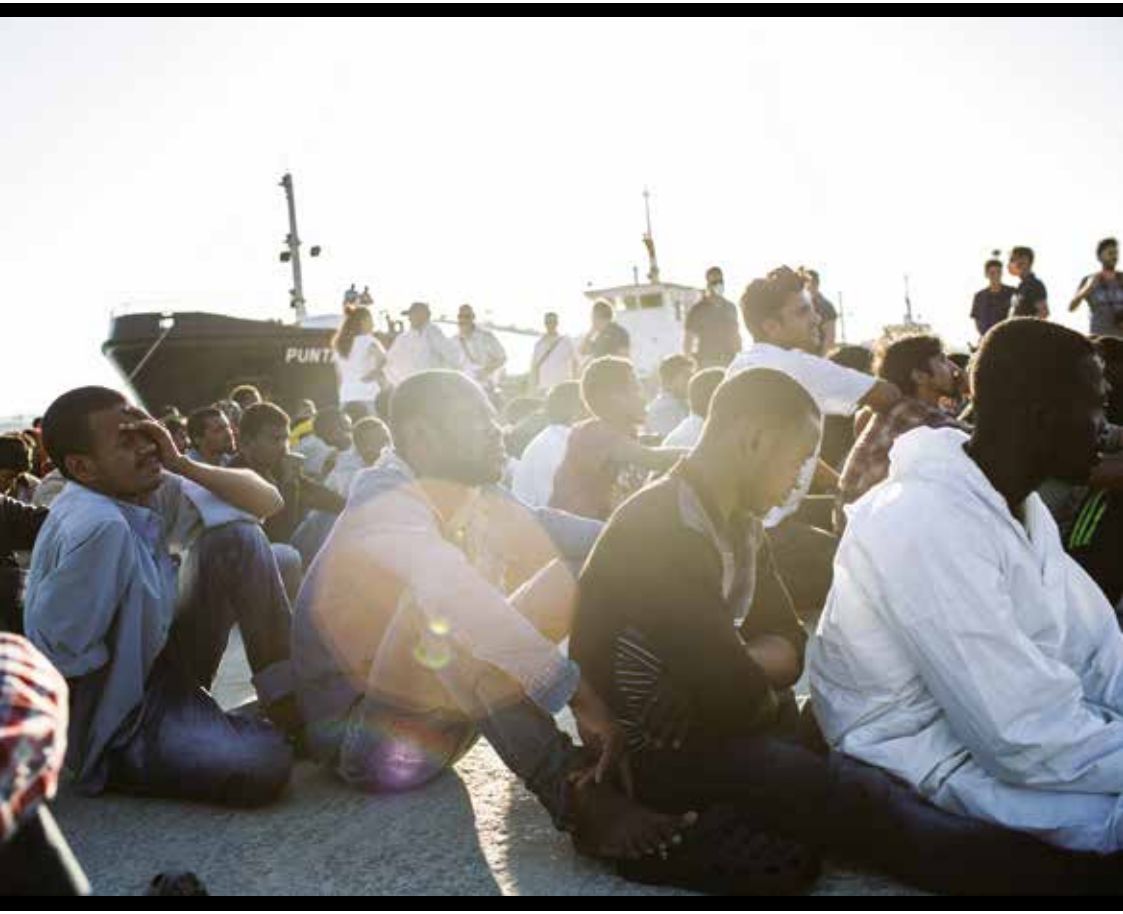
forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

l'asile en france et en europe

état des lieux 2o17



juin 2o17

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

Illustration de couverture :
Groupe de réfugiés soudanais
assis sur le port d'Augusta (Italie),
dans l'attente d'un transfert
vers le lieu de premier accueil.
Ce groupe a fui le Darfour, au Soudan,
traversant le désert du Sahara
afin d'atteindre la Libye pour prendre
un bateau vers l'Europe.
Juin 2015 © UNHCR/Fabio Bucciarelli

l'asile en france et en europe

état des lieux 2o17

forum réfugiés-cosi

juin 2o17

Liste des contributeurs

Direction générale
Jean-François Ploquin

Coordination et secrétariat de rédaction
Laurent Delbos

Chapitre 1 - Monde
Eloïse Bernon
Laurent Geslin,
rédacteur en chef du Courrier des Balkans
Alex Pommateau

Chapitre 2 - Europe
Barbara Joannon
Maëlle Vi Van

Chapitre 3 - France
Eloïse Bernon
Laurent Delbos
Chloé Engel
Lucile Perdrix

Annexes
Eloïse Bernon

Relecteurs
Eloïse Bernon
Laurent Delbos
Jean-François Ploquin

Conception graphique
Nathalie Navarre

avant-propos

Cette 17e 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.

Elle s'inscrit dans un contexte caractérisé par des déplacements forcés qui demeurent à un niveau exceptionnel au niveau mondial, par une Union européenne qui peine à instaurer une politique protectrice et solidaire, enfin par des niveaux jamais atteints en France pour la demande d'asile et pour les mesures de protection, et par suite pour les besoins d'aide à l'intégration.

Après un premier chapitre consacré à la situation qui prévaut dans quelques pays d'origine ou de transit des demandeurs d'asile, l'ouvrage présente dans le deuxième chapitre l'évolution des dossiers européens, depuis l'accès au territoire et le lien de plus en plus affirmé avec la politique extérieure de l'Union européenne, jusqu'à la révision annoncée du régime d'asile européen commun (RAEC). On trouvera également une analyse de la jurisprudence européenne relative à l'asile.

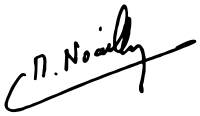
Consacré à la France, le troisième chapitre analyse les données statistiques de la demande d'asile et de l'instruction des demandes, qui ont atteint des niveaux record, et met en

lumière les améliorations mais aussi les insuffisances, voire les incohérences du système d'accueil. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée. Tout au long de ce chapitre, les effets de la réforme de l'asile de 2015 au cours de cette première année complète de mise en œuvre sont analysés.

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.

Laurent Geslin, rédacteur en chef du Courrier des Balkans, a contribué, à côté des salariés et bénévoles de Forum réfugiés-Cosi, à la rédaction du présent ouvrage : qu'il en soit ici vivement remercié.

Marc Noailly
Président de Forum réfugiés-Cosi



présentation
de Forum réfugiés-Cosi

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

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

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

sommaire

pages

préface 11

chapitre un 14

l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique : des déplacements de population qui demeurent à un niveau exceptionnel 15

2 • Des mouvements de population complexes, aux origines multiples 18

chapitre deux 30

l'asile en europe 30

1 • Panorama statistique 31

2 • Les difficultés d'accès au territoire européen limitent l'accès à l'asile 48

3 • Le régime d'asile européen commun : une protection fondée sur le plus faible dénominateur commun ? 61

4 • Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2016 78

chapitre trois 86

l'asile en france 86

1 • L'accès à la procédure 87

2 • L'instruction des demandes d'asile 113

3 • L'accueil des demandeurs d'asile 139

4 • L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 170

annexes 182

bibliographie 242

table des matières 258

Principaux sigles et acronymes

ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AIDA	Asylum information database
ASE	Aide sociale à l'enfance
AT-SA	Accueil temporaire service de l'asile
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)
BPI	Bénéficiaires d'une protection internationale
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CAT	Comité contre la torture
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
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
FAMI	Fonds asile migration et intégration
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HRW	Human Rights Watch
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
JORF	Journal officiel de la République française
MIE	Mineur isolé étranger
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PADA	Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile
PS	Protection subsidiaire
RAEC	Régime d'asile européen commun
RDC	République démocratique du Congo
REM	Réseau européen sur les migrations
UE	Union européenne

préface

À la mi-2016, le monde comptait près de 22 millions de personnes réfugiées. C'est 1,4 million de plus qu'un an plus tôt – l'équivalent de la population moyenne de deux départements français ou d'un pays comme l'Estonie. Ce nombre ne doit pas faire oublier le drame des personnes déplacées dans leur propre pays : 3,7 millions pour la seule République démocratique du Congo en mai 2017. Au total, plus de 68 millions de personnes contraintes de fuir vivent hors de leur foyer : c'est la population de la France.

Sur le versant du péril, trois pays (la Syrie, l'Afghanistan, la Somalie) représentent plus de la moitié du nombre de réfugiés sous mandat du HCR – auxquels s'ajoutent cinq millions de réfugiés palestiniens. Sur le versant de l'accueil, la Turquie (trois millions de réfugiés accueillis), le Pakistan et le Liban – où un habitant sur quatre est un réfugié –, forment le trio de tête, devant l'Iran et l'Éthiopie ; un seul pays européen, l'Allemagne, figure dans le top 10. Les opinions publiques européennes, si promptes à s'alarmer du nombre de demandeurs d'asile frappant à leur porte, doivent réaliser que le continent européen n'est qu'en deuxième ligne de l'accueil.

En Europe, la géographie, l'économie et la politique président aux disparités de sollicitation et d'engagement des États membres. Deux pays de la rive Nord de la Méditerranée, la Grèce et l'Italie – l'Espagne ayant verrouillé les points de passage de la Méditerranée occidentale, et la France s'avérant trop distante –, sont particulièrement exposés aux arrivées des bateaux transportant, dans d'effroyables conditions, les candidats à l'exil. Depuis l'accord signé avec la Turquie en mars 2016, la périlleuse traversée reliant les côtes libyennes et italiennes est redevenue la principale voie d'accès – en même temps qu'un véritable cimetière marin, puisque malgré les sauvetages un migrant sur 35 périt en mer (1 500 personnes au cours des cinq premiers mois de l'année 2017). L'Italie est ainsi devenue en 2016, après l'Allemagne et devant la France, le deuxième pays d'accueil des demandeurs d'asile. Voilà pour la géographie. Si la situation de l'économie et du marché de l'emploi est un facteur important dans la détermination du pays de destination des réfugiés – car refaire sa vie, une fois sa sécurité et sa santé restaurées, c'est aussi retrouver un travail –,

les options politiques conduisent certains États européens à refuser tout partage de la charge de l'accueil, d'autres à jouer le jeu au travers des programmes de relocalisation et de réinstallation. Alors que le cycle de révision des directives du régime d'asile européen commun est engagé, il s'agit plus que jamais pour les instances européennes comme pour les États membres de viser une harmonisation par le haut des conditions d'accueil, de la protection et de la solidarité interne et externe.

Un an et demi après le lancement du programme européen de relocalisation de demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie dans d'autres États européens, seuls 18 400 personnes avaient bénéficié du programme, pour un objectif – révisé à la baisse – de 106 000, soit 17 %. La France en avait accueilli 3 500 fin mai 2017 pour un objectif de 19.700 à atteindre d'ici septembre 2017. Quelles que soient les raisons qui expliquent cette lenteur, celle-ci illustre la faible capacité des pays européens à traduire leurs engagements dans les faits. Les résultats du programme de réinstallation sont meilleurs : 69 % des objectifs fixés en juillet 2015 ont été atteints en avril 2017 (60 % pour la France) ce qui représente 15 500 réfugiés sont arrivés en Europe principalement depuis le Liban, la Jordanie et la Turquie.

Quant à la France, elle a accueilli en 2016 environ 6 000 réfugiés au titre de la réinstallation ou de la délivrance de visas humanitaires. Cet effort reste modeste au regard de la taille de son territoire, de sa population et de sa position de cinquième puissance économique mondiale. La capacité de la France à accueillir ces réfugiés ne repose pas seulement sur l'engagement de l'État. Si celui-ci fixe les objectifs quantitatifs et le cadre réglementaire, le rôle des communes et le positionnement des élus est déterminant pour dépasser les appréhensions. La réussite des accueils réalisés peut, doit inciter de nouveaux élus à entrer dans le mouvement, en s'appuyant sur les compétences des associations et sur l'engagement bénévole des habitants, jamais démenti. Il reste des gisements de générosité à exploiter…

L'année 2016 a vu en France la mise en place de la réforme de l'asile prendre sa vitesse de croisière, en même temps que la demande d'asile poursuivait sa tendance à la hausse. La réduction des délais de procédure est engagée et doit être poursuivie, en veillant toutefois à ce que l'instruction des dossiers nécessitant un examen particulier en raison de la vulnérabilité, notamment psychologique, des requérants, s'inscrive dans une temporalité adaptée. Sur le chapitre de l'hébergement, la crise des campements de

Calais et de Paris ont conduit le gouvernement à étendre le dispositif des centres d'accueil et d'orientation, pour pallier le manque de places dans le dispositif national d'accueil (DNA) malgré un effort substantiel d'ouverture de places d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, mais aussi le manque de places permettant d'accueillir des personnes non encore engagées dans la procédure d'asile. Un tel dispositif, échafaudé en hâte dans une perspective de court terme, ne saurait être pérennisé en l'état, au risque de dégrader durablement le service rendu et de fragiliser des opérateurs soumis à rude épreuve pour ouvrir puis gérer des dispositifs inadaptés à l'hébergement accompagné des demandeurs d'asile – ce qu'ils sont de fait. Éclaté entre une demi-douzaine de types d'établissements, le DNA doit être simplifié. À côté de la structure socle des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), complétés par des dispositifs locaux d'ajustement plus ou moins pérennes, l'ouverture de 'centres de transit' correctement dimensionnés dans les métropoles régionales permettrait à la fois de répondre aux situations de crise et de contribuer à une répartition géographique de l'accueil aujourd'hui mise à mal par la concentration des arrivées en Ile-de-France, que le redéploiement vers les CAO en région finit par encourager, à l'encontre de l'effet désiré.

Enfin, la question de l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale dans des parcours d'insertion qui permettent effectivement l'accès à une formation adaptée, à l'emploi et au logement, a pris une dimension nouvelle du fait de l'augmentation du nombre annuel de mesures de protection accordées, passées de moins de 10 000 à plus de 25 000 en quatre ans en raison tant de l'évolution des nationalités des requérants que du doublement, en sept ans, du nombre de demandeurs d'asile. La prise de conscience de ce défi, largement acté aujourd'hui, doit aboutir à la mise en place d'actions adaptées s'inscrivant dans la durée et associant l'ensemble des acteurs concernés : c'est seulement ainsi que les populations accueillies le seront pleinement et qu'elles pourront apporter toute leur contribution à la société qui leur a ouvert ses portes.

Jean-François Ploquin

Directeur général de Forum réfugiés-Cosi

chapitre un
l'asile dans le monde

Suzanne, réfugiée syrienne de 32 ans, tenant sa fille Mona, 6 mois, dans l'appartement qu'elle partage avec d'autres membres de sa famille dans un bâtiment de mauvaise qualité à Barelias, dans la Vallée de Bekaa au Liban. Février 2017 © UNHCR/David Azia

1 • Panorama statistique : des déplacements de population qui demeurent à un niveau exceptionnel[1]

Le nombre total de réfugiés sous mandat du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans le monde est à son plus haut niveau depuis 1996, sans toutefois atteindre le pic historique de 17,8 millions de réfugiés en 1992. Ce chiffre est estimé à la mi-2016 à 16,5 millions de personnes, soit 400 000 personnes de plus qu'à la fin de l'année 2015 (16,1 millions) et 1,4 million de personnes de plus par rapport à mi-2015 (15,1 millions). A cela s'ajoutent les 5,2 millions de Palestiniens enregistrés fin 2015 par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA - United Nations relief and works agency for Palestine refugees in the Near East). Le nombre total de réfugiés dépasserait donc en 2016 les 21,7 millions de personnes.

La Syrie reste le premier pays d'origine des réfugiés avec 5,3 millions de réfugiés à la mi-2016. L'Afghanistan est, comme l'année précédente, le second pays dont sont originaires les réfugiés, avec une estimation de 2,7 millions de réfugiés. La Somalie arrive en troisième position avec 1,1 million de personnes déplacées. Ces trois nationalités réunies représentent plus de la moitié (57 %) du nombre total de réfugiés sous le mandat du HCR.

1 — Chiffres issus des rapports du HCR, *Mid-Year Trends 2016*, 20 juin 2016 et *Global Trends 2015*, 28 février 2017.

La Turquie est le premier pays d'accueil, comme chaque année depuis 2014, alors qu'avant 2012 ce pays ne figurait même pas parmi les 20 premiers pays d'accueil. Il accueillait 2,8 millions de réfugiés mi-2016, dont 2,7 millions de Syriens. Le Pakistan, qui était le premier pays hôte en 2013, est second en 2016, avec 1,6 million de réfugiés, dont la majorité est originaire d'Afghanistan. Le troisième pays hôte est le Liban, avec plus d'1 million de réfugiés sur son sol en 2016 (principalement de Syrie et d'Irak), et l'Iran est en quatrième position (978 100 personnes, originaires d'Afghanistan et d'Irak). L'Ethiopie reste le cinquième pays d'accueil des réfugiés avec 742 700 personnes dont 287 500 Soudanais du Sud et 251 800 Somaliens. Les dix premiers pays hôtes accueillent plus de 9,7 millions de réfugiés, soit 60 % du total des réfugiés sous le mandat du HCR, alors que trois d'entre eux font partie des pays les moins développés et que le seul pays européen y figurant est l'Allemagne.

Entre 2012 et 2015, le nombre de personnes proposées par le HCR pour une réinstallation a connu une hausse de 79 % avec 134 000 réfugiés proposés en 2015 et 107 100 admis à la réinstallation principalement par les États-Unis (66 500 soit 60 %), le Canada (20 000), l'Australie (9 400) et la Norvège (2 400). Cette tendance s'est poursuivie durant les six premiers mois de l'année 2016, pendant lesquels le HCR a présenté 81 100 réfugiés pour une réinstallation vers 34 pays. La plus grande partie de ces réfugiés étaient originaires de Syrie (45 000), de la République démocratique du Congo (9 300), d'Irak (6 200), de Somalie (4 700) et de Birmanie (3 900). Ces cinq nationalités représentent 85 % des propositions du HCR sur cette période, qui a par ailleurs accompagné le départ en vue d'une réinstallation dans un autre pays de plus de 53 400 réfugiés dans 61 pays, principalement au Liban (10 600), en Jordanie (9 000), en Malaisie (4 700), en Turquie (4 400) et au Kenya (3 100).

Le nombre de réfugiés retournés dans leur pays d'origine durant la première moitié de l'année 2016 est estimé à 123 000, soit beaucoup

plus que sur la même période en 2015 puisque 84 400 personnes avaient opté pour un rapatriement volontaire. Mi-2016, les pays enregistrant le plus grand nombre de rapatriements librement consentis sont le Soudan (32 500), le Nigéria (17 300), la Côte d'Ivoire (17 200), la Somalie (13 900), le Ghana (8 900) et l'Afghanistan (8 300).

Le HCR estime le nombre d'apatrides à au moins 10 millions de personnes mais ne peut fournir des données que pour 3,5 millions de personnes dans 78 pays pour la première moitié de l'année 2016. À la mi-2016, le HCR estimait également le nombre d'apatrides à 10 millions et disposait de données pour 3,9 millions de personnes dans 78 pays.

Le nombre de déplacés internes en raison de conflits armés est établi à 36,4 millions à la mi-2016 par le HCR.[2] En 2015, les pays comptant le plus grand nombre de déplacés internes étaient la Colombie avec 6,9 millions de personnes, la Syrie (6,6 millions), l'Irak (4,4 millions), le Soudan (3,2 millions) et le Nigéria (2,2 millions), tandis que les pays les plus touchés par de nouveaux déplacements internes sont le Yémen, suivi du Nigéria et de la République démocratique du Congo.

Au total, au moins 68,5 millions de personnes se trouvaient ainsi en situation de déplacement forcé à la mi-2016, confirmant la tendance de l'année 2015 avec des chiffres jamais atteints depuis la seconde guerre mondiale. Cela s'explique notamment par la persistance de zones de conflit intenses et nombreuses dans le monde.

2 — Ce nombre comprend uniquement les déplacements dus aux conflits armés pour lesquels le HCR fournit protection et assistance. Le nombre de personnes déplacées en raison de conflits armés, de violence généralisée et de violations des droits de l'homme était établi à 40,8 millions fin 2015 par l'Observatoire international des déplacements internes (IDMC).

2 • Des mouvements de population complexes, aux origines multiples

En République centrafricaine, les violences persistent malgré les avancées politiques

La République centrafricaine est marquée depuis plusieurs années par une instabilité des institutions provoquée par de nombreux coups d'État. C'est ainsi que le général François Bozizée accéda au pouvoir en 2013. C'est également par un coup d'état que son gouvernement fût renversé en 2013 par une coalition de plusieurs partis d'opposition rassemblés sous le nom de la Séléka, l'accusant notamment de délaisser les régions du nord de la Centrafrique. Constituée de milices armées, la Séléka entra dans Bangui le 24 mars 2013 et proclama Michel Djotodia président du gouvernement de transition. D'abord à l'encontre des opposants politiques, la répression menée par les milices de la Séléka, composées en majorité de musulmans, prit rapidement un tournant communautaire.

Les persécutions perpétrées par les bandes armées de la Séléka sur les civils non musulmans entraînèrent la formation de milices d'auto-défense (à majorité chrétienne) appelées « anti-Balakas ». Les anti-Balakas commirent également de nombreuses exactions contre les musulmans, particulièrement à Bangui où l'ensemble des musulmans se réfugièrent dans un même quartier appelé « PK5 ». En janvier 2014, la communauté internationale poussa à la démission le président autoproclamé Michel Djotodia lors d'un sommet extraordinaire de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale. La Séléka fut chassée de Bangui et se replia vers le nord du pays.

Un processus de paix fut alors enclenché avec la nomination de Catherine Samba-Panza comme présidente par intérim en janvier 2014. Malgré les accords de Nairobi de janvier 2015 qui prévoyaient un accord de cessez-le-feu entre les ex-factions de la Séléka et les anti-Balakas ainsi qu'un processus de réintégration des combattants des groupes armés dans la société civile, le gouvernement de transition peina à endiguer les violences perpétrées par les différents groupes armés. Des élections furent finalement mises en place en décembre 2015. Le nouveau président de la Centrafrique, Faustin Archange Touadéra, fût élu démocratiquement en mars 2016.

Des avancées sur le plan politique

Dès le 2 avril 2016, le premier ministre fût nommé. Malgré les critiques exprimées à l'encontre des membres des cabinets concernant le manque de représentativité des minorités (notamment la minorité musulmane), le gouvernement en place semblait amorcer un dialogue favorisant la cohésion sociale. En effet, le 6 mai, Karim Meckassoua, ancien candidat à l'élection présidentielle et membre respecté de la communauté musulmane, fût élu président de l'Assemblée nationale. Une réelle volonté de réconciliation nationale semblait émaner du nouveau gouvernement. Au cours de l'été 2016 l'Assemblée nationale demanda l'application pour les combattants des groupes armés de l'accord de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement (DDRR) prévu en mai 2015 lors du Forum de Bangui pour la réconciliation nationale. Le gouvernement misa également sur le dialogue intercommunautaire pour rétablir la cohésion sociale, en lançant notamment en décembre 2016 un programme national pour la mise en place de Comités locaux de paix et de réconciliation. La quatrième réunion du comité de suivi du DDRR, qui eut lieu le vendredi 21 avril 2017, permit de réunir autour de la même table, pour la première fois depuis le début de la crise, les 14 groupes armés encore présents en Centrafrique. Cette réunion entérina également un projet pilote engageant 40 ex-combattants par entité à un retour à la vie civile et dans l'armée.

Une crise sécuritaire et humanitaire qui persiste

En dépit de ces avancées sur le plan politique, le gouvernement Touadéra fait à nouveau face à une importante montée de violences émanant des rivalités entre les différents groupes armés. Ces rivalités se matérialisent par la lutte pour le contrôle de certaines villes provoquant un important nombre d'exactions contre les civils. Les milices composant l'ex-coalition Séléka se sont en effet divisées en plusieurs groupes armés rivaux. Parmi eux, deux ex-factions de la Séléka mènent des combats particulièrement meurtriers dans le centre du pays : le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique (FPRC) et l'Union pour la paix en Centrafrique (UPC).[3] Ces violences ont engendré des déplacements de populations considérables. En avril 2017, 401 072 centrafricains étaient déplacés à l'intérieur des frontières et 463 759 étaient réfugiés (en grande majorité dans les pays voisins).[4]

En plus des combats entre ex-factions de la Séléka pour le contrôle des villes, des bandes armées profitent de la situation pour s'affirmer dans certains territoires, comme le groupe armé récemment formé appelé « 3R » pour « retour, réclamation et réhabilitation » qui sévit dans le nord-ouest du pays, provoquant des déplacements de population à grande échelle. Le système judiciaire moribond et l'absence d'État de droit dans une grande partie du pays (on parle de « far west » au delà de la ville de Sibut) engendrent une impunité pour les coupables de violations des droits de l'homme, dont les condamnations sont pourtant une condition nécessaire au retour à la paix. Une Cour pénale spéciale[5] (CPS), dont la mise en pratique reste très lente, pourrait apporter

3 — Human rights watch, *République centrafricaine : Des groupes armés s'attaquent aux populations civiles*, 2 mai 2017.
4 — HCR, *Situation en République centrafricaine*, données actualisées au 31 mars 2017.
5 — La CPS est créée en juin 2015 par le gouvernement de transition Catherine Samba-Panza. C'est une nouvelle instance judiciaire constituée de juges et de procureurs nationaux et internationaux ayant pour mandat d'instruire et de poursuivre les violations graves des droits humains commises dans le pays depuis 2003.

une réponse judiciaire aux nombreuses exactions commises sur des civils par les groupes rebelles. Pourtant au 30 mars 2017 aucune enquête n'avait encore débuté au sein de cette Cour.

Fin de l'opération Sangaris et baisse de l'aide humanitaire

Alors que les soldats français se retirent progressivement du pays suite à la fin de l'opération Sangaris, la situation de la Centrafrique est toujours alarmante sur les plans sécuritaire et humanitaire. L'intervention militaire des forces françaises dès décembre 2013 a permis de mettre fin aux massacres de masse et a favorisé la transition démocratique en Centrafrique. Mais cette opération n'a pas permis de neutraliser les différentes bandes armées qui sévissent encore dans la région de la Ouaka et de la Haute-Kotto. Les pillages, la corruption et l'obsolescence des pouvoirs publics maintiennent la Centrafrique dans une crise sécuritaire mais aussi humanitaire. Alors que le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires annonce une baisse du financement de l'aide humanitaire destinée à la Centrafrique dans son rapport du 20 mars 2017, les deux tiers du pays n'ont toujours pas accès à l'eau potable ni aux soins de santé de base.

Migrants et réfugiés en Libye : du voyage à l'esclavage

Depuis de nombreuses années, la Libye est un pays de destination des travailleurs migrants en provenance d'Afrique subsaharienne, mais également un pays de transit pour les réfugiés désireux de trouver une protection en Europe.

Un pays de destination et de transit

L'Organisation internationale des migrations (OIM)[6] estime le nombre total d'étrangers présents en Libye entre 700 000 et un million.[7] Parmi 1 314 migrants interrogés par l'OIM en Libye entre décembre 2016 et mars 2017, 64 % ont indiqué que la Libye était le pays où elles souhaitaient se rendre, tandis que 16 % ont évoqué l'Italie, 8 % la France et 5 % l'Allemagne comme pays de destination. 40 % des personnes souhaitant rejoindre l'Italie ont mentionné leur volonté de demander l'asile, cette proportion s'élevant à 26 % des personnes qui ont cité la France comme pays de destination et à 14 % de celles souhaitant se rendre en Allemagne. Parmi les nationalités représentées, les Soudanais sont ceux pour qui la proportion de personnes évoquant la guerre, les conflits ou d'autres raisons politiques comme raison principale du départ de leur pays d'origine est la plus élevée (37 %). Suivent les Nigérians (11 %) et les Maliens (10 %).[8]

La Libye est donc à la fois un pays de destination et de transit, d'où on estime que 88 % des personnes atteignant l'Italie par la mer Méditerranée sont parties. En 2016, au moins 181 436 sont arrivées en Italie, principalement des Nigérians (20,7 %), des Erythréens (11,4 %)

6 — OIM, *Displacement Tracking Matrix, Libya's Migrant Report*, Last round no. 8, janvier-février 2017.
7 — 381 463 étrangers ont été recensés par ailleurs par l'OIM à l'aide des données administratives de résidence détenues par les communes libyennes, principalement originaires d'Egypte (pour 67 909 personnes soit 18 % des migrants identifiés), du Niger (66 483, 17 %) et du Tchad (42 667, 11 %). Ce nombre représente donc les étrangers résidant en Libye de manière régulière.
8 — *Ibid.*

et des Guinéens (7,4 %).[9] Sur les deux premiers mois de 2017, les migrants arrivés en Italie proviennent principalement de Guinée, du Nigéria, de Côte d'Ivoire et du Bangladesh.[10]

Cette route de la Méditerranée centrale est la plus dangereuse des trois itinéraires migratoires principaux empruntant la Méditerranée (route de la Méditerranée orientale de la Turquie à la Grèce et route de la Méditerranée occidentale du Maghreb à l'Espagne), la distance à parcourir en mer étant la plus longue et les stratégies des passeurs de plus en plus périlleuses : départs de nombreux bateaux en même temps, ce qui complique les opérations de recherche et de sauvetage, départs de plus en plus fréquents durant les mois d'hiver et embarcations de plus en plus précaires.[11] L'OIM dénombre 4 581 morts ou disparus sur l'itinéraire de la Méditerranée centrale en 2016, soit 90 % des morts ou disparus en Méditerranée tous itinéraires confondus et 60 % d'augmentation par rapport à 2015.[12] Du 1er janvier au 17 mai 2017, ce sont déjà 1 244 personnes qui ont péri en Méditerranée centrale.[13]

Violences, exactions et meurtres sur la route de l'Europe

Avant même la traversée maritime, les migrants courent des dangers mortels en Libye. Depuis la chute de Mouammar Kadhafi en 2011, la situation y est chaotique. Deux autorités (le Congrès général national basé à Tripoli tenu par l'Aube de la Libye et le Gouvernement d'Unité Nationale -GUN- basé à Tobrouk dans l'Est) continuent de rivaliser pour obtenir la légitimité nationale et le contrôle sur les ressources et infrastructures du pays. Les milices et les forces armées affiliées aux deux gouvernements ont soumis l'ensemble de la population à des détentions arbitraires, à des actes de torture, à des exécutions

9 — OIM, *Mixed Migration Flow since the Mediterranean and Beyond*, Compilation of available data and information, Reporting period 2016, p. 7 et p. 9.
10 — OIM, *Arrivées de migrants en Europe par la Méditerranée : 19 567 ; décès en mer 521*, 10 mars 2017.
11 — OIM, *Migrants deaths and disappearances worldwide: 2016 analysis*, 8 mars 2017, p. 3.
12 — *Ibid.*
13 — OIM, *Missing Migrants Project, Tracking deaths along migratory routes*, consulté le 19 mai 2017.

extrajudiciaires, à des attaques menées sans discrimination, à des enlèvements ou à des disparitions forcées.[14] Le système de justice pénale est demeuré dysfonctionnel, n'offrant aucune perspective d'établissement des responsabilités. Le racisme déjà prégnant dans la société s'est intensifié, et les violences à l'encontre des étrangers - et en particulier des Noirs - se sont multipliées. De nombreux travailleurs migrants installés depuis plusieurs années en Libye ont ainsi rejoint le lot des personnes en quête de protection en Europe.

L'instabilité politique et sécuritaire qui règne dans le pays a entraîné un développement important des réseaux de passeurs notamment dans le désert, qui s'étend sur 700 000 km^2 au sud-est de la Libye, à l'ouest de l'Egypte et au nord-ouest du Soudan, une zone déjà difficilement contrôlée avant 2011. En toute impunité, ils organisent des départs vers l'Italie par la mer, non sans laisser de nombreux migrants tomber des camions qui les transportent vers la côte, en abandonner d'autres en plein désert, où ils meurent rapidement de soif et de faim, voire en assassiner certains. L'OIM sur place indique avoir « *appris l'existence de fosses communes dans le désert* ».[15]

Ceux qui survivent aux trajets dans le désert ne sont pas au bout de leurs peines, les réseaux de passeurs abusant largement de leurs « clients » tout au long du voyage, les soumettant à des mauvais traitements allant de la malnutrition aux actes de torture, au travail forcé et à des abus sexuels pendant des périodes plus ou moins longues d'attente dans des « connection houses ». Ces derniers mois, plusieurs témoignages[16] rapportent l'existence de véritables marchés aux esclaves notamment à Sabha, où des migrants subsahariens sont vendus et achetés entre 200 et 300 dollars[17], soumis au travail forcé pour les hommes et à l'exploitation sexuelle pour les femmes, conduits dans des « maisons de rançon » où ils sont forcés à appeler leurs

14 — Human Rights Watch, *Libye, Résumé pays*, janvier 2017.
15 — OIM, *L'OIM découvre des « marchés aux esclaves » qui mettent en péril la vie des migrants en Afrique du Nord* , 11 avril 2017.
16 — *Ibid.*
17 — Le Monde, *En Libye, des migrants vendus sur des « marchés aux esclaves »*, 12 avril 2017.

proches pour récolter l'argent nécessaire à leur libération. Ils sont détenus dans des conditions terribles, battus et torturés, ne mangeant qu'une fois par jour et sont parfois condamnés à mourir de faim ou tués s'il apparaît que leurs proches ne pourront pas payer.

Par ailleurs, plus de 7 100 migrants sont détenus dans 27 centres de détention gérés par la Direction de lutte contre la migration illégale (DCIM)[18] du Gouvernement d'unité nationale, le cadre légal libyen permettant d'arrêter et de détenir pour une durée allant d'une semaine à douze mois tout étranger pour absence de titre de séjour. Les conditions de détention dans ces centres, gérés par des autorités « officielles » ou par des milices, ne sont pas bien meilleures que celles des « connection houses » : mauvais traitements ou actes de torture, manque de nourriture et d'eau, absence de soins, insultes et humiliations, coups, agressions sexuelles et viols, racket, etc.[19]

En mai 2017, la procureure générale de la Cour pénale internationale a déclaré que cette instance envisage d'ouvrir une enquête sur les crimes visant les migrants en Libye[20], un signal fort adressé aux autorités du pays mais également à la Commission européenne, qui a proposé en janvier un partenariat avec la Libye visant à réduire les flux migratoires.[21] Si la lutte contre les réseaux de passeurs et l'amélioration des conditions dans les centres officiels de détention de migrants sont au programme de la Commission, la mise en œuvre sera très difficile dans le contexte politique actuel. La priorité assumée de formation, d'équipement et de soutien des garde-côtes nationaux libyens, visant à refouler en Libye les migrants interceptés en mer, pourrait ainsi les condamner à devenir les victimes d'exactions de plus en plus documentées.

---

18 — OIM, *L'organisme des Nations unies chargé des migrations améliore les conditions de vie des migrants détenus en Libye*, 5 mai 2017.
19 — Human Rights Watch, *Ibid.*
20 — Le Monde, *La CPI veut enquêter sur les trafics d'êtres humains en Libye*, 9 mai 2017.
21 — Voir *infra* Chapitre 2. L'asile en Europe.

Remarque préalable : L'auteur de la contribution ci-dessous porte un regard axé sur les motifs économiques et plus généralement l'absence de perspective d'avenir expliquant une partie des départs depuis plusieurs pays des Balkans. Il convient de préciser que les départs peuvent également trouver leur origine dans des persécutions ou violences s'inscrivant dans le cadre du droit d'asile. Ainsi en 2016, 616 Albanais (17,4 % des décisions), 655 Kosovars (22,5 %), 14 Macédoniens (6,9 %) et 57 Serbes (18,2 %) ont obtenu une protection au titre de l'asile en France.

Dans les Balkans, l'exil massif de la jeunesse

par Laurent Geslin, rédacteur en chef du Courrier des Balkans

Dans tous les pays des Balkans, les routes de l'exode sont de nouveau ouvertes. Après les migrations consécutives aux guerres des années 1990 et la relative embellie économique de la décennie suivante, plusieurs centaines de milliers de personnes ont ces dernières années quitté l'Albanie, le Kosovo, la Macédoine ou la Serbie.

Quelques maisons accrochées à des collines que la forêt dispute aux pâturages abandonnés. Le village de Mochtitsa s'étale sur plusieurs vallons, non loin de la petite ville industrielle de Makedonska Kamenica, dans l'est de la Macédoine, à une encablure de la frontière bulgare. Dans le hameau où vivent Marinko et sa femme, la plupart des bâtisses sont vides. Ici, depuis plus de vingt ans, on émigre en France, et le fils de Marinko a ouvert un garage dans une banlieue de Paris. « C'est douloureux de voir tout le monde abandonner les montagnes, mais que faire ? Ici, il n'y a plus de travail », *lâche cet ancien mineur à la retraite. Dans les zones rurales de Macédoine, il ne restera bientôt plus que des personnes âgées ruminant les souvenirs de leur jeunesse, tant la saignée démographique a pris de l'ampleur. En 25 ans, le pays aurait perdu un quart des deux millions d'habitants qu'il comptait à son accession à l'indépendance, en 1991.*

Dans les Balkans, l'émigration est une vieille tradition que le régime socialiste yougoslave n'avait à son époque jamais tenté de contrecarrer. Il valait mieux que les gens partent trouver de l'embauche en Allemagne, en Belgique ou au Luxembourg plutôt que de maintenir sur place un plein emploi factice, comme dans les pays du bloc soviétique. Ces gastarbeiteren *– le terme allemand est passé dans la langue serbo-croate pour désigner tous les émigrés – envoyaient de plus des sommes appréciables à leurs familles restées au pays. Après les guerres de la fin du XXe siècle et leurs flux de réfugiés, ce sont les difficultés économiques d'une interminable « transition » qui poussent à nouveau les Balkaniques au départ.*

En Albanie, beaucoup de ceux qui étaient partis travailler en Grèce durant les années 1990 sont revenus au pays après le début de la crise économique de 2008. Mais le manque de perspectives économiques et l'instabilité politique permanente favorisent de nouveau l'émigration. En 2016, avec 7 432 demandes (mineurs accompagnants et réexamens inclus), l'Albanie est le premier pays d'origine des demandeurs d'asile en France. Conséquence de cette saignée démographique, moins de 32 000 enfants sont nés en Albanie l'an dernier contre 82 000 en 1990, soit le plus bas niveau enregistré depuis 90 ans. Et selon certaines prévisions, la courbe des décès pourrait dès 2028 dépasser celle des naissances.

Au Kosovo voisin, les départs s'intensifient aussi. 100 à 150 000 personnes ont émigré vers l'Europe occidentale entre novembre 2014 et février 2015, soit plus de 5 % de la population totale du petit pays, dans un mouvement d'exode inédit en temps de paix. Ces Kosovars ont tenté de demander l'asile en Allemagne, mais ils ont généralement été déboutés. Certains ont été rapatriés de force dans leur pays, où le chômage frappe toujours plus de la moitié de la population active, mais Berlin, qui manque cruellement de main d'œuvre, a trouvé la parade à cette migration illégale, en venant directement recruter de futurs travailleurs au Kosovo.

« Grâce à nos programmes, les jeunes partent en Allemagne, où ils suivent une formation en alternance, qui leur permet d'engranger de l'expérience. Ces jeunes apportent aussi une aide économique

à leurs familles », *explique Bedrit Xhafa, le directeur de l'agence APPK, qui sélectionne les candidats au départ. Cette agence recrute aussi des étudiants pour des travaux saisonniers et elle donne une formation en langue et en culture allemande aux jeunes marié(e)s qui s'apprêtent à rejoindre leur conjoint(e) dans le cadre du regroupement familial. Dans une salle de cours, ils sont une vingtaine à apprendre l'allemand, filles et garçons, tous déjà archi-diplômés. Comme ses camarades, Bashkim, 22 ans, suit une formation pour devenir auxiliaire de vie auprès de personnes âgées. Berlin recrute des médecins et des infirmiers, des soudeurs, des électriciens ou des ingénieurs, des jeunes qui sortent de l'université. Pour les autres, ceux qui n'ont ni formation ni métier, la porte reste fermée.*

Skender a longtemps vécu en France, sans papier, avant de revenir au Kosovo. « J'essaie de trouver un visa de travail, pour l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, peu importe. Il faut partir d'ici, mais pour cela, il faut trouver les bons réseaux. Un contrat de travail en Allemagne, cela coûte 4 000 euros, mais quand on l'a, l'ambassade donne le visa ». *Sur Internet, le marché noir s'organise, les contrats de travail se vendent comme des petits pains. Le Kosovo est en train de se vider, sans que les autorités ne tentent d'endiguer le flux : chaque jeune qui s'en va est un chômeur mécontent de moins.*

En Serbie, les jeunes diplômés sont aussi les premiers à partir. Vesna, 18 ans, a hâte de terminer le lycée, un bon établissement de Belgrade, pour aller rejoindre son frère, qui a ouvert un magasin de mode à Dubaï. « Il n'y a aucun avenir en Serbie, nos parents ont essayé de se battre pour nous, pour nos études, mais c'est un combat épuisant. Je préfère partir ». *Anita Mitic anime l'Initiative des jeunes pour les droits de l'homme, une ONG dynamique et réputée :* « Dans ma génération, tout le monde s'en va, même les personnes les plus engagées finissent par jeter l'éponge : il y a quelques mois, les animateurs historiques de la Gay Pride de Belgrade ont émigré en Allemagne. Ce départ a été un choc, on se demande tous à quoi bon continuer à se battre pour démocratiser le pays ».

Alors que la Serbie a amorcé très tôt sa transition démographique, avec une chute de la natalité sensible dès la fin des années 1950, la

situation démographique est aujourd'hui catastrophique. Snezana Lakcevic, qui dirige l'Office national des statistiques, explique le long terme des mouvements migratoires. « Dès l'après-guerre, le pays a connu l'exode rural, la population active a commencé à se concentrer à Belgrade et dans quelques grandes villes. Aujourd'hui, des régions entières sont vides, notamment vers les frontières bulgares et roumaines. Les départ vers l'étranger se font donc désormais depuis les grandes villes, et ce sont les plus diplômés, les mieux formés qui s'en vont les premiers ». *Selon les projections de l'Office, le pays pourrait compter moins de six millions d'habitants en 2030, contre 7,7 millions aujourd'hui.*

La situation n'est pas bien différente en Croatie, pourtant membre de l'UE depuis 2013. Là aussi, les régions de l'est et du nord du pays sont en train de se vider et les jeunes diplômés partent d'autant plus massivement vers l'Allemagne que le marché du travail de ce pays leur est désormais ouvert sans restriction. Ainsi, les personnels de santé de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine ou de Serbie émigrent-ils vers la Croatie ou la Slovénie, tandis que ceux de ces deux pays prennent à leur tour la route : un jeune médecin hospitalier gagne moins de 500 euros par mois en Macédoine, pas plus de 1000 en Croatie. Si ces départs ne sont pas rapidement jugulés et que la natalité continue de baisser, ce sont les fondations même de ces États déjà économiquement sinistrés qui pourraient être menacées.

chapitre deux
l'asile en europe

Réfugié afghan se lavant derrière la principale gare de Belgrade (Serbie).
Janvier 2017 © UNHCR/Daniel Etter

1 • Panorama statistique

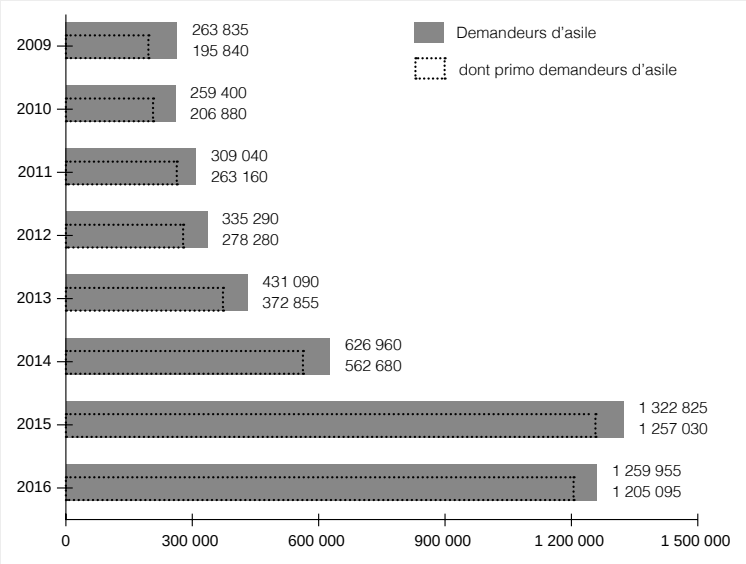
Une baisse des arrivées en Europe des personnes en besoin de protection internationale

Nombre de demandeurs d'asile en valeur absolue

Le nombre de primo-demandeurs d'asile[22] enregistrés au sein de l'Union européenne (UE) a légèrement baissé en 2016 par rapport à 2015[23]. Au total, 1 205 095 nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées en 2016[24], ce qui correspond à une baisse de 4,13 % par rapport à 2015 mais à un doublement du nombre de primo-demandeurs d'asile enregistré en 2014 (+114,2 % en 2016 par rapport à 2014). La part des demandes de réexamen, qui n'a fait que diminuer au fil des années, est restée stable en 2016 par rapport à 2015, représentant environ 5 % du nombre total de demandes d'asile - contre 45 % en 2008 et 15 % en moyenne entre 2010 et 2013.

22 — Eurostat entend par «primo-demandeur d'asile» toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale ou a été incluse dans une telle demande comme membre de la famille.
23 — Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe*. Données annuelles agrégées (arrondies).
24 — Hors demandes d'asile de ressortissants de pays membres de l'UE.

Evolution des demandes d'asile dans l'UE, 2009-2016



Source : Eurostat[25]

D'après Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, 1 259 955 demandes d'asile (réexamens inclus) ont été enregistrées dans les 28 États membres en 2016, soit une baisse de la demande de 4,8 % par rapport à 2015.[26] Néanmoins, cette dynamique est inégale d'un État membre à l'autre, pour des raisons d'attractivité ou de situation géographique. L'Allemagne reste, pour la cinquième année consécutive, l'État ayant enregistré le plus de demandes d'asile avec 745 155 demandes, soit près de 60 % de l'ensemble des demandes enregistrées dans l'UE en 2016, suivi par l'Italie (122 960, soit 9,8 %), la France (84 270, soit 6,7 %), la Grèce (51 110, soit 4,1 %) et l'Autriche (42 255 soit 3,4 %).

La France, qui était le quatrième pays d'accueil des demandeurs d'asile en 2014 et le sixième en 2015, a été le troisième pays de destination des demandeurs d'asile en 2016. Comparé à certains de ses voisins européens, le taux de variation du nombre de demandes

25 — Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Op. cit.*
26 — *Ibid.*

d'asile enregistrées en France en 2016 par rapport à l'année précédente est relativement faible (+10,6 %).[27] En 2015, l'Allemagne comptait déjà la part la plus importante de demandeurs d'asile de l'UE (36 % et 476 510 demandes), mais elle était suivie de la Hongrie avec 13,4 % des demandes enregistrées et de la Suède avec 12,3 %. Le nombre de demandes enregistrées dans ces deux pays a très fortement baissé : la Hongrie est passée de 177 135 demandes en 2015 à 29 430 en 2016 (-83,4 %), et la Suède de 162 450 demandes en 2015 à 28 790 en 2016 (-82,3 %). L'Autriche, passée de la 4ème à la 5ème place (42 255 demandes), enregistre aussi une baisse importante des demandes (-52 %). Les mesures restrictives adoptées dans ces trois pays peuvent expliquer ces fortes baisses. En Hongrie, le cadre législatif relatif à l'asile s'est fortement durci depuis l'été 2015 et ce mouvement se poursuit avec l'adoption récente de dispositions qui rendent systématique l'enfermement des demandeurs d'asile.[28] En Suède, une nouvelle loi entrée en vigueur le 20 juillet 2016 limite l'accès à la réunification familiale et restreint à trois ans le permis de séjour accordé aux réfugiés. En Autriche enfin, une loi « d'état d'urgence migratoire » adoptée le 27 avril 2016 instaure notamment un quota de 37 500 demandes d'asile par an, en contradiction avec les engagements internationaux et européens du pays.

Si les chiffres concernant l'Allemagne laissent apparaître une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile par rapport à 2015 (+56,4 %), celle-ci ne correspond pas à une hausse des arrivées. En effet, les demandes d'asile de nombreuses personnes arrivées en 2015 n'ont été enregistrées qu'en 2016, le Ministère fédéral de l'intérieur estimant à 890 000 le nombre de demandeurs d'asile arrivés sur le territoire en 2015 contre 280 000 en 2016, soit une baisse de 69 % des arrivées.[29] Le nombre de demandes d'asile nouvellement enregistrées dans l'ensemble de l'UE étant à 60 % composé de celles de l'Allemagne, le décalage d'enregistrement dans ce pays masquerait donc une baisse importante des arrivées de demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'UE.

27 — Voir *infra* Chapitre 3 L'asile en France.
28 — Voir *infra* dans ce chapitre.
29 — ECRE, *AIDA 2016 Update : Germany*, 16 mars 2017.

Demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE 2015- 2016

Pays	2015	2016	Variation 2015/2016	Part total UE 2016
UE 28	**1 322 825**	**1 259 095**	**-4,8 %**	**100 %**
Allemagne	476 510	745 155	+56,4 %	59,2 %
Italie	83 540	122 960	+47,2 %	9,8 %
France	76 165	84 270	+10,6 %	6,7 %
Grèce	13 205	51 110	+287,1 %	4,1 %
Autriche	88 160	42 255	-52,1 %	3,4 %
Royaume Uni	40 160	38 785	-3,4 %	3,1 %
Hongrie	177 135	29 430	-83,4 %	2,3 %
Suède	162 450	28 790	-82,3 %	2,3 %
Pays-Bas	44 970	20 945	-53,4 %	1,7 %
Bulgarie	20 365	19 420	-4,6 %	1,5 %
Belgique	44 660	18 280	-59,1 %	1,5 %
Espagne	14 780	15 755	+6,6 %	1,3 %
Pologne	12 190	12 305	+0,9 %	1,0 %
Danemark	20 935	6 180	-70,5 %	0,49 %
Finlande	32 345	5 605	-82,7 %	0,45 %
Chypre	2 265	2 940	+29,8 %	0,23 %
Irlande	3 275	2 245	-31,5 %	0,18 %
Croatie	210	2 225	+959,5 %	0,18 %
Luxembourg	2 505	2 160	-13,8 %	0,17 %
Malte	1 845	1 930	+4,6 %	0,15 %
Roumanie	1 260	1 880	+49,2 %	0,15 %
République Tchèque	1 515	1 475	-2,6 %	0,12 %
Portugal	895	1 460	+63,1 %	0,12 %
Slovénie	275	1 310	+376,4 %	0,10 %
Lituanie	315	430	+36,5 %	0,03 %
Lettonie	330	350	+6,1 %	0,03 %
Estonie	230	175	-23,9 %	0,01 %
Slovaquie	330	145	-56,1 %	0,01 %
Suisse	*39 445*	*27 140*	*-31,2 %*	
Norvège	*31 110*	*3 485*	*-88,8 %*	
Islande	*345*	*1 125*	*+226,1 %*	
Liechtenstein	*150*	*80*	*-46,7 %*	

Source : Eurostat[30]

30 — Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Op. cit..*

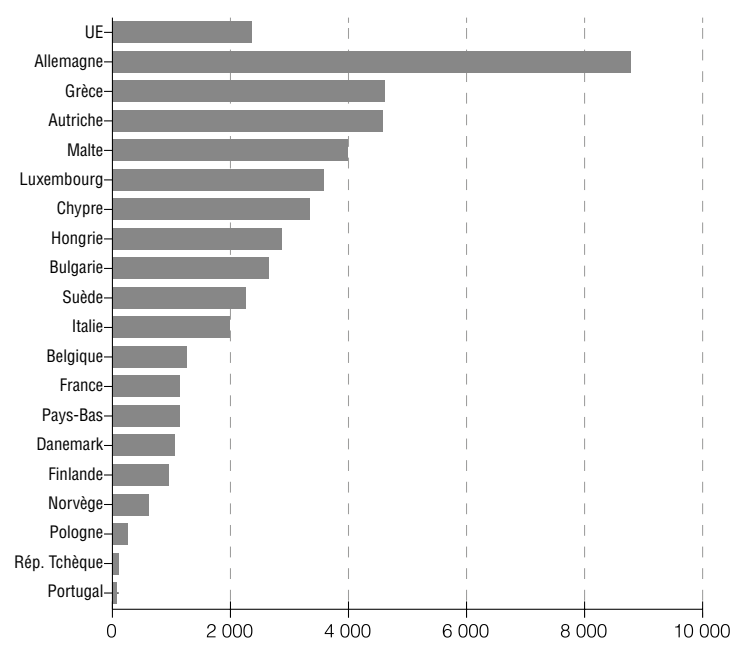
Nombre de primo-demandeurs d'asile comparé à la population nationale

En 2016, en proportion de la population de chaque État membre, le nombre le plus élevé de primo-demandeurs d'asile a été enregistré en Allemagne (8 789 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants), devant la Grèce (4 625), l'Autriche (4 587), Malte (3 989), le Luxembourg (3 582) et Chypre (3 350).[31] Ces proportions sont supérieures à la moyenne européenne puisqu'en 2016, on dénombrait 2 360 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants dans les États membres de l'UE contre 2 470 en 2015. La France, avec 1 138 primo-demandeurs par million d'habitants, a un taux équivalent à moins de la moitié de la moyenne établie pour l'ensemble de l'UE et se place 12ème de l'ensemble des États membres, attestant d'une situation relativement stable en 2016 par rapport à 2015 où elle se situait en 14ème position. A contrario, le nombre de primo-demandeurs d'asile par million d'habitants est le plus faible en Slovaquie (18 demandeurs par million d'habitants), au Portugal (69), en Roumanie (94), en République Tchèque (114) et en Estonie (114). Si le ratio primo-demandeurs d'asile par million d'habitants a diminué dans la majorité des États membres de l'UE en 2016, et ce de manière plus ou moins significative – avec par exemple une diminution d'environ 85 % en 2016 dans les cas de la Suède et de la Hongrie, de 70 % au Danemark et de 54 % en Autriche – il a augmenté en Allemagne (+61 %) et en Italie (+46 %), et a explosé en Grèce (+342 %). Par ailleurs, des pays comme la Croatie et la Slovénie, où l'augmentation en valeur absolue du nombre de primo-demandeurs d'asile était très forte en 2016 par rapport en 2015 – avec respectivement +960 % et +376 % de demandeurs d'asile enregistrés –, restent largement en dessous de la moyenne s'agissant du nombre de demandeurs d'asile par million d'habitants (respectivement 513 et 613).

31 — Eurostat, *Communiqué de presse 46/2017*, 16 mars 2017.

Il apparaît de manière évidente dans les deux approches, en valeur absolue et en valeur relative comparée à la taille de la population des États membres, qu'un petit groupe d'États membres est largement plus sollicité que le reste des États de l'Union, perpétuant le constat fait depuis plusieurs années qu'une meilleure répartition de l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE est nécessaire.

Nombre de primo-demandeurs d'asile pour un million d'habitants dans quelques pays de l'UE en 2016[32]



Source : Eurostat[33]

32 — Le nombre de primo-demandeurs est arrondi au multiple de 5 le plus proche. Les calculs sont effectués sur la base des données précises. Le nombre d'habitants fait référence à la population résidente au 1er janvier 2016.
33 — Eurostat, *Communiqué de presse 46/2017*, 16 mars 2017.

Une corrélation forte entre l'origine des demandeurs d'asile et celle des réfugiés

Les demandeurs d'asile originaires principalement de trois pays

En 2016 comme en 2015, la Syrie demeure le principal pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE avec 334 830 primo-demandeurs enregistrés, soit 27,8 % du nombre total de primo-demandeurs d'asile.[34] Cette demande a significativement augmenté depuis 2014, où les demandeurs d'asile syriens représentaient 21,1 % des premières demandes d'asile enregistrées dans l'Union européenne, mais est en baisse par rapport à 2015 où ils étaient 362 730, soit 28,9 % de la part totale. Alors que le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a annoncé le 30 mars 2017 que le cap des 5 millions de réfugiés syriens avait été atteint[35], la baisse des demandes d'asile en Europe pour cette nationalité s'explique en partie par la mise en œuvre de la déclaration entre l'UE et la Turquie signée le 16 mars 2016, qui a fortement restreint l'accès à l'asile en Europe pour les Syriens.[36]

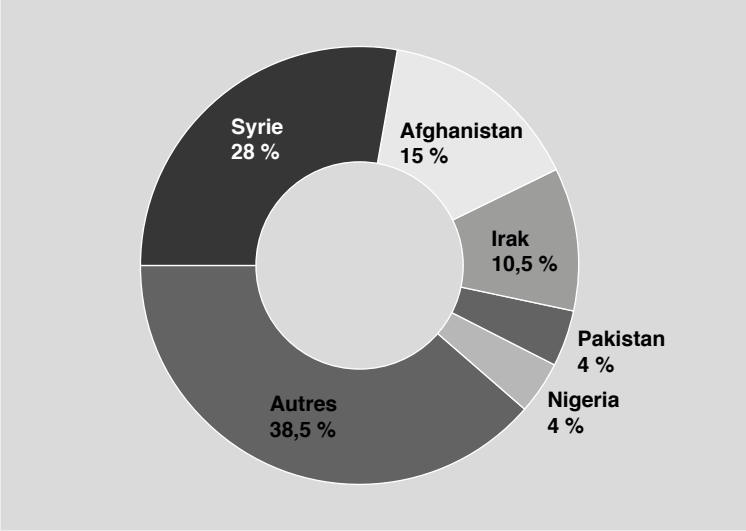
Outre la Syrie, en 2016 comme en 2015 les demandeurs d'asile étaient majoritairement originaires d'Afghanistan (182 960, soit 15,2 % du nombre de primo-demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE, contre 14,2 % en 2015) et d'Irak (127 000, soit 10,5 %, contre 9,7 % en 2015) – un pays qui n'apparaissait qu'à la 7ème position en 2014. Les ressortissants de ces trois pays représentent plus de 50 % des primo-demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'UE en 2016. La poursuite du conflit syrien, la présence de membres de leur famille dans

34 — Hors demandeurs d'asile originaires des pays de l'Union européenne.
35 — Un an après la conférence clé sur la réinstallation de réfugiés syriens, la moitié des 500 000 places attendues a été obtenue.
36 — Sur la déclaration UE-Turquie du 16 mars 20106, voir *infra* dans ce chapitre.

l'UE et les conditions d'accueil et d'intégration toujours difficiles au Liban, en Jordanie et en Turquie continuent de pousser de nombreux Syriens, hommes, femmes et enfants, à prendre la route de l'exil vers l'Europe. La situation sécuritaire en Afghanistan et en Irak ne s'est pas améliorée, contribuant au maintien de ces deux pays parmi les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile. Parmi les autres principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2016 se trouvent le Pakistan (47 585, soit 3,9 %), le Nigéria (46 180, soit 3,8 %), l'Iran (40 155, soit 3,3 %), l'Erythrée (33 385, soit 2,8 %), l'Albanie (29 020, soit 2,4 %) et la Russie (23 050, soit 1,9 %). Le nombre conséquent de demandeurs d'asile originaires du Pakistan peut s'expliquer par les persécutions subies par les minorités amhadie, chrétienne et chiite, les persécutions liées à l'orientation sexuelle ou encore le recrutement forcé par des mouvements fondamentalistes, et les conflits opposant les militants de deux grands partis au pouvoir (le PPP – Parti du peuple pakistanais – et la PLM – Ligue musulmane du Pakistan). Au Nigéria, les principaux motifs invoqués par les personnes en besoin de protection tiennent à des persécutions en raison de l'orientation sexuelle, à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, à des craintes d'excision, d'être soumis à un mariage forcé et à la pratique du lévirat[37]. En Italie, 26 550 ressortissants nigérians ont enregistré une première demande d'asile en 2016. Ils représentaient ainsi la première nationalité d'origine des demandeurs d'asile enregistrés dans le pays et comptaient pour 57,5 % de l'ensemble des primo-demandeurs d'asile nigérians enregistrés dans l'UE.

37 — Le lévirat est un type particulier de mariage où le frère d'un défunt épouse la veuve de son frère.

Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE en 2016



Source : Eurostat[38]

Un taux de protection en constante augmentation

En 2016, les 28 États membres de l'UE ont rendu un total de 1 106 175 décisions en première instance – contre 366 850 en 2014 et 592 680 en 2015 – et 221 020 décisions « définitives »[39] – contre 136 030 en 2014 et 182 385 en 2015. Au total, sur les 1 327 195 décisions rendues en 2016, les États membres ont accordé une protection à 710 395 personnes, dont 672 655 en première instance et 37 735 à l'issue d'un recours. Cela représente une hausse de 113 % par rapport à 2015 où 333 925 demandeurs d'asile s'étaient vus octroyer une protection internationale. Ainsi, en 2016, le taux de protection global[40] s'est établi

38 — Eurostat, Database, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex.* Annual aggregated data (rounded).

39 — Eurostat entend par décision « définitive » toute décision prise par une autorité administrative ou judiciaire à l'issue d'un recours formé contre une décision rendue en première instance et qui ne peut plus faire l'objet d'un recours. Par conséquent, cette définition n'inclut pas les décisions rendue en première instance dont les délais de recours seraient forclos.

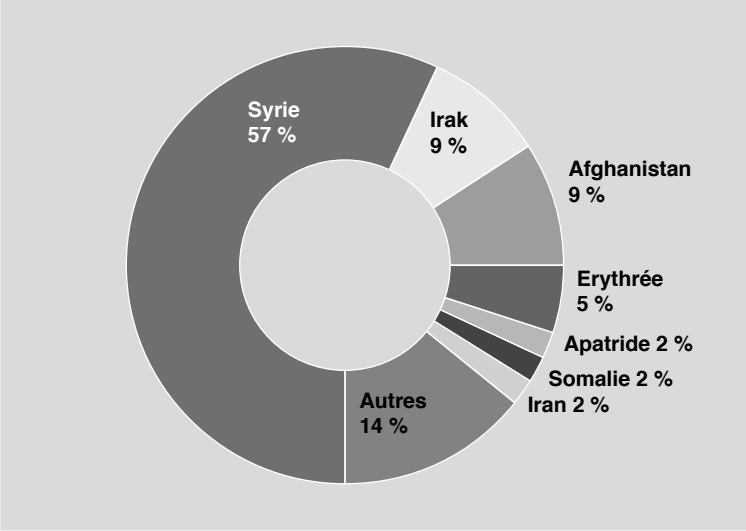
40 — Le taux de protection global est calculé ici comme pour le chapitre consacré à la France. Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance. Eurostat communique un taux de reconnaissance de 54 % correspondant à la part des décisions positives dans le nombre total de décisions.

à 64 %, le taux de protection s'élevant à 61 % en première instance et à 17 % pour les décisions rendues à l'issue d'un recours. Parmi les décisions positives rendues en première instance, 366 475 ont conduit à l'octroi du statut de réfugié et 257 885 à l'octroi d'une protection subsidiaire. S'agissant des décisions définitives prises à l'issue d'un recours, 23 190 ont accordé le statut de réfugié et 5 870 ont accordé une protection subsidiaire.

Le détail par pays fait apparaître des taux d'accord en première instance très variables, allant de moins de 30 % dans quatre États membres – Hongrie (8 %), Pologne (12 %), Irlande (23 %), Grèce (24 %) –, à plus de 70 % dans quatre autres – Autriche (71 %), Pays-Bas (72 %), Malte (83 %), Slovaquie (83 %). La comparaison des taux d'accord doit cependant prendre en compte les nationalités principalement représentées dans la demande d'asile.

La forte proportion de demandeurs d'asile syriens explique en partie l'augmentation du taux d'accord en Europe et se retrouve également dans les nationalités des personnes protégées. En effet, 57 % des demandeurs à avoir obtenu une protection internationale en 2016 étaient Syriens (405 620 personnes protégées, soit plus du double par rapport à 2015). Dans 19 États membres ils constituent d'ailleurs la nationalité la plus représentée parmi les bénéficiaires d'un statut protecteur en 2016. Outre les Syriens, les ressortissants irakiens (65 800, 9 %) et afghans (61 800, 9 %) ont obtenu le plus grand nombre de statuts protecteurs en 2016.

Les demandeurs d'asile bénéficiaires d'une protection internationale dans l'UE, par nationalité en 2016



Source : Eurostat

Parmi les nationalités pour lesquelles le plus grand nombre de décisions en première instance a été prononcé, le taux de reconnaissance en première instance est supérieur à 50 % pour sept pays d'origine : la Syrie (98,1 %), l'Érythrée (92,5 %), la Somalie (65,7 %), l'Irak (63,5 %), l'Afghanistan (56,7 %), l'Iran (52,5 %) et le Soudan (52,3 %), ainsi que pour les apatrides (89,3 %). Il est à l'inverse inférieur à 5 % pour les ressortissants du Kosovo (4,9 %), d'Albanie (3,1 %), de Serbie (1,7 %) et de Macédoine (0,6 %).

Parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu une protection internationale, 55 % se sont vues octroyer le statut de réfugié (389 670), 37 % la protection subsidiaire (263 755) et 8 % un titre de séjour pour motifs humanitaires (56 970)[41]. Si, comme en 2015, le statut de réfugié demeure le principal statut protecteur, on constate toutefois que le

41 — Les statuts de réfugié et de protection subsidiaire sont définis par la législation européenne tandis que le statut humanitaire est accordé sur la base de la législation nationale.

taux de protections subsidiaires accordées en 2016 a nettement augmenté par rapport à 2015, où il représentait 18 % du nombre total de protections octroyées. De manière générale, d'importants écarts peuvent être observés entre les taux de reconnaissance, ainsi qu'entre les types de statut accordés par les États membres.[42] Ainsi, l'Italie délivre près de quatre fois plus de titres de séjour pour motifs humanitaires que de statuts de réfugié, tandis qu'onze États membres (République tchèque, Espagne, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie et Suède) ont privilégié l'octroi d'une protection subsidiaire au statut de réfugié. Au contraire, quinze États membres (Belgique, Bulgarie, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, France, Croatie, Lituanie, Luxembourg, Autriche, Roumanie, Slovénie, Finlande et Royaume-Uni) ont choisi de délivrer un plus grand nombre de statuts de réfugié. En 2016 comme en 2015, la majorité des personnes ayant obtenu une protection internationale a été enregistrée en Allemagne (445 210, soit une hausse de 200 % par rapport à 2015), suivie par la Suède (69 350, +101 %), l'Italie (35 450, +20 %), la France (35 170, +35 %), l'Autriche (31 170, +79 %) ainsi que les Pays-Bas (31 825, +28 %).

Fin 2016, 1 094 115 demandes d'asile étaient encore en instance de traitement dans l'UE, ce qui marque une légère hausse par rapport au chiffre relevé l'année dernière à la même période (1 002 445, soit une augmentation d'un peu plus de 9 %). En 2016 comme en 2015, l'Allemagne est une fois de plus le pays qui comptabilise le nombre le plus élevé de demandes en cours de traitement (601 905), soit 55 % de l'ensemble des demandes en cours de traitement dans l'UE fin 2016.

42 — L'ensemble des taux de reconnaissance des pays de l'Union européenne en 2016 est disponible en Annexe 3.

Bilan en matière de réinstallation et de relocalisation

Des résultats décevants en termes de relocalisation

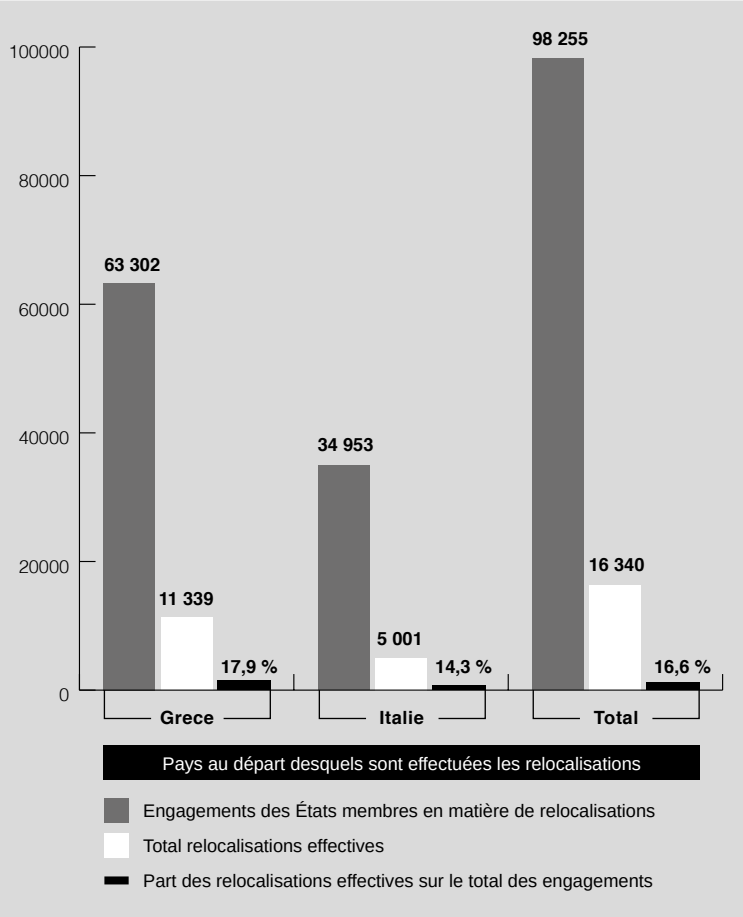
La relocalisation consiste à transférer des personnes ayant demandé ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un État membre de l'UE vers un autre État membre, qui sera responsable de l'évaluation de la demande ou, le cas échéant, leur accordera une protection similaire.[43] Les personnes éligibles à ce mécanisme sont celles ayant « manifestement besoin d'une protection internationale », c'est-à-dire ayant la nationalité d'un pays pour lequel le taux d'octroi d'une protection internationale est au moins égal à 75 %. Les ressortissants éligibles à la relocalisation sont principalement les Syriens et les Erythréens. Les Irakiens faisaient initialement partie des ressortissants éligibles au mécanisme de relocalisation mais ne sont plus éligibles depuis juillet 2016[44] du fait de l'évolution du taux de reconnaissance les concernant, qui au deuxième trimestre 2016 est passé en dessous du seuil des 75 %. En 2016, le taux de reconnaissance moyen des Irakiens était de 63,5 %.

D'après les décisions du Conseil de l'UE de septembre 2015[45] 106 000 demandeurs d'asile devaient être relocalisés depuis la Grèce et l'Italie avant septembre 2017. Néanmoins, les États membres ne se sont engagés formellement que pour la relocalisation de 98 255 demandeurs d'asile, dont 63 302 depuis la Grèce et 34 953 depuis

43 — Pour en savoir plus, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2016*, juin 2016, pp.52-56.
44 — Commission européenne, *Cinquième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)480 final, 13 juillet 2016, p.4.
45 — Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et Décision (UE) 2015/1601 de Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

l'Italie. Entre le 9 octobre 2015 - date de mise en œuvre effective du mécanisme – et le 10 avril 2017, 16 340 personnes ont été relocalisées dans un État membre de l'UE, dont 11 339 depuis la Grèce et 5 001 depuis l'Italie.[46]

Relocalisations effectuées depuis la Grèce et l'Italie au 10 avril 2017



Source : Commission Européenne[47]

46 — Commission européenne, *Onzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, 12 avril 2017, données à jour au 10 avril 2017.
47 — Commission européenne, *Onzième rapport, Op. cit.*, données au 15 avril 2017.

D'après le rapport de la Commission européenne sur la relocalisation et la réinstallation du 11 avril 2017[48], seules Malte (112 relocalisations effectives sur 131 engagements, soit 85 % de ses objectifs), la Finlande (1 340 relocalisations effectives sur 2 078 engagements, soit 64 % de ses objectifs) et l'Irlande (382 relocalisations effectives sur 600 engagements, soit 64 % de ses objectifs) sont susceptibles de remplir leurs engagements d'ici septembre 2017. A l'inverse, la Hongrie, l'Autriche et la Pologne n'ont procédé à aucune relocalisation car ces pays refusent de participer au programme. L'Autriche a néanmoins annoncé qu'elle allait commencer à effectuer des relocalisations prochainement.

La France (3 157 relocalisations) et l'Allemagne (3 511 relocalisations) sont les pays qui ont relocalisé le plus grand nombre de personnes depuis la Grèce et l'Italie. Toutefois, ces chiffres sont à relativiser si on les compare aux objectifs que devraient atteindre ces deux États membres. En effet, en proportion de leurs engagements, la part de relocalisations effectives reste faible : 16 % pour la France et 13 % pour l'Allemagne.

Excepté pour la Finlande, quatrième pays accueillant le plus grand nombre de personnes relocalisées et proche de répondre à ses engagements en la matière, il faut également souligner que les États membres près de respecter l'intégralité de leurs engagements ne sont pas ceux dont l'effort requis est le plus important. A titre d'exemple, les engagements maltais en matière de relocalisation représentent 0,5 % des engagements allemands et les engagements finlandais 7,5 % des engagements allemands.

48 — Commission européenne, *Relocalisation et réinstallation. Op. cit.*

États membres ayant effectué le plus/moins de relocalisations par rapport à leurs engagements au 10 avril 2017

Pays destinataires de personnes relocalisées	Engagements en matière de relocalisation	Total relocalisations effectives	Part des relocalisations effectives sur le total des engagements de l'État membre
Malte	131	112	85 %
Finlande	2 078	1 340	64 %
Irlande	382	600	64 %
Lettonie	481	270	56 %
Luxembourg	557	277	50 %
Suède	3 766	39	1 %
République tchèque	2 691	12	0,4 %
Pologne	6 182	0	0 %
Autriche	1 953	0	0 %
Hongrie	1 294	0	0 %

Source : Commission européenne[49]

États membres ayant effectué le plus/moins de relocalisations en valeur absolue au 10 avril 2017

Pays destinataires de personnes relocalisées	Engagements en matière de relocalisation	Total relocalisations effectives	Part des relocalisations effectives sur le total des engagements
Allemagne	27 536	3 511	13 %
France	19 714	3 157	16 %
Pays-Bas	5 947	1 636	28 %
Finlande	2 078	1 340	64 %
Portugal	2 951	1 228	42 %
Slovaquie	902	16	2 %
République tchèque	2 691	12	0,4 %
Pologne	6 182	0	0 %
Autriche	1 953	0	0 %
Hongrie	1 294	0	0 %

Source : Commission européenne[50]

49 — Commission européenne, *Onzième rapport. Op.cit.*, données au 10 avril 2017.
50 — *Ibid.*

La réalisation des objectifs de réinstallation en bonne voie

Outre la relocalisation, qui concerne les personnes présentes sur le territoire de l'UE, un programme européen de réinstallation de 22 504 places a été approuvé les 8 juin et 20 juillet 2015. Depuis le 4 avril 2016, celui-ci fonctionne en parallèle du mécanisme « un pour un » permettant la réinstallation d'un réfugié syrien dans un État membre depuis la Turquie, pour chaque personne renvoyée en Turquie au départ des îles grecques. Au total, au 10 avril 2017, 15 492 personnes ont été réinstallées dans 21 pays[51], soit plus de deux tiers des personnes pour lesquelles les États membres s'étaient engagés à offrir une voie d'accès sûre et légale dans l'UE dans le cadre du programme du 20 juillet 2015. La plupart d'entre elles, originaires de Syrie, ont été réinstallées depuis la Jordanie, le Liban et la Turquie. Sur les 15 492 personnes réinstallées jusqu'à présent, 4 618 réfugiés originaires de Syrie ont pu bénéficier d'une réinstallation par le biais du mécanisme « un pour un ».

Par ailleurs, le nombre d'engagements formulés à ce jour par les États membres en matière de réinstallation dépasse l'objectif global initial de 22 504 réinstallations pour atteindre 26 112 réinstallations. Si cela constitue une évolution positive, l'implication des États membres à cet égard n'est pas homogène. En effets, certains États membres et pays associés ont déjà atteint leurs objectifs (Estonie, Irlande, Pays-Bas, Finlande, Suède, Royaume-Uni, Islande, Liechtenstein et Suisse), tandis que d'autres (Bulgarie, Chypre, Grèce, Croatie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) n'ont encore procédé à aucune réinstallation. La France a quant à elle réinstallé 1 425 personnes en besoin de protection dans le cadre de ce programme.[52]

51 — Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
52 — Sur la réinstallation en France, voir *infra* Chapitre 3. L'asile en France.

2 • Les difficultés d'accès au territoire européen limitent l'accès à l'asile

Bien qu'en 2016 le nombre de personnes en besoin de protection dans le voisinage européen ait continué d'augmenter – à titre d'exemple plus de 300 000 réfugiés syriens supplémentaires ont été enregistrés par le HCR entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016[53] –, le nombre de demandes d'asile en Europe a quant à lui diminué. L'explication n'est pas à trouver dans un manque d'attractivité de l'Europe mais plutôt dans la mise en œuvre de certaines mesures ayant conduit à rendre l'accès à l'asile en Europe et l'accès au territoire européen lui-même de plus en plus difficiles. A cet égard, l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie le 20 mars 2016 a représenté un tournant majeur, préfigurant des modalités nouvelles de coopération de l'UE avec les pays tiers s'agissant des politiques migratoires et d'asile. Par ailleurs, les mesures de sécurisation des frontières extérieures et intérieures de l'UE ont été maintenues voire renforcées en 2016, impactant l'accès à l'asile en Europe.

53 — HCR, *Réponse Régionale à la crise des Réfugiés en Syrie, Portail inter-agences de partage de l'information*, consulté le 18 avril 2017.

La déclaration UE – Turquie ou la fermeture de la route de la Méditerranée orientale

Alors que le dialogue entre l'UE et la Turquie initié en octobre 2015 visait à réduire le nombre d'entrées irrégulières en Europe[54], la déclaration UE-Turquie[55] entrée en vigueur le 20 mars 2016, a marqué l'arrêt soudain et presque total, des flux de réfugiés transitant par ce pays pour se rendre en Europe via la Grèce. D'après le HCR, en 2016 le nombre moyen d'arrivées journalières sur les îles grecques est passé de 2 175 en janvier, à 96 en octobre et 54 en décembre.[56] Il n'était plus que de 46 en avril 2017. Entre octobre 2015 et octobre 2016, le nombre d'arrivées a chuté de 99 %. Ces chiffres ne sont guère surprenants si l'on s'en tient à l'objectif central de la déclaration de fermer la route de la Méditerranée orientale.[57] Plusieurs mesures prises dans ce cadre visaient directement à remplir cet objectif, en particulier le renforcement des contrôles à la frontière maritime gréco-turque d'une part et le renvoi vers la Turquie de toutes les personnes entrées irrégulièrement en Grèce d'autre part. Un an après l'entrée en vigueur de la déclaration, 1 487 personnes ont été renvoyées vers la Turquie après être entrées irrégulièrement en Grèce.[58]

Plus de 15 000 migrants et réfugiés ont par ailleurs été maintenus sur les îles grecques, ce qui rend la situation sur place explosive, tant du fait des conditions d'accueil, que de l'attente et de l'incertitude quant à l'issue de leur demande d'asile et au sort qui sera le leur – d'autant qu'ils ne sont pas éligibles à la relocalisation.[59]

---

54 — Commission européenne, *Managing the refugee crisis : EU-Turkey joint action plan : implementation report,* 10 février 2016.
55 — Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016.
56 — HCR, *Desperate Journeys – Refugees and Migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkan routes*, Report, February 2017.
57 — Conseil européen, *Op.Cit. « L'UE et la Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE »*, §4.
58 — Commission européenne, *Cinquième rapport d'avancement sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, 2 mars 2017.
59 — Rapport de l'ONG grecque Aitima*, Asylum Seekers On Hold in Greece*, avril 2017.

Afin de garantir le respect du principe de non-refoulement, les autorités grecques ont l'obligation de garantir l'accès au droit d'asile aux personnes entrées irrégulièrement en Grèce. Néanmoins, faisant usage des articles 33, 35 et 38 de la directive Procédures[60], elles examinent systématiquement la recevabilité des demandes d'asile introduites sur les îles grecques sur la base de l'application à la Turquie des concepts de « pays de premier asile » et de « pays tiers sûr ».

La loi grecque a de fait été modifiée en avril 2016 pour intégrer ces évolutions[61] - lesquelles ont été induites par la conclusion et la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie. Jusqu'en décembre 2016, cette procédure n'était appliquée qu'aux demandeurs d'asile syriens. Depuis cette date elle concerne tous les demandeurs d'asile dont le taux de reconnaissance est supérieur à 25 %.[62]

L'application de ces concepts à la Turquie a été largement critiquée tant par les organisations de la société civile en Turquie[63] et en Europe[64] que par de nombreux experts[65], le Conseil de l'Europe[66] ou encore le HCR[67], considérant que la Turquie ne répond pas aux critères de la définition d'un « pays tiers sûr » au sens de la directive européenne. Les autorités grecques elles-mêmes, en particulier les Commissions de recours, ont annulé la majorité des décisions d'irrecevabilité concernant les demandeurs arrivés sur les îles grecques depuis la Turquie après le 20 mars. En effet, sur les 439 décisions rendues par les Commissions de recours sur des décisions d'irrecevabilité depuis cette date, 24 ont confirmé les décisions prises par le Service de

60 — Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil de l'UE, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la procédure internationale, 26 juin 2013.
61 — ECRE, *Rapport AIDA sur la Grèce*, mars 2017.
62 — *Ibid.,* pp.77-81.
63 — Border Criminologies Blog, *Turkey as a Safe Third Country?*, O. Ulusoy, 29 mars 2016.
64 — ECRE, Mémorandum en vue de la réunion du Conseil européen des 17-18 mars 2016, *Time to save the right to asylum*, 11 mars 2016, pp. 1-2.
65 — Statewatch, *Analysis Why Turkey is Not a "Safe Country"*, E. Roman, T. Baird et T. Radcliffe, février 2016.
66 — Conseil de l'Europe, *La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, texte adopté lors de la 15ème séance de l'Assemblée Parlementaire,* 20 avril 2016.
67 — HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016.

l'asile grec tandis que 415 les ont annulées[68], soit près de 95 % de taux d'annulation. La composition des Commissions de recours a été modifiée en juin 2016 par un amendement à la loi d'avril 2016. Cette modification aurait fait suite à des pressions de l'UE sur la Grèce.[69]

En parallèle, les États membres se sont engagés à réinstaller des réfugiés syriens présents en Turquie. S'il était au départ question de réinstaller autant de réfugiés syriens que de personnes renvoyées vers la Turquie depuis la Grèce – mécanisme dit du « un pour un » –, il y a en réalité davantage de réinstallations que de retours. Au 10 avril 2017, 4 618 réfugiés syriens ont été réinstallés depuis la Turquie vers l'UE dans le cadre de ce mécanisme.[70] Par ailleurs, si une décision du Conseil de septembre 2016[71] fait toujours espérer une forte augmentation du nombre de réinstallations de réfugiés syriens depuis la Turquie au cours des années à venir, la pratique à ce jour dément de telles perspectives. Cette décision prévoit que les États membres peuvent utiliser les engagements pris dans le cadre d'une décision de septembre 2015[72], qui prévoyait la relocalisation de 54 000 personnes depuis l'Italie, la Grèce ou un autre État membre, pour réinstaller des réfugiés syriens présents en Turquie. Si la décision indique clairement que les États membres ne « *devraient pas pouvoir considérer que cet effort fait partie de l'engagement qu'ils ont pris au titre du programme de réinstallation du 20 juillet 2015* », à ce stade, les réinstallations depuis la Turquie, y compris dans le cadre de l'application du mécanisme du « un pour un », sont comptabilisées dans le cadre des réinstallations réalisées en application du programme de réinstallation du 20 juillet 2015, n'impliquant donc pas à ce jour d'augmentation du nombre global de réinstallations.

---

68 — Commission européenne, *5ème rapport sur les avancements dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, 2 mars 2017.
69 — ECRE, AIDA, *Op.Cit.*
70 — Commission européenne, *Op.Cit.*
71 — Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO L.268/82 du 1.10.2016).
72 — Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO L 248 du 24.9.2015).

La déclaration UE-Turquie constitue ainsi à bien des égards un obstacle pour l'accès à l'asile dans l'UE. Plusieurs recours en annulation ont été introduits à la fois devant les juridictions grecques et européennes sans pour autant donner de résultats tangibles à ce stade. En effet, le 28 février 2017[73], le Tribunal de l'UE (TUE) s'est déclaré incompétent pour connaître des recours en annulation introduits par trois demandeurs d'asile à l'encontre de la déclaration UE-Turquie, considérant que cet acte n'avait pas été adopté par l'une des institutions de l'UE mais par les chefs d'État et de gouvernement des États membres. Or, seuls les actes adoptés par les institutions et organes de l'UE peuvent faire l'objet d'un recours en annulation. Deux recours en annulation ont par ailleurs été soumis au Conseil d'État grec, contestant ainsi les décisions d'irrecevabilité confirmées par les Commissions de recours. L'audience en séance plénière a eu lieu le 10 mars 2017 et au 30 avril, la décision du Conseil d'État n'avait pas encore été rendue.

La déclaration UE-Turquie est néanmoins présentée par les institutions européennes et les États membres comme un modèle[74] et sa mise en œuvre une réussite, ayant vocation à être répliquée avec d'autres pays tiers[75]. Tout comme la déclaration UE-Turquie, la création et l'entrée en fonction de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes[76] et le renforcement des contrôles frontaliers poursuivent des objectifs semblables de sécurisation des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière qui sont susceptibles de limiter l'accès à l'asile en Europe.

73 — Ordonnances du TUE, NF c/ Conseil européen, NG c/ Conseil européen, NM c/ Conseil, 28 février 2017, *Communiqué de presse du TUE*, 28 février 2017.
74 — Commission européenne, *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, COM(2016)385, 7 juin 2016.
75 — Voir *infra* dans ce chapitre.
76 — Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement et du Conseil, du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

La sécurisation des frontières européennes, une menace pour le droit d'asile ?

Si le nombre d'acteurs présents en Méditerranée conduisant des opérations de recherche et de sauvetage en mer[77] a augmenté en 2016, les contrôles aux frontières extérieures de l'UE – maritimes mais également terrestres -, ont également été renforcés. En effet, l'année 2016 a été marquée par les travaux législatifs ayant conduit à l'adoption en septembre du règlement relatif à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, officiellement inaugurée et opérationnelle depuis le 6 octobre 2016.

Cette agence, qui remplace donc Frontex, est chargée de contrôler les flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE, fournir un appui technique et opérationnel aux États membres en cas de situation de crise, soutenir les opérations de recherche et de sauvetage en mer ainsi que les opérations de retour et apporter dans certaines circonstances un appui aux pays tiers en matière de gestion des flux migratoires. L'agence doit se doter progressivement d'une réserve technique et humaine propre et bénéficier d'un budget de plus de 320 millions d'euros d'ici à 2020.

Au 1er mars 2017, plus de 1 350 gardes-frontières de l'Agence étaient déployés à plusieurs points des frontières extérieures de l'UE dont plus de 800 en Grèce, 272 en Grèce et 152 en Italie.[78] Une centaine d'officiers de l'Agence étaient également déployés le long de la « route des Balkans »[79] qui est restée fermée depuis février 2016 notamment suite à la fermeture de la frontière entre la Grèce et la Macédoine par une clôture barbelée. Tous les migrants et réfugiés présents en Grèce

77 — Pour en savoir plus, voir Forum réfugiés-Cosi, *Comment s'organisent la recherche et le sauvetage en mer Méditerranée*, 28 mars 2017.
78 — Commission européenne, *Deuxième rapport sur l'opérationnalisation de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes*, COM(2017)201, 2 mars 2017.
79 — Pour en savoir plus sur la « route des Balkans », voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2016*, juin 2016, pp.44-47.

à ce moment-là et arrivés dans le pays depuis n'ont pas pu en partir, à l'exception des demandeurs d'asile qui ont été relocalisés.

Plus tôt dans l'année, le Parlement européen et le Conseil avaient modifié le Code frontières Schengen[80] qui règlemente le franchissement des frontières tant intérieures qu'extérieures et définit les règles relatives à leur contrôles. Ce règlement « *devrait être mis en œuvre dans le respect des obligations des États membres en matière de protection internationale et de non-refoulement* » - qui oblige à un examen de toute demande de protection internationale formulée auprès des autorités nationale ou européenne, y compris à la frontière - et il spécifie que « *la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ».[81]

Le Code frontières Schengen permet la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures selon certaines modalités, y compris lorsque des « *manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures* » sont constatés. Ainsi, entre septembre 2015 et mars 2016, huit États membres avaient réintroduit des contrôles à leurs frontières pour des motifs liés à la situation exceptionnelle due à l'afflux de réfugiés et aux défaillances de la Grèce à contrôler ses frontières.[82] En février 2017[83], cinq de ces huit États membres (Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège et Suède) maintenaient encore des contrôles temporaires à leurs frontières estimant que les conditions d'un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen n'étaient pas encore réunies. Le rétablissement de l'application du règlement Dublin à la Grèce le 15 mars 2017, proposé début 2016 par la

80 — Règlement (UE) 2016/399 du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié).
81 — *Op.Cit.* Considérant 36 et 26.
82 — Pour en savoir plus, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2016*, juin 2016, pp.50-51.
83 — Conseil de l'UE, *Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen*, 7 février 2017.

Commission européenne[84], s'inscrit dans cette détermination ferme des institutions européennes à rétablir un fonctionnement « *normal* » de l'espace Schengen et ce en dépit de la situation exceptionnelle qui prévaut encore dans le pays. Suivant les recommandations[85] de la Commission, l'Allemagne a d'ores et déjà annoncé qu'elle reprendrait les transferts Dublin vers la Grèce progressivement et au cas par cas. Cela ne peut concerner que les « *demandeurs d'asile qui seront entrés en Grèce en franchissant les frontières extérieures dans des conditions irrégulières à partir du 15 mars 2017 ou à d'autres personnes dont la Grèce sera responsable à partir de cette date* ».[86] Le lien entre le fonctionnement du système d'asile et le contrôle des frontières est donc central.

La France, qui avait rétabli les contrôles à ses frontières à l'approche de la COP21 puis après les attentats du 13 novembre 2015, les prolongera également jusqu'en juillet 2017 en raison de la « *menace terroriste permanente* ». Dans ce cadre, les pays peuvent effectuer de nombreux contrôles, systématiques à certains points frontaliers identifiés. A cet égard, des pratiques contraires aux dispositions du Code frontières Schengen, y compris au respect du droit à demander l'asile, ont notamment été observées en France, au niveau de sa frontière avec l'Italie.[87] En parallèle, sans se référer au Code frontières Schengen mais en invoquant des menaces à l'ordre public et à la sécurité intérieure, la Hongrie a encore durci en 2016 les conditions d'entrée sur son territoire et ne permet désormais l'introduction d'une demande d'asile qu'au niveau des zones de transit situées à sa frontière avec la Serbie.[88]

Dans un contexte de lutte contre le terrorisme et alors que de nouvelles attaques ont eu lieu sur le territoire européen en 2016, les institutions européennes ont travaillé sur plusieurs propositions de règlements

84 — Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – feuille de route*, 4 mars 2016.
85 — Commission européenne, *Recommandation adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement Dublin*, COM(2016) 8525 final, 8 décembre 2016.
86 — *Op.Cit.* pp.12-13.
87 — Pour en savoir plus, voir *infra* Chapitre 3 L'asile en France.
88 — ECRE, *Rapport AIDA sur la Hongrie*, février 2017.

visant à renforcer encore davantage et à systématiser les contrôles d'identité lors du franchissement des frontières extérieures. En particulier, la Commission a proposé[89] de créer un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages - dit ETIAS -, ayant pour objectif de renforcer les vérifications de sécurité à l'égard des ressortissants d'un pays bénéficiant d'une exemption de visa, pour voyager vers et dans l'espace Schengen. Parmi les nationalités les plus représentées des demandeurs d'asile, les Albanais seraient tout particulièrement concernés par l'entrée en vigueur du système ETIAS. L'ETIAS serait géré par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, en étroite coopération avec les autorités compétentes des États membres et Europol. L'objectif de ce système est de pouvoir identifier les personnes susceptibles de présenter un « risque d'immigration irrégulière » ou pour la sécurité avant qu'elles n'arrivent à la frontière, et d'accroître la sécurité aux frontières extérieures. Poursuivant ce même objectif, le règlement du 15 mars 2017 vient modifier le Code frontières Schengen et permettre le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes lors du franchissement des frontières extérieures tant par les citoyens européens que par les ressortissants de pays tiers.[90] La Commission a par ailleurs formulé une recommandation[91] visant à inciter les États membres à adopter une approche stricte et restrictive de la directive Retour.[92]

L'enjeu pour toutes les personnes en besoin de protection, qui se déplacent pour la majorité sans visa et pour une certaine partie sans document d'identité, est de taille : le renforcement des contrôles visant à freiner les arrivées pourrait avoir pour effet d'empêcher certaines personnes en besoin de protection d'accéder au territoire européen

89 — Commission européenne, *Proposition de règlement établissant le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)*, COM(2016) 731 final, 16 novembre 2016.
90 — Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.
91 — Les recommandations sont des actes émis par la Commission européenne ou le Conseil de l'UE. Ils constituent une incitation pour les États membres à adopter un comportement particulier. La CJUE estime que les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération.
92 — Commission européenne, *Recommandation : pour une plus grande efficacité des retours*, C(2017) 1600 final, 2 mars 2017.

pour y demander l'asile. Cette politique assumée en grande partie au nom de la sécurité des citoyens européens et de la lutte contre le terrorisme est couplée à une montée en puissance de la coopération de l'UE avec les pays tiers sur les questions relatives à la migration et à la protection internationale. Au risque de voir l'espace de protection européen transféré au sud de la Méditerranée.

La politique extérieure de l'UE, vers un déplacement de l'espace de protection européen ?

Le 7 juin 2016, la Commission européenne a présenté une communication[93] visant à établir un nouveau cadre pour les partenariats de migration avec les pays tiers d'origine et de transit des migrants et réfugiés. Il s'inscrit dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration de mai 2015[94], lequel contient plusieurs aspects relevant de la politique extérieure de l'UE visant à renforcer la coopération avec les pays tiers en matière de migration et de protection internationale, en particulier les programmes régionaux de protection et de développement (PRPD).[95] Le nouveau cadre pour les partenariats de migration, largement inspiré de la proposition italienne de « Migration Compact »[96] - selon laquelle la dimension externe de la politique migratoire européenne est la clé pour résoudre les défis posés par les flux migratoires mixtes vers l'Europe -, et qui s'inscrit dans la lignée des processus de Rabat et Khartoum et du Sommet de la Valette, a été adopté lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016.

93 — Commission européenne, *Etablir un nouveau cadre pour les partenariats de migration avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 385 final, 7 juin 2016.
94 — Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 Final, 13 mai 2015.
95 — Pour en savoir plus sur les mesures de l'agenda relatives à la coopération avec les pays tiers, voir Forum réfugiés-Cosi *L'asile en France et en Europe – état des lieux 2016*, juin 2016, pp.56-59.
96 — Migration Compact, *Contribution pour une stratégie européenne d'action extérieure en matière de migration*, document non-officiel produit par le gouvernement italien, 16 avril 2016.

L'un des trois objectifs de court terme définis par ce document, et qui concerne spécifiquement la protection internationale, est de « *permettre aux migrants et aux réfugiés de rester proches de leur pays d'origine et d'éviter d'entreprendre de dangereux périples vers l'Europe* ». Pour atteindre cet objectif, la Commission suggère notamment que l'UE appuie les pays tiers dans la mise en place et le renforcement de « cadres institutionnels et règlementaires migratoires » – laissant notamment entrevoir la mise en place de systèmes d'asile nationaux dans ces pays –, ainsi que dans le renforcement des capacités pour les contrôles frontaliers et la gestion des flux migratoires. Si une telle démarche n'est pas nouvelle[97] et que des projets financés par l'UE existent déjà – en particulier s'agissant des actions de renforcement des capacités précitées –, le cadre pour les partenariats de migration entend renforcer et systématiser cela au sein d'une approche globale.

L'accompagnement des pays tiers pour la création et la consolidation de systèmes de protection nationaux constitue en soi un élément positif de la coopération de l'UE avec les pays tiers car plus de pays seraient ainsi susceptibles d'offrir une protection et un refuge aux personnes qui en ont besoin, élargissant de fait l'espace de protection. Il y a pourtant plusieurs obstacles à l'élargissement de cet espace de protection. Tout d'abord, les pays tiers avec lesquels l'UE coopère ou envisage de coopérer sont pour beaucoup des pays en proie à des conflits internes ou des États non-démocratiques où les enjeux sécuritaires sont de taille. Ils sont par ailleurs, pour un certain nombre d'entre eux, des pays d'origine des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ce contexte s'avère particulièrement problématique dès lors qu'il est question de contrôle des frontières.

En particulier, l'UE a décidé de coopérer étroitement avec la Libye, pays en proie au chaos politique et sécuritaire. L'UE et ses États

97 — Commission européenne, *Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valide dans toute l'Union, pour les personnes obtenant l'asile*, COM(2000)755 final, 22 octobre 2000.

membres[98] mettent ainsi en avant la réduction des flux migratoires, la lutte contre les passeurs et le sauvetage des vies comme objectifs principaux d'une « *coopération renforcée avec les autorités libyennes* ». Il s'agit de fermer la route vers l'Europe en amont de la Méditerranée, sur le modèle de la déclaration UE-Turquie, qui a entraîné une diminution significative des arrivées par la route de la Méditerranée orientale mais suscite de nombreuses inquiétudes quant au respect du droit d'asile. Si parmi les autres pays prioritaires à court terme sont cités le Mali, le Sénégal, l'Ethiopie, le Niger ou encore le Nigéria, le cadre pour les partenariats de migration mentionne également le Soudan, la Somalie, l'Erythrée ou encore l'Afghanistan parmi les pays avec lesquels les États membres et les institutions de l'UE entendent coopérer, y compris en matière de retour et de réadmission. Or, ces pays sont des pays dont sont originaires nombre de réfugiés présents en Europe. Déjà en octobre 2016, une déclaration commune a été signée entre l'UE et l'Afghanistan définissant les actions à entreprendre dans le cadre de leur coopération en matière de migration, en particulier s'agissant de la politique des retours.[99]

Ainsi, l'appui de l'UE au renforcement des contrôles frontaliers, s'il est nécessaire dans le cadre d'une approche intégrée de la gestion des flux migratoires, prend un tout autre visage en servant l'objectif précité de « *permettre aux migrants et aux réfugiés de rester proches de leur pays d'origine et d'éviter d'entreprendre de dangereux périples vers l'Europe* ». On ne se trouve plus dans une démarche où l'UE cherche à garantir une meilleure protection des personnes en soutenant l'élargissement des possibilités de protection, mais dans une démarche où l'UE cherche à empêcher ces mêmes personnes de venir chercher une protection sur son territoire. Dans de telles circonstances, l'une des principales conséquences de ces modalités

98 — Commission européenne et Haute représentante de l'UE, *Migration le long de la route de la Méditerranée centrale- gérer les flux, sauver des vies*, Join(2017)4 final, 25 janvier 2017. Conseil européen, *Déclaration de Malte sur les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la Méditerranée centrale*, 3 février 2017

99 — *Joint way forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, 2 octobre 2016.

de coopération est le report sur les pays tiers de la responsabilité de l'accueil et de la protection des exilés, alors même qu'en 2015, 86 % des hommes, femmes et enfants fuyant la guerre et les persécutions ont trouvé refuge dans un pays en développement, généralement voisin de leur propre pays d'origine, quand seulement 6 % ont été accueillis en Europe.[100]

Afin de mener à bien la conclusion de ces partenariats en matière de migration, l'UE propose aux pays tiers avec lesquels elle coopère la mise en place de « mesures incitatives » notamment financières, ainsi que la conclusion d'accords de facilitation des visas - comme cela a été promis à la Turquie -, ou d'accords de préférence commerciale. L'aide au développement fait également partie de ces mesures incitatives et « *doit aider les pays partenaires à gérer la migration de manière plus efficace ainsi qu'à les inciter à coopérer de manière plus effective en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière*».[101]

Ainsi, les politiques européennes en matière de migration et d'asile se portent de plus en plus vers la coopération avec les pays tiers et le renforcement des contrôles aux frontières pour « lutter contre l'immigration irrégulière », ce qui n'est pas approprié et ne répond pas aux cas des personnes fuyant la guerre et les persécutions et ne pouvant trouver de protection ailleurs qu'en Europe ou souhaitant y rejoindre des membres de leur famille. Les politiques européennes devraient à l'inverse porter sur l'ouverture de voies légales et sûres permettant à ces personnes de rejoindre le territoire européen pour y demander l'asile. Cependant, la volonté de limiter le nombre de personne à accueillir voire de tenter de décourager les candidats à l'exil de rejoindre le Vieux Continent par une approche plus restrictive de l'asile apparaît également dans les propositions de révisions législatives du régime d'asile européen commun (RAEC).

100 — HCR, Rapport annuel 2016, *Global Trends*, 20 juin 2016.
101 — COM(2016) 385 final, *Op.Cit.*

3 • Le régime d'asile européen commun : une protection fondée sur le plus faible dénominateur commun ?

Révision du régime d'asile européen commun : vers une approche plus restrictive ?

Un an après la formulation de l'Agenda européen en matière de migration, la Commission européenne annonçait dans une communication que des réformes de l'actuel régime d'asile européen commun (RAEC) devaient être envisagées, en vue de garantir une plus grande harmonisation des politiques européennes de l'asile et de mettre sur pied un véritable système d'asile européen.[102] Un premier paquet de propositions de révision[103] a ainsi été présenté le 4 mai 2016, portant sur la révision du règlement Dublin III – vers un règlement Dublin IV –, du règlement Eurodac et du règlement portant création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) – vers une Agence européenne de l'asile aux compétences élargies. Le 13 juillet 2016, le deuxième paquet de propositions de réforme du RAEC a été publié.[104] L'objectif d'harmonisation se traduit notamment par la proposition de transformer les directives Procédures et Qualification

102 — Commission européenne, *La Commission présente des options de réforme du régime d'asile européen commun et de développement de voies sûres et légales d'entrée en Europe*, Communiqué de presse, 6 avril 2016.
103 — Commission européenne, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, Communiqué de presse, 4 mai 2016.
104 — Commission européenne, *Achèvement de la réforme du régime d'asile européen commun: sur la voie d'une politique d'asile efficace, équitable et humaine*, Communiqué de presse, 13 juillet 2016.

en règlements, lesquels sont d'application directe sans transposition préalable. Une proposition de règlement établissant un cadre européen pour la réinstallation a également été présentée par la Commission, permettant selon Dimitris Avramopoulos, Commissaire pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté, d'ouvrir « *une véritable porte légale et tenter ainsi de bloquer les filières irrégulières détournées* ».[105]

Les enjeux soulevés par les propositions de révision

S'agissant du contenu des propositions[106], elles témoignent d'une approche essentiellement coercitive, du fait notamment des sanctions systématiques imposées aux demandeurs et aux réfugiés qui effectueraient des « mouvements secondaires ». Ainsi, la Commission a proposé que lorsqu'un demandeur est identifié dans un État membre autre que celui dans lequel il est autorisé à se trouver, il soit renvoyé dans ce dernier et s'y voit retirer toutes les conditions matérielles d'accueil (sauf l'aide médicale d'urgence). Sa demande d'asile serait alors automatiquement traitée en procédure accélérée, procédure pour laquelle le recours ne serait pas suspensif et le délai pour introduire celui-ci de seulement deux semaines, d'après la proposition de règlement Procédures de la Commission.

Concernant les réfugiés qui quitteraient sans autorisation l'État membre leur ayant octroyé une protection pour un autre État membre, le calcul du délai de cinq ans pour obtenir un permis de résidence longue durée serait automatiquement redémarré. Enfin, afin de prévenir ces mouvements secondaires, la Commission européenne a proposé de systématiser l'assignation à résidence en cas de risque de fuite et de placer la personne en rétention en cas de non-respect de celle-ci. Ces dispositions concerneraient largement les demandeurs d'asile auxquels serait appliqué le règlement Dublin révisé – Dublin IV.

105 — *Ibid.*
106 — Les éléments présentés ci-dessous ne sont pas exhaustifs et une lecture approfondie de chaque texte est nécessaire pour en saisir toute la complexité et les articulations qui existent entre chacun. La Commission européenne a également produit des notes de synthèse visant à faciliter la compréhension de ses propositions. Elles sont disponibles sur le site de la DG Affaires intérieures.

Encore faut-il que les personnes en besoin de protection internationale puissent accéder aux procédures d'asile dans l'UE. En effet, plusieurs mesures proposées risqueraient d'empêcher ou de dissuader les personnes en besoin de protection d'accéder aux procédures d'asile dans l'UE. En premier lieu, la proposition de règlement Qualification introduit l'obligation d'appliquer systématiquement le principe de la « protection interne » selon lequel toute personne en besoin de protection internationale pouvant trouver refuge dans une autre région ou partie de son propre pays doit se voir refuser une protection en Europe et être renvoyée vers cette région ou partie de son pays considérée comme sûre.

Dans la lignée de cette approche favorisant la protection à l'extérieur de l'UE, la Commission propose l'application systématique des concepts de « pays tiers sûrs » et de « pays de premier asile », tels que déjà mis en œuvre dans le cadre de la déclaration UE-Turquie. L'application de ces concepts dans le cadre d'une procédure de recevabilité préalable à l'examen du fond de la demande et conduite par le premier pays d'entrée dans l'UE – en lien avec le règlement Dublin IV -, pourrait empêcher l'accès à une procédure d'asile normale pour un grand nombre de personnes. En effet, le simple fait d'avoir transité par un autre pays où le demandeur aurait pu demander l'asile pourrait constituer un motif suffisant pour déclarer une demande d'asile irrecevable et demander au pays dit « tiers sûr » de reprendre le demandeur. Un certain nombre de pays seraient désignés comme « pays tiers sûrs » au niveau de l'UE.

Par ailleurs, en plus de limiter l'accès au territoire européen pour les personnes en besoin de protection *via* la procédure de recevabilité, ces dispositions continueraient à faire peser une charge importante sur les pays de première entrée, responsables de l'application de cette procédure ainsi que du traitement de la demande d'asile dans certains cas.

Anticipant la surcharge du dispositif et afin de remplacer le mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise prévu par Dublin III mais jamais mis en œuvre, la Commission a proposé d'assortir le système de Dublin d'un « mécanisme d'équité correcteur ». Celui-ci serait automatiquement déclenché lorsqu'un État membre serait responsable d'un nombre disproportionné de demandes d'asile, évalué en fonction d'une clé de référence. Une fois le mécanisme déclenché, tous les nouveaux demandeurs qui se présenteraient dans ce pays seraient – toujours après vérification de la recevabilité de leur demande – relocalisés à travers l'UE jusqu'à ce que le nombre de demandes soit ramené en dessous de la valeur de référence. Il appartiendrait alors à l'État de relocalisation de déterminer l'État responsable de la demande de la personne qui lui est transférée, par application des critères définis dans le règlement. Cela pourrait supposer une nouvelle relocalisation qui alourdirait sensiblement les procédures et prolongerait, voire aggraverait, la situation de vulnérabilité du demandeur. La Commission a également proposé un dispositif permettant aux États membres de ne pas prendre part au mécanisme en contrepartie d'une compensation financière de 250 000 euros pour chaque demande dont ils auraient dû être responsables.

Outre la révision du règlement Dublin, la proposition de règlement Procédures prévoit également que le demandeur devra introduire sa demande dans un délai de 10 jours après avoir été enregistré par l'autorité compétente. Ce délai n'est pas un délai raisonnable pour assurer un accès effectif au droit d'asile, d'autant plus que le non-respect de ce délai entraînerait selon cette même proposition de règlement le retrait implicite de la demande d'asile.

Enfin, pour les personnes obtenant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, la proposition de révision de la directive Accueil prévoit que la durée des titres de séjour assortis à cette protection serait limitée à 3 ans pour les réfugiés et à 1 an pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Avant le renouvellement de ce titre de séjour, la situation dans le pays d'origine de la personne protégée serait

évaluée afin de voir si les motifs de protection se vérifient toujours. Si c'est le cas, le titre de séjour et la protection seraient renouvelés respectivement pour 3 et 2 ans, puis encore une fois pour 3 et 2 ans. Cette pratique pourrait menacer les perspectives d'intégration des personnes protégées, tant par l'incertitude durable de leur situation dans le pays hôte que par l'attitude de la société d'accueil qui ne sera *de facto* pas dans une démarche d'inclusion sur le long terme.

Quelques propositions intéressantes à approfondir

La proposition de règlement pour un cadre européen en matière de réinstallation constitue un développement encourageant et positif vers la promotion de voies légales et sûres permettant aux personnes en besoin de protection d'accéder au territoire européen. Néanmoins, le manque de volonté politique pour accueillir de nouveaux réfugiés fait craindre une faible adhésion des États membres ou la définition d'objectifs d'accueil peu ambitieux ne répondant pas aux besoins globaux en matière de réinstallation.

Tant dans la proposition de révision de la directive Accueil que dans la proposition de règlement Procédures, des dispositions plus précises que les dispositions existantes relatives à l'identification et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables ont été introduites et tous les demandeurs auraient droit à une aide juridique gratuite dès la première instance. Cette dernière proposition supposerait cependant que des budgets appropriés soient prévus pour soutenir les avocats et les organisations chargées d'assurer l'accès à ce droit pour tous les demandeurs d'asile. S'agissant des mineurs non accompagnés en particulier, la Commission propose d'inscrire l'obligation de nommer un représentant légal dans les cinq jours après avoir manifesté son intention de demander l'asile. Pour autant, deux motifs de placement en procédure accélérée et quatre motifs d'examen de la demande à la frontière concernent les mineurs non accompagnés dans les propositions, sans mention de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En cohérence avec la proposition de révision du règlement Dublin, la proposition de révision de la directive Accueil étend la définition des membres de famille aux relations établies après le départ du pays d'origine et avant l'arrivée dans le pays hôte, prenant ainsi en compte le caractère durable des déplacements forcés de populations.

Par ailleurs, pour les demandeurs d'asile dont la demande est manifestement fondée et ayant « de fortes chances » d'obtenir une protection, l'accès au marché du travail serait autorisé à partir de trois mois, au lieu de six mois pour tous les demandeurs d'asile, en garantissant une égalité de traitement avec les nationaux, ce qui favoriserait les perspectives d'intégration et une autonomisation plus rapide. Cependant, non seulement aucun critère n'est indiqué permettant de déterminer qui sont les demandeurs avec de « fortes chances » d'obtenir une protection mais surtout, les demandeurs d'asile en procédure accélérée qui « ne seront probablement pas reconnus réfugiés » n'auraient quant à eux pas le droit d'accéder au marché du travail en tant que demandeurs d'asile. Cette disposition remet en cause l'égalité de traitement des demandes d'asile.

Négociations et désaccords : état des lieux de l'avancée du processus législatif

Toutes ces propositions sont traitées par les institutions européennes dans le cadre de procédures législatives ordinaires impliquant un travail législatif au sein du Parlement européen et du Conseil de l'UE. A la mi-mai 2017, aucun des textes proposés par la Commission en mai et juillet 2016 n'a encore été définitivement adopté, et seul le texte relatif à la modification du statut du BEA est au stade du trilogue - réunion tripartite informelle à laquelle participent des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission afin de parvenir à un accord sur un paquet d'amendements acceptable pour le Parlement et le Conseil avant le vote au sein de chaque institution. Tous les autres textes sont encore en discussion, respectivement

au sein du Parlement européen et du Conseil, et se trouvent à des stades d'avancement divers. En effet, aucune proposition de rapport n'a encore été soumise au niveau du Parlement européen sur la proposition de règlement Procédures et les discussions sur ce texte au sein du Conseil sont très lentes, les États membres cherchant à tout prix à préserver leurs systèmes d'asile respectifs. S'agissant de la révision du règlement Dublin III, le rapport du Parlement européen, plus protecteur que la proposition initiale de la Commission, devrait être finalisé dans les prochains mois après la présentation par la rapporteure en février et le dépôt des amendements fin mars. Les négociations sur ce texte sont quant à elles bloquées au niveau du Conseil, les États membres ne parvenant pas à s'accorder sur une vision commune de la notion de solidarité.

Les rapporteurs du Parlement européen sur la directive Accueil, le règlement Qualification, le règlement sur un cadre commun en matière de réinstallation et le règlement Eurodac ont finalisé leurs travaux. Leurs rapports respectifs ont été ou devraient prochainement être adoptés en Commission des libertés civiles (LIBE) avant un vote en séance plénière du Parlement européen. Au sein du Conseil, les travaux avancent également. Néanmoins, un certain nombre de sujets couverts par ces textes font l'objet d'importantes tractations et de fortes dissensions, à la fois entre les États membres représentés au sein du Conseil et entre eux et le Parlement européen – ce dernier étant bien plus progressiste et en phase avec les propositions de la société civile.

A titre d'exemple, la prévention des mouvements secondaires *via* une approche punitive a été supprimée du rapport de Sophia in't Veld – rapporteure sur la directive Accueil pour le Parlement européen –, adopté le 25 avril 2017 en Commission LIBE, tandis qu'au sein du Conseil, plusieurs États membres jugeraient les propositions de la Commission européenne peu efficaces et souhaiteraient que des mesures plus strictes encore puissent être appliquées.

Le droit au travail pour les demandeurs d'asile constitue également un point de friction majeur entre les États membres, dont certains souhaitent voir les demandeurs d'asile contribuer à l'économie du pays le plus rapidement possible et d'autres ne souhaitent pas qu'ils entament leur parcours d'intégration avant la fin de la procédure dans le cas où ils seraient déboutés, et ce afin de faciliter leur retour. Au sein du Parlement européen, la Commission LIBE a voté en faveur d'un droit d'accès au marché du travail maximum deux mois après l'enregistrement de la demande d'asile. De plus, si la révision obligatoire et régulière du besoin de protection est contestée tant au sein du Parlement européen que du Conseil, notamment en raison de la charge administrative que cela représente, la durée des titres de séjour assortis aux statuts suscite de vifs débats. En effet, d'après la proposition de la Commission, la durée de ces titres de séjour serait de trois ans – renouvelables pour une période de trois ans – pour les réfugiés et d'un an – renouvelable pour une période de deux ans – pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire. La rapporteure du texte pour le Parlement européen, Tanja Fajon, propose une même durée de cinq ans pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, renouvelable par période de cinq ans. En revanche, au sein du Conseil, une position commune semble difficile à trouver entre les États membres dont les législations prévoient la délivrance de titres de séjour d'une période équivalente pour tous les bénéficiaires d'une protection internationale ou des titres d'une durée plus longue pour les réfugiés, comme c'est le cas en France où une carte de séjour de 10 ans est octroyée aux réfugiés. Un troisième enjeu est soulevé dans le cas où une durée minimale serait décidée, à savoir l'enjeu de l'harmonisation qui reste central dans cette démarche de réforme du RAEC.

Ainsi, la révision législative du régime d'asile européen commun et des textes liés reflète les tendances politiques les plus prégnantes au sein de l'UE : une forte polarité entre les États membres et entre les institutions européennes dans leur approche de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, un accent de plus en plus fort mis sur la coopération avec les pays tiers et le renforcement de fait de la poli-

tique extérieure de l'UE en matière de migration et de protection internationale, et les difficultés à faire respecter les principes de solidarité et de partage des responsabilités. Cela, conjugué à l'objectif martelé par la Commission européenne de maintenir un fort degré d'harmonisation des politiques européennes d'asile et de migration, pourrait conduire à une harmonisation « par le bas » et à un affaiblissement des systèmes d'asile européens et du niveau de protection dans l'UE. Les évolutions législatives et pratiques dans un certain nombre de pays européens tendent à confirmer cette tendance.

Aperçu des systèmes d'asile dans quelques pays européens en 2016

La pratique du droit d'asile en Italie[107]

Le 17 février 2017, un nouveau décret-loi portant sur des mesures urgentes pour l'accélération des procédures relatives à la protection internationale ainsi que pour lutter contre l'immigration irrégulière a été adopté en Italie.[108] Parmi les dispositions emblématiques de ce nouveau texte figurent les procédures de recours. Les demandeurs d'asile peuvent introduire un recours devant le Tribunal civil compétent – qui ne traite pas que des questions d'asile –, pour contester une décision négative rendue par les Commissions territoriales en charge de la détermination du statut dans un délai de 30 jours. Avant l'entrée en vigueur de ce décret-loi, le requérant devait épuiser une voie de recours intermédiaire à savoir celle de la Cour d'appel, désormais supprimée. Le décret-loi de février 2017 indique également que seules 14 sections juridictionnelles spécialisées à travers tout le pays traiteront des recours en matière d'asile.

107 — Rapport AIDA Italie, rédigé par Caterina Bove de l'Association pour les études juridiques sur l'immigration (ASGI), à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017
108 — Décret-loi 13/2017

Par ailleurs, le décret-loi prévoit la possibilité pour les juges de ne pas entendre le requérant dans le cadre d'une audience si ce n'est pas absolument indispensable. En lieu et place de cette audience, les juges pourront accéder à l'enregistrement de la vidéo de l'entretien personnel devant la Commission territoriale pour rendre leur décision sur le recours introduit. Or, si l'enregistrement vidéo des entretiens est possible depuis le décret-loi 142/2015, aucun enregistrement n'a été fait en 2016.

La prise en compte des *hotspots* dans le cadre légal italien est une autre disposition phare du décret-loi de début 2017. Il est notamment indiqué que tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière présent sur le territoire italien ou sauvé en mer[109], doit être orienté vers les « centres de crise » au sein des centres d'aide et de premier accueil afin de recevoir les soins de première urgence. Dans ces centres, les personnes doivent être informées de la possibilité de demander l'asile, de bénéficier d'une aide au retour volontaire ou d'accéder au programme de relocalisation. L'obligation de fournir une aide appropriée, y compris dans les *hotspots*, est particulièrement mise en avant dans le décret-loi. Celui-ci prévoit également que dans ces centres, les personnes se voient prendre leurs empreintes digitales. Il est spécifié que le refus répété de prise d'empreintes – de manière générale et pas seulement dans ces centres -, constitue un motif suffisant pour considérer qu'il y a un risque de fuite et justifie le placement en rétention.

Dans la perspective du retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, les autorités italiennes renforcent leurs accords de coopération avec certains pays tiers. Deux accords conclus en 2016 et début 2017 ont été particulièrement marquants. Tout d'abord, le 3 août 2016, un protocole d'accord a été signé par les autorités de police italienne et soudanaise. Ce protocole d'accord prévoit que la police soudanaise coopère à l'identification et au rapatriement

109 — Pour rappel, en 2016, 181 436 migrants et réfugiés sont arrivés en Italie en traversant la Méditerranée d'après le HCR.

des ressortissants soudanais en situation irrégulière. Dès le 24 août 2016, l'Italie a renvoyé 40 Soudanais à Khartoum sans qu'il n'y ait eu *a priori* d'examen individuel de leur situation. Ils ont affirmé n'avoir reçu aucune information sur la procédure d'asile ni sur les conséquences de ne pas demander l'asile immédiatement en Italie. Certains de leurs compatriotes arrêtés en même temps mais n'ayant pas été expulsés se sont depuis vus octroyer une protection internationale.

En février 2017, l'Italie a également signé des protocoles d'accord similaires avec la Tunisie et la Libye. L'objet premier de ces protocoles est la lutte contre l'immigration irrégulière et, s'il est rappelé que la mise en œuvre de ces protocoles est sans préjudice du droit à une protection internationale, l'exemple soudanais montre à quel point la limite est ténue. Néanmoins, afin de garantir le respect du principe de non-refoulement, le ministère de l'Intérieur a adressé une circulaire aux chefs de police et de préfectures en janvier 2016, stipulant qu'il est interdit de refuser l'accès aux procédures d'asile aux personnes considérées comme « *n'ayant pas manifestement besoin d'une protection internationale* ». La circulaire reconnaît le droit de tous les migrants à être protégés contre le refoulement.

S'agissant de l'accueil, le nombre de places était encore largement insuffisant en 2016 tandis que les conditions d'accueil ne sont pas toujours adaptées au séjour des demandeurs d'asile, en particulier des demandeurs d'asile les plus vulnérables. Par ailleurs, bien que la loi stipule que les demandeurs d'asile ont le droit d'accéder à des conditions matérielles d'accueil immédiatement après avoir manifesté leur intention de demander l'asile et s'être fait prendre leurs empreintes, la pratique observée en 2015 comme en 2016 montre qu'ils n'ont généralement pas accès à un centre d'hébergement avant l'enregistrement formel de leur demande d'asile. Dans la mesure où cet enregistrement peut prendre plusieurs mois, les demandeurs d'asile doivent trouver des solutions temporaires alternatives, accroissant ainsi leur vulnérabilité et poussant un certain nombre d'entre eux à poursuivre leur route vers d'autres États membres.

L'asile en Hongrie, un droit bafoué[110]

En mars 2017, le Parlement hongrois a adopté le projet de loi présenté le 14 février dernier par le gouvernement. Cette nouvelle révision législative intervient dans la continuité des révisions d'août 2015 et de juillet 2016, qui ont introduit des procédures restrictives de demande d'asile à la frontière limitant fortement l'exercice du droit d'asile.

Les amendements adoptés en mars prévoient que tous les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière appréhendés en Hongrie doivent être escortés et renvoyés en Serbie, sans que ceux-ci puissent avoir accès à la procédure d'asile. Une fois renvoyés côté serbe de la frontière, ils doivent attendre pour accéder aux zones de transit situées à la frontière hongroise, où leurs demandes d'asile peuvent être déposées et traitées. Un très faible nombre de personnes (moins de dix) accède à ces zones de transit chaque jour. Une fois entrés sur le territoire hongrois, les demandeurs d'asile sont automatiquement placés en rétention pendant toute la durée de la procédure. Les personnes sous procédure Dublin et celles se trouvant déjà dans des centres d'accueil ouverts au moment où la nouvelle loi est entrée en vigueur fin mars 2017, ont quant à elles été transférées vers ces mêmes centres fermés, situés au niveau des zones de transit, pour que leur demande d'asile y soit examinée.

Aucun aménagement à ce nouveau mécanisme n'est prévu ni pour les personnes vulnérables, ni pour les mineurs non-accompagnés de plus de 14 ans, placés en rétention durant l'examen de leur demande au même titre que les autres demandeurs. Aucune ordonnance de placement n'est désormais délivrée aux demandeurs d'asile dans les zones de transit, ce qui les empêche d'introduire un recours contre la décision de placement en rétention. Enfin, le délai de 28 jours maximum de « séjour » dans la zone de transit est supprimé au profit d'une durée de rétention indéfinie.

110 — Rapport AIDA Hongrie, rédigé par András Alföldi, Gruša Matevžič, Zita Barcza-Szabó et Zsolt Szekeres du Comité Helsinki Hongrois, à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017.

Cette loi s'inscrit dans le prolongement des amendements adoptés en juillet 2016, qui autorisaient les autorités hongroises à reconduire à la frontière les migrants en situation irrégulière appréhendés dans un rayon de huit kilomètres au niveau de la frontière serbo-hongroise, et étend cette disposition à l'ensemble du territoire. Entre le 5 juillet et le 31 décembre 2016, 19 057 migrants se sont vus refuser l'accès au territoire hongrois à la frontière serbe.

S'agissant de la procédure d'asile en tant que telle, des agents autres que des juges pleinement qualifiés peuvent être impliqués dans le processus de décision d'octroi de l'asile. Le délai de recours pour contester une décision de refus ou d'irrecevabilité d'une demande est réduit à 3 jours. Enfin, les demandeurs d'asile doivent couvrir les frais afférant à leur rétention, à moins qu'ils ne soient reconnus bénéficiaires d'une protection internationale. Depuis le 1er juin 2016, la durée d'octroi du statut de réfugié est passée de 10 ans à 3 ans en Hongrie. De même pour la protection subsidiaire, dont la durée est passée de 5 ans à 3 ans. Les statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire doivent être renouvelés tous les 3 ans. En outre, suite à l'entrée en vigueur des décrets d'avril et de juin 2016, toutes les mesures d'intégration ont été supprimées : les demandeurs d'asile ne perçoivent plus d'allocation et les bénéficiaires d'une protection internationale ne sont plus éligibles à aucune forme de soutien des autorités et services publics.

L'asile en Serbie : les failles d'un système en construction[111]

S'agissant de la pratique et de l'accès à l'asile en Serbie, un certain nombre de difficultés d'accès au territoire serbe, empêchant l'accès des personnes à la procédure d'asile, a pu être relevé en 2016. En effet, plusieurs cas de refoulement de migrants aux frontières avec la République de Macédoine et avec la Bulgarie ont été rapportés, ainsi que des renvois arbitraires vers des pays tiers ou pays d'origine

111 — Rapport AIDA Serbie, rédigé par Nikola Kovačević du Centre Belgrade pour les droits de l'Homme, à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017.

depuis l'aéroport de Belgrade vers la Bulgarie, dans le cadre de l'accord de réadmission conclu avec la Communauté européenne, sans examen approfondi et individuel. Par ailleurs, en juillet 2016, le gouvernement serbe a adopté une décision visant à former des patrouilles mixtes (armée et police) pour renforcer les contrôles à ses frontières avec la République de Macédoine et avec la Bulgarie. En décembre 2016, le ministre serbe de la Défense a déclaré que plus de 18 000 migrants ayant tenté de franchir la frontière serbo-bulgare de manière irrégulière ont été repoussés en Bulgarie. La Serbie ne possède pas de cadre légal adéquat, fournissant des garanties procédurales insuffisantes contre le refoulement lors de renvois forcés. Il existe donc de fortes présomptions pour que les pratiques des autorités serbes soient contraires au droit international et donnent lieu à des expulsions collectives. Dans les observations finales de son second rapport périodique sur la Serbie, le Comité des Nations unies contre la torture recommande ainsi l'introduction d'un mécanisme de suivi et de contrôle des pratiques aux frontières.[112]

D'autres obstacles d'accès à la procédure d'asile ont été rapportés au cours de l'année, notamment le refus des autorités serbes de délivrer le certificat d'expression d'intention de demande d'asile aux personnes dont le certificat a expiré ou été volé, et le refus opposé aux demandeurs expulsés de Hongrie vers la Serbie d'accéder à la procédure d'asile serbe. Si ces difficultés sont en grande partie liées au manque de connaissances et de formation des agents serbes en matière de droit d'asile, y compris ceux qui travaillent en contact direct avec les réfugiés et les migrants, elles n'en constituent pas moins de sérieux enjeux quant au respect du droit d'asile en Europe et un élément important contre l'application du concept de pays tiers sûr à la Serbie par son voisin hongrois.

Fin 2016, plus de 7 000 personnes en exil se trouvaient sur le territoire serbe : la majorité d'entre eux (82 %) était hébergée dans des camps le long de la frontière en attendant leur admission en Hongrie, les autres

112 — CAT, *Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia*, CAT/C/SR.1322 i CAT/C/SR.1323, para. 15.

résidant à Belgrade. En 2015, des centres d'accueil temporaires pour les migrants et les réfugiés avaient été ouverts par les autorités serbes pour répondre à l'afflux de personnes transitant par le pays. Fin 2016, 12 centres d'accueil temporaires d'une capacité totale de 4 000 places étaient opérationnels.

L'année 2016 a tout de même été marquée par une évolution positive du cadre légal serbe s'agissant de l'intégration. En effet, un décret relatif à l'implication des personnes reconnues comme réfugiées dans la vie sociale, culturelle et économique a été promulgué en décembre 2016 et est entré en vigueur en janvier 2017. Le texte prévoit une assistance dans plusieurs domaines essentiels à l'intégration, tels que l'accès au marché du travail et à l'éducation, y compris la reconnaissance des qualifications et des compétences linguistiques. Il fait cependant uniquement référence aux réfugiés et ne couvre pas explicitement les bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Reste à voir en pratique comment ces dispositions sont appliquées.

L'adoption d'une nouvelle loi sur l'asile, initialement prévue en 2016, a été ajournée suite à la tenue d'élections législatives anticipées en avril 2016, qui ont conduit à la suspension de tous les travaux législatifs en cours. En effet, bien que la loi asile serbe respecte globalement les standards internationaux en la matière, elle doit être révisée dans le cadre des négociations en cours autour de l'adhésion de la Serbie à l'UE. Le projet de loi a été relayé auprès de représentants de la société civile pour avis et reçu positivement par la Commission européenne. Si la loi asile actuelle ne prévoit qu'une seule et unique procédure d'asile applicable à tous les demandeurs, le projet de réforme propose l'introduction de deux nouvelles procédures d'asile : l'une accélérée, l'autre à la frontière. Par ailleurs, il prévoit l'introduction du concept de « pays tiers sûr », selon des modalités similaires à celles prévues par les directives européennes.

Espagne[113] : focus sur l'accès à l'asile aux frontières des enclaves de Ceuta et Melilla

En 2016, plusieurs organisations de défense des droits des migrants et des réfugiés ont dénoncé les difficultés d'accès au territoire espagnol au niveau des enclaves de Ceuta et Melilla situées en Afrique du Nord, à la frontière avec le Maroc. En effet, plusieurs cas de refus d'entrée sur le territoire, de refoulement, d'expulsions collectives et de renvois forcés à la frontière espagnole ont été rapportés, en dépit de la présence du HCR aux frontières de Ceuta et Melilla – présence garantie depuis 2015. A titre d'exemple, le 31 décembre 2016, un groupe d'environ 1 000 migrants d'Afrique subsaharienne avait essayé de passer par-dessus la double clôture qui sépare le Maroc de Ceuta. Seuls deux d'entre eux ont pu pénétrer sur le territoire espagnol pour être hospitalisés du fait des blessures graves subies en essayant de franchir les clôtures barbelées. Tous les autres ont été renvoyés au Maroc. Dans une lettre adressée au ministère de l'Intérieur espagnol en janvier 2017, 85 ONGs espagnoles ont demandé que soient clarifiées les circonstances de ces événements ainsi que les éventuelles expulsions qui auraient eu lieu et de préciser les ordres donnés aux garde-frontières espagnols.

Pour rappel, en mars 2015, le gouvernement espagnol a adopté un amendement à la loi sur les étrangers introduisant la possibilité de repousser les ressortissants de pays tiers qui tenteraient d'entrer de manière irrégulière sur le territoire. Cet amendement prévoit l'application d'un régime spécial aux enclaves de Ceuta et Melilla et stipule que les étrangers appréhendés aux frontières des deux enclaves espagnoles alors qu'ils tentent de franchir la frontière irrégulièrement peuvent être repoussés pour éviter leur entrée irrégulière en Espagne. Les demandes de protection internationale peuvent être formalisées au niveau de points frontaliers spécifiques. Cette disposition a été très largement critiquée par le HCR, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil

113 — *Rapport AIDA Espagne*, rédigé par Magdalena Queipo de Llano et Jennifer Zuppiroli de l'organisation espagnole ACCEM, à jour au 31 décembre 2016, publié en mars 2017.

de l'Europe et le Conseil des Nations unies contre la torture, du fait qu'en pratique il est impossible pour les personnes de demander l'asile et que les personnes vulnérables sont tout particulièrement affectées, notamment les mineurs non accompagnés et les victimes de la traite des êtres humains.

Aux points de contrôle frontaliers de Ceuta et Melilla, des guichets asile ont été mis en place en novembre 2014. Les personnes qui souhaitent demander l'asile à la frontière, sont généralement refoulées vers le Maroc et lorsqu'elles parviennent à faire enregistrer leur demande d'asile à la frontière celle-ci est d'abord examinée dans le cadre d'une procédure de recevabilité conduite dans un délai de quatre jours et dont l'issue négative peut être contestée dans les deux jours suivant la notification de refus. Or, les demandeurs d'asile n'ont pas accès à une assistance juridique pour faire valoir leurs droits au niveau des enclaves de Ceuta et Melilla. Les demandeurs ne sont transférés vers le continent européen que lorsque leur demande d'asile est jugée recevable. Néanmoins, un manque de transparence quant aux critères appliqués pour déterminer quelles personnes doivent être transférées vers le continent a été rapporté, et une discrimination serait opérée sur la base de la nationalité – les Syriens étant par exemple transférés vers l'Espagne continentale très rapidement contrairement aux ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne.

S'agissant des conditions d'accueil, les deux centres de séjour temporaire pour les migrants (CETI) de Ceuta et Melilla ont continué de connaître une forte surpopulation en 2016. En effet, avec une capacité d'accueil respectivement de 512 et 480 personnes, les CETI de Ceuta et Melilla accueillaient fin décembre 2016, 1 109 et 900 personnes. Outre la surpopulation, ces centres ont été encore amplement critiqués en 2016 notamment par Amnesty International, l'UNICEF et le Défenseur des droits espagnol du fait des conditions d'accueil déplorables, du manque d'interprètes et de psychologues et de l'absence de conditions adéquates pour accueillir les familles avec enfants.

4 • Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2016

Interprétation du règlement Dublin III

Droit à un recours effectif dans le cadre d'une procédure de transfert Dublin

Le 7 juin 2016, la CJUE a répondu à des questions préjudicielles introduites par le tribunal de la Haye[114] et la Cour d'appel administrative de Stockholm[115] et est venue préciser les moyens invocables par un demandeur d'asile qui conteste devant le juge sa remise à un autre État membre dans le cadre du règlement Dublin III. Dans un arrêt Abdullahi[116] rendu sous l'empire du règlement Dublin II, la CJUE avait précédemment jugé que le requérant ne pouvait contester une décision de transfert qu'en se prévalant *« de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile [dans l'État membre ayant accepté sa reprise] qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ce demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ».*

114 — CJUE, Ghezelbash (C-63/15), 7 juin 2016.
115 — CJUE, Karim (C-155/15), 7 juin 2016.
116 — CJUE, Abdullahi (C-394/12), 10 décembre 2013.

Dans ces deux nouvelles affaires, la CJUE a relevé que l'article 27 du règlement Dublin III instaure au profit des demandeurs d'asile un droit au recours contre la décision de transfert, qui « *doit être effectif* » porte « *sur les questions tant de fait que de droit* », et « *ne mentionne aucune limitation des arguments susceptibles d'être invoqués par le demandeur d'asile* ». Son considérant 19 précise, en outre, que ce recours doit porter sur l'examen de l'application du règlement, celle-ci reposant « *essentiellement sur la conduite d'un processus de détermination de l'État membre responsable désigné sur la base des critères énoncés au chapitre III* ». Elle a donc considéré qu'un demandeur d'asile peut invoquer, « *dans le cadre d'un recours exercé contre une décision de transfert prise à son égard, l'application erronée d'un critère de responsabilité* ». De plus, la CJUE a estimé que le demandeur d'asile a le droit d'être informé des motifs de son transfert Dublin, et donc d'émettre un recours contre ces mêmes motifs.

Obligation de fixer des critères légaux objectifs définissant le risque de fuite

Dans un arrêt du 15 mars 2017[117], la CJUE a jugé qu'en l'absence de critères légaux objectifs définissant le risque de fuite, tout placement en rétention administratif d'un demandeur d'asile en procédure Dublin est illégal. Cette affaire concerne deux ressortissants irakiens d'origine kurde, dont les empreintes ont été relevées en Hongrie avant de passer par la République tchèque, où ils ont également été arrêtés par la police des étrangers. Constatant qu'ils avaient été enregistrés comme demandeurs d'asile en Hongrie et ne possédaient ni titre de séjour ni hébergement en République tchèque, elle a estimé qu'il existait un risque non négligeable de fuite et a décidé de les placer en rétention en application de l'article 28§2 du règlement Dublin III et de la disposition nationale correspondante. La décision de placement en rétention de M. Al Chodor a toutefois été annulée par la Cour régionale

117 — CJUE, Al Chodor (C-528/15), 15 mars 2017.

compétente, considérant que la législation tchèque ne définissait pas de critères objectifs aux fins de l'appréciation d'un risque de fuite au sens du règlement Dublin III. La police des étrangers a formé un pourvoi devant la Cour administrative suprême, arguant que l'absence de tels critères dans la législation tchèque ne justifie pas l'inapplicabilité du règlement qui imposerait l'examen d'un risque de fuite à la lumière de trois conditions : une appréciation individuelle compte tenu des circonstances de l'espèce, le caractère proportionnel de la rétention et l'impossibilité d'appliquer une mesure moins coercitive.

La Cour suprême a alors décidé d'interroger la CJUE sur le fait de savoir si le règlement constituait une base juridique suffisante en l'absence de critères légaux objectifs définissant la présence d'un risque non négligeable de fuite. A cet égard, la CJUE a considéré que l'article 28§2 ne trouvait à s'appliquer que dans le cas où les États membres auraient fixé, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection qui fait l'objet d'une procédure de transfert. A défaut, le placement en rétention serait contraire au droit à la liberté consacré aux articles 6 et 52§1 de la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'à l'article 5 de la Convention EDH qui assure la protection de l'individu contre l'arbitraire et implique qu'une loi nationale autorisant une privation de liberté soit suffisamment accessible, précise et prévisible.

Interprétation de la directive Qualification

Justification du rejet d'une demande d'asile par la participation de son auteur à des activités terroristes

L'affaire Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides contre M. Lounani[118] porte sur le rejet de la demande de protection internationale d'un ressortissant marocain, motivé par le fait que celui-ci ait été condamné pour participation à des activités terroristes (membre dirigeant d'un groupe terroriste, participation « *active dans l'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en Irak* », cession frauduleuse de passeports), association de malfaiteurs, faux et usage de faux et séjour illégal. L'organe de recours a néanmoins décidé de lui reconnaître la qualité de réfugié car aucun de ses agissements n'atteignait le degré de gravité requis pour être qualifié de « contraires aux buts et aux principes des Nations unies » au sens de la directive sur le statut de réfugié. Saisi d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État belge a interrogé la CJUE pour déterminer les conditions d'exclusion du statut de réfugié d'un demandeur ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour participation aux activités d'un groupe terroriste, sans avoir lui-même commis un acte de terrorisme. A cet égard, la grande chambre de la CJUE a tout d'abord constaté que le débouté n'a pas personnellement commis d'actes de terrorisme, n'a pas été l'instigateur de tels actes et n'a pas participé à leur commission.

Elle a toutefois considéré que la notion d'« *agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies* » ne se limite pas aux actes de terrorisme, en s'appuyant en particulier sur une résolution du Conseil de sécurité exprimant sa préoccupation à l'égard des réseaux organisés par les entités terroristes et visant à faire circuler

118 — CJUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides contre M. Lounani* (C-573/14), 31 janvier 2017.

entre les États des combattants de toutes nationalités. Dès lors, l'application de l'exclusion du statut de réfugié prévue par la directive n'est pas limitée aux auteurs effectifs d'actes de terrorisme, mais peut également s'étendre aux individus qui se livrent à des activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme. Ainsi, la CJUE a estimé que les agissements de M. Lounani peuvent justifier l'exclusion du statut de réfugié et que la circonstance que celui-ci ait été condamné par une décision définitive pour participation aux activités d'un groupe terroriste revêt, dans le cadre de l'évaluation individuelle à laquelle doit procéder l'autorité compétente, une importance particulière.

Précisions sur les mesures de retour et de rétention

Insuffisance des garanties procédurales offertes aux demandeurs d'asile faisant l'objet d'un placement en rétention et d'une expulsion

L'affaire Ilias et Ahmed contre Hongrie[119] concerne deux ressortissants bangladais, ayant traversé la Grèce, la Macédoine et la Serbie, avant d'arriver en Hongrie. Ils y ont immédiatement demandé l'asile et, pendant les 23 jours qui suivirent, sont restés dans la zone de transit située à la frontière serbo-hongroise. A l'issue de deux procédures d'asile (première demande et réexamen), ils ont été expulsés de Hongrie, les autorités chargées de l'étude de leur demande estimant que le dernier pays par lequel ils étaient passés était un « pays sûr ».

119 — CEDH, *Ilias et Ahmed contre Hongrie* (requête n°47287), 14 mars 2017.

A cet égard, la CEDH a considéré à l'unanimité que la rétention des requérants dans la zone de transit était constitutive d'une privation de liberté imposée en l'absence de décision formelle motivée, et sans possibilité de contrôle juridictionnel approprié, en violation de l'article 5§1 et 4 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention EDH. Si elle exclut la violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) invoquée par les requérants pour dénoncer leurs conditions de rétention, la CEDH considère néanmoins que ces griefs soulevaient de graves questions de fait et de droit appelant un examen au fond et qu'ils n'avaient pu être contestés par les requérants, en violation de l'article 13 (droit à un recours effectif). Elle estime également qu'il y a eu violation de l'article 3 en raison de l'expulsion des requérants vers la Serbie, qui n'ont pas bénéficié de garanties effectives (absence d'appréciation individuelle de la demande, charge de la preuve inéquitable et excessive pesant sur les requérants) les protégeant contre le risque réel auquel ils étaient exposés d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Dans trois autres affaires, la CEDH a condamné la Turquie sur la base des articles 3, 5 et 13, pour avoir retenu et expulsé des demandeurs d'asile dans des conditions contraires aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la première[120], la Turquie a manqué à ses obligations en plaçant en rétention un demandeur d'asile résidant légalement sur le territoire turc, avant de le renvoyer de force en Iran, considéré comme un pays tiers sûr par la législation turque, sans que sa demande d'asile n'ait été examinée et en l'absence de tout avis d'expulsion. Dans une seconde affaire[121], un demandeur d'asile s'est plaint des conditions matérielles de rétention qu'il a subies dans l'aéroport Sabiha Gökçen d'Istanbul et dans le centre de rétention pour étrangers de Kumpaki, ainsi que de l'absence de recours effectif disponible. La CEDH a adopté une solution identique dans un arrêt analogue.[122]

120 — CEDH, *Babajanov c. Turquie* (requête n°49867/08), 11 mai 2016.
121 — CEDH, *Alimov c. Turquie* (requête n°14344/13), 6 septembre 2016.
122 — CEDH, *Erkenov c. Turquie* (requête n°18152/11), 6 septembre 2016.

Les États ne sont pas tenus de délivrer des visas aux demandeurs d'asile

Le 7 mars 2017, la CJUE a répondu à la question préjudicielle introduite par la Belgique dans l'affaire X et X contre État belge[123] *qui avait fait l'objet de conclusions publiées le 7 février 2017. Elle a considéré que les États membres n'étaient pas tenus, en vertu du droit de l'UE,* « d'accorder un visa humanitaire aux personnes qui souhaitent se rendre sur leur territoire dans l'intention de demander l'asile, mais ils demeurent libres de le faire sur la base de leur droit national ». *Dans cette affaire, l'Office des étrangers belge avait rejeté les demandes de visas humanitaires qu'une famille syrienne avait introduites auprès de l'ambassade de Belgique au Liban, afin de leur permettre de quitter la ville assiégée d'Alep et de formuler une demande d'asile en Belgique. L'Office estimait en effet qu'en sollicitant un visa à validité territoriale limitée pour introduire une demande d'asile en Belgique, la famille avait manifestement l'intention de séjourner plus de 90 jours en Belgique. Or, une disposition du Code visa de l'UE permet aux autorités nationales de refuser la délivrance d'un visa* « s'il existe des doutes raisonnables sur [la] volonté [du demandeur] de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé ». *En outre, l'Office a souligné qu'autoriser la délivrance d'un visa d'entrée à cette famille afin qu'elle puisse introduire une demande d'asile en Belgique reviendrait à lui permettre de former une demande d'asile auprès d'un poste diplomatique. Les requérants ont contesté cette décision de refus, en soutenant que la Charte des droits fondamentaux de l'UE mentionnée dans le préambule du Code visa ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme prévoient une obligation positive pour les États membres de garantir le droit d'asile.*

123 — CJUE, *X et X contre État Belge* (C-638/16), 7 mars 2017.

A cet égard, la CJUE a estimé que : « le droit de l'UE fixe uniquement les procédures et conditions de délivrance pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des États membres d'une durée maximale de 90 jours ». *Aucun texte, à ce jour, n'a été adopté par le législateur de l'UE en ce qui concerne les conditions de délivrance par les États membres de visas ou de titres de séjour de longue durée (supérieure à 90 jours) à des ressortissants de pays tiers pour des raisons humanitaires. De telles demandes relèvent, par conséquent, du seul droit national. Or, si la situation en cause au principal n'est pas régie par le droit de l'UE, les dispositions de la Charte ne lui sont pas applicables. Il ne s'agit donc pas de déterminer si les doutes des autorités belges sur la durée du séjour de la famille sont fondés, mais de constater que leur demande a un objet différent de celui d'un visa de courte durée et qu'ainsi le droit de l'UE n'a pas vocation à s'appliquer au cas d'espèce. En ce sens, la CJUE relève que permettre à des ressortissants de pays tiers d'introduire des demandes de visa afin d'obtenir le bénéfice d'une protection internationale dans l'État membre de leur choix, porterait atteinte à l'économie générale du système institué par l'UE pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.*

chapitre trois
l'asile en france

Centre de transit de Forum réfugiés-Cos à Villeurbanne (Rhône).
Novembre 2015 © Cécile Creiche pour Forum réfugiés-Cosi

L'année 2016 est la première année de mise en œuvre du nouveau système d'asile instauré par la loi du 29 juillet 2015 complétée par une série de dispositions réglementaires.[124] Dans un contexte où le nombre de demandes d'asile comme celui des bénéficiaires d'une protection internationale ont atteint des records historiques, la réforme a produit des conséquences sur l'ensemble des étapes de l'asile, de l'accès à la procédure à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en passant par l'accueil des demandeurs d'asile et l'instruction de leurs demandes.

1 • L'accès à la procédure

L'année 2016 a été celle du plus grand nombre de demandes d'asile jamais enregistrées en France, qui dépasse pour la première fois celui de l'année 1989 et qui la place au 12ème rang des pays européens accueillant le plus de demandeurs d'asile en proportion de leur population. Néanmoins, si les arrivées en France comme en Europe avaient connu une très forte augmentation en 2015, elles se stabilisent en 2016.

124 — Une synthèse des principaux changements apportés par la réforme de l'asile est disponible en annexe 4 du Rapport 2016.

Panorama statistique de la demande d'asile en France

Une demande d'asile à un niveau record[125]

En 2016, 85 696 demandes[126] de protection internationale ont été formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), ce qui constitue une hausse de 7 % par rapport à 2015. La hausse est similaire (+7,8 %) pour les premières demandes hors mineurs accompagnants (63 935), qui constituent le meilleur indicateur de la charge de travail de l'OFPRA – les mineurs accompagnants[127] (14 436 / - 4,6 %) étant rattachés aux dossiers de leurs parents et les demandes de réexamen (7 325 / +30,6 %) exigeant une instruction moins approfondie.

Les premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) se trouvent donc à un niveau jamais atteint, qui a dépassé celui de l'année 1989, où 61 422 demandes avaient été enregistrées. L'explication principale de ce niveau record réside dans un contexte exceptionnel de déplacements de population dans le monde[128], entraînant des arrivées nombreuses dans toute l'Europe[129]. Toutefois, alors qu'en

125 — 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 2016). Les statistiques citées dans cette partie diffèrent très légèrement des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2.

126 — Chiffre hors réouvertures de dossiers clos : 30 réouvertures ont été effectuées au titre de l'article L. 723-14 du CESEDA. Dans son rapport annuel 2016, l'Ofpra comptabilise ces dossiers dans son total de demandes d'asile qui s'élève donc à 85 726. Par ailleurs, ces deux chiffres n'incluent pas les demandes placées sous procédure Dublin, qui font l'objet d'un encadré dans la partie Accueil.

127 — Dans son rapport d'activité, l'Ofpra présente ce nombre de mineurs accompagnants parfois comme composante d'un total de premières demandes d'asile (cf annexe 1 p.108) – ce qui impliquerait que le nombre de mineurs accompagnants indiqué ne concerne que des primo-demandeurs et que le nombre de mineurs en réexamen manque au total global de la demande d'asile – et parfois comme un nombre global de demandes de mineurs accompagnants (cf annexe 3 p. 110) – auquel cas le total de premières demandes incluant les mineurs accompagnants serait faux, comptabilisant en partie des mineurs en réexamen.

128 — Pour un panorama statistique de l'asile dans le monde, voir *supra* Chapitre 1.

129 — Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

2015 une forte augmentation de la demande avait été constatée à partir de l'été, en 2016 les arrivées mensuelles se sont stabilisées à un niveau inférieur à celui du dernier trimestre 2015 (6 963, 6 436 et 7 401 demandes pendant les trois derniers mois de 2015 alors que le nombre de demandes mensuelles le plus élevé en 2016 n'atteint que 5 982 en août). Au sein de l'Union Européenne, entre 2015 et 2016 la France est passée de la 5ème à la 3ème place des pays enregistrant le plus grand nombre de demandes, mais elle ne se situe qu'à la 12ème place si l'on rapporte ce nombre à la population nationale.

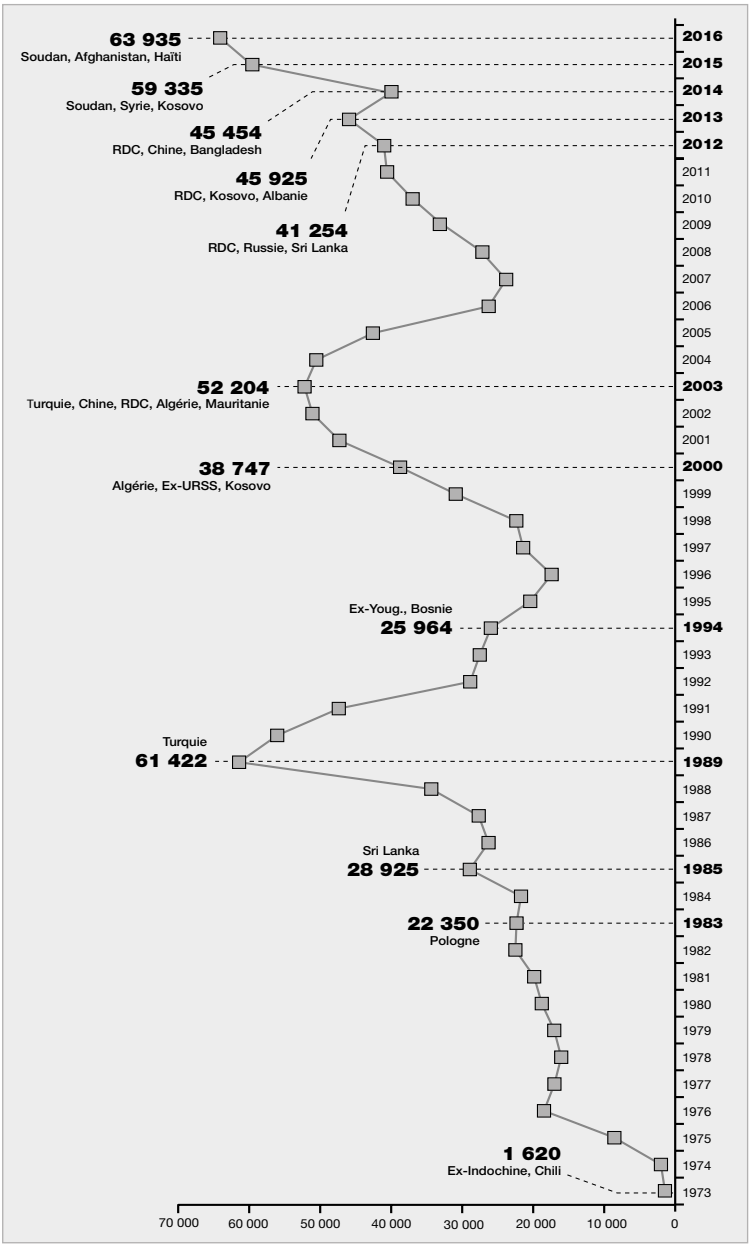
OFPRA – Demandes de protection internationale 2015-2016

	Premières demandes	Réexamens	Mineurs accompagnants*	TOTAL Demandes d'asile	TOTAL Demandes d'asile hors mineurs accompagnants
2015	59 335	5 607	15 133	**80 075**	64 942
2016	63 935	7 325	14 436	**85 696**	71 260
Évolution 2015-2016	+7,8 %	+30,6 %	-4,6 %	**+7,0 %**	+10,5 %

Source : OFPRA
* Sur la comptabilisation des mineurs accompagnants, voir la note de bas de page 127.

La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2016 est stable (33 % contre 33,5 % en 2015). L'âge moyen des demandeurs, de 31,3 ans en 2016, est en légère baisse par rapport à 2015 (33,3 ans).

1973 - 2016 : Évolution du nombre des premières demandes de protection*



* hors mineurs accompagnants et incluant les apatrides
Source : OFPRA

Le Soudan reste le principal pays d'origine des demandeurs d'asile

Le classement des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile a connu des modifications en 2016, mais le Soudan reste comme en 2015 le principal pays d'origine (5 897 premières demandes, hors mineurs accompagnants). Ce maintien s'explique par une situation toujours dégradée dans ce pays[130] et par le démantèlement du campement de Calais, suivi du placement en centres d'accueil et d'orientation (CAO) de nombreux migrants présents à Calais – où les Soudanais étaient nombreux – qui ont demandé l'asile à la France à partir de ces centres. Avec un nombre de premières demandes multiplié par plus de 2,5 par rapport à 2015 (5 646 demandes, +166,1 %), l'Afghanistan devient le 2ème pays d'origine des demandeurs d'asile et connaît pour la deuxième année consécutive la hausse la plus marquée, toutefois moins importante qu'en 2015 (+350 %). Cette augmentation s'explique principalement par la dégradation de la situation sécuritaire dans le pays mais aussi par l'arrivée de demandeurs d'asile afghans précédemment installés dans d'autres pays européens (notamment l'Allemagne). Après une forte augmentation des demandes syriennes en 2014 (+136 %) et en 2015 (+64,2 %), ces dernières connaissent une faible hausse en 2016 (+6,2 %), faisant passer la Syrie de la 2ème à la 5ème place. L'Albanie, en 4ème position, a vu son nombre de demandes doubler (4 601, +104,9 %) et est le premier pays d'origine si l'on considère l'ensemble des demandeurs (mineurs et réexamens inclus). Le Kosovo, qui était passé en 3ème position en 2015, repasse en 2016 en 14ème position avec un nombre de demandeurs qui a diminué de moitié (1 525 / -51,4 %). Il est remplacé par Haïti, devenu 3ème pays d'origine des demandeurs d'asile avec 4 927 premières demandes (+61,6 %) principalement enregistrées en Guyane.

La liste des 20 premiers pays d'origine se compose des mêmes pays qu'en 2015 dans un ordre différent, hormis deux changements : la Somalie (18ème pays d'origine en 2015) et l'Ukraine (19ème) sont

130 — Sur la situation au Soudan, voir notre rapport annuel 2016 p. 26

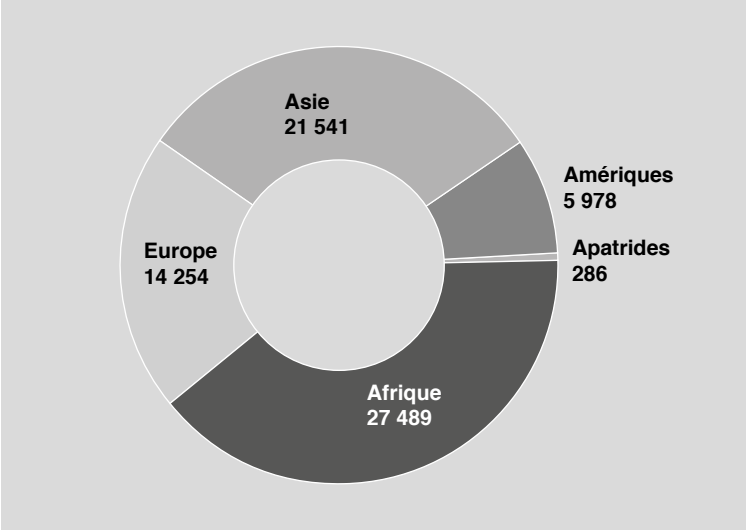
remplacées par la Côté d'Ivoire (15ème, +47,5 %) et la République Centrafricaine (20ème, +29,9 %). Parmi les dix premiers pays d'origine des demandeurs, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance de Chine (52,3 %), de République démocratique du Congo (50,8 %), de Syrie (47,7 %), d'Haïti (46,3 %) – pays d'origine du plus grand nombre de femmes ayant formulé une première demande (2 280) – et de Guinée-Conakry (37,8 %). Inversément, elles sont largement minoritaires parmi les demandeurs du Soudan (4,0 %), d'Afghanistan (6,7 %) et du Bangladesh (11,4 %).

Principaux pays d'origine des primo-arrivants, 2015 - 2016

Pays	1è demandes 2016 *(hors mineurs accompagnants)*	Total général *(incluant mineurs accompagnants et réexamens)*	1è demandes 2015 *(hors mineurs accompagnants)*	Évolution 2015 - 2016 1è demandes
Soudan	5 897	6 163	5 091	+15,8 %
Afghanistan	5 646	6 126	2 122	+166,1 %
Haïti	4 927	5 355	3 049	+61,6 %
Albanie	4 601	7 432	2 245	+104,9 %
Syrie	3 615	5 136	3 403	+6,2 %
Rép. Dém. Congo	2 551	4 253	2 937	-13,1 %
Guinée	2 336	2 853	1 668	+40,0 %
Bangladesh	2 276	4 077	3 071	-25,9 %
Algérie	1 972	2 600	1 881	+4,8 %
Chine	1 855	3 037	2 815	-34,1 %
Pakistan	1 805	1 977	1 760	+2,6 %
Irak	1 723	2 630	2 145	-19,7 %
Côte d'Ivoire	1 531	1 764	1 038	+47,5 %
Kosovo	1 525	5 225	3 139	-51,4 %
Nigéria	1 443	1 949	1 322	+9,2 %
Mali	1 368	1 581	1 305	+4,8 %
Erythrée	1 236	1 367	1 410	-12,3 %
Russie	1 085	2 561	1 839	-41,0 %
Sri Lanka	1 082	2 493	1 155	-6,3 %
Centrafrique	1 013	1 177	780	+29,9 %
TOTAL top 20	***49 487***	***66 034***	***44 768***	***+10,5 %***
TOTAL général	***63 935***	***85 696***	***59 335***	***+7,3 %***

Source : OFPRA

Répartition des premières demandes de protection* par continent en 2016



*Hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Un déséquilibre régional légèrement réduit par une baisse des demandes en Île-de-France

Malgré le nouveau découpage régional, l'Ile-de-France demeure la région où se concentre l'essentiel des demandeurs d'asile en France : 32,9 % des premières demandes d'asile au niveau national y sont enregistrées (21 028), une proportion tout de même en baisse de plus de 9 points par rapport à 2015 (42,1 %). La part des demandes nationales s'élève à 10,4 % en région Auvergne-Rhône-Alpes, qui arrive en seconde position (6 621). Les principales régions d'arrivée en métropole sont ensuite le Grand Est (8,1 %), la Nouvelle-Aquitaine (6,2 %) et les Hauts-de-France (5 %). Par ailleurs, 9,5 % des demandes sont enregistrées dans les départements et collectivités d'outre-mer où les demandes ont augmenté de 55,6 %.

Les plus fortes progressions[131] en métropole concernent la Nouvelle-Aquitaine (+55,6 %), la Bretagne (+52,6 %) et le Centre-Val de Loire (+42,7 %).Une hausse des demandes est constatée dans toutes les régions à l'exception de l'Île-de-France (-15,2 %).[132] Les trois premiers départements d'arrivée restent inchangés : Paris (7 351 premières demandes), Seine-Saint-Denis (3 511), Rhône (2 312).

Les demandes de protection internationale* dans les régions françaises, 2015 - 2016

Région	2015	2016	Évolution 2015-2016	% des demandes nationales (2016)
Auvergne-Rhône-Alpes	4 918	**6 621**	+34,6 %	10,4 %
Bourgogne-Franche-Comte	1 537	**2 001**	+30,2 %	3,1 %
Bretagne	1 063	**1 622**	+52,6 %	2,5 %
Centre-Val de Loire	1 437	**2 051**	+42,7 %	3,2 %
Corse	8	**2**	-75,0 %	0,0 %
Grand Est	4 455	**5 147**	+15,5 %	8,1 %
Hauts-de-France	4 247	**3 211**	-24,4 %	5,0 %
Île-de-France	24 870	**21 028**	-15,4 %	32,9 %
Normandie	1 920	**2 624**	+36,7 %	4,1 %
Nouvelle-Aquitaine	2 431	**3 942**	+62,2 %	6,2 %
Occitanie	2 139	**2 957**	+38,2 %	4,6 %
Pays-de-La-Loire	2 356	**3 292**	+39,7 %	5,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 402	**3 064**	+27,6 %	4,8 %
Dom Com	3 915	**6 091**	+55,6 %	9,5 %
Départements Non Renseignés	1 181	**282**	-76,1 %	0,4 %
Total	**59 054**	**63 935**	**+8,3 %**	**100 %**

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

131 — Les données de 2015 par département ont été utilisées pour effectuer des comparaisons entre 2015 et 2016 tenant compte du nouveau découpage régional sur ces deux années.
132 — La Corse a également connu une baisse importante (-75 %) mais peu significative au regard du faible nombre de demandes.

La demande d'asile outre-mer poursuit sa hausse

La hausse de la demande d'asile outre-mer, de 53,9 % en 2016, est encore plus élevée qu'en 2015 (+43,9) et 2014 (+26 %). En Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion, en Nouvelle Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, un total de 6 091 premières demandes (hors mineurs accompagnants) a été enregistré. La hausse la plus importante est constatée en Guyane (+104 %), même si cette hausse est moindre que l'année précédente (+159,1 %). A l'inverse, la demande est en forte baisse en Martinique (-56,5 %) et en Guadeloupe (-44,1 %).

Les ressortissants d'Haïti représentent l'essentiel des demandeurs en Guyane (88,5 % des premières demandes), en Martinique (73,3 %) et en Guadeloupe (47,1 %), la Guadeloupe connaissant par ailleurs une proportion notable de premières demandes de ressortissants du Venezuela en 2016 (164 demandes soit 33,5 %). A Mayotte, les demandeurs sont essentiellement originaires des Comores (47 %) – en baisse par rapport à 2015 –, de RDC (14,7 %), du Burundi (13,7 %) et du Rwanda (11,6 %).

La demande d'asile outre-mer, 2015 - 2016*

Département	2015	2016	Évolution 2015-2016
Guadeloupe	876	**490**	-44,1 %
Guyane	2 511	**5 122**	+104,0 %
Martinique	207	**90**	-56,5 %
Mayotte	352	**387**	+9,9 %
Réunion, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon	11	**2**	-81,8 %
TOTAL	**3 957**	**6 091**	**+53,9 %**

* Premières demandes hors mineurs accompagnants
Source : OFPRA

Une forte hausse des demandes de réexamen

L'OFPRA a enregistré 7 325 demandes de réexamen en 2016. Ces demandes sont en hausse de 30,6 % par rapport à 2015, alors qu'une hausse de seulement 2 % avait été constatée l'année précédente. La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est elle aussi en hausse, passant de 7 % en 2015 à 10,3 % en 2016. Le trio des premiers pays d'origine des demandeurs qui sollicitent un réexamen reste le même qu'en 2015 et 2014, dans un ordre différent : le Sri Lanka passe de la 3ème à la 1ère position (16,3 % des réexamens), la Russie reste en 2nde position (9,8 %), le Bangladesh passe de la 1ère à la 3ème position (9,8 %).

Une augmentation des procédures accélérées

Alors que l'année 2014 avait été marquée par une hausse notable de la part des procédures prioritaires dans la demande globale, restée stable en 2015 (28,4 %), cette augmentation se poursuit en 2016 avec 38,8 % des demandes traitées en procédure accélérée. Il s'agit généralement de demandeurs originaires de « pays d'origine sûrs » (22,3 % des procédures accélérées concernent des Albanais, 7 % des Kosovars et 4,2 % des Arméniens) ou dont il est considéré qu'ils ont volontairement rendu la lecture de leurs empreintes digitales inexploitables (les demandeurs Soudanais – 9,4 % des procédures accélérées – entrent généralement dans cette situation). En 2016 les ressortissants afghans comptent pour 4,5 % des procédures accélérées, avec 16,1 % de leurs premières demandes traitées par cette procédure. La part des demandes formulées en rétention parmi les procédures accélérées est de 5 % (6,5 % en 2015).

Les hypothèses permettant de placer une demande en procédure accélérée sont plus nombreuses que celles qui justifiaient le placement en procédure prioritaire, en vigueur avant la réforme de l'asile. Le nouveau texte élargit notamment les possibilités de l'Ofpra, qui peut placer une demande en procédure accélérée après qu'elle a été

enregistrée en procédure normale par la préfecture. L'Opfra indique ne pas recourir dans sa pratique à ces possibilités, la proportion élevée de demandes traitées en procédure accélérée s'expliquant donc par des placements importants à l'initiative des préfectures.

La nouvelle liste des pays d'origine sûrs validée par le Conseil d'État

Le 9 octobre 2015, le Conseil d'administration de l'OFPRA avait fixé une nouvelle liste des « pays d'origine sûrs » (POS) sur le fondement de la nouvelle définition posée par la loi du 29 juillet 2015. Le Conseil avait maintenu la composition de la liste, en en retirant toutefois la Tanzanie et en y ajoutant le Kosovo. Dans une décision du 30 décembre 2016[133]*, le Conseil d'État saisi par Forum réfugiés-Cosi et plusieurs autres associations a donné raison au conseil d'administration de l'OFPRA en validant l'ensemble de la nouvelle liste qui comprend désormais 16 pays*[134]*. Si le placement en POS n'a plus d'impact majeur pour les demandeurs d'asile depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 (admission au séjour, éligibilité au dispositif national d'accueil, caractère suspensif du recours devant la Cour nationale du droit d'asile), il génère le placement de la demande d'asile en procédure accélérée qui implique notamment un jugement à juge unique et dans un délai restreint à 5 semaines à la CNDA. En rétention, le demandeur originaire d'un POS qui invoque des faits nouveaux justifiant un dépôt au-delà du délai de cinq jours prescrit par la loi, peut voir sa demande rejetée par l'autorité administrative sans regard de l'OFPRA contrairement aux demandes des ressortissants d'autres pays.*

133 — CE, 30 décembre 2016, *Association Elena France et autres*. N° 395058, 395075, 395133, 395383
134 — La liste des pays d'origine sûrs comprend désormais l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Ile Maurice, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal et la Serbie.

La demande d'asile des mineurs non accompagnés toujours faible

L'OFPRA a enregistré 474 demandes de mineurs isolés en 2016, ce qui représente une hausse de 47,7 % par rapport à 2015. Mais la proportion de mineurs isolés parmi l'ensemble des demandeurs d'asile reste faible (0,74 % contre 0,54 % en 2015).

Alors que le ministère de la Justice a recensé 8 054 mineurs non accompagnés ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année 2016[135], seuls 6 % d'entre eux auraient donc entamé une démarche de demande d'asile (5 % en 2015). Les facteurs expliquant cette faible proportion ont été développés depuis plusieurs années[136], mêlant notamment une méconnaissance des procédures par les personnes accompagnant ces jeunes au sein des services de protection de l'enfance et un parcours de demande d'asile qui demeure complexe pour ces jeunes. Des pratiques différentes sont notamment constatées selon les départements pour l'accès à la procédure d'asile, certaines préfectures exigeant un pré-enregistrement en PADA ou une admission préalable à l'ASE pour prendre en compte une demande d'asile, alors qu'aucun texte ne prévoit ces étapes préalables.

Évolution du nombre de demandes d'asile de mineurs isolés étrangers, 2001 - 2016

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de demandes MIE	371	845	949	1221	735	571
Nombre total de demandes*	47 291	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269
Part des demandes de MIE	0,78 %	1,65 %	1,82 %	2,42 %	1,73 %	2,17 %

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

135 — Voir *infra* dans ce chapitre, partie 2 sur l'accueil des demandeurs d'asile
136 — Voir notamment Forum réfugiés-Cosi, *État des lieux de l'asile en France et en Europe, 2014*, p. 166

Parmi les mineurs isolés ayant demandé l'asile en 2016, la part des 16-17 ans demeure largement majoritaire (85,8 %) : les mineurs de moins de 16 ans disposant d'une possibilité de régularisation de plein droit au moment de leur majorité[137], ils ne sont généralement pas orientés vers la demande d'asile. La répartition par genre fait apparaître une proportion de filles (24 %) en baisse par rapport à l'année précédente (30 %). Cela s'explique en partie par la répartition des nationalités : les Afghans, qui sont généralement des garçons, sont depuis 2015 les premiers demandeurs d'asile chez les mineurs isolés (27,6 % en 2016) devant les Congolais (9,9 %), puis les Soudanais (8,4 %), qui passent devant les Syriens (5,5 % contre 11,2 % en 2015) et les Guinéens (5,3 %).

Une demande d'apatridie stable et principalement africaine

Après une augmentation importante constatée ces dernières années, la demande d'apatridie se stabilise en 2016 avec 286 demandes, seulement 1,8 % de plus qu'en 2015 (281). En 2016, ce ne sont plus les demandeurs nés en ex-URSS (principalement des personnes d'origine arménienne qui affirment provenir d'Azerbaïdjan et qui ont séjourné en Fédération de Russie) qui représentent la plus grande

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
459	410	447	610	595	492	367	273	321	474
23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935
1,93 %	1,51 %	1,34 %	1 ,65 %	1,47 %	1,19 %	0,80 %	0,60 %	0,54 %	0,74 %

137 — *Code de* l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESÉDA), Article L313-11 2° bis

part de la demande (15,4 % contre 24 % en 2015), mais les Sahraouis résidant dans les camps de Tindouf en Algérie (26,9 % contre 11 % en 2015). Ainsi pour la première fois, la part des demandes déposées par des personnes originaires d'Afrique (43,7 %) est supérieure à la part des demandes déposées par des personnes originaires de pays européens, qui a de nouveau diminué (41,3 % des demandes enregistrées contre 46,6 % en 2015). La forte diminution de la part des demandes émanant de personnes originaires d'Asie (14,3 % contre 27,8 % en 2015) s'explique essentiellement par la diminution des requêtes déposées par des personnes se présentant comme des Rohingyas de Birmanie. La part des personnes originaires du monde arabe est en forte hausse (45 % contre 21 % en 2015).

Les obstacles à l'entrée dans la procédure d'asile

La réforme de l'asile adoptée en 2015 a instauré un nouveau parcours d'accès à la demande d'asile, marqué notamment par un nouveau rôle des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) qui deviennent la porte d'entrée de la procédure d'asile, et par un regroupement des services de l'État (préfecture et OFII) autour d'un guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA).[138]

La loi prévoit un délai de trois jours, qui peut être étendu à dix jours « *lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément* »[139], entre la présentation du demandeur d'asile en PADA et l'enregistrement de sa demande au GUDA. Dans de nombreux départements, ce délai dépassait trois semaines début 2017 (Rhône, Ille-et-Vilaine…) et s'étendait même parfois au-delà d'un mois (Paris, Seine St Denis, Isère…). Le respect du délai de trois jours n'était constaté que dans les départements de faibles arrivées.

138 — Sur le nouveau parcours d'asile, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2016*, p.95. Un schéma de la procédure d'asile est par ailleurs disponible en annexe de cet ouvrage.
139 — Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 741-1

Dans certaines villes, un délai supplémentaire de plusieurs jours à plusieurs semaines était parfois même nécessaire pour accéder à la PADA. En Ile-de-France, où les difficultés étaient les plus marquées lors des premiers mois de mise en œuvre de la réforme, une régionalisation des prises de rendez-vous au sein des huit guichets uniques franciliens a été mise en place en juillet 2016 : les PADA de ces départements peuvent ainsi donner des rendez vous dans tous les GUDA d'Ile-de-France.

Alors que la suppression par la loi de juillet 2015 de la domiciliation comme préalable à l'enregistrement de la demande d'asile devait entraîner un accès plus rapide à la demande d'asile, les départements dans lesquels la démarche de domiciliation pouvait être effectuée rapidement ont plutôt vu les délais d'accès s'allonger. Pendant ce délai entre lequel l'étranger manifeste sa volonté de demander l'asile auprès d'une PADA et l'enregistrement de sa demande en GUDA, aucune condition d'accueil n'est prévue. Cet impensé majeur de la réforme est sans conséquence lorsque le délai de trois jour est respecté mais entraîne une précarité parfois durable pour de nombreuses personnes privées de toutes ressources dans l'attente de l'attribution des conditions matérielles d'accueil en GUDA. Les PADA se retrouvent ainsi en première ligne pour faire face à ces problématiques, qui nécessitent une mise en lien avec les dispositifs d'urgence de droit commun (distribution de repas, urgence sociale 115…). Un nouveau dispositif d'hébergement qui verra le jour en 2017 – PRAHDA - devrait répondre en partie à ces difficultés, les personnes en attente de rendez vous GUDA y étant éligibles.[140]

140 — Sur le dispositif PRAHDA, voir *infra Chapitre 2*, partie 3 – L'accueil des demandeurs d'asile

En Guyane, une suspension temporaire de l'enregistrement des demandes d'asile

Le 22 août 2016, la préfecture de Guyane a décidé de suspendre provisoirement les demandes d'asile en invoquant un «service saturé», «un stock» de demandes à traiter, «des structures pas calibrées» et un «usage abusif» de ce type de procédures.[141] *Les demandes d'asile dans ce département d'outre-mer ont doublé entre 2015 (2 511 demandes hors mineurs accompagnants) et 2016 (5 122), avec 89 % de demandeurs originaires d'Haïti. Le préfet a accepté dans les semaines suivantes l'enregistrement ponctuel de quelques demandeurs d'asile avant la décision du tribunal administratif de Cayenne, qui avait été saisi en référé pour violation du droit fondamental à demander l'asile. Lorsqu'il a été amené à statuer, le tribunal a rejeté la demande et cette décision a été confirmée le 7 novembre 2016 par le Conseil d'État.*[142] *La Haute juridiction administrative a considéré que* « l'administration a certes suspendu l'examen des demandes d'asile auquel elle est tenue de procéder, mais elle l'a fait à titre provisoire, de manière à pouvoir assurer, dans des délais raisonnables et au plus tard le 1er décembre prochain, une réorganisation complète de son dispositif ». *Le Conseil d'État a par ailleurs pris en compte* « la possibilité d'examiner des demandes présentées par des personnes présentant une vulnérabilité particulière ». *Le 1er décembre 2016, l'enregistrement des demandes d'asile a pu reprendre et des files d'attente de centaines de personnes se sont rapidement formées.*[143]

141 — Europe 1, *Guyane : le préfecture ferme «provisoirement» ses portes aux demandeurs d'asile*, 22 août 2016
142 — Conseil d'État, N° 404484, juge des référés
143 — Guyane 1ère, *Les longues files d'attente de demandeurs d'asile reprennent devant la Croix Rouge à Cayenne*, 2 décembre 2016

Il existe 39 guichets uniques, dont 5 dans les départements d'outre-mer. Ces lieux peuvent ainsi se trouver parfois très éloignés du lieu de résidence du demandeur d'asile qui peut rencontrer des difficultés pour s'y rendre alors qu'il ne bénéficie d'aucun accompagnement à ce stade. L'ensemble de ces GUDA ont enregistré 77 333 demandeurs d'asiles adultes en 2016. Cela représente environ 97 300 personnes en incluant les mineurs accompagnants. Ce nombre est plus élevé que les premières demandes d'asile en France, puisqu'il inclut 17 900 demandeurs d'asile sous procédure Dublin (qui n'apparaissent pas dans les données de l'OFPRA, sauf lorsque la France devient responsable de la demande en cas d'échec de la procédure de détermination de l'État responsable). Les GUDA ayant enregistré le plus de demandeurs d'asile (hors mineurs accompagnants) sont ceux de Paris (11 358), du Nord (5 656), de Guyane (5 232), de Seine-St-Denis (4 336) et du Rhône (4 070).[144]

144 — Les statistiques pour chaque GUDA, issues du rapport d'activité de l'OFII, sont disponibles en annexe.

A la frontière franco-italienne, le droit d'asile malmené

D'après le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 181 436 personnes sont arrivées en Italie par la Méditerranée en 2016 soit 18 % de plus qu'en 2015. Cette augmentation a eu pour conséquence des déplacements plus nombreux vers la France, pour gagner ce pays ou pour y transiter en vue d'une autre destination finale. Ce contexte a entraîné de nombreuses interpellations d'étrangers à la frontière franco-italienne, rendues possible par un rétablissement temporaire des contrôles - prévu par les accords de Schengen en cas de menaces pour l'ordre public ou la sécurité et appliqué par la France suite aux attentats du 13 novembre 2015. Sur l'ensemble de l'année 2016, la préfecture des Alpes-Maritimes indique avoir interpellé 36 789 personnes sur l'ensemble du département et 95 % d'entre elles auraient été renvoyées en Italie.[145]

Bien que de nombreux étrangers interpellés proviennent de pays en proie à des conflits ou dotés de régimes autoritaires, notamment le Soudan ou l'Érythrée, très peu de demandes d'asile sont enregistrées en France pour ces étrangers en provenance directe d'Italie. Le cadre juridique concernant l'asile à la frontière est pourtant très clair, et ne souffre d'aucune dérogation : tout étranger qui se présente auprès des autorités fran-

145 — La Croix, *Dans la vallée de la Roya, les migrants trouvent refuge*, N. Birchem, 3 janvier 2017

çaises, à la frontière ou sur le territoire, doit être informé de sa possibilité de demander l'asile avant toute décision d'éloignement et doit être orienté vers la procédure d'asile lorsqu'il le demande. S'il s'avère que la personne a déjà été enregistrée en Italie, elle peut se voir appliquer les dispositions du règlement Dublin III visant à déterminer l'État responsable de la demande, mais seulement au terme d'une procédure encadrée par plusieurs garanties - notamment une possibilité de recours.

Malgré ces dispositions légales, Forum réfugiés-Cosi a constaté, dans un rapport publié le 24 avril 2017 faisant suite à une mission dans la région, que les étrangers interpellés aux points de contrôle frontalier ne sont pas informés de leur droit à demander l'asile et ne sont pas orientés vers les procédures permettant un examen de ce besoin de protection lorsqu'ils formulent une demande de protection.[146] *Afin que les dispositions relatives au droit d'asile soient respectées, malgré la spécificité et la complexité de la situation à la frontière franco-italienne, Forum réfugiés-Cosi recommande aux autorités françaises dans son rapport de fournir toutes les informations nécessaires sur la possibilité de demander l'asile lors des interpellations à la frontière, de donner des instructions très claires aux agents en charge du contrôle des frontières pour une mise en conformité urgente des pratiques avec ces exigences légales qui imposent d'orienter vers la procédure d'asile toute personne qui sollicite ce droit, et de renforcer la formation des agents sur ces problématiques.*

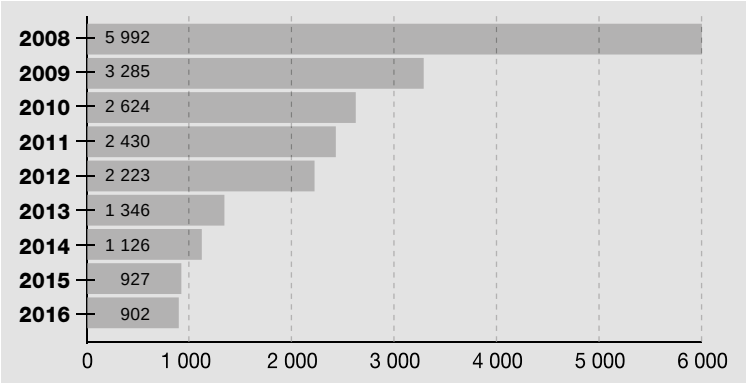
146 — Forum réfugiés-Cosi, *Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie,* avril 2017

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[147], les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation à la frontière. En 2016, l'OFPRA a enregistré 902 demandes d'admissions au titre de l'asile à la frontière. Cela représente une légère augmentation, de 2,8 %, par rapport à l'année 2015, qui s'inscrit toutefois dans un mouvement de baisse continue depuis 2008 (5 992 demandes avaient été formulées à la frontière cette année là). Les demandes sont réparties sur 13 zones d'attente, mais se concentrent principalement sur les aéroports de Roissy (82,52 % des demandes) et d'Orly (9,4 %).

Évolution des demandes d'asile à la frontière, 2008-2016



Source : OFPRA

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

Les premiers pays d'origine des demandeurs sont le Sri Lanka (qui passe du 6ème au 1er rang), la République démocratique du Congo, le Sierra Leone, la République dominicaine, le Nigéria (qui passe du 1er au 5ème rang), la République centrafricaine, l'Algérie, le Congo, la Syrie et le Cameroun. Les pays d'Afrique représentent 61,5 % de l'ensemble des demandes (66 % en 2015) alors que 23,1 % des demandeurs sont originaires d'Asie (26,4 % en 2015). Les femmes représentent 37,6 % des demandes, et les mineurs non accompagnés 4,2 %, des taux stables par rapport à 2015 (37 % et 4,3 %).

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 2016, 1 292 demandes d'asile ont été enregistrées en rétention[148] soit 8 % de plus qu'en 2015 (1 196). Les réexamens (335) représentent 25,9 % de ces demandes, une part en baisse par rapport à 2015 (29 %).

148 — OFPRA, *Rapport d'activité 2015*, Annexe 12

L'application du règlement Dublin en 2016

Le règlement européen « Dublin III »[149], en vigueur depuis le 1er janvier 2014, instaure des critères permettant de déterminer l'État responsable du traitement d'une demande d'asile formulée sur le territoire de l'un des 32 pays auxquels il s'applique (28 membres de l'Union européenne, Suisse, Norvège, Lichtenstein, Islande). La France a placé un nombre record de demandeurs d'asile sous cette procédure en 2016, mais le taux de transfert effectif demeure faible.[150] Pour les demandeurs d'asile placés en centre d'accueil et d'orientation (CAO), l'application du règlement Dublin a suscité de nombreux débats.

Des placements en forte hausse, une mise en œuvre limitée

En 2016, la France a adressé 25 693 demandes de reprise en charge au titre du règlement Dublin III, en hausse importante par rapport à 2015 (+120,4 %). Les saisines ont été multipliées par quatre depuis 2014 (+419 %). Les préfectures ayant placé le plus grand nombre de demandeurs sous procédure Dublin en 2016 sont le Pas-de-Calais (3 955), Paris (3 107) et le Rhône (2 334). 14 308 demandes ont reçu un accord de la part des États sollicités, soit un taux d'accord de 56 % contre 67 % l'année précédente. Les transferts effectifs n'ont concerné que 1 293 dossiers, ce qui représente 5 % de l'ensemble des demandes (4,5 % en 2015) et 9 % des demandes ayant reçu un accord de l'État saisi (6,7 % en 2015).

La tendance des années précédentes se confirme donc avec un écart important qui persiste entre le nombre de placements et les transferts

149 — 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)

150 — Les données 2016 sont issues d'un article publié par La Cimade le 7 avril 2017, « Application du règlement « Dublin » en France en 2016 », qui analyse les statistiques obtenues auprès du ministère de l'Intérieur

réalisés. Ainsi dans 95 % des cas, l'application du règlement Dublin a eu pour seule conséquence d'allonger fortement les délais d'accès à la procédure d'asile et les coûts de prise en charge pendant cette période. Bien que les cas de fuite représentent une part importante des échecs de mise en œuvre (53,2 % des cas d'après les dernières statistiques disponibles de 2014[151]) les demandeurs d'asile n'étant pas dans cette situation peuvent voir l'enregistrement de leur demande retardée de plusieurs mois au regard des délais prévus par le règlement.

L'échec des transferts peut aussi s'expliquer par les annulations des décisions de transfert prononcées par les tribunaux administratifs dans le cadre du recours ouvert par la loi de 2015.[152] Cette hypothèse explique notamment le faible nombre de transferts vers la Hongrie, un pays à l'égard duquel les autorités françaises continuent d'appliquer la procédure Dublin malgré les défaillances du système d'asile reconnues par certaines juridictions administratives[153] et ayant entraîné la suspension des transferts vers ce pays par les juridictions (Danemark) ou autorités (Allemagne) de certains États membres en 2017.

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2016

	2014	2015	2016	Évolution 2015-2016
Demandes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	25 693	+120,4 %
Accords	3 281	7 817	14 308	+83 %
Taux d'accord	*66 %*	*67 %*	*56 %*	*-9 pts*
Transferts effectifs	470	525	1 293	+146,3 %
Taux de transfert au regard des demandes	*9,5 %*	*4,5 %*	*5 %*	*+0,5 pt*
Taux de transfert au regard des accords	*14,3 %*	*6,7 %*	*9 %*	*+2,3 pts*

Source : ministère de l'Intérieur, Eurostat, La Cimade[154]

151 — Les statistiques 2014, fournies à l'occasion de l'étude d'impact du projet de loi sur l'asile, indiquaient un taux de « délais de transfert prolongés » qui correspond à des cas de fuite, pour 53,2 % des cas au premier semestre 2014. Les statistiques 2016 sur ce sujet n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.
152 — CESEDA, art. L.742-4
153 — Voir notamment CAA de Bordeaux, 1ère chambre - formation à 3, 15/12/2016, 16BX02843 ; CAA de Nantes, 4ème chambre, 07/12/2016, 15NT03902 ;
154 — La Cimade, « Application du règlement « Dublin » en France en 2016 », *Op.cit.*

L'augmentation du nombre de placements sous procédure Dublin résulte notamment d'une instruction de juillet 2016[155] dans laquelle le ministère de l'Intérieur demande aux préfets « *une application systématique de cette procédure* » et « *un accroissement des transferts effectifs* », réduisant ainsi la marge de manœuvre des préfectures qui peuvent légalement examiner une demande relevant d'un autre État membre au titre de la clause discrétionnaire prévue dans le règlement Dublin. Les préfectures sont par ailleurs invitées à caractériser davantage la fuite afin de prolonger les délais de transfert. Plus de 2 500 procédures ont ainsi été prolongées en 2016, principalement dans le Rhône (213), l'Essonne (201) et l'Ille-et-Vilaine (148).

Principaux pays concernés par les procédures Dublin depuis la France en 2016

	Accords	Transferts effectifs
Italie	4 525	241
Allemagne	3 705	322
Espagne	913	110
Pologne	779	30
Hongrie	765	8
Roumanie	534	19
Belgique	400	49
Norvège	367	15
République Tchèque	345	21
Portugal	320	8

Source : Rapport Assemblée nationale[156], La Cimade

L'Italie est le pays ayant donné le plus souvent son accord (4 525 décisions), mais c'est en Allemagne qu'ont eu lieu le plus de transferts effectifs (322). Un rapport parlementaire[157] indique qu'au

155 — Instruction relative à l'application du règlement (UE) n° 604/2013 dit Dublin III – Recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert. NOR : INTV1618837J
156 — Assemblée nationale, Avis n°4128 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), Tome VII. Immigration, asile et intégration.. Jean-Marc Germain. Annexe 4
157 — *Ibid.*

premier semestre 2016, la France a transféré presque autant de personnes (510) qu'elle n'en a reçu (486) au titre du règlement Dublin. Ce dispositif n'a donc aucun impact en termes de volume de demandes d'asile finalement traitées par la France. En 2015, la France avait reçu 1 458 transferts vers d'autres États membres (pour 525 personnes transférées depuis la France). Le rapport parlementaire conclut ainsi que « *le système Dublin renforce la pression sur les systèmes d'asile des pays de première entrée* », une conséquence observée depuis l'adoption de la première version du règlement Dublin en 2003, tandis que « *le critère des attaches familiales reste (…) assez méconnu et très peu pris en compte* » alors qu'il devrait primer sur les autres au regard du texte du règlement. Ainsi pour les autorités italiennes citées dans le rapport, « *il faudrait commencer par appliquer pleinement le règlement sur ce point* ».

Une application incertaine en CAO

Depuis la mise en place des centres d'accueil et d'orientation (CAO) à la fin de l'année 2015[158], l'application des dispositions du règlement Dublin III dans ces dispositifs pose question au regard de la nature de ces opérations et du nombre important de personnes concernées. D'après les chiffres au 22 novembre 2016 émanant de l'OFII[159], 1 504 personnes orientées depuis Calais vers les CAO étaient sous procédure Dublin (28,6 % des personnes orientées) et cette procédure était susceptible de s'appliquer aux personnes enregistrées dans un autre État membre et n'ayant pas encore formulé de demande d'asile au moment de leur orientation.

Une note ministérielle du 7 décembre 2015, faisant suite à la première mise en place des CAO, précisait que les préfectures devaient faire une application « appropriée » du règlement Dublin avec une attention portée aux situations spécifiques (lien familiaux en France, problèmes

158 — Sur l'accueil en CAO, voir Chapitre 2, partie 3. L'accueil des demandeurs d'asile

159 — Le Monde, *Migrants : la France propose 2500 euros pour rentrer au pays*, M. Baumard, 24 novembre 2016

de santé etc.), sans mise en œuvre de mesures coercitives en CAO.[160] Cette problématique s'est de nouveau posée suite à l'évacuation du campement principal de Calais à la fin du mois d'octobre 2016, lors de laquelle les personnes accueillies en CAO s'accordent à dire que l'orientation a été accompagnée d'une promesse des autorités sur place de ne pas se voir appliquer la procédure Dublin. Cette promesse semblait confirmée par une déclaration du ministre de l'Intérieur indiquant lors de la visite d'un CAO en octobre 2016 qu'il ne « *souhaite pas qu'à partir des CAO on procède à des opérations de "Dublinage*" ».[161] Cependant, les pratiques constatées étaient extrêmement variables d'une préfecture à l'autre, certaines appliquant la procédure Dublin sans dérogation tandis que d'autres au contraire considéraient la France responsable de toutes les demandes d'asile émanant de CAO.

Afin de clarifier la situation, le ministère de l'Intérieur a envoyé une note aux préfets en février 2017 pour les inviter à « *prendre la responsabilité de la demande d'asile* » pour les « Dublinés » présents en CAO, tout précisant que cette mise en œuvre de la clause de souveraineté du règlement Dublin est limitée aux migrants de Calais ayant rejoint les CAO avant le 27 octobre 2016.[162] L'ensemble des personnes ayant rejoint les CAO par la suite, notamment depuis les campements parisiens, ne sont donc pas concernés et peuvent se voir appliquer la procédure Dublin.

160 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Note à Monsieur le préfet de Police, Mesdames Messieurs les préfets*, 7 décembre 2015
161 — AFP, *Calais: en visite dans un CAO, Cazeneuve donne des garanties post-démantèlement*, 28 octobre 2016
162 — L'Express, *Certains migrants, déjà enregistrés en Europe, pourront demander l'asile en France*, 6 mars 2017

2 • L'instruction des demandes d'asile

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit

En 2016, le taux global de protection (OFPRA + CNDA)[163] a une nouvelle fois progressé. Il se situe à 38,1 % contre 31,6 % en 2015. Au total, 26 477 décisions de protection ont été prises en 2016[164], dont 19 982 (75,5 %) par l'OFPRA[165] et 6 495 par la CNDA[166], ce qui représente 36 553 personnes protégées (mineurs inclus), un chiffre jamais atteint dans l'histoire de l'asile en France.

Les nationalités ayant reçu le plus de décisions positives – en valeur absolue – en 2016 sont la Syrie, l'Afghanistan (qui passe de la 10ème à la 2ème place), le Soudan, l'Irak et la République Démocratique du Congo.

163 — Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPRA + CNDA) sur une année (26 477) à un nombre de décisions OFPRA hors mineurs accompagnants sur cette même année (69 429). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente.
164 — Statuts de réfugiés et protections subsidiaires, hors mineurs accompagnants.
165 — L'ensemble des données statistiques concernant les demandes d'asile et les décisions OFPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe.
166 — Chiffres issus 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.

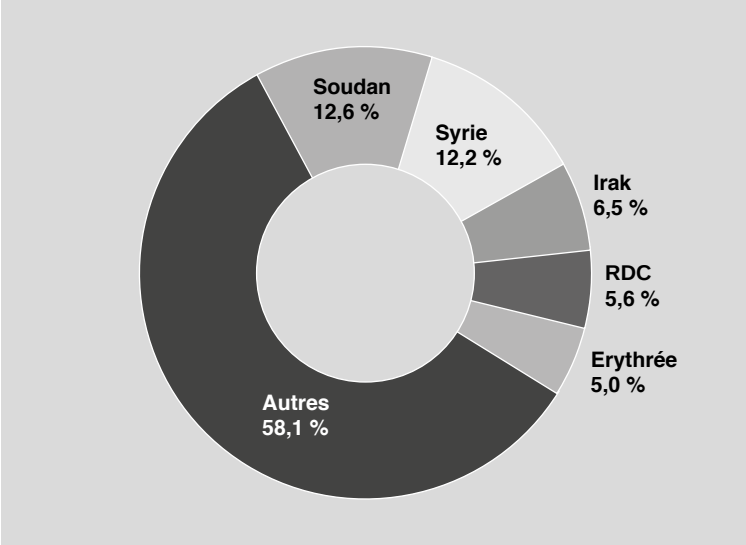
Nombre de décisions positives par pays (top 10), 2016

Pays	Nombre total d'accords	dont % PS
Syrie	4 010	48,8 %
Afghanistan	3 414	76,8 %
Soudan	3 160	23,5 %
Irak	1 360	20,0 %
RDC	1 131	16,3 %
Russie	995	24,0 %
Guinée-Conakry	904	22,7 %
Erythrée	849	0,4 %
Bangladesh	806	19,5 %
Chine	805	0,6 %

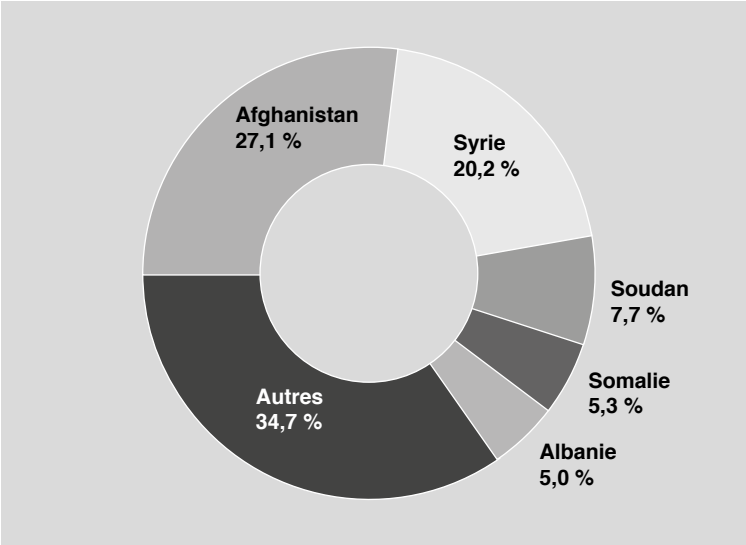
Source : OFPRA, CNDA

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont le Soudan (14,4 % du total des statuts accordés en première instance et en appel), la Syrie (12,2 %), l'Irak (6,5 %), la République démocratique du Congo (5,6 %), et l'Erythrée (5,0 %). Concernant la protection subsidiaire (PS), les principales nationalités sont l'Afghanistan (27,1 % du total des PS), la Syrie (12,2 %), le Soudan (7,7 %), la Somalie (5,3 %) et l'Albanie (5 % contre 11,4 % en 2015).

Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2016 (OFPRA + CNDA)



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2016 (OFPRA + CNDA)



Au 31 décembre 2016, on estime que 228 427 personnes étaient sous la protection de l'OFPRA, dont 196 664 réfugiés, 30 393 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 370 apatrides.[167] Les principaux continents représentés sont l'Asie (39,1 %) et l'Afrique (32 %).

Un taux d'accord en première instance à un niveau record

L'OFPRA a rendu 69 429 décisions (hors mineurs accompagnants), ce qui constitue une augmentation importante par rapport à 2015 (+12,5 %). Le nombre de décisions positives (19 982) est lui aussi en forte hausse (+41,5 %). Cela se traduit par un taux d'accord à l'OFPRA qui atteint le niveau record de 28,8 %, soit 6 points de plus qu'en 2015 (22,9 %), un taux presque 3 fois supérieur à celui constaté cinq ans auparavant (11 % en 2011). Les décisions ont concerné 22 764 femmes (contre 22 198 en 2015), et le taux d'accord OFPRA pour les femmes est de 31,3 %.

Décisions OFPRA 2015-2016*

		2015	2016	Évolution
Décisions		61 716	69 429	+12,5 %
Accords	**Nombre**	14 119	19 982	+41,5 %
	Taux	22,9 %	28,8 %	+6 pts

Source : OFPRA
* Hors mineurs accompagnants

Les taux d'accords les plus élevés en première instance concernent les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak. Ainsi, 97,3 % des demandes de ressortissants syriens ont reçu une réponse positive, 80,9 % pour les ressortissants afghans et 78,0 % pour les ressortissants irakiens.

167 — L'OFPRA précisait 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* ».

Taux d'accords par pays en première instance (top 10*), 2016

Pays	Taux d'accord OFPRA	Pays	Taux d'accord OFPRA
Syrie	97,3 %	**Soudan**	42,3 %
Afghanistan	80,9 %	**Chine**	35,1 %
Irak	78,0 %	**Somalie**	34,0 %
Centrafrique	60,4 %	**Guinée-Conakry**	28,6 %
Erythrée	44,4 %	**Sénégal**	24,4 %

* 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 en 2016 à 24 missions foraines d'instruction en métropole et en outre-mer, au cours desquelles plus de 4 600 demandeurs d'asile ont été entendus. L'année 2016 marque donc une diversification et une intensification inédites de ce mode opératoire, les missions foraines étant seulement au nombre de 7 en 2015 (pour près de 1 000 entretiens). L'Ofpra a ainsi réalisé 10 missions dans les régions, qui lui ont permis d'entendre 1 371 demandeurs d'asile dans six villes différentes, et 5 missions ont été menées dans les campements de migrants de Paris, permettant des entretiens avec 954 demandeurs d'asile. Suite au démantèlement du campement de Calais en octobre 2016, l'Ofpra a par ailleurs réalisé 4 missions d'instruction auprès de 226 résidents des centres d'accueil et d'orientation (CAO) à Mont-de-Marsan (Landes), à Croisilles (Pas-de-Calais), à Lille et à Clermont-Ferrand. Enfin en outre-mer l'Ofpra a organisé 5 missions : quatre à Cayenne (Guyane) pour entendre 2 066 Haïtiens et une à Mayotte où des entretiens avec 245 demandeurs d'asile congolais, rwandais et burundais ont été menés.

L'accompagnement du demandeur d'asile par un tiers à l'entretien Ofpra

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015, les demandeurs d'asile ont la possibilité de se faire accompagner par un tiers à leur entretien à l'Ofpra. Cette personne tierce doit être un représentant agréé d'une association habilitée ou un avocat. La décision du 2 mars 2017 fixait une liste de 21 associations habilitées, dont Forum réfugiés-Cosi.

En 2016, 873 demandeurs d'asile ont été accompagnés d'un tiers lors de leur entretien avec un officier de protection, qui s'est avéré être un avocat dans 36 % des cas. A la frontière, 25 % des entretiens effectués par l'Ofpra l'ont été en présence d'un avocat ou d'un tiers agréé d'une association habilitée.

D'après l'expérience d'accompagnement à l'entretien Opfra menée par Forum réfugiés-Cosi, l'impact de la présence du tiers sur la décision adoptée est assez difficile à évaluer. En revanche, les bénéficiaires ont tous témoigné du confort apporté par la présence d'un bénévole ou d'un salarié à leurs côtés, ayant ainsi le sentiment que leur droit à être entendus était respecté.

Si certaines difficultés de fonctionnement ont pu être relevées pendant cet exercice 2016, il convient de souligner qu'elles ont été progressivement résolues, l'office s'accoutumant à la présence des tiers et aux ajustements organisationnels que cela requiert.

Les officiers donnent généralement la parole au tiers à la fin de l'entretien afin qu'il puisse formuler des observations. L'accueil des observations par les officiers de protection est très variable. Certains officiers reprennent l'entretien après que les observations ont été formulées. Des échanges s'établissent parfois entre l'officier, le demandeur et le tiers afin d'éclaircir certains points de la demande. D'autres officiers vont simplement en prendre note sans poser de nouvelles questions aux demandeurs.

Les accompagnants peuvent porter à la connaissance des officiers de protection des éléments connexes à la demande d'asile. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de vulnérabilités qui n'ont pas été relevées par l'OFII ou lorsque les demandeurs souhaitent apporter des modifications à leurs récits initiaux, modifications qui sont le fruit de l'accompagnement dont ils bénéficient au sein des structures dédiées.

Un taux d'accord en légère hausse en appel

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA[168] est de 81,1 %, stable par rapport à 2015 mais de 5,3 points de moins qu'en 2014. La CNDA a rendu 42 968 décisions en 2016 (soit 19,4 % de plus qu'en 2015) et a reçu 39 986 recours (soit 3,4 % de plus qu'en 2015).[169] Le nombre de décisions redevient supérieur au nombre de recours enregistré.

168 — Le taux de recours est calculé par la CNDA à partir du nombre de décisions de rejet de l'OFPRA qui font l'objet d'un recours. Il ne prend pas en compte les décisions accordant la protection subsidiaire et qui font l'objet d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.
169 — L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du Rapport d'activité 2015 de la CNDA.

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA 2006-2016

	Nb de recours	Nb de décisions	Nb d'accords CNDA
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	34 595	6 125
2012	36 362	37 350	5 680
2013	34 752	38 540	5 450
2014	37 356	39 162	5 826
2015	38 674	35 979	5 387
2016	39 986	42 968	6 517
Évolution 2015-2016	**+3,4 %**	**+19,4 %**	**+21,0 %**

Sources : OFPRA, CNDA

La CNDA a rendu 6 517 décisions d'octroi d'une protection internationale (dont 4 511 statuts de réfugié et 2 006 protections subsidiaires), soit 15,2 % de l'ensemble de ses décisions (15 % en 2015). Pour 56 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[170] et confirmée par la réforme de l'asile[171] (contre 100 dossiers en 2015). Au total, 6 573 annulations de décisions de l'OFPRA ont été prononcées, ce qui représente un taux d'annulation de 15,3 %.

Le nombre de décisions statuant au fond, c'est-à-dire hors désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence de la Cour[172], s'élève à 41 446. Rapporté à ces décisions, le taux de protection est de 15,6 % (15,5 % en 2015), et le taux d'annulation incluant les renvois vers l'OFPRA

170 — CE, 10 oct. 2013, OFPRA c. M.Y., n°s 362798, 362799 A.
171 — CESEDA, art. L 733-5.
172 — Nous n'adoptons pas ici la même classification que la CNDA, en incluant dans les « décisions statuant au fond » les rejets par ordonnance des recours ne présentant pas d'élément sérieux, dont le contenu est tout de même examiné par un rapporteur. A noter que les rejets pour non-lieu, désistement, incompétence et irrecevabilité sont décidés par ordonnance (article R. 733-4 du CESEDA), mais aussi parfois dans le cadre d'une audience.

sans octroi de protection s'élève à 15,9 % (15,8 % en 2015). Pour les décisions prises après audience, le taux de protection est de 19,9 % (18,8 % en 2015) et le taux d'annulation de 20,1 % (19,2 % en 2015).

En plus des 29 112 décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale (soit 67,8 % de l'ensemble des décisions prises par la CNDA), l'introduction des audiences à juge unique pour les procédures accélérées à partir du mois de février 2016, en application de la réforme de l'asile du 29 juillet 2015, a donné lieu à 3 655 décisions (soit 8,5 % du total). La Cour indique des taux de protection de 20 % pour les décisions rendues en formation collégiale, et de 18 % pour les décisions rendues par un juge unique dans le cadre d'une audience, le jugement par un magistrat unique ne semblant donc occasionner qu'une légère baisse du taux de protection.

Le recours aux ordonnances est au plus haut niveau en 2016 : 23,7 % de l'ensemble des décisions ont été rejetées par ordonnance contre 20,4 % en 2015, ce qui implique une baisse concomitante de plus de 3 points des décisions prises après audience. La part des ordonnances pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence se maintient à l'identique en 2015 et 2016 (2,9 %), ce sont les rejets par ordonnance pour absence d'élément sérieux qui augmentent, passant de 17,5 % des décisions en 2015 à 20,8 % des décisions en 2016. Ainsi si l'on examine seulement les décisions statuant au fond, les rejets par ordonnance comptent pour 21,6 % en 2016 contre 18,1 % en 2015.

On constate par ailleurs depuis début 2016 un changement dans les pratiques de la CNDA concernant les ordonnances. Auparavant l'imminence du rejet par ordonnance d'un dossier faisait l'objet d'une information préalable auprès de la personne concernée, cette lettre d'information lui laissant la possibilité de formuler en retour des observations à la Cour avant la notification du rejet à proprement parler. Désormais la possibilité d'un rejet par ordonnance est seulement indiquée à titre d'information générale dans l'accusé d'enregistrement du recours, au début de la procédure. Aucune information particulière d'un éventuel rejet par ordonnance n'est donnée avant sa notification.

Décisions CNDA 2016*

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL Annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation	
						2015	2016
Toutes décisions	42 968		15,2 %			15,2 %	15,3 %
Décisions statuant au fond	41 446	**6 517**	15,7 %	56	**6 573**	15,8 %	15,9 %
Décisions suite à audience	32 767		19,9 %			19,2 %	20,1 %
dont audiences collégiales	29 112						
dont audiences à juge unique	3 655						

Source : CNDA
* Hors mineurs accompagnants

Evolution des différents types de décisions prises par la CNDA entre 2011 et 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de décisions	34 595	37 350	38 540	39 162	35 979	42 968
Part des décisions prises par ordonnance	**22,0 %**	**22,2 %**	**21,6 %**	**20,7 %**	**20,4 %**	**23,7 %**
dont ordonnances « sur la forme » (désistement, non-lieu, incompétence, irrecevabilité)	8,4 %	7,5 %	5,4 %	3,5 %	2,9 %	2,9 %
dont ordonnances « sur le fond » (absence d'éléments sérieux)	13,6 %	14,7 %	16,1 %	17,2 %	17,5 %	20,8 %
Part des décisions prises après audiences	**78,0 %**	**77,8 %**	**78,4 %**	**79,3 %**	**79,6 %**	**76,3 %**
dont audiences en formation collégiale						*67,8 %*
dont audiences à juge unique						*8,5 %*

Source : CNDA

Concernant la défense des requérants, le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 30 076 demandes, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2015. Ces demandes ont été admises pour 96,2 % d'entre elles, l'aide juridictionnelle étant attribuée « de plein droit » depuis la loi sur l'asile du 29 juillet 2015, sauf si le recours est manifestement irrecevable.

Les taux de protection les plus élevés en appel concernent les ressortissants de Somalie, de Syrie et du Soudan.

Taux de protection par pays en appel (top 10*), 2016

Pays	Taux d'accord CNDA	Pays	Taux d'accord CNDA
Somalie	53,0 %	**Guinée**	23,4 %
Syrie	45,7 %	**Russie**	21,6 %
Soudan	37,0 %	**Azerbaïdjan**	18,8 %
Erythrée	31,7 %	**Bangladesh**	17,64 %
Tchad	23,5 %	**Angola**	17,0 %

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

833 requérants ont introduits des recours devant le Conseil d'État, et 14 recours ont été introduits par l'OFPRA. Au total, 847 pourvois ont donc été formés en 2016 (623 en 2015). Le Conseil d'État, après admission du recours, s'est prononcé sur 21 pourvois (22 en 2015) et a censuré 16 décisions de la CNDA.

Le reclassement en procédure normale, une faculté peu utilisée

La loi du 29 juillet 2015 a étendu les hypothèses de placement en procédure accélérée mais a également donné la faculté pour l'OFPRA « *de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande* ».[173] En zone d'attente, l'Office a la possibilité de mettre fin au maintien lorsque le demandeur d'asile « *nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente* ».[174] La CNDA peut par ailleurs « *renvoyer à la formation collégiale la demande s'il estime que celle-ci ne relève pas de l'un des cas [de procédure accélérée] ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse* ».[175]

173 — CESEDA, article L.723-2.V.
174 — CESEDA, article L. 221-1
175 — CESEDA, article L. 731-2

L'OFPRA indique dans son rapport d'activité que la faculté de reclasser une demande en procédure normale, alors qu'elle était préalablement traitée en procédure accélérée, n'a été utilisée qu'à 51 reprises.[176] Inversement, la possibilité de reclasser une demande en procédure accélérée alors qu'elle était initialement en procédure normale, a concerné 373 demandes. En zone d'attente, la possibilité de mettre fin au placement pour les personnes nécessitant des garanties procédurales particulières a concerné 5 cas.[177] A la CNDA, sur les 29 112 décisions en formation collégiale, 70 avaient été renvoyées devant une formation collégiale après une première audience à juge unique.[178]

Des protections subsidiaires plus nombreuses

Le bénéfice d'une protection subsidiaire a été deux fois plus accordé en 2016 qu'en 2015 (9 667 décisions de protection subsidiaire soit une augmentation de 120,9 % par rapport à 2015). Ceci s'explique notamment par l'exil en raison de conflits généralisés de civils afghans et syriens, qui comptent pour près de la moitié des protections subsidiaires accordées (47,3 % soit 2 621 protections subsidiaires accordées à des Afghans et 1 956 à des Syriens). La part des protections subsidiaires dans les accords à l'OFPRA est en forte hausse, en opposition avec la tendance à la baisse de ces dernières années (38,3 % en 2016 contre 20 % en 2015), et l'augmentation est également constatée à la CNDA (30,9 % en 2016 contre 28,8 % en 2015). Sur l'ensemble des décisions de première instance et d'appel, la protection subsidiaire représente 36,5 % des accords (22,4 % en 2015). Malgré cette hausse de la proportion de protections subsidiaires parmi les protections accordées, le statut de réfugié demeure donc majoritairement accordé aux personnes en besoin de protection (63,5 % des accords).

176 — OFPRA, *Rapport d'activité 2016*, p.39
177 — *Ibid.*, p.42
178 — CNDA, *Rapport d'activité 2016*, p.7

La part de femmes dans les bénéficiaires d'une protection subsidiaire a fortement baissé (36,1 % en 2016 contre 48,3 % en 2015).

Évolution de la protection subsidiaire, 2012 - 2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'avis rendus OFPRA	2796	2184	1857	1954	1262	1093	891	902
Taux d'admission au titre de l'asile	**26,8 %**	**25 ,8 %**	**10,1 %**	**13,1 %**	**17 %**	**28,9 %**	**26 %**	**20,4 %**

Sources : OFPRA, CNDA

Les décisions concernant les procédures spécifiques

Pour les mineurs isolés étrangers, le taux d'accord en première instance connaît une forte hausse, passant de 46,7 % en 2015 à 67,5 % en 2016[179], confirmant ainsi la prise en compte par l'OFPRA des besoins spécifiques de ce public. Ce taux est plus de trois fois supérieur à celui de 2012, où il était de 20 %. Le taux d'accord global (OFPRA + CNDA) passe de 57,3 % en 2015 à 78 % en 2015, ce qui représente 317 mineurs protégés. Les statuts de réfugié représentent 63,1 % des accords prononcés par l'OFPRA en 2016.

Protection accordée aux MIE à l'OFPRA et à la CNDA, 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Accords OFPRA	129	172	121	Nc	274
Taux OFPRA	**20 %**	**33,3 %**	**41 %**	**46,7 %**	**67,5 %**
Taux global OFPRA + CNDA	38,4 %	56,7 %	64,1 %	57,3 %	78 %

Source : OFPRA

179 — OFPRA, *Rapport d'activité 2016*, p. 58.

En zone d'attente, l'OFPRA a rendu 902 avis - ce qui représente 94,6 % des demandes[180] (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 2,43 jours après le dépôt de la demande (1,58 jour en 2015). 184 personnes ont été admises au titre de l'asile, ce qui représente 20,4 % des avis rendus par l'OFPRA (contre 26 % en 2015). Cette baisse s'explique notamment par la forte diminution des demandes syriennes, centrafricaines et irakiennes, pour qui les taux d'acceptation sont hauts. Parmi les admissions au titre de l'asile, les nationalités les plus représentées sont les Syriens, les Centrafricains, les Sri Lankais, les Marocains, les Congolais de la République démocratique du Congo, les Afghans, les Chinois d'origine tibétaine, les Irakiens et les Russes. Le taux d'acceptation des mineurs non accompagnés est de 24,3 %, chiffre aussi en baisse par rapport à 2015 (37 %).

Évolution des décisions à la frontière, 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'avis rendus OFPRA	2796	2184	1857	1954	1262	1093	891	902
Taux d'admission au titre de l'asile	**26,8 %**	**25 ,8 %**	**10,1 %**	**13,1 %**	**17 %**	**28,9 %**	**26 %**	**20,4 %**

Source : OFPRA

En 2015, 34 personnes avaient par ailleurs obtenu une protection au titre de l'asile en rétention[181].

Pour les 16 pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2016, le taux d'accord à l'OFPRA en 2016 est de 10,8 % soit 1,6 points de plus qu'en 2015 (9,2 %). Ces chiffrent démontrent qu'une demande provenant d'un pays d'origine sûr ne peut être *a priori* considérée comme infondée.

180 — Sur la demande d'asile en zone d'attente, voir *infra* Chapitre 3, Partie 1

181 — Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre Malte, *Centres et locaux de rétention administrative,* Rapport 2016. p. 12. Les données 2016 n'étaient pas disponible à la date de rédaction de cet ouvrage.

Taux d'accords pour les pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs au 31 décembre 2016

Pays	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA	Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
Albanie	3 537	403	11,4 %	2 171	213	9,8 %	616	17,4 %
Arménie	1 091	78	7,1 %	1099	98	8,9 %	176	16,1 %
Bénin	14	1	7,1 %	8	0	0,0 %	1	7,1 %
Bosnie-Herzégovine	312	27	8,7 %	187	17	9,1 %	44	14,1 %
Cap-Vert	4	0	0,0 %	0	0	-	0	0,0 %
Géorgie	1 074	108	10,1 %	1113	89	8,0 %	197	18,3 %
Ghana	44	3	6,8 %	25	2	8,0 %	5	11,4 %
Inde	99	8	8,1 %	72	5	6,9 %	13	13,1 %
Kosovo	2 912	304	10,4 %	2 830	351	12,4 %	655	22,5 %
Macédoine (ARYM)	204	5	2,5 %	160	9	5,6 %	14	6,9 %
Maurice	14	0	0,0 %	0	0	-	0	0,0 %
Moldavie	22	1	4,5 %	16	0	0,0 %	1	4,5 %
Mongolie	125	23	18,4 %	98	5	5,1 %	28	22,4 %
Monténégro	79	6	7,6 %	83	0	0,0 %	6	7,6 %
Sénégal	468	114	24,4 %	233	44	18,9 %	158	33,8 %
Serbie	314	32	10,2 %	230	25	10,9 %	57	18,2 %
TOTAL	10 313	1 113	10,8 %	8 325	858	10,3 %	1 971	10,6 %

Source : OFPRA, CNDA

En 2016, l'OFPRA a pris 346 décisions portant sur l'apatridie (soit 40,6 % de plus qu'en 2015), dont 53 décisions positives. Le taux d'admission au statut d'apatride s'établit ainsi à 15,3 %[182] (18,7 % en 2015).

182 — OFPRA, *Rapport d'activité 2016*, p. 43.

Des délais d'instruction qui diminuent

Le délai moyen de traitement d'une demande d'asile par l'Ofpra est passé de 216 jours en 2015 à 183 jours (environ 6 mois) en 2016[183]. La loi de finances 2016 posait un objectif de réduction des délais de traitement de la demande d'asile, avec un délai d'examen par l'Ofpra fixé à 140 jours. Dans le projet de loi de finances 2017, l'objectif fixé est un délai moyen de 90 jours.

Les procédures normales ont été traitées dans un délai moyen de 220,5 jours, contre 262 jours en 2015.[184] En rétention, l'OFPRA a statué dans un délai moyen de six jours. En 2016, le poids croissant des procédures accélérées (ajout de pays sur la liste des pays d'origine sûrs) ainsi que du nombre de dossiers recélant un besoin manifeste de protection ayant fait l'objet d'un traitement prioritaire (Syriens, Afghans, personnes en provenance du bidonville de Calais) a conduit l'Ofpra à traiter une forte proportion de demandes récentes au détriment de plus anciennes.

À la CNDA, le délai moyen constaté global[185] est de 6 mois et 26 jours[186], en amélioration de 8 jours par rapport à 2015 et en diminution de 47 % par rapport à 2010. Le délai moyen constaté des « recours à 5 mois » (procédures normales), est de 7 mois et 19 jours, tandis que le délai moyen constaté des « recours à 5 semaines » (procédures accélérées) est de 2 mois et 27 jours.

183 — *Ibid.*, p. 69

184 — Le rapport d'activité de l'OFPRA ne mentionne pas de délai moyen pour les procédures accélérées. Lors d'un bilan de l'année 2016 organisé par l'OFPRA avec les associations en janvier 2016, le délai moyen de 1,5 mois a été mentionné pour ces procédures.

185 — Le délai moyen constaté correspond à la moyenne des délais de jugement constatés dans les affaires effectivement jugées pendant l'année. Il est donc comparable au délai moyen de traitement de l'Ofpra et se distingue du « délai prévisible moyen », de 5 mois et 15 jours en 2016 (soit 2 mois et 2 jours de moins qu'en 2015), qui correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année, divisé par le nombre d'affaires jugées pendant l'année.

186 — CNDA, *Rapport d'activité 2016*, p. 8.

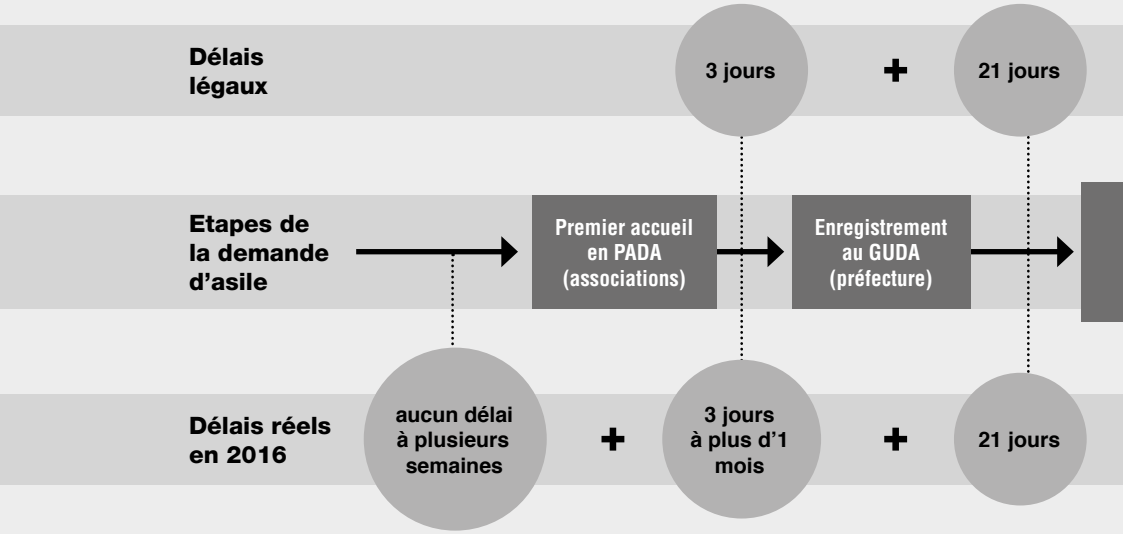
Le délai moyen de traitement incluant OFPRA et CNDA est donc de près de 13 mois.

A ces délais d'instruction entre l'enregistrement du dossier par les instances de l'asile et la date de leur décision s'ajoutent d'autres délais. Au-delà des délais légaux liés à l'envoi du formulaire de demande d'asile (21 jours) ou du recours par le demandeur (1 mois), subsistent des délais d'enregistrement importants, notamment entre la présentation du demandeur à la plateforme d'accueil (PADA) et le rendez-vous d'enregistrement de sa demande en préfecture (GUDA), voire avant même le premier accueil à la PADA, avec l'apparition de délais pour accéder au pré-enregistrement dans certaines régions.[187]

Il n'existe pour l'instant pas d'indicateur exhaustif à l'échelle nationale permettant de connaître le délai s'écoulant avant la phase d'instruction à l'OFPRA[188]. La situation est très contrastée selon les préfectures et les périodes, le délai allant de quelques jours à plusieurs mois, alors que la réforme de l'asile de juillet 2015 prévoyait un délai maximum de 3 jours entre la présentation du demandeur à la PADA et l'enregistrement de sa demande au GUDA, en conformité avec la Directive Procédures.[189]

187 — Voir *supra* dans ce chapitre, dans la partie consacrée à l'accès à la demande d'asile
188 — Pour un aperçu de la procédure d'asile en France, voir Annexe 4
189 — 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.

Les délais de la demande d'asile



PN : procédure normale
PA : procédure accélérée

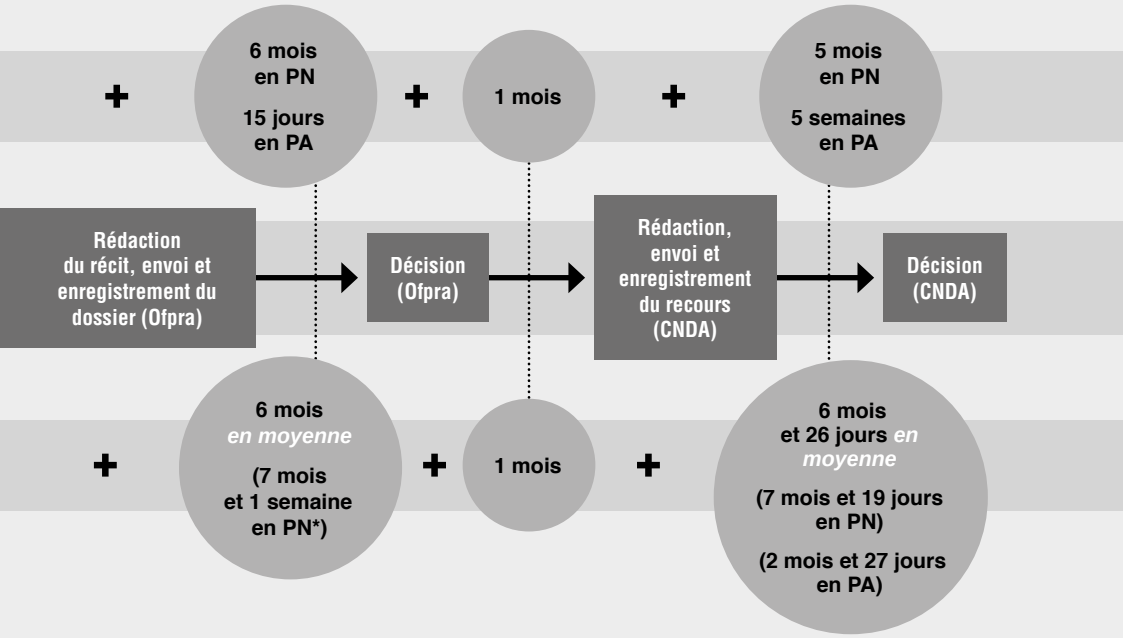
Jurisprudence sur l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État[190].

Appartenance à un certain groupe social

▶ La Cour, après avoir relevé notamment que l'homosexualité n'est pas pénalisée en Côte d'Ivoire, a considéré cependant qu'elle reste taboue et que les homosexuels ne peuvent affirmer ouvertement leur orientation sexuelle sous peine d'être ostracisés socialement. Ainsi, dans les conditions qui prévalent actuellement en Côte d'Ivoire, elle

190 — Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de Recherche et de Documentation (CEREDOC) de la CNDA



* Pas d'indication de l'Ofpra sur le délai moyen en PA en 2016.

a retenu que les homosexuels appartiennent à un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle, qui a une identité propre en tant qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante et les institutions ivoiriennes et qui doit, par conséquent, être regardé comme constituant un certain groupe social au sens de la Convention de Genève.[191]

Asile interne

▶ S'agissant d'une ressortissante algérienne ayant été victime de violences graves et répétées de la part de son ex-époux à Annaba, pour laquelle la CNDA a estimé qu'il y avait un risque d'atteintes

191 — CNDA 18 mars 2016 M. K. n° 15031443 C

graves en cas de retour dans cette ville, la cour a examiné la possibilité qu'elle puisse accéder légalement et en toute sécurité à Alger, qu'elle s'y établisse et qu'elle y mène une vie familiale normale sans menace d'atteintes graves. La cour a jugé que la requérante qui était employée par la fonction publique algérienne était en mesure de trouver un emploi à Alger, que la capacité de nuire de son ex-conjoint et du père de ce dernier se limitait à la zone d'Annaba et que l'absence d'attaches ne constituait pas un obstacle à son installation dans la capitale algérienne.[192]

Craintes fondées du fait des opinions politiques imputées

▶ La CNDA a jugé que le reportage d'un journaliste ukrainien relatant des scènes de fraternisation entre soldats ukrainiens et rebelles sécessionnistes du Donbass avait été considéré par les autorités ukrainiennes comme une manifestation d'opposition politique. En l'espèce, la cour a estimé que les éléments relatifs à l'arrestation assortie de violences des parents du requérant en lien avec la procédure pénale le visant, constituaient des faits nouveaux permettant le réexamen de l'ensemble des faits invoqués. Elle a ensuite jugé établi le motif de la demande initiale lié aux activités de journaliste du requérant et au caractère sensible du reportage qu'il a réalisé, qui est considéré comme une manifestation d'opposition politique, de même qu'elle a tenu pour établies les persécutions infligées par les autorités ukrainiennes de Kharkov lors de son arrestation et de sa détention et dont son épouse a aussi été victime. Enfin, citant des sources géopolitiques qui étayent le contexte de tension visant les journalistes, la cour a jugé que les craintes des époux en cas de retour en Ukraine étaient bien fondées et leur a reconnu la qualité de réfugié.[193]

▶ La cour a jugé que les actions d'un ressortissant soudanais originaire de Sennar en vue d'empêcher l'expropriation de ses terres

192 — CNDA 27 mai 2016 Mme S. épouse K. n° 12022319 C+
193 — CNDA 17 août 2016 M. et Mme A. n° 16011909-16011910 C

sur lesquelles il menait une agriculture vivrière et où les autorités soudanaises entendent bâtir un aéroport, ont été perçues comme une manifestation d'opposition politique par ces dernières, qui ont dès lors engagé des poursuites judiciaires à son encontre. Le motif politique imputé des persécutions établies se conjugue avec l'appartenance de l'intéressé à l'ethnie arabe Misseriya, qui du fait du revirement de ses membres, anciens soutiens du gouvernement soudanais ayant ensuite rallié la rébellion, est perçue dans son ensemble comme hostile aux autorités soudanaises.[194]

▶ La cour, après avoir tenue pour établie l'activité de journaliste du requérant de nationalité soudanaise, a jugé qu'il était fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié en cas de retour au Soudan en raison des opinions politiques qui sont susceptibles de lui être imputées par le pouvoir en place. Ses craintes sont justifiées par son interpellation en juin 2012 alors même qu'il couvrait les manifestations estudiantines à Khartoum.[195]

▶ La CNDA a jugé que le fait d'être un ancien combattant, d'avoir suivi un programme de réhabilitation, d'avoir un lien de parenté ou de proximité notoire avec un ancien haut responsable des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), avec un Tamoul recherché ou menant des activités séparatistes, est susceptible d'entraîner des risques de persécutions. Elle a jugé en revanche qu'une collaboration ancienne avec les LTTE, la simple participation à des manifestations au sein de la diaspora ou une résidence dans les anciennes zones contrôlées par les LTTE n'entraînent pas de risques particuliers. La cour a relevé par ailleurs que les jeunes veuves tamoules des provinces du Nord et de l'Est, les femmes de disparus ainsi que les femmes seules en charge d'une famille, notamment celles appartenant aux basses castes, sont particulièrement exposées aux violences conjugales comme aux violences sexuelles.[196]

194 — CNDA 15 juillet 2016 M. I. n° 16012938 C
195 — CNDA 27 juillet 2016 M. A. n° 16012935 C
196 — CNDA grande formation 8 décembre 2016 Mme K. n° 14027836 C+

Craintes fondées sur la religion

▶ Dans le cas d'une requérante de nationalité iranienne alléguant qu'elle encourrait la peine de mort pour apostasie en cas de retour dans son pays en raison de sa conversion au christianisme en France, le Conseil d'État a rappelé qu'il ne suffisait pas d'apprécier les risques encourus par l'intéressée en sa qualité de chrétienne mais qu'il fallait aussi se prononcer sur la réalité et l'ampleur des risques engendrés par sa conversion.[197]

Etablissement de la nationalité

▶ Dans le cas d'un réfugié Sahraoui sans nationalité résidant dans les camps de Tindouf situés en territoire algérien, mais placés sous le contrôle des autorités de la République arabe sahraouie démocratique, la grande formation de la cour a jugé qu'il y avait lieu d'examiner ses craintes à l'égard de l'Algérie en tant que son pays de résidence habituelle.[198]

Mineur non accompagné

▶ La CNDA a jugé que lorsqu'une demande d'asile est formée par un demandeur mineur, celui-ci doit obligatoirement être assisté et représenté au cours de la procédure suivie devant l'OFPRA, soit par ses représentants légaux, soit par un administrateur *ad hoc* dûment désigné à cet effet. Ainsi, dans le cadre de l'entretien, l'Office est tenu d'entendre le demandeur d'asile mineur en présence de ses représentants légaux ou de son administrateur ad hoc. En l'espèce, l'audition de la requérante par l'OFPRA, qui s'est déroulée en l'absence de son représentant légal alors même qu'elle était mineure, a constitué une irrégularité de procédure substantielle imputable à l'Office. La requérante a, par suite, été regardée comme ayant été irrégulièrement privée du droit à l'entretien. Estimant ne pas être en mesure

197 — CE 17 octobre 2016 Mme S. n° 392238 C
198 — CNDA grande formation 3 mai 2016 M. S. n° 15033525 R

de prendre immédiatement une décision positive, la Cour a annulé la décision attaquée et renvoyé la demande d'asile de l'intéressée pour examen devant l'OFPRA.[199]

Motif de conscience

▶ Concernant un ressortissant syrien refusant d'effectuer une période de réserve dans les forces armées syriennes afin de ne pas participer à des exactions, la CNDA, après avoir relevé que la Syrie a été condamnée à plusieurs reprises par l'Organisation des Nations unies pour des faits susceptibles d'être qualifiés de crimes de guerre, s'est référée à l'arrêt Shepherd de la Cour de justice de l'Union européenne selon lequel la sanction de la désertion peut être qualifiée de persécution lorsque le refus d'enrôlement constitue le seul moyen permettant d'éviter de participer à des crimes de guerre.[200]

Protection subsidiaire

▶ Saisie du cas d'un ressortissant irakien originaire de la province de Dohuk invoquant la situation sécuritaire y régnant, la Cour s'est appuyée sur les sources d'information géopolitique pour constater que si l'Irak est en proie à un conflit armé interne, la situation sécuritaire dans cette province de la région autonome du Kurdistan ne relevait toutefois pas d'une violence aveugle et que cette province était de surcroît accessible directement depuis l'étranger par voie aérienne, de sorte qu'il y avait lieu de rejeter la demande de protection subsidiaire.[201]

Procédure

▶ Lorsqu'elle est saisie en ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme peut, selon l'article 39 de son règlement, prononcer des mesures provisoires ordonnant la suspension de l'éloignement d'un étranger dans l'attente de la décision qu'elle rendra sur le fond de sa demande. Pour le Conseil d'État, ces mesures provisoires de non-

199 — CNDA 5 octobre 2016 Mme Y. n° 14012645 C+
200 — CNDA 25 mai 2016 M. S. n° 16000248 C+
201 — CNDA 15 avril 2016 M. O. n° 15033384 C+

éloignement sont « *sans incidence sur l'office du juge* » de l'asile qui ne statue que sur l'octroi d'une protection internationale. Autrement dit, de telles mesures doivent rester sans influence sur l'appréciation portée par le juge de l'asile des craintes des demandeurs. La Haute juridiction a considéré alors qu'il incombe aux seules « *autorités préfectorales* » de s'assurer de la non-exécution des mesures d'éloignement « *tant que la CEDH n'aura pas statué au fond* » ou « *mis fin aux mesures provisoires* ».[202]

▶ Saisie d'un recours dirigé contre une décision de l'OFPRA ayant rejeté comme irrecevable une demande de réexamen, la CNDA a estimé, par un considérant de portée générale, que l'OFPRA ne peut s'abstenir de procéder à un entretien que si les éléments présentés à l'appui de la demande de réexamen ne sont pas de nature à augmenter de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection. Après avoir estimé que les éléments présentés à l'OFPRA répondaient à cette condition, et que les éléments du dossier ne lui permettaient pas de prendre immédiatement une décision positive sur la demande de protection, la cour a annulé la décision de l'Office et lui a renvoyé l'examen de la demande de réexamen en application de l'article L.733-5 du CESEDA (créé dans le cadre de la réforme du droit d'asile).[203]

▶ Par six arrêts du 23 décembre 2016, le Conseil d'État a enrichi l'office du juge de l'asile d'un nouveau contentieux. Il a en effet considéré que la CNDA est le juge compétent pour examiner les recours formés contre les décisions du directeur général de l'OFPRA refusant d'enregistrer, pour tardiveté, une demande d'asile présentée en rétention, refusant d'enregistrer une demande d'asile introduite à la suite de manœuvres frauduleuses ou mettant fin au statut de réfugié en refusant ou retirant la protection en raison d'une menace grave à l'ordre public ou d'une condamnation pour acte de terrorisme et d'une menace grave pour la société. Autrement dit, l'office du juge

202 — CE, 9 novembre 2016, n° 392593
203 — CNDA 27 juillet 2016 M. D. n° 16011925 C+

de l'asile ne se limite pas à l'examen des recours dirigés contre des décisions de refus de protection de l'OFPRA mais englobe également de manière plus large l'examen de toutes les décisions de l'office qui concernent une demande de protection (jusqu'alors, conformément à une ancienne jurisprudence du Conseil d'État, les refus d'enregistrement d'une demande de protection devaient faire l'objet de recours devant le TA de Melun).[204]

Réexamen

▶ La CNDA a mis en application les nouvelles dispositions selon lesquelles une demande présentée par un demandeur retourné dans son pays après le rejet de sa précédente demande ne constitue plus une nouvelle demande mais une demande de réexamen. En l'espèce, le requérant, un ressortissant d'origine russe, faisait valoir le fait qu'il était retourné en Russie suite au rejet de sa première demande d'asile et qu'il y avait appris qu'il était toujours recherché par les autorités. Estimant que le recours ne comportait aucun élément pertinent de contestation de la décision d'irrecevabilité prise par l'OFPRA, la Cour l'a rejeté par ordonnance au motif que les faits présentés par l'intéressé n'étaient pas de nature à modifier l'appréciation portée sur sa demande antérieure et n'augmentaient pas de manière significative la probabilité qu'il justifie des conditions requises pour prétendre à une protection. Il s'agit d'une remise en cause de la pratique antérieure à la réforme des instances de l'asile qui tendaient à considérer que la demande était alors une nouvelle première demande et non une demande de réexamen.[205]

Retrait du bénéfice de la qualité de refugié

▶ Le Conseil d'État a apporté des précisions sur la prise en compte de la fraude dans le cadre de la procédure de retrait du bénéfice du statut de réfugié et sur l'office des instances de l'asile quand elles ont à connaître de la situation d'un demandeur faisant l'objet d'une demande

204 — CE 23 décembre 2016 n° 404169, 403971, 403972, 403973, 403974, 403975 et 403976.
205 — CNDA ord. 31 mars 2016 M. I. n° 16002701 C

d'extradition. La Haute juridiction a rappelé dans un premier temps qu'en vertu des principes gouvernant le retrait des actes administratifs, l'OFPRA peut, lorsqu'il a accordé un statut sur la foi d'une demande entachée de fraude, retirer ce statut et que la Cour, juge de plein contentieux, doit en cas de recours contre une telle décision non seulement se prononcer sur le caractère frauduleux de la demande mais aussi examiner si, par ailleurs, le requérant « *est encore en mesure de faire valoir des éléments suffisamment crédibles, tenant à son parcours personnel et aux menaces susceptibles de peser sur lui en cas de retour dans son pays, pour pouvoir conserver sa qualité de réfugié* ». Dans un deuxième temps, le Conseil d'État précise que, bien qu'elle ne soit pas liée par l'avis du juge judiciaire sur une demande d'extradition visant un demandeur d'asile, la Cour, pour évaluer s'il y a des raisons sérieuses de penser que l'intéressé a commis un crime grave de droit commun conduisant à l'exclure du bénéfice de la protection de la convention de Genève, doit prendre en compte tous les éléments soumis à son appréciation, y compris ceux concernant la demande d'extradition dont elle a connaissance.[206]

206 — CE CHR 28 novembre 2016 OFPRA c/ M. B. n°389733 B

3 • L'accueil des demandeurs d'asile

L'année 2016 a été marquée par une augmentation de 23 % des places dédiées aux demandeurs d'asile au sein du dispositif national d'accueil. Celui-ci demeure cependant largement sous-dimensionné au regard des besoins, tandis que la multiplication des dispositifs mis en place pour faire face aux situations d'urgence (évacuation de campements notamment) revient à affaiblir le modèle du centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Une augmentation des places d'hébergement qui se poursuit

Au 31 décembre 2016, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 54 145 places contre 43 895 l'année précédente[207], ce qui représente une augmentation de 23 %. La capacité d'accueil des CADA a augmenté de 33 % (+ 9 192 places), entraînant une baisse des places (- 1 410) en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), dont une partie a été transformée en places de CADA. Le nombre de places d'Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA), un dispositif géré directement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, reste minoritaire dans le dispositif national d'accueil (DNA), mais connaît une forte augmentation en 2016 (+ 70 %). Les ouvertures de places constatées en 2016 résultent principalement d'appels à projet publiés en 2015 pour les CADA[208] et les places d'AT-SA[209].

207 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35. L'OFII indiquait en avril que la capacité totale fin 2016 était de 47 360 places (le détail de la répartition des places figure dans *L'asile en France et en Europe – État des lieux 2016*, p. 109). L'Office avait probablement pris en compte dans cette communication d'avril 2016 des places attribuées mais non encore ouvertes. Le rapport d'activité 2015 de l'OFII, publié en septembre 2016, fait état de 43 895 places à la fin 2015.
208 — Instruction du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places CADA. NOR : INTV1524951J.
209 — Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : faire respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J.

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2015 - 2016

	2015	2016	Évolution 2015-2016	% du DNA
CADA	28 104	37 296	33 %	70 %
HUDA	12 246	10 836	-12 %	20 %
AT-SA	3 545	6 013	70 %	11 %
TOTAL	**43 895**	**54 145**	**23 %**	**100 %**

Source : OFII[210]

La région Auvergne-Rhône-Alpes dispose du plus grand nombre de places (8 767, dont 5 115 places de CADA), devant le Grand Est (8 365, dont 4 659 places de CADA) et l'Ile-de-France (6 410 dont 4 988 places CADA).

Capacité d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2016

	CADA	AT-SA	HUDA	TOTAL réel	Part du total	TOTAL prévu (dont CADA)
Auvergne-Rhône-Alpes	5 115	783	2 869	8 767	16,2 %	9 612 (5 145)
Bourgogne-Franche-Comté	2 934	290	584	3 808	7,0 %	4 029 (2 994)
Bretagne	1 582	260	180	2 022	3,7 %	2 778 (1 973)
Centre-Val de Loire	1 964	390	342	2 696	5,0 %	2 431 (1 772)
Grand Est	4 659	1 085	2 641	8 385	15,5 %	9 087 (4 767)
Hauts-de-France	2 273	777	628	3 678	6,8 %	3 762 (2 388)
Ile-de-France	4 988	295	1 127	6 410	11,9 %	8 656 (4 599)
Normandie	2 132	599	227	2 958	5,5 %	3 308 (2 034)
Nouvelle-Aquitaine	3 528	255	581	4 364	8,1 %	5 122 (4 283)
Occitanie	3 306	110	407	3 823	7,1 %	4 697 (3 774)
Pays de la Loire	2 319	685	875	3 879	7,2 %	3 897 (2 282)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 496	484	375	3 355	6,2 %	3 588 (2 345)
TOTAL	**37 296**	**6 013**	**10 836**	**54 145**	**100 %**	**60 964 (38 353)**

Source : OFII[211], Schéma national d'accueil (arrêté du 21 décembre 2015)

210 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 76.
211 — OFII, *Rapport d'activité 2016.*

Après une période de quasi stabilité du nombre de places (+ 5 %) durant la période 2007-2012, en dépit de la forte progression de la demande d'asile en France (+ 77 %), la progression du parc de CADA (+ 83 %) a été plus marquée que l'augmentation des demandes d'asile (+ 42 %), dans une optique de rattrapage durant la législature suivante.

Évolution du nombre de places en CADA et du nombre de demandeurs d'asile, 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(prév.)
Premières demandes d'asile (mineurs inclus)	29 387	35 404	41 981	47 791	52 147	55 255	60 461	59 313	74 468	78 371	-
	+ 77 %					+ 42 %					
Places de CADA au 31/12	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410	21 410	23 457	24 418	28 104	37 296	39 161
	+ 5 %					+ 83 %					

Sources : OFII, OFPRA.

L'objectif affiché dans le schéma national d'accueil du 21 décembre 2015[212] n'est pas atteint, puisqu'il prévoyait un total de 60 964 places, dont 38 353 places de CADA fin 2016. En 2017, le ministère de l'Intérieur a prévu l'ouverture de 1 865 places de CADA[213], en priorisant les régions Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, dont les capacités d'accueil sont les plus éloignées des objectifs du schéma national d'accueil, ainsi que les Hauts de France, en raison des besoins constatés dans cette région.

Le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile devrait ainsi atteindre fin 2017 environ 56 000 places (dont 39 161 places de CADA). Les créations de places de CADA prévues pour 2017 ne permettront donc pas à elles seules d'atteindre l'objectif de 60 864 places pour demandeurs d'asile à la fin de l'année 2017 (dont 40 352 places de CADA) fixé par le schéma national d'accueil de décembre 2015.

212 — Arrêté du 21 décembre 2015. NOR : INTV1523821A.
213 — Information du 19 décembre 2016 relative à la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2017. NOR : INTV1633435J.

Près de 60 000 places devraient cependant être disponibles à la fin de l'année en incluant le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), mais ce dispositif d'urgence visant à prendre le relais des centres d'accueil et d'orientation (CAO) n'accueillera pas uniquement des demandeurs d'asile.

Après l'expérience des CAO, le PRAHDA comme dispositif pérenne de gestion des crises ?

Face à la multiplication des opérations de démantèlement de campements et la nécessité de disposer de places en urgence, l'État a fortement développé en 2016 le dispositif des centres d'accueil et d'orientation (CAO) instauré en 2015, tandis que la Ville de Paris créait un centre humanitaire s'inscrivant en amont des CAO. Prenant acte de la nécessité de disposer d'un dispositif pérenne pour héberger les étrangers non encore inscrit dans la procédure d'asile, l'État a par ailleurs lancé un nouveau type de dispositif, le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), plutôt que de développer les centres de transit, dont l'utilité et l'efficience ont pourtant été démontrées pour faire face à ces situations.

Des CAO au Centre humanitaire pour migrants de Paris, la multiplication des dispositifs dérogatoires

Le gouvernement a décidé d'ouvrir dès octobre 2015 des centres d'accueil et d'orientation (CAO) visant à accueillir temporairement les personnes volontaires vivant dans les campements, à leur fournir des conditions de vie favorables au répit et à la réflexion, et à les accompagner dans une demande d'asile en France si elles en expriment la

volonté.[214] Ce dispositif s'est amplifié l'année suivante avec un plan de création de 3 000 nouvelles places en juin 2016[215] et la publication d'une charte de fonctionnement en août 2016[216], et a été fortement mobilisé lorsque l'État a décidé d'évacuer, à partir du 24 octobre 2016, le campement de la lande de Calais, en proposant une orientation en CAO pour chaque étranger vivant dans ce lieu. Une opération sans précédent a permis en quelques jours l'ouverture de 283 nouveaux CAO[217], grâce à une forte implication du secteur associatif, et l'hébergement de plusieurs milliers de personnes, piloté par les services de l'État et par l'OFII. Au total, 5 466 adultes ont été orientés vers 301 CAO répartis dans 11 régions et 85 départements.[218] Selon les chiffres de l'OFII, 95 % des personnes mises à l'abri depuis Calais en 2016 étaient des personnes isolées, et 4 % étaient des femmes.[219] Les principaux pays d'origine étaient le Soudan (52 %) et l'Afghanistan (28 %).[220] 1 952 mineurs non accompagnés ont par ailleurs été hébergés dans des CAO pour mineurs isolés (CAOMI).[221] Entre octobre 2015 et janvier 2017, l'État indique avoir orienté plus de 17 000 personnes en CAO. 10 000 d'entre elles étaient encore présentes fin janvier 2017 dans 301 CAO, dont 82 % engagées vers une procédure d'asile.[222]

Le dispositif des CAO se caractérise par une grande hétérogénéité dans l'accompagnement, certains opérateurs s'inscrivant dans le cadre minimal prévu par la charte de fonctionnement[223] qui prévoit un taux d'encadrement d'un salarié pour 30 personnes hébergées, tandis que d'autres centres fonctionnent avec un accompagnement

---

214 — Sur la mise en place du dispositif en 2015, voir Forum réfugiés-Cosi, État des lieux de l'asile en France et en Europe, juin 2016. p. 166.

215 — Ministère du Logement et du développement durable, ministère de l'Intérieur, *Instruction du 29 juin 2016 relative à la création de nouvelles places en centres d'accueil et d'orientation pour migrants*, NOR : INTK1615585J

216 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO).*

217 — La Croix, *Démantèlement de Calais, 450 centres en France pour accueillir les migrants*, 24 octobre 2016.

218 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Accueil et orientation des migrants : Bruno Leroux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font un point de situation sur les CAO et CAOMI,* Communiqué de presse, 30 janvier 2017.

219 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 23. L'OFII ne rapporte pas les mêmes chiffres que les ministères précités, puisqu'il indique que 5 252 personnes ont été orientées vers 197 CAO.

220 — *Ibid.*

221 — *Ibid.* Sur l'accueil des mineurs non accompagnés, voir *infra.*

222 — *Ibid.*

223 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO).*

proche des CADA ou des HUDA (1 salarié pour 15 à 20 personnes)[224]. La nature même du dispositif, qui vise à accueillir un public mixte sans examen de la situation avant orientation, complexifie par ailleurs l'accompagnement, lequel doit s'adapter aux statuts des personnes hébergées. Fin 2016, l'OFII indiquait que sur 7 153 personnes recensées, 63 % étaient en procédure de demande d'asile (dont 54 % sous procédure Dublin[225]), 21 % souhaitaient s'inscrire dans cette démarche, 9 % n'avaient pas encore décidé de leur projet, 4 % étaient déjà bénéficiaires d'une protection internationale en France, et 1 % souhaitaient bénéficier de l'aide au retour et à la réinsertion.[226]

Les modalités d'accès à la procédure d'asile sont par ailleurs variables, certains CAO bénéficiant d'un schéma spécifique avec une orientation directe depuis les centres vers le guichet unique pour demandeurs d'asile, tandis que la majorité des CAO sont régis par la procédure classique impliquant le passage préalable auprès d'une plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile, générant un allongement des délais pour l'ensemble des demandeurs d'asile dans les régions où les places de CAO sont nombreuses. Concernant le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), les personnes hébergées en CAO bénéficiaient jusqu'à la fin de l'année 2016 du supplément versé aux demandeurs d'asile non hébergées. L'intégration des CAO au dispositif national d'accueil à la faveur de la loi de finances 2017 a permis de les considérer comme des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au sens de la loi.[227]

Les CAO avaient vocation à être des dispositifs temporaires (avec généralement la date du 31 mars 2017 comme échéance de fermeture pour les CAO ouverts en octobre 2016), répondant à l'urgence de l'évacuation des campements de Calais et de Paris. Face à la

224 — Le défenseur des droits relevait notamment en décembre 2016 que plusieurs prestations, notamment l'interprétariat et l'accompagnement dans l'ouverture des droits, étaient laissées à la discrétion du gestionnaire. Il recommandait que la Charte fût remplacée par un instrument juridique plus contraignant, précisant les obligations incombant aux gestionnaires en termes d'accueil et d'accompagnement et mentionnant la nécessité de disposer de ressources juridiques pour accompagner vers la procédure d'asile. Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, décembre 2016.
225 — Sur l'application de la procédure Dublin en CAO, voir *supra* dans ce chapitre.
226 — OFII, Point CAO, données au 29 décembre 2016.
227 — Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 744-3.

nécessité de disposer de places répondant à ces problématiques au-delà de cette période initiale, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de reconstituer un parc d'hébergement équivalent après la fermeture des centres dont l'exploitation ne pouvait se poursuivre. Après l'incendie du camp de Grande-Synthe dans la nuit du 10 au 11 avril 2017, 1 154 personnes ont ainsi été orientés vers des CAO[228], dont certains ont été nouvellement créés dans l'urgence pour répondre à cette situation exceptionnelle.

Les places de CAO sont également mobilisées pour héberger les étrangers accueillis dans les centres humanitaires pour migrants mis en place par la Ville de Paris. La municipalité a en effet mis en place deux lieux d'accueils inédits : l'un, destiné aux hommes majeurs isolés, a ouvert le 10 novembre 2016 au nord de Paris ; l'autre, dédié aux femmes et aux familles, a ouvert le 16 janvier 2017 à Ivry (Val-de-Marne). Le dispositif comporte un volet d'accueil et d'accompagnement, et un volet d'hébergement avec 400 places pour chacun des deux centres. La mise à l'abri est prévue pour une période de cinq à dix jours, délai au terme duquel une orientation est proposée principalement vers les CAO, mais aussi vers les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (« CHU migrants ») – des dispositifs mis en place dans la région Ile-de-France à l'initiative du préfet dès juin 2015.[229] Malgré l'accueil et l'orientation de 9 210 personnes (6 677 hommes majeurs, 1 699 mineurs isolés étrangers et 834 femmes seules ou en famille) entre novembre 2016 et avril 2017[230], le dispositif parisien s'est vite trouvé saturé, et l'association gestionnaire (Emmaüs Solidarité) ainsi que la maire de Paris[231] ont interpellé l'État dès février 2017 pour que de nouvelles places soient créées, afin d'assurer la fluidité du dispositif. Le préfet indiquait en

228 — La Voix du Nord, *Grande-Synthe n'est plus officiellement une terre d'accueil pour les migrants,* 20 avril 2017.
229 — Ce dispositif est formalisé dans une note du 21 septembre 2016 : Préfet de la région Ile-de-France, *Hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France – Vade-mecum des gestionnaires de centres.*
79 centres de ce type auraient accueilli plus de 20 000 personnes en 2015 et en 2016 d'après le site Internet de la préfecture d'Ile-de-France.
230 — Préfecture de Police de Paris, citée par LCI, *Insalubrité, bagarres, présence policière... : Porte de la Chapelle, un climat de plus en plus irrespirable pour les migrants*, D. Douïeb, 27 avril 2017.
231 — Libération, À Paris, le nouveau centre pour migrants déjà saturé, I. Halissat, 27 février 2017.

avril 2017 que 300 places (nationales) en CAO étaient réservées chaque semaine au dispositif parisien.[232]

La création des CAO et du centre humanitaire de Paris a permis de sortir de la rue et d'accompagner dans la procédure d'asile des milliers de personnes, afin d'obtenir une protection internationale à laquelle ils étaient généralement éligibles.[233] La concentration des arrivées de demandeurs d'asile primo-arrivants sur des territoires restreints s'avérant un phénomène durable, le recours récurrent à des solutions à court terme, insatisfaisantes en termes de qualité d'accompagnement, sollicitant durement, voire déstabilisant les ressources des associations impliquées, malmenant le système d'asile mis en place en 2015 autour des plates-formes d'accueil, des guichets uniques et du dispositif national d'accueil, enfin bien plus coûteuses que les dispositifs engagés sur le long terme, s'avère donc une réponse inadaptée dans la durée.

Le PRAHDA, un nouveau type d'hébergement pérenne doté d'un accompagnement réduit

En réponse notamment à la problématique des campements, le ministère de l'Intérieur a lancé le 28 septembre 2016 un appel d'offres pour créer un nouveau dispositif d'hébergement d'urgence, nommé Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), devant voir le jour en 2017 et portant sur 5 351 places d'hébergement réparties dans douze régions.

Il s'agit non seulement d'assurer l'accueil de demandeurs d'asile en vue d'une orientation vers les structures relevant du dispositif national d'accueil adaptées à leur situation, mais aussi d'offrir un hébergement et un accompagnement aux personnes « s'orientant vers la procédure d'asile », c'est-à-dire « ayant manifesté l'intention de déposer de manière imminente une demande d'asile ». Cela constitue la principale

232 — 20minutes, *Paris : jusqu'à 800 migrants campent près du camp de La Chapelle*, 19 avril 2017.
233 — L'OFPRA indique que 70 % des personnes hébergées en CAO entre octobre 2015 et octobre 2016 ont obtenu une protection. OFPRA, *Participation de l'OFPRA à l'opération de mise à l'abri depuis le bidonville de Calais*, 28 octobre 2016.

spécificité de ce dispositif, l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile hors CAO étant jusqu'alors dédiés aux personnes ayant préalablement enregistré leur demande auprès du Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Les clauses du marché précisent que les personnes ayant sollicité en plate-forme d'accueil (PADA) un rendez-vous au GUDA seront éligibles au PRAHDA, alors qu'aucun dispositif d'hébergement[234] – en dehors de l'urgence de droit commun – ne leur était ouvert jusqu'alors pendant cette phase d'attente, qui peut durer plusieurs semaines dans certaines régions[235]. Le marché public précise par ailleurs que les personnes placées sous procédure Dublin pourront être assignées à résidence au PRAHDA dans l'attente de leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile. Cette précision ne constitue cependant pas une particularité de ce dispositif, la loi autorisant cette assignation dans l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile pouvant accueillir des demandeurs sous procédure Dublin.

Chaque structure, habilitée pour une période de cinq ans renouvelable, mettra ses 50 à 150 places à disposition de l'OFII, qui assurera les orientations et prendra les décisions d'admission. Les modalités d'orientation restent à préciser pour les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou en attente de leur passage au guichet unique. On peut néanmoins imaginer une intervention sur place de l'OFII lors des démantèlements de campements, comme cela fut le cas à Calais et à Paris.

Les centres PRAHDA prendront en charge l'accueil et l'hébergement, la domiciliation, l'information sur la procédure de demande d'asile en France et l'orientation vers une plate-forme d'accueil, l'aide à la constitution du dossier OFPRA, l'accompagnement dans les démarches administratives et l'ouverture des droits sociaux, la délivrance d'aides d'urgence (nourriture et vêtements) en lien avec le tissu associatif local, l'aide à la scolarisation des enfants, la préparation du transfert

234 — À l'exception notable des centres de transit, jusqu'à la mise en place de la réforme en novembre 2015 et de manière exceptionnelle depuis : voir *infra*.
235 — Voir *infra* Chapitre 2. Partie 1. L'accès à la demande d'asile.

des personnes sous procédure Dublin et la sortie du dispositif des réfugiés et des personnes déboutées, en lien avec les services compétents de l'État.

Les personnes n'ayant pas encore entamé la procédure de demande d'asile auront trente jours à partir de leur arrivée en PRAHDA pour le faire. Au delà de ce délai, elles feront l'objet d'une décision de sortie prononcée par l'OFII et devront immédiatement quitter la structure. Parmi ceux dont la démarche de demande d'asile est arrivée à son terme, les bénéficiaires d'une protection internationale auront trois mois pour quitter le PRAHDA (sans mention d'un renouvellement possible, contrairement aux autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile), tandis que les déboutés devront partir dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de décision définitive de rejet (comme dans les autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile), délai pendant lequel une aide au retour volontaire sera proposée.

Le PRAHDA constitue donc un nouveau dispositif s'inscrivant dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, à côté des centres de transit, CADA, HUDA et AT-SA. Néanmoins, à raison d'un salarié équivalent temps plein (ETP) pour 20 à 25 personnes hébergées, dont au moins 40 % d'intervenants sociaux, il offre des normes d'accueil et d'accompagnement inférieures à celles des CADA, où l'encadrement est d'un ETP pour 15 à 20 personnes hébergées, dont au moins 50 % d'intervenants socio-éducatifs, voire des centres HUDA (généralement 1 pour 20).

Ce programme contribue ainsi au nivellement vers le bas de l'accompagnement socio-administratif des demandeurs d'asile comme à la multiplication des dispositifs, alors que les CADA étaient présenté dans une instruction ministérielle de 2015 comme le « modèle pivot »[236] et que les centres de transit peuvent remplir les missions des centres PRADHA, moyennant un coût journalier supérieur mais qui permet d'atteindre une efficacité et une efficience remarquables.

236 — Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projet départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2015. NOR : INTV1509031N

Le centre de transit, un dispositif polyvalent pérenne de gestion des urgences et de répartition des publics

Il existe actuellement deux centres de transit en France, l'un à Créteil (Val de Marne) géré par France terre d'asile (80 places), l'autre à Lyon et Villeurbanne (Rhône), géré par Forum réfugiés-Cosi et d'une capacité de 220 places. Administrativement et budgétairement, ils sont assimilés aux CADA régis par le Code de l'action sociale et de la famille. Jusqu'à la réforme de 2015, ils apportaient une réponse immédiate aux situations d'urgence, en accueillant les demandeurs d'asile primo-arrivants dès l'amorce de la procédure, avant qu'une place ne se libère dans le dispositif national d'accueil. Dans le Rhône, les orientations s'effectuaient chaque semaine après le rapprochement des besoins identifiés et des places vacantes.

Plus généralement, leur polyvalence permet l'accueil et l'accompagnement de demandeurs d'asile en procédure normale, accélérée ou sous règlement Dublin, mais aussi des personnes en attente de l'exécution de leur retour volontaire accompagné par l'OFII. Les centres de transit ont également été sollicités par les pouvoirs publics tant pour des opérations locales de démantèlement de campements que pour des opérations internationales spéciales comme l'accueil de réfugiés ou de bénéficiaires de visa humanitaire en provenance de zones de conflit (ex-Yougoslavie, Moyen-Orient).

Depuis la réforme de 2015, ils demeurent un outil rapidement mobilisable pour l'accueil, dans des délais courts, de publics spécifiques comme les réfugiés réinstallés ou les personnes s'étant vu délivrer un visa humanitaire ou pour asile, en attendant l'ouverture des droits permettant l'accès au logement. Les services de l'État s'appuient sur leur souplesse de fonctionnement et sur l'expérience d'équipes inscrivant leur action dans une durée de prise en charge relativement brève (de 45 à 60 jours en moyenne). Ainsi, lors des opérations de démantèlement des campements de Calais, le centre de transit de Villeurbanne

a pu mettre à disposition des pouvoirs publics de 50 à 70 places dans un délai de quelques jours, soit en accueillant directement le public, soit en accueillant des personnes orientées depuis un CAO pour permettre à celui-ci de remplir son office.

Cette réactivité, qui se traduit par un fort taux de rotation des publics (625 % en 2015 avant la réforme de l'asile, 374 % en 2016), est rendue possible par l'orientation effectuée par la direction territoriale de l'OFII à la sortie du centre vers les CADA, HUDA et CPH du département, mais aussi, pour une proportion allant de 25 à 30 %, vers les établissements de la région, voire au niveau national. De cette manière, le centre de transit ajoute à sa capacité de prise en charge rapide des demandeurs d'asile démunis de solution d'hébergement et d'organisation de la fluidité des parcours, une fonction de déconcentration des arrivées, pour une meilleure répartition de l'accueil au sein de la région.

La situation actuelle, qui voit se concentrer à Paris mais aussi dans les métropoles régionales la majeure partie des arrivées de demandeurs d'asile, justifie le développement de tels centres dans ces métropoles, dans le cadre d'une politique de l'asile visant à se doter de structures pérennes à même de gérer, de manière réactive et à des coûts acceptables, les situations d'urgence.

La difficile gestion des conditions matérielles d'accueil

Le renforcement du pilotage du dispositif national d'accueil par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) par la loi sur l'asile du 29 juillet 2015 a permis d'établir pour la première fois des statistiques sur une année complète qui incluent les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA).

Les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile

La hausse de la capacité d'accueil des CADA a permis une augmentation de 50 % des entrées, tandis que le nombre de sorties progressait de 17 %. Du fait de la réduction de la durée moyenne de la procédure d'asile[237], la durée moyenne de séjour en CADA a diminué de 44 jours par rapport à 2015 (528 jours) et de 59 jours par rapport à 2014 (543 jours) pour s'établir à 484 jours. Les admissions nationales (26 % des admissions totales en CADA en 2016 contre 23 % en 2015) ont été utilisées pour désengorger l'Ile-de-France, où se concentrent 33 % des demandes d'asile nationales, alors que la région ne dispose que de 12 % du total des capacités d'accueil. Elles ont également permis de nombreuses orientations depuis la région des Hauts-de-France, et ont été sollicitées pour l'accueil des demandeurs d'asile relocalisés depuis la Grèce et l'Italie.

Ainsi en 2016, 41 353 personnes sont entrées dans l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA, HUDA, AT-SA), et 30 610 en sont sortis. Au 31 décembre 2016, près de 50 000 personnes y étaient hébergées, principalement des demandeurs d'asile mais également des réfugiés, des bénéficiaires de la

237 — Voir *supra* partie 2. Instruction de la demande d'asile

protection subsidiaire ou des personnes déboutées de leur demande de protection, en présence autorisée ou indue[238].

Principaux indicateurs de fonctionnement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile en 2016

	CADA	HUDA	AT-SA	Total
Entrées	26 299	10 279	4 775	**41 353**
Sorties	18 350	9 806	2 454	**30 610**
Hébergés au 31/12	33 459	11 258	5 252	**49 969**
dont réfugiés ou PS	11 %	6 %	15 %	
dont déboutés	8 %	17 %	6 %	
dont réfugiés ou PS en présence indue	3 %	3 %	4 %	
dont déboutés en présence indue	6 %	16 %	6 %	
TOTAL en présence indue	9 %	19 %	10 %	

Source : OFII[239]

La présence de bénéficiaires d'une protection internationale dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile varie de 6 % en HUDA à 15 % en AT-SA. Ce dernier dispositif héberge le plus faible taux de personnes déboutées de leur demande (6 %), proche de celui des CADA (8 %), contre 17 % en HUDA. Elles y sont pour l'essentiel (16 %) en présence indue, tandis que la part des réfugiés en présence indue dans ces centres (3 %) est identique aux autres dispositifs.

En CADA, les personnes restent en moyenne 162 jours après l'obtention d'un statut, soit une durée stable par rapport à 2015 (159 jours). La part de bénéficiaires d'une protection en présence indue en CADA passe de 2,4 % en 2015 à 3 % en 2016 ; celle des déboutés en présence indue, de 7,1 % à 6 %. En moyenne, les personnes hébergées restent 100 jours en CADA après le rejet définitif de leur demande, contre 123 jours en 2015. Alors que 9 % des personnes étaient en

238 — Les personnes ayant obtenu une protection peuvent rester dans les lieux d'hébergement pendant une période de trois mois renouvelable une fois (soit six mois au maximum) ; celles qui ont été déboutées de leur demande d'asile, pendant un mois. Au-delà de ces délais, ces personnes sont considérées comme en « présence indue ».
239 — OFII, *Rapport d'activité* 2016. L'ensemble des indicateurs de fonctionnement sont détaillées aux annexes 12 et 13.

présence indue en CADA en 2016, l'annexe au projet de loi de finances 2017 comporte un indicateur portant sur la « *part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées* » et fixe l'objectif de 93 % en 2017 (soit un maximum de 7 % des places occupées par des personnes en présence indue)[240].

L'année 2016 a été marquée par un taux d'occupation de seulement 90 % en CADA (donnée non disponible pour les autres lieux d'hébergement), dans le prolongement de l'année 2015 (91 %). Des milliers de places sont ainsi vacantes durant plusieurs jours, voire plusieurs semaines dans les centres, alors que des milliers de demandeurs d'asile ne sont pas orientés vers l'hébergement en raison d'un manque de places.[241] L'OFII indique que cette sous-occupation, « *conjoncturelle* », « *résulte principalement des délais de mobilisation des nouvelles capacités et du gel d'une partie de celles-ci pour les besoins de la relocalisation* ».[242] La lenteur de la mise en œuvre de ce programme européen[243] a effectivement perturbé la gestion du dispositif national d'accueil, des places étant réservées pour des demandeurs d'asile relocalisés depuis l'Italie et la Grèce et dont les arrivées ont été à la fois plus tardives et bien moins nombreuses que prévu. Des dysfonctionnements ont par ailleurs été constatés dans la gestion des orientations par l'OFII, dont les outils et les procédures de communication avec les gestionnaires de centre n'ont pas toujours favorisé la réactivité permettant la rotation rapide des places. En mai 2016, une note du ministère de l'Intérieur a souligné la nécessité d'améliorer la fluidité du dispositif national d'accueil.[244] Au premier semestre 2017, la situation semblait s'être améliorée sur l'ensemble du territoire.

240 — Projet de loi de finances 2017. Annexe ('bleu' budgétaire) « Immigration, asile et intégration », p. 22.
241 — Voir *supra* dans ce chapitre.
242 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35.
243 — Voir *supra* Chapitre 2. L'asile en Europe.
244 — Ministère de l'Intérieur,

L'allocation pour demandeurs d'asile

L'OFII indique qu'en 2016 l'ADA a été versée à une moyenne d'environ 75 000 ménages par mois, soit 100 000 individus[245], représentant un montant total annuel de 307 millions d'euros. Les besoins ayant été sous-dimensionnés (44 800 bénéficiaires) dans la loi de finances 2016[246], les difficultés constatées en 2015 et début 2016 lors de la mise en place de cette nouvelle allocation[247] se sont poursuivies malgré la mise en place d'un paiement par carte bancaire à partir de mars 2016[248] : retards de paiement allant jusqu'à plusieurs mois, prise en compte tardive et/ou défaillante des changements de situation familiale, suspension de l'allocation entre le rejet de l'OFPRA et le recours auprès de la CNDA, erreurs sur les montants versés – avec parfois des trop perçus entraînant des périodes sans allocation et l'absence de rétroactivité lorsque l'erreur est corrigée –, difficultés en cas de changement de lieu d'hébergement, etc.

Ces situations ont entraîné de nombreuses ruptures de droits, rendant souvent nécessaire l'avance auprès des bénéficiaires par les associations gestionnaires des lieux d'hébergement, sans garantie de remboursement par ces bénéficiaires en raison de leur situation financière ou de leur orientation dans un autre centre. Les demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'un hébergement accompagné et touchés par ces dysfonctionnements ont souvent vu leur situation rendue plus précaire. Des actions contentieuses ont été engagées ici et là en l'absence de règlement amiable par l'OFII.

La loi de finances 2017 prévoit un versement de l'allocation à 70 000 personnes par mois[249], ce qui revient une nouvelle fois à une sous budgétisation insincère au risque de faire perdurer les dysfonctionnements constatés depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'asile en 2015.

245 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 36. En avril 2016 d'après les données de l'OFII citées dans la cyber lettre de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur datée de juin 2016, le nombre de bénéficiaires de l'ADA était de 92 384 personnes dont 18 453 mineurs.
246 — Projet de loi de finances 2016, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 35.
247 — Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2016*. p. 116
248 — Remise lors du passage au guichet unique, la carte permet d'effectuer trois retraits mensuels.
249 — Projet de loi de finances 2017, Annexe « Immigration, asile, intégration », p. 34.

L'ADA légèrement revalorisée à la demande du Conseil d'État

Suite à l'adoption de la loi sur l'asile du 29 juillet 2015, le montant attribué aux demandeurs au regard de la composition de leur ménage a été défini par un décret du 21 octobre 2015.[250] *Un demandeur d'asile seul perçoit une allocation quotidienne de 6,80 €, auquel s'ajoute 4,20 € par jour pour chaque adulte ne se voyant pas proposer de place d'hébergement. Pour un couple avec deux enfants, l'allocation de base est de 17 € par jour, 25,40 € par jour lorsqu'aucun hébergement n'est proposé. Dans une décision du 23 décembre 2016*[251]*, le Conseil d'État a annulé la disposition du décret du 21 octobre 2015 fixant le montant additionnel de 4,20 €, considérant qu'il n'était pas* « suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile à qui aucune solution d'hébergement en nature n'est proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location ». *Si le Conseil d'État a bien précisé que le droit européen n'exige pas que les montants prévus soient équivalents au seuil minimal prévu pour les nationaux au titre du Revenu de solidarité active (RSA), il a néanmoins appliqué l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)*[252] *pour les personnes sans hébergement. La décision du Conseil d'État enjoint au Premier ministre de définir un montant en conformité avec ces exigences dans un délai de deux mois, soit avant la fin du mois de février 2017.*

Par un décret du 29 mars 2017[253]*, le ministre de l'intérieur a modifié les règles d'attribution et de retrait de l'ADA et fixé un nouveau montant additionnel en cas de carence de l'État. Ce montant a été fixé à 5,40 € par jour, ce qui représente 36 à 37 € de plus par mois*[254]*. On peut valablement douter que ce nouveau montant réponde à l'exigence formulée*

250 — Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1523052D.
251 — CE, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres. N° 394819.
252 — CJUE, 27 février 2014, Saciri c. Belgique.
253 — Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1705703D.
254 — Pour la Guyane et Saint-Martin, dont le barème relatif au montant journalier est fixé par le décret, le montant additionnel est de 4,20 €.

par le Conseil d'État. En Belgique, depuis l'arrêt de 2014 de la CJUE, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'allocation de minimum social prévue pour les nationaux (801,34 € par mois pour un adulte seul) lorsque les structures d'hébergement sont complètes. Cette allocation est néanmoins rarement sollicitée car, contrairement au dispositif français, le dispositif d'accueil belge comporte des places en nombre généralement suffisant pour répondre aux besoins. Le nouveau décret du ministre français de l'Intérieur étend par ailleurs les motifs de refus et de retrait de l'ADA, et comporte des dispositions sur la communication d'informations entre l'OFPRA et l'OFII.

Une part toujours plus importante de demandeurs d'asile non orientés vers l'hébergement

Malgré les créations de places réalisées ces dernières années dans le dispositif national d'accueil, les capacités d'hébergement demeurent largement insuffisantes au regard des besoins. Dans l'annexe au projet de loi de finances 2017, le gouvernement indique que 55 % des personnes éligibles à l'hébergement dans un centre dédié aux demandeurs d'asile ont pu y être orientées, pour un objectif cible de 70 %.[255] L'OFII indique que l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) était versée à environ 100 000 personnes en moyenne sur l'année[256] : c'est donc ce nombre de personnes qui est normalement éligible à l'hébergement. Le dispositif national d'accueil comptait 54 145 places fin 2016, soit, à un point près, la proportion de 55 % citée dans le projet de loi de finances. Il faut

255 — Projet de loi de finances 2017. Annexe (bleu budgétaire) « Immigration, asile et intégration », p. 21.
256 — OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 36.

cependant prendre en compte la part des places occupées par des personnes réfugiées ou déboutées, soit environ 20 % des places[257], ce qui réduit à environ 43 000 le nombre de places disponibles fin 2016 pour les 100 000 personnes éligibles, soit une couverture des besoins d'hébergement de 43 %.

On retrouve cette même proportion lorsqu'on évalue les chances d'obtenir un hébergement pour les demandeurs d'asile primo-arrivants. Au cours de l'année 2016, 41 353 demandeurs d'asile sont entrés dans les lieux d'hébergement du dispositif national d'accueil, soit 53 % des 78 371 primo-demandeurs d'asile enregistrés à l'OFPRA la même année.[258] Cependant, les conditions matérielles d'accueil sont également prévues pour les demandeurs placés sous procédure Dublin et non enregistrés à l'OFPRA durant la procédure de détermination de l'État responsable. Environ 22 500 personnes (mineurs accompagnants inclus) auraient ainsi été placées sous procédure Dublin en 2016[259], portant à environ 100 000 le nombre de personnes ayant sollicité un hébergement au titre de l'asile en 2016. Ce chiffre doit cependant être nuancé, une partie des 22 500 personnes sous procédure Dublin pouvant cependant être enregistrés à l'OFPRA à un autre moment de l'année, dès lors que la France se déclare responsable de la demande d'asile en cas d'échec de la procédure de détermination de l'État responsable. En tout état de cause, c'est moins de 45 % des primo-demandeurs d'asile, personnes sous procédure Dublin comprises, qui ont eu accès à l'hébergement en 2016[260].

En 2017, l'annexe au projet de loi de finances prévoit l'hébergement de 60 % des personnes éligibles, soit 15 points de moins que l'objectif cible de 75 % figurant dans la précédente loi de finances. Ainsi, en 2017, il est prévisible, si cet objectif de 60 % est atteint –

257 — Les CADA accueillaient 20 % de personnes réfugiées ou déboutées, les AT-SA 21 %, les HUDA 23 %. OFII, *Rapport d'activité 2016*, p. 35.
258 — OFII, *Rapport d'activité 2016,* p. 38. Cf. données sur les entrées en CADA, HUDA et AT-SA en 2016.
259 — Ministère de l'Intérieur, *Les demandes d'asile*, 16 janvier 2016. Le ministère précise que le nombre des mineurs accompagnants a été estimé à partir des enregistrements de mineurs en pré-accueil.
260 — Si l'on additionne l'ensemble des personnes sous procédure Dublin et les primo-demandeurs enregistrés à l'OFPRA, la proportion est de 41 %.

ce qui paraît peu réaliste au regard des données précédentes sur le parc d'hébergement et le volume des demandes –, que presque la moitié des demandeurs d'asile ne seront pas orientés vers un hébergement dédié et seront par suite contraints de trouver une solution d'hébergement par leur propres moyens. Une partie d'entre eux se retrouveront donc à la rue, confrontés à la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun. Disposer d'un hébergement et y bénéficier d'un accompagnement administratif et social sont pourtant des conditions nécessaires pour une instruction de qualité de la demande d'asile, pour les demandeurs mais aussi pour les instances de détermination d'asile. L'adaptation du parc aux besoins est par ailleurs nécessaire pour ne pas saturer les places des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, qui doivent rester disponibles pour les publics auxquels ils s'adressent.

L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sont avant tout considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement. Ils sont éligibles à ce titre au système de protection de l'enfance de droit commun[261] et leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge. L'ensemble des mineurs non accompagnés font néanmoins l'objet d'une procédure spécifique d'admission au sein des services départementaux d'aide sociale à l'enfance, qui a connu plusieurs évolutions en 2016. Le démantèlement du campement de Calais en octobre 2016 a par ailleurs entraîné la mise en place de procédures et dispositifs spécifiques.

261 — Les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile sont également éligibles aux dispositifs de protection de l'enfance, aucun autre dispositif n'étant prévu pour leur attribuer les conditions matérielles d'accueil.

L'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement mieux encadrée

Une circulaire de 2013 était venue préciser le parcours spécifique d'accès à la protection d'enfance pour les mineurs non accompagnés en instaurant notamment un dispositif d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement et un mécanisme national de répartition afin que la charge financière de l'accueil soit mieux partagée entre les départements. Ce cadre a été consacré dans une loi sur la protection de l'enfance en date du 14 mars 2016[262], complétée par plusieurs textes réglementaires qui précisent ou modifient sensiblement les dispositions de 2013.

La nouvelle loi prévoit que les examens radiologiques osseux fréquemment utilisés pour déterminer l'âge des jeunes étrangers, malgré le manque de pertinence de ces méthodes dénoncées par de nombreuses instances nationales et internationales, « *ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur* ».[263] Le texte indique par ailleurs que « *le doute profite à l'intéressé* » et qu'il ne peut jamais être procédé à un examen du développement pubertaire comme cela se déroulait dans certains départements en complément des examens osseux.[264] Ces dispositions permettent de rappeler que l'authentification des actes d'état civil présentés par les jeunes doit primer, en conformité avec le Code civil (article 47). Il est également nécessaire de procéder à une évaluation sociale avant tout examen osseux.

Les modalités de cette évaluation de l'âge et de la minorité ainsi que la formation ou l'expérience requise pour y procéder ont été précisées. Un décret du 24 juin 2016[265] pose l'exigence d'une « *approche pluridisciplinaire* » et d'un entretien « *se déroulant dans*

262 — Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR: FDFX1507648L
263 — Code civil, art. L. 388
264 — *Ibid.*
265 — Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1606788D

une langue comprise » par le jeune. Le texte indique également que les départements, qui doivent mener l'évaluation pendant la période d'admission administrative du jeune (qui ne peut excéder cinq jours conformément au droit commun de la protection de l'enfance), peuvent solliciter le concours du préfet « *pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne* ». Il est cependant peu probable que cette sollicitation soit pertinente, d'une part au regard des moyens limités des préfectures dans ce domaine (seul le Bureau de la fraude documentaire, rattaché à la Police aux frontières, détient les outils nécessaires à l'authentification), et d'autre part du fait du délai restreint pour qu'une réponse soit apportée. Au-delà de ce délai de cinq jours, c'est l'autorité judiciaire qui doit être saisie et qui dispose de la possibilité de saisir le Bureau de la fraude documentaire, mais aussi d'ordonner en dernier ressort les examens radiologiques évoqués précédemment. L'une des avancées de ce décret porte sur l'obligation pour les départements de notifier une décision de refus de prise en charge, lorsqu'ils estiment que la situation de la personne ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire suite à l'évaluation sociale. Cette notification permet notamment au jeune, qui peut saisir le juge des enfants pour faire valoir à nouveau sa minorité, d'accéder à des dispositifs d'urgence sociale réservés aux adultes.

Le décret du 24 juin 2016 a été complété par un arrêté du 17 novembre 2016.[266] Cette base réglementaire vise à améliorer et harmoniser la mise en œuvre de cette évaluation « *qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance* ». L'arrêté pose notamment plusieurs exigences : information des objectifs et enjeux de l'évaluation, caractère pluridisciplinaire, évaluateur disposant de connaissances sur les parcours migratoires, la géopolitique des pays d'origine, la psychologie de l'enfant et le droit des mineurs, attention particulière portée sur les situations de traite et d'exploitation, entretien dans une langue comprise par le jeune et notification d'une décision écrite mentionnant les voies de recours et les droits reconnus aux personnes

266 — Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret no 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : *JUSF1628271A*

majeures en cas de refus de prise en charge. Il est également rappelé dans ce texte qu'un jeune doit être considéré comme isolé dès lors qu'« *aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national* », ou si une personne n'étant pas encore responsable a manifesté sa volonté en ce sens notamment en entamant des démarches auprès du juge des tutelles. La simple présence d'adultes dans l'entourage du jeune ne doit donc pas conduire à remettre en cause l'isolement. Le texte reprend par ailleurs la trame d'évaluation instaurée par circulaire en 2013 et précise que la conclusion apportée sur la minorité doit donner lieu à un avis motivé.

Le mécanisme de répartition nationale consacré par la loi

La loi du 14 mars 2016 a par ailleurs permis de consacrer le mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés entre les départements, permettant ainsi de surmonter une décision du Conseil d'État[267] qui avait rendu inopérant ce système au motif qu'il n'était pas prévu par la loi. Les magistrats doivent cependant toujours prendre leur décision « *en stricte considération de l'intérêt de l'enfant* »[268], qui peut parfois imposer un maintien dans le département d'arrivée.

Une clé de répartition est définie par le décret du 24 juin 2016, prenant en compte plusieurs critères précisés dans un arrêté du 28 juin 2016.[269] Au critère démographique (part de la population du département de moins de 19 ans), déjà présent dans la circulaire du 31 mai 2013, s'ajoute notamment une prise en compte du nombre de mineurs non accompagnés pris en charge à la fin de l'année. Le décret impose ainsi aux départements de transmettre au ministère de la Justice, chargé du pilotage de cette répartition à travers une cellule dédiée, le nombre de mineurs non accompagnés présents au sein de l'ASE au 31 décembre. A défaut d'une telle transmission, il sera considéré

267 — CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, N°371415, 371730, 373356
268 — Code civil, article L.375-5
269 — Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1617871A

qu'aucun mineur n'est accueilli ce qui aura pour conséquence d'augmenter la part de mineurs à accueillir pour l'année suivante.

Cette évolution réglementaire pourrait permettre notamment de connaître le nombre de mineurs pris en charge dans l'ensemble des départements métropolitains au 31 décembre de chaque année. Une telle donnée n'est pas disponible aujourd'hui, laissant place à de nombreuses approximations sur l'ampleur du phénomène et son évolution. Cette connaissance statistique pourrait contribuer à la mise en place d'une véritable politique nationale dans ce domaine, illustrée en partie par les évolutions législatives et réglementaires décrites précédemment mais qui doit encore être consolidée par le biais d'une harmonisation de pratiques encore très disparates selon les territoires.[270]

Pour l'année 2016, la clé de répartition pour chaque département a été fixée par une décision du 1er juillet 2016[271], tandis que la clé pour 2017 l'a été dans une décision du 11 avril 2017[272]. Ces décisions ne laissent cependant pas apparaitre le détail pour chaque critère et ne permettent donc pas de connaître le nombre de mineurs pris en charge dans chaque département à la fin de l'année.

Le département du Nord est celui qui doit accueillir la part la plus importante de mineurs non accompagnés admis en France métropolitaine (4,57 %). Les huit départements de la région Ile-de-France figurent parmi les 15 départements ayant la clé de répartition la plus élevée.

270 — Voir notamment la décision MDE 2016-183 du Défenseur des droits du 22 juillet 2016 sur la prise en charge des mineurs non accompagnés à Paris, ainsi que l'Avis 17-03 du 7 février 2017dans lequel le Défenseur des droits « *constate que, selon les départements, 50 % à 80 % des jeunes qui se présentent comme MNA ne sont pas reconnus comme tels à terme [et que] certains départements n'activent pas de façon automatique la procédure de répartition nationale, comme d'ailleurs les juges des enfants saisis directement par les jeunes qui n'auraient pas été évalués mineurs par le département, et qui seraient alors confiés au département initial* » et préconise « *que soient régulièrement collectées des données chiffrées précises* »

271 — Décision du 1er juillet 2016 fixant pour l'année 2016 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1618291S

272 — Décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille . NOR: JUSF1711127S

Part des mineurs à accueillir dans les principaux départements, 2016-2017

	2016	2017
Nord	4,58 %	4,57 %
Bouches-du-Rhône	3,29 %	3,22 %
Hauts-de-Seine	2,66 %	2,66 %
Seine-Saint-Denis	2,90 %	2,66 %
Gironde	2,54 %	2,61 %
Pas-de-Calais	2,48 %	2,56 %
Yvelines	2,47 %	2,53 %
Seine-et-Marne	2,48 %	2,38 %
Essonne	2,33 %	2,36 %
Paris	2,13 %	2,25 %
Val-de-Marne	1,90 %	2,25 %
Métropole de Lyon	2,21 %	2,21 %
Loire-Atlantique	2,19 %	2,20 %
Val-d'Oise	2,13 %	2,14 %
Isère	2,29 %	2,12 %

Source : ministère de la Justice

Une hausse significative du nombre de mineurs accueillis

Le rapport d'activité 2016 de la cellule Mineurs non accompagnés du ministère de la Justice[273] indique que 8 054 personnes déclarées mineures non accompagnées ont été portées à sa connaissance sur l'ensemble de l'année 2016, contre 5 990 l'année précédente. Cela représente donc une hausse de 34 %, à relativiser cependant au regard de la suspension partielle des activités de la cellule en 2015 suite à la décision du Conseil d'État du 30 janvier 2015.[274] Les mineurs non accompagnés entrés dans le dispositif de protection de l'enfance

273 — Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2016*, Mission mineurs non accompagnés, mars 2017
274 — CE, 30 janvier 2015, *Op .cit.*

en 2016 étaient âgés de 16 ou 17 ans pour 59 % d'entre eux (63 % en 2015). La proportion de filles reste très faible, 5 % contre 6 % l'année précédente : si les filles sont généralement moins nombreuses à partir de leur pays d'origine, cette faible visibilité peut également laisser craindre qu'elles soient fréquemment victimes de réseaux de traite des êtres humains.[275] 71 % des mineurs étaient originaires d'Afrique, et 20 % d'Asie.[276]

Les principaux départements d'accueil évoluent en 2016, avec une baisse importante dans certains départements, notamment la Haute-Garonne qui passe de la 1ère place en 2015 (306 admissions) à la 10ème en 2016 (190 admissions) ou Paris qui était pendant longtemps la collectivité admettant le plus de mineurs non accompagnés en France métropolitaine et qui n'apparait plus dans les 10 principaux départements d'accueil en 2016 (189 admissions). Les départements ayant accueilli le plus de mineurs en provenance d'un autre département sont la Gironde (167), les Yvelines (148) et le Morbihan (83), tandis que ceux à partir desquels ont eu lieu le plus de réorientation sont Paris (315) – qui demeure le principal département d'arrivée (503 en 2016) -, la Loire-Atlantique (135 sur 314 arrivées) et la Seine-Saint-Denis (133 sur 359).

La répartition a concerné 2 358 jeunes en France métropolitaine, soit 29 % des mineurs non accompagnés pris en charge en 2016.

275 — Cette analyse est partagée par le ministère de la Justice dans le rapport d'activité 2016 de la mission mineurs non accompagnés (p.5)
276 — Le ministère de la Justice constate « à partir de la fin du mois d'août 2016 plus d'arrivées de mineurs venant de l'Afghanistan, d'Inde et du Bangladesh ». Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2016*, Op.cit. (p.6)

Principaux départements d'accueil des mineurs isolés étrangers, 2016

Département d'accueil	Placements ASE définitifs	Jeunes entrés par ce département	Jeunes réorientés vers un autre département	Jeunes réorientés vers ce département
Nord	364	437	74	1
Bouches-du-Rhône	262	217	7	52
Seine-Saint-Denis	231	359	133	5
Hauts-de-Seine	213	135	0	78
Gironde	202	36	1	167
Métropole de Lyon	200	212	14	2
Seine-et-Marne	199	252	63	10
Pas-de-Calais	198	258	69	9
Yvelines	196	48	0	148
Haute-Garonne	190	290	101	1
Isère	190	219	54	25

Source : ministère de la Justice

À Mayotte, 101ème département français, le défenseur des droits indiquait la présence de 3 000 mineurs non accompagnés dans une publication de 2015[277] soulevant de nombreuses atteintes aux droits fondamentaux pour ces jeunes qui semblent toujours d'actualité.

L'accueil et l'orientation des mineurs isolés de Calais

Suite à l'opération de démantèlement du principal campement de Calais qui accueillait des milliers d'étrangers, menée fin octobre 2016, les adultes ont été orientés vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO), tandis que les personnes identifiées comme étant mineures ont été acheminées vers des centres spécifiques dès le 3 novembre : les CAO pour mineurs isolés (CAOMI). Ces opérations ont été critiquées

277 — Défenseur des droits, *Mineurs isolés à Mayotte : le Défenseur s'inquiète de la situation des jeunes migrants*, 24 juin 2015

par le Défenseur des droits du fait de l'absence d'anticipation, le tri au faciès sur place[278], et l'absence de droit au recours.[279]

Au total, 1 952 mineurs ont été accueillis[280] dans 73 centres dédiés sur l'ensemble du territoire français dont 10 pour jeunes filles[281]. Ces dispositifs, mis en place afin de répondre à un besoin urgent de mise à l'abri, ont pour finalité une prise en charge pérenne en France ou au Royaume-Uni. Dans une circulaire du 1er novembre 2016[282], le ministre de la Justice précise en effet les modalités de sortie de ce dispositif qualifié de « dérogatoire »[283] en présentant ces deux possibilités.

La première option reposait sur l'engagement pris par le Royaume-Uni d'accueillir les mineurs ayant un lien familial dans ce pays, sur la base d'échanges diplomatiques bilatéraux mais aussi en application du règlement Dublin III qui permet un rapprochement familial au sein de l'Union européenne. Les perspectives de prise en charge des mineurs de Calais par le Royaume-Uni ont par ailleurs été élargies par une disposition de la loi sur l'immigration britannique entrée en vigueur le 21 mai 2016 (dit « amendement Dubs »). Pour assurer l'application de ces dispositions, un membre du ministère de l'Intérieur (*Home office*) était présent dans chaque bus assurant l'acheminement des mineurs vers un CAOMI. Dans une instruction du 8 novembre 2016, le *Home office* a cependant fixé des critères restrictifs pour l'application de l'amendement Dubs : avoir 12 ans ou moins, ou être exposé à un risque élevé d'exploitation sexuelle, ou avoir 15 ans ou moins et être

278 — Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a également indiqué dans son rapport annuel que les jeunes étaient « *sélectionnés dans les files d'attente sur le fondement de leur apparence, qualifiés de mineurs à la suite d'un entretien dont la technicité paraît incertaine puis hébergés en très grand nombre (environ 1 500) dans un centre d'accueil provisoire créé à leur intention* ». CGLPL, Rapport d'activité 2016, p. 35

279 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

280 — Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, *Accueil et orientation des migrants : Bruno Leroux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font un point de situation sur les CAO et CAOMI*. Communiqué de presse. 30 janvier 2017.

281 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

282 — Circulaire de Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais. 1er novembre 2016

283 — Le défenseur des droits a dénoncé dans son rapport d'observation de décembre 2016, cité précédemment, des normes d'accueil à la baisse, des mineurs sans statut, et des départements peu associés.

de nationalité syrienne ou soudanaise, ou avoir moins de 18 ans et accompagner un proche remplissant l'un des trois premiers critères. Les restrictions portant sur l'âge (les mineurs seuls de plus de 15 ans, majoritaires à Calais, ne sont ainsi pas concernés sauf en cas de risque d'exploitation sexuelle) ou sur la nationalité (les Soudanais, Erythréens ou Afghans, ne peuvent ainsi bénéficier du dispositif que s'ils ont moins de 12 ans) n'ont pas permis d'étendre significativement les possibilités d'orientation vers le Royaume-Uni.

Avant l'orientation vers les CAOMI, le Royaume Uni avait accueilli 388 jeunes en provenance de Calais, et environ 500 ont été transférés par la suite.[284] Malgré l'appel du président de la République François Hollande en février 2017 pour que le Royaume-Uni « *prenne ses responsabilités* »[285], cette possibilité est restée « *une illusion pour de nombreux jeunes* » [286]

Les jeunes n'ayant pas été retenus pour un transfert vers le Royaume-Uni ont été orientés vers le Conseil départemental du territoire sur lequel est situé le CAOMI pour se voir appliquer le parcours spécifique d'accès à la protection de l'enfance consacré par la loi du 14 mars 2016.

284 — Question écrite n° 24807 de Mme Marie-Noëlle Lienemann (Paris - Socialiste et républicain) publiée dans le JO Sénat du 26/01/2017 - page 249. Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 20/04/2017 - page 1511

285 — Ouest France, *Mineurs migrants. Hollande : Londres doit «prendre ses responsabilités»*, 21 février 2017

286 — Défenseur des droits, « Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad », Rapport d'observation, Décembre 2016

Relocalisation, réinstallation : engagements et mise en œuvre

Relocalisation

Le plan de relocalisation adopté par l'Union européenne[287] *prévoyait de relocaliser 106 000 personnes*[288] *depuis la Grèce et l'Italie avant septembre 2017. La France s'était engagée à ce titre à relocaliser 19 714 personnes. Au 11 mai 2017, la France avait relocalisé 3 404 personnes dont 3 074 depuis la Grèce et 330 depuis l'Italie.*

Réinstallation

Les Etats membres de l'Union européenne s'était engagés en juillet 2015[289] *à réinstaller 22 504 réfugiés depuis des pays de premier accueil. La France s'était engagée à ce titre à réinstaller 2 375 réfugiés. Au 10 avril 2017, elle avait réinstallé 1 425 réfugiés dont 228 de Turquie, 649 du Liban, 440 de Jordanie, 8 d'Irak et 100 d'autre pays.*

287 — Pour davantage d'informations sur ce plan, voir supra Chapitre 2. L'asile en Europe
288 — Le plan initial prévoyait 106 000 relocalisations mais 54 000 places non attribuées aux Etats ont été réaffectés à la réinstallation dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 – un réinstallé pour un renvoi en Turquie
289 — Pour davantage d'informations sur ce plan, voir supra Chapitre 2. L'asile en Europe

L'Union européenne s'est par ailleurs engagée dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 à réinstaller un Syrien pour chaque étranger renvoyé depuis la Grèce vers la Turquie sur le fondement de la notion de « pays tiers sûr », dans la limite de 54 000 personnes[290]*. La France, qui avait indiqué qu'elle pouvait réinstaller 6 000 Syriens au titre de cet accord, en avait réinstallé 732 au 12 mai 2017.*

Au total, la France avait donc réinstallé 2 157 Syriens au titre de ses engagements européens.

Le président de la République s'était par ailleurs engagé en avril 2016 à réinstaller 2 000 Syriens depuis le Liban, portant les engagements de la France à environ 10 000 personnes (2 758 réinstallations programme UE + 6 000 réinstallations UE-Turquie + 2 000 depuis le Liban).

En 2016, la France a attribué 4 141 visas humanitaires au titre de l'asile (2 745 Syriens et 1 369 Irakiens).[291] *Au total, la France a ainsi permis l'admission par voie légale et sécurisée depuis un pays tiers de 6 271 réfugiés.*

Enfin, la France est engagée avec le HCR depuis 2008 par un accord cadre qui prévoit la réinstallation d'une centaine de ménages par an. Aucune donnée n'est disponible sur la mise en œuvre de cet accord en 2016.

290 — Ce nombre correspond aux quotas de relocalisation non attribués à des Etats membres
291 — Le Monde, Le difficile accès aux visas humanitaires pour les Syriens et les Irakiens, M. Baumard, 16 janvier 2017

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

Face à l'évolution des parcours et des profils, la nécessaire adaptation des réponses

La hausse du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale (BPI) constatée ces dernières années s'est maintenue en 2016. Selon les données publiées par l'OFPRA[292], 63 935 premières demandes (hors mineurs accompagnants) ont été enregistrées en 2016. Le taux d'accord global (OFPRA+CNDA) s'est quant à lui élevé à 38,1 %, soit +6 points par rapport à 2015. Au niveau national, 36 553 personnes ont obtenu une protection internationale en 2016, hors mineurs accompagnants.

Cette augmentation s'explique notamment par le nombre important de demandes d'asile déposées par des personnes provenant de pays pour lesquels le taux d'accord est élevé, dont une partie résulte des engagements pris par la France dans le cadre du programme européen de relocalisation. L'accueil de réfugiés syriens dans le cadre des programmes d'admission humanitaire – ceux-ci bénéficiant tous d'une protection internationale à leur arrivée sur le territoire – contribue également à expliquer le nombre élevé de protections accordées ces dernières années.

292 — OFPRA, *Rapport d'activité 2016*.

En parallèle à cette augmentation du nombre de BPI, on remarque une multiplication des modalités d'accueil mises en place par l'État au fur et à mesure que les politiques et les engagements se succèdent : extension du parc en centre provisoire d'hébergement (CPH), plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit » (également appelé « plan migrants ») mettant à disposition 5 000 places en logement pour les BPI[293], accueil des demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie dans le cadre du programme européen de relocalisation[294], accueil de personnes réinstallées depuis leur premier pays d'asile, accueil de réfugiés syriens dans le cadre d'un programme d'admission humanitaire, désengorgement de l'Île-de-France et du Calaisis par l'ouverture des centres d'accueil et d'orientation, etc. Ces modalités d'accueil multiples sont destinées à un public protégé aux profils et aux parcours de plus en plus hétérogènes.

Si la politique nationale de l'asile s'est principalement centrée sur l'accès à l'hébergement et à la procédure des demandeurs d'asile, la question de l'intégration n'en reste pas moins cruciale : l'augmentation constante du nombre de BPI et la multiplication des parcours et des profils appellent aujourd'hui le développement de nouvelles actions d'intégration dédiées au public réfugié, mais aussi une adaptation constante et un réel renforcement des actions déjà existantes.

293 — Ministre de l'Intérieur, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, *Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit*, 17 juin 2015 ; Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J.
Sur le « plan migrants », voir : Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe : état des lieux 2016*, juin 2016, p. 151.
294 — Sur ce programme voir *supra* Chapitre 2. L'asile en Europe

Des modalités d'accueil démultipliées

Un système de référence

La référence pour l'accueil et l'accompagnement des BPI reste l'article L. 751-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui stipule que « *l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire […] et a signé le contrat d'intégration républicaine […] bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement* ». Cet accompagnement peut être effectué au sein des CPH ou à travers des programmes d'intégration dédiés aux personnes protégées dans les départements dotés de telles possibilités. Une partie importante des BPI ne s'inscrit dans aucun de ces dispositifs et ne peut bénéficier d'aucun accompagnement personnalisé.

En 2015, le législateur a consolidé la base légale des CPH et élargi leurs missions, pour en faire la règle établie pour l'accueil et l'accompagnement des BPI. En effet, la réforme de l'asile a posé un cadre légal pour les CPH avec deux objectifs : 1) harmoniser les pratiques des différents centres et 2) élargir leurs missions en leur confiant la coordination des « *actions d'intégration des étrangers s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire* » à l'échelle du département.[295] Cette volonté d'inscrire le CPH comme pilote de l'intégration des BPI s'est aussi traduite par une augmentation du nombre de places dans ces structures au niveau national. Deux campagnes d'appel à projets en 2015 et en 2016[296] ont permis de doubler le parc

295 — Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile. NOR : INTX1412525L. Art. 31. Sur le cadre légal des CPH, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe : état des lieux 2016*, juin 2016, p. 150.

296 — Information du 24 juillet 2015 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 500 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2015, NOR : INTV1516894N ; Information du 29 juillet 2016 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 500 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2017, NOR : INTV1621865J.

disponible : d'ici fin 2017, 1 000 places de CPH auront ouvert pour porter à 2 101 places le parc CPH[297].

L'encouragement de l'accès au logement des BPI est aussi un axe du « plan migrants ». En effet, ce dernier annonçait la mobilisation de 5 000 places de logement à destination des BPI, se découpant ainsi : 3 000 places dans le parc social, 1 000 places dans le parc privé (par le biais de l'intermédiation locative) et 1 000 places en résidences sociales.

Des systèmes annexes

Se juxtaposent au système de référence trois systèmes annexes, dont certains temporaires : les programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, le programme de relocalisation, et les accueils spécifiques des migrants de Calais et Paris.

Depuis 2008, la France réinstalle des BPI depuis leur premier pays d'asile, selon un accord signé entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).[298] Chaque année, les autorités françaises reçoivent de la part du HCR une centaine de dossiers de ménages ayant besoin d'être réinstallés. Jusqu'à 2015, 507 personnes avaient été réinstallées dans ce cadre.[299] Cinq opérateurs en France gèrent des programmes de réinstallation dans ce cadre : Adoma, le COS, l'Entraide Pierre Valdo, Forum réfugiés-Cosi et France terre d'asile.[300]

297 — Projet de loi de finances 2017, p. 70 : Pour répondre aux obligations de la Convention de Genève, la France s'est dotée d'un dispositif spécifique d'hébergement pour l'accueil des réfugiés, comportant désormais 34 centres provisoires d'hébergement disposant de 1 601 places en 2016 ». À ces places s'ajoutent donc les 500 qui s'ouvriront courant 2017.

298 — Accord cadre de coopération entre le gouvernement de la République française et l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés, 4 février 2008.

299 — Ces chiffres n'incluent que les personnes effectivement arrivées en France. Source : Point de contact français du Réseau européen des migrations, *Programmes de réinstallation et d'admission humanitaire en France, qu'est-ce qui fonctionne ?*, juin 2016.

300 — Sur les programmes proposés par ces structures, voir Forum réfugiés-Cosi et France terre d'asile, *La réinstallation des réfugiés en France : état des lieux et voies d'amélioration*, juin 2015.

À ce programme permanent s'ajoute désormais l'accueil de réfugiés syriens par le biais d'un programme d'admission humanitaire. En 2015 et 2016, la France s'est engagée à accueillir près de 10 000 réfugiés syriens avant la fin de l'année 2017 notamment au titre de ses engagements européens.[301] Cet engagement a conduit à la création d'un dispositif parallèle pour l'aide à l'intégration des ménages accueillis. L'OFPRA intervient dans le pays de premier asile (Liban, Jordanie, Turquie) afin d'étudier les demandes d'asile en amont de l'arrivée en France. Cette action permet la reconnaissance d'une protection internationale aux ménages sélectionnés dès leur arrivée sur le territoire français, et la remise rapide de documents d'identité et d'état civil. Le dispositif prévoit un accueil direct en logement autonome et un accompagnement spécifique, passant notamment par la nomination de référents de cet accueil dans les organismes de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.).

La France s'est également engagée dans l'effort de solidarité intra-européenne en proposant d'accueillir 19 714 demandeurs d'asile relocalisés depuis les *hotspots* européens en deux ans[302], dans le cadre du programme européen de relocalisation[303]. Du fait des critères de sélection de ces personnes, il est estimé que l'ensemble d'entre elles obtiendront une protection internationale, considérant les nationalités et le système de « sélection » de ces personnes. En effet, selon une instruction ministérielle sur la mise en œuvre du programme européen de relocalisation[304], l'accueil concerne des nationalités « en besoin manifeste de protection ».

Enfin, les opérations d'évacuation des campements de fortune vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO) répartis sur le territoire métropolitain[305] engendrent des protections nombreuses et rapides.

301 — Information du 23 mai 2016 relative à la mise en œuvre des opérations de réinstallation de réfugiés syriens et à la mobilisation des logements nécessaires à cet accueil. NOR : INTV1613717J.
302 — Instruction du 9 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524992.
303 — Sur le programme européen de relocation, voir Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015)240 Final, 13 mai 2015 ; Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe : état des lieux 2016*, juin 2016, p. 52.
304 — Instruction du 9 novembre 2015, *op. cit.*
305 — Sur les CAO, voir *supra* dans ce chapitre la partie consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile.

On estime que plus de 70 % des personnes accueillies en CAO relèvent de l'asile et obtiendront une protection internationale.[306]

Multiplication des parcours et des profils des personnes accompagnées

Cette multiplication des modalités d'accueil de BPI ou demandeurs d'asile ayant majoritairement vocation à le devenir, vient complexifier l'accompagnement dans leur parcours d'insertion. En effet, les parcours sont de plus en plus chaotiques et les profils de plus en plus hétérogènes et complexes.

De manière générale, les BPI font face à plusieurs obstacles dans leur parcours d'intégration. On observe notamment :

- une faible ou non-maîtrise de la langue française ;
- une situation financière précaire ;
- une connaissance réduite de l'ensemble des institutions et des dispositifs d'aide sociale ;
- des représentations erronées du marché du travail et/ou de la réalité du logement en France ;
- un faible réseau relationnel ;
- pas/peu d'expérience locative en France ;
- pas/peu d'expérience professionnelle et/ou manque de connaissance des techniques de recherche d'emploi ;
- des difficultés à faire reconnaître des qualifications étrangères ;
- des souffrances psychiques éventuelles liées à l'exil[307].

À ces difficultés communes et largement identifiées s'ajoutent aujourd'hui d'autres difficultés liées aux conditions d'arrivée en France ou au type de prise en charge.

306 — Pourcentage constaté par l'OFPRA lors de la première campagne d'ouverture de CAO en 2015
307 — Sur ce sujet, voir notamment : HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, septembre 2013 ; REM, *L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail : politiques et bonne pratiques*, janvier 2016.

Les personnes relevant des programmes de réinstallation ou d'admission humanitaire entament dès leur arrivée sur le territoire national leur parcours d'intégration. Elles se voient attribuer une protection internationale très rapidement et n'ont pas le temps de s'approprier les codes et fonctionnements locaux. Elles sont projetées dans un système administratif complexe et d'autant plus difficile à comprendre qu'elles ne maîtrisent pas la langue française. Les personnes accueillies dans le cadre du programme européen de relocalisation font face à la même difficulté, étant donné la rapidité de la procédure d'asile.[308]

Les personnes accueillies en CAO depuis Calais et l'Île-de-France présentent quant à elles des parcours souvent chaotiques, avec parfois des périodes d'errance de plusieurs années et la présence d'addictions et/ou de traumatismes liés à l'exil, aux persécutions subies et à la très grande précarité vécue pendant des périodes parfois prolongées.

L'hétérogénéité des parcours renforce l'hétérogénéité des profils. Aujourd'hui, on observe :

- des parcours d'hébergement très disparates ;
- un mélange de personnes ayant vécu l'expérience de la rue et de la débrouille et de personnes complètement perdues à leur arrivée sur le territoire ;
- un nombre toujours aussi important (voire en augmentation) de BPI non francophones, aux parcours éducatifs et professionnels chaotiques ou inexistants ;
- une part de plus en plus importante de personnes isolées et/ou jeunes ;
- un public très vulnérable, dont beaucoup font preuve de problèmes psychologiques liés notamment au parcours migratoire et aux persécutions subies.

308 — Instruction ministérielle du 9 novembre 2015, *op. cit*, p. 5. : « L'objectif est de limiter à quatre mois le temps de l'instruction, afin de minimiser l'impact de la relocation sur le dispositif national d'asile et de ne pas imposer de délais injustifiés à des personnes en besoin manifeste de protection ».

Une nécessaire adaptation de l'accompagnement

La multiplicité des profils et parcours des BPI vient complexifier l'accompagnement et oblige les dispositifs d'accompagnement à adapter le suivi au plus près des situations individuelles.

Du fait des situations d'attente prolongées, de l'absence de maîtrise de la langue et des codes de la société française, mais aussi d'une disparité des cultures d'apprentissage, on constate une difficulté prononcée à se positionner en tant qu'apprenant, obligeant à adapter les formules d'accompagnement et les pédagogies. On observe également une difficulté à s'engager dans un parcours d'insertion dans l'attente d'un rapprochement familial pour les personnes isolées. Ceci est d'autant plus remarquable que le nombre de BPI isolés augmente.

On note aussi une problématique spécifique d'accompagnement d'un public non éligible au RSA (personnes de moins de 25 ans), problématique renforcée par la fin de l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les personnes sous protection subsidiaire à partir de septembre 2017.

À cela s'ajoute parfois la difficulté d'un accompagnement en zone rurale. En effet, le gouvernement a largement encouragé ces dernières années l'ouverture de dispositifs – notamment liés aux programmes de réinstallation et d'admission humanitaire – en zones dites « détendues » en termes de logement. Le plus souvent, cela revient à cibler les petites communes en zone rurale où des logements sont vacants. L'inscription de BPI dans un parcours d'insertion au sein de communes où il n'y a aucun moyen de transport en commun ni commerces contraint à proposer en parallèle un accompagnement intensif et dans la durée.

Considérant l'hétérogénéité et la vulnérabilité croissantes du public protégé, il est nécessaire de proposer un accompagnement de proximité, au moins les premiers temps. Le développement de

nouveaux programmes d'accompagnement des BPI dans leur parcours d'intégration n'a de ce point de vue jamais été autant indispensable. Si les CPH devraient être le point central des programmes d'intégration des BPI, certaines régions françaises ne disposent pas de cet outil. L'accompagnement des BPI relève alors des structures de droit commun. Cependant, force est de constater que ces structures, déjà fortement sollicitées, ne sont pas calibrées pour accompagner des personnes ne maîtrisant pas la langue française. De plus, la complexité des profils et des parcours nécessitent aujourd'hui un accompagnement parfaitement adapté, proposé par des professionnels spécialisés dans l'accompagnement d'un public primo-arrivant et non-francophone et formés aux problématiques interculturelles.

Si l'accueil des réfugiés vulnérables et l'ouverture de nouvelles places en CPH ne peuvent être qu'encouragés, les initiatives – et les financements – permettant le développement de programmes d'intégration adaptés et spécialisés manquent aujourd'hui cruellement. La politique française en matière d'asile doit être complétée d'une politique ambitieuse en matière d'intégration, afin de garantir une insertion réussie et durable des personnes amenées à s'établir durablement sur le territoire national.

Elections 2017 – 20 propositions de Forum réfugiés-Cosi pour une politique à la hauteur des valeurs de la France[309]

Orientation 1

Une France engagée pour une Europe ouverte

1. *Assurer une solidarité effective au sein de l'Union européenne*
2. *Offrir une protection adéquate dans tous les États membres de l'UE*
3. *Garantir le respect du droit d'asile dans la politique extérieure de l'UE*
4. *Développer les voies légales d'accès pour les personnes fuyant les persécutions*

Orientation 2

Un hébergement accompagné pour tous les demandeurs d'asile

5. *Créer 15 000 places supplémentaires d'hébergement pour les demandeurs d'asile*
6. *Faciliter l'accès au travail des demandeurs d'asile*

309 — Les propositions détaillées sont disponibles sur le site Internet de Forum réfugiés-Cosi

Orientation 3

Une procédure d'asile rapide et juste

7. *Réduire les délais d'accès à la procédure d'asile*
8. *Assurer un droit au recours effectif pour toutes les procédures d'asile*

Orientation 4

Une véritable prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables

9. *Renforcer l'adaptation du système d'asile aux personnes vulnérables*
10. *Établir une véritable politique de santé mentale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés*

Orientation 5

Une intégration réussie pour tous les bénéficiaires d'une protection internationale

11. *Favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés*
12. *Permettre l'accès au logement pour les réfugiés*
13. *Instaurer un dispositif spécifique pour les réfugiés de 18 à 25 ans*
14. *Prévoir un accompagnement dédié pour les réfugiés sur tout le territoire*

Orientation 6

Des limites plus strictes à la privation de liberté des étrangers en situation irrégulière

15. Développer les alternatives à la rétention

16. Réduire la durée de la rétention

17. Renforcer l'accompagnement des demandeurs d'asile en zone d'attente

18. Interdire le placement en zone d'attente des mineurs non accompagnés

Orientation 7

Une meilleure prise en compte des droits des personnes dans les procédures d'éloignement

19. Abroger les interdictions de retour et de circulation

20. Garantir l'exercice des droits des étrangers dans les procédures d'éloignement

annexes
annexes

Table des annexes

monde

annexe 1 Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2009-2016

europe

annexe 2 Évolution du nombre de primo-demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2011-2016

annexe 3 Décisions en 2016 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 2016

annexe 6 Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2000-2016

annexe 7 Évolution du traitement de la demande d'asile, 2007-2016

annexe 8 Évolution du taux global d'accord par pays, 2001-2016

annexe 9 Évolution du nombre de réfugiés inscrits sur les registres de l'OFPRA, 2000-2016

annexe 10 Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2010-2016

annexe 11 Demandeurs d'asile enregistrés par guichet unique en 2016

annexe 12 Indicateurs de fonctionnement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile

annexe 13 Entrées et sortie d'hébergement (CADA, AT-SA, HUDA) des demandeurs d'asile en 2016

annexe 1 *monde*

Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés, 2009-2016*

PAYS	2009	2010
Albanie	-	10
Allemagne	27 650	41 330
Arménie	70	60
Australie	7 420	12 640
Autriche	15 820	11 010
Azerbaïdjan	250	270
Biélorussie	160	150
Belgique	17 190	21 760
Bosnie Herzégovine	50	50
Bulgarie	850	1 030
Canada	33 250	23 160
Corée du Sud	320	430
Croatie	150	290
Chypre	3 200	3 160
Danemark	3 820	4 970
Espagne	3 010	2 740
Estonie	40	30
États-Unis	42 530	49 310
Finlande	5 910	4 020
France	42 120	48 070
FYROM (ex-Macédoine)	90	180
Géorgie	40	70
Grèce	15 930	10 270
Hongrie	4 670	2 100
Islande	40	50
Irlande	2 690	1 940
Italie	17 600	10 050
Japon	1 390	1 200
Lettonie	50	60

2011	2012	2013	2014	2015	Mi-2016**
20	20	230	430	830	1 277
45 740	64 540	109 580	173 070	420 625	561 159
70	-	-	-	66	54
11 510	15 790	11 740	8 960	20 677	21 505
14 420	17 410	17 500	28 060	80 075	83 229
220	-	-	-	220	259
90	-	-	-	279	136
26 000	18 530	12 500	13 870	36 009	28 156
40	50	100	50	23	12
890	1 230	6 980	10 790	9 499	16 647
25 350	20 500	10 380	13 450	19 642	19 951
1 010	1 140	1 570	2 900	5 442	6 295
810	1 190	1 090	450	53	257
1 770	1 630	1 350	1 730	2 252	2 225
3 810	6 190	7 560	14 820	2 948	10 941
3 410	2 580	4 510	5 900	11 020	18 695
70	80	100	150	86	59
70 030	78 410	84 400	121 160	286 168	344 211
3 090	2 920	3 020	3 520	24 366	15 074
52 150	55 070	60 230	59 030	63 057	64 702
740	640	1 350	1 260	17	83
80	-	-	-	733	644
9 310	9 580	8 220	9 450	26 141	22 778
1 690	2 160	18 570	41 370	36 693	9 665
80	110	170	160	161	126
1 290	940	950	1 440	5 055	4 267
40 360	17 350	25 720	63 660	60 156	84 034
1 870	2 550	3 260	5 000	13 831	16 324
340	190	190	360	179	143

PAYS	2009	2010
Liechtenstein	290	110
Lituanie	210	370
Luxembourg	480	740
Malte	2 390	140
Moldavie	90	130
Monténégro	20	10
Nouvelle Zélande	340	340
Norvège	17 230	9 220
Pays-Bas	14 910	13 330
Pologne	10 590	6 530
Portugal	140	160
République Tchèque	1 360	490
Roumanie	840	860
Royaume-Uni	30 670	22 640
Russie	2 710	2 180
Serbie	310	790
dont Kosovo	30	270
Slovaquie	820	540
Slovénie	180	250
Suède	24 190	31 820
Suisse	14 490	13 520
Turquie	7 830	9 230
Ukraine	1 360	1 500
Union Européenne (28)	247 480	240 700
*Pays du Nord (5)****	51 190	50 080
*Europe du Sud (8)*****	50 100	35 760
*Ex-Yougoslavie (6)******	800	1 570
TOTAL (51)	**377 760**	**365 310**
TOTAL (44)	**373 080**	**360 950**

* Jusqu'en 2011, la source OFPRA permettait de donner les chiffres de 51 pays industrialisés.
Depuis 2012, les données présentées ne concernent que 44 pays, sur la base du recueil statistique du HCR.
** Le rapport du HCR sur l'asile dans 44 pays industrialisés en 2016 n'était pas disponible au moment de la rédaction de cet ouvrage. Les données sont donc issues du rapport sur les tendances mondiales à mi-2016.
*** Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.
**** Albanie, Chypre, Espagne, Grèce, Italie, Malte, Portugal et Turquie.
***** Bosnie Herzégovine, Croatie, FYROM (ex-Macédoine), Monténégro, Serbie dont Kosovo et Slovénie.
Source : UNHCR, *Mid-year trends* 2016, février 2017.

2011	2012	2013	2014	2015	Mi-2016**
80	70	100	70	97	100
410	530	280	390	82	76
2 080	2 000	990	970	2 395	2 529
1 860	2 060	2 200	1 280	590	442
70	-	-	-	110	124
240	1 530	3 550	2 310	20	12
310	320	290	290	159	266
8 680	10 690	13 280	12 640	25 316	16 765
11 590	9 660	14 400	23 850	28 051	15 148
5 090	9 170	13 760	6 810	3 303	
280	300	510	440	641	751
490	510	490	920	659	582
1 720	2 510	1 500	1 550	432	309
25 900	27 980	29 880	31 260	45 870	34 445
1 270	-	-	-	2 088	2 088
3 320	2 770	5 130	16 590	116	321
190	50	60	100	-	-
320	550	280	230	173	23
310	260	240	360	103	257
29 650	43 890	54 260	75 090	157 046	131 073
19 440	25 950	19 440	22 110	32 701	32 003
16 020	26 470	44 810	87 820	212 408	231 694
890	-	-	-	6 502	6 424
284 850	301 010	396 860	570 820	1 017 559	1 107 666
45 310	63 800	78 290	106 230	209 837	173 979
73 030	59 990	87 550	170 710	314 038	361 896
5 460	6 440	11 460	21 020	332	942
446 280	**-***	**-***	**-***	**-***	**-***
443 590	**488 020**	**596 660**	**857 060**	**1 635 167**	**1 798 611**

Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile de quelques nationalités* dans les pays de l'Union européenne**, 2011-2016

Origine	2011	2012
Syrie	6 455	20 805
Afghanistan	22 270	21 080
Irak	12 785	11 360
Pakistan	14 805	17 100
Nigéria	12 225	6 725
Iran	10 285	11 740
Erythrée	5 575	6 235
Albanie	2 860	6 875
Russie	12 650	17 445
Autres***	163 250	158 915
Total****	263 160	278 280

* Les nationalités présentées correspondent aux dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2016.Source : Eurostat, Database, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).*
** L'Union européenne comptait 27 États membres de 2010 à 2013, puis 28 à partir du 1er juillet 2013 avec l'élargissement à la Croatie.
*** Autres pays hors de l'Union européenne.
**** Total de primo-demandeurs d'asile originaires de pays hors de l'Union européenne (les ressortissants de l'UE formulent quelques centaines de demandes par an).

Source : Eurostat, Database, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded),* consulté le 16 mai 2017.
.

2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016
46 450	119 000	362 730	334 830	-7,7 %
21 030	37 855	178 305	182 960	+2,6 %
8 775	14 845	121 590	127 000	+4,4 %
19 125	20 550	46 520	47 585	+2,3 %
10 220	18 895	30 025	46 180	+53,8 %
10 885	9 700	25 400	40 155	+58,1 %
14 235	36 250	33 115	33 385	+0,8 %
10 555	16 145	66 140	29 020	-56,1 %
35 120	14 030	18 395	23 050	+25,3 %
196 460	275 410	374 810	340 930	-9,0 %
372 855	562 680	1 257 030	1 205 095	-4,1 %

annexe 3

europe

Décisions en 2016 et formes de protection

	Décisions prises en première instance	Décisions prises en appel	Total décisions	Décisions positives	
				Nombre	Taux de protection global*
Total UE 28	1 106 175	221 020	1 327 195	710 395	64 %
Allemagne	631 085	123 700	754 785	445 210	71 %
Autriche	42 415	3 480	45 895	31 750	75 %
Belgique	24 960	5 375	30 335	15 395	62 %
Bulgarie	3 045	25	3 070	1 365	45 %
Chypre	1 975	250	2 225	1 420	72 %
Croatie	285	105	390	100	35 %
Danemark	10 410	7 125	17 535	7 405	71 %
Espagne	10 250	515	10 765	6 875	67 %
Estonie	190	40	230	130	68 %
Finlande	20 750	695	21 445	7 365	35 %
France	87 485	41 285	128 770	35 170	40 %
Grèce	11 455	12 485	23 940	8 545	75 %
Hongrie	5 105	775	5 880	440	9 %
Irlande	2 130	690	2 820	790	37 %
Italie	89 875	110	89 985	35 450	39 %
Lettonie	260	45	305	150	58 %
Lituanie	280	195	475	195	70 %
Luxembourg	1 255	320	1 575	770	61 %
Malte	1 435	325	1 760	1 255	87 %
Pays-Bas	28 875	1 760	30 635	21 825	76 %
Pologne	2 495	1 285	3 780	390	16 %
Portugal	590	185	775	320	54 %
République tchèque	1 300	405	1 705	450	35 %

Dont :					
Statut de réfugié		Protection subsidiaire		Raisons humanitaires	
Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives
389 670	55 %	263 755	37 %	56 970	8 %
264 645	59 %	154 550	35 %	26 010	6 %
25 525	80 %	5 705	18 %	520	2 %
12 080	78 %	3 315	22 %	-	-
765	56 %	600	44 %	-	-
230	16 %	1 190	84 %	0	0 %
85	85 %	15	15 %	-	-
4 475	60 %	2 880	39 %	50	1 %
375	5 %	6 500	95 %	5	0 %
65	50 %	65	50 %	0	0 %
4 505	61 %	1 755	24 %	1 105	15 %
23 225	66 %	11 945	34 %	-	-
3 240	38 %	405	5 %	4 900	57 %
160	36 %	270	61 %	5	1 %
645	82 %	140	18 %	-	-
4 805	14 %	12 120	34 %	18 530	52 %
45	30 %	100	67 %	-	-
180	92 %	15	8 %	0	0 %
745	97 %	30	4 %	-	-
190	15 %	1 010	80 %	55	4 %
10 080	46 %	11 280	52 %	465	2 %
125	32 %	200	51 %	65	17 %
105	33 %	215	67 %	-	-
145	32 %	300	67 %	5	1 %

	Décisions prises en première instance	Décisions prises en appel	Total décisions	Décisions positives	
				Nombre	Taux de protection global*
Roumanie	1 295	115	1 410	820	63 %
Royaume-Uni	30 915	13 740	44 655	17 080	55 %
Slovaquie	250	20	270	210	84 %
Slovénie	265	35	300	175	66 %
Suède	95 540	11 825	107 365	69 350	73 %
Islande	*540*	*155*	*695*	*115*	*21 %*
Liechtenstein	*75*	*30*	*105*	*40*	*53 %*
Norvège	*19 310*	*4 965*	*24 275*	*13 190*	*68 %*
Suisse	*22 580*	*1 985*	*24 565*	*13 330*	*59 %*

* Le taux de protection global est le rapport entre le nombre de décisions positives et le nombre

de décisions prises en première instance.
- Données non disponibles
Les chiffres sont arrondis au multiple de 5 le plus proche.

Source : Eurostat, Newsrelease 70/2017, *EU Members States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016*, 26 April 2017

Dont :					
Statut de réfugié		Protection subsidiaire		Raisons humanitaires	
Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives	Nombre	% des décisions positives
605	74 %	215	26 %	0	0 %
14 585	85 %	585	3 %	1 910	11 %
5	2 %	10	5 %	195	93 %
140	80 %	30	17 %	-	-
17 900	26 %	48 300	70 %	3 150	5 %
60	*52 %*	*40*	*35 %*	*20*	*17 %*
20	*50 %*	*10*	*25 %*	*15*	*38 %*
11 695	*89 %*	*460*	*3 %*	*1 035*	*8 %*
5 945	*45 %*	*1 815*	*14 %*	*5 570*	*42 %*

Aperçu de la procédure d'asile

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

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

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

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

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

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

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

Les demandeurs d'asile sont reçus successivement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII.

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

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

■ Phase 3 : Instruction par l'OFPRA

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

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

Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

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

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

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

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

Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII. En revanche, il ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Conditionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, c'est-à-dire de la place d'hébergement, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.

Tous les demandeurs d'asile ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qu'ils soient placés en procédure normale, accélérée ou en procédure Dublin.

■ Phase 4 : Recours devant la CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA, l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. Quel que soit le type de procédure, ce recours est suspensif de toute mesure d'éloignement. La CNDA étudie, en appel, la demande 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 qui est attribuée de plein droit.

La CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine. Lorsque l'OFPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité, la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.

Le « délai moyen constaté » en 2015 à la CNDA était de 7 mois et 3 jours.

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

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

■

SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE

Entrée sur le territoire français

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

Guichet unique des demandeurs
Demande d'asile

Procédure normale

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

O F P

Procédure normale

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

Entretien

Protection accordée

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

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

C N

Procédure normale

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

Audience ou ordon

Protection accordée

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

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

ET DU SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE

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

demandeurs d'asile (PADA)

— Convocation à la préfecture dans les 3 jours ouvrés

d'asile (GUDA) Préfecture et OFII

— Hébergement

Procédure accélérée

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

R A

Procédure accélérée

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

à l'OFPRA

Rejet de la demande de protection

1 mois pour contester la décision

D A

Procédure accélérée

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

nance CNDA

Rejet de la demande de protection

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

Conseil d'État

Dublin

Début du versement de l'ADA

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

Décision de transfert
Notification

Délai suspensif **15 jours**

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

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

Recours TA
Suspensif

annexe 5
france

Demandes et décisions sur l'asile 2016*

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	29 201	7 567	26,5 %	21 013	28 580	3 252	10 819	37,9 %
AMÉRIQUES	5 978	227	4,6 %	4 679	4 906	54	281	5,7 %
ASIE	21 541	10 348	49,4 %	10 602	20 950	1 460	11 808	56,4 %
EUROPE	14 254	1 787	12,2 %	12 860	14 647	1 729	3 516	24,0 %
Section apatrides	286	53	15,3 %	293	346		53	15,3 %
TOTAL	**71 260**	**19 982**	**28,8 %**	**49 447**	**69 429**	**6 495**	**26 477**	**38,1 %**

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	%
AFRIQUE								
AFRIQUE	8	5	38,5%	8	13	5	10	76,9%
Algérie	2 050	163	7,3 %	2 072	2 235	56	219	9,8 %
Angola	482	77	17,7 %	357	434	61	138	31,8 %
Bénin	30	1	7,1 %	13	14	0	1	7,1 %
Burkina-Faso	100	21	21,4 %	77	98	5	26	26,5 %
Burundi	173	139	93,9 %	9	148	2	141	95,3 %
Cameroun	401	82	16,3 %	422	504	37	119	23,6 %
Cap-Vert	8	0	0,0 %	4	4	0	0	0,0 %
Centrafrique	1024	740	60,4 %	485	1 225	10	750	61,2 %
Comores	211	35	18,2 %	157	192	2	37	19,3 %
Congo	736	65	15,4 %	357	422	56	121	28,7 %
Côte d'Ivoire	1 621	232	18,4 %	1028	1 260	104	336	26,7 %
Djibouti	50	27	45,8 %	32	59	13	40	67,8 %
Égypte	347	54	16,8 %	267	321	49	103	32,1 %
Érythrée	1 243	709	44,4 %	887	1 596	140	849	53,2 %
Éthiopie	392	130	44,7 %	161	291	22	152	52,2 %
Gabon	151	12	23,1 %	40	52	2	14	26,9 %
Gambie	182	17	9,5 %	162	179	11	28	15,6 %

Ghana	36	3	6,8 %	41	44	2	5	11,4 %
Guinée-Bissau	87	4	4,0 %	96	100	3	7	7,0 %
Guinée-Conakry	2 530	502	28,6 %	1 256	1 758	402	904	51,4 %
Guinée équatoriale	12	0	0,0 %	13	13	0	0	0,0 %
Kenya	27	16	26,2 %	45	61	4	20	32,8 %
Libéria	25	10	37,0 %	17	27	6	16	59,3 %
Libye	280	138	56,8 %	105	243	33	171	70,4 %
Madagascar	68	8	9,0 %	81	89	4	12	13,5 %
Mali	1 445	241	14,0 %	1480	1 721	58	299	17,4 %
Maroc	425	70	20,4 %	273	343	31	101	29,4 %
Maurice	14	0	0,0 %	14	14	0	0	0,0 %
Mauritanie	748	83	9,1 %	832	915	123	206	22,5 %
Niger	56	3	9,4 %	29	32	1	4	12,5 %
Nigéria	1 664	189	10,7 %	1 585	1 774	192	381	21,5 %
Ouganda	17	9	56,3 %	7	16	4	13	81,3 %
RD Congo	3 001	515	15,6 %	2 780	3 295	616	1131	34,3 %
Rwanda	177	98	68,1 %	46	144	24	122	84,7 %
Sahara occ.	960	102	13,6 %	646	748	21	123	16,4 %
Sénégal	775	114	24,4 %	354	468	44	158	33,8 %
Sierra Leone	111	28	27,2 %	75	103	12	40	38,8 %
Somalie	805	357	34,0 %	692	1 049	309	666	63,5 %
Soudan	5 964	2 456	42,3 %	3 354	5 810	704	3160	54,4 %
Soudan du Sud	22	4	22,2 %	14	18	0	4	22,2 %
Tanzanie	6	2	16,7 %	10	12	0	2	16,7 %
Tchad	352	61	16,7 %	305	366	59	120	32,8 %
Togo	112	13	10,3 %	113	126	17	30	23,8 %
Tunisie	269	32	13,9 %	198	230	13	45	19,6 %
Zimbabwe	5	5	27,8 %	13	18	0	5	27,8 %
Autres	*7*	*0*	*0,0 %*	*9*	*9*	*0*	*0*	*0,0 %*
Total Afrique	**29 201**	**7 567**	**26,5 %**	**21 013**	**28 580**	**3 252**	**10 819**	**37,9 %**

Pays	Demandes déposées à l'OFPRA* (dont réexamens)	Décisions OFPRA*				Annulation CNDA (dont PS)	Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (dont PS)	Taux d'accord	Rejets	Total décisions		Total	%
AMÉRIQUES								
Brésil	8	1	12,5 %	7	8	0	1	12,5 %
Colombie	83	19	26,0 %	54	73	4	23	31,5 %
Cuba	72	13	18,8 %	56	69	1	14	20,3 %
Dominicaine (Rép.)	388	9	2,3 %	374	383	3	12	3,1 %
Dominique	9	1	11,1 %	8	9	0	1	11,1 %
Guyana	17	3	9,1 %	30	33	0	3	9,1 %
Haïti	5 089	138	3,4 %	3 913	4051	45	183	4,5 %
Jamaïque	7	0	0,0 %	7	7	0	0	0,0 %
Mexique	6	5	62,5 %	3	8	0	5	62,5 %
Pérou	38	3	4,6 %	62	65	0	3	4,6 %
Venezuela	236	16	10,5 %	136	152	1	17	11,2 %
Autres	*25*	*19*	*39,6 %*	*29*	*48*	*0*	*19*	*39,6 %*
Total Amériques	**5 978**	**227**	**4,6 %**	**4 679**	**4 906**	**54**	**281**	**5,7 %**
ASIE								
Afghanistan	5 684	3270	80,9 %	773	4043	144	3414	84,4 %
Arabie saoudite	6	3	100,0 %		3	0	3	100,0 %
Bangladesh	2 993	267	7,1 %	3 486	3753	539	806	21,5 %
Bhoutan	7	0	0,0 %	4	4	7	7	175,0 %
Birmanie	53	2	4,3 %	44	46	8	10	21,7 %
Cambodge	30	1	5,6 %	17	18	2	3	16,7 %
Chine	1 917	780	35,1 %	1 440	2220	25	805	36,3 %
Inde	150	8	8,1 %	91	99	5	13	13,1 %
Irak	1 734	1 343	78,0 %	378	1721	17	1360	79,0 %
Iran	350	122	58,4 %	87	209	22	144	68,9 %
Israël	9	0	0,0 %	9	9	0	0	0,0 %
Japon	5	0	0,0 %	3	3	0	0	0,0 %
Jordanie	9	3	25,0 %	9	12	2	5	41,7 %
Kazakhstan	79	16	18,8 %	69	85	22	38	44,7 %
Kirghizstan	31	3	11,5 %	23	26	7	10	38,5 %
Koweït	42	33	91,7 %	3	36	0	33	91,7 %
Liban	56	11	21,2 %	41	52	6	17	32,7 %
Mongolie	134	23	18,4 %	102	125	5	28	22,4 %
Népal	85	4	8,5 %	43	47	9	13	27,7 %

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	%
Ouzbékistan	17	11	45,8 %	13	24	0	11	45,8 %
Pakistan	1 919	119	6,4 %	1 737	1856	101	220	11,9 %
Palestine (Autorité)	175	138	76,2 %	43	181	10	148	81,8 %
Sri Lanka	2 274	243	10,8 %	2 010	2253	367	610	27,1 %
Syrie	3 625	3 857	97,3 %	107	3964	153	4010	101,2 %
Tadjikistan	11	4	40,0 %	6	10	5	9	90,0 %
Thaïlande	7	0	0,0 %	5	5	0	0	0,0 %
Turkménistan	7	1	50,0 %	1	2	1	2	100,0 %
Vietnam	35	3	12,0 %	22	25	2	5	20,0 %
Yémen	65	75	93,8 %	5	80	1	76	95,0 %
Autres	*32*	*8*	*20,5 %*	*31*	*39*	*0*	*8*	*20,5 %*
Total Asie	**21 541**	**10 348**	**49,4 %**	**10 602**	**20 950**	**1 460**	**11 808**	**56,4 %**
EUROPE								
Albanie	5 172	403	11,4 %	3 134	3 537	213	616	17,4 %
Arménie	1 110	78	7,1 %	1 013	1 091	98	176	16,1 %
ARYM	273	5	2,5 %	199	204	9	14	6,9 %
Azerbaïdjan	261	69	15,8 %	367	436	106	175	40,1 %
Biélorussie	37	12	26,1 %	34	46	6	18	39,1 %
Bosnie Herzégovine	310	27	8,7 %	285	312	17	44	14,1 %
Géorgie	940	108	10,1 %	966	1 074	89	197	18,3 %
Kosovo	2 119	304	10,4 %	2 608	2 912	351	655	22,5 %
Moldavie	26	1	4,5 %	21	22	0	1	4,5 %
Monténégro	80	6	7,6 %	73	79	0	6	7,6 %
Russie	1 806	407	17,0 %	1 982	2 389	588	995	41,6 %
Serbie	398	32	10,2 %	282	314	25	57	18,2 %
Turquie	1 192	119	10,3 %	1 034	1 153	119	238	20,6 %
Ukraine	506	214	20,2 %	847	1 061	108	322	30,3 %
Autres	*24*	*2*	*11,8 %*	*15*	*17*	*0*	*2*	*11,8 %*
Total Europe	**14 254**	**1 787**	**12,2 %**	**12 860**	**14 647**	**1 729**	**3 516**	**24,0 %**

(*) 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 et CNDA, Rapports d'activité 2016.

annexe 6
france

Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2000-2016*

Continent	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afrique	15 500	21 149	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010
Europe	10 407	14 378	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976
Asie	10 590	8 622	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838
Amériques	2 161	3 036	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217
Apatrides et non spécifiés	89	106	131	137	191	255	228
TOTAL	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**	**42 578**	**26 269**

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Algérie	1 802	2 933	2 865	2 431	3 702	1 777	998
Angola	601	993	1 590	1 046	737	599	480
Bénin	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	-
Burundi	38	54	62	74	55	42	24
Cameroun	404	416	639	777	593	367	193
Cap Vert	-	-	-	5	9	9	-
Centrafrique	316	401	460	325	212	139	188
Comores	-	-	-	-	-	-	-
Congo	1 586	1 943	2 266	1 762	1 392	1 095	769
Côte d'Ivoire	-	727	600	1 329	1 042	1 086	835
Djibouti	-	-	-	-	-	-	-
Égypte	-	-	30	17	18	28	19
Érythrée	-	-	-	-	-	-	-
Éthiopie	42	35	59	37	42	55	62
Gabon	-	-	-	-	-	-	-

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	+9,1 %
9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	-11,0 %
5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	+9,0 %
816	1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	+56,8 %
201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	+1,8 %
23 804	**27 063**	**33 235**	**36 931**	**40 464**	**41 254**	**45 925**	**45 454**	**59 335**	**63 935**	**+7,8 %**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
5	7	-	7	5	-	10	8	8	-	-
865	874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	+4,8 %
376	357	355	505	481	563	420	415	320	446	+39,4 %
7	12	14	9	15	12	24	31	30	28	-6,7 %
14	19	29	25	29	39	49	60	96	97	+1,0 %
26	32	36	27	28	19	18	13	63	162	+157,1 %
180	162	167	170	183	212	221	268	367	390	+6,3 %
-	-	-	-	9	8	7	7	-	8	-
177	102	114	85	43	67	296	658	780	1 013	+29,9 %
55	881	267	604	1 064	526	420	506	267	206	-22,8 %
827	714	648	626	640	639	585	482	567	695	+22,6 %
560	503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	+47,5 %
7	7	10	12	15	21	19	39	72	48	-33,3 %
32	35	60	77	249	379	333	333	243	278	+14,4 %
77	110	369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	-12,3 %
44	39	79	68	67	94	83	174	417	386	-7,4 %
10	15	21	13	17	13	15	29	72	148	+105,6 %

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gambie	-	-	-	-	-	-	-
Ghana	127	121	80	-	96	109	40
Guinée Bissau	137	119	123	132	115	120	82
Guinée Conakry	535	745	753	775	946	1 067	806
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-
Kenya	-	-	-	-	-	-	-
Libéria	30	38	121	267	259	84	26
Libye	-	-	6	10	7	9	10
Madagascar	-	-	312	305	251	210	85
Mali	2 931	2 940	2 413	1 202	836	530	117
Maroc	-	-	53	-	74	50	35
Maurice	-	-	-	-	-	-	-
Mauritanie	1 324	2 332	2 998	2 324	1 517	1 045	521
Niger	-	-	-	-	-	-	-
Nigéria	458	571	884	1 209	1 513	901	397
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-
RDC	2 901	3 781	5 260	4 407	3 353	2 563	1 958
Rwanda	272	282	303	345	320	298	227
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	-	442	491	310	160	94	51
Sierra Léone	510	823	545	367	196	158	84
Somalie	109	120	115	91	139	62	46
Soudan	87	98	136	352	271	367	418
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	241	296	291	212	188	142	136
Togo	80	136	327	391	219	325	171
Tunisie	32	39	42	34	41	37	33
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-
Autres	*937*	*764*	*296*	*407*	*271*	*351*	*209*
AFRIQUE	**15 500**	**21 149**	**24 114**	**20 933**	**18 567**	**13 710**	**9 010**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
37	45	52	53	42	67	78	78	134	174	+29,9 %
17	16	23	13	16	24	19	31	24	35	+45,8 %
74	53	144	171	144	107	141	95	93	80	-14,0 %
787	1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	+40,0 %
-	-	-	-	-	-	9	7	5	12	+140,0 %
7	19	14	22	24	25	20	28	51	26	-49,0 %
17	22	34	28	15	11	9	11	18	22	+22,2 %
-	7	5	8	98	46	68	206	495	277	-44,0 %
32	15	120	229	106	115	91	79	75	66	-12,0 %
282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	+4,8 %
46	47	62	97	111	125	196	179	339	417	+23,0 %
-	-	-	-	-	-	11	-	16	14	-12,5 %
320	548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	-26,2 %
12	19	14	13	12	14	21	21	41	55	+34,1 %
404	412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	+9,2 %
9	8	8	17	13	19	22	29	15	17	+13,3 %
1 802	1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	-13,1 %
293	234	205	224	176	135	99	149	135	139	+3,0 %
-	-	-	-	35	113	186	507	658	948	+44,1 %
38	166	120	119	116	154	224	265	381	759	+99,2 %
70	129	117	89	109	101	85	60	64	99	+54,7 %
37	77	247	360	614	445	427	661	1 208	786	-34,9 %
374	382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	+15,8 %
-	-	-	-	-	-	-	-	11	22	+100,0 %
-	-	-	-	-	-	11	-	10	5	-50,0 %
131	180	152	169	116	191	301	298	319	331	+3,8 %
121	139	101	142	88	121	138	135	125	103	-17,6 %
27	44	43	55	180	186	243	216	203	259	+27,6 %
8	13	17	8	-	-	-	6	11	5	-54,5 %
16	*9*	*20*	*27*	*9*	*9*	*6*	*10*	*8*	*7*	*-12,5 %*
8 223	**10 797**	**11 600**	**13 028**	**15 276**	**15 395**	**17 133**	**18 754**	**25 195**	**27 489**	**+9,1 %**

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentine	-	-	7	5	-	-	-
Bolivie	-	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	-	-
Chili	-	-	-	-	-	-	-
Colombie	103	153	157	109	92	79	191
Cuba	27	18	25	30	26	37	48
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	-	-	-
Dominique	-	-	-	-	-	-	-
Équateur	-	60	60	-	37	10	-
Guyana	-	-	56	42	-	-	-
Haïti	1 873	2 713	1 904	1 403	3 067	4 953	1 808
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-
Mexique	-	-	-	-	-	-	-
Pérou	84	74	110	52	42	27	56
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	-	-	-	-
USA	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-
Autres	*74*	*18*	*27*	*125*	*83*	*163*	*114*
AMÉRIQUES	**2 161**	**3 036**	**2 339**	**1 761**	**3 347**	**5 269**	**2 217**
Afghanistan	241	270	260	325	114	118	70
Arabie Saoudite							
Bangladesh	914	825	668	913	938	824	581
Bhoutan	-	-	-	-	-	-	-
Birmanie	-	24	8	18	27	10	27
Cambodge	-	-	-	-	-	-	-
Chine	4 961	2 948	2 869	5 294	4 188	2 579	1 200
Inde	478	704	448	811	807	529	102
Irak	259	296	246	533	123	104	99

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	16	11	9	8	9	-	-	-	-	-
14	15	13	16	13	13	17	13	9	8	-11,1 %
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
65	96	111	107	93	62	67	60	58	80	+37,9 %
21	18	11	5	10	18	23	33	33	71	+115,2 %
11	35	143	161	128	99	167	255	345	370	+7,2 %
-	-	-	-	-	5	5	15	8	6	-25,0 %
-	6	-	5	-	-	-	-	-	-	-
-	-	12	13	107	49	31	36	35	16	-54,3 %
588	830	1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	4 927	+61,6 %
-	8	9	-	-	-	8	11	10	7	-30,0 %
-	-	-	-	-	13	5	-	9	5	-44,4 %
63	101	120	118	93	76	48	47	65	34	-47,7 %
-	-	-	-	-	-	-	11	5	-	-
-	-	-	-	6	-	-	-	10	-	-
-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-
9	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-
7	-	-	5	12	9	11	28	34	235	+591,2 %
20	*14*	*33*	*24*	*17*	*22*	*21*	*35*	*27*	*23*	*-14,8 %*
816	**1 144**	**1 697**	**1 969**	**2 318**	**1 838**	**1 784**	**2 274**	**3 697**	**5 782**	**+56,4 %**
161	228	619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	+166,1 %
									6	-
923	1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	-25,9 %
15	49	23	39	50	51	47	22	6	7	+16,7 %
-	-	30	84	89	589	268	21	14	16	+14,3 %
30	19	22	20	33	17	32	41	32	29	-9,4 %
1 262	804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	-34,1 %
55	61	63	44	38	33	29	51	89	146	+64,0 %
125	481	449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	-19,7 %

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Iran	329	187	118	145	105	96	109
Israël							
Japon							
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-	-
Koweït	-	-	-	-	-	-	-
Laos	-	-	-	-	-	-	-
Liban	51	34	32	34	23	20	33
Mongolie	-	-	112	392	459	365	47
Myanmar	-	-	-	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-	-	43	20
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	792	600	438	739	1 018	541	375
Palestine (autor.)	21	36	43	-	65	58	49
Philippines	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	1 879	2 000	1 992	1 967	2 090	1 894	1 993
Syrie	17	90	30	41	45	29	21
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-
Turkménistan	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	-	-	-
Yémen	-	-	-	-	-	-	-
Vietnam, Laos, Cambodge	577	505	266	151	124	100	79
Autres	*71*	*103*	*109*	*151*	*94*	*56*	*33*
ASIE	**10 590**	**8 622**	**7 639**	**11 514**	**10 220**	**7 366**	**4 838**
Albanie	395	472	435	440	456	366	265
Arménie	381	544	963	794	967	1 223	1 232
ARYM	-	-	-	-	-	-	-
Azerbaïdjan	191	253	375	370	525	757	576

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
132	117	168	319	157	197	137	132	226	329	+45,6 %
									9	-
									5	-
-	-	-	-	-	-	7	8	8	9	+12,5 %
32	72	95	126	85	127	104	82	99	60	-39,4 %
26	18	19	58	81	52	39	41	31	21	-32,3 %
-	-	-	-	-	-	-	-	6	42	+600,0 %
-	-	16	9	20	10	8	5	-		-
39	27	28	22	9	20	32	40	42	55	+31,0 %
85	48	186	117	154	125	-	89	144	107	-25,7 %
20	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	38	34	69	69	90	60	59	62	81	+30,6 %
17	15	23	16	19	34	9	6	26	16	-38,5 %
324	309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	+2,6 %
49	53	99	91	51	61	90	148	235	170	-27,7 %
-	-	-	-	5	5	9	-	-	-	-
1 845	1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	-6,3 %
30	24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	+6,2 %
5	-	14	11	-	-	8	8	11	11	0,0 %
-	-	-	-	91	25	15	10	11	6	-45,5 %
5	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-
23	13	26	26	27	19	32	29	38	32	-15,8 %
-	-	-	-	9	6	15	20	63	64	+1,6 %
-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	-
105	*107*	*68*	*107*	*55*	*41*	*55*	*52*	*48*	*24*	*-50,0 %*
5 335	**5 651**	**8 170**	**10 310**	**11 261**	**9 794**	**10 953**	**12 531**	**17 662**	**19 254**	**+9,0 %**
166	280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	+104,9 %
1 495	1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	-8,4 %
80	67	45	362	462	512	200	161	212	238	+12,3 %
388	431	519	533	524	570	588	535	385	153	-60,3 %

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Biélorussie	96	185	284	253	194	154	124
Bosnie Herzégovine	326	487	517	746	2 012	1 658	191
Bulgarie	-	45	48	-	60	82	46
Croatie	-	19	8	-	51	28	9
Ex-URSS	-	8	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	-	14	5	-	-	-	-
FYROM (Ex-Macédoine)	93	-	292	210	206	138	105
Géorgie	362	1 067	1 554	1 331	1 224	654	227
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	-
Moldavie	975	808	1 033	1 778	2 058	1 964	482
Monténégro	-	-	-	-	-	-	-
Pologne	-	-	12	8	-	-	-
Roumanie	-	204	131	-	708	203	175
Russie	755	1 755	1 741	2 147	2 165	1 980	1 550
Serbie**	-	-	-	-	-	-	-
Slovaquie	41	68	62	68	16	8	8
Turquie	3 597	5 347	6 582	6 761	4 409	3 612	2 570
Ukraine	515	892	728	716	607	395	93
Yougoslavie	2 019	1 577	1 624	1 755	2 378	2 569	2 196
Autres	*578*	*430*	*108*	*234*	*35*	*18*	*14*
EUROPE	**10 407**	**14 378**	**16 864**	**17 859**	**18 222**	**15 978**	**9 976**
Apatrides et non spécifiés	*89*	*106*	*131*	*137*	*191*	*255*	*228*
TOTAL	**38 747**	**47 291**	**51 087**	**52 204**	**50 547**	**42 578**	**26 269**

* Premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants
** 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).

Source : OFPRA, *Rapport d'activité 2016.*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015-2016
87	64	64	48	71	90	61	43	49	25	-49,0 %
112	138	258	303	97	422	535	501	283	241	-14,8 %
15	-	5	8	7	-	-	-	-	-	-
7	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
153	320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	-13,9 %
-	1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	-51,4 %
269	159	252	164	222	100	35	20	30	26	-13,3 %
41	65	42	46	99	174	130	139	105	52	-50,5 %
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	31	18	25	-	12	-	-	-	-	-
2 001	2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	-41,0 %
2 250	486**	406	344	280	365	341	287	306	329	+7,5 %
8	-	-	-		-	-	-	-	-	-
2 039	1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	-5,3 %
65	54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	-68,2 %
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	*12*	*27*	*13*	*9*	*12*	*10*	*12*	*19*	*23*	*+21,1 %*
9 229	**9 310**	**11 609**	**11 442**	**11 452**	**14 063**	**15 828**	**11 623**	**12 500**	**11 124**	**-11,0 %**
201	*161*	*159*	*182*	*157*	*163*	*227*	*272*	*281*	*286*	*+1,8 %*
23 804	**27 063**	**33 235**	**36 931**	**40 464**	**41 254**	**45 925**	**45 454**	**59 335**	**63 935**	**+7,8 %**

annexe 7
france

Évolution du traitement de la demande d'asile, 2007-2016*

	2007	2008	2009
Premières demandes	23 804	27 063	33 235
Total décisions OFPRA*	29 323	31 801	35 331
Nombre d'accords OFPRA*	3 401	5 153	5 048
Taux d'accord OFPRA	11,6 %	16,2 %	14,3 %
Nombre de rejets OFPRA	25 922	26 648	30 283
Accords suite annulation CNDA	5 380	6 288	5 325
Total accords	**8 781**	**11 441**	**10 373**
Taux global d'accord	**29,9 %**	**36,0 %**	**29,4 %**

* Hors mineurs accompagnants

Source : OFPRA et CNDA, *Rapports d'activité 2016.*

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935
37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319
5 096	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982
13,5 %	11,0 %	9,4 %	12,8 %	16,9 %	22,9 %	28,8 %
32 571	37 619	41 672	40 706	43 290	47597	49447
5 244	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517
10 340	**10 702**	**9 976**	**11 428**	**14589**	**19506**	**26 499**
27,4 %	**25,3 %**	**21,6 %**	**24,5 %**	**28,0 %**	**31,6 %**	**38,1 %**

annexe 8
france

Évolution du taux global d'accord par pays, 2001-2016

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afrique du Sud	-	0,0 %	-	-	-	-
Algérie	7,0 %	6,0 %	8,0 %	6,0 %	16,0 %	13,0 %
Angola	39,0 %	22,0 %	10,0 %	23,0 %	36,0 %	18,0 %
Bénin	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	-	0,0 %	-	-	-	-
Burundi	63,0 %	39,0 %	42,0 %	-	39,0 %	74,0 %
Cameroun	18,0 %	10,0 %	8,0 %	8,0 %	28,0 %	22,0 %
Centrafrique	21,0 %	28,0 %	14,0 %	23,0 %	38,0 %	24,0 %
Comores	-	8,0 %	10,0 %	-	7,0 %	11,0 %
Congo	35,0 %	19,0 %	15,0 %	22,0 %	37,0 %	18,0 %
Côte d'Ivoire	4,0 %	12,0 %	16,0 %	28,0 %	36,0 %	21,0 %
Djibouti	56,0 %	-	24,0 %	-	40,0 %	63,0 %
Égypte	-	29,0 %	28,0 %	-	30,0 %	56,0 %
Érythrée	-	21,0 %		-	78,0 %	93,0 %
Éthiopie	80,0 %	85,0 %	54,0 %	39,0 %	54,0 %	51,0 %
Gabon	-	-	-	-	-	-
Gambie	-	-	-	-	-	-
Ghana	20,0 %	19,0 %	-	-	-	¬-
Guinée Bissau	40,0 %	21,0 %	19,0 %	-	22,0 %	22,0 %
Guinée Conakry	6,0 %	10,0 %	9,0 %	15,0 %	27,0 %	25,0 %
Kenya	-	-	-	-	-	-
Libéria	14,0 %	-	9,0 %	-	23,0 %	30,0 %
Libye	-	-	-	-	-	-
Madagascar	-	-	9,0 %	-	23,0 %	28,0 %
Mali	1,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	4,0 %	16,0 %
Maroc	-	9,0 %	-	-	16,0 %	20,0 %
Mauritanie	22,0 %	16,0 %	17,0 %	24,0 %	28,0 %	20,0 %
Niger	-	0,0 %	-	-	38,0 %	-

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-	-	-	-	0,0 %	-	71.4 %	25.0 %	76,9 %	-
18,0 %	17,0 %	7,0 %	6,0 %	9,0 %	5,0 %	9.5 %	8.1 %	8,1 %	9,8 %
32,0 %	41,0 %	27,0 %	24,0 %	19,0 %	13,0 %	20.8 %	20.1 %	21,5 %	31,8 %
-	-	-	-		-	-	6.5 %	20,0 %	7,1 %
36,0 %	41,0 %	32,0 %	-	33,0 %	25,0 %	46.4 %	18.2 %	36,1 %	26,5 %
92,0 %	58,0 %	30,0 %	57,0 %	82,0 %	51,0 %	51.6 %	112.5 %	66,7 %	95,3 %
37,0 %	32,0 %	18,0 %	28,0 %	24,0 %	19,0 %	32.9 %	23.7 %	33,0 %	23,6 %
22,0 %	40,0 %	19,0 %	21,0 %	34,0 %	26,0 %	47,0 %	64.2 %	89,2 %	61,2 %
28,0 %	14,0 %	16,0 %	18,0 %	6,0 %	6,0 %	16.3 %	6.9 %	12,2 %	19,3 %
21,0 %	26,0 %	18,0 %	22,0 %	21,0 %	12,0 %	17.1 %	73.7 %	11,4 %	28,7 %
30,0 %	30,0 %	27,0 %	37,0 %	20,0 %	8,0 %	24.3 %	32.1 %	26,6 %	26,7 %
-	167,0 %	-	69,0 %	56,0 %	13,0 %	61.1 %	34.9 %	71,9 %	67,8 %
30,0 %	29,0 %	25,0 %	27,0 %	53,0 %	15,0 %	50,0 %	65.6 %	48,5 %	32,1 %
87,0 %	77,0 %	75,0 %	58,0 %	48,0 %	35,0 %	55.6 %	31.0 %	57,3 %	53,2 %
102,0 %	59,0 %	64,0 %	47,0 %	55,0 %	26,0 %	53.2 %	14.6 %	28,1 %	52,2 %
50,0 %	-	-	-	45,0 %	-	50,0 %	6.9 %	15,4 %	26,9 %
-	27,0 %	31,0 %	15,0 %	35,0 %	-	29.3 %	32.1 %	20,2 %	15,6 %
-	23,0 %	-	-		-	0,0 %	9.4 %	4,3 %	11,4 %
14,0 %	13,0 %	16,0 %	19,0 %	10,0 %	12,0 %	13.6 %	13.5 %	10,9 %	7,0 %
46,0 %	43,0 %	30,0 %	32,0 %	37,0 %	14,0 %	33.6 %	42.7 %	36,9 %	51,4 %
-	-	-	47,0 %	26,0 %	29,0 %	45.5 %	51.7 %	26,7 %	32,8 %
47,0 %	42,0 %	14,0 %	-		-	-	9.1 %	33,3 %	59,3 %
-	-	-	-	-	-	-	12.7 %	53,6 %	70,4 %
73,0 %	57,0 %	-	7,0 %	14,0 %	17,0 %	-	8.6 %	12,3 %	13,5 %
82,0 %	47,0 %	77,0 %	107,0 %	90,0 %	4,0 %	26.7 %	30.5 %	20,6 %	17,4 %
20,0 %	22,0 %	-	9,0 %	18,0 %	20,0 %	32.4 %	17.0 %	16,9 %	29,4 %
24,0 %	19,0 %	16,0 %	19,0 %	19,0 %	11,0 %	18.1 %	25.2 %	17,8 %	22,5 %
71,0 %	-	-	26,0 %		-	-	0.0 %	6,3 %	12,5 %

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nigéria	7,0 %	3,0 %	2,0 %	4,0 %	11,0 %	12,0 %
Ouganda	-	-	-	-	-	-
RDC	23,0 %	22,0 %	14,0 %	19,0 %	28,0 %	18,0 %
Rwanda	82,0 %	85,0 %	66,0 %	54,0 %	65,0 %	77,0 %
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-
Sénégal	3,0 %	3,0 %	7,0 %	-	14,0 %	10,0 %
Sierra Léone	16,0 %	8,0 %	8,0 %	14,0 %	15,0 %	15,0 %
Somalie	53,0 %	43,0 %	21,0 %	21,0 %	48,0 %	98,0 %
Soudan	46,0 %	34,0 %	27,0 %	32,0 %	51,0 %	58,0 %
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-
Tchad	44,0 %	45,0 %	29,0 %	37,0 %	59,0 %	30,0 %
Togo	27,0 %	26,0 %	18,0 %	22,0 %	28,0 %	31,0 %
Tunisie	44,0 %	44,0 %	46,0 %	30,0 %	43,0 %	46,0 %
Zimbabwe	-	-	-	-	43,0 %	-
Autres	***4,0 %***	***12,0 %***	***12,0 %***	**-**	***9,0 %***	***18,0 %***
AFRIQUE	**17,0 %**	**15,0 %**	**13,0 %**	**N.C.**	**28,0 %**	**22,0 %**
Bolivie	-	-	-	-	-	-
Brésil	-	-	-	-	-	47,0 %
Colombie	32,0 %	16,0 %	39,0 %	28,0 %	53,0 %	29,0 %
Cuba	44,0 %	35,0 %	35,0 %		54,0 %	25,0 %
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-
Équateur	15,0 %	14,0 %	-	-	-	-
Guyana	-	0,0 %	-	-	-	-
Haïti	7,0 %	14,0 %	20,0 %	9,0 %	11,0 %	12,0 %
Jamaïque	-	-	-	-	-	-
Pérou	20,0 %	20,0 %	13,0 %	-	37,0 %	10,0 %
Salvador	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
Autres	***24,0 %***	***12,0 %***	***8,0 %***	**-**	***16,0 %***	***26,0 %***
AMÉRIQUES	**9,0 %**	**14,0 %**	**20,0 %**	**N.C.**	**12,0 %**	**13,0 %**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12,0 %	20,0 %	8,0 %	13,0 %	11,0 %	4,0 %	12.7 %	14.0 %	14,8 %	21,5 %
-	86,0 %	-	55,0 %	35,0 %	53,0 %	56.2 %	41.4 %	71,0 %	81,3 %
25,0 %	39,0 %	26,0 %	29,0 %	23,0 %	16,0 %	30,0 %	18.6 %	21,8 %	34,3 %
81,0 %	78,0 %	79,0 %	64,0 %	68,0 %	62,0 %	77.3 %	84.2 %	65,3 %	84,7 %
-	-	-	-	-	-	-	18.6 %	26,1 %	16,4 %
25,0 %	28,0 %	65,0 %	58,0 %	60,0 %	13,0 %	30,0 %	36.1 %	35,0 %	33,8 %
28,0 %	21,0 %	12,0 %	26,0 %	17,0 %	8,0 %	18.5 %	34.8 %	39,7 %	38,8 %
77,0 %	82,0 %	80,0 %	73,0 %	43,0 %	9,0 %	43,0 %	35.7 %	26,9 %	63,5 %
45,0 %	60,0 %	46,0 %	27,0 %	40,0 %	26,0 %	33.6 %	22.4 %	44,3 %	54,4 %
-	-	-	-	-	-	-	-	50,0 %	22,2 %
49,0 %	53,0 %	38,0 %	37,0 %	59,0 %	26,0 %	13,0 %	23.3 %	16,6 %	32,8 %
42,1 %3	37,0 %	28,0 %	35,0 %	30,0 %	18,0 %	28.8 %	18.8 %	12,1 %	23,8 %
31,0 %	36,0 %	22,0 %	27,0 %	3,0 %	4,0 %	15.1 %	12.0 %	13,9 %	19,6 %
67,0 %	-	-	57,0 %		-	-	16.7 %	50,0 %	27,8 %
24,0 %	***34,0 %***	***10,0 %***	***19,0 %***	***17,0 %***	***11,0 %***	***10.7 %***	***70.0 %***	***-***	***0,0 %***
32,0 %	**36,0 %**	**28,0 %**	**32,0 %**	**28,0 %**	**15,0 %**	**27.1 %**	**27.1 %**	**29,9 %**	**37,9 %**

54,0 %	-	-	-	0,0 %	-	-	-	-	-
-	-	-	-	0,0 %	-	-	23.1 %	-	12,5 %
45,0 %	54,0 %	28.9 %	21,0 %	28,0 %	27,0 %	17.2 %	23.1 %	30,9 %	31,5 %
42,0 %	35,0 %	33,0 %	-		-	84.2 %	17.6 %	44,4 %	20,3 %
-	-	-	-		-	4.9 %	1.1 %	3,5 %	3,1 %
-	-	-	-	0,0 %	-	-	-	-	-
-	-	100,0 %	-	0,0 %	-	-	8.1 %	20,8 %	9,1 %
29,0 %	18,0 %	10,0 %	12,0 %	11,0 %	4,0 %	5.6 %	4.3 %	3,1 %	4,5 %
-	-	-	-		-	-	18.2 %	33,3 %	0,0 %
22,0 %	-	-	0,0 %	14,0 %	3,0 %	6.2 %	25.0 %	21,3 %	4,6 %
-	-	-	-	-	-	-	-	18,2 %	-
-	-	-	-	-	-	-	13.8 %	69,0 %	11,2 %
21,0 %	***13,5 %***	***6,0 %***	***4,0 %***	***3,0 %***	***16,0 %***	***24,0 %***	***11.1 %***	***4,3 %***	***39,6 %***
30,0 %	**20,0 %**	**10,0 %**	**11,0 %**	**11,0 %**	**5,0 %**	**6.7 %**	**5.5 %**	**5,4 %**	**5,7 %**

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Afghanistan	70,0 %	35,0 %	25,0 %	32,0 %	58,0 %	46,0 %
Bangladesh	13,0 %	17,0 %	13,0 %	8,0 %	32,0 %	14,0 %
Bhoutan	-	-	-	-	-	-
Birmanie	24,0 %	38,0 %	73,0 %	-	-	-
Cambodge	-	-	-	-	12,0 %	-
Chine	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	2,0 %	5,0 %
Inde	6,0 %	8,0 %	6,0 %	2,0 %	7,0 %	12,0 %
Irak	62,0 %	52,0 %	7,0 %	15,0 %	20,0 %	67,0 %
Iran	32,0 %	27,0 %	39,0 %	40,0 %	58,0 %	47,0 %
Jordanie	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-
Kirghizistan	-	-	-	-	-	-
Liban	33,0 %	22,0 %	19,0 %	-	48,0 %	-
Mongolie	-	-	3,0 %	-	19,0 %	34,0 %
Myanmar	-	-	-	-	65,0 %	38,0 %
Népal	-	0,0 %	50,0 %	-	44,0 %	23,0 %
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	-
Pakistan	5,0 %	5,0 %	6,0 %	2,0 %	12,0 %	10,0 %
Palestine (autor.)	17,0 %	-	-	-	8,0 %	22,0 %
Philippines	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka	44,0 %	34,0 %	30,0 %	22,0 %	38,0 %	17,0 %
Syrie	78,0 %	54,0 %	32,0 %	-	43,0 %	35,0 %
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-
Thaïlande	-	-	-	-	-	-
Vietnam	-	-	-	-	34,0 %	-
Yémen	-	-	-	-	-	-
Autres	***20,0 %***	***6,0 %***	***10,0 %***	**-**	***23,0 %***	***21,0 %***
ASIE	**24,0 %**	**20,0 %**	**12,0 %**	**N.C.**	**21,0 %**	**17,0 %**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,0 %	49, 3 %	46,0 %	53,0 %	74,0 %	32,0 %	91.4 %	133.3 %	90,4 %	84,4 %
22,0 %	19,0 %	19,0 %	15,0 %	10,0 %	13,0 %	16.9 %	16.9 %	19,4 %	21,5 %
-	42,0 %	41,0 %	79,0 %	42,0 %	33,0 %	109.1 %	16.7 %	14,9 %	175,0 %
-	-	100,0 %	46,0 %	9,0 %	11,0 %	15.6 %	100.0 %	35,3 %	21,7 %
24,0 %	43,0 %	-	74,0 %		19,0 %	-	4.5 %	15,6 %	16,7 %
6,0 %	18,0 %	14,0 %	11,0 %	9,0 %	16,0 %	14.1 %	23.3 %	31,4 %	36,3 %
11,0 %	6,0 %	-	-		-	38.7 %	23.5 %	12,9 %	13,1 %
84,0 %	89,0 %	85,0 %	78,0 %	74,0 %	87,0 %	83.7 %	64.7 %	98,9 %	79,0 %
58,0 %	58,0 %	67,0 %	79,0 %	92,0 %	70,0 %	69.2 %	91.9 %	70,1 %	68,9 %
-	-	-	-	-	-	-	-	50,0 %	41,7 %
75,0 %	51,0 %	8,0 %	6,0 %	25,0 %	24,0 %	28.6 %	41.2 %	36,9 %	44,7 %
43,0 %	81,0 %	36,0 %	18,0 %	34,0 %	40,0 %	50.1 %	87.2 %	26,9 %	38,5 %
-	-	24,0 %	-		-	-	14.6 %	35,0 %	32,7 %
17,0 %	26,0 %	12,0 %	13,0 %	15,0 %	4,0 %	12.7 %	17.6 %	22,0 %	22,4 %
39,0 %	69,0 %	-	-		-	-	100.0 %	-	-
-	16,0 %	18,0 %	42,0 %	10,0 %	7,0 %	24.1 %	21.9 %	16,8 %	27,7 %
38,0 %	53,0 %	61,0 %	-	23,0 %	44,0 %	51.8 %	100.0 %	13,3 %	45,8 %
11,0 %	14,0 %	8,0 %	10,0 %	8,0 %	5,0 %	9.7 %	8.7 %	7,6 %	11,9 %
21,0 %	44,0 %	40,0 %	39,0 %	46,0 %	52,0 %	77.7 %	74.5 %	79,2 %	81,8 %
-	-	-	-	0,0 %	-	-	-	-	-
36,0 %	53,0 %	70,0 %	55,0 %	39,0 %	26,0 %	37.8 %	149.9 %	36,2 %	27,1 %
55,0 %	59,0 %	29,0 %	34,0 %	154,0 %	61,0 %	97.2 %	70.4 %	100,9 %	101,2 %
-	-	-	-	-	-	-	-	36,4 %	90,0 %
-	-	-	-	-	-	-	-	20,0 %	0,0 %
-	23,0 %	25,0 %	-	26,0 %	55,0 %	64.7 %	21.9 %	38,2 %	20,0 %
-	-	-	-	-	-	-	-	97,3 %	95,0 %
29,0 %	***36,0 %***	***9,0 %***	***26,0 %***	***12,0 %***	***11,0 %***	***22.5 %***	***35.6 %***	***37,0 %***	***20,5 %***
27,0 %	**40,0 %**	**40,0 %**	**34,0 %**	**24,0 %**	**19,0 %**	**31.5 %**	**38.0 %**	**46,4 %**	**56,4 %**

annexe 8 ... *suite*

PAYS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Albanie	19,0 %	21,0 %	25,0 %	25,0 %	56,0 %	25,0 %
Arménie	20,0 %	16,0 %	14,0 %	16,0 %	46,0 %	18,0 %
ARYM	-	-	-	-	-	16,0 %
Azerbaïdjan	39,0 %	36,0 %	41,0 %	36,0 %	68,0 %	29,0 %
Biélorussie	13,0 %	9,0 %	20,0 %	-	38,0 %	33,0 %
Bosnie-Herzégovine	58,0 %	61,0 %	49,0 %	67,0 %	30,0 %	57,0 %
Bulgarie	11,0 %	-	-	-	-	-
Croatie	29,0 %	44,0 %	-	-	-	-
Ex-URSS	78,0 %	-	-	-	-	-
Ex-Yougoslavie	44,0 %	80,0 %	-	-	-	-
FYROM	-	-	10,0 %	-	25,0 %	-
Géorgie	16,0 %	10,0 %	13,0 %	19,0 %	44,0 %	33,0 %
Hongrie	24,0 %		--	-	-	-
Kosovo**	-	-	-	-	-	-
Moldavie	3,0 %	3,0 %	3,0 %	4,0 %	4,0 %	7,0 %
Monténégro	-	-	-	-	-	-
Roumanie	4,0 %	-	-	-	-	-
Russie	27,0 %	38,0 %	47,0 %	49,0 %	63,0 %	35,0 %
Serbie	-	-	-	-	33,0 %	18,0 %
Slovaquie	19,0 %	23,0 %	21,0 %	-	-	-
Turquie	14,0 %	11,0 %	9,0 %	13,0 %	20,0 %	11,0 %
Ukraine	8,0 %	8,0 %	12,0 %	9,0 %	15,0 %	19,0 %
Yougoslavie	19,0 %	25,0 %	27,0 %	27,0 %	-	-
Autres	***7,0 %***	***3,0 %***	***7,0 %***	***-***	***6,0 %***	***5,0 %***
EUROPE	**17,0 %**	**18,0 %**	**17,0 %**	**N.C.**	**32,0 %**	**20,0 %**
Apatrides et non spécifiés	***69,0 %***	***63,0 %***	***48,0 %***	***N.C.***	***40,0 %***	***34,0 %***
TOTAL	18,0 %	17,0 %	15,0 %	17,0 %	27,0 %	20,0 %

**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).
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.

Source : OFPRA, Rapport d'activité 2016.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
34,0 %	43,0 %	19,0 %	13,0 %	25,0 %	6,0 %	8.4 %	31.9 %	26,4 %	17,4 %
17,0 %	27,0 %	23,0 %	13,0 %	16,0 %	6,0 %	15,0 %	12.4 %	12,4 %	16,1 %
24,0 %	21,0 %	22,0 %	7,0 %	4,0 %	3,0 %	4.8 %	10.3 %	3,6 %	6,9 %
51,0 %	60,0 %	54,0 %	31,0 %	45,0 %	29,0 %	27.7 %	29.8 %	28,5 %	40,1 %
39,0 %	41,0 %	29,0 %	32,0 %	33,0 %	33,0 %	11,0 %	86.7 %	43,1 %	39,1 %
107,0 %	59,0 %	13,0 %	14,0 %	33,0 %	6,0 %	-	14.7 %	15,2 %	14,1 %
-	-	-	0,0 %	0,0 %	-	-	-	-	-
-	-	-	-		-	-	-	-	-
-	-	-	-		-	-	-	-	-
-	-	-	-		-	-	-	-	-
-	-	-	-		-	-	-	-	-
44,0 %	35,0 %	19,0 %	11,0 %	17,0 %	6,0 %	12.7 %	18.4 %	15,9 %	18,3 %
-	-	-	-		-	-	-	-	-
-	36,0 %	17,0 %	14,0 %	24,0 %	26,0 %	7.6 %	31.7 %	20,4 %	22,5 %
9,0 %	11,0 %	3,0 %	-	4,0 %	-	-	21.7 %	-	4,5 %
-	17,0 %	-	17,0 %	11,0 %	4,0 %	6.4 %	6.2 %	6,1 %	7,6 %
12,0 %	-	-	-		-	-	-	-	-
48,0 %	47,0 %	53,0 %	45,0 %	45,0 %	37,0 %	41.6 %	-	29,4 %	41,6 %
25,0 %	33,0 %	27,0 %	24,0 %	37,0 %	20,0 %	20.4 %	43.8 %	21,3 %	18,2 %
-	-	-	-		-	-	-	-	-
22,0 %	27,0 %	19,0 %	25,0 %	37,0 %	17,0 %	19.9 %	24.2 %	23,0 %	20,6 %
33,0 %	29,0 %	24,0 %	19,0 %	8,0 %	7,0 %	20.2 %	2.7 %	28,6 %	30,3 %
-	-	-	-		-	-	-	-	-
18,0 %	***24,0 %***	***5,0 %***	***2,0 %***	***0,0 %***	***11,0 %***	***8.1 %***	***15.4 %***	***57,1 %***	***11,8 %***
30,0 %	**35,0 %**	**27,0 %**	**22,0 %**	**26,0 %**	**17,0 %**	**18,0 %**	**27.4 %**	**23,2 %**	**24,0 %**
30,0 %	***30,0 %***	***36,0 %***	***34,0 %***	***33,0 %***	***35,0 %***	***29.4 %***	***15.1 %***	***18,7 %***	***15,3 %***
30,0 %	36,0 %	29,0 %	27,0 %	25,0 %	21,7 %	24.5 %	29.2 %	31 ,6 %	38,1 %

annexe 9
france

Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2000-2016*

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
102 508	101 601	102 182	100 838	109 852	119 078	124 400

* 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, *Rapport d'activité 2016.*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427

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

Départements de résidence	2009	2010	2011
Ain	171	51	40
Allier	4	3	6
Ardèche	14	5	4
Cantal	-	1	1
Drôme	81	19	18
Haute-Loire	-	-	1
Haute-Savoie	304	174	128
Isère	841	1 271	1 013
Loire	155	61	59
Puy-de-Dôme	295	284	250
Rhône	1 636	2 028	2 092
Savoie	142	53	40
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	**3 643**	**3 950**	**3 652**
Côte-d'Or	418	623	1 023
Doubs	255	273	262
Haute-Saône	6	1	4
Jura	8	5	9
Nièvre	38	12	5
Saône-et-Loire	72	15	14
Territoire de Belfort	7	15	12
Yonne	14	13	17
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	**818**	**957**	**1 346**

2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016 %
65	44	79	64	414	+546,9 %
5	6	7	10	438	+4280,0 %
13	11	14	17	117	+588,2 %
1	1	-	2	79	+3850,0 %
41	23	29	45	319	+608,9 %
-	-	1	7	113	+1514,3 %
100	270	345	463	496	+7,1 %
993	1 160	829	1 034	1 044	+1,0 %
96	98	63	70	612	+774,3 %
425	419	299	417	410	-1,7 %
3 101	3 425	2 224	2 750	2 312	-15,9 %
53	70	49	39	267	+584,6 %
4 893	**5 527**	**3 939**	**4 918**	**6 621**	**+34,6 %**
1 158	582	402	411	436	+6,1 %
329	660	484	814	406	-50,1 %
9	7	9	2	160	+7900,0 %
9	3	24	5	154	+2980,0 %
13	34	11	4	147	+3575,0 %
51	187	152	170	270	+58,8 %
16	33	28	36	180	+400,0 %
8	104	101	95	248	+161,1 %
1 593	**1 610**	**1 211**	**1 537**	**2 001**	**+30,2 %**

Départements de résidence	2009	2010	2011
Ille-et-Vilaine	703	1 045	1 042
Côtes-d'Armor	3	3	7
Finistère	8	4	10
Morbihan	11	4	1
BRETAGNE	**725**	**1 056**	**1 060**
Cher	26	5	6
Eure-et-Loir	48	10	18
Indre	22	16	4
Indre-et-Loire	188	52	60
Loiret	462	725	1 081
Loir-et-Cher	49	13	6
CENTRE-VAL DE LOIRE	**795**	**821**	**1 175**
Corse	-	2	5
CORSE		**2**	**5**
Ardennes	4	3	4
Aube	19	7	8
Bas Rhin	877	789	898
Haut Rhin	553	619	485
Haute-Marne	7	2	1
Marne	246	240	314
Meurthe-et-Moselle	43	16	10
Meuse	6	1	5
Moselle	964	773	796
Vosges	-	-	0
GRAND EST	**2 719**	**2 450**	**2 521**

2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016 %
1 166	1 238	893	1 031	695	-32,6 %
10	8	1	15	207	+1280,0 %
14	11	6	12	340	+2733,3 %
13	11	8	5	380	+7500,0 %
1 203	**30**	**908**	**1 063**	**1 622**	**+52,6 %**
5	14	5	7	246	+3414,3 %
15	18	17	5	324	+6380,0 %
13	13	10	4	132	+3200,0 %
72	95	118	68	496	+629,4 %
985	1 227	1 155	1 333	568	-57,4 %
16	19	21	20	285	+1325,0 %
1 106	**1 386**	**1 326**	**1 437**	**2 051**	**+42,7 %**
4	8	3	8	2	-75,0 %
4	**8**	**3**	**8**	**2**	**-75,0 %**
2	1	2	2	165	+8150,0 %
13	10	15	9	240	+2566,7 %
1 126	1 249	1 106	1 334	1 452	+8,8 %
575	756	388	567	623	+9,9 %
3	-	1	2	141	+6950,0 %
398	459	448	604	354	-41,4 %
46	34	17	37	636	+1618,9 %
2		2	4	61	+1425,0 %
1 350	1 768	2 070	1 895	1 255	-33,8 %
2	2	2	1	220	+21900,0 %
3 517	**4 279**	**4 051**	**4 455**	**5 147**	**+15,5 %**

Départements de résidence	2009	2010	2011
Aisne	12	24	3
Nord	606	719	873
Oise	636	743	945
Pas-de-Calais	156	57	131
Somme	28	9	8
HAUTS-DE-FRANCE	**1 438**	**1 552**	**1 960**
Ville-de-Paris	5 745	7 004	7 650
Essonne	791	737	830
Hauts-de-Seine	731	781	999
Seine-et-Marne	677	769	607
Seine-Saint-Denis	2 704	2 970	4 002
Val-d'Oise	1 172	1 375	1 485
Val-de-Marne	2 264	2 329	2 047
Yvelines	451	582	596
ILE-DE-FRANCE**	**14 535**	**16 547**	**18 216**
Calvados	356	357	474
Eure	13	7	4
Manche	16	12	5
Orne	1	3	1
Seine-Maritime	483	621	596
NORMANDIE	**869**	**1 000**	**1 080**
Charente	4	2	3
Charente-Maritime	9	6	5
Corrèze	1	1	0
Creuse	2	1	0

2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016 %
12	8	15	2	357	+17750,0 %
832	1 229	1 427	1 402	1 306	-6,8 %
741	764	677	701	756	+7,8 %
114	123	356	2 127	480	-77,4 %
20	11	9	15	312	+1980,0 %
1 719	**2 135**	**2 484**	**4 247**	**3 211**	**-24,4 %**
7 837	7 698	7 468	10 523	7 351	-30,1 %
1 176	1 346	1 097	1 289	1 656	+28,5 %
686	839	1 177	2 353	1 709	-27,4 %
748	1 018	1 096	946	1 528	+61,5 %
3 220	3 921	4 153	5 053	3 511	-30,5 %
1 367	1 577	1 703	1 719	1 796	+4,5 %
1 547	1 403	1 572	1 588	1 763	+11,0 %
623	1 057	832	1 399	1 714	+22,5 %
17 204	**18 859**	**19 098**	**24 870**	**21 028**	**-15,4 %**
551	547	994	1 061	776	-26,9 %
10	11	3	7	411	+5771,4 %
12	6	7	8	265	+3212,5 %
5	4	3	3	131	+4266,7 %
618	655	671	841	1 041	+23,8 %
1 196	**1 223**	**1 678**	**1 920**	**2 624**	**+36,7 %**
4	4	5	5	140	+2700,0 %
8	3	7	3	211	+6933,3 %
1		1	2	96	+4700,0 %
	1	-	1	62	+6100,0 %

Départements de résidence	2009	2010	2011
Deux-Sèvres	3	2	7
Dordogne	9	20	14
Gironde	511	448	433
Haute-Vienne	170	316	340
Landes	3	9	4
Lot-et-Garonne	24	22	36
Pyrénées Atlantiques	71	45	68
Vienne	307	331	379
NOUVELLE-AQUITAINE	**1 114**	**1 203**	**1 289**
Ariège	26	5	4
Aude	32	7	3
Aveyron	38	10	7
Gard	55	23	22
Gers	8	1	3
Haute-Garonne	477	535	571
Hautes-Pyrénées	13	1	5
Hérault	285	434	652
Lot	21	-	0
Lozère	-	2	0
Pyrénées- Orientales	84	46	19
Tarn	25	4	5
Tarn-et-Garonne	181	247	381
OCCITANIE	**1 245**	**1 315**	**1 672**
Loire-Atlantique	754	945	1 065
Maine-et-Loire	260	496	475

2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016 %
3	3	2	3	179	+5866,7 %
25	19	19	32	235	+634,4 %
627	782	1 063	1 398	1 655	+18,4 %
380	289	218	243	329	+35,4 %
12	16	15	15	147	+880,0 %
21	15	15	15	165	+1000,0 %
56	88	109	187	345	+84,5 %
300	354	387	527	378	-28,3 %
1 437	**1 574**	**1 841**	**2 431**	**3 942**	**+62,2 %**
9	1	2	3	119	+3866,7 %
6	14	5	5	148	+2860,0 %
8	4		3	82	+2633,3 %
26	24	12	19	278	+1363,2 %
1	3	-	-	93	-
825	1 029	958	1 345	834	-38,0 %
7	4	2	3	150	+4900,0 %
474	610	498	680	488	-28,2 %
1		1	-	68	-
			1	81	+8000,0 %
40	60	75	58	219	+277,6 %
7	6	12	7	114	+1528,6 %
27	13	5	15	283	+1786,7 %
1 431	**1 768**	**1 570**	**2 139**	**2 957**	**+38,2 %**
1 156	1 183	1 174	1 487	1 519	+2,2 %
384	521	598	793	735	-7,3 %

Départements de résidence	2009	2010	2011
Mayenne	42	4	9
Sarthe	86	17	24
Vendée	77	3	19
PAYS-DE-LA-LOIRE	**1 219**	**1 465**	**1 592**
Alpes-de-Haute Provence	25	27	30
Alpes-Maritimes	598	560	332
Bouches-du-Rhône	918	852	970
Hautes-Alpes	16	16	19
Var	27	12	7
Vaucluse	46	33	35
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	**1 630**	**1 500**	**1 393**
DOM COM **	***1 675***	***2 478***	***2 844***
Non renseigné	*643*	*453*	*502*
Etranger			
TOTAL	**33 068**	**36 749**	**40 307**

* 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, *Rapport d'activité 2016.*

2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016 %
16	17	15	16	326	+1937,5 %
20	31	20	25	428	+1612,0 %
44	24	31	35	284	+711,4 %
1 620	**1 776**	**1 838**	**2 356**	**3 292**	**+39,7 %**
43	30	32	19	191	+905,3 %
549	555	617	699	526	-24,7 %
1 006	1 217	1 055	1 584	1 791	+13,1 %
31	21	27	33	114	+245,5 %
14	11	18	16	205	+1181,3 %
38	45	52	51	237	+364,7 %
1 681	**1 879**	**1 801**	**2 402**	**3 064**	**+27,6 %**
2 204	***2 122***	***2 665***	***3 915***	***6 091***	***+55,6 %***
263	*284*	*769*	*1 181*	*282*	*-76,1 %*
			175		***-100,0 %***
41 071	**44 460**	**45 182**	**59 054**	**63 935**	**+8,3 %**

Demandeurs d'asile* enregistrés par guichet unique en 2016

Alpes-Maritimes	1 013
Bouches-du-Rhône	2 610
Calvados	1 249
Côte d'Or	856
Doubs	1 052
Haute-Garonne	1 815
Gironde	2 380
Hérault	1 153
Ille-et-Vilaine	1 634
Isère	2 204
Loire-Atlantique	2 225
Loiret	2 064
Maine-et-Loire	994
Marne	840
Moselle	2 691
Nord	5 656
Oise	1 107
Puy-de-Dôme	959
TOTAL	

* Toutes procédures confondues, hors mineurs accompagnant

Source : OFII, *Rapport d'activité 2016.*

Bas-Rhin	1 729
Haut-Rhin	586
Rhône	4 070
Paris	11 358
Seine-Maritime	1 197
Seine-et-Marne	1 870
Yvelines	2 036
Haute-Vienne	1 440
Essonne	2 774
Hauts-de-Seine	2 454
Seine-Saint-Denis	4 336
Val de Marne	2 277
Val d'Oise	2 637
Guadeloupe	284
Guyane	5 232
La Réunion	9
Martinique	80
Mayotte	411
	32 502

annexe 12
france

Indicateurs de fonctionnement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile

Flux métropolitain des 1ères demandes d'asile
Capacité d'accueil au 31-12
Entrées totales
Dont admissions nationales
Dont admissions régionales
Dont admissions départementales
Sorties totales
Dont demandeurs d'asile
Dont déboutés
Dont bénéficiaires d'une protection
Durée moyenne de séjour global (en jours)
Durée de séjour des réfugiés (en jours)
Dont après obtention du statut
Durée de séjour des déboutés (en jours)
Dont après rejet définitif
Places occupées au 31-12
Taux d'occupation
Taux de présence indue des déboutés (a)
Taux de présence indue des réfugiés (b)
(a+b)

	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015/2016
	38 604	42 054	41 748	55 205	57 562	+4,3 %
	21 410	23 369	24 418	28 104	37 296	+32,7 %
	13 483	14 892	14 958	17 514	26 299	+50,2 %
	1 413	1 494	2 210	3 767	6 351	+68,6 %
	4 225	5 111	5 006	12 360	18 220	+47,4 %
	6 405	6 834	6 346			
	13 284	12 906	13 993	15 648	18 350	+17,3 %
	1 890	1 900	2 093	-	-	-
	6 749	7 025	7 303	-	-	-
	4 645	3 981	4 597	-	-	-
	576	562	543	528	484	-8,3 %
	638	604	573	495	469	-5,3 %
	163	170	128	159	162	+1,9 %
	588	594	573	573	582	+1,6 %
	103	115	101	123	100	-18,7 %
	21 018	22 890	23 811	25 565	33 459	+30,9 %
	98,2 %	98,0 %	97,5 %	91,0 %	90,0 %	-1,1 %
	7,8 %	6,0 %	7,0 %	7,1 %	6,0 %	-15,5 %
	2,6 %	1,6 %	2,4 %	2,4 %	3,0 %	+25,0 %
	10,4 %	7,6 %	9,4 %	9,5 %	9,0 %	-5,3 %

annexe 12.
... *suite*

AT-SA 2015-2016			
	2015	2016	Evolution 2015/2016
Capacité d'accueil au 31-12	3 545	6 013	+69,6 %
Entrées totales	2 211	4 775	+116,0 %
Dont admissions nationales	2 106	4 486	+113,0 %
Sorties totales	1 694	2 454	+44,9 %
Places occupées au 31-12	2 816	5 225	+85,5 %

Source : OFII, *Rapport d'activité 2016.*

annexe 13
france

Entrées et sorties d'hébergement (CADA, AT-SA, HUDA) des demandeurs d'asile en 2016

Région
Auvergne-Rhône-Alpes
Bourgogne-Franche-Comté
Bretagne
Centre-Val de Loire
Grand Est
Hauts-de-France
Ile-de-France
Normandie
Nouvelle-Aquitaine
Occitanie
Pays de la Loire
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Total

Source : OFII, *Rapport d'activité 2016.*

HUDA 2015-2016			
	2015	2016	Evolution 2015/2016
Capacité d'accueil au 31-12	12 246	10 836	-11,5 %
Entrées totales	11 890	10 279	-13,5 %
Sorties totales	9 055	9 806	+8,3 %
Dont admissions CADA	3 680	4 040	+9,8 %
Places occupées au 31-12	11 299	11 258	-0,4 %

Total entrées	Total sorties
7 274	5 787
2 750	2 388
1 480	992
1 803	1 454
5 818	5 073
2 656	2 250
7 269	4 363
2 172	1 554
2 903	1 916
2 605	1 894
2 066	1 269
2 557	1 670
41 353	30 610

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

Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et Décision (UE) 2015/1601 de Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce

Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO L 248 du 24.9.2015)

Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO L.268/82 du 1.10.2016)

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du

Conseil du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

Règlement (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)

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié).

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement et du Conseil, du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

3 — Normes françaises

Arrêté du 21 décembre 2015, NOR : INTV1523821A.

Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de

la protection de leur famille. NOR: JUSF1617871A
Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret no 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR : JUSF1628271A

Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ». NOR : INTK1517235J
Circulaire de Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais. 1er novembre 2016

Décision du 1er juillet 2016 fixant pour l'année 2016 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1618291S
Décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille . NOR: JUSF1711127S

Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1606788D
Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR: INTV1705703D

Information du 20 avril 2015 relative aux appels à projet départementaux pour la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2015. NOR : INTV1509031N
Information du 24 juillet 2015 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 500 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2015, NOR : INTV1516894N Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile. NOR : INTV1523052D
Information du 23 mai 2016 relative à la mise en œuvre des opérations de réinstallation de réfugiés syriens et à la mobilisation des logements nécessaires à cet accueil. NOR : INTV1613717J
Information du 29 juillet 2016 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 500 nouvelles places de centre provisoire d'hébergement (CPH) en 2017, NOR : INTV1621865J
Information du 19 décembre 2016 relative à la création de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2017. NOR : INTV1633435J

Instruction relative à l'application du règlement (UE) n° 604/2013 dit Dublin III – Recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert. NOR : INTV1618837J
Instruction du 9 novembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation. NOR : INTV1524992
Instruction du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places CADA, NOR : INTV1524951J
Ministère du Logement et du développement du-

rable, ministère de l'Intérieur, Instruction du 29 juin 2016 relative à la création de nouvelles places en centres d'accueil et d'orientation pour migrants, NOR : INTK1615585J

Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation, juillet 2016
Préfet de la région Ile-de-France, Hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France – Vade-mecum des gestionnaires de centre, 21 septembre 2016.

Projet de loi de finances 2017, Annexe « Immigration, asile, intégration »

Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile. NOR : INTX1412525L. Art. 31.
Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. NOR: FDFX1507648L

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

4 — Jurisprudence française

CAA de Bordeaux, 1ère chambre - formation à 3, 15/12/2016, 16BX02843

CAA de Nantes, 4ème chambre, 07/12/2016, 15NT03902

CE, 10 octobre 2013, OFPRA c. M.Y., nos 362798 et 362799 A.

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

CE, 17 octobre 2016, Mme S., n° 392238 C

CE, 9 novembre 2016, n° 392593

CE CHR, 28 novembre 2016, OFPRA c/ M. B., n°389733 B

CE, 23 décembre 2016 nos 404169, 403971, 403972, 403973, 403974, 403975 et 403976.

CE, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres, n° 394819.

CE, 30 décembre 2016, Association Elena France et autres, nos 395058, 395075, 395133 et 395383.

CNDA 18 mars 2016, M. K. n° 15031443 C

CNDA ord. 31 mars 2016, M. I., n° 16002701 C

CNDA 15 avril 2016, M. O., n° 15033384 C+

CNDA 25 mai 2016, M. S., n° 16000248 C+

CNDA 27 mai 2016, Mme S. épouse K., n° 12022319 C+

CNDA 17 août 2016, M. et Mme A., n° 16011909-16011910 C

CNDA 15 juillet 2016, M. I., n° 16012938 C

CNDA 27 juillet 2016, M. A., n° 16012935 C

CNDA 27 juillet 2016, M. D., n° 16011925 C+

CNDA 5 octobre 2016, Mme Y., n° 14012645 C+

CNDA grande formation 8 décembre 2016, Mme K., n° 14027836 C+

CNDA grande formation 3 mai 2016, M. S., n° 15033525 R

5 — Jurisprudence européenne

CEDH, Babajanov c. Turquie (requête n°49867/08), 11 mai 2016
CEDH, Alimov c. Turquie (requête n°14344/13), 6 septembre 2016
CEDH, Erkenov c. Turquie (requête n°18152/11), 6 septembre 2016
CEDH, Ilias et Ahmed contre Hongrie (requête n°47287), 14 mars 2017

CJUE, Saciri c. Belgique, 27 février 2014
CJUE, Abdullahi (C-394/12), 10 décembre 2013
CJUE, Ghezelbash (C-63/15), 7 juin 2016
CJUE, Karim (C-155/15), 7 juin 2016
CJUE, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides contre M. Lounani (C-573/14), 31 janvier 2017
CJUE, X et X contre État Belge (C-638/16), 7 mars 2017
CJUE, Al Chodor (C-528/15), 15 mars 2017

TUE, Ordonnances NF c/ Conseil européen, NG c/ Conseil européen, NM c/ Conseil, 28 février 2017

6 — Rapports et ouvrages

CGLPL, Rapport d'activité 2016
Défenseur des droits, Mineurs isolés à Mayotte : le Défenseur s'inquiète de la situation des jeunes migrants, 24 juin 2015
Défenseur des droits, Démantèlement des campements et prise en charge des exilés - Calais-Stalingrad, Rapport d'observation, décembre 2016.
Défenseur des droits, Décision MDE 2016-183 sur la prise en charge des mineurs non accompagnés à

Paris, 22 juillet 2016
Défenseur des droits, Avis 17-03, 7 février 2017

CNDA, Rapport d'activité 2016
Ministère de la Justice, Rapport annuel d'activité 2016, Mission mineurs non accompagnés, mars 2017
OFPRA, Rapport d'activité 2016
OFII, Rapport d'activité 2016

Eurostat, Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies)
Réseau européen des migrations (REM), Point de contact national, L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail : politiques et bonne pratiques, janvier 2016

Committee Against Torture (CAT), Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, CAT/C/SR.1322 i CAT/C/SR.1323, para. 15.
HCR, Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France, septembre 2013
HCR, Global Trends 2015, 20 juin 2016
HCR, Mid-Year Trends 2016, 28 février 2017
HCR, Réponse Régionale à la crise des Réfugiés en Syrie, Portail inter-agences de partage de l'information, consulté le 18 avril 2017
HCR, Desperate Journeys – Refugees and Migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkan routes, Report, February 2017
OIM, Displacement Tracking Matrix, Libya's Migrant Report, Last round no. 8, janvier-février 2017
OIM, Mixed Migration Flow since the Mediterranean and Beyond, Compilation of available data and information, Reporting period 2016

Aitima, Asylum Seekers On Hold in Greece, avril 2017
Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre Malte, Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2016, p. 12
ECRE, AIDA 2016 Update: Germany, 16 mars 2017.
ECRE, Rapport AIDA sur la Hongrie, rédigé par András Alföldi, Gruša Matevžič, Zita Barcza-Szabó et Zsolt Szekeres du Comité Helsinki Hongrois, à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017
ECRE, Rapport AIDA sur l'Italie, rédigé par Caterina Bove de l'Association pour les études juridiques sur l'immigration (ASGI), à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017
ECRE, Rapport AIDA sur la Serbie, rédigé par Nikola Kovačević du Centre Belgrade pour les droits de l'Homme, à jour au 31 décembre 2016, publié en février 2017
ECRE, Rapport AIDA sur l'Espagne, rédigé par Magdalena Queipo de Llano et Jennifer Zuppiroli de l'organisation espagnole ACCEM, à jour au 31 décembre 2016, publié en mars 2017
ECRE, Rapport AIDA sur la Grèce, mars 2017

7 — Articles

AFP, Calais: en visite dans un CAO, Cazeneuve donne des garanties post-démantèlement, 28 octobre 2016
La Cimade, Application du règlement « Dublin » en France en 2016, 7 avril 2017.
La Croix, Démantèlement de Calais, 450 centres en France pour accueillir les migrants, 24 octobre 2016
La Croix, Dans la vallée de la Roya, les migrants trouvent refuge, N. Birchem, 3 janvier 2017
Statewatch, Analysis Why Turkey is Not a "Safe Country", E. Roman, T. Baird et T. Radcliffe, février 2016

Europe 1, Guyane : le préfecture ferme «provisoirement» ses portes aux demandeurs d'asile, 22 août 2016
L'Express, Certains migrants, déjà enregistrés en Europe, pourront demander l'asile en France, 6 mars 2017
Guyane 1ère, Les longues files d'attente de demandeurs d'asile reprennent devant la Croix Rouge à Cayenne, 2 décembre 2016
LCI, Insalubrité, bagarres, présence policière... : Porte de la Chapelle, un climat de plus en plus irrespirable pour les migrants, D. Douïeb, 27 avril 2017
Libération, À Paris, le nouveau centre pour migrants déjà saturé, I. Halissat, 27 février 2017
Le Monde, Migrants : la France propose 2500 euros pour rentrer au pays, M. Baumard, 24 novembre 2016
Le Monde, Le difficile accès aux visas humanitaires pour les Syriens et les Irakiens, M. Baumard, 16 janvier 2017
Le Monde, En Libye, des migrants vendus sur des « marchés aux esclaves », 12 avril 2017
Le Monde, La CPI veut enquêter sur les trafics d'êtres humains en Libye, 9 mai 2017
Border Criminologies Blog, Turkey as a Safe Third Country?, O. Ulusoy, 29 mars 2016
Ouest France, Mineurs migrants. Hollande : Londres doit «prendre ses responsabilités», 21 février 2017
La Voix du Nord, Grande-Synthe n'est plus officiellement une terre d'accueil pour les migrants, 20 avril 2017
20minutes, Paris : jusqu'à 800 migrants campent près du camp de La Chapelle, 19 avril 2017

8 — Politiques européennes

Commission européenne, Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valide dans toute l'Union, pour les personnes obtenant l'asile, COM(2000)755 final, 22 octobre 2000

Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, COM(2015)240 Final, 13 mai 2015

Commission européenne, Managing the refugee crisis : EU-Turkey joint action plan : implementation report, 10 février 2016

Commission européenne, Recommandation : pour une plus grande efficacité des retours, C(2017) 1600 final, 2 mars 2017

Commission européenne, Revenir à l'esprit de Schengen – feuille de route, 4 mars 2016

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

Commission européenne, Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable, Communiqué de presse, 4 mai 2016

Commission européenne, Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016)385, 7 juin 2016

Commission européenne, Etablir un nouveau cadre pour les partenariats de migration avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016) 385 final, 7 juin 2016

Commission européenne, Achèvement de la réforme

du régime d'asile européen commun: sur la voie d'une politique d'asile efficace, équitable et humaine, Communiqué de presse, 13 juillet 2016
Commission européenne, Cinquième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM(2016)480 final, 13 juillet 2016
Commission européenne, Proposition de règlement établissant le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS), COM(2016) 731 final, 16 novembre 2016
Commission européenne, Recommandation adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement Dublin, COM(2016) 8525 final, 8 décembre 2016
Commission européenne et Haute représentante de l'UE, Migration le long de la route de la Méditerranée centrale- gérer les flux, sauver des vies, Join(2017)4 final, 25 janvier 2017
Commission européenne et Haute représentante de l'UE, Migration le long de la route de la Méditerranée centrale- gérer les flux, sauver des vies, Join(2017)4 final, 25 janvier 2017. Conseil européen, Déclaration de Malte sur les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la Méditerranée centrale, 3 février 2017
Commission européenne, Deuxième rapport sur l'opérationnalisation de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, COM(2017)201, 2 mars 2017
Commission européenne, Cinquième rapport d'avancement sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, 2 mars 2017
Commission européenne, Onzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, 12 avril 2017, données à jour au 10 avril 2017

Conseil de l'Europe, La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, texte adopté lors de la 15ème séance de l'Assemblée Parlementaire, 20 avril 2016

Conseil de l'UE, Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, 7 février 2017

Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016
Conseil européen, Déclaration de Malte sur les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la Méditerranée centrale, 3 février 2017

European external action service, Joint way forward on migration issues between Afghanistan and the EU, 2 octobre 2016
Migration Compact, Contribution pour une stratégie européenne d'action extérieure en matière de migration, document non-officiel produit par le gouvernement italien, 16 avril 2016

9 — Communiqués de presse et positions

ECRE, Mémorandum en vue de la réunion du Conseil européen des 17-18 mars 2016, Time to save the right to asylum, 11 mars 2016, pp. 1-2

Eurostat, Communiqué de presse 46/2017, 16 mars 2017

Eurostat, Newsrelease 70/2017, EU Members States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016, 26 April 2017

Forum réfugiés-Cosi, Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie, avril 2017

HCR, Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 23 mars 2016

Human rights watch, République centrafricaine : Des groupes armés s'attaquent aux populations civiles, 2 mai 2017

Ministre de l'Intérieur, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit, 17 juin 2015

Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement, Accueil et orientation des migrants : Bruno Leroux et Emmanuelle Cosse assurent les associations de leur vigilance sur la situation de Calais et font un point de situation sur les CAO et CAOMI. Communiqué de presse. 30 janvier 2017

OIM, L'OIM découvre des « marchés aux esclaves » qui mettent en péril la vie des migrants en Afrique du Nord, 11 avril 2017

OIM, L'organisme des Nations unies chargé des migrations améliore les conditions de vie des migrants détenus en Libye, 5 mai 2017

10 — Divers

Accord cadre de coopération entre le gouvernement de la République française et l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés, 4 février 2008

Assemblée nationale, Avis n°4128 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), Tome VII. Immigration, asile et intégration.. Jean-Marc Germain. Annexe 4

Question écrite n° 24807 de Mme Marie-Noëlle Lienemann (Paris - Socialiste et républicain) publiée dans le JO Sénat du 26/01/2017 - page 249. Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 20/04/2017 - page 1511

HCR, Situation en République centrafricaine, données actualisées au 31 mars 2017

OFII, Point CAO, données au 29 décembre 2016

table des matières
pages

préface 11

chapitre un 14

l'asile dans le monde 14

1 • Panorama statistique : des déplacements de population qui demeurent à un niveau exceptionnel 15

2 • Des mouvements de population complexes, aux origines multiples 18

En République centrafricaine, les violences persistent malgré les avancées politiques 18

Migrants et réfugiés en Libye : du voyage à l'esclavage 22

chapitre deux 30

l'asile en europe 30

1 • Panorama statistique 31

Une baisse des arrivées en Europe des personnes en besoin de protection internationale 31

Une corrélation forte entre l'origine des demandeurs d'asile et celle des réfugiés 37

Bilan en matière de réinstallation et de relocalisation 43

2 • Les difficultés d'accès au territoire européen limitent l'accès à l'asile 48

La déclaration UE – Turquie ou la fermeture de la route de la Méditerranée orientale 49

La sécurisation des frontières européennes, une menace pour le droit d'asile ? 53

La politique extérieure de l'UE, vers un déplacement de l'espace de protection européen ? 57

3 • Le régime d'asile européen commun : une protection fondée sur le plus faible dénominateur commun ? 61

Révision du régime d'asile européen commun : vers une approche plus restrictive ? 61

Aperçu des systèmes d'asile dans quelques pays européens en 2016 69

4 • Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2016 78

Interprétation du règlement Dublin III 78

Interprétation de la directive Qualification 81

Précisions sur les mesures de retour et de rétention 82

chapitre trois 86

l'asile en france 86

1 • L'accès à la procédure 87

Panorama statistique de la demande d'asile en France 88

Les obstacles à l'entrée dans la procédure d'asile 100

La demande d'asile dans les lieux de privation de liberté 106

L'application du règlement Dublin en 2016 108

2 • L'instruction des demandes d'asile 113

Une hausse du niveau de protection qui se poursuit 113

Des délais d'instruction qui diminuent 128

Jurisprudence sur l'asile 130

3 • L'accueil des demandeurs d'asile 139

Une augmentation des places d'hébergement qui se poursuit 139

Après l'expérience des CAO, le PRAHDA comme dispositif pérenne de gestion des crises ? 142

La difficile gestion
des conditions matérielles d'accueil 151

Une part toujours
plus importante de demandeurs
d'asile non orientés vers
l'hébergement 156

L'accueil des mineurs
non accompagnés demandeurs d'asile 158

**4 • L'intégration
des bénéficiaires d'une
protection internationale** 170

Des modalités d'accueil démultipliées 172

Multiplication des parcours
et des profils des personnes
accompagnées 175

annexes 182

bibliographie 242

Achevé d'imprimer en juin 2017

Par Fouquet Simonet : fouquetsimonet.fr

Imprimerie labellisée IMPRIM'VERT

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2017

forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

Forum réfugiés-Cosi publie pour la 17ème année consécutive son rapport annuel sur l'asile. S'attachant aux faits et aux thèmes les plus significatifs tant en France qu'en Europe, il décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Il propose également un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires de nombreux demandeurs d'asile. Cet ouvrage s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

N°ISSN 1766-8662 15 €

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