 du nombre de décisions prises (Russie, Kosovo, Albanie, Sri Lanka, Guinée).

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

Pays	Taux d'accord CNDA
Afghanistan	77,5%
Somalie	50,5%
Erythrée	42,9%
Sri Lanka	35,1%
Russie	31%
Guinée	23,5%
Soudan	35,2%
Tchad	18,1%
Kosovo	17,5%
Albanie	16,6%
Côte d'Ivoire	15,8%

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

717 requérants ont introduits des recours devant le Conseil d'État, et 10 de ces recours ont été introduits par l'OFPRA. Au total, 727 pourvois ont donc été formés en 2014 (737 en 2013). Le Conseil d'État, après admission du recours, s'est prononcé sur 45 pourvois (56 en 2013) et a censuré 30 décisions de la CNDA.

Des protections subsidiaires plus nombreuses

Le bénéfice d'une protection subsidiaire a été plus accordé en 2014 qu'en 2013 (3 521 soit une hausse de 43% par rapport à 2013). Ceci s'explique notamment par l'exil de civils syriens, centrafricains et irakiens en raison de conflits généralisés. La hausse est constatée tant au niveau de l'OFPRA que de la CNDA. La part des protections subsidiaires dans les accords est stable à l'OFPRA (22,1% en 2014 contre 22,6% en 2013) mais en augmentation à la CNDA (27,1% en 2014 contre 24,6% en 2013). Sur l'ensemble des décisions de première instance et d'appel, la protection subsidiaire représente 24,1% des accords (23,6% en 2013). Le statut de réfugié demeure donc très majoritairement accordé aux personnes en besoin de protection (75,9% des accords), contrairement à la situation constatée dans l'Union européenne où ce statut ne concerne que 55% des accords[249].

La part des femmes dans les décisions octroyant la protection subsidiaire est en augmentation (50% en 2014, 44% en 2013).

Évolution de la protection subsidiaire 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2013-2014
Nombre PS	OFPRA	1 015	1 275	1 185	1 141	1 940	+70%
	CNDA	1 035	1 195	1 390	1 318	1 581	+20%
	OFPRA+CNDA	2 050	2 470	2 575	2 459	3 521	+43,2%
Part des PS dans les accords	OFPRA	19,9%	27,5%	27,2%	22,6%	22,1%	-0,5 pts
	CNDA	19,6%	19,5%	24,5%	24,6%	27,1%	+ 2,5 pts
	OFPRA+CNDA	19,8%	23%	25,7%	23,6%	24,1%	+ 0,5 pts

Source : OFPRA, CNDA

249 – Voir *supra* Chapitre 2. Partie 1

Les décisions concernant les procédures spécifiques

Pour les mineurs isolés étrangers, le taux d'accord en première instance connait une augmentation notable passant de 33,3% en 2013 à 41% en 2014[250], confirmant ainsi la prise en compte par l'OFPRA des besoins spécifiques de ce public. Ce taux a doublé par rapport 2012, où il était à 20%. Le taux d'accord global (OFPRA + CNDA) passe de 56,7% en 2013 à 64,1% en 2014. L'écart avec le taux global pour les adultes (28%) s'accroit par rapport aux années précédentes. Le nombre de protections (121) est cependant en baisse par rapport à l'année précédente (172), du fait d'une baisse continue de la demande ces dernières années[251]. Les statuts de réfugié représentent 61% des accords prononcés par l'OFPRA en 2014, comme en 2013.

Protection accordée aux MIE à l'OFPRA et à la CNDA, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Accords OFPRA	102	97	129	172	121
Taux OFPRA	20,9%	16,4%	20%	33,3%	41%
Taux global OFPRA + CNDA	38,5%	36,6%	38,4%	56,7%	64,1%

Source : OFPRA

En zone d'attente, l'OFPRA a rendu 1093 avis - ce qui représente 97% des demandes[252] (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 1,39 jour après le dépôt de la demande (1,33 jours en 2013). 313 personnes ont été admises au titre de l'asile, ce qui représente 28,9% des avis rendus par l'OFPRA, soit une hausse de près de 13 points par rapport à 2013. Le taux d'admission au titre de l'asile à la frontière est ainsi en hausse continue depuis 2008 (31,1% d'avis positifs cette année là). Les Syriens (au

250 – OFPRA, ***Rapport d'activité 2014***, p. 64.
251 – Sur la demande d'asile des mineurs isolés étrangers, voir ***infra*** Chapitre 3, Partie 1
252 – Sur la demande d'asile en zone d'attente, voir ***infra*** Chapitre 3, Partie 1

premier rang comme l'année précédente), les Centrafricains et les Erythréens sont les plus représentés parmi les personnes admises. Les mineurs isolés étrangers, à l'origine de 45 demandes d'asile, ont reçu un taux d'avis positif de 40% soit 17,6 points de plus que l'année précédente (22,4%).

Évolution des décisions à la frontière, 2010-2014

	Accords OFPRA	Taux OFPRA	Taux global OFPRA + CNDA
2010	102	20,9%	38,5%
2011	97	16,4%	36,6%
2012	129	20%	38,4%
2013	172	33,3%	56,7%
2014	121	41%	64,1%

Source : OFPRA

En rétention, les associations apportant une aide juridique et sociale aux personnes retenues[253] font état d'une trentaine de décisions positives sur l'ensemble de l'année 2014. En 2013, 25 personnes avaient obtenu une protection au titre de l'asile en rétention[254].

Pour les 16 pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2014, le taux d'accord à l'OFPRA en 2014 est de 8,5% soit 2,3 points de plus qu'en 2013 (6,2%)[255]. Le taux d'accord global atteint 17,1% et varie fortement selon les pays. Ces chiffrent démontrent qu'une demande provenant d'un pays d'origine sûr ne peut être *a priori* considérée comme infondée, les taux d'accord de certains pays (Serbie 31,3%, Sénégal 38,8%) étant même supérieur aux taux global moyen (28%).

253 – Cinq associations sont présentes en centre de rétention : Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte

254 – Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre Malte, ***Centres et locaux de rétention administrative,*** Rapport 2013. P. 16.

255 – L'OFPRA annonce dans son rapport un taux d'accord de 7,8% pour les pays d'origine sûrs. La différence entre ce taux et le taux concernant les pays présents sur la liste au 31 décembre 2014 doit tenir à la prise en compte d'une partie des décisions concernant les ressortissants d'Ukraine (retiré de la liste en mars 2014) ou du Kosovo (retiré de la liste en octobre 2014). Pour ce pays, le taux d'accord OFPRA est de 6,6% sur l'ensemble de l'année 2014 et le taux global de 17,2%.

Taux d'accords pour les pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2014

Pays	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA
Albanie	3 823	344	9,0%
Arménie	1 517	88	5,8%
Bénin	23	2	8,7%
Bosnie-Herzégovine	516	48	9,3%
Cap-Vert	8	0	0%
Géorgie	1 811	107	5,9%
Ghana	18	1	5,6%
Ile-Maurice	0	-	-
Inde	44	5	11,4%
Macédoine	0	-	-
Moldavie	22	2	9,1%
Mongolie	132	13	9,8%
Monténégro	150	6	4%
Sénégal	250	75	30%
Serbie	329	47	14,3%
Tanzanie	0	-	-
TOTAL	**8 643**	**738**	**8,5%**

Source : OFPRA, CNDA

Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
2052	325	15,8%	669	17,5%
1609	176	10,9%	264	17,4%
0	0		2	8,7%
284	29	10,2%	77	14,9%
0	-	-	0	0%
1183	112	9,5%	219	12,1%
13	2	15,5%	3	16,7%
4	0	0%	0	0%
16	7	43,8%	12	27,3%
0	-	-	-	-
20	3	15%	5	22,7%
86	6	7%	19	14,4%
82	3	3,7%	9	6%
139	22	15,8%	97	38,8%
213	56	26,3%	103	31,3%
1	0	0%	0	0%
5 702	**741**	**13%**	**1 479**	**17,1%**

L'OFPRA ayant pris 165 décisions en 2014 portant sur l'apatridie, dont 42 décisions positives. Le taux d'admission au statut d'apatride s'établit ainsi à 26%[256] (29,4% en 2013).

256 – OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, p. 70.

Des délais d'instruction qui se réduisent

Il n'existe pour l'instant pas d'indicateur fiable permettant de connaître le délai s'écoulant avant la phase d'instruction à l'OFPRA (formalités en préfecture pour l'introduction de la demande d'asile et l'autorisation de demeurer sur le territoire)[257]. La situation est très contrastée selon les préfectures, le délai allant de quelques jours à plusieurs mois. Le projet de réforme de la procédure d'asile, en cours de discussion au parlement, prévoit toutefois qu'une demande d'asile devra être enregistrée dans les 3 jours après la présentation du demandeur devant la préfecture, en conformité avec la directive Procédures[258]. La suppression de la domiciliation obligatoire devrait également contribuer à réduire le délai global de la demande d'asile.

Une fois que le dossier est transmis à l'OFPRA, le délai moyen de traitement par cette institution était de 203,5 jours en 2014[259]. Il était de 205 jours en 2013. Les procédures prioritaires ont été traitées dans un délai moyen de 73 jours, contre 55 en 2013[260]. Cette réduction globale n'a cependant pas permis d'atteindre les objectifs initiaux de 132 jours par dossier pour l'année 2014[261]. Ceci s'expliquerait notamment par l'accroissement du nombre de procédures prioritaires (ajout de pays sur la liste des pays d'origine sûrs) ainsi que du nombre de dossiers ayant fait l'objet d'opérations ciblées (Syriens, chrétiens d'Irak). Cependant, la tendance à la baisse va probablement se poursuivre en 2015 grâce au recrutement de 50 nouveaux officiers de protection depuis le 1er janvier 2015.

À la CNDA, la réduction des délais de traitement des dossiers constitue également une préoccupation majeure. Amorcée en 2009, cette réduction s'est confirmée en 2014 pour atteindre un « délai

257 – Pour un aperçu de la procédure d'asile en France, voir Annexe 4
258 – 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 (refonte), article 6. Cependant, ce délai peut être prolongé à six jours si la demande est présentée à une autorité morale ou à 10 jours si un nombre élevé de demandes simultanées le justifie.
259 – OFPRA, ***Rapport d'activité 2014***, p. 32
260 – Selon les termes de l'article R. 723-3, l'OFPRA doit normalement statuer dans un délai de 15 jours pour les procédures prioritaires.
261 – Projet de loi de finances 2014, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 10

prévisible moyen »[262] de 6 mois et 4 jours[263] soit 20 jours de moins qu'en 2013. L'objectif est d'atteindre 6 mois en 2015. Le délai moyen de traitement incluant OFPRA et CNDA est donc de près de 13 mois.

La réduction des délais de procédure globale à 9 mois dès 2017 constitue l'un des principaux objectifs de la réforme de l'asile[264]. En première instance, la directive Procédures[265] impose un délai de six mois qui devra être respecté à partir du 20 juillet 2018.

Réforme de l'asile : un enregistrement plus rapide de la demande d'asile

Le projet de loi sur l'asile adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014 prévoit plusieurs dispositions qui concernent l'accès à la procédure d'asile[266].

Tout d'abord, l'enregistrement de la demande d'asile devra avoir lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation. Ce délai peut être porté à six jours si le demandeur s'adresse à une autre autorité ou personne morale désignée par décret en Conseil d'État, et à dix jours lorsqu'un nombre élevé de demandeurs arrive simultanément.

Lorsque l'enregistrement de la demande a été effectué par la préfecture, le demandeur – excepté s'il relève de la procédure Dublin - se voit remettre une attestation de demande d'asile (qui remplace l'autorisation provisoire de séjour). Ce document permet de se maintenir sur le territoire français. Sa validité prend fin en cas

262 – 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 30 jours en 2014 contre 8 mois et 26 jours en 2013.
263 – CNDA, Rapport d'activité 2014, p. 11.
264 – Projet de loi sur l'asile, Dossier de presse, « Restaurer le droit d'asile », juillet 2014. p. 3
265 – 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 (refonte), article 31.3
266 – Projet de loi dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, sous réserve des modifications ultérieures apportées au cours du processus législatif.

de décision d'irrecevabilité, de clôture, de demande de 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. L'attestation de demande d'asile vaut autorisation provisoire de séjour. Elle est renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPRA et de la CNDA en cas de recours.

Les modalités d'accès à la procédure pour les mineurs non accompagnés, avec la nomination si nécessaire d'un administrateur ad hoc, sont consacrées dans la loi.

Un droit à la domiciliation (non requise pour l'enregistrement de la demande) auprès d'une association agréée est reconnu pour les demandeurs d'asile sans domicile stable pendant toute la durée d'instruction de leur demande. L'administration est tenue d'agréer au moins une association par département, dans des conditions définies par décret.

La réforme de l'asile en France va permettre de transposer en droit national certaines dispositions issues des directives européennes. La nouvelle loi va notamment autoriser la présence d'un tiers lors de l'entretien portant sur la demande d'asile à l'OFPRA, conformément à l'article 15.4 de la directive Procédures. Alors que la mise en œuvre de cette mesure fait l'objet de nombreux débats et interrogations, l'association Ulysse fait part de son expérience en Belgique[267] *où les demandeurs ont la possibilité depuis plusieurs années d'être accompagnés par une « personne de confiance » lors de leur audition devant l'instance d'asile.*

Douze ans d'expérience d'accompagnement par un tiers clinicien aux entretiens auprès de l'instance d'asile belge

par Pascale De Ridder, Psychologue clinicien,
Service de santé mentale Ulysse[268]*, Bruxelles (Belgique)*

Nous partageons au Service de santé mentale Ulysse, l'idée que *« la clinique de l'asile est une clinique du déplacement entremêlée à une multiplicité de ruptures (sociales, familiales,…) et à des effractions graves dont les effets sont particulièrement désorganisant pour le corps et le psychisme »*[269].

Nous pensons, dès lors, notre clinique comme une possibilité de reconstruction du lien social dans la relation transférentielle. Il s'agit d'offrir un cadre thérapeutique, permettant de reconstruire une identité subjective mise à mal et ce, en lien avec autrui. Pour ce faire, notre offre va au-delà du cadre « type » de la psychothérapie classique et l'accompagnement global, gratuit et mobile que nous proposons comprend la possibilité d'accompagner nos usagers dans leurs démarches juridico-administratives si le patient en fait la demande. Nous le faisons parce que

267 – Sur la pratique du droit d'asile en Belgique, voir ***supra*** Chapitre 2, partie 3
268 – En 2013, Forum réfugiés-Cosi a débuté un cycle de formation des agents de l'OFPRA sur l'accueil des récits de souffrance, dispensé en partenariat avec l'association belge Ulysse.
269 – Elise Pestre, ***La vie Psychique des réfugiés***, Editions Payot et Rivages, 2010.

nous estimons que cela a un sens thérapeutique. C'est avec cette éthique que nous les accompagnons, s'ils le souhaitent, en tant que « personne de confiance » lors de l'audition d'asile au Commissariat général pour les réfugiés et apatrides (CGRA), organe chargé de l'évaluation de la demande de protection en Belgique. En Belgique, depuis de nombreuses années, le demandeur d'asile peut être assisté par son conseil et désigner, s'il le souhaite, une personne de confiance pour l'accompagner lors de cette audition. Cette personne doit être un professionnel (tuteur, psychologue, assistant social,…). Tant l'avocat que la personne de confiance ne sont pas censés interférer dans le déroulement de l'audition. La parole leur est donnée en fin d'interview, la première pour souligner en quoi la situation de la personne s'inscrit dans les critères de la convention de Genève, et l'autre, pour ajouter ses éventuelles conclusions.

Analyse de l'audition[270]

D'une manière générale, nous avons constaté que notre seule présence de professionnel de la santé mentale pouvait modifier le déroulement de l'audition, être un frein à « l'indifférence » ambiante. D'un côté, la présence de l'avocat offre la « garantie » du respect des droits et de la loi et de l'autre côté, nous amenons la dimension d'humanité. Il ne s'agit pas seulement d'un dossier mais d'une histoire d'êtres humains en souffrance, des êtres parlant. En ce qui concerne nos patients, notre présence lors de l'interview peut avoir un effet stabilisateur qui inhibe la manifestation de culpabilité, de honte, le désir de punition. Car en étant-là, je me porte garant de la personne, de sa dignité et de son humanité.

A la recherche du « vrai »

L'audition est le moment-clé de la procédure d'asile. L'administration a l'ambition de découvrir le Vrai du Vrai par l'injonction, faite au candidat-réfugié, de dire toute la vérité, de fournir tous les documents, de faire « tout ce qui est possible pour », injonction à laquelle il ne peut se dérober sauf à risquer d'emblée une réponse négative. Soulignons le côté illusoire (illogique) d'une telle démarche et le

270 – Sur le sens et le hors-sens d'un accompagnement global de l'étranger traumatisé en exil, voir Emmanuel Declercq, « Quelques considérations psychanalytiques et phénoménologiques », 2011, Ulysse SSM.

paradoxe de l'injonction. Car il est bien connu que ce qui constitue l'essence de l'évènement traumatique, c'est justement le fait qu'il est non-assimilé, voire non-assimilable, par la personne, de sorte qu'il lui est impossible de l'expliciter de manière rationnelle et cohérente comme le souhaiterait l'agent traitant lors de l'interview. Le trauma troue le symbolique. Un temps de bordage de ce trou, de reconstruction et d'élaboration, propre à chacun, est nécessaire, avant de pouvoir partager (relater) ces évènements. Ce temps subjectif est incompatible avec la temporalité imposée par la procédure qui place le candidat réfugié dans l'injonction paradoxale suivante : s'il dit tout, il risque la décompensation ; s'il ne dit rien, il risque l'expulsion.

Monsieur T est originaire de Tchétchénie. Durant l'interview, quand il ne comprend pas une question, ou se rend compte que l'agent traitant n'est pas satisfait de la réponse imprécise qu'il fournit, ou qu'il répond à côté de ce qui lui est demandé, a tendance à répondre par des monosyllabes. La tension monte, le jeune agent traitant montre des signes d'impatience et Monsieur T finit par se taire et demander qu'on arrête là. Le thérapeute a alors explicité le caractère impossible de ce qui était sollicité. Sans cette intervention, il y a tout lieu de craindre que le fonctionnaire traitant n'ait de manière presque désespérée, forcé l'apparition de ce qu'il attendait comme indices, pouvant forcer sa conviction ou opté pour une déconstruction du discours peu élaboré de Monsieur T, afin d'en retirer toute crédibilité.

Il nous est arrivé souvent d'être témoins, lors de l'interview, d'une décompensation, pouvant aller de la crise de larmes incontrôlées à l'évanouissement. Ni le demandeur, ni le soignant qui l'accompagne, ni l'avocat, ni même l'interviewer, ne sortent indemnes d'une telle expérience. Il n'est pas rare que le patient ait besoin de jours, voire de semaines pour se remettre et retrouver un certain équilibre psychique.

Nous avons repéré 3 positions transférentielles que notre présence peut tempérer.

1. L'injonction à témoigner

Répondre à l'impératif de l'État peut mettre certains sous la modalité d'un surmoi tyrannique qui ordonne impérieusement de parler, ce qui risque de rappeler à la personne torturée, la relation vécue face aux bourreaux. C'est ainsi que certains sont tentés de répondre n'importe quoi ou ce qu'ils pensent recommandé de dire, ce que nous comprenons comme une forme de résistance contre le réveil de l'immémorable.

De plus, *« on perçoit comment le demandeur d'asile craint d'énoncer sa méconnaissance des éléments, fantasme qui s'assoit sur une certaine réalité juridique »* [271]. Nous constatons effectivement cette obligation dans laquelle ils se tiennent, de fournir une réponse même lorsque certaines questions sont non seulement ineptes mais viennent aborder de manière frontale et crue des souvenirs évocateurs de pertes douloureuses ou traumatiques provoquant des effets mortifères.

« A quelle heure votre mari est revenu après son arrestation par le FSB ?, combien de jours votre fils a-t-il été retenu par les militaires ?, combien de piqures deviez-vous faire par jour à votre mari après son arrestation?, quel était le nom de celui qui vous a violé en prison ?»

Nous pouvons, dans ces situations, recontextualiser sur le plan psychique leurs propos, attirer l'attention de l'officier de protection sur l'impossible à dire de certains évènements ou sur les symptômes cognitifs que nous avons repérés, afin de ramener de la subjectivité dans l'échange.

2. La soumission à l'Autre tout puissant

Le déroulement de l'interview fait que le candidat risque de se vivre comme entièrement soumis au bon vouloir d'un autre, investi de tous les pouvoirs, car tenant en main son destin. Un autre anonyme (l'intervieweur ne décline pas son identité, contrairement au candidat qui est convoqué à le faire d'emblée), un autre qui l'interroge, voire le harcèle, l'enjoint à répondre, à donner des détails, à se souvenir, un autre (parfois perçu comme) suspicieux, cherchant la faille dans le récit, dont la logique échappe, interprétant chaque hésitation, chaque contradiction apparente comme une volonté de cacher la vérité, ...

271 – Elise Pestre, *Op.cit.*

Cette situation peut renforcer chez des sujets ayant subi des violences, la position d'assujetti au bon vouloir d'un Autre tout puissant. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons décidé d'accompagner nos patients : soutenir leur subjectivité là où ils sont convoqués à être objets (d'investigation par l'interviewer) et, de notre place tierce, avoir un effet stabilisateur pour le sujet confronté à l'omnipotence perçue de l'Autre, tiers dans le face à face avec celui qui pourrait être vécu comme un tortionnaire par le torturé.

Notre présence est donc avant tout un soutien, un être-avec, qui permet parfois au patient de dire quelque chose de l'indicible. Nous pensons par exemple à cette femme originaire du Kosovo qui, pour la première fois de sa vie, a réussi, lors de son audition, à nommer le viol qu'elle a subi dans son pays. Nous pouvons émettre l'hypothèse que c'est la présence du thérapeute qui a rendu ceci possible, autorisant la personne à transmettre ce qu'elle avait déjà pu élaborer dans le cadre de la relation transférentielle.

3. Une position mélancolique

Le sujet traumatisé se vit dans un état de détresse, de dés-aide (l'Hilflosigheid de Freud) et en appelle à l'autre pour nommer ce qui le traverse.

S'il perçoit chez cet autre des affects de méfiance, voire de rejet, le sujet traumatisé risque de « coller » à l'image de déchet (position mélancolique). Ce processus psychique, qui est surtout inconscient, n'est pas sans risque pour l'issue de l'interview. Se sentant et se vivant comme un laissé pour compte aux yeux de l'Autre qui l'interroge, le sujet risque de se présenter et se vivre comme ne valant pas la peine et donc, de ne pas se défendre face à la méfiance perçue de l'autre. Le candidat abandonne, ne répond plus aux questions, n'est plus actif dans la présentation de sa demande. Notre présence en tant qu'être avec, est une défense contre ce désir de n'être rien. Elle permet également d'offrir à l'interviewer une autre interprétation que celle du mensonge et de la manipulation, une autre logique de compréhension des silences, incohérences, trous dans le récit,…

Face aux représentations[272]

Nous observons constamment l'existence d'*apriori* dans le psychisme des agents concernant la personne du demandeur d'asile (un supposé menteur, chercheur de bonne fortune dans notre Eldorado, une victime naïve des passeurs,…), traversés qu'ils sont par le discours politique ambiant à ce sujet.

Nous sommes également frappés par la dimension ethnocentrique qui infiltre leur écoute. Le C.G.R.A. se base sur sa représentation pour prendre une décision dans la demande d'asile. Autrement dit, la décision ne portera pas sur les faits même qu'invoque la personne mais sur un fantasme lié à une représentation caricaturale « du » réfugié en provenance de telle ou telle région.

Mademoiselle N, jeune femme de 20 ans, est restée seule rescapée du massacre de sa famille, abandonnée dans un monde plein de danger. A 13 ans, elle est enlevée, agressée au couteau, violée pendant plusieurs jours. Elle reste terrée dans un taudis de tôles, pendant 5 ans, dans le noir, préparant juste du thé et mangeant le pain que son compagnon ramenait, terrorisée car persuadée qu'à l'extérieur c'était la mort assurée. Jamais scolarisée, vivant dans un monde sans aucun repère spatio-temporels. Lors de l'interview, elle fut incapable de répondre aux questions de dates précises, de lieux. L'officier lui a alors demandé : « Est-ce que vous lisiez le journal, regardiez la télévision ? », incapable, comme européen, de comprendre une telle réalité, impensable donc fausse.

Lorsque nous accompagnons, nous pouvons énoncer quelques éléments du contexte culturel et cognitif de la personne (analphabétisme, vie cloitrée, interdictions faites aux femmes,…), ce qui corrige et invite l'interviewer à recadrer son jugement.

272 – Emmanuel Declercq, ***Op. cit.***

L'impact de l'audition sur la subjectivité de nos patients[273]

L'audition est un moment extrêmement angoissant pour tous et beaucoup présentent une recrudescence des symptômes anxieux dans les jours qui précèdent l'audition et après celle-ci. Les cauchemars s'intensifient, les sentiments dépressifs augmentent, chez les plus fragiles, les idéations paranoïdes sont exacerbées, d'autres demandent à être rassurés sur la confidentialité.

Il n'est pas rare que le patient soit submergé de sentiments de culpabilité, d'angoisse et de doute dans les jours et les semaines qui suivent l'interview. Il veut avant tout oublier ce qu'il a été contraint de raconter et de revivre. Dans l'après-coup, le doute, la culpabilité refont surface : a-t-il bien tout dit et comme il faut ? A-t-il été compris ? Le traducteur a-t-il bien traduit ? Nous sommes alors pris à témoin, comme si notre mémoire était moins défaillante, comme si nous étions en mesure de le rassurer. Avoir partagé ce moment nous permet, lors des entretiens psychologiques suivants, d'échanger sur une expérience subjective commune mais différenciée, utilisable comme matériel de travail car analysable.

Cela permet également, si cela s'avère indiqué, de relayer à l'avocat des oublis, des corrections, des plaintes sur le déroulement de l'audition (agressivité de l'agent-traitant, non prise en considération de l'état mental du candidat, problèmes avec l'interprète, etc.) qui pourront, si la collaboration avec l'avocat est fructueuse, être réutilisés dans la suite de la procédure.

273 – Emmanuel Declercq, ***Op. cit.***

Effets psychiques de la formulation des réponses de rejet

Nous constatons que les formulations qui nient le vécu de la personne (comme « *ceci est tout à fait improbable et laisse à penser que cette détention n'est pas le reflet de votre vécu* ») ont un effet de « retraumatisation » et provoquent parfois des déclenchements de stress post-traumatique ou des décompensations psychiques pouvant aller jusqu'à des épisodes délirants.

Quand on vit des évènements de grande violence, qu'on est soumis à l'arbitraire le plus total, il est impossible d'en rendre compte, de leur donner sens, surtout si ces évènements n'ont pas encore pu être psychiquement assimilés. La négation du vécu reproduit la violence initiale et provoque des troubles psychiques. La formulation juridique ne tient pas du tout compte des effets symboliques.

Effets de l'accompagnement sur la relation thérapeutique

Globalement, nous constatons des effets positifs sur l'issue juridique de la procédure des demandeurs que nous accompagnons, mais cela n'est pas sans poser certaines questions sur la relation thérapeutique.

Beaucoup de personnes ressentent cet accompagnement du côté de l'étayage de base, « holding » maternel (« *j'avais l'impression d'avoir ma mère à mes côtés* »).

Le thérapeute peut être mis en position soit « toute bonne » soit de toute-puissance, suite à cette intervention de barrage contre la violence. Le thérapeute sort du cadre thérapeutique et peut-être perçu comme celui qui peut tout régler, boucher tous les manques. Il est important de se dégager de cette place qui renforce la dissymétrie déjà présente dans toute relation d'aide et met le sujet dans une position de dépendance passive qui ne lui permet pas d'élaborer son vécu. Le

patient peut également devenir dépendant de l'institution et vouloir se faire accompagner dans toutes les démarches, ce qui non seulement est impossible mais risquerait d'être complètement aliénant.

Effets de l'accompagnement sur les thérapeutes

Au sein de l'équipe, cet accompagnement dans le déroulement de la procédure suscite régulièrement des discussions et des questions. Certains d'entre nous y vont « offensivement », d'autres « défensivement » et d'autres préfèrent s'en abstenir, ce qui entraîne des différences d'accompagnement institutionnel problématiques en termes d'équité. Ces accompagnements prennent du temps (une demi-journée) et ne sont pas sans effets sur chacun d'entre nous.

Nous pouvons repérer schématiquement deux grands types d'effets : d'une part, la révolte, la colère ou le découragement. L'administratif devenant hostile, « mauvais objet » à dénoncer, persécuteur, bourreau contre lequel le patient doit être protégé. D'autre part, la frustration, le sentiment d'être atteint par la violence déshumanisante surtout quand l'audition a clairement mis en scène la suspicion sur le vécu de notre patient et la négation de notre point de vue.

En conclusion, notre présence est donc avant tout un « être-avec », qui permet au patient de dire quelque chose de l'indicible grâce à notre présence (r)assurante en tant que tiers de confiance ou en autorisant la personne à énoncer ce qu'elle a déjà pu élaborer dans le cadre de la relation transférentielle.

Jurisprudence sur l'asile

L'année 2014 a été riche en actualités jurisprudentielles concernant le droit d'asile. Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État[274].

Nationalité

◗ Le Conseil d'État a estimé que la CNDA avait commis une erreur de droit en examinant les craintes de persécution de requérants nés en Arménie mais n'ayant pas la nationalité de ce pays, à l'égard des autorités de l'Abkhazie, leur lieu de résidence habituelle. La Cour aurait dû, avant d'accorder le statut de réfugié, chercher s'ils étaient éligibles à la nationalité géorgienne. Le Conseil d'État rappelle ainsi le caractère subsidiaire du critère de résidence habituelle[275].

◗ Dans le même sens, le Conseil d'État a censuré une décision de la CNDA qui n'avait pas vérifié si la demande de protection d'un Ossète du Sud pouvait être rattachée à la Géorgie. La législation géorgienne prévoit en effet l'octroi de plein droit de la nationalité à toute personne résidant de manière permanente depuis cinq années en Géorgie. Considérant que l'Ossétie du Sud fait partie du territoire géorgien, les Ossètes du Sud sont a priori également titulaires de la nationalité géorgienne. Ainsi, le Conseil d'État estime que la CNDA ne peut se contenter d'examiner les craintes d'un Ossète du Sud à l'égard de la seule République autoproclamée d'Ossétie du Sud, mais doit aussi vérifier s'il est ressortissant géorgien[276].

274 – Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de Recherche et de Documentation (CEREDOC) de la CNDA
275 – CE, 5 fév.2014, OFPRA c/ M.A, n°363069 C ; OFPRA c/ Mme A épouse A, n°363070 C et OFPRA c/ Mme S.veuve A, n°363071 C
276 – CE, 3 déc. 2014, OFPRA c/ B.A, n°363067 et n°363038

◗ Selon le Conseil d'État, la CNDA est compétente pour interpréter les dispositions d'une loi étrangère qui déterminent les règles d'attribution ou d'acquisition de la nationalité lorsqu'elle instruit un dossier de demande d'asile. Sous réserve de dénaturation, son appréciation est souveraine et il n'appartient pas au Conseil d'État de contrôler l'interprétation faite par la Cour. Le Conseil d'État estime toutefois que lorsque la question de la nationalité d'un demandeur soulève une difficulté sérieuse, la Cour est tenue de saisir la juridiction judiciaire, seule compétente pour trancher la question en vertu de l'article 29 du code civil, et de surseoir à statuer dans l'attente de sa décision[277].

Appartenance à un certain groupe social

◗ La Cour a reconnu le statut de réfugié à un requérant de nationalité ghanéenne qui craignait d'être persécuté par les autorités et ses compatriotes en cas de retour dans son pays d'origine du fait de son homosexualité. Outre les propos convaincants de l'intéressé quant aux circonstances dans lesquelles il a pris connaissance de son homosexualité, la Cour s'est appuyée sur un certain nombre de ressources documentaires publiques pour fonder sa décision. Ces sources font état de la recrudescence de l'homophobie au Ghana qui se manifeste par des actes de violence, des homicides, du chantage, des extorsions, des agressions et des enlèvements. Bien que cela soit sans incidence sur l'appréciation de la réalité des craintes de persécutions, la Cour rappelle aussi que l'homosexualité est pénalement répressible au Ghana. Le Code pénal prévoyant des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Ainsi, la Cour conclue qu'il est possible d'assimiler les personnes partageant une orientation sexuelle LGBTI[278] à un groupe social du fait du regard que portent sur ces personnes la société environnante et les institutions[279].

277 – CE, 26 mai 2014, M.G., n°344265 A et OFPRA c/ M.P. n°357433 C
278 – Lesbien, gay, bisexuel, transgenre ou intersexe
279 – CNDA, 4 nov.2014, M.S., n°13021072 C

Opinions religieuses et politiques imputées

◗ La CNDA a accordé une protection conventionnelle à un couple de Kosovars sur le motif d'opinions politiques et religieuses imputées. La Cour a en effet considéré que les craintes de persécutions en cas de retour au Kosovo étaient établies en raison de menaces répétées contre ce couple émanant de personnes se revendiquant d'un islam radical intégriste. Travaillant pour le compte des États-Unis, d'abord sur une base au Kosovo puis pour des missions en Afghanistan, et converti au christianisme, l'intéressé, dont le lieu de travail en Afghanistan a été dévoilé par inadvertance, a été accusé de trahison envers les musulmans de son pays. Le reste de sa famille a également subi des menaces verbales et physiques et des intimidations en vue de rejoindre un mouvement islamiste radical[280].

Protection subsidiaire

◗ La Cour a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire à un ressortissant soudanais originaire du Darfour ouest en estimant que pour rejoindre sa région d'origine dont l'intensité de la violence doit être qualifiée de moyenne ou basse, l'intéressé serait obligé de traverser le Darfour nord ou le Darfour méridional où l'intensité de la violence doit être qualifiée de violence généralisée de haute intensité. La CNDA conclue donc que le requérant doit être regardé comme particulièrement exposé, en cas de retour sans sa région d'origine, 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[281].

◗ Le Conseil d'État a annulé plusieurs décisions concernant des personnes d'origine rom pour lesquelles la CNDA avait accordé le bénéfice de la protection subsidiaire. Le Conseil d'État a estimé que la Cour n'avait pas suffisamment motivé ses décisions et que ces der-

280 – CNDA, 30 oct. 2014, n°14013655
281 – CNDA, 3 juil.2014, M.S., n°13024480 C

nières étaient entachées d'une erreur de droit. Il a rappelé que les menaces graves qui fondent l'octroi de la protection subsidiaire doivent être réelles et non éventuelles, et répondre à la qualification d'actes de torture ou de peines ou traitements inhumains et dégradants. Dans les cas d'espèces, la Cour s'était fondée sur la seule éventualité d'un risque de traitement contraire à la dignité humaine en cas de retour en Serbie et avait seulement fait état des modalités d'accueil des populations roms en cas de retour au Kosovo[282].

Personne protégée sur le fondement de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA)

◗ Le Conseil d'État a annulé une décision de la CNDA qui avait examiné la situation d'une ressortissante congolaise réfugiée au Zimbabwe sur le fondement de la convention de l'OUA, non pas au regard du pays dont elle a la nationalité, mais au regard de celui où elle résidait. Le Conseil d'État considère que la Cour a méconnu les stipulations de la convention de Genève et rappelle qu'un demandeur d'asile reconnu réfugié sur le fondement d'une autre convention internationale (OUA, mandat HCR etc.) doit être regardé comme présentant une première demande d'asile[283].

Origine ethnique

◗ La Cour a accordé le statut de réfugié à des ressortissants de nationalité albanaise en raison de leurs origines ethniques roms et égyptiennes. La Cour a considéré comme établis les faits de discriminations de la part de la population ainsi que l'absence de protection de la part de la police en raison de leurs origines ethniques. Cible d'un groupe mafieux entre 1999 et 2012 et craignant pour sa sécurité, la famille s'était d'abord réfugiée au Kosovo avant de rejoindre la France[284].

282 – CE, 14 mai 2014, OFPRA c/ Mme K et M.R., n°s 362399 et 362402 C ; OFPRA c/ Mme M. et M.R., n°s 362400 et 362401 C ; OFPRA c/ Mme M., n°362403 C
283 – CE, 12 mars 2014, OFPRA c/ Mme M., n°345188 B
284 – CNDA, 1er oct.2014, n°s 1400916 et 14000917

Clause d'exclusion

◗ Dans une décision de juillet 2014, la Cour a appliqué la clause d'exclusion visée à l'article 1 F c) de la Convention de Genève à un requérant de nationalité sri lankaise et d'origine tamoule. La Cour a considéré que le financement du terrorisme est assimilable à un agissement contraire aux buts et principes des Nations unies. L'intéressé, bien que craignant des persécutions à l'égard des autorités sri lankaises du fait de son engagement au sein des Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul (LTTE) puis en faveur du Comité de coordination tamoul France (CCTF), ne peut donc pas bénéficier de la protection internationale. Cette personne occupait notamment une fonction de cadre au sein du CCTF et supervisait l'extorsion de fonds auprès de la diaspora tamoule de Paris au profit de l'organisation LTTE pour financer les efforts de guerre. La Cour fait référence à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies et à l'arrêt de grande chambre du 9 novembre 2010[285] de la Cour de Justice de l'Union européenne sur la clause d'exclusion du point de vue de la lutte anti-terroriste[286].

Asile interne

◗ Le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur une décision de la CNDA qui avait rejeté le statut de réfugié à une ressortissante algérienne en appliquant le principe de l'asile interne. Bien que les craintes en cas de retour en Algérie aient été considérées comme fondées, la Cour avait estimée que la requérante, *«remariée et mère de famille, pourrait raisonnablement s'installer dans une autre partie du territoire algérien, sans craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une menace grave »*. Le Conseil d'État estime que la Cour a commis une erreur de droit car elle n'a pas précisé à quelle portion du territoire algérien elle pourrait accéder, en toute sûreté, au regard des menaces dont elle se prévalait, et s'il lui était possible d'y mener une existence normale[287].

285 – CJUE [GC], 9 nov.2010, B.et D. (Allemagne) C-57/09 et C-101/09)
286 – CNDA, 15 juil.2014, M.S., n°11016153 C+
287 – CNDA, 11 fev.2015, n°374167

Réexamen

◗ Le Conseil d'État a jugé que la transmission, par les autorités françaises, d'informations sur le contenu de la demande d'asile d'un débouté aux autorités de son pays d'origine dans le cadre d'une procédure d'éloignement, constitue un fait nouveau qui justifie un réexamen. Toutefois, ce fait nouveau ne donne pas systématiquement droit au bénéfice d'une protection. Il y a lieu d'apprécier les risques encourus en tenant compte du pays d'origine, de la nature de l'information et des conditions dans lesquelles elle a été transmise. Dans le cas d'espèce concernant un ressortissant turc d'origine kurde, le Conseil d'État a estimé que la CNDA n'avait pas commis d'erreur de droit et que la *«méconnaissance de la garantie de confidentialité, alors même qu'elle a permis aux autorités turques de prendre connaissance de la demande d'asile précédemment rejetée du requérant en France, n'a pas créé à elle seule les conditions d'une exposition à des persécutions au sens des stipulations de la Convention de Genève ou à l'une des menaces graves visées par la loi»*[288].

Procédure

◗ Dans une décision concernant un ressortissant turc d'origine kurde, le Conseil d'État a estimé que le juge de la CNDA n'avait pas respecté les principes généraux relatifs à son pouvoir d'instruction. Aux fins de vérifier l'existence d'un jugement produit par l'intéressé, la CNDA a interrogé le greffe de la cour d'assise d'Erzurum par l'intermédiaire du poste diplomatique français en Turquie. Le Conseil d'État qualifie la procédure suivie par la CNDA d'irrégulière car *« en se bornant à informer les parties (...) sans préciser l'ensemble des opérations effectuées et des information recueillies dans le cadre de cette mesure, la cour a méconnu le principe du caractère contradictoire de l'instruction et ce faisant n'a mis ni les parties, ni le juge de cassation à même de vérifier*

288 – CE, 5 nov. 2014 M.D., n°369658 B

que la mesure d'instruction avait été exécutée dans le respect de la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes qui sollicitent l'asile en France ». Le respect du principe de confidentialité des éléments d'information concernant le demandeur d'asile est une garantie essentielle du droit constitutionnel d'asile et une exigence découlant de la Convention de Genève[289].

◗ La CNDA a été saisie, dans le cadre d'un réexamen, par un ressortissant russe originaire du Daghestan. Bien que ne mettant pas en cause la décision de rejet de l'OFPRA sur le fond, la Cour a dû se prononcer sur l'appréciation portée par l'Office quant au caractère manifestement infondé de la demande qui a justifié la non convocation de l'intéressé à un entretien. La Cour a rappelé que contrairement à ce que soutenait l'intéressé, les dispositions de la directive Procédure de 2005[290] quant aux cas pour lesquels l'OFPRA peut se dispenser d'entretien, ont bien été transposées dans le Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (CESEDA). Elle a ensuite écarté le préjudice allégué par l'intéressé quant au non respect de son droit d'être entendu, tel qu'il figure parmi les principes généraux du droit de l'Union européenne. La Cour estime que le fait de pouvoir communiquer à l'OFPRA toutes observations écrites et tous éléments complémentaires susceptibles de venir en appui de sa demande et à tout moment de la procédure, ne permet pas de regarder l'étranger comme ayant été privé de son droit à être entendu. La Cour a toutefois rappelé qu'elle est tenue, eu égard au caractère essentiel et à la portée de la garantie que constitue l'audition devant l'OFPRA, d'examiner si le défaut d'audition était imputable à l'office[291].

289 – CE, Section, 1er oct.2014, M.E., n°349560 A
290 – Directive 2005/85/CE
291 – CNDA (Grande Formation), 11 avril 2014, M.A., n°13020725 R

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

Afin de répondre aux multiples enjeux relatifs à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, plusieurs dispositifs d'accompagnement dédiés à ce public ont été établis en France. Les différents modèles mis en œuvre illustrent l'hétérogénéité des réponses apportées et la nécessité d'un pilotage renforcé de l'État. Par ailleurs et nonobstant l'accompagnement qui peut leur être proposé, les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire rencontrent toujours d'importantes difficultés à faire venir leurs proches dans le cadre des procédures de rapprochement familial.

Les dispositifs d'accompagnement

Ce sont en moyenne chaque année 10 000 nouveaux bénéficiaires d'une protection internationale qui doivent reconstruire leur projet de vie en France. Toutefois, seuls 10% d'entre eux bénéficient d'un accompagnement spécialisé en Centre provisoire d'hébergement (CPH)[292]. Ce dispositif d'accueil constitue pourtant un passage clé pour certains réfugiés, en vue de retrouver une dynamique après l'attente liée à la demande d'asile et acquérir l'autonomie nécessaire pour une intégration professionnelle et sociale.

Face au manque de places en CPH, la grande majorité des personnes protégées passent par des dispositifs d'hébergement *ad hoc.* D'autres types de dispositifs ont également été mis en place pour permettre un accompagnement vers l'emploi et le logement, comme le programme Accelair.

292 – Les CPH sont des Centres d'hébergement et de réhabilitation sociale (CHRS) spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale.

Des Centres provisoires d'hébergement aux plates-formes d'insertion

Les CPH ont deux vocations principales :

- assurer, pendant la période d'hébergement un accompagnement social, économique, médical et administratif des bénéficiaires
- assurer un accompagnement vers le logement et vers la formation professionnelle et l'emploi selon un projet individualisé.

Ils ont également comme vocation de fluidifier le Dispositif national d'accueil (DNA), puisqu'ils permettent de libérer des places en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) où les réfugiés peuvent se maintenir jusqu'à six mois suivant la décision d'accord[293].

Le public y est majoritairement constitué de familles, à plus de 88%. Elles sont orientées sur ce dispositif car elles présentent des problématiques sociales et sanitaires importantes, nécessitant un travail d'accompagnement approfondi. Mais les séjours sont souvent de courte durée, avec une moyenne de 10 mois[294]

Au niveau national, le dispositif des CPH est peu développé. On compte en effet 28 structures, offrant 1 083 places, ce qui est peu comparé au nombre de protections accordées chaque année par l'OFPRA et la CNDA. À cette offre faible s'ajoute le fait que l'attribution des places est décidée selon des intérêts locaux, souvent détachés de la logique du DNA. La multitude de gestionnaires – 24 structures au niveau national – rend plus difficile l'articulation de ce dispositif.

Il n'existe pas aujourd'hui de référentiel de mission pour les CPH, et les pratiques professionnelles et l'offre de service de chaque CPH peuvent fortement différer[295]. Un rapport d'information fait au

293 – Décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire). NOR: INTV1239427D

294 – Sénat, Commission des finances, Rapport d'information « Les centres provisoires d'hébergement : remettre l'accueil et l'intégration des réfugiés au cœur de la politique d'asile », M. Roger Karoutchi (sénateur), publié le 9 mars 2015.

295 – Par exemple, les CPH d'ALFA3A et d'UNICIL proposent un service de psychologie, le CPH du Centre communal d'action sociale (CCAS) de Nantes propose une formation linguistique. Source : ***ibidem***

nom de la commission des finances du Sénat souligne cependant que « *la dotation budgétaire de chaque CPH ne résulte pas de l'analyse des prestations effectivement fournies* »[296]. Partant de ce constat, le rapport recommande d'unifier le cadre d'accueil des réfugiés pour « *homogénéiser les missions dévolues* » à toutes les structures afin notamment d'améliorer le suivi budgétaire et le pilotage par l'État. Un référentiel basé sur le socle commun constaté actuellement est donc préconisé. Les prestations d'aide aux démarches administratives et d'accompagnement vers l'accès au droit commun devraient même « *être fournies par les CPH pour l'ensemble des réfugiés du département* » selon l'auteur du rapport qui précise que cela implique un renforcement des équipes.

Pour pallier à ces lacunes de coordination entre les pouvoirs publics et les gestionnaires, une instance d'admission concertée (IAC) pour les bénéficiaires d'une protection internationale a été initiée dans le Rhône, dont le pilotage est assuré par la préfecture. Cette instance permet de réserver l'octroi des places sur les trois CPH rhônalpins[297] aux ménages les plus en difficulté. La commission des finances du Sénat propose dans son rapport de généraliser cet outil de coordination au niveau national, en confiant la responsabilité de l'instance à l'OFII[298].

Enfin, le rapport du Sénat préconise un rôle de plate-forme d'insertion pour les CPH, qui deviendraient le « point d'accueil » pour tous les réfugiés résidant sur son territoire[299]. Une telle évolution suppose de formaliser un lien avec les collectivités locales sur leurs missions d'insertion et de développer des programmes d'accompagnement de l'ensemble des réfugiés du territoire, à l'instar du programme Accelair[300].

296 – Sénat, Commission des finances, ***Op.cit.***
297 – CPH gérés par ALFA3A dans l'Ain, et par l'Entraide Pierre Valdo et Forum réfugiés-Cosi dans le Rhône.
298 – ***Id.***
299 – Sénat, Commission des finances, ***Op. cit.*** Proposition n°3
300 – « Projet de loi sur l'asile _ Positions de Forum réfugiés-Cosi » Septembre 2014 (page 16)

Les dispositifs d'hébergement d'urgence pérennisés : à quand le statut de CPH ?

En marge du dispositif CPH, il existe 27 projets d'hébergement réservés aux bénéficiaires d'une protection internationale. Ces dispositifs sont souvent créés pour répondre à un besoin urgent et temporaire. Pourtant, malgré leur caractère exceptionnel, ils concernent un nombre plus important de réfugiés que le dispositif des CPH.[301] Ils créent aussi des disparités supplémentaires en termes d'accompagnement social et de conditions d'hébergement.

Dans le département du Rhône, Forum réfugiés-Cosi a créé le CADA Intégration des réfugiés (CADA-IR) en 2004, dans une situation d'urgence : il s'agissait de libérer des places en CADA pour répondre à la forte affluence de demandeurs d'asile. Depuis, l'État a reconduit par une convention annuelle ce dispositif, dont la mise en œuvre est rendue possible par la mutualisation de moyens au sein de l'association. Ce dispositif vient donc en complément du CPH. Moins doté en termes de ressources humaines, l'accompagnement social y est moins important, bien que les missions soient identiques. Ainsi, l'association a orienté initialement sur ce dispositif les réfugiés les plus autonomes, alors que les ménages les plus précaires étaient dirigés vers le CPH.

Le dispositif du CADA-IR a été amené peu à peu à assurer un accompagnement plus important afin de répondre aux difficultés d'accès à l'emploi et au logement, vécues par l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale. Il serait pertinent que ce dispositif soit pérennisé par l'État et reconnu en tant que CPH. C'est également ce que soutient la commission des finances du Sénat dans son rapport, qui recommande d'*« intégrer au statut de CPH les dispositifs d'hébergement des réfugiés dont les missions sont proches »*[302]. Tous les bénéficiaires d'une protection internationale

301 – Sénat, Commission des finances, ***Op.cit.***
302 – ***Id.***

doivent avoir droit aux mêmes prestations, quel que soit le dispositif d'hébergement qui les accueille.

Accelair : un programme à généraliser sur tous les territoires en association aux CPH

Forum réfugiés-Cosi a créé en 2002 le programme Accelair. Il vise à offrir à tous les bénéficiaires d'une protection internationale un accompagnement à l'emploi et au logement, quel que soit leur situation vis-à-vis de l'hébergement. Accelair s'est construit sur un principe de territorialisation permettant un accueil décentralisé du public, tout en assurant une unité des services rendus à tous. L'objectif était d'améliorer le maillage de l'intervention des différents professionnels de l'insertion sur un territoire commun. Ce programme est avant tout un projet partenarial : il associe à la fois des partenaires institutionnels (OFII, conseil général, conseil régional, services déconcentrés de l'État, etc.) et des partenaires spécialisés dans la prise en charge des réfugiés (Adoma, Aralis, Alfa 3A, etc.). Les actions menées dans le cadre du programme Accelair se basent sur le droit existant en matière d'accès et de maintien dans le logement et l'emploi. La particularité d'Accelair est de développer des actions spécifiques pour combler les freins à l'accès aux mesures de droit commun, ou de sensibiliser les acteurs locaux et de leur proposer un appui pour une adaptation de leurs actions au public réfugié.

Depuis sa création, le programme Accelair a accompagné plus de 6 300 personnes. Il a permis l'accès en logement autonome à plus de 2 150 ménages (plus de 6 200 personnes, enfants compris). Il a également permis la conclusion de plus de 2 800 contrats de travail et de 2 300 actions de formations.

Le programme Accelair a d'abord été financé par le Fonds social européen, puis reconduit en 2008 avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés. Depuis 2015, le Fonds asile migration intégration (FAMI) finance le programme à près de 50%. L'utilisation de

financements européens implique que la structure porteuse de projet dispose d'une trésorerie très solide, les soldes étant versés plusieurs années après la fin de la période de financement. Toutes les structures, et notamment les associations, ne peuvent donc pas se permettre de demander un financement européen. Ce mode de financement fragile devrait donc être remplacé par un engagement pérenne de l'État, qui permettrait que tous les bénéficiaires d'une protection internationale en France aient accès au même accompagnement.[303]

La réunification familiale : un droit fondamental malmené

La triple condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en juillet 2014[304] a permis de remettre sur le devant de la scène l'importance du rapprochement familial pour les réfugiés, dont les familles ont souvent été séparées au cours de leur exil[305].

La réunification familiale désigne la possibilité pour une personne protégée de faire venir sa famille en France. Ce besoin et ce droit de réunir sa famille pour commencer une nouvelle vie dans le pays d'accueil sont largement acceptés. Les Nations unies reconnaissaient dès 1951 que *« l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié »*[306], principe confirmé ensuite par le HCR[307], le Conseil constitutionnel[308], le Conseil d'État[309] et le Conseil de l'Europe[310].

303 – « Projet de loi sur l'asile _ Positions de Forum réfugiés-Cosi » Septembre 2014 (page 16)
304 – CEDH, arrêts Mugenzi c. France (n°52701/09), Tanda-Muzinga c. France (n°2260/10), Senigo-Longue et autres c. France (n°19113/09), 10 juillet 2014.
305 – Sur cette décision, voir ***supra*** Chapitre 2, partie 4
306 – Acte final de la conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, 25 juillet 1951. Disponible sur : www.unhcr.fr/4b151d2421.html (dernière visite le 3 mai 2015).
307 – UNHCR Guidelines on reunification of refugee families, July 1983.
308 – Conseil constitutionnel, décision ***n° 93-325 DC*** du 13 août 1993, alinéas 69-70 et 81.
309 – Conseil d'État, arrêt n°112842, Agyepong, 2 décembre 1994. , 2ème « Considérant »,.
310 – Recommandation n° R(99) 23 du Comité des Ministres aux États membres sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale, adoptée par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 décembre 1999.

En 2003, l'Union européenne introduit ce droit dans sa directive relative au droit au regroupement familial, recommandant d'accorder aux bénéficiaires d'une protection internationale *« une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial »*[311].

Dans les trois affaires portées devant la CEDH, la Cour reconnait que la France a violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre le droit au respect de la vie privée, dont fait partie le droit de vivre en famille[312]. Elle considère en effet que *« la procédure de regroupement familial n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter leur droit au respect de leur vie familiale »*[313].

Une procédure d'une apparente simplicité consacrée par la réforme de l'asile

Jusqu'à la dernière réforme de l'asile, il n'existait en France aucun texte législatif ou réglementaire garantissant un droit à la réunification familiale des personnes protégées en France dans des conditions plus souples que pour les migrants. La procédure était donc définie par la pratique du ministère de l'Intérieur depuis septembre 2011[314].

Il faut ici préciser que la réunification familiale diffère du « regroupement familial », qui concerne les personnes migrantes, en ce que les bénéficiaires d'une protection internationale sont dispensées de justifier des conditions d'établissement et de ressources.
La demande de réunification doit émaner de la famille rejoignante, qui dépose une demande de visa de long séjour auprès d'une

311 – Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, parue au Journal officiel de l'UE le 3 octobre 2003, Préambule, §8.
312 – « Les membres des familles séparées ne peuvent jouir du droit au respect de la vie familiale que par leur regroupement dans un pays où ils peuvent mener ensemble une vie de famille normale », Conseil de l'Europe, Recommandation n° R(99) 23, précitée.
313 – Communiqué de presse, « Procédure de regroupement familial : souplesse, célérité et effectivité sont requises », CEDH 2011 (2014), 10 juillet 2014.
314 – Dépliant d'information du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, à destinations des bénéficiaires du statut de réfugié, d'apatride ou de la protection subsidiaire en France ». Le détail de la procédure est également accessible sur le site http://69.accueil-etrangers.gouv.fr/regroupement-familial/vous-etes-refugie-apatride-ou/.

représentation française proche du pays de résidence. Le demandeur doit fournir plusieurs pièces justifiant de son identité et de son lien familial, ainsi qu'une contre-valeur par personne en monnaie locale. Une quittance lui est remise à réception du dossier complet : cette date fait foi pour la suite de la procédure comme date d'introduction de la demande. Elle est importante notamment pour justifier de la durée du mariage ou de l'âge des enfants à la date de la demande.

Une fois la demande de visa enregistrée, la représentation française prend attache avec le bureau des familles de réfugiés (situé à Nantes), qui se met en lien avec la personne protégée en France. Celle-ci doit alors fournir un justificatif de séjour, une attestation de logement et un formulaire rempli précisant sa situation matrimoniale et familiale. S'en suivent des contrôles d'identité et de filiation permettant la délivrance de visas. Un refus ne peut intervenir que pour des raisons très strictes : refus de se conformer aux principes essentiels de la République ou menace à l'ordre public[315].

Le projet de loi sur l'asile, dans sa version adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, consacre cette procédure en l'étendant aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Il élargit par ailleurs la liste des personnes pouvant en bénéficier en considérant comme éligibles :

- les conjoints si le mariage a été célébré avant l'obtention de la protection, ou depuis moins d'un an à la date de la demande sous réserve de preuve d'une communauté de vie effective ;
- les partenaires d'une union civile, si celle-ci est antérieure à l'obtention de la protection ;
- les concubins, sous réserve de preuves de liens suffisamment stables avant l'obtention du statut ;
- les enfants âgés de 19 ans ou moins (au moment de la demande), sous réserve de preuves du lien de filiation ;
- les enfants du demandeur ou du conjoint sous réserve du décès ou de la déchéance des droits parentaux de l'autre parent ;

315 – Comité consultatif de la réforme de l'asile, groupe de travail sur la réunification familiale, note de cadrage, 5 mars 2015.

- les enfants mineurs confiés au demandeur ou au conjoint au titre de l'exercice de l'autorité parentale en vertu d'une décision d'une juridiction étrangère ;
- les ascendants directs du mineur réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire.

Les membres de la famille éligibles à la réunification familiale doivent avoir été déclarés à l'OFPRA au moment de la demande d'asile, ou être ajoutés au dossier après obtention de la protection sur demande expresse à l'OFPRA en cas de changement de situation familiale.

Une mise en œuvre effective compliquée par la preuve des liens de filiation et le manque d'informations

Si le principe même de la réunification familiale dans des conditions plus favorables n'a jamais été remis en cause par les autorités françaises, et est consacré dans le projet de loi sur l'asile, la mise en œuvre effective de ce droit se heurte à la complexité de la vérification des liens de filiation dans le cadre de la procédure de délivrance de visas, et au manque d'information pour les réfugiés, les rejoignants et leurs accompagnants.

De nombreux documents sont demandés aux potentiels rejoignants afin d'établir leur lien avec le demandeur. Dans le contexte de l'asile, l'obtention de ces documents, et donc leur présentation aux autorités consulaires françaises, peut constituer une difficulté importante pour les familles. Pour les ménages provenant de pays en conflit et/ou d'États où le système administratif peut être défaillant, les documents n'ont parfois jamais été délivrés. Même lorsqu'ils l'ont été ou pourraient l'être, les ménages réfugiés sont dans l'impossibilité de contacter les autorités de leur pays d'origine, interdiction liée à leur protection internationale.

La procédure reconnait aux demandeurs la possibilité de présenter des documents de possession d'état pour justifier d'un lien de filiation pour lequel les preuves d'état civil n'existe pas ou ne sont pas jugées fiables (voire frauduleuses). Cependant, on peut déplorer qu'aucune liste, même non exhaustive, ne précise quels sont les documents qui peuvent être considérés dans ce cadre. Le projet de réforme de l'asile n'apporte pas non plus d'autres précisions. Le Défenseur des droits a pointé ce manque de la réforme, recommandant que *« l'administration informe les intéressés concernant les modes de preuves qu'ils peuvent avancer pour prouver les liens de filiation »*[316].

Bien que la CEDH recommande d'accorder aux réfugiés *« le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents soumis à l'appui de celles-ci »*[317], les consulats de certaines régions du monde s'obstinent à rechercher des éléments de preuve qui parfois n'existent pas, allongeant de manière non-négligeable les délais de délivrance de visas, et donc la réunification de la famille séparée. Or, il est largement reconnu que l'attente de l'arrivée de la famille a un impact sur l'intégration des personnes protégées, qui ont plus de mal à s'investir dans leur parcours d'insertion tant que leur famille n'est pas en sécurité.

Dans les affaires jugées par la CEDH, il a fallu attendre entre trois ans et demi et cinq ans entre la demande de regroupement familial des requérants et la délivrance des visas ou la décision du Conseil d'État confirmant le refus de délivrance. Le droit européen impose pourtant un délai de procédure qui ne doit être supérieur à neuf mois. La Commission européenne a par ailleurs rappelé que l'exception en vertu de laquelle le délai maximal de neuf mois de procédure peut être prorogé, ne peut se justifier que dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de

316 – Défenseur des droits, Avis n°14-10, 6 novembre 2014.
317 – Charlotte Lefranc, « Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les États dans le cadre des procédures de regroupement familial », ***La Revue des droits de l'homme***, 30 septembre 2014. Disponible sur : http://revdh.revues.org/882 (dernière visite le 5 mai 2015).

la demande[318]. Pour garantir le droit au regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale, il est ainsi nécessaire de revoir les pratiques administratives afin de mettre en œuvre les procédures légales dans un délai qui ne peut excéder neuf mois.

Enfin, les opérateurs de l'asile qui accompagnent les réfugiés dans leurs démarches de réunification familiale déplorent également le manque d'interlocuteurs précisément identifiés, pour eux comme pour les bénéficiaires, pour obtenir des informations concernant la procédure à suivre ainsi que l'état d'avancement des dossiers. Concernant l'information sur la procédure à suivre, si un dépliant existe à destination des personnes déjà présentes en France, les services administratifs d'accueil dans les autorités consulaires sont souvent peu informés des procédures, et ne peuvent donc pas renseigner les rejoignants. Une fois la procédure engagée, les seuls interlocuteurs disponibles pour connaitre son avancée sont des institutions difficiles à contacter, à savoir le ministère de l'Intérieur et les services consulaires français. Le défaut d'information sur l'état d'avancement des dossiers est créateur de stress supplémentaire pour les réfugiés. Un point de contact centralisant les informations sur les dossiers permettrait de faciliter la démarche pour les demandeurs, qui sauraient alors vers qui se tourner en cas de besoin.

318 – Commission européenne, ***Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial***, 3 avril 2014

Les dispositifs spécifiques d'accueil des réfugiés syriens et irakiens

La Syrie et l'Irak sont devenus le théâtre d'affrontements toujours plus violents pour les populations civiles, qui sont directement visées. Les déplacements de population ont ému la communauté internationale, qui a décidé de se saisir de la question en développant des programmes d'accueil spécifiques.

Ainsi en octobre 2013, la France s'est engagée à accueillir 500 réfugiés syriens au cours de l'année 2014 dans le cadre d'un programme de réinstallation et d'admission humanitaire d'urgence et à la faveur de trois missions de sélection en Égypte, en Jordanie et au Liban[319]. Le 28 juillet 2014, les ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères et du développement international ont aussi annoncé que la France organiserait l'accueil de réfugiés irakiens[320].

Les deux programmes s'organisent autour d'un préfet nommé par le ministère de l'Intérieur, chargé de coordonner leur mise en œuvre. Son rôle est de superviser l'organisation de l'arrivée des réfugiés, en lien avec les communes d'accueil et les opérateurs qui seront responsables de l'accompagnement socioprofessionnel. Cette coordination nationale permet d'impliquer activement tous les acteurs qui sont amenés à intervenir dans le processus d'intégration des réfugiés : autorités locales et opérateurs de l'asile, mais aussi institutions publiques (CAF, CPAM, Pôle emploi), bailleurs sociaux, écoles, centres de santé, etc. Les deux programmes présentent néanmoins de nombreuses différences.

319 – Le Monde, « La France s'engage à accueillir 500 réfugiés syriens », 16 octobre 2013
320 – Communiqué de presse conjoint de Laurent Fabius et de Bernard Cazeneuve du 28 juillet 2014, « Situation dramatique des Chrétiens d'Orient » : www.interieur.gouv.fr/Presse/Les-communiques/Situation-dramatique-des-Chretiens-d-Orient2

Le programme d'accueil des réfugiés syriens

Le programme ad hoc d'accueil des réfugiés syriens a été établi de manière à ne pas avoir d'impact sur le dispositif national d'accueil (DNA), déjà fortement sollicité par les personnes se présentant d'elles-mêmes en France pour demander l'asile. Le programme vise donc l'accès direct au logement et un accès rapide aux droits et prestations sociales de manière à ce que les ménages accueillis soient autonomes financièrement le plus vite possible.

Ce programme combine deux types d'accueil : un accueil dans le cadre de la réinstallation telle que la France la pratique, et un accueil spécifique dans le cadre d'admissions humanitaires.

Dans le cadre de la réinstallation, les dossiers sont soumis par le HCR au ministère de l'Intérieur, qui les sélectionne selon des critères de vulnérabilité. La décision d'accueillir le ménage est prise en un mois en moyenne. La durée moyenne entre la sélection et l'arrivée en France est également d'un mois. On note cependant une différence importante avec le programme permanent de réinstallation, concernant la délivrance de la protection. Il a en effet été décidé de simplifier la procédure d'instruction de la demande d'asile pour le programme syrien, afin que l'OFPRA puisse rendre une décision rapidement et sur la seule base du dossier HCR. Des officiers de protection sont ensuite envoyés sur les lieux d'accueil pour rencontrer les ménages et délivrer les documents d'identité et des attestations de protection.

Il faut noter que l'utilisation du « quota » du programme permanent de réinstallation[321], plutôt que la création de places d'accueil supplémentaires pour les réfugiés syriens, réduit le nombre de places disponibles pour les réfugiés d'autres pays ayant également besoin d'être réinstallés.

321 – La France s'est engagée auprès du HCR à étudier 100 dossiers de réinstallation par an.

Dans le cadre de l'admission humanitaire, la procédure de sélection est beaucoup plus innovante pour la France. Si la situation de vulnérabilité est le critère prédominant de sélection des réfugiés, l'État avait néanmoins ajouté un critère – non cumulatif – de « proximité », à savoir les personnes qui ont un lien particulier avec la France : lien commercial, culturel, familial, linguistique, etc. Après les premiers mois de mise en œuvre, l'État a cependant revu sa position considérant la difficulté pour le HCR à identifier des personnes relevant de ce critère et ayant besoin d'être réinstallées.

Le rôle de l'OFPRA est largement renforcé dans ce cadre. En effet, les réfugiés sont sélectionnés dans le cadre de missions dans les pays de premier asile. Les dossiers sont soumis par le HCR et la détermination de statut se fait directement sur place.

Trois missions de sélection ont été organisées en 2014 : 52 personnes ont été réinstallées depuis l'Égypte, 162 depuis le Liban et 172 personnes depuis la Jordanie.

Les ménages accueillis bénéficient d'une aide administrative et d'un accompagnement social global selon les modalités suivantes[322] :

- Les opérateurs désignés identifient des logements disponibles dans les localités où ils sont implantés.
- La préfecture de région ou de département convoque une réunion avec les acteurs de l'asile publics et privés ainsi que les municipalités concernées pour organiser l'arrivée.
- À l'arrivée, les opérateurs désignés accueillent les ménages et les installent dans les logements par l'intermédiaire de sous-locations, en vue de glissement de bail. Les loyers sont couverts jusqu'aux premiers versements des aides sociales. Les réfugiés bénéficient d'une aide pour l'ouverture des droits sociaux et d'un accompagnement social pendant un an par un travailleur social dédié.

322 – Ministère de l'Intérieur, Accueil de réfugiés syriens et irakiens, Note à l'attention de mesdames et messieurs les préfets de région et les préfets de département, 19 janvier 2015.

Des conventions ont été signées dès fin 2013 avec Adoma et Coallia. Ces conventions spécifient les conditions d'accueil direct en logement, sans limitation géographique, et l'accompagnement pour l'accès aux droits. Un partenariat a également été établi avec l'Association soutien Dordogne (ASD) pour l'accompagnement des Syriens dans ce département.

En parallèle, un appel à candidatures a été lancé auprès des communes par le préfet, par l'intermédiaire de l'Association des maires de France. Cependant, lancé en période électorale (début 2014), cet appel a rencontré peu d'échos.

Au total, 507 personnes ont bénéficié du programme *ad hoc* d'accueil de réfugiés syriens en 2014, bien que certaines d'entre elles ne soient arrivées en France qu'en 2015. Considérant l'opération comme un succès, le gouvernement français s'est engagé à la renouveler en 2015 pour au moins 500 autres réfugiés syriens[323].

Le programme d'accueil des réfugiés irakiens

Pour l'Irak, il a été décidé de faciliter la délivrance de visas au sein des représentations diplomatiques (principalement à Erbil et Bagdad). Dans une note du 14 août 2014, le ministère de l'Intérieur a indiqué que plusieurs types de visas pouvaient être délivrés aux personnes « menacées ou persécutées à titre personnel et qui ont de la famille proche en France ou des liens forts avec notre pays ou encore qui se trouvent en situation de particulière vulnérabilité »[324]. Les personnes ne souhaitant pas demander l'asile peuvent se voir délivrer un visa long séjour. Pour les autres, la France peut délivrer des visas au titre de l'asile. Lors de leur arrivée en France, elles bénéficient alors d'un régime plus favorable que les autres demandeurs d'asile avec

323 – Conseil des ministres du 5 janvier 2015.
324 – Ministère de l'Intérieur, Instruction du 14 août 2014 relative à l'accueil des ressortissants irakiens. NOR : INT/V/14/198224/N

notamment la délivrance d'un récépissé de six mois avec autorisation de travail. L'obtention d'une protection doit passer par une demande d'asile à l'OFPRA, mais celle-ci est traitée dans des délais rapides conformément aux instructions ministérielles[325].

Pour l'accompagnement des réfugiés irakiens, l'OFII a tout d'abord mis en place en septembre 2014 un système de référents territoriaux dédiés au suivi des familles irakiennes et visant à faciliter leurs démarches (incluant l'aide à la demande d'asile, réalisée conjointement avec les plates-formes d'accueil). Des instructions spécifiques ont été adressées aux institutions compétentes en matière de droits sociaux (CPAM, CAF, Pôle emploi) afin de faciliter les démarches pour ces populations. Ces personnes ayant fait part d'offres d'accueil et d'hébergement dans leur dossier de demande de visa, elles n'ont normalement pas vocation à être accueillies au sein du dispositif national d'accueil (DNA). Des cas de « rupture d'accueil » ont cependant été constatés et ont donc donné lieu à une réorientation vers le DNA.

Lors d'une communication en Conseil des ministres de janvier 2015, il a été indiqué que 1 277 personnes persécutées en Irak en 2014 avaient reçu une réponse positive à leur demande de visa (tous types confondus) et que 800 d'entre elles avaient déjà été accueillies[326]. Des visas au titre de l'asile – acceptés pour seulement 112 dossiers en 2013 toutes nationalités confondues - auraient aussi été délivrés à 985 Syriens en 2014 d'après le ministère de l'Intérieur[327].

Au-delà de ces opérations spéciales, les Syriens et Irakiens qui demandent l'asile sur le territoire français bénéficient d'un taux d'accord proche de 100% et leur demande est traitée rapidement. Le développement des voies légales d'accès au territoire de l'Union européenne demeure cependant une nécessité, de nombreuses personnes risquant toujours leur vie lors de traversées de frontières périlleuses pour échapper aux persécutions en Syrie, en Irak ou ailleurs.

325 – Ministère de l'Intérieur, Accueil de réfugiés syriens et irakiens, *Op.Cit.*
326 – Ministère de l'Intérieur, Instruction du 14 août 2014 relative à l'accueil des ressortissants irakiens. NOR : INT/V/14/198224/N
327 – Ministère de l'Intérieur, « Statistiques asile : données provisoires 2014 », 15 janvier 2015

annexes
annexes

Table des annexes

monde

annexe 1 Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2007-2014

europe

annexe 2 Origine géographique des demandes d'asile présentées dans 38 pays européens, 2007-2014.

annexe 3 Décisions de première instance en 2014 et formes de protection.

france

annexe 4 Aperçu de la procédure d'asile en France.

annexe 5 Demandes et décisions sur l'asile par nationalité 2014.

annexe 6 Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 1998-2014.

annexe 7 Évolution du traitement de la demande d'asile, 2005-2014.

annexe 8 Évolution du taux global d'accord par pays, 1999-2014.

annexe 9 Évolution du nombre de réfugiés inscrits sur les registres de l'OFPRA, 1998-2014.

annexe 10 Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2008-2014.

annexe 11 Admissions nationales des demandeurs d'asile : profil et région de départ, 2014

annexe 12 Indicateurs de fonctionnement des CADA 2012-2014

annexe 11
monde

Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2007-2014 (*)

PAYS	2007	2008	2009
Albanie	30	10	-
Allemagne	19 160	22 090	27 650
Arménie	300	210	70
Australie	3 980	4 770	7 420
Autriche	11 920	12 840	15 820
Azerbaïdjan	540	380	250
Biélorussie	50	90	160
Belgique	11 120	12 250	17 190
Bosnie-Herzégovine	570	100	50
Bulgarie	980	750	850
Canada	28 340	36 900	33 250
Corée du Sud	720	360	320
Croatie	200	160	150
Chypre	6 790	3 920	3 200
Danemark	1 850	2 360	3 820
Espagne	7 660	4 520	3 010
Estonie	10	10	40
États-Unis	50 720	49 560	42 530
Finlande	1 430	4 020	5 910
France	29 390	35 400	42 120
FYROM (ex-Macédoine)	30	50	90
Géorgie	20	40	40
Grèce	25 110	19 880	15 930
Hongrie	3 430	3 120	4 670
Islande	40	80	40
Irlande	3 990	3 870	2 690
Italie	14 050	30 320	17 600
Japon	820	1 600	1 390
Lettonie	30	50	50
Liechtenstein	30	30	290

2010	2011	2012	2013	2014	variation 2013-2014
10	20	20	230	430	+87%
41 330	45 740	64 540	109 580	173070	+58%
60	70	-	-	-	
12 640	11 510	15 790	11 740	8 960	-24%
11 010	14 420	17 420	17 500	28 060	+60%
270	220	-	-	-	-
150	90	-	-	-	-
21 760	26 000	18 530	12 500	13 870	+11%
50	40	50	100	50	-50%
1 030	890	1 230	6 980	10 790	+55%
23 160	25 350	20 500	10 380	13 450	+30%
430	1 010	1 140	1 570	2 900	+85%
290	810	1 190	1 090	450	-59%
3 160	1 770	1 630	1 350	1 730	+28%
4 970	3 810	6 140	7 560	14 820	+96%
2 740	3 410	2 580	4 510	5 900	+ 31%
30	70	80	100	150	+50%
49 310	70 030	78 410	84 400	121 160	+44%
4 020	3 090	2 920	3 020	3 520	+17%
48 070	52 150	55 070	60 230	59 030	-2%
180	740	640	1 350	1 260	-7%
70	80	-	-	-	-
10 270	9 310	9 580	8 220	9 450	+15%
2 100	1 690	2 160	18 570	41 370	+123%
50	80	110	170	160	-6%
1 940	1 290	940	950	1 440	+52%
10 050	34 120	15 710	27 720	63 660	+148%
1 200	1 870	2 540	3 260	5 000	+53%
60	340	190	190	360	+89%
110	80	70	100	70	-30%

annexe 1
... suite

PAYS	2007	2008	2009
Lituanie	130	220	210
Luxembourg	430	460	480
Malte	1 380	2 610	2 390
Moldavie	80	60	90
Monténégro	-	10	20
Nouvelle-Zélande	250	250	340
Norvège	6 530	14 430	17 230
Pays-Bas	7 100	13 400	14 910
Pologne	7 210	7 200	10 590
Portugal	220	160	140
République tchèque	1 880	1 710	1 360
Roumanie	660	1 170	840
Royaume-Uni	28 300	31 320	30 670
Russie	3 370	5 420	2 710
Serbie	40	90	310
dont Kosovo	-	-	30
Slovaquie	2 640	910	820
Slovénie	430	240	180
Suède	36 370	24 350	24 190
Suisse	10 840	16 610	14 490
Turquie	7 650	12 980	7 830
Ukraine	2 270	2 240	1 360
Union européenne (28)	223 670	239 150	247 330
Pays du nord (5)	46 220	45 240	51 190
Europe du sud (8)	62 890	74 400	50 100
Ex-Yougoslavie (6)	1 270	650	770
TOTAL (51)	**341 090**	**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.

2010	2011	2012	2013	2014	variation 2013-2014
370	410	530	280	390	+39%
740	2 080	2000	990	970	-2%
140	1 860	2 060	2 200	1 280	-42%
130	70	-	-	-	-
10	240	1 530	3 550	2 310	-35%
340	310	320	290	290	0%
9 220	8 680	10 690	13 280	12 640	-5%
13 330	11 590	9 960	14 400	23 850	+66%
6 530	5 090	9 170	13 760	6 810	-51%
160	280	300	510	440	-14%
490	490	510	490	920	+88%
860	1 720	2 510	1 500	1 550	+3%
22 640	25 900	27 410	29 880	31 260	+5%
2 180	1 270	-	-	-	-
790	3 320	2 770	5 130	16 590	+223%
270	190	50	60	100	+67%
540	320	550	280	230	-18%
250	310	260	240	360	+50%
31 820	29 650	43 880	54 260	75 090	+38%
13 520	19 440	25 950	19 440	22 110	+14%
9 230	16 020	26 470	44 810	87 820	+96%
1 500	890	-	-	-	-
240 410	277 800	301 000	396 860	570 820	+44%
50 920	45 680	62 890	78 290	106 230	+36%
35 760	66 790	59 990	87 550	170 710	+95%
1 300	5 270	6 390	11 400	20 920	+84%
363 200	**453 950**	**-**	**-**		**-**
368 010	**443 690**	**479 270**	**596 660**	**866 020**	**+45%**

annexe 2
europe

Origine géographique des demandes d'asile présentées dans 38 pays européens, 2009-2014*

Origine	2009	2010	2011
Syrie	4 870	4 848	7 845
Irak	23 332	19 176	22 315
Afghanistan	25 310	22 939	33 317
Serbie**	18 304	28 562	20 910
Érythrée	9 498	7 849	9 739
Pakistan	9 843	9 130	15 212
Nigéria	12 307	8 302	9 406
Somalie	21 697	16 091	14 778
Iran	10 398	13 003	14 985
Albanie	2 027	1 843	2 915
Apatrides	3 071	2 599	2 707
Russie	19 194	17 639	15 667
Ukraine	-	-	-
Mali	1 144	-	2 037
Gambie	1 517	1 338	-
Bangladesh	5 747	5 701	6 905
Géorgie	10 812	7 244	6 592
Bosnie-Herzégovine	1 340	1 848	2 515
Soudan***	2 326	2 464	2 941
RDC	4 734	5 358	6 065
ARYM	-	6 313	5 562
Algérie	3 619	3 812	4 784
Sénégal	-	-	1 671
Sri Lanka	8 004	6 681	6 917
Guinée	4 389	4 780	5 712
Chine	5 822	5 987	5 907
Arménie	5 963	4 776	6 037
Maroc	1 194	1 276	2 604
Turquie	6 434	5 828	5 941
Ghana	1 794	1 554	2 587

2012	2013	2014	Évolution 2013/2014	Rang 2013	Rang 2014
23 864	53 802	147 077	+173%	1	1
19 455	35 753	66 292	+85%	3	2
43 872	35 102	58 554	+67%	4	3
24 108	34 317	55 344	+61%	5	4
11 892	21 723	47 596	+119%	8	5
20 142	22 353	23 368	+5%	7	6
9 901	13 413	20 575	+53%	10	7
17 998	23 240	19 112	-18%	6	8
16 959	18 224	18 614	+2%	9	9
7 137	10 883	16 372	+50%	11	10
3 716	10 139	16 240	+60%	12	11
21 316	38 741	16 001	-59%	2	12
-	959	13 990	+1359%	40	13
2 647	7 188	13 191	+84%	18	14
2 042	3 959	11 783	+198%	29	15
5 789	8 239	10 713	+30%	15	16
10 843	8 979	8 089	-10%	13	17
5 889	5 633	7 966	+41%	23	18
3 128	4 314	7 397	+71%	29	19
8 090	8 010	7 237	-10%	16	20
7 934	7 707	6 853	-11%	17	21
6 553	8 700	15 455	-22%	14	22
2 656	3 245	6 593	+103%	30	23
6 703	6 123	5 642	-8%	19	24
4 930	6 102	5 578	-9%	20	25
5 440	5 524	5 395	-2%	24	26
4 650	4 649	5 050	+9%	26	27
3 875	5 821	4 829	-17%	21	28
5 930	5 422	4 785	-12%	25	29
2 396	2 553	4 296	+68%	34	30

annexe 2
... suite

Origine	2009	2010	2011
Égypte	-	-	2 118
Éthiopie	2 002	1 668	1 811
Inde	2 932	3 094	2 732
Côte d'Ivoire	2 067	1 493	4 571
Libye	-	-	3 277
Tunisie	-	-	7 786
Azerbaïdjan	2 400	1 919	2 274
Palestine (territ.)	1 083	1 473	-
Cameroun	1 488	1 527	1 609
Mongolie	2 259	1 673	1 559
Mauritanie	1 654	1 313	-
Haïti	1 464	2 041	2 048
Vietnam	2 246	2 155	1 560
Zimbabwe	7 766	2 124	-
Moldavie	1 119	-	-
Congo B.	1 075	-	-
Biélorussie	-	-	1 441
Angola	-	1 274	-
Kirghizstan	-	1 272	-
TOTAL 40	**254 245**	**238 474**	**277 359**
Autres	29 133	29 981	33 799****

* Statistiques hors Italie : données non disponibles à la publication.
** Les données sur la Serbie peuvent inclure celles du Monténégro lorsqu'il n'existe pas de statistiques séparées. À partir de 2010, elles incluent le Kosovo.
*** À partir de 2012 : Soudan du Sud inclus.
**** Ce tableau ne prend pas en compte environ 16 000 demandes d'asile déposées en Italie, pour lesquelles la nationalité des demandeurs est inconnue.

Chaque année, le HCR présente la liste des 40 nationalités les plus représentées dans la demande d'asile. Certaines lignes du tableau sont donc non renseignées, en fonction du rang du pays concerné dans cette liste de 40. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de demandeurs d'asile originaires de ces pays, mais qu'ils étaient moins nombreux. Ils sont donc comptés dans la ligne « autres », qui elle ne comprend pas les mêmes pays tous les ans.

Source: UNHCR, *Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries.*

2012	2013	2014	Évolution 2013/2014	Rang 2013	Rang 2014
2 818	5 646	3 965	-30%	22	31
2 142	2 697	3 528	+31%	33	32
3 145	3 153	3 464	+10%	31	33
2 683	2 699	3 412	+26%	32	34
1 726	2 115	3 362	+59%	36	35
4 503	4 363	2 912	-33%	27	36
2 088	2 437	2 617	+7%	35	37
1 018	1 730	2 544	+47%	38	38
1 613	2 007	2 496	+24%	37	39
-	1 205	1 974	+64%	39	40
1 752	1 680	-	-	-	-
1 630	1 497	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-
-	-		-	-	-
-	-		-	-	-
-	-		-	-	-
-	-		-	-	-
368 030	**484 626**	**714 234**	**+47%**		
33 057	35 717	42 664	+19%		

annexe 3
europe

Décisions de première instance en 2014 et formes de protection

	Nombre total de décisions	Décisions positives
Total UE 28*	**359 795**	**162 770**
Allemagne	97 275	40 560
Autriche	-	-
Belgique	20 335	8 045
Bulgarie	7 435	7 000
Chypre	1 305	995
Danemark	8 055	5 480
Espagne	3 620	1 585
Estonie	55	20
Finlande	3 280	2 210
France	68 535	14 905
Grèce	13 305	1 970
Hongrie	5 445	510
Irlande	1 060	400
Italie	35 180	20 580
Lettonie	95	25
Lituanie	185	70
Luxembourg	885	120
Malte	1 735	1 260
Pays-Bas	20 190	14 225
Pologne	2 700	720
Portugal	155	40

Dont :			Rejets
Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	
89 815	**55 810**	**17 145**	**197 025**
33 310	5 175	2 075	56 715
-	-	-	-
6 400	1 585	-	12
5 165	1 840	-	430
55	940	0	310
3 765	1 625	90	2 580
385	1 200	0	2 035
20	0	0	35
490	1 415	300	1 070
12 020	2 885	-	53 630
1 270	590	115	11 335
240	250	20	4 935
130	270	-	660
3 640	7 625	9 315	14 600
5	20	-	70
15	55	0	110
105	15	-	765
190	900	165	475
2 550	9 265	2 410	5 965
260	165	295	1 980
20	20	-	115

	Nombre total de décisions	Décisions positives
République tchèque	1 000	375
Roumanie	1 585	740
Royaume-Uni	25 870	10 050
Slovaquie	280	170
Slovénie	95	45
Suède	39 905	30 65
Norvège	**7 640**	**4 905**
Islande	**110**	**30**
Suisse	**21 800**	**15 410**

x non applicable
* UE 28 à l'exclusion des Pays-Bas
- Données non disponibles
Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche.
Source : Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014, mars 2015.*

Dont :			Rejets
Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	
75	285	15	625
370	370	0	845
8 990	110	950	15 820
0	95	75	110
30	10	-	50
10 245	19 095	1 310	9 255
3 590	**1 140**	**175**	**2 735**
15	**10**	**5**	**80**
6 140	**2 640**	**6 630**	**3 605**

annexe 4
france

Aperçu de la procédure d'asile

Selon la convention de Genève du 28 juillet 1951, un réfugié est une personne qui a fui son pays car elle y a subi ou qu'elle craint d'y subir des persécutions en raison de son appartenance ethnique, de son appartenance à un certain groupe social, de sa religion, de ses opinions politiques ou de sa nationalité. Afin de voir reconnaître ce statut de réfugié par les autorités françaises, elle doit formuler une demande d'asile. Sur le territoire, cette procédure de demande d'asile implique trois principaux acteurs : la préfecture, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Phase 1 : Préfecture

Lorsque le demandeur d'asile arrive en France, il doit obtenir une adresse personnelle avant toute démarche auprès de la préfecture. S'il n'a pas les moyens ou la possibilité d'avoir une adresse privée, il peut être domicilié auprès d'une structure associative, par exemple au sein d'une plate-forme d'accueil et de domiciliation.

Le demandeur d'asile doit ensuite se présenter en préfecture pour demander une admission au séjour. Dans un premier temps, il sollicite un rendez-vous pour déposer un dossier incluant une adresse fiable. Lorsque ce dossier est déposé, la préfecture doit convoquer le demandeur dans un délai théorique de 15 jours en vue de lui signifier si une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois (qui sera renouvelée sous forme de récépissé durant le temps de la procédure) et un formulaire de demande d'asile peuvent lui être remis.

La préfecture peut admettre la personne au séjour et inscrire sa demande dans le cadre d'une procédure « normale ». La préfecture peut également refuser l'admission au séjour de la personne pour plusieurs raisons : si le comportement de la personne constitue une menace de trouble à l'ordre public, si la demande relève d'une fraude ou d'un recours abusif aux procédures ou si la personne vient d'un pays considéré comme sûr. Dans ces cas là, la demande d'asile de la personne est en procédure dite « prioritaire » : elle est étudiée plus rapidement et la personne bénéficie de moins de droits sociaux et de moins de garanties procédurales. La préfecture examine également si la France est bien responsable de l'examen de la demande : un règlement européen dit « règlement Dublin » peut impliquer le transfert vers le premier État européen où ses empreintes ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France et le demandeur se voit remettre un « document Dublin » dans l'attente du transfert ou de la mise en œuvre de la procédure en France si le transfert n'est pas appliqué.

Le délai constaté en pratique entre le premier contact à la préfecture et l'enregistrement de la demande varie entre 1 mois et 7 mois[1].

Phase 2 : OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée en préfecture, le demandeur dispose d'un délai de 15 jours (procédure prioritaire) ou 21 jours (procédure normale) pour remplir et envoyer (ou remettre) le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA qui est la première instance compétente pour statuer sur la demande de protection.

Dans son dossier, le demandeur d'asile détaille les raisons qui le poussent à solliciter une protection en France. L'OFPRA convoque l'intéressé à un entretien afin qu'il explique son histoire à un officier de protection. Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

1 — Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Op.cit.*, p.38.

Le délai moyen constaté en pratique pour le traitement de la demande par l'OFPRA était de 203,5 jours par dossier en 2014[2].

Le demandeur d'asile qui se trouve en procédure normale peut prétendre pendant le traitement de sa demande à un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), où il recevra également des conseils et un suivi juridique, administratif et social. Les places en CADA étant très limitées, 70% environ des demandeurs d'asile concernés ne peuvent bénéficier de cet hébergement. Selon les cas, ils peuvent bénéficier d'une chambre d'hôtel, d'un hébergement d'urgence ou sont dans l'obligation de trouver eux-mêmes une solution d'hébergement.

Le demandeur d'asile n'est pas autorisé à travailler et ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Lorsqu'il est en attente d'entrer en CADA, il peut bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle emploi aux seuls adultes. Lorsqu'il entre en CADA, il bénéficie de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), qui tient compte de la composition familiale.

Le demandeur d'asile en procédure normale peut bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU). S'il est en procédure prioritaire, il peut bénéficier de l'aide médicale d'État (AME).

Phase 3 : CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA, l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. Pour les demandeurs en procédure normale, ce recours est suspensif de toute mesure d'éloignement. Les demandeurs en procédure prioritaire peuvent en revanche se voir éloignés du territoire français avant l'étude de leur dossier par la CNDA. La

2 — Voir *supra* Chapitre 3 Partie 3.

CNDA étudie, en appel, la demande de protection dans le cadre d'un recours de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de demander à être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

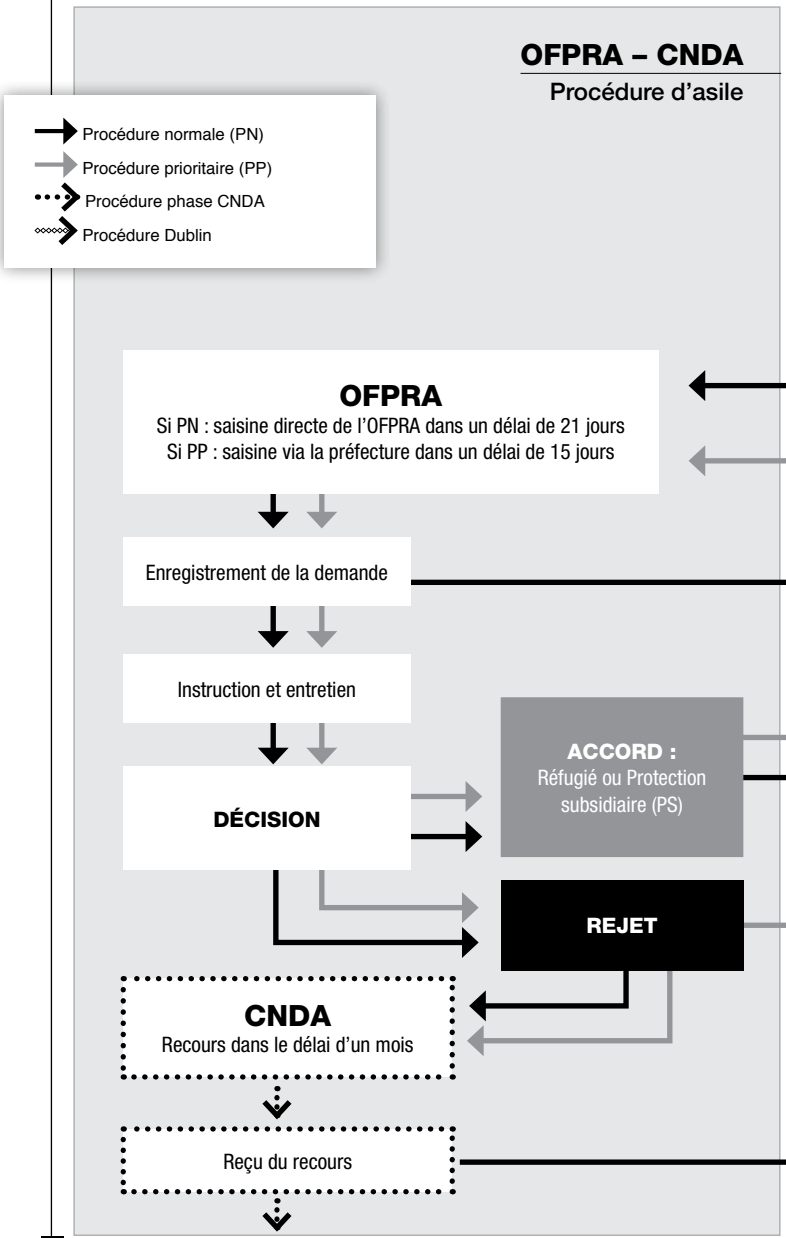
Le « délai prévisible moyen » constaté en 2014 à la CNDA était de 6 mois et 4 jours[3].

Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité du récepissé de demande de titre de séjour au titre de l'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) afin d'organiser un retour volontaire.

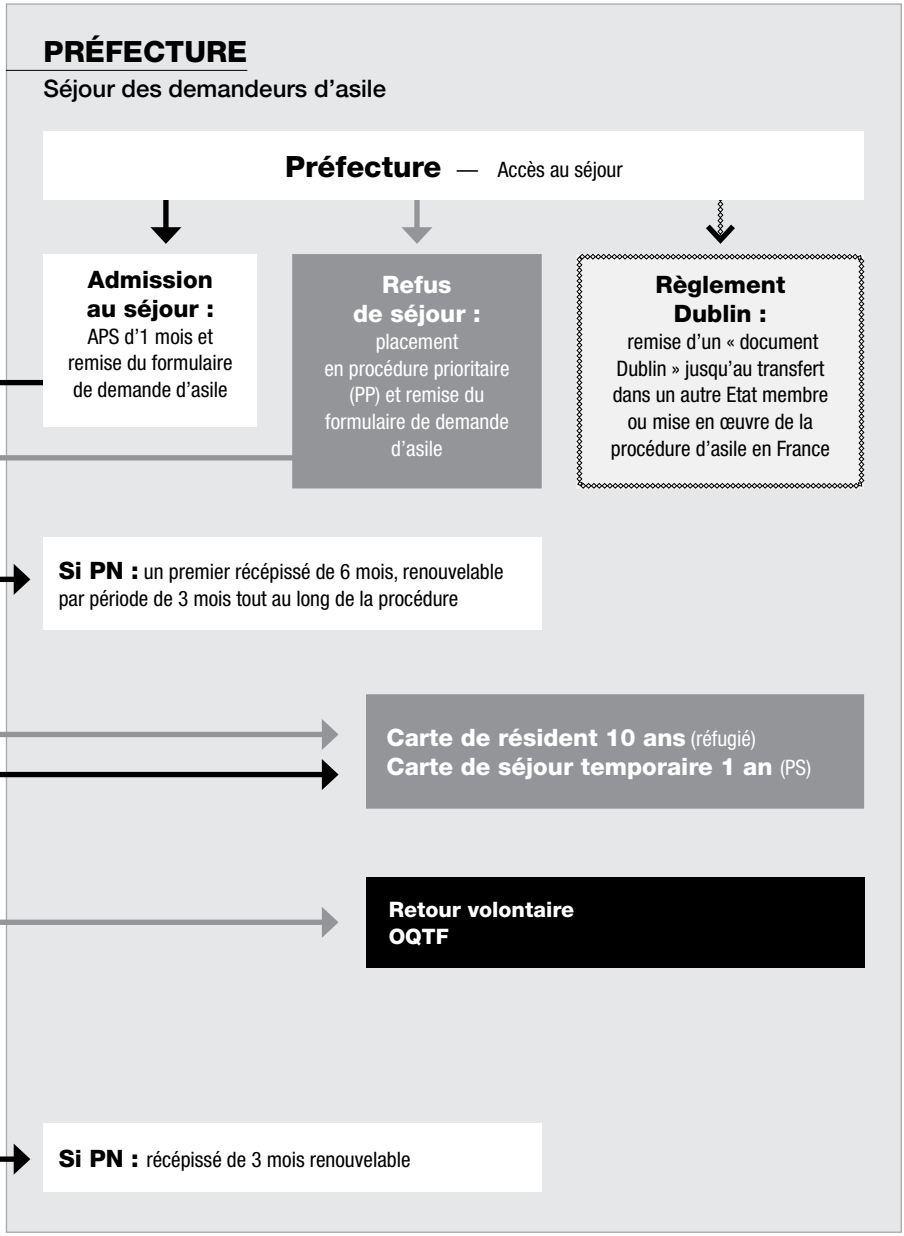
Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

3 — Voir *supra* Chapitre 3 Partie 3.

Schéma de la procédure d'asile et du séjour



du demandeur d'asile*



* Extrait du « Guide du demandeur d'asile », publié par le ministère de l'Intérieur en juin 2013, en lien avec Forum réfugiés-Cosi, l'OFII et le HCR. Disponible sur : http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/41456/319571/file/Guide_demandeur_asile_12juillet2013.pdf (dernière visite le 14 mai 2014)

annexe 5
france

Demandes et décisions asile OFPRA – CNDA, 2014(*)

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	19 926	2967	16,3%	15 277	18 244	2 431	5 398	27.1%
AMÉRIQUES	2 426	66	3,1%	2 058	2 124	68	134	5.5%
ASIE	14 576	3 971	29,6%	9 464	13 435	1 572	5 543	38.0%
EUROPE	13 752	1 718	9,6%	16 144	17 862	2048	3 766	27.4%
Section apatrides	272	41	25%	123	164	-	41	15.1%
TOTAL	**50 952**	**8 763**	**16,9%**	**43 066**	**51 829**	**6 119**	**14 882**	**29.2%**

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	-	-	8	8	2	2	25.0%
Algérie	1 337	71	6,7%	986	1 057	37	108	8.1%
Angola	453	36	9,2%	357	393	55	91	20.1%
Bénin	31	2	8,7%	21	23	0	2	6.5%
Burkina-Faso	60	4	11,4%	31	35	7	11	18.2%
Burundi	16	14	53,8%	12	26	4	18	112.5%(**)
Cameroun	278	33	14,9%	189	222	33	66	23.7%
Cap-Vert	7	-	-	8	8	0	0	0%
Centrafrique	674	380	95,5%	18	398	53	433	64.2%
Comores	554	37	6,5%	532	569	1	38	6.9%
Congo	510	37	5,8%	602	639	339	376	73.7%
Côte d'Ivoire	815	163	19,4%	678	841	99	262	32.1%
Djibouti	43	11	42,3%	15	26	4	15	34.9%
Égypte	369	123	30,6%	279	402	119	242	65.6%
Érythrée	613	70	14,8%	404	474	120	190	31.0%
Éthiopie	178	15	28,3%	38	53	11	26	14.6%

Gabon	29	2	11,8%	15	17	0	2	6.9%
Gambie	81	21	28,8%	52	73	5	26	32.1%
Ghana	32	1	5,6%	17	18	2	3	9.4%
Guinée-Conakry	1 771	481	23,8%	1 544	2 025	275	756	42.7%
Guinée équatoriale	7	-	-	3	3	0	0	0.0%
Guinée-Bissau	104	8	7,0%	107	115	6	14	13.5%
Kenya	29	6	42,9%	8	14	9	15	51.7%
Libéria	11	1	11,1%	8	9	0	1	9.1%
Libye	212	11	12,4%	78	79	16	27	12.7%
Madagascar	81	6	7;7%	72	78	1	7	8.6%
Mali	1 183	283	17,4%	1 345	1 628	78	361	30.5%
Maroc	182	26	20,8%	99	125	5	31	17.0%
Mauritanie	802	80	9,8%	733	813	122	202	25.2%
Niger	21	-	2	20	8	0	0	0.0%
Nigéria	1 129	68	8,0%	784	852	90	158	14.0%
Ouganda	29	9	64,3%	5	14	3	12	41.4%
RD Congo	4 059	415	10,1%	3 706	4 121	339	754	18.6%
Rwanda	171	82	46,9%	93	175	62	144	84.2%
Sahara occ.	511	85	35,3%	156	241	10	95	18.6%
Sénégal	269	75	30,0%	175	250	22	97	36.1%
Sierra Leone	66	13	23,2%	43	56	10	23	34.8%
Somalie	686	58	11,2%	460	518	187	245	35.7%
Soudan	1 827	170	13,3%	1 110	1 280	239	409	22.4%
Tchad	317	26	11,1%	208	234	48	74	23.3%
Togo	138	12	9,0%	122	134	14	26	18.8%
Tunisie	217	22	13,8%	137	159	4	26	12.0%
Zimbabwe	6	1	33,3%	2	3	0	1	16.7%
Autres	*10*	*7*	*43,8%*	*9*	*16*	*0*	*7*	*70,0%*
Total Afrique	**19 926**	**2 967**	**16,3%**	**15 277**	**18 244**	**2431**	**5 398**	**27.1%**

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								
Bolivie	-	-	-	-	-	0	-	-
Brésil	13	3	23,1%	10	13	0	3	23.1%
Colombie	65	9	12,5%	63	72	6	15	23.1%
Cuba	34	5	14,7%	29	34	1	6	17.6%
Dominique (Rep)	263	3	1,4%	214	217	0	3	1.1%
Guyane	37	3	6,1%	46	49	0	3	8.1%
Haïti	1 856	26	1,6%	1 572	1 598	54	80	4.3%
Jamaïque	11	1	12,5%	7	8	1	2	18.2%
Pérou	56	9	15,5%	49	48	5	14	25.0%
Salvador	-	-	-	-	-	0	-	-
Sainte-Lucie	11	-	-	8	8	0	0	0%
Venezuela	29	3	15,0%	17	20	1	4	13.8%
Autres	*36*	*4*	*11,8%*	*30*	*34*	-	*4*	*11.1%*
Total Amériques	**2 426**	**66**	**3,1%**	**2 058**	**2 124**	**68**	**134**	**5.5%**
ASIE								
Afghanistan	534	485	81,5%	110	595	227	712	133.3%(**)
Bangladesh	3 582	202	5,5%	3 459	3 661	402	604	16.9%
Bhoutan	30	-	-	22	22	5	5	16.7%
Birmanie	48	8	4,0%	191	199	40	48	100%(**)
Cambodge	45	2	6,1%	31	33	0	2	4.5%
Chine	2 616	604	23,6%	1 955	2 559	15	619	23.3%
Inde	51	5	11,4%	39	44	7	12	23.5%
Irak	614	384	93,4%	27	411	13	397	64.7%
Iran	149	99	66,4%	50	149	38	137	91.9%
Jordanie	8	1	33,3%	2	3	1	2	25.0
Kazakhstan	97	24	19,7%	98	122	16	40	41.2%
Kirghizistan	47	17	37,0%	29	46	24	41	87.2%
Laos	5	-	-	2	2	0	-	0.0%
Liban	41	2	5,3%	36	38	4	6	14.6%
Mongolie	108	13	9,8%	119	132	6	19	17.6%
Népal	73	1	2,0%	48	49	15	16	21.9%
Ouzbékistan	15	11	42,3%	15	26	4	15	100%(**)
Pakistan	2 107	117	6,9%	1 577	1 694	66	183	8.7%
Palestine (Autorité)	149	107	88,4%	14	121	4	111	74.5%

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	%
Sri Lanka	2 042	2446	23,0%	1 492	1 938	615	3 061	149.9%(**)
Syrie	2 084	1 404	95,7%	63	1 467	64	1 468	70.4%
Tadjikistan	8	2	100%	-	2	2	4	50.0%
Thaïlande	10	1	16,7%	5	6	0	1	10.0%
Vietnam	32	5	12,5%	35	40	2	7	21.9%
Yémen	22	10	55,6%	8	18	2	12	54.5%
Autres	59	21	36,2%	37	58	-	21	35.6%
Total Asie	**14 576**	**3 971**	**29,6%**	**9 464**	**13 435**	**1 572**	**5 543**	**38.0%**
EUROPE								
Albanie	2 095	344	9,0%	3 479	3 823	325	669	31.9%
Arménie	1 487	8	5,8%	1 429	1 517	176	184	12.4%
ARYM	175	7	4,8%	140	147	11	18	10.3%
Azerbaïdjan	605	120	15,4%	661	781	60	180	29.8%
Biélorussie	45	9	16,1%	47	56	30	39	86.7%
Bosnie-Herzégovine	525	48	9,3%	468	516	29	77	14.7%
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie	1 192	107	5,9%	1 704	1 811	112	219	18.4%
Kosovo	1 951	238	6,6%	3 350	3 588	381	619	31.7%
Moldavie	23	2	9,1%	20	22	3	5	21.7%
Monténégro	145	6	4,0%	144	150	3	9	6.2%
Russie	2 725	497	16,6%	2 502	2 999	696	1 193	43.8%
Serbie	328	47	14,3%	282	329	56	103	31.4%
Turquie	1 407	183	9,5%	1 739	1 922	158	341	24.2%
Ukraine	1 036	20	10,5%	171	191	8	28	2.7%
Autres	*13*	*2*	*20,0%*	*8*	*10*	-	*2*	*15.4%*
Total Europe	**13 752**	**1 718**	**9,6%**	**16 144**	**17 862**	**2 048**	**3 766**	**27.4%**

(*) 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 6
france

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 1998-2014(*)

Continent	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afrique	6 234	10 441	15 500	21 149	24 114	20 933	18 567
Europe	7 997	8 450	10 407	14 378	16 864	17 859	18 222
Asie	7 501	11 158	10 590	8 622	7 639	11 514	10 220
Amériques	517	751	2 161	3 036	2 339	1 761	3 347
Apatrides et non spécifiés	126	107	89	106	131	137	191
TOTAL	**22 375**	**30 907**	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Algérie	920	1 306	1 802	2 933	2 865	2 431	3 702
Angola	263	538	601	993	1 590	1 046	737
Bénin	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	-
Burundi	**33**	**55**	**38**	**54**	**62**	**74**	**55**
Cameroun	81	161	404	416	639	777	593
Cap Vert	-	-	-	-	-	5	9
Centrafrique	71	236	316	401	460	325	212
Comores	-	-	-	-	-	-	-
Congo	387	1 158	1 586	1 943	2 266	1 762	1 392
Côte d'Ivoire	-	-	-	727	600	1 329	1 042
Djibouti	-	-	-	-	-	-	-
Égypte	-	-	-	-	30	17	18
Érythrée	-	-	-	-	-	-	-
Éthiopie	29	23	42	35	59	37	42
Gabon	-	-	-	-	-	-	-

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2013-2014
13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15276	16 778	18 424	19 926	+8,2%
15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11452	14 063	17 655	13 752	-22,1%
7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11261	9 794	13 428	14 576	+8,5%
5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2318	2 108	1 981	2 274	+14,8%
255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	+19,8%
42 578	**26 269**	**23 804**	**27 063**	**33 235**	**36 931**	**40464**	**41 254**	**51 715**	**50 952**	**-1,5%**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
-	-	5	7	-	7		-	10	8	-20.0%
1 777	998	865	874	1 015	1 024	1020	989	1 219	1 337	+9.7%
599	480	376	357	355	505	481	563	420	453	+7.9%%
-	-	7	12	14	9		12	24	31	+29.2%
-	-	14	19	29	25		39	49	60	+22.4%
42	**24**	**26**	**32**	**36**	**27**		**19**	**18**	**16**	**-11.1%**
367	193	180	162	167	170	183	212	221	278	+25.8%
9	-	-	-	-	-		8	7	7	0.0%
139	188	177	102	114	85		67	296	674	+127.7%
-	-	55	881	267	604	1064	526	420	554	+31.0%
1 095	769	827	714	648	626	640	639	585	510	-12.8%
1 086	835	560	503	432	406	1430	776	784	815	+4.0%
-	-	7	7	10	12		21	19	43	+126.3%
28	19	32	35	60	77	249	379	333	369	+10.8%
-	-	77	110	369	633	836	402	312	613	+96.5%
55	62	44	39	79	68		94	83	178	+114.5%
-	-	10	15	21	13		13	15	29	+93.3%

annexe 6
... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gambie	-	-	-	-	-	-	-
Ghana	110	144	127	121	80	-	96
Guinée Bissau	117	150	137	119	123	132	115
Guinée Conakry	205	313	535	745	753	775	946
Kenya	-	-	-	-	-	-	-
Libéria	24	44	30	38	121	267	259
Libye	-	-	-	-	6	10	7
Madagascar	-	-	-	-	312	305	251
Mali	-	1 661	2 931	2 940	2 413	1 202	836
Maroc	-	-	-	-	53	-	74
Mauritanie	542	786	1 324	2 332	2 998	2 324	1 517
Niger	-	-	-	-	-	-	-
Nigéria	259	274	458	571	884	1 209	1 513
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-
RDC	1 778	2 272	2 901	3 781	5 260	4 407	3 353
Rwanda	272	262	272	282	303	345	320
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	142	-	-	442	491	310	160
Sierra Léone	117	276	510	823	545	367	196
Somalie	91	90	109	120	115	91	139
Soudan	68	81	87	98	136	352	271
Tchad	31	70	241	296	291	212	188
Togo	47	-	80	136	327	391	219
Tunisie	31	24	32	39	42	34	41
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-
Autres Afrique	*616*	*517*	*937*	*764*	*296*	*407*	*271*
AFRIQUE	**6 234**	**10 441**	**15 500**	**21 149**	**24 114**	**20 933**	**18 567**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
-	-	37	45	52	53		67	78	81	+3.8%
109	40	17	16	23	13		24	19	32	+68.4%
120	82	74	53	144	171	144	107	141	104	-26.2%
1 067	806	787	1 050	1 455	1 712	1598	1426	1 891	1 771	-6.3%
-	-	7	19	14	22		25	20	29	+45.0%
84	26	17	22	34	28		11	9	11	+22.2%
9	10	-	7	5	8		46	68	212	+211.8%
210	85	32	15	120	229	106	115	91	81	-11.0%
530	117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 183	-12.8%
50	35	46	47	62	97	111	125	196	182	-7.1%
1 045	521	320	548	1 069	862		1 163	918	802	-12.6%
-	-	12	19	14	13		14	21	21	0.0%
901	397	404	412	606	624	641	755	1 032	1 129	+9.4%
-	-	9	8	8	17		19	22	29	+31.8%
2 563	1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2827	4 010	3 966	4 059	+2.3%
298	227	293	234	205	224	176	135	99	171	+72.7%
-	-	-	-	-	-	-	113	186	51	-72.6%
94	51	38	166	120	119	116	154	224	269	+20.1%
158	84	70	129	117	89	109	101	85	66	-22.4%
62	46	37	77	247	360	614	445	427	686	+60.7%
367	418	374	382	787	742	733	686	749	1 827	+143.9%
142	136	131	180	152	169	116	191	301	317	+5.3%
325	171	121	139	101	142		121	138	138	0.0%
37	33	27	44	43	55	180	186	243	217	-10.7%
-	-	8	13	17	8		-	-	6	-
351	*209*	*16*	*9*	*20*	*27*	*580*	*9*		*10*	-
13 710	**9 010**	**8 223**	**10 797**	**11 600**	**13 028**	**15276**	**15 395**	**18 424**	**19 926**	**+8.2%**

annexe 6
... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Albanie	239	290	395	472	435	440	456
Arménie	170	272	381	544	963	794	967
ARYM	-	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	53	174	191	253	375	370	525
Biélorussie	41	71	96	185	284	253	194
Bosnie Herzégovine	294	286	326	487	517	746	2 012
Bulgarie	343	49	-	45	48	-	60
Croatie	17	-	-	19	8	-	51
Ex-URSS	6	-	-	8	-	-	-
Ex-Yougoslavie	31	23	-	14	5	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	80	128	93	-	292	210	206
Géorgie	127	184	362	1 067	1 554	1 331	1 224
Kazakhstan	28	34	75	117	195	112	64
Kirghizistan	-	-	-	-	71	68	48
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-
Moldavie	-	917	975	808	1 033	1 778	2 058
Monténégro	-	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	-	8	86	96	68	39
Pologne	-	-	-	-	12	8	-
Roumanie	3 027	394	-	204	131	-	708
Russie	214	464	755	1 755	1 741	2 147	2 165
Serbie**	-	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	30	48	41	68	62	68	16
Turquie	1 621	2 219	3 597	5 347	6 582	6 761	4 409
Ukraine	127	330	515	892	728	716	607
Yougoslavie	1 252	2 457	2 019	1 577	1 624	1 755	2 378
Autres Europe	*297*	*110*	*578*	*430*	*108*	*234*	*35*
EUROPE	**7 997**	**8 450**	**10 407**	**14 378**	**16 864**	**17 859**	**18 222**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
366	265	166	280	409	373	309	1 688	3 388	2 095	-38.2%
1 223	1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2651	1 526	1 241	1 487	+19.8%
-	-	80	67	45	362	462	512	200	175	-12.5%
757	576	388	431	519	533	524	570	588	605	+2.9%
154	124	87	64	64	48		90	61	45	-26.2%
1 658	191	112	138	258	303		422	535	525	-1.9%
82	46	15	-	5	8		-	-	-	-
28	9	7	-	-	-		11	-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-	-
138	105	-	-	-	-		-	-	-	-
654	227	153	320	374	945	1136	1 760	1 757	1 192	-32.2%
81	62	-	-	-	-		-	-	-	-
42	25	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	1 584**	3 048	3 267	1822	2 084	3 514	1 951	-44.5%
1 964	482	269	159	252	164	222	100	35	23	-34.3%
-	-	41	65	42	46		174	130	145	+11.5%
46	26	-	-	-	-		-	-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-	-
203	175	41	31	18	25		12	-	-	-
1 980	1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2206	2 873	2 609	2 725	+4.4%
-	-	2 250	486**	406	344	280	365	341	328	-3.8%
8	8	8	-	-	-		-	-	-	-
3 612	2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1488	1 768	1 435	1 407	-2.0%
395	93	65	54	58	68		96	84	1 036	+1 133.3%
2 569	2 196	-	-	-	-		-	-	-	-
18	*14*	*12*	*12*	*27*	*13*	*352*	*12*		*13*	-
15 978	**9 976**	**9 229**	**9 310**	**11 609**	**11 442**	**11452**	**14 063**	**17 655**	**13 752**	**-22.1**

annexe 6
... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afghanistan	149	167	241	270	260	325	114
Bangladesh	555	879	914	825	668	913	938
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	-
Birmanie	40	30	-	24	8	18	27
Cambodge	-	-	-	-	-	-	-
Chine	2 075	5 169	4 961	2 948	2 869	5 294	4 188
Inde	463	818	478	704	448	811	807
Irak	331	245	259	296	246	533	123
Iran	153	189	329	187	118	145	105
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-
Liban	28	37	51	34	32	34	23
Mongolie	-	-	-	-	112	392	459
Myanmar	-	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	813	755	792	600	438	739	1 018
Palestine (autor.)	21	-	21	36	43	-	65
Philippines	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	1 832	2 001	1 879	2 000	1 992	1 967	2 090
Syrie	21	-	17	90	30	41	45
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-	-
Yémen	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	963	785	577	505	266	151	124
Autres Asie	*57*	*83*	*71*	*103*	*109*	*151*	*94*
ASIE	**7 501**	**11 158**	**10 590**	**8 622**	**7 639**	**11 514**	**10 220**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
118	70	161	228	619	713	565	394	402	534	+32.8%
824	581	923	1 187	1 375	3 061	3462	999	2 921	3 582	+22.6%
-	-	15	49	23	39		51	47	30	-36.2%
10	27	-	-	30	84		589	268	48	-82.1%
-	-	30	19	22	20		17	32	45	+40.6%
2 579	1 200	1 262	804	1 542	1 805	1991	2 035	2 123	2 616	+23.2%
529	102	55	61	63	44		33	29	51	+75.9%
104	99	125	481	449	333	181	118	62	614	+890.3%
96	109	132	117	168	319	157	197	137	149	+8.8%
-	-	32	72	95	126		127	104	97	-6.7%
-	-	26	18	19	58		52	39	47	+20.5%
-	-	-	-	16	9		10	8	5	-37.5%
20	33	39	27	28	22		20	32	41	+28.1%
365	47	85	48	186	117	154	125	-	108	-
-	-	20	19	-	-		-	-	-	-
43	20	22	38	34	69		90	60	73	+21.7%
-	-	17	15	23	16		34	9	15	+66.7%
541	375	324	309	602	858	1376	1 860	1 683	2 107	+25.2%
58	49	49	53	99	91		61	90	149	+65.6%
-	-	5	-	6	-		5	9	-	-
1 894	1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2544	2 436	1 771	2 042	+15.3%
29	21	30	24	46	117	100	450	878	2 084	+137.4%
-	-	5	-	14	11		-	8	8	0.0%
-	-	-	-	-	-	-	25	15	10	-33.3%
-	-	5	-	-	-		-	-	-	-
-	-	23	13	26	26		19	32	32	0.0%
-	-	-	-	-	-	-	6	15	22	46.7%
100	79	-	-	-	-		-	-	-	-
56	*33*	*105*	*107*	*68*	*107*	*731*	*41*	*40*	*59*	*+47.5%*
7 366	**4 838**	**5 335**	**5 651**	**8 170**	**10 310**	**11261**	**9 794**	**13 428**	**14 576**	**+8.5%**

annexe 6
... suite

Pays	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentine	-	-	-	-	7	5	-
Bolivie	-	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-	-
Chili	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	59	105	103	153	157	109	92
Cuba	25	18	27	18	25	30	26
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-	-
Dominique	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	-	-	60	60	-	37
Guyana	-	-	-	-	56	42	-
Haïti	357	503	1 873	2 713	1 904	1 403	3 067
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-
Mexique	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	52	61	84	74	110	52	42
USA	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-
Autres Amériques	*24*	*64*	*74*	*18*	*27*	*125*	*83*
AMÉRIQUES	**517**	**751**	**2 161**	**3 036**	**2 339**	**1 761**	**3 347**
Apatrides et non spécifiés	*126*	*107*	*89*	*106*	*131*	*137*	*191*
TOTAL	**22 375**	**30 907**	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**

(*) : 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
La répartition par continent a été en partie modifiée en 2007.
Ainsi, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont désormais dans la catégorie Europe.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
-	-	-	5	-	-		-	-	-	-
-	-	18	16	11	9		9	-	-	-
-	-	14	15	13	16		13	17	13	-23.5%
-	-	-	-	-	-		-	-	-	-
79	191	65	96	111	107		62	67	65	-3.0%
37	48	21	18	11	5		18	23	34	+47.8%
-	-	11	35	143	161	128	99	167	263	+57.5%
-	-	-	-	-	-	-	5	5	15	+200.0%
10	-	-	6	-	5		-	-	-	-
-	-	-	-	12	13	107	49	-	37	-
4 953	1 808	588	830	1 234	1 500	1831	1 464	1 375	1 856	+35.0%
-	-	-	8	9	-		-	-	11	-
-	-	-	-	-	-	-	13	5	-	-
27	56	63	101	120	118		76	48	56	+16.7%
-	-	9	-	-	6		-	-	-	-
-	-	7	-	-	5		9	11	29	+163.6%
163	*114*	*20*	*14*	*33*	*24*	*252*	*22*		*36*	-
5 269	**2 217**	**816**	**1 144**	**1 697**	**1 969**	**2318**	**2 108**	**1 981**	**2 426**	**+22.5%**
255	*228*	*201*	*161*	*159*	*182*		*163*	*227*	*272*	*+19.8%*
42 578	**26 269**	**23 804**	**27 063**	**33 235**	**36 931**		**41 254**	**51 715**	**50 952**	**-1.5%**

annexe 7
france

Évolution du traitement de la demande d'asile, 2005-2014 (*)

	2005	2006	2007	2008
Premières demandes	42 578	26 269	23 804	27 063
Total décisions OFPRA*	51 272	37 715	29 323	31 801
Nombre d'accords OFPRA**	4 184	2 929	3 401	5 153
Taux d'accord OFPRA	8,2%	7,8%	11,6%	16,2%
Nombre de rejets OFPRA	47 088	34 786	25 922	26 648
Accords suite annulation CNDA	9 586	4 425	5 380	6 288
Total Accord	**13 770**	**7 354**	**8 781**	**11 441**
Taux global d'accord	**26,9%**	**19,5%**	**29,9%**	**36,0%**

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

2009	2010	2011	2012	2013	2014
33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454
35 331	37 789	42 377	46 267	46 987	52 053
5 048	5 096	4 630	4 348	5 978	8 763
14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%
30 283	32 571	37 619	41 672	40 706	43 290
5 325	5 244	6 072	5 628	5 450	5826
10 373	**10 340**	**10 702**	**9 976**	**11 428**	**14 589**
29,4%	**27,4%**	**25,3%**	**21,6%**	**24,5%**	**28%**

annexe 8
france

Évolution du taux global d'accord par pays, 1999-2014

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afghanistan	63%	77%	70%	35%	25%	32%
Bangladesh	12%	14%	13%	17%	13%	8%
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	14%	-	24%	38%	73%	-
Cambodge	-	-	-	-	-	-
Chine	0%	1%	1%	1%	1%	1%
Inde	3%	8%	6%	8%	6%	2%
Irak	59%	47%	62%	52%	7%	15%
Iran	38%	27%	32%	27%	39%	40%
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-
Liban	21%	18%	33%	22%	19%	-
Mongolie	-	-	-	-	3%	-
Myanmar	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	0%	50%	-
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-
Pakistan	2%	3%	5%	5%	6%	2%
Palestine (autor.)	-	38%	17%	-	-	-
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	43%	43%	44%	34%	30%	22%
Syrie	-	56%	78%	54%	32%	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	86%	79%	73%	57%	18%	11%
Autres Asie	*21%*	*28%*	*20%*	*6%*	*10%*	-
ASIE	**18%**	**18%**	**24%**	**20%**	**12%**	**N.C.**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
58%	46%	52%	49, 3%	46%	53%	74%	32%	91.4%	133.3%
32%	14%	22%	19%	19%	15%	10%	13%	16.9%	16.9%
-	-	-	42%	41%	79%	42%	33%	109.1%	16.7%
-	-	-	-	100%	46%	9%	11%	15.6%	100.0%
12%	-	24%	43%	-	74%		19%	-	4.5%
2%	5%	6%	18%	14%	11%	9%	16%	14.1%	23.3%
7%	12%	11%	6%	-	-		-	38.7%	23.5%
20%	67%	84%	89%	85%	78%	74%	87%	83.7%	64.7%
58%	47%	58%	58%	67%	79%	92%	70%	69.2%	91.9%
-	-	75%	51%	8%	6%	25%	24%	28.6%	41.2%
-	-	43%	81%	36%	18%	34%	40%	50.1%	87.2%
48%	-	-	-	24%	-		-	-	14.6%
19%	34%	17%	26%	12%	13%	15%	4%	12.7%	17.6%
65%	38%	39%	69%	-	-		-	-	100.0%
44%	23%	-	16%	18%	42%	10%	7%	24.1%	21.9%
-	-	38%	53%	61%	-	23%	44%	51.8%	100.0%
12%	10%	11%	14%	8%	10%	8%	5%	9.7%	8.7%
8%	22%	21%	44%	40%	39%	46%	52%	77.7%	74.5%
-	-	-	-	-	-	0%	-	-	-
38%	17%	36%	53%	70%	55%	39%	26%	37.8%	149.9%
43%	35%	55%	59%	29%	34%	154%	61%	97.2%	70.4%
34%	-	-	23%	25%	-	26%	55%	64.7%	21.9%
-	-	-	-	-	-		-	-	-
23%	*21%*	*29%*	*36%*	*9%*	*26%*	*12%*	*11%*	*22.5%*	*35.6%*
21%	**17%**	**27%**	**40%**	**40%**	**34%**	**24%**	**19%**	**31.5%**	**38.0%**

annexe 8
... suite

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afrique du Sud	-	-	-	0%	-	-
Algérie	5%	5%	7%	6%	8%	6%
Angola	38%	32%	39%	22%	10%	23%
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	0%	-	-
Burundi	78%	57%	63%	39%	42%	-
Cameroun	23%	16%	18%	10%	8%	8%
Centrafrique	19%	26%	21%	28%	14%	23%
Comores	-	-	-	8%	10%	-
Congo	47%	19%	35%	19%	15%	22%
Côte d'Ivoire	-	-	4%	12%	16%	28%
Djibouti	-	58%	56%	-	24%	-
Égypte	-	-	-	29%	28%	-
Érythrée	-	64%	-	21%		-
Éthiopie	72%	70%	80%	85%	54%	39%
Gabon	-	-	-	-	-	-
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	29%	28%	20%	19%	-	-
Guinée Bissau	39%	50%	40%	21%	19%	-
Guinée Conakry	8%	24%	6%	10%	9%	15%
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	32%	44%	14%	-	9%	-
Libye	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	-	-	-	9%	-
Mali	0%	0%	1%	0%	1%	1%
Maroc	-	-	-	9%	-	-
Mauritanie	29%	23%	22%	16%	17%	24%
Niger	-	-	-	0%	-	-
Nigéria	9%	5%	7%	3%	2%	4%
Ouganda	-	-	-	-	-	-

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
-	-	-	-	-	-	0%	-	71.4%	25.0%
16%	13%	18%	17%	7%	6%	9%	5%	9.5%	8.1%
36%	18%	32%	41%	27%	24%	19%	13%	20.8%	20.1%
-	-	-	-	-	-		-	-	6.5%
-	-	36%	41%	32%	-	33%	25%	46.4%	18.2%
39%	74%	92%	58%	30%	57%	82%	51%	51.6%	112.5%
28%	22%	37%	32%	18%	28%	24%	19%	32.9%	23.7%
38%	24%	22%	40%	19%	21%	34%	26%	47%	64.2%
7%	11%	28%	14%	16%	18%	6%	6%	16.3%	6.9%
37%	18%	21%	26%	18%	22%	21%	12%	17.1%	73.7%
36%	21%	30%	30%	27%	37%	20%	8%	24.3%	32.1%
40%	63%	-	167%	-	69%	56%	13%	61.1%	34.9%
30%	56%	30%	29%	25%	27%	53%	15%	50%	65.6%
78%	93%	87%	77%	75%	58%	48%	35%	55.6%	31.0%
54%	51%	102%	59%	64%	47%	55%	26%	53.2%	14.6%
-	-	50%	-	-	-	45%	-	50%	6.9%
-	-	-	27%	31%	15%	35%	-	29.3%	32.1%
-	¬-	-	23%	-	-		-	0%	9.4%
22%	22%	14%	13%	16%	19%	10%	12%	13.6%	13.5%
27%	25%	46%	43%	30%	32%	37%	14%	33.6%	42.7%
-	-	-	-	-	47%	26%	29%	45.5%	51.7%
23%	30%	47%	42%	14%	-		-	-	9.1%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.7%
23%	28%	73%	57%	-	7%	14%	17%	-	8.6%
4%	16%	82%	47%	77%	107%	90%	4%	26.7%	30.5%
16%	20%	20%	22%	-	9%	18%	20%	32.4%	17.0%
28%	20%	24%	19%	16%	19%	19%	11%	18.1%	25.2%
38%	-	71%	-	-	26%		-	-	0.0%
11%	12%	12%	20%	8%	13%	11%	4%	12.7%	14.0%
-	-	-	86%	-	55%	35%	53%	56.2%	41.4%

annexe 8
... suite

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RDC	33%	41%	23%	22%	14%	19%
Rwanda	80%	82%	82%	85%	66%	54%
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	-	3%	3%	7%	-
Sierra Léone	16%	17%	16%	8%	8%	14%
Somalie	53%	65%	53%	43%	21%	21%
Soudan	54%	33%	46%	34%	27%	32%
Tchad	74%	67%	44%	45%	29%	37%
Togo	-	61%	27%	26%	18%	22%
Tunisie	65%	51%	44%	44%	46%	30%
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-
Autres Afriques	*9%*	*11%*	*4%*	*12%*	*12%*	*-*
AFRIQUE	**20%**	**17%**	**17%**	**15%**	**13%**	**N.C.**

Albanie	21%	20%	19%	21%	25%	25%
Arménie	17%	21%	20%	16%	14%	16%
ARYM	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	20%	45%	39%	36%	41%	36%
Biélorussie	15%	18%	13%	9%	20%	-
Bosnie-Herzégovine	49%	48%	58%	61%	49%	67%
Bulgarie	16%	-	11%	-	-	-
Croatie	-	-	29%	44%	-	-
Estonie	-	-	-	0%	-	-
Ex-URSS	-	-	78%	-	-	-
Ex-Yougoslavie	76%	-	44%	80%	-	-
FYROM	18%	17%	-	-	10%	-
Géorgie	32%	31%	16%	10%	13%	19%
Hongrie	-	-	24%		--	-

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
28%	18%	25%	39%	26%	29%	23%	16%	30%	18.6%
65%	77%	81%	78%	79%	64%	68%	62%	77.3%	84.2%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.6%
14%	10%	25%	28%	65%	58%	60%	13%	30%	36.1%
15%	15%	28%	21%	12%	26%	17%	8%	18.5%	34.8%
48%	98%	77%	82%	80%	73%	43%	9%	43%	35.7%
51%	58%	45%	60%	46%	27%	40%	26%	33.6%	22.4%
59%	30%	49%	53%	38%	37%	59%	26%	13%	23.3%
28%	31%	42,1%3	37%	28%	35%	30%	18%	28.8%	18.8%
43%	46%	31%	36%	22%	27%	3%	4%	15.1%	12.0%
43%	-	67%	-	-	57%		-	-	16.7%
9%	*18%*	*24%*	*34%*	*10%*	*19%*	*17%*	*11%*	*10.7%*	*70.0%*
28%	**22%**	**32%**	**36%**	**28%**	**32%**	**28%**	**15%**	**27.1%**	**27.1%**

56%	25%	34%	43%	19%	13%	25%	6%	8.4%	31.9%
46%	18%	17%	27%	23%	13%	16%	6%	15%	12.4%
-	16%	24%	21%	22%	7%	4%	3%	4.8%	10.3%
68%	29%	51%	60%	54%	31%	45%	29%	27.7%	29.8%
38%	33%	39%	41%	29%	32%	33%	33%	11%	86.7%
30%	57%	107%	59%	13%	14%	33%	6%	-	14.7%
-	-	-	-	-	0%	0%	-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
25%	-	-	-	-	-		-	-	-
44%	33%	44%	35%	19%	11%	17%	6%	12.7%	18.4%
-	-	-	-	-	-		-	-	-

annexe 8
... suite

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kazakhstan	38%	14%	20%	32%	14%	-
Kirghizistan	-	-	-	18%	11%	-
Kosovo**	-	-	-	-	-	-
Lettonie	27%	-	-	-	-	-
Lituanie	-	-	-	-	-	-
Moldavie	2%	2%	3%	3%	3%	4%
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Ouzbékistan	-	40%	30%	27%	19%	-
Pologne	-	-	-	0%	-	-
Roumanie	1%	-	4%	-	-	-
Russie	14%	21%	27%	38%	47%	49%
Serbie	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	24%	39%	19%	23%	21%	-
Tadjikistan	-	-	-	0%	-	-
Turquie	18%	17%	14%	11%	9%	13%
Ukraine	10%	9%	8%	8%	12%	9%
Yougoslavie	44%	23%	19%	25%	27%	27%
Autres Europe	*28%*	*5%*	*7%*	*3%*	*7%*	-
EUROPE	**21%**	**18%**	**17%**	**18%**	**17%**	**N.C.**

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivie	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-
Colombie	22%	16%	32%	16%	39%	28%
Cuba	56%	22%	44%	35%	35%	
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	-	15%	14%	-	-
Guyana	-	-	-	0%	-	-
Haïti	12%	6%	7%	14%	20%	9%

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
84%	18%	-	-	-	-		-	-	-
84%	44%	-	-	-	-		-	-	-
-	**-**	**-**	**36%**	**17%**	**14%**	**24%**	**26%**	**7.6%**	**31.7%**
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
4%	7%	9%	11%	3%	-	4%	-	-	21.7%
-	-	-	17%	-	17%	11%	4%	6.4%	6.2%
141%	33%	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	12%	-	-	-		-	-	-
63%	35%	48%	47%	53%	45%	45%	37%	41.6%	-
33%	18%	25%	33%	27%	24%	37%	20%	20.4%	43.8%
-	-	-	-	-	-		-	-	-
-	-	-	-	-	-		-	-	-
20%	11%	22%	27%	19%	25%	37%	17%	19.9%	24.2%
15%	19%	33%	29%	24%	19%	8%	7%	20.2%	2.7%
-	-	-	-	-	-		-	-	-
6%	*5%*	*18%*	*24%*	*5%*	*2%*	*0%*	*11%*	*8.1%*	*15.4%*
32%	**20%**	**30%**	**35%**	**27%**	**22%**	**26%**	**17%**	**18%**	**27.4%**

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
-	-	54%	-	-	-	0%	-	-	-
-	47%	-	-	-	-	0%	-	-	23.1%
53%	29%	45%	54%	28.9%	21%	28%	27%	17.2%	23.1%
54%	25%	42%	35%	33%	-		-	84.2%	17.6%
-	-	-	-	-	-		-	4.9%	1.1%
-	-	-	-	-	-	0%	-	-	-
-	-	-	-	100%	-	0%	-	-	8.1%
11%	12%	29%	18%	10%	12%	11%	4%	5.6%	4.3%

annexe 8
... suite

PAYS	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Jamaïque	-	-	-	-	-	-
Pérou	47%	17%	20%	20%	13%	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
Autres Amériques	*17%*	*10%*	*24%*	*12%*	*8%*	*-*
AMÉRIQUES	16%	7%	9%	14%	20%	N.C.
Apatrides et non spécifiés	*24%*	*60%*	*69%*	*63%*	*48%*	*N.C.*
TOTAL	**19%**	**17%**	**18%**	**17%**	**15%**	**17%**

Source : OFPRA
La répartition par continent a été en partie modifiée en 2007. Ainsi, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont désormais dans la catégorie Europe.

** Jusqu'en 2007, la demande d'asile de la Serbie comprenait la demande kosovare. En 2008, les demandes d'asile des deux pays sont présentées de manière séparée (indépendance du Kosovo en février 2007).

annexe 9
france

Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 1998-2014(*)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
115 075	108 102	102 508	101 601	102 182	100 838	109 852

(*) 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

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
-	-	-	-	-	-		-	-	18.2%
37%	10%	22%	-	-	0%	14%	3%	6.2%	25.0%
-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.8%
16%	*26%*	*21%*	*1350%*	*6%*	*4%*	*3%*	*16%*	*24%*	*11.1%*
12%	13%	30%	20%	10%	11%	11%	5%	6.7%	5.5%
40%	*34%*	*30%*	*30%*	*36%*	*34%*	*33%*	*35%*	*29.4%*	*15.1%*
27%	**20%**	**30%**	**36%**	**29%**	**27%**	**25%**	**21,7%**	**24.5%**	**29.2%**

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.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
119 078	124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552

annexe 10
france

Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2008-2014(*)

Départements d'APS	2008	2009(**)	2010
Bas-Rhin	649	877	789
Haut-Rhin	493	553	619
ALSACE	**1 142**	**1 430**	**1 408**
Gironde	321	511	448
Dordogne	10	9	20
Landes	11	3	9
Lot-et-Garonne	17	24	22
Pyrénées-Atlantiques	46	71	45
AQUITAINE	**405**	**618**	**544**
Puy-de-Dôme	192	295	284
Allier	8	4	3
Cantal	24	-	1
Haute-Loire	3	-	-
AUVERGNE	**227**	**299**	**288**
Calvados	261	356	357
Manche	25	16	12
Orne	3	1	3
BASSE-NORMANDIE	**289**	**373**	**372**
Côte-d'Or	186	418	623
Nièvre	57	38	12
Saône-et-Loire	93	72	15
Yonne	35	14	13
BOURGOGNE	**371**	**542**	**663**

2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014%
898	1 126	1 249	1 106	-11%
485	575	756	388	-49%
1383	**1 701**	**2 005**	**1 494**	**-25%**
433	627	782	1 063	+36%
14	25	19	19	0
4	12	16	15	-6%
36	21	15	15	0%
68	56	88	109	+24%
555	**741**	**920**	**1 221**	**+33%**
250	425	419	299	-29%
6	5	6	7	+17%
1	1	1	-	-
1	-	-	1	-
258	**431**	**426**	**307**	**-28%**
474	551	547	994	+82%
5	12	6	7	+17%
1	5	4	3	-25%
480	**568**	**557**	**1 004**	**+80%**
1023	1 158	582	402	-31%
5	13	34	11	-68%
14	51	187	152	-19%
17	8	104	101	-3%
1059	**1 230**	**907**	**666**	**-27%**

annexe 10
... suite

Départements d'APS	2008	2009(**)	2010
Ille-et-Vilaine	549	703	1 045
Côtes-d'Armor	2	3	3
Finistère	20	8	4
Morbihan	15	11	4
BRETAGNE	**586**	**725**	**1 056**
Loiret	209	462	725
Cher	46	26	5
Eure-et-Loir	95	48	10
Indre	37	22	16
Indre-et-Loire	247	188	52
Loir-et-Cher	114	49	13
CENTRE	**748**	**795**	**821**
Marne	104	246	240
Ardennes	5	4	3
Aube	9	19	7
Haute-Marne	2	7	2
CHAMPAGNE-ARDENNE	**120**	**276**	**252**
Corse	1	-	2
CORSE	**1**	**-**	**2**
Doubs	207	255	273
Jura	6	8	5
Haute-Saône	31	6	1
Territoire de Belfort	29	7	15
FRANCHE-COMTÉ	**273**	**276**	**294**
Seine-Maritime	497	483	621
Eure	14	13	7
HAUTE-NORMANDIE	**511**	**496**	**628**

2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014%
1042	1 166	1 238	893	-28%
7	10	8	1	-88%
10	14	11	6	-45%
1	13	11	8	-27%
1060	**1 203**	**1 268**	**908**	**-28%**
1081	985	1 227	1 155	-6%
6	5	14	5	-64%
18	15	18	17	-6%
4	13	13	10	-23%
60	72	95	118	+24%
6	16	19	21	+11%
1175	**1 106**	**1 386**	**1 321**	**-5%**
314	398	459	448	-2%
4	2	1	2	+100%
8	13	10	15	+50%
1	3	-	1	-
327	**416**	**470**	**466**	**-1%**
5	4	8	3	-63%
5	**4**	**8**	**3**	**-63%**
262	329	660	484	-27%
9	9	3	24	+700%
4	9	7	9	+29%
12	16	33	28	-15%
287	**363**	**703**	**545**	**-22%**
596	618	655	671	+2%
4	10	11	3	-73%
600	**628**	**666**	**674**	**+1%**

Départements d'APS	2008	2009(**)	2010
Paris	4 898	5 745	7 004
Seine-et-Marne	646	677	769
Yvelines	357	451	582
Essonne	732	791	737
Hauts-de-Seine	481	731	781
Seine-Saint-Denis	2 508	2 704	2 970
Val-de-Marne	1 224	2 264	2 329
Val-d'Oise	910	1 172	1 375
ILE-DE-FRANCE	**11 756**	**14 535**	**16 547**
Hérault	138	285	434
Aude	28	32	7
Gard	118	55	23
Lozère	5	-	2
Pyrénées-Orientales	130	84	46
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**130**	**456**	**512**
Haute-Vienne	178	170	316
Corrèze	2	1	1
Creuse	3	2	1
LIMOUSIN	**183**	**173**	**318**
Moselle	530	964	773
Meurthe-et-Moselle	193	43	16
Meuse	7	6	1
Vosges	8	-	-
LORRAINE	**738**	**1 013**	**790**

2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014%
7650	7 837	7 698	7 468	-3%
607	748	1 018	1 096	+8%
596	623	1 057	832	-21%
830	1 176	1 346	1 097	-18%
999	686	839	1 177	+40%
4002	3 220	3 921	4 153	+6%
2047	1 547	1 403	1 572	+12%
1485	1 367	1 577	1 703	+8%
18216	**17 204**	**18 859**	**19 098**	**+1%**
652	474	610	498	-18%
3	6	14	5	-64%
22	26	24	12	-50%
0				-
19	40	60	75	+25%
696	**546**	**708**	**590**	**-17%**
340	380	289	218	-25%
0	1		1	-
0		1	-	-
340	**381**	**290**	**219**	**-24%**
796	1 350	1 768	2 070	+17%
10	46	34	17	-50%
5	2		2	-
0	2	2	2	0
811	**1 400**	**1 804**	**2 091**	**+16%**

annexe 10 .
... suite

Départements d'APS	2008	2009(**)	2010
Haute-Garonne	326	477	535
Ariège	43	26	5
Gers	12	8	1
Hautes-Pyrénées	52	13	1
Tarn-et-Garonne	72	181	247
Aveyron	54	38	10
Lot	18	21	-
Tarn	32	25	4
MIDI-PYRÉNÉES	**609**	**789**	**803**
Nord	411	606	719
Pas-de-Calais	171	156	57
NORD-PAS-DE-CALAIS	**582**	**762**	**776**
Maine-et-Loire	260	260	496
Loire-Atlantique	375	754	945
Mayenne	110	42	4
Sarthe	151	86	17
Vendée	115	77	3
PAYS-DE-LA-LOIRE	**1 011**	**1 219**	**1 465**
Oise	426	636	743
Aisne	46	12	24
Somme	73	28	9
PICARDIE	**545**	**676**	**776**
Vienne	235	307	331
Charente	16	4	2
Charente-Maritime	68	9	6
Deux-Sèvres	20	3	2
POITOU-CHARENTES	**339**	**323**	**341**

2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014%
571	825	1 029	958	-7%
4	9	1	2	+100%
3	1	3	-	-
5	7	4	2	-50%
381	27	13	5	-62%
7	8	4		-
0	1		1	-
5	7	6	12	+100%
976	**885**	**1 060**	**980**	**-8%**
873	832	1 229	1 427	+16%
131	114	123	356	+189%
1004	**946**	**1 352**	**1 783**	**+32%**
475	384	521	598	+15%
1065	1 156	1 183	1 174	-1%
9	16	17	15	-12%
24	20	31	20	-35%
19	44	24	31	+29%
1592	**1 620**	**1 776**	**1 838**	**+3%**
945	741	764	677	-11%
3	12	8	15	+88%
8	20	11	9	-18%
956	**773**	**783**	**701**	**-10%**
379	300	354	387	+9%
3	4	4	5	+25%
5	8	3	7	+133%
7	3	3	2	-33%
394	**315**	**364**	**401**	**+10%**

Départements d'APS	2008	2009(**)	2010
Alpes-Maritimes	428	598	560
Var	35	27	12
Bouches-du-Rhône	766	918	852
Alpes-de-Haute Provence	15	25	27
Hautes-Alpes	20	16	16
Vaucluse	73	46	33
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	**1 337**	**1 630**	**1 500**
Isère	364	841	1 271
Drôme	84	81	19
Savoie	146	142	53
Haute-Savoie	356	304	174
Rhône	1 097	1 636	2 028
Ain	172	171	51
Ardèche	18	14	5
Loire	222	155	61
RHÔNE-ALPES	**2 459**	**3 344**	**3 662**
DOM/TOM	-	-	-
DOM* **	1 602	1 675	2 478
COM* **	-	8	-
Non renseigné	*810*	*643*	*453*
TOTAL	**27 063**	**33 076**	**36 749**

(*) Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants
(**) À partir de 2009, les apatrides ne sont plus comptabilisés dans ce tableau.
(***) À partir de 2009, l'OFPRA prend en compte la nouvelle classification des territoires d'outre-mer.
Les Départements d'outre-mer (DOM) sont : la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, Mayotte.
Les collectivités d'outre-mer (COM) sont : la Polynésie-française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

Source : OFPRA

2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014%
332	549	555	617	+11%
7	14	11	18	+64%
970	1 006	1 217	1 055	-13%
30	43	30	32	+7%
19	31	21	27	+29%
35	38	45	52	+16%
1393	**1 681**	**1 879**	**1 801**	**-4%**
1013	993	1 160	829	-29%
18	41	23	29	+26%
40	53	70	49	-30%
128	100	270	345	+28%
2092	3 101	3 425	2 224	-35%
40	65	44	79	+80%
4	13	11	14	+27%
59	96	98	63	-36%
3394	**4 462**	**5 101**	**3 632**	**-29%**
-	-	-		-
2844	2 204	2 122	2 665	+26%
				-36%
502	*263*	*284*	*769*	*+171%*
40307	**41 091**	**45 698**	**45 182**	**-1%**

annexe 11
france

Admissions nationales des demandeurs d'asile : profil et région de départ, 2014

	Isolés	Familles	Total
Ile-de-France	446	1 759	2 205
Nord-Pas-de Calais	296	106	402
Rhône-Alpes	17	312	329
Lorraine	20	292	312
Alsace	5	115	120
Pays-de-la-Loire	5	113	118
PACA	0	85	85
Basse-Normandie	0	57	57
Aquitaine	0	41	41
Poitou-Charente	2	36	38
Haute-Normandie	0	31	31
Picardie	1	24	25
Franche-Comté	1	17	18
Midi-Pyrénées	1	15	16
Bretagne	1	14	15
Centre	0	9	9
Limousin	0	2	2
Bourgogne	1	0	1
Total général	**796**	**3 028**	**3 824**

Source : OFII

annexe 12
france

Indicateurs de fonctionnement des CADA, 2012-2014

	2012	2013	2014
Flux métropolitain des 1eres demandes d'asile	52 418	57 641	55 672
Capacité d'accueil des CADA	21 410	23 369	24 418
Entrées totales	13 483	14 892	14 958
Dont admissions nationales	1 413	1 494	2 210
Dont admissions régionales	4 225	5 111	5 006
Dont admissions départementales	6 405	6 834	6 346
Sorties totales	13 284	12 906	13 993
Dont demandeurs d'asile	1 890	1 900	2 093
Dont déboutés	6 749	7 025	7 303
Dont refugies	4 645	3 981	4 597
Durée moyenne de séjour global (en jours)	576	562	543
Durée de séjour des refugies (en jours)	638	604	573
Dont après obtention du statut	163	170	128
Durée de séjour des déboutés (en jours)	588	594	573
Dont après rejet définitif	103	115	101
Places occupées au 31-12-15	21 018	22 890	23 811
Taux d'occupation	98,2%	98,00%	97,50%
Taux de présence indue des déboutés **(a)**	7,80%	6%	7%
Taux de présence indue des réfugiés **(b)**	2,60%	1,60%	2,40%
(a+b)	10,4%	7,60%	9,40%

Source : OFII

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

Commission européenne, Infraction n°2013/2041

Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur le processus d'intégration européenne du Kosovo », (2014/2950(RSP))

Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures, Ligne directrice du 12 mars 2015.

Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, EUCO 79/14, 27 juin 2014

Recommandation n° R(99) 23 du Comité des ministres aux États membres sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale, adoptée par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe le 15 décembre 1999.

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, parue au Journal officiel de l'UE le 3 octobre 2003.

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

Directive 2011/95/UE Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

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 (refonte).

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

Règlement (UE) n° 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'état membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des états membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

Conseil de l'Union européenne, 11864/14 ASILE 19 CODEC 1626, 20 novembre 2014

Parlement européen, Proposition de résolution commune sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne (2015/2660(RSP)), 28 avril 2015

3 — Normes françaises

Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C, Bulletin officiel du Ministère de la Justice n°2013-06 du 28 juin 2013

Note relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE, 5 décembre 2013. NOR : INTV1327386N

Information du 7 mai 2014 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 1 000 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) au 1er décembre 2014

Information du 23 décembre 2014 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suite à donner à la décision n°375430 du Conseil d'État du 30 juillet 2014, 23 décembre 2014. NOR : INTV1430936N

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

Décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire). NOR: INTV1239427D

Ministère de la Justice, Modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers suite à la décision du Conseil d'État du 30 janvier 2015 portant sur la légalité de la circulaire du 31 mai 2013 (…), 17 février 2015

Code civil

Code de l'action sociale et des familles

Code de l'entrée et du séjour des étrangers, et du droit d'asile

Projet de loi sur l'asile adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2014

Projet de loi de finances 2014, Annexe « Immigration, asile, intégration »

4 — Jurisprudence française

CE, 2 décembre 1994, Agyepong ,n°112842

CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A.

CE, 5 décembre 2013, N° 375430

CE, 10 octobre 2014, Association Forum réfugiés-Cosi, Association Elena et autres, n° 375474, 375920

CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, N° 371415, 371730, 373356

Défenseur des droits, Décision MDE-2014-127

Défenseur des droits, Avis n°14-10, 6 novembre 2014.

Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, alinéas 69-70 et 81.

5 — Jurisprudence européenne

CEDH, 12 octobre 2006, jugement définitif rendu le 12 janvier 2007, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, Requête n° 13178/03.

CEDH, 11 juin 2009, S.D. c. Grèce, Requête n° 53541/07

CEDH M.S.S c. Grèce et Belgique, 21 janvier 2011

CEDH, 7 juin 2011, R.U. c. Grèce, Requête n° 2237/08

CEDH, 19 janvier 2012, jugement définitif rendu le 19 avril 2012, Popov c. France, Requêtes n° 39472/07 et 39474/07

CEDH, 2 février 2012, I.M. contre France

CEDH, 13 juin 2013, A.F. c. Grèce, Requête n° 53709/11

CEDH, 19 décembre 2013, B.M. c. Grèce et C.D. et autres c. Grèce, Requêtes n° 33441/10, 33468/10 et 33476/10

CEDH, 27 février 2014, jugement définit rendu le 7 juillet 2014, Arrêt S.J. c. Belgique, Requête n°70055/10

CEDH, arrêts Mugenzi c. France (n°52701/09), Tanda-Muzinga c. France (n°2260/10), Senigo-Longue et autres c. France (n°19113/09), 10 juillet 2014.

CEDH, 31 juillet 2014, jugement définitif rendu le 31 octobre 2014, Tatishvili c. Grèce, Affaire n° 26452/11.

CEDH, 4 novembre 2014, Tarakhel c. Suisse (requête no 29217/12)

CEDH, 11 décembre 2014, Mohamad c. Grèce, Affaire n° 70586/11.

CJUE, MA e.a. c. Secretary of State for the Home Department, Affaire C-648/11, 6 juin 2013

CJUE, 8 mai 2014, H.N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Affaire C-604/12.

CJUE, 17 juillet 2014, Marjan Noorzia c. Bundesministerin für Inneres, Affaire C-338/13

CJUE, 2 décembre 2014, A, B et C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Affaires C-148/13, C-149/13 et C-150/13

CJUE, 18 décembre 2014, M'Bodj c. État belge, Affaire C542/13.

6 — Rapports et ouvrages

AIDA, *rapport sur la Croatie*, rédigé par Lana Tučkorić et Goranka Lalić Novak du Croatian Law Centre

AIDA, *rapport sur la Belgique*, rédigé par Ruben Wissing de BCHV-CBAR

AIDA, *rapport sur l'Italie*, rédigé par Maria de Donato du Conseil italien pour les réfugiés

AIDA, *rapport sur le Royaume-Uni*, coordonné par Chris Nash d'Asylum Aid

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

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Assemblée plénière, 20 novembre 2014

Contrôleur générale des lieux de privation de libertés, Rapport d'activité 2014

Conseil de l'Europe, Rapport par Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, février 2015

CNDA, *Rapport d'activités 2014*, 3 mai 2015

Declerq Emmanuel, *« Quelques considérations psychanalytiques et phénoménologiques »*, 2011, Ulysse SSM

Département d'État américain (USDOS), *Country report on human rights practices for 2013 – Kosovo,* février 2014

Direction de la population et des migrations, *Les mineurs isolés étrangers en France,* Angelina Etiemble, 2002.

Eurostat, *Demandeurs et nouveaux demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées*

Forum réfugiés-Cosi, *rapport annuel, L'asile en France et en Europe- état des lieux 2014,* juin 2014

Forum réfugiés-Cosi, *rapport annuel, L'asile en France et en Europe, état des lieux 2013,* juin 2013

Frontex, *Migratory route maps et Operation Triton- Winter developments,* 24 décembre 2014

HCDH, *« Report on the human rights situation in Ukraine – 1 Decembre 2014 to 15 Février 2015 »,* Mars 2015

HCDH, *Rapport du bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la Police nationale congolaise dans le cadre de l'opération « likofi » a Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 fevrier 2014,* octobre 2014

HCR*, Asylum Trends 2014 : Levels and Trends in Industrialized Countries.* 26 mars 2015

HCR, *Syrian refugees in Europe: what Europe can do to ensure protection and solidarity,* 11 juillet 2014

HCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Greece,* décembre 2014

HCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria,* avril 2014

HCR, *Travail de recherche n°273, Asylum in the Republic of Croatia one year after accession to the European Union*, janvier 2015

HCR, *UNHCR concerned over ending of rescue operation in the Mediterranean,* note de synthèse, 17 octobre 2014

Human Rights Watch, *World report 2014,* janvier 2014

IGAS, *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France,* Rapport 2005-00010, janvier 2005

IGAS, *L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013,* juillet 2014

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (IGLA), *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People - 2013 : Kosovo,* mai 2013

Kosovo Women's Network, *Security begins at home. Research to inform the first national strategy and action plan against domestic violence in Kosovo,* 2008

Ministère de la Justice, Cellule MIE, *Effectif cible et places occupées au 19/12/2014*

Ministère de la Justice, *Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers,* juillet 2014

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), *Les missions de l'OFII en 2014,* mars 2015

Parlement européen, Commission des libertés civiles, *New approaches, alternatives avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection et Humanitarian visas: option or obligation ?,* septembre-octobre 2014

Pestre Elise, *La vie Psychique des réfugiés,* Editions Payot et Rivages, 2010

Secours catholique, *Paroles d'exilés à Calais,* avril 2015

7 — Articles

AFP (Agence France Presse), *« RDC : appel pour que la CPI se penche sur les massacres de Beni »*, 16 décembre 2014

Fondation Robert Schuman, *« Petro Porochenko triomphe dès le 1er tour de l'élection présidentielle en Ukraine »*, 25 mai 2014

Forum réfugiés-Cosi, *« Calais et la protection européenne des demandeurs d'asile »*,Journal n°61, décembre 2014

France 3, *« 60 demandeurs d'asile de Calais vont être accueillis en Côte d'Or »*, 14 janvier 2015

HCR, *« En Ukraine, le nombre de déplacés internes approche le million, alors que les affrontements s'intensifient dans la région de Donetsk »*, 6 février 2015

HCR, *« Les conditions se dégradent dans l'est de l'Ukraine où le HCR délivre de l'aide »*, 10 mars 2015

HCR, *« Naufrage en Méditerranée et des centaines de disparus : le HCR appelle à une action urgente »*, 20 avril 2015.

HRW, *« RD Congo : l'armée et l'ONU n'ont pas agi pour arrêter un massacre – Un massacre à caractère apparemment ethnique a tué 30 civils »*, 2 juillet 2014

HRW *« Syria: Chemicals Used in Idlib Attacks »*, 14 avril 2014

Irin News, *« En RDC, les massacres soulignent le complexité des violences »*, 14 décembre 2014

Jeune Afrique, *« Plusieurs militants de la LUCHA arrêtés à Goma »*, 9 avril 2014

La Croix, *« Un dispositif d'urgence pour les Syriens de Saint Ouen »*, 27 avril 2014

La Revue des droits de l'homme *« Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les États dans le cadre des procédures de regroupement familial »*, Charlotte Lefranc, 30 septembre 2014

Le Courrier des Balkans, *« Kosovo : la « coalition des ennemis » au pouvoir ou le grand paradoxe occidental »*, 12 décembre 2014

Le Monde, *« La France s'engage à accueillir 500 réfugiés syriens »*, 16/10/2013

Libération, *« Ukraine : écrasante victoire des pro-occidentaux aux législatives »*, 26 octobre 2014

ONU Femmes, *« Des municipalités du Kosovo améliorent leurs services en faveur des rescapées de la violence domestique »*, 27 février 2013

Radio Okapi, *« Nord-Kivu : plus de 60 personnes assassinées en trois mois à Rutshuru »*, 8 avril 2015

Sud Ouest, *« Quai Deschamps, la colère des migrants sahraouis déborde »*, 27 février 2015

The Forced Migration Review Saleh Al-Kilani, 2014, *« A duty and a burden on Jordan »* Issue 47, September 2014

TV5 Monde, *« Paris, la dure réalité des réfugiés de la Chapelle »*, 8 février 2015

8 — Communiqués de presse et positions

Amnesty International, *« Libérez les défenseurs des droits humains détenus illégalement à Kinshasa »*, 30 mars 2015

Commission européenne, *« La Commission progresse sur un programme européen en matière de migration »*, 4 mars 2015

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

Commission européenne, *« Frontex Joint Operation "Triton" – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean »*, communiqué de presse, 7 octobre 2014

Commission européenne, *« Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton »*, 7 octobre 2014.

Commission européenne, *« Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial »*, 3 avril 2014

EUROPOL, *« Joint operational team launched to combat irregular migration in the Mediterranean »*, 17 mars 2015

Eurostat, *« Asylum in the EU-2014 »*, 20 mars 2015

Forum réfugiés-Cosi, *« Naufrages en Méditerranée, l'Europe peut et doit faire plus »*, 24 avril 2015

Frontex, *« Situational update on migratory flows in February 2015 »*, 24 mars 2015

HCR, *« UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe »*, mars 2015

Laurent Fabius et de Bernard Cazeneuve du 28 juillet 2014, *« Situation dramatique des Chrétiens d'Orient »*, 28 juillet 2014

OIM, *« 45 000 migrants ont risqué leur vie en Méditerranée en 2013 »*, 28 janvier 2014.

Préfet de la Gironde, *« Risque d'inondation et de submersion : mise à l'abri des personnes installées sur la rive droit de la Garonne »*, 19 mars 2015

9 — Divers

Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection : a toolbox, FRA Focus,* 6 mars 2015.

Assemblée nationale, *Discours du ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve pour introduire l'examen en séance publique du projet de loi relatif à la réforme de l'asile,* 9 décembre 2014.

Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, EUCO 79/14, 27 juin 2014

Conseil européen, Déclaration suite à la réunion du 23 avril 2015.

Dimitris Avramopoulos, audition publique devant le Parlement européen, 30 septembre 2014 et discours d'ouverture du débat parlementaire du 25 novembre 2014 sur la migration

Dimitris Avramopoulos, discours d'ouverture lors du Forum européen sur la migration sur le thème « Safe routes, safe futures. How to manage the mixed flows of migrants across the Mediterranean? », 27 janvier 2015

HCR, Portail interagence de partage de l'information du HCR *« Réponse régionale à la Crise des réfugiés en Syrie »*, disponible sur : http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

HCR, Central Mediterranean Sea Initiative- Action plan, mars 2015

OFPRA, La demande d'asile à Calais, Journées portes ouvertes du 18 avril 2015

Projet de loi sur l'asile, dossier de presse, « Restaurer le droit d'asile », juillet 2014

table des matières
pages

préface 11

chapitre un
l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique : une hausse exceptionnelle des déplacements de population dans le monde en 2014 15

2 • Des zones de conflit à l'origine des mouvements de population 19

Ukraine : les civils en première ligne 19

Kosovo : un État défaillant 22

République démocratique du Congo : conflits armés et arrestations arbitraires 26

Syrie : une crise prolongée qui impacte les pays limitrophes 30

chapitre deux

l'asile en europe 36

1 • Panorama statistique de l'asile en Europe 37

Une hausse record de la demande d'asile en Europe 37

L'origine des demandeurs et les protections accordées 42

2 • L'accès au territoire européen 45

État et enjeux de la situation en Méditerranée 45

Les réponses de l'Union européenne 47

3 • Vers un système d'asile commun effectif ? 53

Orientations post-Stockholm : une politique peu innovante au regard des défis posés en 2014 53

2014, première année d'application du règlement Dublin III 54

Aperçu de la réalité du droit d'asile en Belgique, en Croatie, en Italie et au Royaume-Uni 59

4 • La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2014 68

Interprétation de l'application du règlement Dublin 69

Interprétation de la directive Qualification 71

Interprétation de la directive sur le regroupement familial 75

Chapitre trois

l'asile en france 78

1 • L'accès à la procédure 79

Panorama statistique de la demande d'asile en France 80

Les pays d'origine sûrs 94

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté 97

2 • L'accueil des demandeurs d'asile 104

Une baisse des demandes urgentes dans les plates-formes 104

Une augmentation attendue du dispositif CADA 105

Un dispositif CADA toujours saturé 108

Un dispositif d'accueil encore largement basé sur l'hébergement d'urgence 110

Des demandeurs d'asile sans solution d'hébergement 114

L'accueil des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile 117

3 • L'instruction des demandes d'asile 121

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit 121

Des délais d'instruction qui se réduisent 136

Douze ans d'expérience d'accompagnement par un tiers clinicien aux entretiens auprès de l'instance d'asile belge 139

Jurisprudence sur l'asile 148

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 155

Les dispositifs d'accompagnement 155

La réunification familiale : un droit fondamental malmené 160

Les dispositifs spécifiques d'accueil des réfugiés syriens et irakiens 166

Annexes 172

Bibliographie 230

Achevé d'imprimer en juin 2015
par Brailly : www.groupebrailly.com

Imprimé en France
Dépot légal : juin 2015
Numéro d'imprimeur

forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

Forum réfugiés-Cosi publie pour la 15ème 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 €

Avec le soutien du Fonds
Asile Migration et Intégration