

**24<sup>e</sup>** édition

# L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

État des lieux  
2024



Avec le soutien de l'Union européenne



Cofinancé par  
l'Union européenne

*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.*

**24<sup>e</sup>** édition

# L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

État des lieux 2024



Juin 2024



Cette 24<sup>ème</sup> édition de l'État des lieux annuel sur l'asile de Forum réfugiés 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.

Le nombre de personnes en situation de déplacements forcés dans le monde atteint chaque année de nouveaux records, avec plus de 110 millions de personnes concernées fin 2023. Malgré ce contexte qui impose un meilleur partage des responsabilités à l'échelle internationale, les difficultés d'accès au territoire européen perdurent tandis que la mise en œuvre du régime d'asile européen commun demeure marquée par d'importantes disparités. Au niveau politique, le législateur a adopté au printemps 2024 les textes du Pacte sur la migration et l'asile, qui constitue un tournant régressif majeur pour le droit d'asile dans l'Union européenne.

En France, le nombre de demandeurs d'asile mais aussi de personnes ayant obtenu une protection dans l'année sont à un niveau historique. Le système français demeure marqué par d'importantes difficultés en matière d'accueil des demandeurs d'asile, un nombre croissant d'entre eux étant privé de toute aide tandis que ceux qui sont éligibles aux conditions matérielles d'accueil font face à un dispositif d'hébergement saturé. En matière d'intégration, le développement des programmes AGIR constitue une avancée significative, mais les réfugiés rencontrent toujours des obstacles dans la mise en œuvre de certains des droits qui leur sont reconnus.

En cette année d'adoption d'une réforme du régime d'asile européen commun et de renouvellement du Parlement européen, le directeur du bureau régional pour l'Europe du Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations unies (HCR), Philippe Leclerc, nous fait l'honneur de préfacer cet ouvrage. Il dresse ainsi un état des lieux de la situation et des défis actuels que doivent relever les pays européens en matière d'asile.

Le premier chapitre de l'ouvrage dresse un panorama statistique de l'asile dans le monde, suivi d'éclairages sur la situation qui prévaut dans plusieurs pays d'origine des demandeurs d'asile. Le deuxième chapitre présente des données sur l'asile en Europe, suivies d'analyses sur l'évolution des dossiers européens, depuis la gestion des frontières et de l'accès au territoire, jusqu'à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC).

On trouvera également un résumé des textes adoptés dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, et 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, décrit les limites du système d'accueil et fait un point sur les politiques d'intégration. L'actualité jurisprudentielle est également détaillée. La protection des réfugiés d'Ukraine est évoquée dans chacun des chapitres, avec des données statistiques et des analyses sur les dispositifs mis en place depuis mars 2022.

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

À côté de Philippe Leclerc, déjà cité, Fatou Elise Ba, Thibaut Fleury Graff, Laurent Giacobi, Marc Lavergne, Pargol Miraftabi, David Teurtrie, la représentation du HCR en France et à Monaco, ainsi que les organisations France terre d'asile et Save the children Pologne ont contribué, avec des salariés de Forum réfugiés, à la rédaction du présent ouvrage : qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Marc Noailly  
Président du conseil  
d'administration



Sylvestre Wozniak  
Directeur général



## PRÉSENTATION DE FORUM RÉFUGIÉS

Forum réfugiés est une association loi 1901, sans but lucratif, créée en 1982. Forum réfugiés reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Forum réfugiés 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 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

# ÉTAT DES LIEUX 2024

<b>Chapitre 1</b>	<b>12</b>
<b>L'asile dans le monde</b>	
Panorama statistique	13
Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population	23
<hr/>	
<b>Chapitre 2</b>	<b>30</b>
<b>L'asile en Europe</b>	
Panorama statistique	31
Accès au territoire européen	44
Régime d'asile européen commun	54
Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile	70
La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en Europe	74
<hr/>	
<b>Chapitre 3</b>	<b>84</b>
<b>L'asile en France</b>	
L'accès à la procédure d'asile	88
L'instruction des demandes d'asile	101
L'accueil des demandeurs d'asile	118
L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale	138
La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en France	148
<hr/>	
<b>ANNEXES</b>	<b>155</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>194</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>202</b>
<b>CRÉDITS PHOTOS</b>	<b>205</b>

---

# LISTE DES CONTRIBUTEURS

## DIRECTION GÉNÉRALE

Sylvestre Wozniak,  
directeur général, Forum réfugiés

## COORDINATION ET SECRÉTARIAT DE RÉDACTION

Laurent Delbos,  
adjoint de direction asile-plaidoyer, Forum réfugiés

## COMMUNICATION

Mathias Skubich,  
responsable communication, Forum réfugiés

## PREFACE

Philippe Leclerc,  
directeur du bureau régional pour l'Europe,  
Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés

## ■ Chapitre 1 – Monde

Elen Avetisian,  
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés

Fatou Elise Ba,  
chercheuse, Institution de relations internationales et stratégiques

Thibaut Fleury Graff,  
professeur de droit international, Université Paris Panthéon-Assas

Laurent Giacobbi,  
enseignant chercheur, Université des Antilles, Institut de relations internationales et stratégiques

Marc Lavergne,  
directeur de recherche, CNRS et Université de Tours

Elise Martin Gomez,  
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés

David Teurtrie,  
maître de conférence à l'Institut catholique de Vendée et chercheur associé à l'Institut national des langues et civilisations orientales

## ■ Chapitre 2 – Europe

Chloé Engel,  
responsable juridique, Forum réfugiés

Elise Martin Gomez,  
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés

Pargol Mirafabti,  
juriste, Finnish Refugee Advice Centre

Save the children Poland,  
organisation non gouvernementale

## ■ Chapitre 3 – France

Elen Avetisian,  
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés

Frédérique Bret,  
coordinatrice projet ACCSO, Forum réfugiés

Laurent Delbos,  
adjoint de direction asile-plaidoyer, Forum réfugiés

Chloé Engel,  
responsable juridique, Forum réfugiés

France terre d'asile,  
organisation non gouvernementale

Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés,  
représentation en France et à Monaco.

## ■ Annexes

Elen Avetisian,  
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés

Laurent Delbos,  
adjoint de direction asile-plaidoyer, Forum réfugiés

## ■ Relecteur

Laurent Delbos  
adjoint de direction asile-plaidoyer, Forum réfugiés

## PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

ADA	Allocation pour demandeur d'asile	FAMI	Fonds asile migration et intégration
AIDA	Asylum information database	GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
ASE	Aide sociale à l'enfance	HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile	HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
CAES	Centre d'accueil et d'évaluation des situations	MNA	Mineur non accompagné
CASF	Code de l'action sociale et des familles	OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
CE	Conseil d'État	OPFRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)	ONG	Organisation non gouvernementale
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	OQTF	Obligation de quitter le territoire français
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne	PS	Protection subsidiaire
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	RAEC	Régime d'asile européen commun
CPH	Centre provisoire d'hébergement	RDC	République démocratique du Congo
ECRE	European council on refugees and exiles	SPADA	Structure de premier accueil pour demandeurs d'asile
EUAA	European union agency for asylum (ex-EASO)	UE	Union européenne





Dans un monde où les défis migratoires et les crises humanitaires demeurent prévalents et où l'absence de solutions politiques aux multiples conflits, anciens et nouveaux, génère toujours plus de déplacements forcés de population, il est crucial de réfléchir de façon critique à la manière dont nous abordons ces questions complexes et souvent politiquement chargées.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne (UE) a récemment adopté son Pacte sur la migration et l'asile qui, s'il n'est pas un instrument parfait, représente cependant une tentative de trouver un ajustement équilibré entre le contrôle des frontières, le respect des droits humains et du droit d'asile et la nécessaire solidarité et coopération entre États. À travers ce Pacte, l'UE envisage notamment des solutions qui vont au-delà de ses frontières et qui doivent permettre de porter assistance et d'identifier les personnes qui ont besoin de protection avant qu'elles ne s'engagent sur la route souvent périlleuse, parfois mortelle, de l'exil. Cette approche, à laquelle le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) souscrit dans la mesure où les principes fondamentaux du droit d'asile sont respectés, ne manquera pas de soulever de nombreux défis quant à sa mise en œuvre, qui doit se faire se faire dans un esprit de partage des responsabilités.

À cet égard, la réponse apportée par la France, l'UE, et d'autres pays européens, à l'arrivée massive de réfugiés ukrainiens a été exemplaire. Grâce au déclenchement de la directive relative à la protection temporaire, des millions d'Ukrainiens ont rapidement eu accès à un statut juridique uniforme sur l'ensemble du territoire de l'UE, leur garantissant un accès aux services et facilitant leur inclusion dans les pays hôtes, tout en gardant une perspective de retour en Ukraine. En outre, une large mobilisation des autorités locales et des acteurs de la société civile s'est très vite mise en place, et perdure depuis plus de deux ans, démontrant ainsi la capacité des États et des sociétés à faire face à des arrivées nombreuses. Des pratiques innovantes ont vu le jour, comme en France où, pour la première fois, le recours à l'hébergement citoyen à grande échelle a permis l'accueil de nombreux réfugiés ukrainiens, en complément des efforts déployés par l'État. De nombreux défis demeurent toutefois, notamment en ce qui concerne l'encadrement et la durabilité de cet accueil des réfugiés et la continuité de leur statut juridique. Le HCR estime que

l'approche coordonnée et harmonisée des États Membres de l'UE doit perdurer, afin de garantir une protection adéquate des réfugiés ukrainiens, et ce dans le cadre d'une répartition équilibrée entre États.

Cependant, les décès et les disparitions en mer, et souvent aussi sur terre, sont autant de tragédies humaines qui viennent rappeler que toutes les personnes qui recherchent la protection n'y ont pas toujours accès. Pour répondre de façon plus efficace et prévisible aux défis posés par les mouvements migratoires mixtes, il est nécessaire d'adopter une approche globale axée sur les itinéraires migratoires. Il est critique de mettre en œuvre des approches innovantes pour que les États garantissent l'accès à la protection internationale et aux solutions pour les réfugiés, tout en respectant les droits des migrants et la recherche de canaux légaux le long des routes migratoires qu'ils empruntent. Le HCR s'y engage résolument dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés.

Ces efforts doivent se déployer dans un contexte politique complexe où le travail des ONG est parfois entravé et stigmatisé, où les échéances électorales exacerbent des discours critiques sur l'asile et l'immigration, et où la confiance et la coopération entre les États ne sont pas toujours optimales. La seule construction de murs, les renvois forcés et autres violations des principes fondamentaux sont inefficaces sur le long terme et incompatibles avec les valeurs européennes.

À travers une analyse rigoureuse et équilibrée, cet ouvrage offre une perspective éminemment intéressante sur les défis et les opportunités auxquels l'Union européenne est confrontée dans les domaines de la migration, de l'asile et de la protection des réfugiés. Il invite les lecteurs à réfléchir de manière critique sur les politiques et les pratiques actuelles, tout en proposant des pistes pour une action future qui soit à la fois humaine et efficace.

### **Philippe Leclerc**

*Directeur du Bureau régional pour l'Europe du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)*



## Chapitre 1

# L'asile dans le monde

## Panorama statistique

### Le nombre de personnes déracinées dans le monde poursuit sa hausse

À la mi-2023<sup>1</sup>, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) recensait un nombre record de près 110,8 millions de personnes « déracinées » (contre plus de 106 millions mi-2022<sup>2</sup>), dont 36,4 millions de réfugiés (parmi lesquels 5,9 millions de Palestiniens sous le mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et 5,3 millions de Vénézuéliens<sup>3</sup>), 6,1 millions de demandeurs d'asile, 60 millions de déplacés internes et 5,3 millions d'autres personnes en besoin de protection internationale qui n'étaient pas comptabilisés les années précédentes<sup>4</sup>. Le HCR comptabilise par ailleurs 4,4 millions d'apatriides, dont 1,3 million sont en situation de déplacement et ainsi comptabilisés parmi l'une des catégories précitées. Si l'on retire les 3,1 millions d'apatriides qui ne sont pas en déplacement, le HCR comptabilisait un total de 107,8 millions de personnes en situation de « déplacement forcé » à la mi-2023.

### Les déplacements forcés dans le monde, mi-2023

Source : HCR

	Nombre (en millions)	% Total
Réfugiés	36,4	32,8%
Demandeurs d'asile	6,1	5,5%
Autres personnes ayant besoin d'une protection internationale <sup>5</sup>	5,3	4,8%
<b>TOTAL des personnes en situation de déplacement forcé international</b>	<b>47,8</b>	<b>43,1%</b>
Déplacés internes	60	54,1%
<b>TOTAL des personnes en situation de déplacement forcé</b>	<b>107,8</b>	<b>97,2%</b>
Apatrides	3,1	2,8%
<b>TOTAL DES PERSONNES DERACINEES</b>	<b>110,8</b>	<b>100%</b>

### Des réfugiés principalement originaires de Syrie, d'Ukraine et d'Afghanistan

Les données actualisées du HCR, disponibles en ligne<sup>6</sup>, permettent d'affiner le panorama statistique avec des éléments récents sur la situation des réfugiés.

La Syrie redévient le premier pays d'origine des réfugiés dans le monde avec 6,5 millions de réfugiés enregistrés en 2023<sup>7</sup> (après l'année 2022 marquée par l'exil sans précédent des

1 HCR, *Mid-year trends 2023*, octobre 2023.

2 HCR, *Global trends 2022*, juin 2023.

3 Le HCR comptabilise les Vénézuéliens déplacés dans les pays voisins, comme « réfugiés et migrants » (peuvent être considérés comme réfugiés ceux qui remplissent les critères de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés).

4 Le HCR a introduit cette catégorie mi-2023 pour inclure les « personnes qui sont en dehors de leur pays ou territoire d'origine, qui n'ont pas été comptabilisé sous une autre catégorie (demandeurs d'asile, réfugiés) mais qui ont pareillement besoin d'une protection internationale, incluant une protection contre les retours forcés ainsi qu'un accès à des services de base sur une période temporaire ou de long terme ».

5 Cette catégorie regroupe les Vénézuéliens déplacés dans les pays voisins en besoin de protection internationale.

6 HCR, *Operational data portal, Refugee situations*, base de données en ligne.

7 *Idem*.

réfugiés d'Ukraine). Les Syriens sont principalement recensés en Turquie (3,1 millions de personnes accueillies au 28 mars 2024), au Liban (784 884 au 31 décembre 2023), en Jordanie (638 760 au 31 mars 2024), en Irak (276 972 au 29 février 2024), et en Égypte (156 169 au 31 mars 2024).

L'invasion de l'Ukraine par la Russie déclenchée le 24 février 2022 a fait de l'Ukraine l'un des principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde : avec près de 6,5 millions de réfugiés enregistrés le 16 mai 2024, c'est le deuxième principal pays d'origine à l'échelle internationale. La majorité de ces personnes ont trouvé refuge en Russie (1,2 million de réfugiés recensés)<sup>8</sup>, en Allemagne (1,1 million) et en Pologne (0,9 million).

Avec 6,1 millions de personnes concernées au premier semestre 2023, l'Afghanistan est le troisième pays d'origine des réfugiés. C'est l'Iran qui accueille la majorité des réfugiés afghans (3,4 millions), suivi du Pakistan (2,1 millions)<sup>9</sup>. Dans les pays européens, les réfugiés afghans sont principalement présents en Allemagne (239 583), en France (71 217) et en Grèce (36 340).

Le Venezuela est le quatrième pays d'origine des réfugiés dans le monde avec plus de 5,3 millions de Vénézuéliens déplacés en 2023. L'immense majorité d'entre eux sont accueillis en Amérique latine et dans les Caraïbes (2,8 millions en Colombie, 1,5 million au Pérou, 474 945 en Équateur et 444 423 au Chili)<sup>10</sup>. Le Brésil a également connu une augmentation d'arrivée de réfugiés du Venezuela avec 33 006 personnes de plus recensées que l'année précédente, pour atteindre un total de 510 499 déplacés.

Le Soudan du Sud complète le top 5, avec 2,2 millions de personnes concernées accueillies principalement en Ouganda (882 729), au Soudan (680 994) et en Éthiopie (416 660)<sup>11</sup>.

Les autres principaux pays d'origine des réfugiés recensés par le HCR pour la fin de l'année 2023 sont la Birmanie (1,2 million), la République démocratique du Congo (1 million), le Soudan (1 million), la Somalie (814 561) et la République centrafricaine (750 875)<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Le HCR compta 1,2 million de réfugiés ukrainiens sur la base des chiffres transmis par les autorités russes, certains d'entre eux se rendant volontairement dans ce pays, d'autres y étant contraint ou simplement de passage.

<sup>9</sup> HCR *Refugee data finder*, base de données en ligne.

<sup>10</sup> Chiffres issus de la Plateforme régionale de coopération inter institutions pour les migrants et réfugiés du Venezuela (*Response for Venezuela*, R4V).

<sup>11</sup> HCR *Operational data portal*, *Refugee situations*, base de données en ligne.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> HCR, *Mid-year trends 2023*, octobre 2023.

<sup>14</sup> La base de données *Refugee data finder* du HCR mentionne un total de 3,369 millions de réfugiés dans le pays, dont 3,333 millions de Syriens (99%).

<sup>15</sup> Cour des comptes européenne, *La facilité en faveur des réfugiés en Turquie*, rapport spécial, 24 avril 2024.

<sup>16</sup> HCR *Operational data portal*, *Refugee situations*, base de données en ligne.

<sup>17</sup> *Idem*.

## La Turquie, l'Iran et l'Allemagne, principaux pays d'accueil des réfugiés

Au premier semestre 2023, le HCR recensait 3,4 millions de réfugiés en Iran<sup>13</sup>. En Turquie 3,3 millions de réfugiés venus presque exclusivement de Syrie<sup>14</sup> ont été enregistrés, plaçant ce pays en deuxième position. Le chiffre de 4 millions de réfugiés est cependant souvent évoqué pour ce pays, si l'on ajoute notamment des estimations réalisables de présence de déplacés d'Afghanistan, d'Irak et d'Iran (au nombre de 320 000 selon un rapport de la Cour des comptes européenne<sup>15</sup>).

L'Allemagne, avec près de 2,5 millions de réfugiés accueillis (dont 1,1 million d'Ukrainiens, représentant, pour la première fois, la plus grande part de nationalité de réfugiés accueillis) se place à la troisième position. Ce qui par ailleurs, fait d'elle le premier État membre de l'Union européenne du classement et le seul figurant dans le top 10.

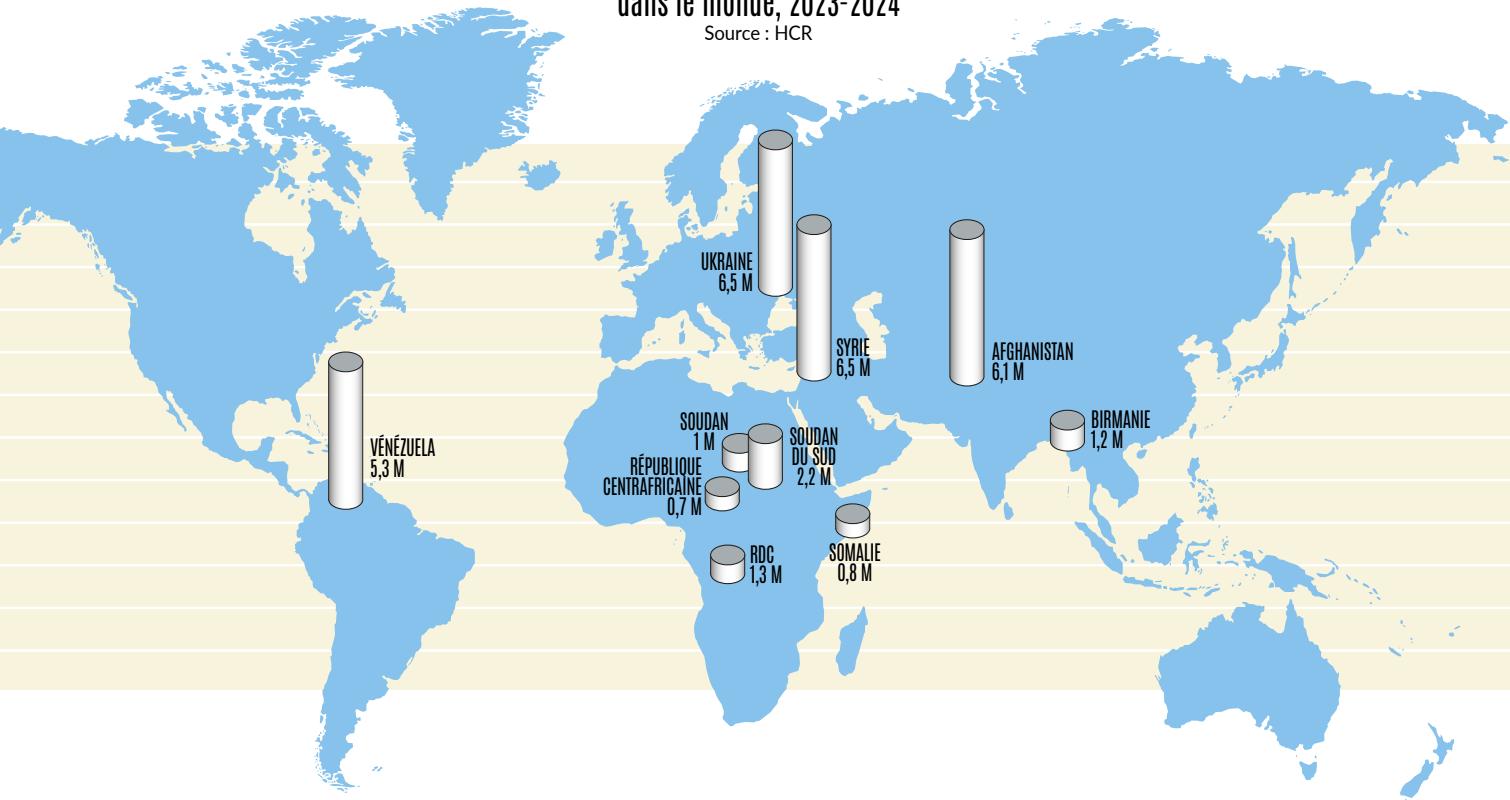
Elle est suivie de la Colombie, qui compta 2,3 millions de réfugiés, venant principalement du Venezuela, puis du Pakistan avec 2 millions de réfugiés, dont une immense majorité de réfugiés afghans.

Le Pérou apparaît dans ce classement des principaux pays d'accueil avec 1,7 million de réfugiés recensés (dont 88,2% de Vénézuéliens)<sup>16</sup>. Au 31 décembre 2023, l'Ouganda a accueilli plus de 1,51 millions de réfugiés, suivie de près par la Russie qui en a accueilli 1,2 million. Ce top 10 est complété par le Soudan, qui recense 1,1 million de réfugiés au 7 avril 2024 (dont 680 994 sud soudanais et 114 942 Érythréens) et par le Bangladesh avec 1 million de réfugiés au 31 décembre 2023<sup>17</sup>.

Les dix principaux pays d'accueil accueillent à eux seuls plus de 20 millions de réfugiés, ce qui représente 55 % de l'ensemble des réfugiés sous le mandat du HCR.

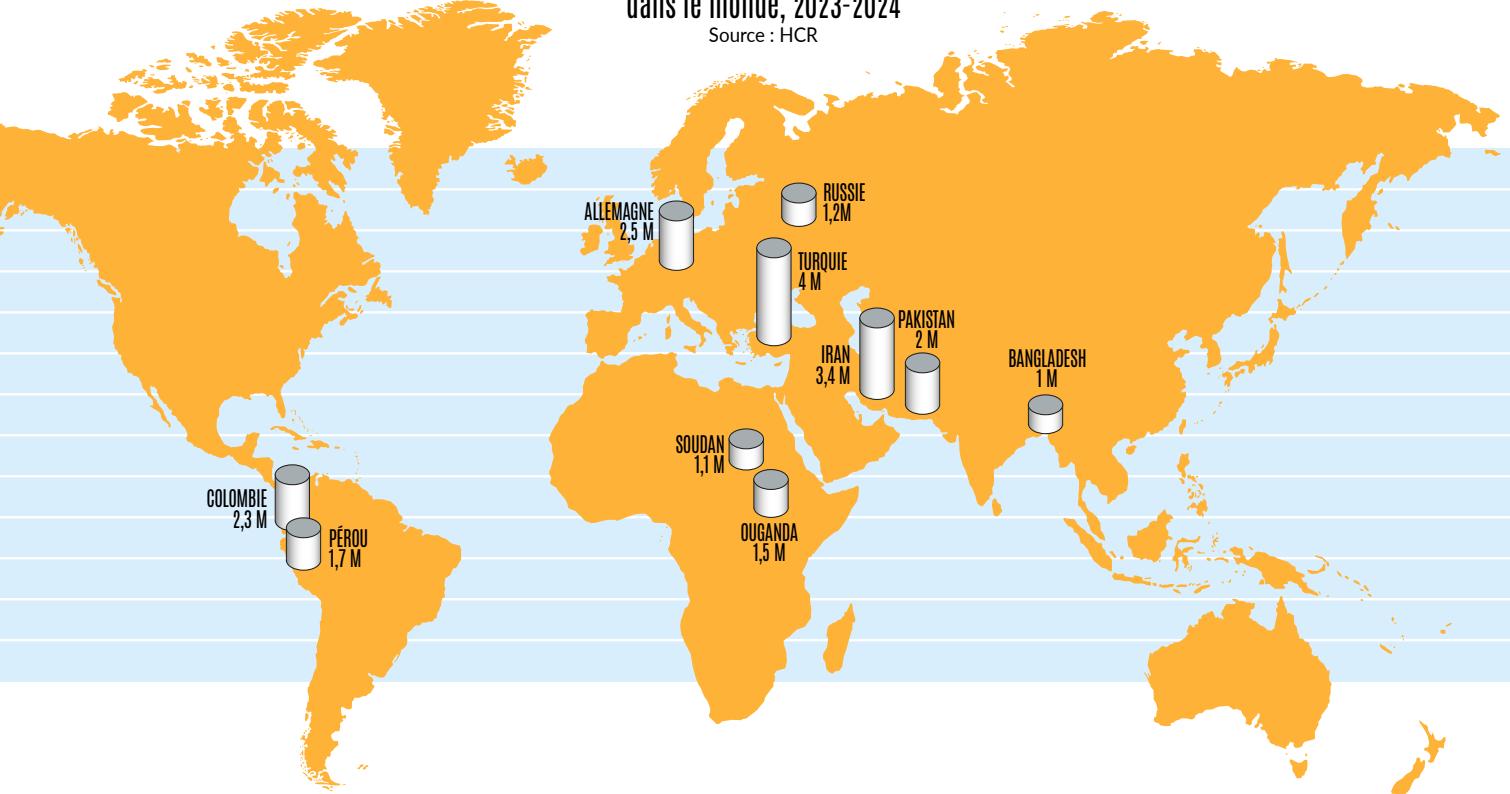
## Les principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde, 2023-2024

Source : HCR



## Les principaux pays d'accueil des réfugiés dans le monde, 2023-2024

Source : HCR



**Principaux pays d'accueil et d'origine des réfugiés,  
2023-2024** - Source : HCR

	Pays d'origine						Total par pays d'accueil
	Syrie	Ukraine	Afghanistan	Venezuela	Soudan du Sud	Autres	
Pays d'accueil	Turquie	3,3 M	-	-	-	0,7 M	4 M
	Iran	-	-	3,4 M	-	-	3,4 M
	Allemagne	0,6 M	1,1 M	0,2 M	-	0,6 M	2,5 M
	Colombie	-	-	-	2,3 M	-	2,3 M
	Pakistan	-	-	2 M	-	-	2 M
	Pérou	-	-	-	1,5 M	0,2 M	1,7 M
	Ouganda	-	-	-	-	0,7 M	1,5 M
	Russie	-	1,2 M	-	-	-	1,2 M
	Soudan	-	-	-	-	0,5 M	1,1 M
	Bangladesh	-	-	-	-	1 M	1 M
Autres		6,5 M	6,5 M	6,1 M	5,3 M	2,2 M	9,8 M
Total par pays d'origine		8,2 M	6 M	5,3 M	2,8 M	2,3 M	9,7 M



## **Routes migratoires : avec près de 8 600 décès, 2023 constitue l'année la plus meurtrière jamais enregistrée**

Selon les données recueillies par le projet de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur les migrants disparus, près de 8 565 personnes sont mortes sur les routes migratoires dans le monde en 2023, ce qui en fait l'année la plus meurtrière jamais enregistrée<sup>18</sup>. Les derniers chiffres recueillis représentent en effet une augmentation de 20% par rapport à 2022 (7 141 morts recensés).

Le total de l'année dernière dépasse le nombre de morts et de disparus dans le monde lors de la précédente année record de 2016 (8 084 personnes mortes sur les routes migratoires cette année-là) ce qui en fait l'année la plus meurtrière depuis la création du projet sur les migrants disparus en 2014. Alors que les voies migratoires sûres et régulières restent limitées, des centaines de milliers de personnes tentent chaque année de migrer par des itinéraires irréguliers dans des conditions dangereuses.

En 2023, 52% des décès étaient dus à la noyade (4 470), 12% à des accidents de la route (1 072) et 10% à la violence (864). Les décès dus à la violence sont en hausse, avec 2 322 de cas enregistrés entre 2021 et 2023, soit plus que les 2 040 enregistrés au cours des sept années précédentes entre 2014 et 2020. L'augmentation des morts violentes est due en grande partie à la prise en compte des décès survenus à la frontière

entre le Yémen et l'Arabie saoudite depuis 2022 (1 267), mais aussi aux nombreux cas recensés dans le désert du Sahara (712), aux frontières entre l'Afghanistan et l'Iran (287), la Syrie et la Turquie (208), et les États-Unis et le Mexique (170).

La traversée de la Méditerranée reste la route la plus meurtrière pour les migrants, avec au moins 3 105 morts et disparitions en 2023<sup>19</sup>. Il s'agit du bilan le plus lourd enregistré en Méditerranée depuis 2017. À l'échelle régionale, un nombre sans précédent de décès de migrants a été enregistré en Afrique (1 866) et en Asie (2 138). En Afrique, la plupart de ces décès sont survenus dans le désert du Sahara et sur la route maritime vers les îles Canaries. En Asie, des centaines de décès de réfugiés afghans et rohingyas fuyant leur pays d'origine ont été enregistrés l'année dernière.

Sur les 63 000 cas de décès ou de disparitions enregistrés sur les routes migratoires entre 2014 et 2023, pour 37 000 (59%) d'entre eux, on ne disposait pas d'informations relatives à l'âge ou le sexe. En ce qui concerne les 26 000 personnes restantes, on dénombrait, entre 2014 et 2023, 17 165 hommes (21,7%), près de 5 500 femmes (8,7%) et 3 487 enfants (5,5%).

En 2024, dix ans après la création du *Missing Migrants Project*, le projet a documenté plus de 63 000 cas dans le monde. Cependant, on estime que le chiffre réel est beaucoup plus élevé en raison des difficultés rencontrées dans la collecte de données, en particulier dans des endroits reculés tels que le parc national du Darien au Panama et sur les routes maritimes.



18 OIM, *Missing Migrants Project, 2014-2023, global migration data analysis centre*, 13 mars 2024.

19 Sur l'accès au territoire européen, voir *infra* Chapitre 2. Une autre source de l'OIM y est citée, évoquant 4 064 morts cherchant à rejoindre l'Europe (par voie maritime et terrestre). Voir : OIM, *Displacement tracking matrix, Migration Flow to Europe*, base de données en ligne.

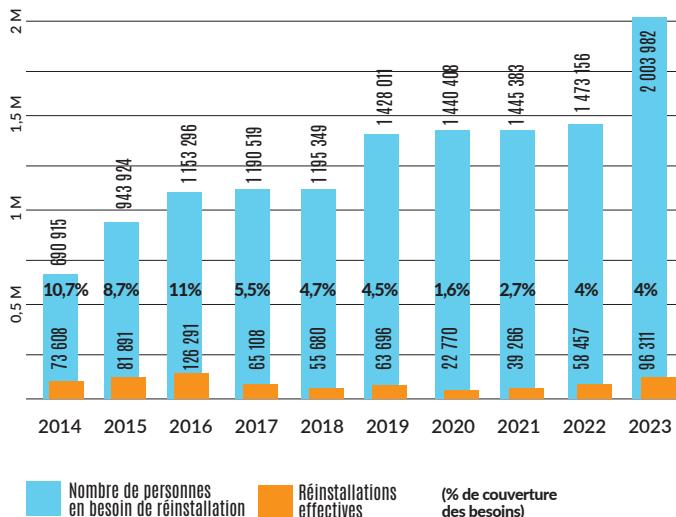
## Réinstallation : des besoins records, couverts à seulement 5%

Face à la hausse continue des déplacements forcés, la réinstallation demeure un outil crucial de protection pour les réfugiés confrontés à des situations d'urgence ou de vulnérabilité identifiées par le HCR<sup>20</sup>. Elle permet une arrivée par voie légale depuis un pays de premier asile, vers des pays où une protection durable peut leur être assurée.

Pour l'année 2023, le HCR estimait que 2 003 982 personnes étaient en besoin de réinstallation dont 33% depuis l'Afrique, 23% depuis la région Moyen Orient/Afrique du Nord et 21% depuis l'Europe (incluant la Turquie)<sup>21</sup>. L'agence onusienne a finalement soumis 155 486 dossiers de réinstallations et seules 96 311 personnes ont été effectivement réinstallées sur l'ensemble de l'année 2023, le plus haut niveau constaté depuis 2016 mais qui ne couvre que 5% des besoins en hausse constante<sup>22</sup>. Le nombre de personnes réinstallées poursuit sa progression par rapport au niveau historiquement bas de 2020, année marquée par le début de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

### Besoins de réinstallations et réinstallations effectives, 2014-2024

Source: HCR<sup>23</sup>



Sur les 23 États ayant mis en œuvre des programmes de réinstallation, les États-Unis demeurent le premier pays d'accueil avec 61 644 réinstallés sur l'année, soit plus de 39 729 réinstallés supplémentaires par rapport à 2022<sup>24</sup>. Le Canada se trouve en deuxième place (13 458), suivi par l'Allemagne (4 881), l'Australie (4 186) et la France (3 003). Les personnes effectivement réinstallées sont principalement originaires de Syrie (30 113 personnes / 31% du total des réinstallations), de République démocratique du Congo (26 425 / 27 %) et de Birmanie (6 903 / 7%).

20 Sur la réinstallation en France et en Europe, voir *infra* dans ce rapport.

21 HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2023*, juin 2022.

22 HCR, *Resettlement fact sheet*, février 2023.

23 Les données figurant sur ce graphique sont issues des documents « Project resettlement needs » (pour les besoins) et « Resettlement at glance » (pour les départs effectifs) publiés chaque année par le HCR. Des chiffres plus élevés concernant les personnes réinstallées figurent dans le rapport annuel « World migration report » publié par l'Organisation internationale des migrations – pourtant fondé sur les mêmes sources.

24 HCR, *Resettlement data finder*, Base de données en ligne.

## Principaux pays d'origine et de réinstallation des personnes réinstallées, 2023

Source : HCR

		PAYS D'ORIGINE											Total par pays de réinstallation
		Syrie	RDC	Myanmar	Afghanistan	Soudan	Somalie	Irak	Érythrée	Venezuela	Soudan du Sud	Autres	
PAYS DE REINSTALLATION	États-Unis	14 206	21 461	6 188	3 036	1 817	1 390	1 289	912	1 798	744	8 803	61 644
	Canada	6 127	2 235	391	945	674	578	277	560	119	40	1 512	13 458
	Allemagne	3 688	6	-	5	472	240	11	208	-	187	64	4 881
	Australie	673	870	71	1 220	1	22	606	10	88	1	624	4 186
	France	1 522	253	14	2	306	81	-	130	-	74	621	3 003
	Norvège	1 032	702	9	42	128	2	-	136	-	19	812	2 098
	Finlande	229	183	-	762	52	5	-	54	-	1	45	1 331
	Nouvelle Zélande	246	103	138	227	3	137	28	46	5	-	300	1 233
	Espagne	933	-	-	-	-	-	2	-	-	-	10	943
	Pays Bas	413	108	21	24	38	13	2	65	-	15	44	733
	Autres	1 044	504	71	591	127	85	128	75	-	60	116	2 801
Total par pays d'origine		30 113	26 425	6 903	6 754	3 618	2 553	2 343	2 196	2 010	1 141	12 951	

Pour l'année 2024, le HCR prévoit une hausse significative des besoins de réinstallation à hauteur de plus de 2,4 millions de personnes (soit 20% de plus qu'en 2023 et 247% de plus qu'il y a dix ans)<sup>25</sup>.

## Voies complémentaires : le nombre de permis accordés aux réfugiés atteint des niveaux records

Aux côtés des programmes de réinstallation, le HCR incite également les États à mettre en place des voies légales d'accès complémentaires pour les réfugiés, comme la réunification familiale, les corridors humanitaires, ou l'arrivée de réfugiés étudiants ou ayant des compétences professionnelles recherchées par les pays d'accueil. Une feuille de route pour l'horizon 2030, publiée en juin 2022 par l'organe onusien envisage d'atteindre 2,1 millions d'admissions par les voies complémentaires d'ici 2030, dont 35 % grâce aux progrès réalisés en 2022<sup>26</sup>.

Un rapport publié conjointement en mai 2024 par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) révèle une augmentation significative des permis d'études, de travail et de regroupement familial délivrés aux réfugiés par les pays de l'OCDE et le Brésil<sup>27</sup>.

Selon ce rapport, près de 215 000 permis ont été accordés à des personnes déplacées en raison de conflits et de crises par 37 pays de l'OCDE et le Brésil en 2022, soit une augmentation d'environ 38 % par rapport à 2021. Environ 156 000 permis avaient été délivrés cette année-là, contre 127 000 en 2020.

Le rapport s'intéresse spécifiquement aux permis d'entrée délivrés aux ressortissants d'Afghanistan, d'Érythrée, d'Iran, d'Irak, de Somalie, de Syrie et du Venezuela par les pays de l'OCDE et le Brésil. Dans l'ensemble, l'Europe représentait 56 % de l'ensemble des permis délivrés tandis que l'Amérique en accordait 39 %. L'Allemagne et le Canada sont les deux pays ayant accordé le plus grand nombre de permis d'entrée pour le travail, les études et le regroupement familial aux réfugiés des sept nationalités concernées.

25 HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2024*, juin 2023.

26 HCR, *Third country solutions for Refugees : roadmap 2030*, juin 2022.

27 OECD – UNHCR, *Safe pathways for refugees IV*, 13 mai 2024.

Les permis accordés au titre du regroupement familial représentaient plus de 50 % du nombre total de permis délivrés en 2022, les permis de travail et d'études affichant également une augmentation constante.

## Retour des réfugiés : une solution durable en hausse au premier semestre 2023

L'une des solutions durables envisagée par le HCR pour les réfugiés est le retour dans leur pays d'origine, quand les craintes en cas de retour ne sont plus présentes. En 2022, le HCR constatait une baisse de 21% des rapatriements librement consentis, soit 339 300 réfugiés retournant dans leur pays d'origine (contre 429 300 en 2021)<sup>28</sup>. Une tendance à la hausse est cependant constatée pour le premier semestre 2023.

Au cours des six premiers mois de l'année 2023, le HCR estime que 404 000 réfugiés sont rentrés dans leurs pays d'origine (contre 162 300 à la même période l'année précédente). De nombreux réfugiés Sud-Soudanais (148 200) sont revenus principalement de l'Ouganda, une hausse de 71% par rapport à l'année précédente sur la même période. Près de 17 200 réfugiés du Soudan, ayant trouvé refuge principalement au Soudan du Sud, sont également rentrés dans leur pays d'origine. Des flux importants de retour vers la Syrie (16 500) sont également observés.

Concernant les réfugiés ukrainiens, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime qu'au 27 décembre 2023, environ 4,5 millions de réfugiés sont retournés en Ukraine. Cette donnée concerne les personnes qui sont revenues à leur lieu de résidence habituel, pour une durée minimum de 2 semaines ininterrompues<sup>29</sup>. Ce retour, parfois temporaire, peut être motivé par des raisons familiales et personnelles ou être contraint en raison de difficultés rencontrées dans les pays d'accueil (insécurité financière, difficultés d'accès à l'emploi et au logement, difficultés avec la langue du pays d'accueil, manques dans l'accès à des prestations et services)<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> HCR, *Global Trends Report 2022*, juin 2023.

<sup>29</sup> OIM, *Key Figures: Mobility within and from Ukraine, 2020-2024*, 20 février 2024.

<sup>30</sup> Forum réfugiés, *Ukraine : de nombreux retours malgré un conflit toujours virulent*, 14 septembre 2022.

<sup>31</sup> Cet observatoire a été créé en 1998 par le Conseil norvégien pour les réfugiés.

<sup>32</sup> IDMC, *Global report on internal displacements*, 14 mai 2024.

<sup>33</sup> Il faut distinguer les mouvements de déplacement interne pendant une année (60 millions à l'échelle internationale) et le nombre de déplacés internes recensés en fin d'année (75,9 millions).

## Déplacements internes : près de 76 millions de personnes concernées, un nouveau chiffre record

Pour fuir les violences et persécutions, de nombreuses personnes cherchent refuge à l'intérieur de leur propre pays, dans une région plus sûre. Le rapport global sur les déplacements internes publié par l'Observatoire des déplacements internes (*Internal Displacement Monitoring Center – IDMC*)<sup>31</sup> dresse, chaque année, un constat de ce phénomène<sup>32</sup>. À la fin de l'année 2023, le nombre de personnes en situation de déplacement internes est estimé à 75,9 millions, soit une hausse de 6,7% par rapport à 2022. Durant l'année 2023, 60 millions de déplacements internes ont été enregistrés, représentant une légère baisse de 0,33 % par rapport à 2022<sup>33</sup>. C'est le chiffre le plus important jamais enregistré.

Les déplacements internes en raison d'un conflit ou de violences ont augmenté de 9% par rapport à 2022, ils sont estimés à 68,3 millions pour 66 pays en 2023. Le Soudan (6 millions), la République démocratique du Congo (3,7 millions) et la Palestine (3,4 millions) représentent près des deux tiers du total.

Le nombre de déplacements résultant de catastrophes naturelles reste élevé malgré une légère baisse pour cette année 2023, pour un total de 7,7 millions de personnes déplacées (- 11% par rapport à 2022).

Près de trois quarts de l'ensemble des déplacements internes concernent seulement dix pays que sont le Soudan, la Syrie, la République démocratique du Congo (RDC), la Colombie, le Yémen, l'Afghanistan, la Somalie, l'Ukraine, le Nigéria et l'Éthiopie.

À l'image des dix dernières années, le plus grand nombre de déplacés internes se trouve dans les régions d'Afrique subsaharienne (34,8 millions de déplacés internes), du Moyen-Orient et Afrique du nord (15,3 millions). Plus généralement,

les chiffres sont en augmentations dans la plupart des régions, y compris dans les régions de l'Asie de l'Est et du Pacifique où les données sont en hausse importante par rapport à 2022 (4,2 millions de personnes déplacées internes en 2023 contre 2,6 millions en 2022).

Au 31 décembre 2023, le Soudan est le pays qui compte le plus de personnes déplacées internes (9 millions), suivie de la Syrie (7,2 millions), de la RDC (6,7 millions), de la Colombie (5 millions) et de l'Afghanistan (4,1 millions).

## Pays d'origine des personnes en situation de déplacement interne, 2022-2023

Source: IDMC

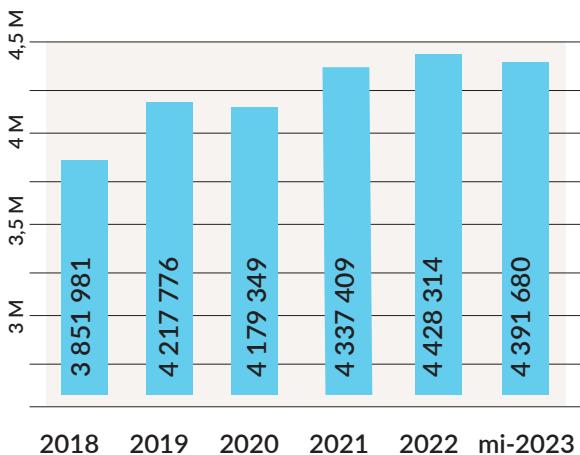
Pays d'origine	2022	2023	Évolution
Soudan	3,8 M	9 M	+137%
Syrie	6,9 M	7,2 M	+4,3%
RDC	5,6 M	6,7 M	+19,6%
Colombie	4,8 M	5 M	+4,1%
Yémen	4,5 M	4,5 M	-
Afghanistan	6,6 M	4,1 M	-37,8%
Somalie	3,9 M	3,8 M	-2,5%
Ukraine	5,9 M	3,6 M	-38,9%
Nigéria	4,5 M	3,3 M	-26,6%
Éthiopie	4,6 M	2,8 M	-30%

## Un nombre d'apatriides globalement stable

Le HCR a enregistré la présence de près de 4,4 millions d'apatriides relevant de son mandat dans 97 pays à la mi-2023, un chiffre stable par rapport à 2022 (-0,8%). La majorité des personnes recensées se trouvent au Bangladesh (961 700), en Côte d'Ivoire (931 000), en Birmanie (630 000) et en Thaïlande (528 400).

## Personnes en situation d'apatriodie, 2018-2023

Source: HCR



Dans le cadre de sa campagne internationale visant à mettre fin à l'apatriodie d'ici 2024, le HCR publie chaque trimestre une lettre d'information mettant en avant les bonnes pratiques des États en matière de reconnaissance et de réduction de l'apatriodie. C'est à ce titre que le HCR a salué l'adoption en février 2024, d'un protocole par l'Assemblée des États de l'Union africaine (UA) dans l'objectif d'éradiquer l'apatriodie et promouvoir l'inclusion de millions d'apatriides sur le continent<sup>34</sup>. Ce protocole qui vient compléter la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (conformément à son article 66) a été adopté lors de la 37<sup>ème</sup> session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Une ratification, par au moins 15 Etats membres de l'Union africaine, est à présent requise pour que le protocole entre en vigueur et produise pleinement ses effets.

Plusieurs dispositions de ce protocole constituent une avancée significative dans la lutte contre l'apatriodie. On y retrouve notamment des mécanismes de prévention concernant l'apatriodie transgénérationnelle, des dispositions spécifiques relatives aux populations nomades et transfrontalières mais aussi des garanties procédurales en matière de droit à la nationalité.

Cette initiative fait suite à un engagement pris par la Commission de l'UA lors du segment de haut niveau du HCR sur l'apatriodie en octobre 2019<sup>35</sup>, puis lors du premier Forum mondial sur les réfugiés<sup>36</sup>, de concrétiser l'adoption, la ratification et la mise en œuvre du protocole par les États membres de l'UA.

<sup>34</sup> HCR, *Le HCR salue l'engagement de l'Union africaine à lutter contre l'apatriodie sur le continent*, communiqués de presse, 27 février 2024.

<sup>35</sup> Réunion intergouvernementale des États membres des Nations unies dont le but était de présenter les principales avancées dans la lutte contre l'apatriodie depuis 2014 et d'annoncer des engagements concrets afin d'y mettre fin.

<sup>36</sup> Voir *infra* dans cette partie.

## Forum mondial pour les réfugiés : quel bilan ?

Mi-décembre 2023, 4 200 personnes, de 168 gouvernements, dont cinq chefs de gouvernement, et plus de 425 organisations, dont des villes, des organisations internationales, de la société civile, des organisations menées par des réfugiés, des organisations religieuses, sportives, des fondations, des cabinets d'avocats, et des entreprises, se sont réunies à Genève pour le deuxième Forum mondial sur les réfugiés. Par ailleurs, plus de 1 000 personnes ont suivi l'évènement en ligne.

Organisé tous les quatre ans, le Forum mondial est le plus grand rassemblement international sur les réfugiés. Il vise à soutenir la mise en œuvre des objectifs énoncés dans le Pacte mondial sur les réfugiés<sup>37</sup> adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2018 : atténuer la charge des pays d'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès aux solutions offertes par les pays tiers, et soutenir les retours dans les pays d'origine dans la sécurité et la dignité. Il s'agit d'établir un cadre pour un partage plus prévisible et équitable des responsabilités entre les États.

Lors de l'édition 2023, coorganisée par le HCR, la Suisse, la Colombie, la France, le Japon, la Jordanie et l'Ouganda, les participants ont partagé des bonnes pratiques et ont annoncé des engagements<sup>38</sup> dans des domaines variés, tels que l'accès aux soins de santé mentale, la connectivité des réfugiés, l'inclusion des réfugiés dans les sommets sur le climat, le soutien financier aux réfugiés et aux communautés d'accueil dans les pays en crise alimentaire, l'inclusion des réfugiés dans les systèmes statistiques et les enquêtes nationales pour faciliter la planification et le soutien, la transformation des camps de réfugiés en établissements intégrés créant des opportunités économiques pour les réfugiés et leurs communautés d'accueil, l'ouverture de voies complémentaires fondées sur le travail et l'éducation, ou encore des programmes de parrainage. Un soutien a également été annoncé pour un « passeport Nansen du 21<sup>ème</sup> siècle », afin de garantir aux réfugiés un accès facile et rapide à des documents de voyage renouvelables.

En tout, plus de 1 600 engagements ont été pris, dans le cadre d'un ou plusieurs des 43 engagements multipartites, soit davantage que lors du premier Forum mondial<sup>39</sup>. Les engagements financiers s'élèvent à plus de 2,2 milliards de dollars, dont 250 millions de dollars promis par le secteur privé. Cependant, ils ne couvrent pas les 400 millions dont le HCR a besoin<sup>40</sup>. La France a augmenté d'un tiers sa contribution au HCR en 2023, pour la porter à 120 millions d'euros, et a annoncé à cette occasion qu'elle s'efforcera de la maintenir à ce niveau en 2024.

Le secteur privé, en plus de son engagement financier, s'est également engagé à fournir un million d'heures de bénévolat, des emplois pour 100 000 réfugiés et plus de 400 000 possibilités de formation, ainsi qu'à consacrer plus de 180 millions de dollars en investissements dans des entreprises appartenant à des réfugiés et plus de 6 000 bourses d'étude.

Un certain nombre d'États s'est engagé à réinstaller, c'est-à-dire à assurer une protection internationale et une résidence à des réfugiés vivant dans un premier pays d'asile<sup>41</sup>. La réinstallation permet d'alléger la charge des premiers pays d'accueil. Au total, environ 1 million de réfugiés devrait en bénéficier d'ici 2030, alors que la population mondiale de réfugiés a doublé au cours des sept dernières années, atteignant le record de 36,4 millions de personnes à la mi-2023, et que le HCR estime à 2,4 millions les besoins de réinstallation pour 2024 uniquement<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Nations unies, *Pacte mondial sur les réfugiés*, 2018.

<sup>38</sup> HCR, *Pledges & Contributions*.

<sup>39</sup> Forum réfugiés, *Forum mondial sur les réfugiés : des engagements concrets pour répondre aux besoins croissants de protection internationale*, 13 janvier 2020.

<sup>40</sup> ONU Info, *Le Forum mondial sur les réfugiés s'ouvre sur fond de « crise de l'humanité »*, 13 décembre 2023.

<sup>41</sup> Sur les engagements de réinstallation de l'Union européenne et de la France, voir respectivement les Chapitre 2 et 3 de ce rapport.

<sup>42</sup> HCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2024*, 26 juin 2023.

# Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population

## République démocratique du Congo : une catastrophe humanitaire « négligée »

par Fatou Elise Ba, chercheuse, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)<sup>43</sup>

La République démocratique du Congo (RDC), est un cas significatif de « crise oubliée »<sup>44</sup>, à l'ombre des Unes de journaux et des agendas politiques internationaux. Pourtant, en février 2023, les Nations unies ont alerté sur une « *catastrophe humanitaire de grande ampleur* »<sup>45</sup>. La récente intensification des violences dans l'Est et l'avancée des groupes armés non étatiques, ont engendré un nombre record de déplacés forcés en raison des violences, des exactions et des violations des droits humains.

### « La crise la plus négligée du monde »<sup>46</sup>

Dans l'Est de la RDC, une des zones les plus conflictuelles du monde depuis ces trois dernières décennies, la population paie le lourd tribut des conflits à répétition et compte des millions de victimes passées sous silence. Ces souffrances sont d'autant plus exacerbées depuis les récentes escalades de violences. Au cours de l'année 2023, les chiffres officiels ont recensé un nombre record de déplacés, soit 9,6 millions, principalement internes (6,5 millions) mais également en direction des pays voisins<sup>47</sup>. En 2024, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) recense 25,4 millions de personnes (soit une 1 personne sur 4) ayant des besoins humanitaires d'urgence dans la zone d'hostilité<sup>48</sup>.

Au Nord Kivu et en Ituri, de nombreux groupes armés non étatiques sont actifs, et particulièrement le Mouvement du 23 mars (M23) qui a engagé une forte offensive depuis l'année 2023. À la fin du mois d'octobre 2023, le M23, avait pris

le contrôle de plusieurs villes et villages stratégiques pour se rapprocher dangereusement de Goma. Le mouvement « pro-tutsi », soutenu par le Rwanda, est déjà dans l'Est de la RDC depuis plus de dix ans et déstabilise grandement la zone, à tel point que les travailleurs humanitaires sont dans l'incapacité d'assurer pleinement leurs missions et les opérations à destination des civils rencontrent de nombreux obstacles. Les derniers affrontements entre le M23 et les forces armées congolaises (FARDC) ont entraîné des conséquences humanitaires majeures, particulièrement sur le territoire de Masisi, poussant les populations à fuir. D'ailleurs, en mai 2024, il y eu moins neuf morts parmi les personnes déplacées du fait de bombardements.

La situation d'insécurité constante s'accompagne également d'une prolifération des épidémies notamment le choléra (470 décès enregistrés en 2023) et la rougeole (6 000 décès en 2023)<sup>49</sup> alors que le système de santé est saturé et dans l'incapacité d'assurer des soins de qualité aux individus concernés. Les populations sont d'autant plus vulnérables, qu'elles vivent dans une région qui subit de plein fouet les effets des changements climatiques, avec de fortes inondations qui affectent les activités agricoles. La pauvreté chronique et l'insécurité alimentaire rendent compte d'une catastrophe humanitaire sans précédent où des millions de personnes sont menacées. Cette crise déstabilise l'ensemble de la région des Grands Lacs avec un risque d'embrasement<sup>50</sup> et, pourtant, elle reste à ce jour peu présente dans les médias et les débats internationaux.

La zone est régulièrement le théâtre d'exactions et d'affrontements. Ce sont plusieurs générations de congolais qui ont été plongées dans la torpeur entre recrutements forcés dans des groupes armés, vagues de déplacements et massacres. Les femmes et les enfants sont les plus affectés par cette crise structurelle. En effet, depuis la première guerre du Congo

<sup>43</sup> Responsable du programme Humanitaire et développement.

<sup>44</sup> FE Ba, *La République démocratique du Congo : un cas significatif de « crise oubliée »*, IRIS, 22 novembre 2023.

<sup>45</sup> ONU Info, *RDC : les agences de l'ONU alertent sur une catastrophe humanitaire de grande ampleur dans l'Est du pays*, 24 février 2024.

<sup>46</sup> ONU Info, *L'ONU appelle à ne pas oublier la crise humanitaire « négligée » dans l'Est de la RDC*, 22 mai 2023.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> OCHA, *Plan de Réponse, République démocratique du Congo*, 20 février 2024.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> ONU Info, *La situation dans l'Est de la RDC est alarmante et il y a un risque d'embrasement régional*, 24 avril 2024.

(1996), la pratique du viol, est utilisée comme « arme de destruction massive » pour déstabiliser la zone<sup>51</sup>. Des millions de femmes et de filles ont survécu après avoir subi ces atrocités parfois à plusieurs reprises, sans que les auteurs ne soient traduits en justice. Ces viols ont été tellement banalisés qu'ils continuent d'être perpétrés hors des situations de conflit. De plus, au sein des camps de déplacés, plusieurs cas de violences sexuelles et sexistes envers des femmes et des filles ont été notifiés récemment<sup>52</sup>. Un contexte humanitaire hautement dégradé, et depuis déjà très longtemps, qui nécessite une réponse politique d'urgence et un plan de résolution à long terme. Cependant, la RDC n'est manifestement pas la priorité des agendas internationaux. La situation à l'heure actuelle, reste incertaine pour les populations concernées, et les camps de déplacés sont surpeuplés dans la zone Goma, faisant face à un déficit entre les besoins des populations et l'aide externe apportée qui ne cesse de se creuser.



### Des réponses insuffisantes et inadaptées

La situation alarmante dans l'Est de la RDC est aussi l'effet d'un manque d'engagement politique de la part de l'État congolais, alors que la résolution du conflit était un des enjeux de la campagne du président réélu, Félix Tshisekedi. Une crise persistante, à laquelle les autorités congolaises ont du mal à mettre fin et à engager un processus de résilience viable. Dans un pays où la corruption est endémique avec un phénomène de clientélisme institutionnel, les inégalités sociales

et économiques sont transcendées. Près de 75% des Congolais vivent avec moins de deux dollars par jour selon la Banque mondiale<sup>53</sup>. Les ressources minières de la RDC, surtout à l'Est, sont pourtant considérables (le coltan, le pétrole, les diamants, l'or, l'argent, le cobalt, etc.). Mais, la bataille pour les bénéfices des réserves extractives est un facteur d'aggravation de la crise.

Les réponses extérieures apportées à ce système d'impunité et de violence sont souvent insuffisantes et/ou inadaptées par rapport à la profondeur de cette crise. Un sous-financement de la part des dispositifs politiques d'aide et des réponses de faible efficacité mettent en péril la majorité des personnes actuellement en situation de déplacement. Le plan de financement onusien pour répondre à la crise en RDC n'a été couvert qu'à 41% en 2023, démonstration du manque de priorisation de cette crise de la part de la communauté internationale. Les États occidentaux, premiers donateurs de l'aide internationale, n'hésitent pourtant pas à mobiliser des fonds importants à destination des zones géographiques qui tiennent compte de leurs intérêts diplomatiques propres. Une solidarité choisie, qui fait état d'un « deux poids, deux mesures » dans les réponses externes apportées aux crises. Un constat d'autant plus inquiétant au vu du retrait partiel de la MONUSCO à partir de mai 2024<sup>54</sup>, qui avait pour mission d'assurer la protection des civils et facilitait l'accès aux aides humanitaires.

### Conclusion

La détérioration de la situation humanitaire et l'escalade de la violence a montré une nouvelle intensification de la catastrophe humanitaire en RDC, face à une communauté internationale peu impliquée. Pourtant, les déplacements massifs et les exactions à l'encontre des civils ne cessent de s'accroître. Les facteurs structurels de la crise sont loin d'être éradiqués, ce qui appelle nécessairement à la résurgence de celle-ci. On peut donc s'attendre à un *continuum* de crises et à une situation humanitaire toujours plus dégradée, tant que des réponses adéquates et un processus de résilience, à hauteur de la crise, ne seront pas engagés par l'État congolais d'abord, et par les acteurs de l'aide internationale.

51 V. Moufflet, *Le paradigme du viol comme arme de guerre à l'Est de la République démocratique du Congo*, Afrique contemporaine 2008/3 (n° 227), pages 119 à 133.

52 AFP, *RDC : dans les camps de Goma, la prostitution, les viols ou la faim*, Africanews, 2 octobre 2023.

53 Banque mondiale, *République démocratique du Congo - Vue d'ensemble - Contexte*, ressource en ligne.

54 ONU Info, *RDC : la MONU INFOSCO a cessé ses opérations au Sud-Kivu dans le cadre de son retrait progressif*, 1<sup>er</sup> mai 2024.

# Soudan : l'effondrement d'un État disputé entre forces armées concurrentes, sur fond de résurgence de conflits intercommunautaires pour les ressources du milieu

par Marc Lavergne, géopolitologue, directeur de recherche,  
CNRS et Université de Tours<sup>55</sup>

L'effondrement de l'État soudanais se poursuit sans perspective de retour à la paix avec un échec de toutes les tentatives de médiation internationales, et de toutes les conciliations internes. La société civile est tenue à l'écart des canaux de communication entre les deux chefs de guerre, les généraux Abd el Fattah Al Burhan pour l'armée régulière et Mohamed Hamdan Dagalo pour les Forces de Soutien Rapide (FSR). Le théâtre des opérations s'est déplacé durant l'année, laissant derrière lui un champ de ruines et de désolation.

Au Darfour, les FSR se sont emparées de l'ensemble des villes, à l'exception de la capitale régionale assiégée, El Fasher, qui abrite une garnison de l'armée et des dizaines de milliers de réfugiés. Mais l'ensemble de la province est le théâtre de massacres de la part de groupes de nomades agissant sous couvert des FSR, qui se livrent au sud-ouest à un véritable génocide des paysans Massalit qui cherchent refuge au Tchad voisin. Ailleurs, des mobilisations s'opèrent sur une base ethnique, chez les Zaghawa au centre-nord de la province et les Four dans le massif montagneux central, pour résister aux FSR et à leurs affidés tribaux nomades "arabes".

La province centrale du Kordofan est disputée localement entre les FSR et les groupes armés locaux, parmi lesquels le SPLM-Nouba est le plus aguerri, tenant solidement son bastion montagneux. Mais les FSR ont établi la jonction entre le Darfour et la capitale, où ils occupent des positions stratégiques dans les trois villes qui la composent. Omdourman et Khartoum-Nord, séparées par la confluence du Nil Bleu et du Nil Blanc, sont le théâtre de combats acharnés de l'armée pour les en déloger, sans succès jusqu'à présent. Les FSR se sont en revanche emparées de Wad Medani,

prospère capitale de la Gezira, le "grenier du Soudan", et tentent d'avancer vers la mer Rouge, où s'est retranché le "gouvernement" de l'armée, et vers la frontière avec le Soudan du Sud : deux régions qui accueillent une masse considérable de déplacés.

Les deux camps sont soutenus par des puissances extérieures : les FSR par les Emirats arabes unis, l'Éthiopie, le Tchad et la Russie (présente au Darfour à travers le groupe Wagner), et l'armée par l'Egypte, ce qui a rendu vains les efforts de médiation de l'Union africaine et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). La mobilisation internationale se manifeste, de ce fait, uniquement à travers un élan tardif et incertain d'aide humanitaire, l'attention étant concentrée sur les conflits d'Ukraine et de Gaza. La conférence qui s'est tenue le 15 avril 2024 à Paris, a abouti à un tour de table aux montants modestes et aléatoires, compte tenu des coûts et des difficultés de l'accès aux victimes<sup>56</sup> : un effort qui ne soulagera que très modestement des souffrances inouïes, et ne contribuera pas à dissuader les survivants de prendre les routes de l'exil.

# Haïti : un pouvoir politique en déliquescence, confronté à la violence des gangs

par Laurent Giacobbi, enseignant chercheur, Université des Antilles<sup>57</sup>, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

Un rapport du Bureau des droits de l'homme des Nations unies publié le 28 mars 2024 décrit la situation en Haïti comme "cataclysmique" ; il précise que « *l'impact de l'insécurité généralisée sur la population est terrible et se détériore* »<sup>58</sup>. Ce petit État caribéen de 11 millions d'habitants est en effet l'objet, depuis plusieurs années, d'une crise multiforme qui fragilise en profondeur sa stabilité et qui a connu une singulière détérioration au cours de ces derniers mois.

Haïti est sur la liste des 46 pays les moins avancés (PMA) établie par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et est le seul du continent américain ; son Indice de développement humain (IDH) le classe au 173<sup>e</sup> rang mondial (sur 191) et, en 2023, son PIB

55 Cette contribution constitue une actualisation d'une présentation plus globale de la situation figurant dans l'édition 2023 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe* (p.23).

56 Forum réfugiés, *Soudan : après une année de guerre, les violences et la famine entraînent des déplacements de population exceptionnels*, 16 mai 2024.

57 Laboratoire Patrimoine, Histoire, Esclavages, Environnement, Atlantique, Caraïbe (PHEEAC-UMR 8053).

58 ONU Info, *Haïti est en proie à une situation « cataclysmique », selon un rapport l'ONU INFO*, 28 mars 2024.

était en décroissance pour la 5<sup>e</sup> année consécutive (- 3,5%). Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), c'est près d'un Haïtien sur deux qui peine à se nourrir<sup>59</sup>; la dégradation de la situation sécuritaire entraîne une réelle crainte de voir surgir une famine dans les mois à venir avec des stocks qui s'épuisent rapidement sans être remplacés du fait du blocage des ports et de l'aéroport par les gangs<sup>60</sup>. De plus, Haïti n'a été épargné ni par les catastrophes naturelles<sup>61</sup> ni par le retour du choléra en 2022<sup>62</sup>.

En parallèle, ce pays est en état de vide démocratique puisque plus aucune institution n'est à ce jour légalement élue et ne peut donc se prévaloir d'une quelconque légalité constitutionnelle. Les dernières élections présidentielles, en 2016, ont vu la victoire de Jovenel Moïse mais depuis son assassinat en juillet 2021, la République d'Haïti n'a plus de Président. Le pouvoir exécutif a été détenu depuis par le Premier ministre Ariel Henry, qui a démissionné en mars 2024, sous la pression conjuguée de la rue, des gangs et de la communauté internationale. Depuis lors, se met difficilement en place un Conseil présidentiel de transition (CPT) dont la composition a été annoncée par arrêté officiel le 12 avril 2024<sup>63</sup>. Cette instance a la double mission d'organiser des élections d'ici février 2026 et de rétablir l'ordre dans le pays afin qu'elles puissent se tenir.

C'est donc un pouvoir politique en profonde déliquescence qui doit faire face à un contexte sécuritaire particulièrement dégradé qui s'explique autant par la toute-puissance des gangs que par la grande faiblesse de la Police nationale d'Haïti (PNH). Le rapport des Nations unies de mars 2024 estime que la violence des gangs a fait 4 451 morts, 1 668 blessés et que 2 490 personnes ont été enlevées en 2023<sup>64</sup>. Pour les seuls trois premiers mois de 2024, le total s'élève à 1 554 personnes tuées et 826 blessées, signe d'une inquiétante accélération de la crise. Ce sont en effet près de 200 gangs qui contrôlent 80% de la zone métropolitaine de Port-au-Prince et dont l'influence s'étend désormais aux campagnes avoisinantes, en particulier la riche province agricole de l'Artibonite. Leur alliance en février 2024

a entraîné une nette dégradation de la situation sécuritaire. Le gouvernement a déclaré l'état d'urgence et instauré un couvre-feu tandis que de nombreux États ont fait le choix d'évacuer leurs ressortissants (Allemagne, Canada, États-Unis, France etc.). Il n'est pas exagéré dans ces conditions de parler d'une "somalisation" de la situation en Haïti. Seule l'intervention d'une force multinationale serait à même de rétablir la sécurité dans le pays. Le principe en a été voté par le Conseil de sécurité de l'ONU en octobre 2023 et sa direction confiée au Kenya<sup>65</sup>; mais depuis lors, les retards se sont accumulés et, à ce jour, la Mission multinationale d'appui à la sécurité (MMAS) n'a toujours pas été déployée alors qu'elle constitue la condition *sine qua non* du retour de l'ordre en Haïti.

En attendant son arrivée, la population haïtienne n'a souvent d'autres choix que de fuir les zones de combat. Depuis le début de l'année, plus de 100 000 personnes ont quitté Port-au-Prince<sup>66</sup> et sont venues s'ajouter aux 300 000 déplacés internes comptabilisés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en 2023, dont une moitié d'enfants<sup>67</sup>. À ces déplacements internes, s'ajoute l'émigration massive à destination des pays voisins. La République dominicaine, seul pays frontalier, compte sur son territoire plus de 450 000 Haïtiens qui constituent un réservoir de main d'œuvre bon marché et exploitable à loisir, nombre d'entre eux se trouvant en situation irrégulière. Pour contrer « *l'invasion haïtienne* » selon les mots du Président dominicain, Luis Abinader, de grands travaux ont été engagés afin d'ériger un mur militarisé de 187 km de long entre les deux pays. En pleine campagne électorale pour sa réélection, le Président dominicain multiplie les annonces martiales à l'encontre des Haïtiens et son gouvernement accentue les reconduites à la frontière<sup>68</sup>. D'autres pays, tels que la Jamaïque ou les Bahamas, ont renforcé leurs capacités maritimes de surveillance des frontières afin de limiter l'afflux de migrants haïtiens<sup>69</sup>. Quant aux États-Unis, ils s'inquiètent de devoir gérer une situation dégradée le long de leur "troisième frontière". *L'Immigration and Customs Enforcement*<sup>70</sup> continue d'ignorer la demande des

59 ONU Info, *Le PAM accélère son aide alimentaire en Haïti alors que la faim atteint des niveaux records*, 11 avril 2024.

60 AFP, *UN warns Haiti food stocks could be drained within weeks*, 11 avril 2024.

61 Séismes meurtriers de janvier 2010 et août 2021, ouragans Matthews en 2016 et Irma en 2017.

62 65 000 cas ont été recensés, majoritairement des enfants de moins de 10 ans ; l'épidémie a fait 931 morts.

63 AFP, *Un arrêté nomme les membres du conseil de transition en Haïti*, 17 avril 2024.

64 ONU Info, *Haïti est en proie à une situation « cataclysmique », selon un rapport de l'ONU INFO*, 28 mars 2024.

65 Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 2699 (2023) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9430<sup>me</sup> séance*, 2 octobre 2023.

66 AFP, *Près de 100 000 Haïtiens ont fui Port-au-Prince en un mois à cause de la violence des gangs*, 12 avril 2024.

67 OIM, *Haïti : plus de 60% des déplacements forcés ont eu lieu en 2023, sur fond de brutalité accrue*, 26 janvier 2024.

68 C. Oberde, *République dominicaine: près de 27 000 migrants haïtiens rapatriés au mois de janvier 2023*, Le National, 9 février 2023.

69 C. Popovic, *Les réfugiés d'Haïti ne sont pas les bienvenus dans la Caraïbe*, France Info, 25 mars 2024.

70 Département d'immigration et des douanes des États-Unis.

Nations unies de cesser les expulsions des Haïtiens vers leur pays d'origine dans le contexte actuel d'insécurité. D'après les organisations humanitaires, ce sont près de 25 000 Haïtiens qui, depuis septembre 2021, ont été arrêtés puis expulsés des États-Unis selon des méthodes pour le moins contestables : les images d'agents à cheval de l'*US Customs and Border Protection*<sup>71</sup> faisant la chasse aux migrants haïtiens le long du Rio Grande avaient choqué une partie de l'opinion publique sans que le gouvernement américain ne revoie sa politique migratoire<sup>72</sup>. L'aggravation de la crise depuis le début de l'année 2024 n'a pas non plus mis fin à cette politique de reconduite des Haïtiens<sup>73</sup>, le Département de la Défense s'étant engagé à mobiliser les moyens de l'*US Navy* pour affronter ce flux de migrants illégaux<sup>74</sup>.

Ainsi, le sort des réfugiés haïtiens, qu'ils migrent sur le territoire national ou cherchent à s'exiler, n'a cessé de se dégrader d'année en année, à l'image de la situation en Haïti, et la lumière ne semble toujours pas visible au bout de ce long tunnel de désespoir.

## Ukraine : un conflit durable à l'issue incertaine

par David Teurtrie, maître de conférence à l'*Institut catholique de Vendée (ICES)* et chercheur associé à l'*Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO)*

La guerre en Ukraine, déclenchée par l'invasion russe de février 2022, est entrée dans sa troisième année avec des combats toujours aussi violents. On peut distinguer à ce jour trois phases dans ce conflit dont les caractéristiques différencieront ont un impact important sur les flux migratoires ukrainiens, leur ampleur et leur nature. La première phase a duré deux mois environ (fin février à début mai 2022) : il s'agit d'une invasion de grande ampleur depuis la Biélorussie, la Russie et la Crimée. Rapidement, les troupes russes parviennent aux abords de Kiev et tentent de l'encercler, elles prennent le contrôle de la grande majorité de l'*oblast* de Lougansk et menacent Kharkiv. Au Sud, l'avancée russe est rapide avec la prise de l'ensemble de l'*oblast* de Kherson puis la jonction avec les troupes présentes dans le Donbass permettant de mettre le siège sur la ville portuaire de Marioupol. Cette première phase de l'invasion, qui touche de vastes pans du territoire ukrainien,

apparaît comme la plus meurtrière pour les populations civiles et donne l'impression que la Russie a l'intention d'occuper une grande partie du territoire ukrainien. Cela provoque un vaste mouvement migratoire interne de l'Est vers l'Ouest du pays ainsi qu'à l'international vers l'Union européenne, mais aussi vers la Russie.

La deuxième phase s'étend de mai 2022 à septembre 2023 : les forces russes, qui comptaient environ 150 000 hommes au début de l'invasion, sont trop peu nombreuses pour occuper un pays aussi vaste (le plus vaste d'Europe après la Russie) d'autant que la mobilisation ukrainienne et l'aide occidentale permettent à l'Ukraine de reprendre l'initiative sur le terrain. L'armée russe se retire des régions de Kiev et de Kharkov afin de consolider ses positions dans le Donbass et au Nord de la Crimée. Elle apparaît globalement en position défensive. Cette phase permet à la majorité des régions ukrainiennes de retrouver une forme de normalité et de nombreux déplacés retournent dans leurs foyers. Même si les régions touchées sont plus vastes et les soldats mobilisés nettement plus nombreux, on revient à certains égards à la situation qui dure dans le Donbass depuis 2014 avec un conflit qui concerne avant tout l'Est du pays. Cette phase s'est accompagnée en Ukraine d'un optimisme du pouvoir et de l'opinion publique qui caressaient l'espoir d'une victoire sur la Russie.

La troisième phase débute à l'automne 2023 et se poursuit à l'heure actuelle : après l'échec de la contre-offensive estivale de l'armée ukrainienne, l'armée russe, réorganisée et étant



71 Service américain des douanes et de la protection des frontières.

72 Human Rights Watch, *États-Unis : Les migrants haïtiens subissent un traitement discriminatoire*, 21 septembre 2021.

73 AFP, *Les États-Unis expulsent une cinquantaine d'Haïtiens vers Haïti, en plein chaos*, 19 avril 2024.

74 N. Mordowanec, *US Military Prepared to Send Navy Ships to Fight Wave of Migrants*, Newsweek, 13 mars 2024.

parvenue à aligner suffisamment d'hommes (mobilisation partielle et recrutement massif), parvient à retrouver une forme de prééminence sur le terrain. Elle applique une guerre d'attrition qui se traduit par un grignotage des positions ukrainiennes au moyen d'une puissance de feu supérieure. Fin mai 2024, l'armée russe prend pied à nouveau dans la région de Kharkiv ce qui contribue à étirer encore un front long de plus de 1 200 km. Ces nouvelles avancées de l'armée russe et l'intensification du conflit tout au long de la frontière russe-ukrainienne provoquent de nouvelles évacuations et de nouveau départs des habitants de ces régions (Donbass, Kharkiv, Soumy). De plus, la Russie a repris et intensifié ses frappes dans la profondeur sur tout le territoire ukrainien : elles visent non seulement des objectifs militaires mais aussi énergétiques et logistiques. Outre l'insécurité que cela implique pour les populations, ces frappes provoquent des coupures de courant récurrentes et compromettent la production industrielle du pays. L'économie ukrainienne est déstabilisée par un deuxième phénomène : la mobilisation prend une telle ampleur que certaines entreprises sont menacées de fermeture, faute de personnel. Les difficultés économiques que cela implique pourraient accentuer une émigration économique qui s'ajoutera à l'émigration suscitée par les conséquences directes du conflit.

À cela s'ajoute l'émigration des hommes mobilisables dont une partie cherche par tous les moyens à quitter le pays. Ce phénomène prend d'autant plus d'ampleur que les services de recrutement de l'armée ukrainienne appliquent des méthodes controversées : des hommes en âge de combattre sont littéralement enlevés de force dans les rues ou sur leur lieu de travail ce qui crée un sentiment d'insécurité diffus dans l'ensemble de la population.

L'absence d'issue favorable pour l'Ukraine et une nouvelle extension des combats du fait d'avancées russes alimentent un pessimisme croissant au sein de la société ukrainienne, d'autant que le nombre de militaires tués ou blessés se compte en centaines de milliers. À cela s'ajoute une dégradation de la situation socio-économique et une situation politique incertaine alors que le mandat présidentiel de Volodomyr Zelenski s'est achevé en mai 2024 sans que de nouvelles élections n'aient été organisées. L'ensemble de ces facteurs

fait craindre la poursuite d'une émigration structurelle des Ukrainiens à court et moyen terme.

## Haut-Karabagh : quelle protection pour les personnes ayant fui l'enclave arménienne ?

par Thibaut Fleury Graff, *professeur de droit international, Université Paris Panthéon-Assas (Institut des hautes études internationales)*<sup>75</sup>

En septembre 2023, l'Azerbaïdjan a repris le contrôle effectif du Haut-Karabagh, cette région située au sein de ses frontières mais occupée par la « République de l'Artsakh », État auto-proclamé, peuplé majoritairement de personnes d'origine ethnique arménienne et de religion chrétienne. Cette situation trouve son origine dans la dislocation du bloc soviétique, à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dès le début de l'année 1988 succède aux revendications pacifiques des habitants de l'Artsakh en faveur du rattachement à l'Arménie, matérialisées par un vote en ce sens du Parlement de cette région autonome de l'Azerbaïdjan, un conflit violent dont le pogrom de Soumgaït, qui causa des dizaines de morts et des milliers de blessés arméniens, constitue l'un des événements marquants. En dépit des efforts de l'URSS pour tenter de contrer cette volonté d'unification – l'état d'urgence est décrété en 1990, une opération militaire est menée en 1991 – le Haut-Karabagh déclare son indépendance fin 1991, après la chute de l'URSS et la décision de l'Azerbaïdjan, une fois sa propre indépendance déclarée, de supprimer le statut autonome de la région. Une guerre ouverte s'en suivra jusqu'en 1994, causant des dizaines de milliers de morts et de personnes déplacées.

Durant plus de trente ans, l'occupation perdurera, avec le soutien actif de l'Arménie, qui cependant n'a jamais reconnu, pas plus qu'aucun autre État, l'indépendance de la République de l'Artsakh. En 2020 cependant, l'Azerbaïdjan a repris ses opérations militaires et organisé notamment le blocage du « corridor de Latchin », étroit passage entre l'Arménie et le Haut-Karabagh, permettant la circulation des personnes et des

<sup>75</sup> T. Fleury Graff est notamment co-porteur du projet « RefWar – Protection internationale des exilés de guerre » (Agence Nationale de la Recherche 2019-2024).

vivres entre les deux territoires. Les appels de la communauté internationale à rétablir, à tout le moins, le passage de l'aide humanitaire ne seront pas entendus, et c'est à la faveur d'une opération militaire éclair, en septembre 2023, que l'Azerbaïdjan reprendra le contrôle effectif de l'ensemble de la région. Plus de 100 000 personnes l'ont fui depuis lors, pour se réfugier, dans la quasi-totalité des cas, en Arménie<sup>76</sup>.

Protégées durant le conflit et l'occupation par le droit international humanitaire et par le droit international des droits de l'homme, ces personnes doivent l'être aujourd'hui sur le fondement de ce dernier, mais également sur le fondement du droit de la protection internationale. À moins qu'ils ne soient de nationalité arménienne, auquel cas le Pacte international sur les droits civils et politiques leur garantit le droit de rentrer dans leur propre pays et d'y résider, les résidents du Haut-Karabagh doivent en effet bénéficier des mécanismes de protection prévus par le droit international et national. C'est ainsi que les dizaines de milliers de personnes qui ont fui l'enclave depuis fin 2023 bénéficient en Arménie de la loi de 2008 sur la protection temporaire, laquelle, actualisée pour faire face à cette situation de déplacements d'ampleur, est valable un an – renouvelable sur décision du gouvernement – à compter du 28 octobre 2023. Le gouvernement arménien offre en outre à ces personnes un accès facilité à la nationalité arménienne, dont la plupart sont dépourvues en dépit du fait qu'elles sont porteuses de passeports arméniens depuis un accord conclu avec entre l'Arménie et la République du Haut-Karabagh à la fin des années 1990.

Le HCR travaille en outre en collaboration avec le gouvernement arménien pour assurer l'accueil de ces personnes, dont certaines peuvent par ailleurs prétendre au statut de réfugié sur le fondement de la Convention de Genève de 1951, à condition de démontrer qu'elles rentrent dans son champ d'application, ce qui suppose notamment l'existence de craintes fondées de persécution pour des motifs religieux, ethniques, politiques ou d'appartenance à un certain groupe social. Signataire de la Convention depuis 1993, l'Arménie se doit de protéger les personnes se trouvant dans cette situation – tout comme les autres Etats parties à la Convention. C'est ainsi par exemple que la France a, à plusieurs reprises au cours du conflit relatifs au Haut-Karabagh, reconnu le statut de

réfugié, tant à des Azerbaïdjanais originaires de cette région, et craignant de ce fait des persécutions politiques, qu'à des Arméniens opposés au conflit, se soustrayant par exemple à leurs obligations militaires de ce fait.

Mais la protection des anciens résidents de l'enclave devrait aussi passer, à plus long terme, par le respect de leur droit au retour dans cette région : saisie par l'Arménie, la Cour internationale de Justice a, fin 2023, rappelé à l'Azerbaïdjan ses obligations à cet égard, sur le fondement notamment de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il est à craindre hélas que cette situation soit loin d'être la plus satisfaisante à court terme, l'Azerbaïdjan figurant depuis de nombreuses années dans les profondeurs des classements internationaux relatifs au respect des droits de l'homme<sup>77</sup>.



76 HCR, *Armenia - Humanitarian response*, ressource en ligne.

77 Voir par exemple le classement de référence proposé par l'ONG Freedom House.



# Chapitre 2

# L'asile en Europe

## Panorama statistique<sup>78</sup>

### Des arrivées en forte hausse et plus de 4 000 décès

Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes, a identifié 379 546 passages irréguliers<sup>79</sup> aux frontières extérieures de personnes cherchant à entrer dans l'Union européenne (UE) en 2023<sup>80</sup>. C'est le chiffre le plus élevé depuis 2016 (511 371), mais il est encore très loin de celui de 2015 (1,822 million). Il représente une augmentation de 17% par rapport à 2022 (326 335). Après une baisse en 2020 due à la crise sanitaire, c'est la troisième année consécutive où l'on constate une forte hausse.

La Méditerranée centrale a été la voie migratoire la plus active vers l'UE, représentant deux traversées irrégulières sur cinq (41%) en 2023, suivie des Balkans occidentaux (26%) et de la Méditerranée orientale (16%).

La route de la Méditerranée centrale a connu une augmentation de 49% des passages irréguliers aux frontières par rapport à 2022 (157 479). La route de la Méditerranée orientale a, elle, poursuivi sa tendance à la hausse après la pandémie avec 60 073 détections (+55%), tandis que la route entre l'Afrique de l'Ouest et les îles Canaries (Espagne) a marqué son chiffre annuel le plus élevé à ce jour, avec 40 403 passages repérés (+161%). Une hausse plus limitée est constatée pour la route de la Méditerranée occidentale (60 073 / +55%). Les détections d'arrivées irrégulières sont en revanche en baisse aux frontières terrestres de l'Est de l'Europe (5 608 / -12%) et depuis les Balkans (99 068 / -31%).

### Détections de passages irréguliers pour entrer dans l'UE, 2021-2023

Source: Frontex

	2021	2022	2023	Evolution 2022 - 2023
Méditerranée centrale	67 724	105 561	157 479	+49%
Méditerranée orientale	22 793	38 690	60 073	+55%
Route de l'Afrique de l'Ouest	22 351	15 463	40 403	+161%
Route des Balkans	61 735	144 197	99 068	-31%
Frontières de l'Est	8 160	6 373	5 608	-12%
Méditerranée occidentale	18 466	15 134	16 915	+12%
Autres routes	1 093	917	681	-26%
<b>TOTAL des détections</b>	<b>202 322</b>	<b>326 335</b>	<b>380 227</b>	<b>+17%</b>

En 2023, les Syriens ont été les plus repérés (100 962 passages irréguliers soit 28% du total), suivis par les Guinéens (19 928 / 6%). Ces deux nationalités représentaient ainsi plus du tiers de toutes les détections. Frontex a aussi observé une augmentation notable du nombre de migrants africains, en particulier d'Afrique de l'Ouest, qui représentent près de la moitié (47%) de tous les migrants détectés.

<sup>78</sup> Sauf mention contraire, les données sont issues de l'agence Eurostat et de sa base de données en ligne, ainsi que de la page Eurostat, *Statistics explained. Asylum applications - Annual statistics 2023*. Des calculs ont été réalisés sur la base de ces données (résultats arrondis).

<sup>79</sup> Une personne pouvant passer plus d'une fois une frontière, les chiffres Frontex ne reflètent pas le nombre de personnes franchissant les frontières de l'UE.

<sup>80</sup> Frontex, *Annual brief 2023*, 20 mars 2024.

Les données statistiques montrent que les femmes représentaient 10% du nombre total de passages irréguliers l'an dernier, et les enfants 10%. Le nombre de détection de mineurs non accompagnés (MNA) a augmenté de 28% par rapport à l'année précédente, totalisant plus de 20 000 passages en 2023.

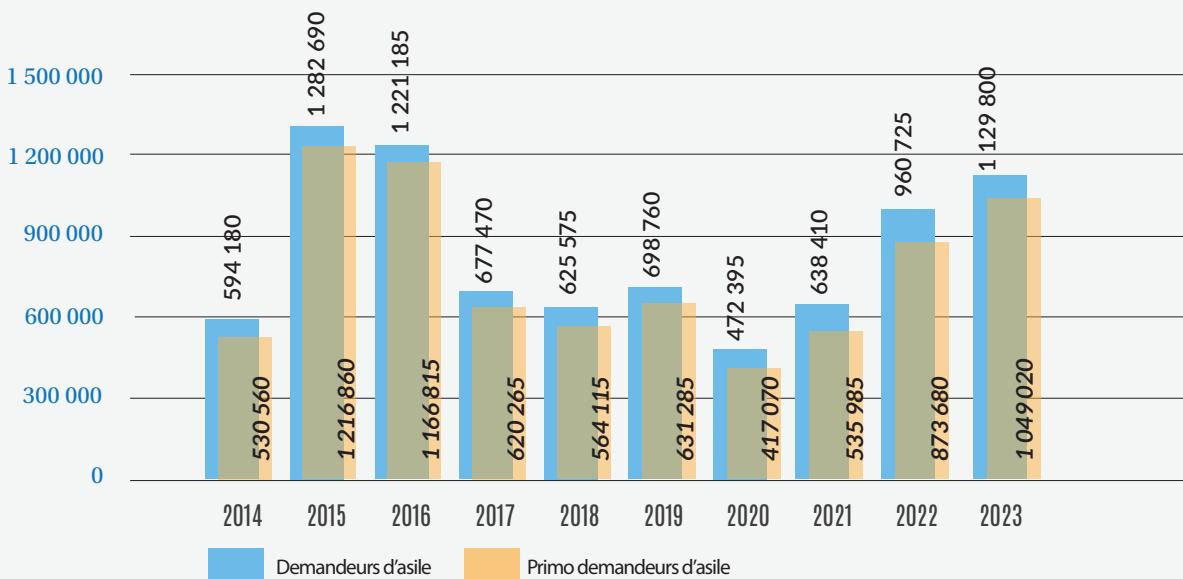
De son côté, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a identifié 292 985 personnes arrivées en Europe en 2023 (189 620 en 2022), chiffre qui dépasse celui de 2017 (187 499)<sup>81</sup>. En 2023, les principaux pays d'origine identifiés par l'OIM étaient la Syrie (38 703), et le Maroc (29 804). En troisième position venaient les migrants d'origine non-identifiée (27 857), suivis des Sénégalais (23 430). L'Espagne a connu une hausse des arrivées en 2023 (de 15 537 en 2022 à 17 025 en 2023 sur le continent européen, auxquelles s'ajoutent 39 910 arrivées aux îles Canaries en 2023), tout comme l'Italie (de 105 131 à 157 652), la Grèce (de 18 775 à 47 930) et la Bulgarie (de 16 767 à 18 554), alors que Malte (de 444 à 380) et Chypre (de 17 284 à 11 617) ont connu une baisse.

Pour sa part, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>82</sup> - qui ne comptabilise que les arrivées vers l'Espagne (hors Canaries), l'Italie, Malte, la Grèce et Chypre - a recensé 270 180 arrivées en 2023 (160 070 en 2022).

D'après l'OIM, 4 064 personnes sont décédées en cherchant à rejoindre l'Europe, soit le niveau le plus élevé depuis 2016 (5 305). L'année 2023 a notamment été marquée par le naufrage de Pylos, en Grèce, de juin 2023, où plus de 500 personnes ont perdu la vie, et celui de Cutro, en Italie, de février 2023, qui a fait 94 morts.

### Évolution des demandes d'asile dans l'UE 2014-2023

Source : Eurostat



<sup>81</sup> OIM, *Displacement tracking matrix, Migration Flow to Europe*, base de données en ligne.

<sup>82</sup> HCR, *Operational data portal, Mediterranean situation*, base de données en ligne.

## Une demande d'asile qui atteint le plus haut niveau depuis 2016

2023 est la troisième année consécutive de hausse des demandes d'asile dans l'UE après la baisse de 2020 liée à la pandémie de Covid-19. L'ensemble des États membres ont enregistré 1 129 800 demandeurs d'asile, soit une hausse d'environ 18% par rapport à 2022, dont 1 049 020 primo-demandeurs d'asile<sup>83</sup>, soit une hausse d'environ 20% par rapport à l'année passée<sup>84</sup>. C'est la première fois depuis 2016 que les chiffres passent la barre du million mais les chiffres de 2015 et 2016 restent cependant supérieurs.

Avec 329 035 primo-demandeurs en 2023, l'Allemagne représentait 31% de tous les primo-demandeurs d'asile dans l'UE, et reste l'État membre ayant enregistré le plus grand nombre de demandes. L'Allemagne est suivie par l'Espagne (160 460/ 15%) qui prend la deuxième place du classement à la France, qui passe à la troisième place (145 095/ 14%). L'Italie reprend sa quatrième place (prise par l'Autriche en 2022), avec 130 565 primo-demandeurs, soit 12% du total. Les nombres les plus faibles de primo-demandeurs ont été rapportés, comme en 2022, en Hongrie (30), en Slovaquie (370), à Malte (490) et en Lettonie (510).

Le nombre de primo-demandeurs a augmenté dans 13 pays de l'UE en 2023. Les plus fortes augmentations relatives, par rapport à l'année précédente, ont été enregistrées en Lettonie (+198%), en Grèce (+99%), en Italie (+69%) et en Allemagne (+51%). Les plus fortes baisses ont été observées en Autriche (-49%), au Danemark (-47%), à Malte (-46%), à Chypre (-46%) et en Lituanie (-43%).

Par rapport à la population de chaque pays de l'UE, le nombre le plus élevé de primo-demandeurs d'asile en 2023 était enregistré à Chypre (13 demandeurs d'asile pour mille habitants), devant l'Autriche et la Grèce (6 chacun). Moins d'un primo-demandeur pour mille habitants a été enregistré en Croatie, au Danemark, au Portugal, en Pologne, en Lituanie, en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie. En 2023, il y avait en moyenne 2 nouveaux demandeurs d'asile pour mille habitants dans l'UE. La France est 16<sup>ème</sup> du classement (2 pour mille habitants et 2 128 par million d'habitant).

## Nombre de ressortissants de pays tiers primo-demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE, 2022-2023 (classé par ordre décroissant en fonction des chiffres 2023)<sup>85</sup>

Source : Eurostat

	2022	2023	Evolution (en %)
<b>UE</b>	873 680	1 049 020	+20%
<b>Allemagne</b>	217 735	329 035	+51%
<b>Espagne</b>	116 135	160 460	+38%
<b>France</b>	137 510	145 095	+6%
<b>Italie</b>	77 200	130 565	+69%
<b>Grèce</b>	29 125	57 895	+99%
<b>Autriche</b>	109 775	55 605	-49%
<b>Pays-Bas</b>	35 500	38 320	+8%
<b>Belgique</b>	32 100	29 260	-9%
<b>Bulgarie</b>	20 260	22 390	+11%
<b>Irlande</b>	13 645	13 220	-3%
<b>Chypre</b>	21 590	11 660	-46%
<b>Roumanie</b>	12 065	9 875	-18%
<b>Suède</b>	13 180	8 945	-32%
<b>Pologne</b>	7 700	7 720	0%
<b>Slovénie</b>	6 645	7 185	+8%
<b>Finlande</b>	4 815	4 450	-8%
<b>Estonie</b>	2 940	3 980	+35%
<b>Luxembourg</b>	2 405	2 615	+9%
<b>Portugal</b>	1 975	2 600	+32%
<b>Danemark</b>	4 475	2 355	-47%
<b>Croatie</b>	2 660	1 635	-39%
<b>Lettonie</b>	545	1 625	+198%
<b>République tchèque</b>	1 335	1 130	-15%
<b>Lituanie</b>	905	510	-44%
<b>Malta</b>	915	490	-46%
<b>Slovaquie</b>	500	370	-26%
<b>Hongrie</b>	45	30	-33%

83 Un primo-demandeur d'asile est une personne qui fait, pour la première fois, une demande de protection internationale.

84 La plupart des chiffres Eurostat sont arrondis par Eurostat.

85 Les données détaillées pour chaque État membre figurent en annexe de ce rapport.

## Classement des États membres de l'UE selon le nombre de primo-demandeurs d'asile par million d'habitants, 2023

Source : Eurostat

Rang	Pays	Part du total
1	Allemagne	31%
2	Espagne	15%
3	France	14%
4	Italie	12%
5	Grèce	6%

## Classement des États membres de l'UE selon le nombre de primo-demandeurs d'asile par million d'habitants en 2023<sup>86</sup>

Source : Eurostat

Rang	Pays	Part du total
1	Chypre	12 664
2	Autriche	6 107
3	Grèce	5 559
4	Luxembourg	3 957
5	Allemagne	3 900

Fin décembre 2023, 1 144 085 demandes de protection internationale dans les États membres de l'UE étaient toujours à l'étude par les autorités nationales, soit une augmentation de 29,5% par rapport à décembre 2022 (883 450). Près d'un tiers du nombre total de demandes en instance en décembre 2023 a été enregistré en Allemagne (368 360, soit 32% du total de l'UE), devant l'Espagne (204 275, 18%), l'Italie (146 940, 13%) et la France (146 175, soit 13%). Ensemble, ces quatre pays de l'UE représentaient plus des trois-quarts de toutes les demandes en instance dans l'UE fin 2023. Ce sont aussi les pays ayant reçu le plus de demandes. En revanche, la Slovaquie et la Hongrie ont déclaré moins de 100 demandes en instance à cette période, respectivement 95 et 15.

## Profil des primo-demandeurs d'asile dans l'UE en 2023

En 2023, les hommes représentaient 69,7% de l'ensemble des premières demandes d'asile dans l'UE. Les hommes âgés de 18 à 34 ans représentaient 42% du nombre total de primo-demandeurs (tous genres confondus). Pour les enfants de moins de 14 ans, la proportion de garçons et de filles de moins est similaire, alors qu'il y avait plus de garçons (5%) que de filles (1,5%) âgés de 14 à 17 ans.

Les Syriens, les Afghans, les Turcs, les Vénézuéliens et les Colombiens ont déposé le plus grand nombre de demandes d'asile – représentant ensemble près de la moitié (48%) de tous les primo-demandeurs d'asile dans les pays de l'UE en 2023.

Depuis 2013, la Syrie reste le principal pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE. En 2023, le nombre de primo-demandeurs syriens dans l'UE a augmenté de 38,7% (183 035 contre 131 970 en 2022), et leur part dans le total des primo-demandeurs est passée de 15% à 17,5%.

L'Afghanistan était le deuxième principal pays d'origine, pour la sixième année consécutive (100 935 en 2023, soit environ 10% du total de l'UE). Les demandeurs de Turquie représentaient environ 9% du total de l'UE avec 89 970 demandeurs. Le Venezuela et la Colombie étaient les quatrièmes et cinquièmes principaux pays d'origine en 2023, totalisant 67 085 (6% du total de l'UE) et 62 015 (6%), respectivement. La grande majorité des Vénézuéliens et Colombiens était enregistrée en Espagne (89% et 85,5% respectivement) en raison des liens culturels mais aussi de la protection élargie proposée par ce pays<sup>87</sup>.

Parmi les 30 nationalités les plus courantes dans les primo-demandeurs d'asile dans l'UE en 2023, le nombre de demandeurs a augmenté pour 21 nationalités. Les plus fortes augmentations en termes absolus par rapport à 2022 ont été observées concernant les Syriens (51 245 demandes supplémentaires), les Turcs (41 370 de plus), les Colombiens (19 595 de plus) et les Vénézuéliens (17 035 de plus). En revanche, le nombre de demandeurs a diminué le plus parmi les citoyens de l'Inde (17 400 de moins), de l'Afghanistan (12 915 de moins) et de l'Ukraine (12 070 de moins).

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> Voir notre analyse à ce sujet dans l'édition 2023 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p.39.

Les augmentations les plus importantes en termes relatifs ont été enregistrées pour les citoyens du Burkina Faso (+569%) et de la Côte d'Ivoire (+124%). La diminution relative la plus importante a été enregistrée pour les citoyens de l'Inde (-67%).

### Pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans les États de l'UE, 2022-2023 [classé par ordre décroissant en fonction des chiffres 2023]

Source : Eurostat

Origine	2022	2023	Évolution 2022-2023	Part du total
Syrie	131 790	183 035	+39%	17%
Afghanistan	113 850	100 935	-11%	10%
Turquie	48 600	89 965	+85%	9%
Venezuela	50 050	67 085	+34%	6%
Colombie	42 420	62 015	+46%	6%
Bangladesh	31 935	38 965	+22%	4%
Pakistan	32 905	30 440	-7%	3%
Maroc	20 910	28 335	+36%	3%
Egypte	14 850	25 555	+72%	2%
Perou	12 685	23 035	+82%	2%
Autres	374 040	400 082	+7%	38%
<b>TOTAL</b>	<b>874 035</b>	<b>1 049 420</b>	<b>+20%</b>	<b>100%</b>

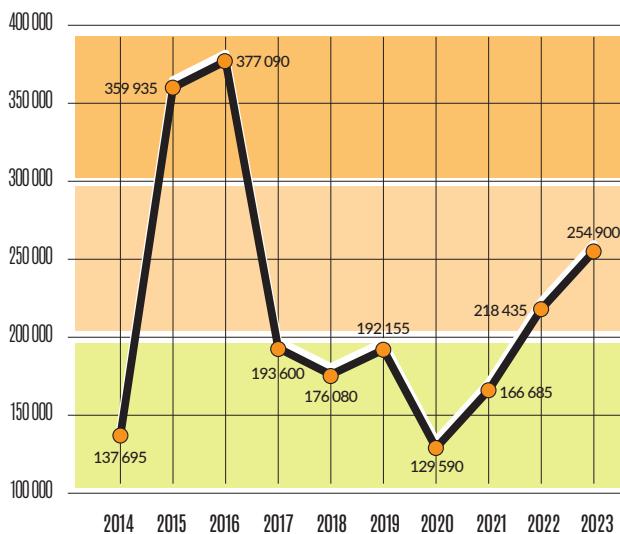
### Les mineurs représentent un quart de la demande d'asile

En 2023, 254 900 primo-demandeurs d'asile dans les pays de l'UE avaient moins de 18 ans (222 100 en 2022), ce qui représente 24% du nombre total de primo-demandeurs<sup>88</sup>. Parmi ces enfants, 17% étaient des mineurs non accompagnés d'un représentant légal (MNA), ce qui correspond à 4% du nombre total de primo-demandeurs.

Le nombre total de MNA demandant l'asile dans les pays de l'UE a atteint le nombre record de 41 525, soit une augmentation de 4% par rapport à 2022 (39 915).

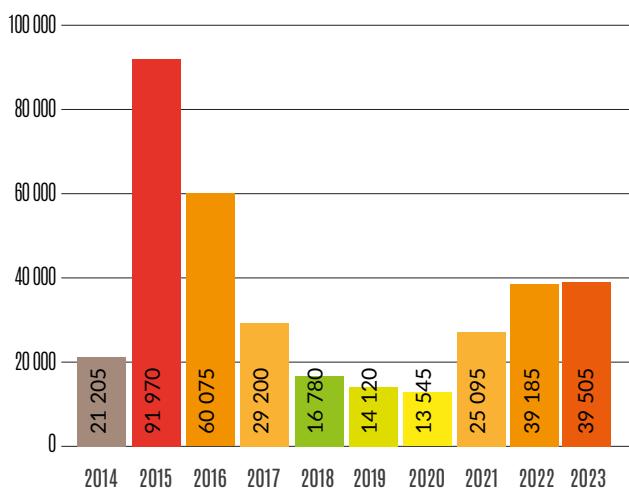
### Primo-demandeurs d'asile mineurs dans l'UE, 2014-2023

Source : Eurostat



### Primo-demandeurs d'asile MNA dans l'UE, 2014-2023

Source : Eurostat



<sup>88</sup> Sources: Eurostat, *Statistics explained, Asylum applications - Annual statistics 2023*, et Eurostat, *News Articles, 24% of first-time asylum applicants were children in 2023*, 29 avril 2024.

Dans l'ensemble des États membres, la part des enfants dans le nombre total de primo-demandeurs d'asile était la plus élevée en Autriche (35%), au Luxembourg (34%) et en Hongrie (33%). En revanche, la part des MNA était la plus élevée en Bulgarie (17%), aux Pays-Bas (15%) et en Autriche (9%).

Le plus grand nombre de MNA demandeurs d'asile a été signalé par l'Allemagne (15 270), suivie par les Pays-Bas (6 045) et l'Autriche (5 055). Plus de 2 000 MNA ont demandé l'asile pour la première fois en Bulgarie (3 845), en Grèce (2 635), en Belgique (2 550), en Espagne (2 505) et en Italie (2 205). Parmi ces huit États, le nombre de MNA a augmenté de cinq points par rapport à 2022. La plus forte augmentation absolue a été observée en Allemagne (7 995 demandeurs de plus). La baisse la plus forte a elle été enregistrée en Autriche (8 160 de moins).

Diverses nationalités étaient représentées parmi les mineurs primo-demandeurs en 2023. 44% d'entre eux venaient de pays asiatiques, 20% de pays européens (hors UE), 20% des pays africains et 14% des pays américains. La part des MNA dans le nombre de primo-demandeurs par continent était de 26% pour l'Asie, 19% pour l'Afrique, 6% pour l'Amérique et 4% pour l'Europe.

En 2023, les plus représentés dans les premières demandes de MNA dans l'UE étaient les Syriens (13 500) et les Afghans (12 090), représentant respectivement 32% et 30% de toutes les premières demandes de MNA.



## Pays d'origine des mineurs non accompagnés primo-demandeurs dans les États de l'UE, 2022-2023 (ordre décroissant par rapport aux chiffres de 2023)

Source : Eurostat

	2022	2023	Évolution 2022-2023	Part du total pour 2023
Syrie	9 605	13 540	+41%	25%
Afghanistan	17 590	12 615	-28%	45%
Somalie	2 340	2 080	-11%	6%
Turquie	685	1 320	+93%	2%
Erythrée	875	1 285	+47%	2%
Egypte	955	985	+3%	2%
Irak	445	795	+79%	1%
Guinée	320	740	+131%	1%
Pakistan	1 350	610	-55%	3%
Gambie	215	515	+140%	1%
Autres	4 805	5 020	+4%	12%
<b>TOTAL</b>	<b>39 185</b>	<b>39 505</b>	<b>+1%</b>	<b>100%</b>

Il est à noter que ces chiffres ne représentent que partiellement les besoins de protection des MNA en Europe et que l'évaluation réelle de leur nombre est difficile. La protection de ces enfants repose dans certains pays sur le système d'asile – le nombre de MNA demandeurs d'asile représente donc globalement le nombre total de MNA pris en charge dans ces pays – tandis que dans d'autres pays les dispositifs de protection sont totalement indépendants du système d'asile (comme en France) – les MNA demandeurs d'asile ne représentent donc qu'une partie, parfois infime, du total de MNA présents dans le pays.

## Un niveau de protection stable<sup>89</sup>

### Niveau global de protection

En 2023, 674 125 décisions de première instance concernant des demandes d'asile ont été rendues dans l'UE, et 191 530 décisions à la suite d'un appel ou réexamen (décisions « définitives »<sup>90</sup>). L'Allemagne et la France ont pris plus de 52% de toutes les décisions de première instance (217 430 et 132 695 respectivement) et environ 65% de toutes les décisions en appel (58 795 et 65 310 respectivement).

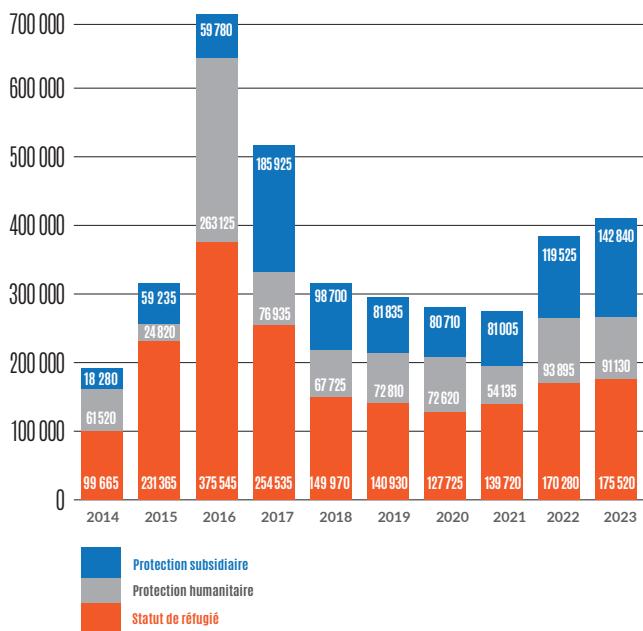
Les pays de l'UE ont accordé un statut de protection à 409 485 demandeurs d'asile, soit une augmentation de 7% par rapport à 2022 (383 700). C'est le chiffre le plus élevé depuis les pics de 2016 et 2017 liés à la guerre en Syrie. Les décisions rendues en première instance ont donné lieu à 358 235 octrois de statuts de protection, tandis que 51 250 personnes ont obtenu ce statut après un appel ou un réexamen.

Le taux de protection global<sup>91</sup> est de 60,7% en 2023, similaire à l'année précédente (60,8%) et supérieur aux années précédentes (51,9% en 2021, 53,9% en 2020, 56,5% en 2019). Ces taux comprennent à la fois le statut international (statut de réfugié et la protection subsidiaire) et les statuts de protection nationaux (statut humanitaire – qui n'existe pas dans tous les pays).

Parmi les 409 485 demandeurs d'asile qui ont obtenu un statut de protection en 2023 dans l'UE, 43% ont reçu le statut de réfugié (-1 pt par rapport à 2022), 35% ont reçu une protection subsidiaire (+4 pts) et 22% ont reçu un statut humanitaire (-3 pts). Par rapport à 2022, le nombre de réfugiés a augmenté de 3% et la protection subsidiaire de 20%, tandis que le statut humanitaire a diminué de 3%.

## Évolution de la répartition des types de protection dans l'UE, 2014-2023

Source : Eurostat



L'Allemagne reste le pays à avoir rendu le plus grand nombre de décisions positives (151 505, 37% du total de l'UE, 159 365 en 2022), devant la France (55 220, 13%, 49 990 en 2022) et l'Espagne (52 950, 13%). Ensemble, ces trois pays ont accordé 63% de tous les statuts de protection au niveau de l'UE.

Les principaux bénéficiaires dans l'UE restent les Syriens, qui représentent 32% (29% en 2022) des décisions positives (130 160 en 2023, 109 815 en 2022), suivis, comme en 2022, des Afghans (73 430 décisions positives contre 87 530 en 2022), et des Vénézuéliens (42 665 contre 22 350 en 2022). Les principaux changements par rapport à l'année précédente sont l'augmentation de la part des Syriens et des Vénézuéliens.

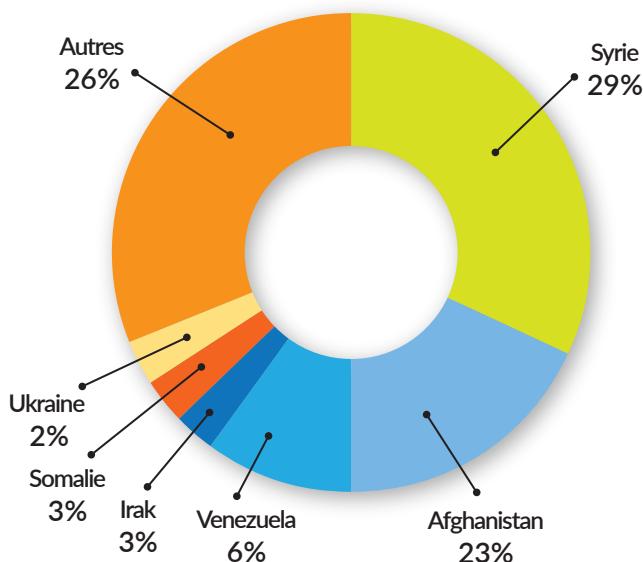
89 Eurostat, *News Articles, Asylum decisions up by 7% in 2023*, 26 avril 2024, et Eurostat, *Statistics explained, Asylum decisions - Annual statistics 2023*.

90 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 rendues en première instance dont les délais de recours seraient forclos.

91 Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance. Il constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique, les décisions en appel prises une année N ne concernant pas nécessairement les décisions en première instance de la même année.

## Pays d'origine des personnes obtenant une protection internationale dans l'UE, 2023

Source : Eurostat



### Protection en première instance

En 2023, 358 235 demandeurs d'asile ont obtenu une décision de protection en première instance (310 400 en 2022) : 151 985 ont obtenu le statut de réfugié (23% du total des décisions de première instance), 130 015 ont obtenu la protection subsidiaire (19%) et 76 235 ont obtenu un statut humanitaire (11%). Le taux de protection au niveau de l'UE était de 53% pour les décisions de première instance (il était de 49% en 2022). Plus de 80% des décisions de première instance ont été positives en Estonie, en Irlande et aux Pays-Bas. Moins de 20% de décisions positives en première instance ont été rendues en Roumanie.

Il est à noter que le taux de protection n'est pas un indicateur pertinent pour comparer l'efficacité des différents systèmes d'asile. En effet, un taux d'accord, qu'il soit élevé ou bas, peut s'expliquer par le profil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, certains États ont mis en place des obstacles importants à l'accès à la demande d'asile et ne répondent qu'à une partie des besoins de protection, ce qui peut expliquer des taux élevés.

C'est notamment le cas de la Hongrie, qui n'a enregistré que 30 demandes, depuis ses représentations diplomatiques à l'étranger<sup>92</sup>, et dont le taux de protection élevé ne reflète pas un système de qualité.

### Taux de protection en première instance dans les États de l'UE, 2022-2023 (ordre décroissant 2023)

Source : Eurostat

	2022	2023
UE	49%	53%
Estonie	96%	97%
Irlande	80%	83%
Pays-Bas	87%	81%
Lituanie	41%	74%
Hongrie	86%	71%
Portugal	78%	71%
Pologne	75%	71%
Luxembourg	79%	68%
Bulgarie	91%	66%
Danemark	52%	63%
Allemagne	65%	62%
Autriche	42%	62%
Grèce	50%	62%
Espagne	42%	59%
Finlande	48%	54%
Italie	48%	50%
Slovaquie	47%	45%
Belgique	45%	45%
Lettonie	58%	44%
Slovénie	59%	44%
Croatie	20%	32%
République tchèque	30%	32%
France	28%	31%
Malte	15%	29%
Chypre	6%	29%
Suède	29%	27%
Roumanie	25%	16%

Le plus grand groupe de demandeurs d'asile ayant obtenu une protection en première instance dans l'UE en 2023 reste celui des Syriens (121 840 contre 100 695 en 2022), soit 34% des décisions positives de première instance, suivi comme en 2022 par les Afghans (67 145 / 19%) et les Vénézuéliens (42 340/ 12%). La majorité des Syriens (64%) et des Afghans (53%) ont obtenu une protection en première instance en Allemagne, tandis que presque tous les Vénézuéliens (96%) l'ont obtenu en Espagne.

92 ECRE, AIDA, *Short overview of the asylum procedure, Hungary*, 19 avril 2023.

Parmi les personnes ayant reçu des décisions en première instance en 2023, les Syriens et les Vénézuéliens (94%), ainsi que les Afghans (80%), avaient les taux de protection les plus élevés. Parmi le top 10 en termes de nationalités, les Colombiens, les Géorgiens et les Marocains étaient en dernière position avec moins de 10%.

## Taux de protection en première instance pour les 10 principaux pays d'origine des primo-demandeurs d'asile, 2023

Source : Eurostat

Syrie	94%
Afghanistan	80%
Turquie	22%
Venezuela	94%
Colombie	9%
Bangladesh	14%
Pakistan	19%
Maroc	7%
Egypte	13%
Pérou	17%

## Protection en appel

En 2023, 51 250 demandeurs d'asile ont obtenu une protection à la suite d'un appel : 23 535 ont obtenu le statut de réfugié (12% des décisions d'appel), 12 825 ont obtenu la protection subsidiaire (7%) et 14 895 ont obtenu un statut humanitaire (8%). Le taux de protection au niveau de l'UE était de 27% pour les décisions en appel (contre 34% en 2022).

Toutes les décisions définitives rendues en Slovaquie étaient positives. Aucune décision définitive positive n'a été rendue au Portugal, et moins de 10% des décisions définitives étaient positives à Chypre, à Malte, en Slovénie, en Estonie, en Pologne, en Grèce, en Suède, en Espagne, au Luxembourg et en République tchèque. Aucune décision définitive (positive ou négative) n'a été rendue en Hongrie.

En 2023, le plus grand nombre de décisions positives en appel ont été adressées à des Syriens (8 320, 16%), des Afghans (6 285, 12%) et des Nigérians (3 705, 7%). Les Syriens (60%) et les Afghans (41%) ont obtenu un statut de protection en

dernière instance principalement en Allemagne, tandis que la majorité des Nigérians (70%) l'ont obtenu en Italie.

Parmi les personnes ayant reçu des décisions en dernière instance en 2023, les Syriens (79%), les Afghans (46%), et les Iraniens (43%) avaient les taux de protection les plus élevés. Parmi le top 10 en termes de nationalités, les Irakuiens, les Russes et les Géorgiens étaient en dernière position.

## Décisions relatives aux demandes d'asile présentées par des mineurs non accompagnés

En 2023, sur la base des données disponibles, 15 655 décisions de première instance concernant des demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés (MNA) ont été rendues dans l'UE, et 1 275 décisions définitives à la suite d'un recours ou d'un réexamen. Un total de 16 930 décisions d'asile concernant des MNA ont été rendues.

Les décisions rendues en première instance ont permis d'accorder une protection à 12 890 MNA, tandis que 400 autres ont obtenu un statut après un appel ou un réexamen. Globalement, les pays de l'UE ont accordé une protection à 13 290 MNA en 2023.

Parmi les pays de l'UE, l'Allemagne a rendu le plus de décisions positives concernant ce public (5 875, soit 44% des décisions positives), suivie des Pays-Bas (1 860, 14%), de la Grèce (1 175, 9%), de la Belgique (955, 7%) et de l'Italie (950, 7%).

Parmi les pays ayant rendu plus de 95 décisions de premières instance pour des mineurs non accompagnés, des taux d'accords supérieurs à 80% sont constatés en Allemagne (95,3%), Autriche (94,2%), Bulgarie (95,2%), Espagne (82,6%), Finlande (100%), France (88,2%) et Pays-Bas (95,6%). Seule la Belgique présente un taux inférieur à 50% (48,2%). Les principaux bénéficiaires parmi les MNA dans les pays de l'UE étaient les Syriens (5 710, 43% des décisions positives) et les Afghans (4 125, 31%).

## Décisions en premières instance sur l'asile des MNA dans quelques pays de l'UE, 2023

Source : Eurostat

	TOTAL	Décisions positives	Taux d'accord
Allemagne	6 025	5 740	95,3%
Autriche	690	650	94,2%
Belgique	1 815	875	48,2%
Bulgarie	315	300	95,2%
Espagne	115	95	82,6%
Finlande	220	220	100,0%
France	760	670	88,2%
Grèce	1 790	1 165	65,1%
Italie	1 490	945	63,4%
Pays Bas	1 935	1 850	95,6%
Suède	385	240	62,3%
Suède	441	356	22%

## Décisions de retrait de la protection

En 2023, les États membres de l'UE ont pris 10 550 décisions de retrait de la protection accordée, en première instance, et 2 855 décisions de retrait en dernière instance. Les Pays-Bas (4 615, 44% du total de l'UE) et l'Allemagne (2 030, 19%) ont déclaré le nombre le plus élevé de décisions de retrait en première instance. Les Pays-Bas (1 115, 39% du total de l'UE) et l'Allemagne (780, 27%) ont également déclaré le nombre le plus élevé de décisions de retrait en dernière instance.

## Des transferts « Dublin » toujours plus limités

À la date de rédaction de ce rapport, les données Eurostat sur la mise en œuvre du règlement « Dublin III » en 2023 dans l'ensemble des États membres n'étaient pas encore publiées.

En 2022, dans l'ensemble de l'UE, après une baisse liée à la pandémie de Covid-19, les demandes de transferts (de prise et reprise en charge) ont augmenté, pour atteindre 174 539.

Comme en 2021, l'Allemagne, la France et la Belgique ont été les États ayant émis le plus de demandes de transferts en 2022, considérant qu'ils n'étaient pas responsables, selon les critères du règlement « Dublin III », de respectivement 68 706, 44 881 et 15 052 demandes d'asile. Les États ayant émis le moins de demandes sont l'Estonie, la Hongrie et la Lettonie, avec 49, 39 et 36 demandes de transfert.

## Demandes de transfert « Dublin » émises dans l'UE, 2019-2022 (ordre décroissant en fonction de 2022)

Source : Eurostat

	2019	2020	2021	2022
UE	142 883 <sup>93</sup>	94 608	120 323	174 539
Allemagne	48 844	30 125	42 277	68 706
France	48 321	30 054	37 258	44 881
Belgique	11 882	6 607	9 808	15 052
Autriche	3 736	3 196	6 802	15 037
Pays-Bas	9 267	5 222	5 299	8 501
Italie	3 568	2 768	4 707	7 713
Slovénie	1 059	1 623	2 050	2 701
Suède	3 596	2 147	1 547	2 035
Croatie	315	767	2 012	1 939
Grèce	5 193	6 684	3 037	1 610
Danemark	927	665	575	889
Chypre	n.d.	151	175	862
Irlande	1 763	976	1 339	698
Espagne	7	788	85	687
Portugal	610	529	334	599
Roumanie	239	167	812	551
Luxembourg	955	412	448	517
Slovaquie	51	200	503	341
Pologne	227	230	417	283
Finlande	589	341	103	248
Bulgarie	81	116	190	175
Malte	1 018	674	312	168
République tchèque	389	91	77	152
Lituanie	22	20	90	70
Estonie	14	8	13	49
Hongrie	200	37	39	39
Lettonie	10	10	14	36

93 Total hors Chypre, les données pour ce pays n'étant pas disponibles pour l'année 2019.

Les États ayant reçu le plus de demandes de transfert en 2022 sont l'Italie, l'Autriche et la Bulgarie (en 2021, il s'agissait de l'Italie, de l'Allemagne et de la Grèce). Ces trois pays représentent environ 45% des demandes de transfert reçues dans toute l'UE.

## Demandes de transfert « Dublin » reçues dans l'UE, 2019-2022 (ordre décroissant 2022)

Source : Eurostat

	2019	2020	2021	2022
UE	133 772 <sup>94</sup>	100 642	120 982	171 350
Italie	34 921	22 088	24 125	32 797
Autriche	5 655	4 630	8 217	24 455
Bulgarie	3 088	1 903	7 810	20 051
Allemagne	23 710	17 249	15 740	14 230
Espagne	7 089	8 381	8 220	13 614
Croatie	1 681	2 304	3 925	10 833
France	10 668	8 078	7 923	10 747
Grèce	13 382	8 954	13 792	8 736
Roumanie	1 327	3 214	9 437	6 180
Pologne	4 023	2 329	3 529	5 939
Pays-Bas	5 693	4 389	3 986	4 190
Suède	5 960	4 818	3 795	3 707
Slovénie	1 710	1 390	2 299	2 850
Belgique	3 170	2 985	2 284	2 787
Lituanie	991	575	444	2 119
Hongrie	1 694	1 804	1 400	1 636
Malte	808	1 051	806	1 089
Danemark	2 338	1 522	1 259	1 017
Portugal	1 936	916	328	952
Chypre	n.d.	114	197	816
République tchèque	831	242	125	600
Lettonie	545	275	329	513
Finlande	1 351	349	120	406
Slovaquie	339	245	344	370
Luxembourg	487	369	339	324
Estonie	169	63	162	317
Irlande	206	405	47	75

Comme chaque année, l'efficacité du règlement « Dublin III » demeure limitée. En 2022, le taux de transferts effectifs, c'est-à-dire le nombre de demandes de transfert qui se réalisent rapporté au nombre total de demandes de transfert n'était que de 8% dans l'ensemble des États membres de l'UE (contre 9% en 2021 et 13% en 2020).

La Grèce est l'État membre ayant réalisé le plus de transferts (avec un taux de 64%), tandis que la Croatie, la République tchèque et l'Irlande ont un taux nul (0%).

Beaucoup de transferts échouent en raison de refus explicites ou implicites des États requis, du fait d'une fuite des demandeurs qui ne souhaitent pas être transférés, en raison du dépassement du délai de responsabilité de l'État concerné, ou suite à l'annulation de la procédure « Dublin » par les tribunaux ou par l'État demandeur lui-même, qui peut à tout moment activer la « clause de souveraineté » contenue dans le règlement « Dublin » et décider de prendre le ou les demandeurs à sa charge.

Ce règlement, particulièrement critiqué – notamment en raison du retardement de l'examen des demandes d'asile qu'il engendre et des moyens mis en place pour éviter les mouvements secondaires, en vain – a été remplacé par le règlement dit « gestion » dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile<sup>95</sup>. Ce dernier ne sera pas mis en oeuvre avant 2026 et ne résoudra probablement pas les problèmes que connaît le régime « Dublin ».

<sup>94</sup> *Idem*

<sup>95</sup> Sur ce Pacte, voir *infra* dans ce rapport.

## Transferts effectifs au titre du règlement Dublin III dans l'UE, 2022 (ordre croissant du taux de transfert)

Source: Eurostat

	Entrants	Sortants	Taux de transfert <sup>96</sup>
UE	14 502	13 264	8%
Grèce	0	1 037	64%
Hongrie	21	23	59%
Lituanie	59	37	53%
Bulgarie	202	80	46%
Estonie	26	22	45%
Malte	61	61	36%
Pologne	408	90	32%
Lettonie	72	11	31%
Suède	662	590	29%
Danemark	130	250	28%
Luxembourg	67	137	26%
Pays-Bas	889	1 285	15%
Slovaquie	28	44	13%
France	1 453	3 311	7%
Autriche	1 574	1 084	7%
Allemagne	3 699	4 158	6%
Belgique	357	831	6%
Chypre	8	23	3%
Roumanie	306	11	2%
Italie	2 763	140	2%
Portugal	80	8	1%
Finlande	139	3	1%
Slovénie	257	23	1%
Espagne	1 061	4	1%
Croatie	165	1	0%
République tchèque	0	0	0%
Irlande	15	0	0%

## Des réinstallations toujours disparates dans l'UE

La réinstallation consiste à accueillir des réfugiés particulièrement vulnérables ayant une protection dans des pays de premier asile où ils ne peuvent trouver une protection durable et effective et des solutions pour une intégration durable<sup>97</sup>.

La réinstallation relève toujours des engagements des États – qui demeurent relativement limités – mais la politique européenne dans ce domaine pourrait être renforcée par le cadre de l'UE pour la réinstallation adopté au sein du Pacte sur la migration et l'asile<sup>98</sup>.

La Suède (4 995 réinstallations effectives), l'Allemagne (4 775) et la France (3 200) sont les principaux pays d'accueil des réinstallés en 2022<sup>99</sup>, avec des chiffres qui s'éloignent cependant parfois des objectifs initiaux<sup>100</sup>. On constate par ailleurs que 16 des 27 États membres de l'UE n'ont réinstallé aucun réfugié en 2022.

Les Syriens sont les plus réinstallés, suivis à distance par les Afghans, les ressortissants de la République démocratique du Congo et les Soudanais. Les principaux pays de premier asile des personnes réinstallées sont la Turquie, le Liban et l'Égypte.

Lors du Forum mondial sur les réfugiés qui s'est tenu en décembre 2023 à Genève<sup>101</sup>, Ylva Johansson, commissaire européenne aux affaires intérieures de l'UE, a annoncé que les États membres de l'UE s'engagent à ouvrir 60 735 places de réinstallation et d'admission humanitaire pour la période 2024-2025 soit environ 30 500 arrivées légales par an<sup>102</sup>. Ces engagements comprennent également l'engagement de l'UE à promouvoir davantage les voies complémentaires, dont des programmes de parrainage, ainsi que la poursuite du financement des mécanismes de transit d'urgence (la Commission a accordé 246 millions d'euros aux États membres pour les personnes admises dans le cadre de la réinstallation au cours des deux dernières années).

<sup>96</sup> Le taux de transfert est ici calculé au regard des demandes : les transferts sortant pour un pays sont ainsi comparés aux demandes de transfert formulées par ce même pays.

<sup>97</sup> Sur la réinstallation à l'échelle internationale, voir *supra* Chapitre 1.

<sup>98</sup> Sur ce Pacte, voir *infra* dans ce rapport.

<sup>99</sup> L'ensemble des données européennes sur la réinstallation n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

<sup>100</sup> Pour une analyse détaillée de la réinstallation en France, voir *infra* Chapitre 3.

<sup>101</sup> Voir *supra* Chapitre 1.

<sup>102</sup> Commission européenne, *Pledges submitted by the Member States for 2024-2025*, décembre 2023.

Pour 2023, 17 États membres seulement avaient promis 29 157 places<sup>103</sup> : les engagements pour les deux années suivantes sont donc du même ordre de grandeur. Pour la période 2024-2025, seuls 14 États se sont engagés, soit trois de moins que l'année antérieure. La Lituanie, Malte, la Slovaquie et la Slovénie, qui l'ont fait pour 2023, ne font pas partie de la liste actuelle. En revanche, la Croatie participe désormais à la réinstallation. Ainsi, un plus petit nombre d'États se partage la même responsabilité, voire une responsabilité plus grande (aucun pays n'ayant augmenté son engagement de façon drastique).

En outre, l'Agence européenne de l'asile continuera d'étendre le dispositif de soutien à la réinstallation à Istanbul et de développer des structures d'appui opérationnel dans d'autres pays partenaires, tout en favorisant le partage d'informations et la diffusion des meilleures pratiques en matière de réinstallation, d'admission humanitaire et de voies complémentaires vers l'UE.



## Nombre de réinstallations dans l'UE, 2021-2023

(ordre décroissant 2022)<sup>104</sup>

Source: Eurostat

	2021	2022	2023
UE	17 220	17 330	13 830
Suède	6 415	4 995	540
Allemagne	5 395	4 775	4 975
France	1 935	3 200	2 825
Pays-Bas	470	1 405	n.d.
Espagne	535	1 110	n.d.
Finlande	890	1 100	1 330
Irlande	470	365	n.d.
Danemark	55	150	150
Roumanie	75	90	155
Belgique	950	80	n.d.
Italie	0	60	1 645
Bulgarie	0	0	n.d.
République tchèque	0	0	n.d.
Estonie	0	0	n.d.
Grèce	0	0	n.d.
Croatie	0	0	n.d.
Chypre	0	0	n.d.
Lettonie	0	0	n.d.
Lituanie	15	0	n.d.
Luxembourg	0	0	0
Hongrie	0	0	0
Malte	0	0	n.d.
Autriche	0	0	0
Pologne	0	0	0
Portugal	15	0	n.d.
Slovénie	0	0	n.d.
Slovaquie	0	0	n.d.

103 Commission européenne, *Pledges submitted by the Member States for 2023*.

104 Au jour de la rédaction, les données 2023 ne sont pas toutes disponibles.

# Accès au territoire européen

Le cadre juridique permettant d'obtenir une protection au titre de l'asile suppose préalablement d'accéder au territoire d'un État membre de l'Union européenne pour se voir appliquer le droit européen en la matière. Or cet accès au territoire européen est marqué par de nombreuses difficultés pour les personnes en quête de protection.

## Des pratiques de refoulement toujours présentes

L'année 2023 a été marquée, comme les années précédentes, par des allégations de refoulement, c'est-à-dire des renvois vers un pays où les personnes risquent d'être persécutées – une pratique interdite, notamment par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et les articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

D'après l'ONG belge 11.11.11<sup>105</sup>, plus de 300 000 refoulements ont été comptés aux frontières extérieures de l'UE, soit 947 par jour, possiblement un nombre record (225 533 ont été recensés en 2022). Les médias spécialisés ont principalement rapporté des refoulements depuis l'Italie, la Croatie, la Grèce et la Bulgarie (vers la Turquie), la Lituanie et la Pologne (vers la Biélorussie).

Des centaines de personnes sont mortes à la suite de refoulements illégaux en 2023. Le 28 juillet 2023, dans une lettre au Premier ministre grec, l'ancienne Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>106</sup> s'est d'ailleurs dite préoccupée par les rapports faisant état de pressions exercées sur les survivants et par les allégations d'irrégularités dans la collecte des preuves et des témoignages, qui pourraient avoir conduit à minimiser l'attention portée à certains acteurs de la tragédie de Pylos qui a provoqué plus de 500 décès en juin 2023, y compris les garde-côtes grecs<sup>107</sup>. De plus, elle a demandé des informations sur les efforts déployés pour garantir que les

dépouilles des migrants décédés soient localisées, respectées, identifiées et enterrées. Depuis, l'enquête, qui est une obligation légale, a fait peu de progrès. Concernant le naufrage de Cutro, qui a fait 94 morts en février 2023, un rapport d'incident de Frontex indique que l'embarcation ne présentait « pas d'intérêt particulier »<sup>108</sup>. L'agence et les autorités italiennes rejettent leur responsabilité.

## Frontex : quelle activité de l'agence après la révélation d'infractions en 2022 ?

En octobre 2022, le média allemand *Der Spiegel* avait publié le rapport de l'Office de lutte antifraude de l'UE (OLAF) identifiant des fautes graves de l'agence des garde-côtes et gardes-frontières de l'UE Frontex<sup>109</sup>, dont, entre autres, une complicité dans des refoulements. Cette enquête avait notamment mené à la démission du directeur général de l'époque, Fabrice Leggeri. Près de deux ans plus tard, qu'en est-il de l'activité de l'agence ?

En juillet 2023, l'officier aux droits fondamentaux de Frontex a publié son rapport annuel<sup>110</sup>, dans lequel il revient sur les allégations de violation des droits fondamentaux. D'après l'officier, dans le cas de la Grèce, il convient de suspendre ou de mettre fin aux activités de l'agence conformément aux dispositions de l'article 46 de son règlement. L'officier a émis trois avis dans ce sens, qui n'ont pas été suivis pour l'instant.

L'officier, prenant en considération de nombreux rapports, conclusions et recommandations d'organisations internationales, a par ailleurs répété que la Libye ne peut pas être considérée comme un port de sécurité pour les migrants et les demandeurs d'asile qui sont secourus en mer. Il a aussi réitéré ses préoccupations liées au partage d'informations sur les bateaux en détresse avec les autorités libyennes. Il regrette

<sup>105</sup> 11.11.11, *Number of illegal pushbacks at Europe's external borders exploded in 2023*, 14 février 2024.

<sup>106</sup> Dunja Mijatović, remplacée par Michael O'Flaherty en avril 2024, ancien directeur de FRA.

<sup>107</sup> Conseil de l'Europe, *Naufrage de Pylos : lettre du Commissaire aux droits de l'homme au Premier ministre grec*, 28 juillet 2023.

<sup>108</sup> E. Vasques, *Naufrage à Cutro : le bateau de migrants ne présentait « pas d'intérêt particulier », selon l'Italie*, Euractiv, 30 janvier 2024.

<sup>109</sup> G. Christides et S. Lüdke, *Why DER SPIEGEL Is Publishing the EU Investigative Report on Pushbacks*, Der Spiegel, 13 octobre 2022.

<sup>110</sup> Frontex, *Frontex Fundamental Rights Officer publishes report for 2022*, 6 juillet 2023.

également l'absence de l'UE et la présence limitée des États membres en Méditerranée centrale, ainsi que les procédures insuffisantes de communication et coordination avec les navires de sauvetage non-gouvernementaux et le nombre croissant de poursuites judiciaires contre ces navires.

Concernant les rapports d'incident graves, le faible niveau de déclarations a été soulevé. Celui-ci peut être attribué à un manque de connaissances, à la pression des pairs ou à la crainte de représailles. La présence limitée de Frontex dans certains endroits peut également avoir pour conséquence cette « sous-déclaration » d'éventuelles violations. Selon l'officier, le personnel de Frontex est souvent affecté par les autorités de l'État hôte à des lieux éloignés de ceux des violations des droits fondamentaux. Le rapport indique par ailleurs que plus de sensibilisation au mécanisme de plainte est nécessaire.

De son côté, le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a déclaré, en novembre 2023, que la manière dont Frontex traite les données personnelles des migrants enfreint son propre mandat ainsi que le droit européen<sup>111</sup>. Le manque de clarté sur le rôle de Frontex lors de la collecte et du traitement de données personnelles, parfois sensibles (telles que les opinions politiques, les croyances religieuses et l'orientation sexuelle), créé un problème de définition de la «base juridique» de son activité sur le terrain. Le CEPD avait déjà exprimé ses inquiétudes sur le *modus operandi* de Frontex, notamment en mai 2023 lorsqu'il a publié les résultats d'une visite au siège de l'agence effectuée en octobre 2022, soulignant la nature non volontaire des entretiens et le manque de protection de l'identité des personnes interrogées. En outre, l'organisme a constaté que Frontex, qui n'est pas un service répressif, partageait directement ses rapports avec des agences répressives de l'UE — l'Agence de l'UE pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'UE pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) — et les autorités des États membres, sans évaluer la nécessité d'un tel partage. Le CEPD pourrait poursuivre Frontex devant la Cour de justice de l'UE (CJUE) si aucune mesure corrective n'est mise en œuvre.

De plus, en février 2024, une enquête du Médiateur européen sur le rôle de Frontex dans les opérations de recherche et de sauvetage a montré que les règles actuelles ne permettent pas à l'agence de remplir pleinement ses obligations en matière de droits fondamentaux et que l'agence est trop dépendante des États membres<sup>112</sup>. L'enquête a montré que Frontex n'a pas de lignes directrices internes sur l'émission de signaux d'urgence, et que les contrôleurs des droits fondamentaux de Frontex ne sont pas suffisamment impliqués dans la prise de décisions en cas d'urgence maritime.

Malgré ces alertes, la Commissaire européenne aux Affaires intérieures, Ylva Johansson, a déclaré en mars 2024 qu'il n'est pas nécessaire de réformer l'agence : «*Nous avons besoin d'une meilleure formation pour son corps permanent [...] et d'un personnel plus spécialisé; nous avons besoin que les États membres soient plus rapides dans les déploiements, mais je ne crois pas que nous ayons un problème avec les droits fondamentaux*»<sup>113</sup>. Frontex renforce donc aujourd'hui, sans garde-fou supplémentaire, son soutien à l'Italie, qui continue d'assigner des ports de débarquement lointains aux ONG de sauvetage, notamment dans le cadre du « Plan Lampedusa »<sup>114</sup>.



111 E.Vasques, Frontex : le Contrôleur européen de la protection des données tire la sonnette d'alarme sur le traitement des données des migrants, Euractiv, 7 novembre 2023.

112 Médiateur européen, *La Médiatrice appelle à modifier les règles de l'UE en matière de recherche et de sauvetage et à mener une enquête publique sur les décès en Méditerranée*, 28 février 2024.

113 F.Heller et L. Leal, *La commissaire européenne aux Affaires intérieures rejette la nécessité de réformer Frontex*, Euractiv, 12 mars 2024.

114 Commission européenne, *Un plan en 10 points pour Lampedusa*, 18 septembre 2023.

## Une répression croissante des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés

En février 2024, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, dans le rapport sur la répression des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en Europe<sup>115</sup>, appelé les États membres du Conseil de l'Europe à « *créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, permettant aux individus, groupes et associations de mener librement des activités* ». Elle s'inquiète que les défenseurs des droits de l'homme soient, dans de nombreux États, confrontés à des défis importants. Une tendance particulièrement inquiétante à cet égard est le harcèlement croissant, l'intimidation et la criminalisation des personnes et des groupes qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. Elle regrette que les ONG engagées dans la recherche et le sauvetage en mer continuent d'être accusées d'être un « facteur d'attraction » ou d'encourager les arrivées, malgré plusieurs études n'ayant trouvé aucune preuve factuelle d'un tel effet. Elle rappelle que le Protocole de Palerme, qui énonce l'obligation des États de criminaliser le trafic d'être humain en tant que crime transnational, ne concerne que les activités liées à l'entrée irrégulière lorsqu'elles visent à obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou matériel<sup>116</sup>. Même si les procédures pénales pour trafic ou facilitation de la migration irrégulière conduisent rarement à des condamnations, leur effet pratique est souvent de saper l'énergie, le temps, les ressources financières et la volonté des défenseurs des droits, et de les forcer à consacrer des efforts importants à leurs affaires, les empêchant ainsi de poursuivre pleinement leur travail en faveur des droits de l'homme. De cette façon, ces procédures pénales sont devenues l'une des formes les plus flagrantes et visibles de pression exercée sur les personnes et organisations qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en Europe.

## Externalisation : des accords internationaux qui empêchent l'accès au droit d'asile en Europe

En novembre 2023, l'Italie a signé un accord avec l'Albanie (pays candidat à l'UE)<sup>117</sup>, d'un montant de 34 millions d'euros, en vertu duquel les demandeurs d'asile secourus en Méditerranée par des navires italiens seront envoyés en Albanie pour y être pris en charge durant l'étude de leur demande, avant d'être éventuellement rapatrié en Italie. Cet accord ne concerne pas les mineurs, les femmes enceintes et autres personnes vulnérables. Il ne concerne pas non plus les personnes déjà présentes sur le sol italien.

À l'arrivée dans les centres, qui devraient disposer de structures médicales, des fonctionnaires italiens s'occuperaient des procédures de débarquement, d'identification et de contrôle. Il ne s'agirait donc pas, selon le gouvernement italien, d'une véritable externalisation de l'asile. Environ 3000 personnes pourraient y être retenues. Après validation par la cour constitutionnelle albanaise et le Sénat italien, des demandes devraient commencer à y être traitées à la fin du printemps 2024.

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, dans son rapport d'activité 2023<sup>118</sup>, en référence à cet accord, a alerté sur le fait que cette tendance générale à externaliser les responsabilités en matière d'asile augmente les risques de violations des droits humains et peut saper le système européen et mondial de protection internationale. Elle a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à concentrer leurs efforts sur l'amélioration de leurs systèmes nationaux d'asile et d'accueil et à donner la priorité à la création de voies sûres et légales pour obtenir une protection en Europe.

Cet accord n'est en effet pas sans rappeler l'accord du Royaume-Uni avec le Rwanda, qui vise à envoyer au Rwanda les personnes arrivées irrégulièrement par bateau au Royaume-Uni, dans le but que les demandes d'asile soient examinées par le Rwanda. Malgré une mesure provisoire de la Cour européenne des droits de l'homme empêchant le départ d'un vol, un rejet de la part de la juridiction suprême britannique pour « risque réel

<sup>115</sup> Conseil de l'Europe, *Protecting the Defenders Ending repression of human rights defenders assisting refugees, asylum seekers and migrants in Europe*, Février 2024.

<sup>116</sup> Sur les politiques européennes de lutte contre la traite des êtres humains, voir *infra* dans ce chapitre.

<sup>117</sup> A.Taylor et F.Pascale, *Accord migratoire Italie-Albanie : l'UE se montre prudente*, Euractiv, 8 novembre 2023. A.Taylor, *Accord migratoire Albanie-Italie : début des opérations en mai*, Euractiv, 26 mars 2024.

<sup>118</sup> Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Rapport annuel d'activité 2023*, 22 janvier 2024.

de refoulement par le Rwanda »<sup>119</sup> et des études démontrant le coût exorbitant de cette politique d'externalisation, ledit accord a fait l'objet de modifications et a été approuvé par le Parlement britannique<sup>120</sup>, qui espère que ce dernier aura un effet dissuasif. Michael O'Flaherty, le nouveau Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, estime cependant que le gouvernement britannique devrait revenir sur la violation effective de l'indépendance de la justice contenue dans la loi « *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* » permettant les transferts<sup>121</sup>.

Filippo Grandi, Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, et Volker Türk, Haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, se joignent à cet appel, en expliquant que la loi limitera considérablement la capacité des demandeurs d'asile à contester des décisions de renvoi, les juges devant désigner le Rwanda comme un pays « sûr », indépendamment de toute preuve contraire. Cette situation est d'autant plus préoccupante et juridiquement absurde que la législation autorise expressément le gouvernement à ne pas tenir compte des mesures provisoires de protection de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>122</sup>.

D'autres États se penchent également sur l'externalisation. C'est le cas de l'Autriche<sup>123</sup>, de l'Allemagne<sup>124</sup>, du Danemark<sup>125</sup>, et de la République tchèque<sup>126</sup>.

A l'échelle de l'Union européenne, il est à noter que l'application du concept de « pays tiers sûr » prévue dans le droit européen, permettant aux États membres de l'UE de renvoyer un demandeur d'asile vers un pays respectant les droits fondamentaux avec lequel il a un lien, peut mener en pratique à une forme d'externalisation. L'UE travaille par ailleurs depuis plusieurs années déjà, avec des pays partenaires d'origine ou de transit, dans le but de réduire les arrivées irrégulières – questionnant d'ailleurs le respect du droit d'asile, qui autorise

une entrée irrégulière pour demander une protection.

L'UE coopère par exemple avec la Libye. Frontex donne les coordonnées de bateaux aux garde-côtes libyens et l'UE leur livre des patrouilleurs, en dépit des tirs répétés filmés lors d'opérations de recherche et de sauvetage<sup>127</sup>. Un autre accord notable est celui conclu avec la Turquie en 2016, qui est au point mort depuis la pandémie de Covid-19<sup>128</sup>.

En juillet 2023, l'UE a conclu un accord avec la Tunisie, dont l'impact sur l'accès au territoire européen pour les personnes en quête de protection demeure incertain<sup>129</sup>. Ce dernier vise à lutter contre la migration irrégulière, à développer des voies légales pour la migration (notamment dans des secteurs économiques avec des besoins de mains d'œuvre) et à lutter contre les réseaux criminels de passeurs de migrants et de trafiquants d'êtres humains. L'UE s'efforcera de fournir un appui financier, notamment pour des acquisitions et des formations, et un soutien technique à la gestion des frontières tunisiennes. Les deux parties conviennent aussi de soutenir davantage le retour et la réadmission depuis l'UE des nationaux tunisiens en situation irrégulière, et le retour des migrants irréguliers en Tunisie vers leurs pays d'origine. De plus, l'UE s'est engagée à faciliter l'octroi de visas pour les citoyens tunisiens.

Pour *Human Rights Watch*, l'UE oublie que parmi les abus documentés en Tunisie figurent des passages à tabac, certains cas de torture, des arrestations et détentions arbitraires, des expulsions collectives, des actions dangereuses en mer, ainsi que des vols d'argent et d'effets personnels de migrants<sup>130</sup>. Le HCR et l'OIM sont également vivement préoccupés par la sécurité des migrants en Tunisie<sup>131</sup>.

En mars 2024, l'UE a conclu un accord avec l'Égypte. En plus des 87 millions d'euros et des nouveaux équipements pour la gestion des frontières dans le cadre d'un projet mis en œuvre par l'OIM et l'opérateur de coopération technique

119 L'externalisation n'est pas interdite en droit international, mais des conditions bien précises doivent exister, dont la protection contre le refoulement. POLITICO, *UK's Rishi Sunak doubles down after Supreme Court blow to Rwanda deportation plan*, 15 novembre 2023.

120 UK Parliament, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*.

121 Conseil de l'Europe, *La loi britannique sur le Rwanda suscite de vives inquiétudes en matière de droits humains*, 23 avril 2024.

122 HCR, *UK-Rwanda asylum law: UN leaders warn of harmful consequences*, 23 avril 2024.

123 O. Noyan, Externalisation des demandes d'asile : l'Autriche veut s'inspirer du Royaume-Uni, Euractiv, 2 novembre 2023.

124 N. Alipour, *Externalisation des demandes d'asile : l'Allemagne maintient son cap malgré le revers de l'accord Royaume-Uni-Rwanda*, Euractiv, 16 novembre 2024

125 Euractiv, *Le Conseil de l'Europe épingle la politique migratoire du Danemark*, 16 novembre 2023.

126 Aneta Zachová, Ondřej Plevák, Sarah N'tsia et Simone Cantarini, *Migration : les États membres s'efforcent de transférer les procédures d'immigration à des États non-membres de l'UE*, Euractiv, 6 mai 2024.

127 EUObserver, *EU to deliver two new patrol boats to Libya despite shootings*, 10 juillet 2023.

128 Voir l'édition 2023 de notre *Etat des lieux de l'asile en France et en Europe*, p.50

129 Commission européenne, *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*, 16 juillet 2023.

130 Human Rights Watch, *Tunisie : Pas un lieu sûr pour les migrants et réfugiés africains noirs*, 19 juillet 2023.

131 HCR, *Le HCR et l'OIM plaident pour une résolution urgente de la crise des réfugiés et des migrants bloqués à la frontière entre la Tunisie et la Libye*, 27 juillet 2023.

du ministère de l'Intérieur français Civipol<sup>132</sup>, l'UE apportera 7,4 milliards d'euros jusqu'en 2027 pour aider à gérer les flux de migrants et stimuler l'économie (200 millions devraient être dédiés à la gestion migratoire)<sup>133</sup>. *Human Rights Watch* s'est de nouveau montré préoccupé, l'organisation ayant documenté des arrestations arbitraires et des mauvais traitements de migrants, ainsi que des refoulements vers l'Erythrée. Pour l'organisation, l'UE s'expose au risque de complicité dans ces abus, contredit ses valeurs fondatrices et enhardit les discours de l'extrême droite à travers l'Europe<sup>134</sup>.

En mars 2024, l'UE a également initié un partenariat avec la Mauritanie<sup>135</sup>, et vise désormais à en établir avec le Maroc, le Bangladesh et le Pakistan<sup>136</sup>.



### Team Europe<sup>137</sup>

Les derniers accords de l'UE avec des pays tiers ont été signés via une « *Team Europe* », ou « équipe Europe », autrement dit, avec un représentant de la Commission européenne et quelques chefs d'États. Le mémoire d'entente avec la Tunisie, par exemple, a été signé par une délégation composée de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, de la première ministre italienne, Giorgia Meloni, et de son homologue néerlandais, Mark Rutte.

Le service juridique du Parlement européen souligne que cette « *Team Europe* » n'a pas de statut légal (elle n'apparaît pas dans les traités de l'UE) et regrette la mise à l'écart du Parlement. Bien que les traités ne prévoient pas de règles spécifiques pour la conclusion d'accords non contraignants, la CJUE a décidé que la Commission doit tout de même obtenir l'approbation du Conseil avant de signer un accord non contraignant avec un pays tiers au nom de l'UE<sup>138</sup>. Pour le service juridique du Parlement, il n'est pas certain que l'approbation préalable du Conseil ait été demandée.

Par ailleurs, le service juridique estime que, même lorsque les accords ne sont pas contraignants en vertu du droit international, « *le droit à la participation du Parlement européen, dans le cadre des « principes démocratiques » fondamentaux de l'UE (...) s'applique généralement à l'ensemble du domaine des relations extérieures* ».

<sup>132</sup> E.Vasques, *L'UE va octroyer 87 millions d'euros à l'Egypte pour la gestion des migrations en 2024*, Euractiv, 15 janvier 2024.

<sup>133</sup> Euractiv, *EU agrees to controversial €7.4bn migration deal with Egypt*, 18 mars 2024.

<sup>134</sup> Human Rights Watch, *L'accord entre l'UE et l'Egypte récompense l'autoritarisme et trahit les « valeurs européennes »*, 15 mars 2024.

<sup>135</sup> Voir *infra* dans ce chapitre à propos de la situation en Espagne.

Commission européenne, *The European Commission launches new migration partnership with Mauritania*, 7 mars 2024.

<sup>136</sup> Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Striking a balance on migration: an approach that is both fair and firm*, 12 mars 2024.

<sup>137</sup> Statewatch, *Parliamentary lawyers: democratic oversight needed for EU-Tunisia migration agreement*, 15 mars 2024.

<sup>138</sup> CJUE (Grande chambre), 24 juin 2014, affaire C-658/11.

## Finlande : quel accès au droit d'asile à la frontière avec la Russie ?

par Pargol Miraftabi<sup>139</sup>, juriste, *Finnish Refugee Advice Centre*<sup>140</sup>

En novembre 2023, le gouvernement finlandais a pris la décision sans précédent de fermer quatre points de passage frontaliers à la frontière finno-russe. Cette décision a été prise en raison d'allégations selon lesquelles le gouvernement russe poussait les migrants à la frontière finlandaise. Bien que la décision ait été soudaine, elle n'était pas inattendue. Elle suit les politiques frontalières du gouvernement finlandais précédent et actuel, ainsi que la tendance plus large en Europe de construire des clôtures et de fermer les frontières<sup>141</sup>.

Le gouvernement précédent, dirigé par Sanna Marin, a modifié la loi sur les gardes-frontières, ce qui a permis au gouvernement de Petteri Orpo de fermer la frontière orientale. Les modifications sont entrées en vigueur en juillet 2022, rendant la construction de barrières frontaliers également possible<sup>142</sup>. Le gouvernement a commencé à construire une clôture le long de certaines parties de la frontière orientale peu de temps après. Le gouvernement de Petteri Orpo a pris ses fonctions en juin 2023 et le 16 novembre 2023, il a annoncé que les premiers points de passage frontaliers seraient fermés entre le 18 novembre 2023 et le 18 février 2024<sup>143</sup>. Puis, tous les points de passage frontaliers ont été progressivement fermés à la mi-décembre<sup>144</sup>. Le gouvernement a renouvelé la décision pour une période définie jusqu'au 4 avril 2024, date à laquelle il a annoncé que la frontière resterait finalement fermée jusqu'à nouvel ordre<sup>145</sup>.

La décision de fermer tous les points de passage frontaliers a été vivement critiquée par des entités de défense des droits de l'homme telles que l'Ombudsman et la section finlandaise d'*Amnesty International* préoccupées par la violation du droit

d'asile et du principe de non-refoulement. L'Ombudsman a déclaré que le droit de demander l'asile n'est pas garanti lorsque tous les points de passage frontaliers à la frontière orientale sont fermés. La fermeture a également reçu l'objection internationale du HCR<sup>146</sup>, ainsi que du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>147</sup>. En dépit de ces préoccupations et des appels à ouvrir au moins certains points de passage frontaliers, le gouvernement a présenté un projet de loi sur des mesures temporaires de lutte contre la migration instrumentalisée, qui « légaliserait les refoulements ». Dans le projet, il est explicitement indiqué que la proposition viole le principe de non-refoulement. Nombreux sont ceux qui se sont opposés au projet, affirmant qu'il signifierait une dérogation au principe de l'État de droit pour lequel la Finlande est connue. Cependant, selon les médias, le gouvernement continue de réclamer l'adoption de la loi. En outre, le gouvernement a soumis au Parlement une proposition visant à introduire une nouvelle procédure aux frontières, mécanisme utilisable dans toutes les situations migratoires ; alors que le gouvernement lui-même a déclaré que la procédure frontalière fournira des outils supplémentaires pour gérer la « migration instrumentalisée », mais elle ne résoudra pas la « migration instrumentalisée » à la frontière orientale de la Finlande.<sup>148</sup>

Alors pourquoi tout cela se produit-il ? La fermeture initiale de la frontière était due à l'affirmation des autorités finlandaises selon laquelle la Russie facilitait le déplacement des demandeurs d'asile vers la frontière. Ce récit est actuellement utilisé pour justifier toutes les restrictions sur les politiques liées à la migration et les amendements juridiques, allant de la réduction de l'allocation d'accueil au resserrement des exigences pour l'obtention de la citoyenneté finlandaise. Pour justifier la fermeture, le gouvernement a systématiquement utilisé des termes vagues comme « phénomène », « instrumentalisation » et « sécurité nationale » : une question est ainsi injustement déplacée autour des enjeux de sécurité, justifiant ainsi des

139 Contribution traduite par Forum réfugiés.

140 ONG membre du *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), alliance de 125 ONG dans 40 pays européens dont Forum réfugiés est membre.

141 Parlement européen, *Walls and fences at EU borders*, octobre 2022.

142 Ministère de l'Intérieur finlandais, *Amendments to the Border Guard Act help prepare for hybrid influence activities that exploit migration*, 9 juin 2022.

143 Gouvernement finlandais, *Government decides to close the border in Southeast Finland*, 16 novembre 2023.

144 Gouvernement finlandais, *Finland to close more border crossing points*, 22 novembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland's entire eastern border to be closed*, 28 novembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland to continue restrictions at eastern border to manage the situation – Government prepared to take further measures*, 12 décembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland's entire eastern border closed again*, 14 décembre 2023.

Ministère de l'Intérieur finlandais, *Finland's eastern border to remain closed*, 11 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur finlandais, *Finland's eastern border to remain closed*, 8 février 2024.

145 Gouvernement finlandais, *Finland's eastern border to remain closed until further notice*, 4 avril 2024.

146 HCR, *UNHCR urges Finland to protect the right to seek asylum*, 30 novembre 2023.

147 Conseil de l'Europe, *Finland: Concern over right to seek asylum and need for human rights safeguards after full closure of Eastern land border*, 11 décembre 2023.

148 Gouvernement finlandais, *Proposal for introducing new border procedure submitted to Parliament*, 18 avril 2024.

actions exceptionnelles pour faire face à la menace - sans place pour un débat approprié. Malgré les vives objections des organisations de défense des droits de la personne, les mesures du gouvernement relatives à la frontière sont soutenues par le public en raison de la rhétorique réussie du gouvernement<sup>149</sup>.

Ce qui s'est réellement passé à l'automne 2023, c'est que la Russie a changé sa pratique d'exiger des documents de voyage et des visas pour que les personnes quittent la Russie et puissent demander l'asile à la frontière russe-finlandaise. Selon les statistiques officielles, entre le 31 juillet et le 16 novembre 2023, 267 ressortissants de pays tiers ont demandé l'asile à la frontière sud-est, ce qui a conduit à la fermeture initiale. Au cours des semaines suivantes, ce nombre a augmenté de centaines. Plus de 1 300 personnes ont demandé l'asile à la frontière finlandaise entre le 31 juillet 2023 et le 28 mars 2024, ce qui est relativement faible. La plupart des demandeurs d'asile sont originaires de Syrie, du Yémen, de Somalie et d'Irak, et beaucoup d'entre eux devraient bénéficier d'une protection uniquement en raison de leur nationalité. Malgré cela, le gouvernement continue d'utiliser un langage déshumanisant lorsqu'il fait référence aux personnes en déplacement, les présentant comme des menaces pour la sécurité plutôt que de se concentrer sur leurs besoins de protection et de parler d'eux comme des humains. Cette rhétorique a pour effet d'augmenter les discours de haine et les crimes haineux envers les personnes racialisées, et d'exacerber le racisme déjà répandu dans la société finlandaise<sup>150</sup>.

Il est bien connu que la fermeture des points de passage frontaliers officiels peut amener les personnes à emprunter des routes plus dangereuses et à traverser la frontière à partir de ce qu'on appelle la « frontière verte ». Depuis novembre 2023, 36 personnes ont traversé la frontière irrégulièrement, et nous craignons que ce nombre augmente avec l'amélioration du temps vers l'été. Nous savons que la fermeture des frontières cause de la violence et, dans les cas les plus graves, des refoulements. C'est une crainte bien fondée en Finlande, car le gouvernement tente, entre autres, de « légaliser les refoulements ». Il existe également des préoccupations au sujet de l'aide juridique et du processus d'asile, car bon nombre des cas de ces demandeurs ont été traités dans le cadre de

procédures accélérées, où les garanties sont moins élevées. Il n'est pas évident de savoir si les personnes sont conscientes de leurs droits et comment leurs droits sont protégés.

Malgré le risque évident de violations des droits de la personne causées par les mesures, le gouvernement semble inébranlable. Même si ce dernier prétend que ces mesures sont la seule solution, il n'a pas réussi à justifier leur nécessité. Diverses organisations de défense des droits de l'homme, dont le *Finnish Refugee Advice Centre* (Centre finlandais de conseil aux réfugiés), ont demandé instamment une solution claire à ce problème. Elles plaident pour que les points de passage frontaliers restent ouverts, que les demandeurs d'asile puissent demander l'asile, ce qui est leur droit, et que les demandeurs d'asile de la frontière orientale soient traités comme tout autre demandeur d'asile<sup>151</sup>.

## En Espagne, des arrivées irrégulières par la mer et par les airs

L'Espagne est au troisième rang des pays de l'UE recevant le plus de demandes d'asile, dont plus des trois-quarts proviennent de ressortissants latino-américains<sup>152</sup>. Cependant, l'Espagne connaît des arrivées très diverses.

L'année 2023 a été marquée par une augmentation des arrivées aux Canaries, les îles espagnoles de l'océan Atlantique au large des côtes du Maroc, avec 40 403 passages repérés (+161% par rapport à 2022). Sur le seul mois de janvier 2024, par exemple, plus de 6 000 personnes ont débarqué aux Canaries dans des embarcations précaires. 83% de celles-ci sont partis de Mauritanie, se trouvant en dessous du Maroc et du Sahara occidental<sup>153</sup>. Ces exilés sont principalement originaires du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Maroc. Le pays a également observé une hausse significative des arrivées de mineurs par cette route.

La Commission espagnole d'aide au réfugié (CEAR) relativise l'ampleur de ces arrivées<sup>154</sup>. L'ONG attribue ces arrivées au manque de voies légales, à la météo clémente entre fin août et fin octobre 2023, et à la croissante instabilité au Sahel,

<sup>149</sup> Gouvernement finlandais, *Citizens' Pulse: Finland's measures at the eastern border receive strong support; over half of respondents say they would restrict the right to apply for asylum*, 15 décembre 2023.

<sup>150</sup> FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, 25 octobre 2023.

<sup>151</sup> Pakolaisnevonta, *Lausuntojyvä hallituksen estysluomuksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välileellistetyin maahanlulon torjumiseksi* (VN5349/2024), 25 mars 2024.

<sup>152</sup> Sur les statistiques de l'asile en Espagne, voir *supra* dans ce chapitre.

<sup>153</sup> El País, *Bruselas dará unos 200 millones de euros a Mauritania para frenar la salida de capuzos*, 4 février 2024.

<sup>154</sup> CEAR, *¿Por qué aumentan las llegadas de personas migrantes a Canarias?*, 2 novembre 2023.

au Gabon, au Niger et au Sénégal. De plus, l'organisation recommande notamment des transferts rapides, transparents et systématisés des Canaries vers la péninsule, en particulier pour les personnes en situation de vulnérabilité, afin d'éviter de transformer les îles en grands camps de rétention. Par ailleurs, elle plaide pour l'ouverture de voies légales, le projet *Missing Migrants*<sup>155</sup> ayant enregistré le décès d'une personne sur soixante lors de cette traversée.

En réaction à ces arrivées, en mars 2024, la Commission européenne a signé un partenariat de 210 millions d'euros avec la Mauritanie<sup>156</sup>. Ce financement vise à soutenir la gestion des migrations, y compris la lutte contre le trafic de migrants, ainsi que la promotion de la sécurité et de la stabilité, l'aide humanitaire aux réfugiés et le soutien aux communautés d'accueil. Il soutiendra également des investissements, des infrastructures et la création d'emplois, principalement dans le domaine de l'énergie. Le partenariat prévoit par ailleurs de renforcer la coopération en matière d'opérations de recherche et de sauvetage et de renforcer les capacités des autorités de gestion des frontières, ainsi que la coopération avec Frontex, notamment par la formation et l'équipement. La promotion des voies légales ne sera faite qu'en encourageant la mobilité d'étudiants, de chercheurs et d'entrepreneurs.

En plus de ces arrivées par bateau et des arrivées aériennes d'Amérique latine, l'Espagne connaît aussi des arrivées aériennes d'Afrique. Beaucoup d'exilés demandent l'asile en Espagne lors d'une escale sur le territoire. Fin 2023 et début 2024, près de 600 personnes attendaient à l'aéroport de Madrid - Barajas le traitement de leur demande d'asile. Dans ce lieu, l'organisation CEAR souligne que « *la surpopulation et les conditions insalubres ont atteint des points critiques, provoquant des infestations de punaises de lit, une accumulation d'ordures et une pénurie de serviettes pour l'hygiène personnelle* »<sup>157</sup>. La situation a d'ailleurs poussé la Croix-Rouge à stopper ses activités dans le terminal. De nouvelles salles d'accueil ont dû ouvrir.

Pour freiner ces arrivées, le pays a rendu obligatoire un visa de transit aéroportuaire pour les ressortissants sénégalais, comme pour les ressortissants kényans. Sans ce visa, ils ne pourront monter dans un avion faisant escale sur le territoire espagnol

et demander l'asile lors de cette escale, réduisant ainsi leurs possibilités d'exercer leur droit.

## Hongrie : la justice européenne condamne à nouveau les violations persistantes du droit d'asile

La Hongrie, qui prendra la présidence tournante du Conseil de l'UE à partir de juillet 2024, continue de violer le droit d'asile malgré les condamnations, les résolutions en sa défaveur et les appels à agir. Cette situation inquiète la sphère européenne.

D'après les informations de l'ONG *Hungarian Helsinki Committee*, sur la base de données européennes AIDA<sup>158</sup>, depuis 2015, la Hongrie possède un mur (deux barrières avec des patrouilles entre les deux) à sa frontière avec la Serbie. Ce dispositif a progressivement été renforcé, par des détecteurs de mouvements et des barbelés. En plus de la barrière physique, la Hongrie pénalise le passage du mur, même en cas de demande d'asile, ce qui va à l'encontre de l'article 31 de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés.

De plus, depuis 2016, la police est autorisée à renvoyer automatiquement les demandeurs d'asile appréhendés à moins de 8 km de la frontière serbo-hongroise ou croato-hongroise vers la Serbie, bien que la majorité desdits demandeurs soit originaire de zones de conflit ou de violence comme la Syrie, l'Irak ou l'Afghanistan. De surcroît, l'état d'urgence peut être déclenché en raison d'une migration de masse : en conséquence, toutes les personnes appréhendées en séjour irrégulier, sur tout le territoire, peuvent être renvoyées en Serbie, même si ces dernières ne sont jamais passées par ce pays.

En 2020, la CJUE, dans l'affaire C-808/18, a indiqué que cette pratique ne respecte pas les garanties procédurales de la législation européenne et constitue une infraction au droit de l'UE. Depuis, aucun amendement n'a été adopté et la pratique se maintient, ce qui a conduit la Commission européenne à renvoyer la Hongrie devant la CJUE pour non respect de son arrêt, en novembre 2021.

155 Missing migrants, *Migration within Africa*, Base de données

156 Commission européenne, *The European Commission launches new migration partnership with Mauritania*, 7 mars 2024.

157 InfoMigrants, *Espagne : plus de 600 demandeurs d'asile s'entassent dans un terminal de l'aéroport de Madrid*, 30 janvier 2024.

158 ECRI, AIDA, *Access to the territory and pushbacks, Hungary*, 19 avril 2023..

Par ailleurs, depuis fin 2020, un étranger en besoin de protection internationale doit soumettre une « déclaration d'intention aux fins de dépôt d'une demande d'asile » à l'ambassade de Hongrie à Belgrade (Serbie) ou à Kiev (Ukraine). La CJUE, en juin 2023, a indiqué que ce système des ambassades est contraire au droit de l'UE. Selon les juges, il s'agit d'une interférence disproportionnée au droit de demander l'asile<sup>159</sup>. En outre, le droit de l'UE ne permet pas à des personnes déjà présentes sur le territoire de l'Union d'en sortir dans le but d'enregistrer une demande de protection. La lutte contre le Covid-19 a été allégué comme justification, mais les organisations locales n'observent pas de changements depuis la fin de la pandémie.

Ainsi il est quasiment impossible de demander l'asile en Hongrie, ce qui se reflète dans les données Eurostat. En 2023, il n'y a eu que 30 demandes d'asile de primo demandeurs, alors que les 27 États membres de l'UE en ont reçu 1 049 020.

De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme a également, et plusieurs fois, condamné le pays. En janvier 2024, par exemple, la Cour a reconnu que la Hongrie a violé les droits d'un demandeur d'asile kurde irakien âgé de 16 ans après que la police l'ait repoussé dans la nature en Serbie<sup>160</sup>. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe, en charge du contrôle de l'exécution des arrêts, demande instamment aux autorités de réformer le régime de l'asile afin de permettre un accès effectif aux moyens d'entrée légale, les exhorte à mettre fin à la pratique consistant à refouler des demandeurs d'asile en Serbie sans procéder à leur identification ou à l'examen de leur situation individuelle, et réitère son appel à l'introduction d'un recours effectif par une instance impartiale contre une procédure d'expulsion.

En ce qui concerne le processus législatif de l'UE (à la majorité qualifiée au Conseil), l'État s'est fortement opposé aux relocalisations obligatoires dans le cadre du mécanisme de solidarité du Pacte sur l'asile et la migration (qui ne seront finalement pas obligatoires<sup>161</sup>). En 2017, la Commission européenne avait d'ailleurs dû renvoyer la Hongrie, avec la République tchèque et la Pologne devant la CJUE pour non-respect de la décision extraordinaire du Conseil relative à la

relocalisation de demandeurs d'Italie et de Grèce après les fortes arrivées de 2015.

Dans une résolution d'octobre 2023, le groupe de travail de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur le contrôle de Frontex du Parlement européen demande une suspension immédiate du soutien aux opérations de retour en provenance de Hongrie<sup>162</sup>. Dans une autre résolution du 18 janvier 2024, les eurodéputés ont exprimé une vive inquiétude face à la poursuite de l'érosion de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux en Hongrie, regrettant que le Conseil n'ait pas appliqué la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'UE permettant de prendre des mesures en cas de violation des valeurs de l'UE (à la suite de l'activation du mécanisme par le Parlement en 2018). Le Parlement regrette également la décision de la Commission de débloquer jusqu'à 10,2 milliards d'euros de fonds précédemment gelés (la Hongrie peut désormais recevoir des allocations de l'instrument de gestion des frontières et des visas, du fonds pour la sécurité intérieure et du fonds pour l'asile, la migration et l'intégration)<sup>163</sup>.

## Des rétablissements temporaires des contrôles aux frontières intérieures susceptibles d'entraver l'accès au droit d'asile

Les personnes en quête de protection internationale peuvent être amenées à circuler au sein de l'Union européenne, pour différentes raisons. Le franchissement d'une frontière intérieure au sein de l'espace Schengen (entre deux pays de cet espace) ne devrait théoriquement pas mener à un renvoi vers le pays européen de provenance : les autorités du pays de destination doivent en effet prendre en compte la demande d'asile d'une personne exprimée lors du franchissement de la frontière intérieure selon les modalités prévues dans le droit européen.

L'application du règlement Dublin ne permet pas un renvoi sommaire sans enregistrement d'une demande d'asile. En pratique cependant, les services de police en charge du contrôle

<sup>159</sup> CJUE (4ème chambre), 22 juin 2023, Commission contre Hongrie, affaire C-823/21.

<sup>160</sup> CEDH, 18 janvier 2024, K.P contre Hongrie, n° 82479/17.

<sup>161</sup> Voir plus bas.

<sup>162</sup> Parlement européen, *Frontex : les députés veulent une agence efficace qui respecte les droits fondamentaux*, 26 octobre 2023.

<sup>163</sup> Parlement européen, *Le gouvernement hongrois menace les valeurs, les institutions et les fonds de l'UE, selon les députés*, 18 janvier 2024.

des frontières internes ont parfois pour consigne de stopper toutes les arrivées de personnes ne disposant pas d'un droit d'entrée dans le pays de destination, sans prise en compte des demandes d'asile<sup>164</sup>.

Alors que ces contrôles aux frontières internes constituent normalement une exception dans le cadre de Schengen, de

plus en plus de pays européens ont notifié à la Commission européenne leur décision de rétablir des contrôles systématiques à leurs frontières internes pour des motifs divers. Au mois de mai 2024, sept pays de l'UE étaient concernés par cette situation<sup>165</sup>.

## Rétablissement temporaire des contrôles aux frontières internes dans l'UE, mai 2024

Source : Commission européenne

Pays	Durée	Motifs/Champ d'application	Champs d'application
Allemagne	12/05/2024 - 11/11/2024	Augmentation de la migration irrégulière et du trafic de migrants liée à l'évolution de la situation et des conditions de vie dans les pays d'origine des migrants, ainsi qu'à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation en matière de sécurité exacerbée par les groupes terroristes, en particulier au Moyen-Orient, qui pèsent sur le système d'accueil des demandeurs d'asile	Frontière terrestre avec l'Autriche.
Autriche	12/05/2024 - 11/11/2024	Nouvelle situation de menace liée à la situation extrêmement instable en matière de migration et de sécurité dans l'Union, pression sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, forte pression migratoire à la frontière extérieure de l'Union vers la Turquie et les Balkans occidentaux, menace de trafic d'armes et de réseaux criminels en raison de la guerre en Ukraine, trafic d'êtres humains, implications en matière de sécurité à la suite de l'attaque du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, attaque terroriste à Bruxelles le 17 octobre et nombreux avertissements et menaces terroristes dans les États membres de l'Union, montée de l'antisémitisme en Europe, risque d'infiltration de criminels et de terroristes dans les flux migratoires.	Frontières avec la Slovénie et la Hongrie.
Danemark	12/05/2024 - 11/11/2024	Menace terroriste liée au conflit entre Israël et les groupes militants à Gaza et aux profanations du Coran en 2023, qui a suscité un regain d'intérêt pour le Danemark en tant que cible prioritaire parmi les groupes islamistes militants ; menace d'espionnage de la part des services de renseignement russes.	Peut s'étendre à toutes les frontières intérieures, en mettant l'accent sur la frontière terrestre germano-danoise et les ports danois reliés par ferry à l'Allemagne
France	01/05/2024 - 31/10/2024	Jeux olympiques et paralympiques organisés en France au cours de l'été 2024, qui augmentent considérablement le risque pour la sécurité nationale, intensification de la menace terroriste, attaque de Moscou du 22 mars 2024 revendiquée par l'État islamique, pression migratoire constante aux frontières extérieures de Schengen, augmentation significative des franchissements irréguliers, en particulier en provenance de Turquie et d'Afrique du Nord, la pression sur le système d'accueil.	Toutes les frontières intérieures
Italie	19/01/2024 - 18/06/2024	Menace accrue de violence au sein de l'UE à la suite de l'attaque contre Israël, risque d'une éventuelle infiltration terroriste dans les flux migratoires irréguliers en provenance de la route des Balkans.	Frontière terrestre avec la Slovénie.
Slovénie	22/12/2023 - 21/06/2024	Menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure dans l'Union, situation au Moyen-Orient et en Ukraine, récents attentats terroristes dans certains États membres, risques accrus pour la sécurité dus à la criminalité organisée dans les Balkans occidentaux, y compris le trafic de migrants, risque d'infiltration dans les flux migratoires mixtes.	Frontières intérieures avec la République de Croatie et la Hongrie.
Suède	12/05/2024 - 11/11/2024	Attaque contre Israël par le Hamas le 7 octobre 2023 et offensive israélienne à Gaza, qui ont exacerbé les tensions en Suède et dans d'autres États membres, accru le risque de violences graves et d'attaques motivées par l'antisémitisme, gravement menacé l'ordre public et la sécurité intérieure.	Peut s'étendre à toutes les frontières intérieures.

164 Sur la situation à la frontière franco-italienne par exemple, voir *infra* dans le Chapitre 3.

165 Commission européenne, *Temporary Reintroduction of Border Control* (site Internet mis à jour régulièrement).

# Régime d'asile européen commun

## Des actions timides de la Commission envers les États défaillants

Le régime d'asile européen commun (RAEC), qui fixe des normes minimales applicables au traitement des demandes d'asile dans l'ensemble de l'UE, est fortement remis en question depuis 2015 (pic des arrivées et des demandes d'asile en Europe). En effet, les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE continuent de connaître une charge disproportionnée et peinent à assurer une mise en œuvre convenable du droit fondamental à l'asile. Plus généralement, les demandeurs d'asile ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans l'ensemble des États de l'UE.

La Commission européenne a lancé des procédures d'infraction envers la Belgique, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, considérant qu'ils n'ont pas correctement transposé la directive « accueil » de 2013. Elle considère également que la Grèce, le Portugal et la Finlande ont transposé de manière incorrecte, ou qu'ils ont mal mis en œuvre, certaines dispositions de la directive qualification. Ces États ont reçu des mises en demeure. À la date de rédaction de ce rapport, ces procédures n'ont toujours pas été classées. La plupart des procédures d'infraction s'arrêtent à ce premier stade. Si, après les phases de dialogues prévues par le droit européen, les États membres ne respectent toujours pas leurs obligations, la Commission pourra saisir la CJUE. S'ils ne se conforment toujours pas, la Commission pourra, après une mise en garde finale, saisir de nouveau la Cour et lui proposer d'imposer des sanctions financières. La Commission peut proposer des sanctions financières à la Cour : elle pourrait le faire avec la Hongrie, par exemple, déjà condamnée pour non-respect de ses obligations procédurales<sup>166</sup>, elle n'a pas encore agi en ce sens.

En juin 2023, la CJUE a de nouveau condamné, sans sanction, la Hongrie en statuant qu'en « *subordonnant la possibilité, pour certains ressortissants de pays tiers ou apatrides se trouvant sur le*

*territoire de la Hongrie ou aux frontières de cet État membre, de présenter une demande de protection internationale au dépôt préalable d'une déclaration d'intention auprès d'une ambassade hongroise située dans un pays tiers et à l'octroi d'un document de voyage leur permettant d'entrer sur le territoire hongrois, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 de la directive 2013/32 (...) relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale»<sup>167</sup>. Suite à cet arrêt, en avril 2024, la Commission a de nouveau mis en demeure la Hongrie<sup>168</sup>.*

De nombreuses pratiques constatées dans de nombreux États membres semblent contraires au droit européen<sup>169</sup>, mais la Commission tarde à réagir ou s'inscrit dans le cadre de procédures lentes et peu efficaces.

## Pacte sur la migration et l'asile : vers une réforme en profondeur du régime d'asile

En 2016, la Commission européenne (qui a l'initiative législative), constatant les limites du régime en vigueur, a proposé de le réformer. Malgré des accords politiques sur certains textes en 2018, la procédure législative n'a pas abouti. En septembre 2020, la Commission a donc proposé cinq nouveaux textes, a modifié et repris des propositions de 2016 qui avaient fait l'objet d'un accord et a publié des recommandations. C'est ce que l'on appelle le « Pacte sur la migration et l'asile ».

L'évolution du contexte a amené la Commission à faire évoluer le contenu du Pacte. En 2021, suite à l'instrumentalisation de migrants par la Biélorussie, la Commission a proposé la création d'un règlement portant sur l'instrumentalisation. Cette proposition, rejetée par le Conseil, a finalement été fusionnée avec le règlement « crise ». En 2022, suite à l'attaque de l'Ukraine, la directive de 2001 sur la protection sont apparus dans les négociations.

166 CJUE (GC), 17 septembre 2020, Commission contre Hongrie, affaire C-808/18.

167 CJUE (4ème chambre), 22 juin 2023, Commission contre Hongrie, affaire C-823/21.

168 Commission européenne, appliquer la législation européenne, Infractions, Base de données en ligne.

169 Voir par exemple la situation à la frontière finno-russe, *supra* dans ce chapitre.



Après de longs trilogues, c'est-à-dire des réunions informelles en marge de la procédure législative entre la Commission et les colégislateurs (Parlement européen et Conseil, le premier représentant les citoyens et le second les États), un accord politique a précipitamment été trouvé le 20 décembre 2023, avant les congés de fin d'année, le Parlement cédant sur de nombreux points face au Conseil, qui a pourtant le même poids dans la procédure législative ordinaire. Postérieurement, après des réunions au niveau technique, le Comité des représentants permanentes (COREPER II), qui est une réunion des ambassadeurs au Conseil, puis la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen le 14 février 2024, ont adopté les textes. Le 10 avril 2024, le Parlement européen, en session plénière, a ensuite voté pour cette réforme en première lecture. Enfin, le Conseil a donné son approbation finale le 14 mai pour que les textes puissent être publiés au Journal officiel de l'UE et entrer

en vigueur 20 jours après avec cependant des dates de mise en œuvre décalées à l'horizon 2026 pour l'essentiel, afin que les États membres s'adaptent aux changements. Il est à noter que la plupart des textes sont des règlements, c'est-à-dire d'application directe (pas de transposition dans le droit national requise).

L'objectif était d'adopter ce Pacte avant les élections européennes. En septembre 2022, le Parlement européen, la France, la République tchèque, la Suède, l'Espagne, et la Belgique, autrement dit les anciennes présidences du Conseil de l'UE<sup>170</sup>, avaient en effet convenu, dans une feuille de route<sup>171</sup>, de terminer les négociations en février 2024 au plus tard. Les textes qui devraient remplacer le RAEC actuel sont décrits ci-après.

<sup>170</sup> Système de présidence rotative de 6 mois.

<sup>171</sup> *Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum.*

## Décryptage des textes du Pacte sur la migration et l'asile

### Règlement « filtrage »<sup>172</sup>

Le règlement dit « filtrage » a pour but d'établir un contrôle (ou filtrage) des ressortissants de pays tiers. Il s'appliquera à toutes les personnes qui : a) sont appréhendées dans le cadre d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure terrestre, maritime ou aérienne d'un État membre; ou b) sont débarquées sur le territoire d'un État à la suite d'une opération de sauvetage ; ou c) ont présenté une demande de protection aux points de passage et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée ; ou d) séjournent illégalement sur le territoire d'un État membre lorsqu'elles ont franchi une frontière extérieure de l'UE de manière non autorisée et qu'elles n'ont pas déjà fait l'objet d'un filtrage dans un autre pays.

Le filtrage sera effectué sans délai et devra être achevé dans les 7 jours suivant l'arrestation dans la zone frontalière extérieure, le débarquement sur le territoire d'un État ou la présentation au point de passage frontalier. Cependant, il existe des délais plus courts en cas de rétention ou de filtrage sur le territoire. Il devrait en effet être effectué à tout endroit approprié désigné par chaque État situé à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou, à défaut, à d'autres endroits sur le territoire, en tenant compte de la géographie et des infrastructures existantes, et en veillant à ce que le filtrage puisse être effectué sans délai.

Les personnes soumises au filtrage devront rester à la disposition des autorités. Elles ne seront pas autorisées à entrer formellement sur le territoire (il s'agit d'une fiction juridique de non-entrée). Elles devront fournir tous les documents et informations pertinents en leur possession.

De leur côté, les États pourront retenir les personnes, mais devront appliquer les dispositions de la directive « accueil ». Ils pourront être aidés par des agents de Frontex pour cette mission. Ils devront également informer les personnes soumises au filtrage du but, de la durée, et des éléments de celui-ci, ainsi que des résultats possibles, du droit de demander une protection internationale et des règles applicables en la matière, des obligations et conséquences de l'irrespect de celles-ci, et de leurs droits (possibilité de contacter ou d'être contactées par

une organisation, droit en termes de protection des données, etc.). Ces informations devront être transmises dans une langue qu'elles comprennent ou qu'elles sont raisonnablement censées comprendre, par écrit, physiquement ou électroniquement, et, au besoin, oralement au moyen de services d'interprétariat. Si une personne est mineure, la transmission des informations devra être adaptée à son âge et avec la participation de son représentant.

Le texte comprend une vérification d'identité, un contrôle de sécurité, et une vérification préliminaire de l'état de santé et des vulnérabilités. Les autorités utiliseront le répertoire commun d'identité (CIR) et le système d'information Schengen (SIS) et, le cas échéant, les bases de données nationales pour la vérification d'identité. De plus, les données biométriques seront collectées afin d'enregistrer les personnes concernées dans la base de données Eurodac. Le contrôle de sécurité pourra lui couvrir à la fois les sujets du filtrage et les objets en leur possession. Le SIS (système d'information Schengen), l'EES (système sur les entrées/sortie), ETIAS (système européen d'information et d'autorisation de voyage), VIS (système d'information sur les visas), ECRIS-TCN (système européen d'information sur les casiers judiciaires des ressortissants de pays tiers), et les bases de données Europol et Interpol seront consultés. Les bases de données nationales pertinentes pourront également être consultées à cet effet. La vérification préliminaire de l'état de santé et des vulnérabilités pourra quant à elle faire partie de l'examen médical prévu dans le règlement « procédure ». Si besoin, les personnes concernées devront avoir accès à des soins de santé d'urgence et au traitement essentiel pour leurs pathologies. Le personnel médical qualifié pourra décider qu'aucun autre contrôle de santé n'est nécessaire pendant le filtrage. Ce contrôle est aussi l'occasion de détecter tout indice de vulnérabilité, comme une situation d'apatriodie, de torture ou des besoins spéciaux (handicap, famille monoparentale, traumatisme, etc.), sans toutefois que le texte ne précise les modalités de cette identification. En cas de signes de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, les sujets concernés devront bénéficier d'un soutien adéquat et en temps utile. Les États devront veiller à ce que le personnel médical qualifié effectue le contrôle sanitaire préliminaire et que le personnel spécialisé des autorités de filtrage, formé à cet effet, effectue le contrôle préliminaire de vulnérabilité. Les autorités nationales chargées de détecter et

<sup>172</sup> Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

d'identifier les victimes de la traite et celles de protection de l'enfance seront également impliquées en cas de besoin. Au cours du filtrage, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale. De plus, même dans l'attente d'un représentant, un enfant pourra demander l'asile.

Le règlement prévoit que chaque État membre devra instaurer un mécanisme indépendant pour surveiller le respect du droit de l'UE et du droit international pendant cette étape. Le mécanisme veillera également au respect des dispositions nationales relatives à la rétention de personnes. C'est le seul texte du Pacte prévoyant un tel mécanisme de contrôle des droits fondamentaux. La simple existence de voies de recours judiciaires n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences du texte. Un système d'enquêtes et de renvois vers des procédures civiles et/ou pénales devra être mis en place. Les médiateurs nationaux et les institutions nationales des droits de l'Homme participeront au fonctionnement dudit mécanisme. Le mécanisme pourra également impliquer des organisations internationales et non gouvernementales. Il devra, de plus, établir et maintenir des liens étroits avec l'autorité nationale de protection des données et le contrôleur européen de la protection des données. Enfin, le mécanisme effectuera ses tâches sur la base de contrôles ponctuels et aléatoires.

Les autorités en charge du filtrage devront remplir un formulaire contenant, entre autres, l'identité de la personne, sa nationalité ou son apatriodie, la raison pour laquelle le filtrage a été effectué, les informations pertinentes découlant des contrôles, si le sujet a présenté une demande de protection internationale, les informations fournies par le sujet quant à savoir s'il a des membres de sa famille sur le territoire d'un autre État, les renseignements sur les itinéraires parcourus, et toute autre information pertinente, tel que les soupçons de trafic ou de traite d'êtres humains. Les informations contenues dans le formulaire seront mises à la disposition des personnes concernées, sur papier ou support électronique. Avant que le formulaire ne soit transmis aux autorités compétentes (d'asile ou de retour), les sujets ont la possibilité d'indiquer que les informations sont incorrectes. Les autorités de contrôle enregistreront toute indication de ce type dans les « informations pertinentes ».

Les personnes ayant demandé l'asile devront être transférées aux autorités d'asile (avec un possible maintien en rétention pour mener la procédure d'asile comme prévu dans le règlement « Procédures »), ou à l'État correspondant en cas de relocalisation (voir le règlement « gestion »). Les autres seront orientées vers les autorités de retour, avec un possible maintien en rétention. Il n'existe pas de recours contre la décision d'orientation.

Le règlement entrera en vigueur le 20ème jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'UE, mais il ne commencera à s'appliquer qu'après un délai de 24 mois.

### Règlement « Eurodac »<sup>173</sup>

La réforme Eurodac vise à soutenir le système d'asile, en aidant à déterminer quel État membre sera responsable de la demande d'asile, en contrôlant les entrées et les séjours irréguliers, ainsi que les mouvements secondaires, et à soutenir Europol<sup>174</sup> dans ses tâches, ce dernier pouvant demander la comparaison de données à des fins répressives. De plus, dorénavant, Eurodac aura également pour mission d'aider à la réinstallation, de protéger les enfants en identifiant plus facilement les mineurs non accompagnés en fuite des établissements sociaux ou les mineurs séparés de leurs parents, de soutenir l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes par la production de statistiques, et d'aider à la mise en œuvre de la directive 2001/55 relative à la protection temporaire. Les données et personnes concernées par le règlement ont par conséquent augmenté. Par ailleurs, de nouvelles mentions aux droits fondamentaux ont été ajoutées.

Sa structure de base reste inchangée. Eurodac reste composé d'un système central, d'une base de données nommée répertoire commun de données d'identité (CIR de son sigle anglais), et d'une infrastructure de communication entre le système central et les points d'accès nationaux (un seul dans chaque État), mais son interopérabilité avec d'autres bases de données a été améliorée.

<sup>173</sup> Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'*«Eurodac»* pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

<sup>174</sup> Agence de police criminelle de l'UE ayant pour mission de faciliter l'échange de renseignements entre polices nationales.

Les États membres seront toujours obligés de collecter des données biométriques<sup>175</sup> et alphanumériques de certaines personnes, telles que leur nom et prénom, leur numéro d'identité, leur pays d'origine, et, le cas échéant, la date de la demande de transfert et du transfert, la date à laquelle elles ont quitté le territoire ou ont été éloignées, ou encore la date à laquelle la décision d'examiner les demandes a été prise, ainsi que l'obligation d'informer ces personnes de la procédure. La nouveauté réside dans le fait que les empreintes digitales seront accompagnées d'une image faciale. De surcroît, dorénavant, les données biométriques pourront être recueillies pour des mineurs à partir de l'âge de 6 ans (contre 14 ans auparavant). Elles devront être prises par des fonctionnaires formés spécifiquement pour prendre les données biométriques de mineurs, et cela d'une manière adaptée aux enfants. Il est aussi prévu de prendre les données des personnes réinstallées et de celles bénéficiant de la protection temporaire.

Il sera toujours possible de prendre des mesures coercitives pour recueillir les données. En règle générale, les données devront être transmises à Eurodac lors de l'enregistrement de la demande de protection internationale, et au plus tard 72 heures après cet enregistrement.

Il est à noter qu'une analyse d'impact sur la collecte de données des bénéficiaires de la protection temporaire, qui ne pourra être applicable avant un délai de trois ans suivant l'application des autres dispositions (24 mois post entrée en vigueur), sera réalisée après l'entrée en vigueur du texte. En fonction des résultats, la Commission décidera de l'abrogation ou du maintien de la disposition. De plus, une analyse d'impact sur l'incorporation d'un logiciel de reconnaissance faciale aura aussi lieu après l'entrée en vigueur. Les images collectées avant la possible introduction du logiciel ne feront pas l'objet d'une comparaison automatique comme les empreintes digitales.

### Règlement « gestion »<sup>176</sup>

Le dernier texte amendé par les collégislateurs (Parlement européen et Conseil) sur la proposition de règlement « gestion » contient des objectifs plus larges que le règlement dit « Dublin III », qu'il a vocation à remplacer. Alors que l'objectif des conventions, puis des règlements « Dublin », était uniquement d'établir les

critères et les mécanismes permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, le règlement « gestion » aura aussi pour objectif de définir un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration dans l'Union européenne (UE), et d'établir un mécanisme de solidarité.

Ainsi, la plupart des règles concernant la détermination de l'État responsable ont été reprises. Les États ont toujours l'obligation d'examiner toute demande de protection internationale sur le territoire de l'un d'eux et l'État où se trouve le demandeur doit commencer la procédure de détermination du responsable sans tarder. Il y a toujours une prise de données biométriques (empreintes digitales, image faciale et d'autres données, conformément au règlement « Eurodac » qui doit être revu) et un entretien personnel avec le demandeur, qui doit être informé de la procédure. Les critères de détermination de l'État membre responsable n'ont globalement pas changé et la clause discrétionnaire, permettant à un pays d'examiner une demande, même si cet examen ne relève pas de sa responsabilité au regard des critères fixés, est aussi préservée. Le critère de responsabilité pour entrée irrégulière par mer, terre ou air reste le dernier critère à étudier, celui qui s'applique en l'absence de possibilité d'appliquer les autres (mais qui demeure l'un des plus appliqués en pratique dans le cadre du règlement Dublin). Ce dernier a, en revanche, connu des modifications : la responsabilité cessera si la demande est enregistrée plus de 20 mois après la date du passage de la frontière (12 mois auparavant), ou 12 mois après la date du débarquement d'une opération de sauvetage. Il est à noter que séjourner dans un État membre pendant une période continue d'au moins 5 mois avant d'introduire sa demande ne fait plus partie des critères. De plus, un critère a été ajouté. Il concerne les demandeurs avec un diplôme ou un certificat de compétences délivré par un État. Ces demandeurs, pourront, sous certaines conditions, voir leur demande examinée par l'État du diplôme ou certificat. Les normes de cessation de responsabilité ont aussi vu leurs délais augmenter. Il sera donc plus difficile pour un pays de se libérer de ses obligations d'examen, de prise et reprise en charge.

Le demandeur est encore tenu d'être présent dans l'État d'enregistrement de la demande en attendant la détermination de l'État responsable et, le cas échéant, pendant la mise en

<sup>175</sup> Caractéristique physique ou biologique permettant d'identifier une personne, telle que les empreintes digitales, une image faciale ou l'ADN.

<sup>176</sup> Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.

œuvre de la procédure de transfert. Concernant les demandes de prise en charge d'un demandeur à l'État responsable, les délais ont été baissés. S'il existe des motifs raisonnables de considérer le demandeur comme une menace pour la sécurité interne, l'État effectuant le contrôle de sécurité deviendra l'État responsable et les dispositions sur les prises en charge ne s'appliqueront pas, ce qui est une nouveauté. Les demandes de reprise en charge (lorsque plusieurs demandes ont été enregistrées) sont, elles, devenues des simples notifications. Qui plus est, le défaut de notification dans le délai imparti sera sans préjudice de l'obligation de l'État responsable de reprendre la personne concernée.

La décision de transfert doit désormais être notifiée par écrit dans une langue simple, et les possibilités de rétention ont été élargies. Un risque de fuite, et non plus un risque non-négligeable, permettra de placer quelqu'un en rétention, tout comme un motif de sécurité ou d'ordre public. Elle devra être ordonnée par écrit par les autorités administratives ou judiciaires. Si elle est ordonnée par une autorité administrative, les États devront avoir prévu un contrôle juridictionnel rapide. Concernant le recours, les États doivent prévoir une période d'au moins 1 semaine, mais pas plus de 3 semaines, après la notification d'une décision de transfert, pendant laquelle l'intéressé peut exercer son droit à un recours effectif. Enfin, les États devront prioriser les transferts de mineurs non accompagnés, de personnes dépendantes, et des familles. De surcroît, les délais de transfert ont été augmentés.

L'une des grandes nouveautés concerne la mise en place d'un cadre commun de gestion et d'un mécanisme de solidarité. Ce cadre commun oblige notamment les États à favoriser une coopération avec les pays tiers, prévenir et réduire la migration irrégulière et élaborer des stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration. De son côté, la Commission élaborera des stratégies européennes quinquennales, non contraignantes. La Commission adoptera en outre chaque année un rapport évaluant la situation de l'UE, mais aussi des États. Le rapport indiquera par exemple si un pays est confronté à une pression migratoire ou une situation migratoire « significative » (tenant en compte l'effet cumulé des arrivées annuelles actuelles et précédentes) et servira de base aux décisions prises au niveau de l'UE.

La Commission aura aussi la charge d'adopter une décision d'exécution déterminant si un État donné subit une pression,

ainsi qu'une proposition d'acte d'exécution du Conseil établissant la réserve de solidarité nécessaire pour faire face à la situation migratoire dans l'année à venir. Sauf si des mesures de solidarité ne sont pas nécessaires, ladite proposition identifiera le nombre total annuel de relocalisations et de contributions financières requises pour la réserve de solidarité au niveau de l'UE, qui devra être d'au moins 30 000 relocalisations et de 600 millions d'euros (à tout moment). Elle fixera également les contributions indicatives annuelles pour chaque pays résultant de l'application de la clé de référence (tenant en considération la population et le PIB national).

Un Forum de solidarité de l'UE de haut niveau, composé des représentants des États membres, sera institué. Ces derniers s'engageront à verser leurs contributions de solidarité pour la création de la réserve. Puis, le Conseil adoptera, sur une base annuelle, avant la fin de chaque année civile, un acte d'exécution pour établir cette réserve.

Le coordinateur européen de la solidarité, qui est une nouvelle figure, convoquera et présidera, au nom de la Commission, un Forum de solidarité technique, chargé de coordonner la mise en œuvre du mécanisme (promouvoir les meilleures pratiques, soutenir les relocalisations et la communication, etc.).

Les contributions pourront être des relocalisations de demandeurs d'asile (la rétention sera aussi possible dans ce cadre) ou de bénéficiaires de la protection internationale ayant obtenu leur statut moins de 3 ans avant l'adoption de l'acte d'exécution du Conseil. L'existence de liens significatifs avec un ou des pays sera prise en compte pour les relocalisations. Dans tous les cas, celles-ci ne seront pas possibles en cas de menace pour la sécurité. De plus, si la personne à relocaliser est bénéficiaire d'une protection internationale, elle ne pourra être relocalisée qu'après avoir consenti par écrit. Les contributions pourront aussi être financières (pour la gestion des frontières, l'accueil, du soutien opérationnel, la phase de pré-départ concernant les voies légales, des actions dans des pays tiers, des retours, le renforcement des capacités, etc.). Ces contributions seront faites au budget de l'UE et devront être utilisées pour la mise en œuvre des actions de la réserve de solidarité. Si le montant n'est pas entièrement alloué, le reste pourra être ajouté au fond « asile, migration, intégration » (FAMI) de l'UE. Les pays seront libres de choisir les mesures ou de les combiner. Ils pourront même choisir des mesures non identifiées dans la proposition de la Commission. Dans ce cas, si ces mesures

ne sont pas demandées par les États bénéficiaires au cours d'une année donnée, elles seront converties en contributions financières.

Les bénéficiaires de la réserve seront les États sous pression, qui pourront demander des réductions totales ou partielles des contributions promises.

Il existe également un mécanisme de compensation. Au lieu des relocalisations, les États pourront, dans certains cas, assumer la responsabilité de l'examen des demandes d'un autre État, sans transfert.

Le règlement ne sera applicable qu'après 25 mois suivant son entrée en vigueur (laquelle aura lieu le 20ème jour suivant sa publication au journal officiel de l'UE), et uniquement au territoire métropolitain concernant la France.

### Règlement « procédure »<sup>177</sup>

La réforme profonde du régime d'asile européen commun instaurée par le Pacte sur la migration et l'asile porte sur plusieurs domaines. Le législateur a notamment souhaité modifier les règles procédurales applicables en matière d'asile à travers un nouveau règlement (qui sera d'application directe dans les États membres à l'horizon 2026) qui remplacera l'actuelle directive Procédures de 2013.

Le règlement « instituant une procédure commune en matière de protection internationale » s'appliquera à toutes les demandes d'asile présentées sur le territoire des États membres, y compris à la frontière extérieure, mais pas dans les représentations des États membres. Il s'appliquera également aux apatrides, qui possèdent pour la première fois une définition propre.

Une demande sera considérée comme présentée lorsqu'une personne exprimera à une autorité compétente le souhait de bénéficier d'une protection internationale dans un État membre. En cas de doute, les autorités devront demander expressément si elle souhaite demander une protection. Les autorités ont le devoir de communiquer entre elles si les demandes ne sont pas présentées devant l'autorité compétente. Après la présentation, l'enregistrement devra avoir lieu en 5 jours ouvrables (15 s'il y a beaucoup de demandes), contre 3 et 10 jours actuellement. Les informations recueillies lors du

filtrage pourront être utilisées pour l'enregistrement. De plus, si une personne affirme ne pas avoir de nationalité, ce fait sera clairement enregistré. L'introduction aura lieu au plus tard 21 jours après l'enregistrement (ou 2 mois en cas de nombreuses demandes). Les États membres pourront organiser l'accès à la procédure de façon à ce que la présentation, l'enregistrement et/ou l'introduction de la demande aient lieu en même temps. Après l'enregistrement et/ou l'introduction, les autorités devront délivrer un document au demandeur permettant l'ouverture des droits (sauf si ce dernier est en rétention ou prison).

Comme dans le droit européen actuel, le règlement liste les situations dans lesquelles les autorités pourront déroger à l'obligation de tenir un entretien (les réexamens étant toujours concernés). L'entretien sur le fond pourra être mené en même temps que l'entretien sur la recevabilité. L'officier chargé de l'entretien devra toujours disposer de compétence pour apprécier les conditions de vie dans le pays d'origine, il pourra être du sexe souhaité par le demandeur et ne devra pas porter d'uniforme d'autorités répressives ou militaires. La présence d'un médiateur culturel pourra désormais être assurée et dans des circonstances dûment justifiées, tandis que l'entretien pourra avoir lieu en vidéoconférence. Les entretiens seront toujours enregistrés par des moyens audio et un rapport détaillé devra être établi. Il sera demandé au demandeur de confirmer que le contenu du rapport ou de la transcription reflète correctement l'entretien. Les motifs de refus seront consignés dans son dossier.

Les autorités compétentes évalueront individuellement si les demandeurs ont besoin de garanties procédurales spéciales, dès que possible après la présentation d'une demande, dans un délai de 30 jours. Les contrôles sanitaires et de vulnérabilité du règlement « filtrage » pourront être pris en compte. Si des demandeurs ont été identifiés comme nécessitant des garanties d'accueil ou procédurales spéciales, ils devront recevoir le soutien nécessaire (pas de procédure à la frontière ou accélérée par exemple). Les demandeurs, en général, auront aussi droit à des avis juridiques gratuits pour l'introduction de la demande individuelle, ainsi qu'à une assistance juridique et une représentation juridique à toutes les étapes de la procédure (pas nécessairement gratuite), ainsi qu'à des services d'interprétariat.

<sup>177</sup> Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Ils se verront également donner la possibilité de confirmer qu'ils ont reçu les informations nécessaires.

Pendant la procédure administrative, les demandeurs auront le droit de rester sur le territoire de l'État membre examinant la demande jusqu'à la décision, avec cependant des exceptions (pour les réexamens par exemple). Ils devront rester à la disposition des autorités et coopérer.

En règle générale, l'examen de la recevabilité ne pourra durer plus de 2 mois (prorogeable une fois) et celui sur le fond plus de 6 mois (aussi prorogeable une fois). Les États membres fixeront des délais – plus courts que ceux évoqués précédemment – pour la conclusion de la procédure d'examen dans les cas où une juridiction annule la décision prise et renvoie l'affaire au niveau administratif.

Si une demande est rejetée, ou retirée, les États membres rendront une décision de retour qui respecte la directive 2008/115 sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite directive Retour) et qui est conforme au principe de non-refoulement. La décision de retour sera rendue dans le cadre de la décision de rejet de la demande de protection internationale ou dans un acte distinct. Si la décision de retour est rendue par acte distinct, elle sera rendue au même moment que la décision rejetant la demande et conjointement avec celle-ci, ou rapidement après celle-ci.

La notion de « pays tiers sûr », qui permet de considérer une demande irrecevable sans examen au fond pour les demandeurs qui auraient séjourné dans un tel pays avant de rejoindre l'Europe, fait l'objet d'une définition moins exigeante qui pourrait permettre une application élargie par les États membres. Le règlement permet l'établissement d'une liste commune de l'Union européenne (UE) de « pays tiers sûrs ». La désignation d'un pays tiers comme pays tiers sûr, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, pourra comporter des exceptions pour des parties spécifiques de son territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables. Les États membres notifieront à la Commission et à l'agence de l'UE pour l'asile (EUAA) les pays tiers qui sont désignés comme tel au niveau national.

En ce qui concerne les recours, les décisions de retour feront l'objet d'un recours conjoint avec la décision connexe, devant

la même juridiction, dans le cadre de la même procédure juridictionnelle et dans les mêmes délais. Si une décision de retour est prise en tant qu'acte distinct, en revanche, elle pourra faire l'objet d'un recours dans le cadre d'une procédure juridictionnelle distincte. Les personnes reconnues comme bénéficiaire de la protection subsidiaire bénéficieront du droit à un recours effectif contre une décision considérant leur demande comme infondée quant au statut de réfugié. Les États membres fixeront les délais d'introduction et d'examen des recours. Le règlement donne des minimums et des maximums à respecter, avec notamment un délai compris entre 15 jours et 1 mois pour la plupart des situations. Les demandeurs auront le droit de rester sur le territoire de l'État membre jusqu'à l'expiration du délai dans lequel ils pourront exercer leur droit à un recours devant une juridiction de première instance et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours. Cette disposition est néanmoins très restreinte par de nombreuses exceptions. Le règlement prévoit toutefois une procédure pour demander à rester dans le cadre d'un recours.

Les principales nouveautés se trouvent dans la procédure d'examen accélérée et celle d'asile à la frontière. En effet, en plus des cas actuels de procédures accélérées, s'ajoute le suivant : le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel, d'un pays tiers pour lequel le taux de protection de ses ressortissants est, selon les dernières données disponibles d'Eurostat concernant la moyenne annuelle à l'échelle de l'UE, de 20 % ou moins, avec cependant quelques exceptions. La procédure accélérée ne devra pas durer plus de 3 mois à compter de la date d'introduction de la demande.

La procédure d'asile à la frontière aura lieu après le filtrage sous certaines conditions, mais sera parfois obligatoire. Cette dernière sera obligatoire si les personnes sont considérées comme étant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ont induit les autorités en erreur ou sont ressortissantes d'un pays tiers dont le taux de protection des ressortissants est inférieur à 20%. La procédure à la frontière ne s'appliquera aux mineurs non accompagnés qu'en cas de craintes pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Les demandeurs soumis à cette procédure ne seront pas autorisés à entrer sur le territoire (fiction de non-entrée) et pourront être retenus. Chaque État membre devra donc prévoir un mécanisme de contrôle des droits fondamentaux dans le cadre de cette procédure. Les États membres devront aussi prendre les mesures appropriées pour

maintenir autant que possible l'unité de la famille et répondre à leurs besoins. De plus, le règlement introduit le concept de capacité adéquate pour mener ces procédures à la frontière, en prévoyant un calcul prenant en compte le nombre d'entrées. Au niveau de l'UE, la capacité adéquate sera de 30 000 places. La Commission fixera, au moyen d'actes d'exécution, le nombre de demandes qu'un État membre est tenu d'examiner chaque année dans le cadre de la procédure à la frontière en fonction de la capacité adéquate de cet État membre. Ce nombre augmentera graduellement les années suivant l'application du règlement. Lorsque la capacité adéquate sera atteinte, les États membres pourront renvoyer vers une procédure ordinaire certains demandeurs (ceux concernés par la règle des 20%) et prioriser certaines demandes (ceux ayant une plus grande perspective de retour par exemple). Lorsque le nombre de demandes à examiner à la frontière (nombre maximal) sera atteint, seront renvoyés vers une procédure ordinaire les demandeurs affectés par la règle des 20% et ceux considérés comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur. Les demandes soumises à une procédure à la frontière seront introduites au plus tard 5 jours à compter du premier enregistrement. La procédure à la frontière devra être d'une durée aussi courte que possible, sans dépasser 12 semaines à compter de l'enregistrement (4 semaines maximum dans la directive actuelle). À l'issue de cette période, le demandeur sera autorisé à entrer sur le territoire de l'État membre. Les États membres fixeront les délais concernant les recours, mais la durée fixée devra garantir que toutes ces étapes procédurales seront achevées dans un délai de 12 semaines à compter de l'enregistrement de la demande.

Le présent règlement ne sera pas applicable avant 2 ans. Les demandes de protection introduites avant la date d'application seront régies par l'ancienne directive, ainsi que les procédures de retrait engagées avant cette date.

### Règlement « crise »<sup>178</sup>

Ce règlement traite des situations de « crise », incluant des cas d'instrumentalisation, et de force majeure. Il prévoit des règles de détermination de la situation de « crise » et des mesures renforcées de solidarité et de soutien, ainsi que des règles

permettant de déroger temporairement à celles des règlements « gestion » et « procédure », au détriment des garanties des demandeurs d'asile<sup>179</sup>.

Une « crise » est définie comme une situation exceptionnelle caractérisée des arrivées massives, par voie terrestre, aérienne ou maritime, de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides dans un État membre, y compris de personnes qui ont été débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. Ces arrivées doivent être d'une ampleur et d'une nature telles, compte tenu, notamment, de la population, du PIB et des spécificités géographiques de l'État membre (dont la taille du territoire), qu'elle rend inopérant son régime d'asile et d'accueil, y compris les services de protection de l'enfance et de retour, notamment en raison d'une situation au niveau local ou régional, de sorte qu'il pourrait y avoir de graves conséquences pour le fonctionnement du régime d'asile européen commun dans son ensemble.

La crise peut aussi résulter d'une situation d'instrumentalisation où un pays tiers ou un acteur non-étatique hostile encourage ou facilite la circulation de ressortissants de pays tiers et/ou d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'UE ou un État, lorsque ces actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale.

La force majeure est aussi définie. Elle désigne des circonstances anormales et imprévisibles échappant au contrôle de l'État en question, dont les conséquences n'auraient pas pu être évitées en dépit de l'exercice de toutes les précautions nécessaires, et qui l'empêchent de respecter ses obligations.

Afin de faire face à ces situations, le règlement établit que les stratégies nationales établies par les États membres, conformément au règlement « gestion », devront comprendre des mesures de précaution et un plan en cas d'urgence. Si, malgré les précautions, un État se trouve dans une telle situation, ce dernier pourra solliciter des mesures d'aide. Il pourra demander de façon motivée à la Commission des mesures de solidarité ou des dérogations au régime classique.

<sup>178</sup> Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

<sup>179</sup> Service de recherche du Parlement européen, *Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum*, Substitute impact assessment, novembre 2023.

Si la « crise » est avérée, la Commission adoptera, au plus tard deux semaines après la présentation de la demande, une décision d'exécution déterminant que l'État requérant est en situation de « crise » ou de force majeure. Parallèlement, la Commission fera une proposition de décision d'exécution du Conseil contenant les mesures dérogatoires à appliquer et/ou un plan de solidarité. Ce plan devra garantir un choix discrétionnaire des États membres contributeurs sur les types de mesures de solidarité. Dans les deux semaines suivantes, le Conseil évaluera et adoptera, ou non, une décision d'exécution autorisant les dérogations et établissant un plan de réponse de solidarité. La Commission pourra également adopter une recommandation relative à l'application d'une procédure accélérée pour l'octroi d'une protection internationale à certaines catégories de demandeurs.

Les dérogations et mesures de solidarité ne s'appliqueront que le temps strictement nécessaire, et sera de maximum 3 mois, prorogeable de 3 mois. Puis, il sera possible de les proroger de nouveau de 3 mois prorogeable de 3 mois. Le maximum est donc de 12 mois.

La Commission, le Conseil, le Parlement européen, les agences compétentes de l'UE et l'État membre confronté à une situation de « crise » ou de force majeure, mais aussi le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), devront coopérer étroitement et s'informer régulièrement de la mise en œuvre de la décision d'exécution du Conseil et sur la persistance de la situation.

Les mesures devront être nécessaires et proportionnelles. Il pourra s'agir de :

- L'assistance de toutes les autorités qui sont en mesure d'augmenter, à court terme, les ressources humaines, ainsi que l'assistance d'experts déployés par l'Agence européenne de l'asile (EUAA) ;
- Relocalisations de bénéficiaires de la protection internationale (même ayant obtenu leur statut plus de 3 ans auparavant) ;
- Contributions financières ;
- Mesures de solidarité alternatives ;
- Compensations de responsabilité ;
- Prolongation du délai d'enregistrement des demandes qui passerait à 4 semaines ;
- Prolongation de six semaines au maximum de la durée

maximale de la procédure frontalière d'examen des demandes ;

- Dérogation pour l'État de son obligation d'examiner à la frontière les demandes de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides pour lesquels la proportion de décisions positives est, selon les dernières données annuelles disponibles d'Eurostat à l'échelle de l'UE, de 20% ou moins : il pourrait ainsi réduire ce seuil à 5% ;
- Prolongation des délais fixés pour les requêtes aux fins de prise en charge, les notifications aux fins de reprise en charge et les transferts ;
- Libération de l'obligation de reprendre un demandeur
- Application, à un groupe de demandeur, de la dispense d'entretien individuel et examen en priorité (4 semaines maximum à compter de l'introduction de la demande).

Les États qui entreprendront des relocalisations pourront bénéficier du soutien financier de l'UE, y compris pour les mesures d'intégration précoce mises en œuvre par les autorités régionales et locales. Un soutien financier d'urgence pour un État en situation de crise pourra aussi être alloué en vertu du règlement 2021/1147 sur le fonds « asile migration intégration » (FAMI), y compris pour la construction, l'entretien et la rénovation des installations d'accueil nécessaires.

Ce règlement sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> jour du 25<sup>e</sup> mois suivant son entrée en vigueur.

### Règlement « qualification »<sup>180</sup>

Le règlement concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, remplacera la directive portant sur le même sujet (directive 2011/95). Le but annoncé est d'encourager la convergence des taux de reconnaissance entre les États membres, ainsi que le type de protection accordé.

Le règlement définit ainsi les critères d'octroi et de retrait de la protection internationale, reprenant à ce sujet les dispositions du précédent texte. Il peut s'agir du statut de réfugié, basé sur

<sup>180</sup> Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil.

la Convention de Genève, qui exige un lien de causalité entre la persécution fondée sur l'ethnie, la religion, la croyance, la nationalité, l'opinion politique ou l'appartenance à un groupe particulier et les actes de persécution dans le pays d'origine ; ou d'un statut de protection subsidiaire, qui s'applique aux personnes qui ne sont pas admissibles au statut de réfugié, mais qui courent un risque réel de subir un préjudice grave si elles sont renvoyées dans le pays d'origine, par exemple en raison de violences aveugles, indépendamment de leur situation personnelle, de torture, de la peine de mort et/ou des exécutions.

Lors de l'évaluation des demandes individuelles de protection internationale, les autorités nationales devront tenir compte des notes d'orientation élaborées par l'Agence européenne de l'asile (EUAA), ainsi que des recommandations du HCR sur la situation dans les pays d'origine. L'élément essentiel de la protection est d'assurer la protection contre le refoulement ou le retour dans un pays où une personne a des raisons de craindre des persécutions, mais celle-ci ouvre aussi des droits : unité familiale, accès à des mesures d'intégration (possible dispersion des bénéficiaires sur le territoire), à l'éducation, à l'emploi, à l'assistance sociale et aux soins de santé, dans des conditions équivalentes à celles des nationaux.

Le règlement prévoit que statut de résident est étendu aux membres de la famille de la personne protégée. L'accès à certaines formes d'assistance sociale spécifiées dans le droit national pourra être subordonné à la participation effective du bénéficiaire à des mesures d'intégration. Les nouvelles règles unifieront la durée des permis de séjour accordés : au moins 3 ans pour le statut de réfugié et au moins 1 an pour la protection subsidiaire. De plus, afin d'empêcher les mouvements secondaires, les nouvelles règles disposent que les bénéficiaires de la protection internationale doivent résider dans l'État membre qui leur a accordé la protection. Ils pourront voyager librement à l'intérieur des États appliquant l'accès de Schengen dans les périodes de séjour autorisées conformément au code des frontières Schengen. Si une personne est trouvée en séjour prolongé dans un autre État sans raison valable, le calcul de la période de 5 ans après laquelle les bénéficiaires peuvent demander le statut de résident de longue durée reprendra depuis le début. Enfin, le règlement prévoit que statut de réfugié sera régulièrement réexaminé.

## Règlement « réinstallation »<sup>181</sup>

Ce règlement établissant un cadre pour la réinstallation et l'admission humanitaire complètera les programmes de réinstallation nationaux et multilatéraux actuels en prévoyant notamment des règles communes sur l'admission des ressortissants de pays tiers ou apatrides, les procédures de réinstallation, et les types de statut à accorder. La réinstallation et admission humanitaire resteront sur une base volontaire.

Les États souhaitant y participer identifieront, grâce au HCR (ou autre organisme pour l'admission humanitaire), des personnes exilées dans un pays autre que celui dont ils sont originaires avec peu de perspectives, et qui ne présentent pas de risques pour la sécurité, dans le but de les faire venir dans l'UE de manière légale, organisée et sûre. Les États devront désigner des points de contact nationaux et pourront décider de nommer des agents de liaison dans les pays tiers. Une attention particulière sera accordée aux femmes et aux filles, aux personnes en danger d'être renvoyées de force dans leur pays, aux victimes de violence ou de torture, aux mineurs non accompagnés, et aux personnes ayant des besoins médicaux ou handicapées. L'UE, dans son ensemble, sera en mesure de fixer des objectifs pour des régions et des pays spécifiques.

Dans le cas de la réinstallation, les États membres devront demander au HCR de procéder à une évaluation complète afin de savoir si les critères sont respectés (c'est une possibilité pour l'admission humanitaire). Les liens familiaux devront être préservés et les personnes concernées devront donner leur consentement éclairé. Les États membres devront parvenir à une conclusion sur l'admission des ressortissants de pays tiers ou des apatrides dans les meilleurs délais, et au plus tard sept mois à compter de la date d'enregistrement des personnes (prorogeable de trois mois en cas de questions de fait ou de droit complexes). Ensuite, ils devront assurer l'entrée sur leur territoire dans les 12 mois suivants. Les États devront, si nécessaire, proposer des contrôles médicaux d'aptitude au voyage et assurer gratuitement le transfert et les formalités de sortie. Lorsque les circonstances le permettront, ils proposeront des programmes d'orientation préalable au départ, gratuits et aisément accessibles, qui peuvent comprendre des cours de langues, ainsi que des informations sur la situation sociale, culturelle et politique de l'État membre. Si les circonstances ne

<sup>181</sup> Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

le permettent pas, les États devront tout de même communiquer des informations sur leurs droits et leurs obligations.

Les États membres participants octroieront des statuts de réfugiés, des protections subsidiaires ou des titres de séjour permanents. Ils recevront 10 000 euros pour chaque personne admise dans le cadre de la réinstallation au titre de ce règlement, et 6 000 (8 000 s'il s'agit d'une personne particulièrement vulnérable) pour l'admission humanitaire. De son côté, la Commission créera des plans de l'UE pour la réinstallation et l'admission humanitaire, d'une période de deux ans. Enfin, un haut-comité, composé de représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sera institué. Des organisations de la société civile pourront y être invitées. Il se réunira au minimum une fois par an.

### Règlement « retour à la frontière »<sup>182</sup>

Le règlement instituant une procédure de retour à la frontière, pour les personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre d'une procédure à la frontière du règlement « procédure », a aussi été adopté. Il dispose que la procédure ne peut durer plus de 12 semaines à compter du moment où la personne n'a plus le droit de rester (même si la fiction de non-entrée s'est toujours appliquée). Passé ce délai, la directive 2008/115, dite « retour », devra s'appliquer. En cas de « crise », six semaines pourront s'ajouter. Un délai de départ volontaire pourra être demandé et octroyé, sauf risque de fuite, demande manifestement infondée, ou risque pour l'ordre public ou la sécurité. La rétention pourra être prévue pour une durée aussi brève que possible, tant qu'il existera une perspective raisonnable d'éloignement. Les personnes concernées auront le droit d'être informées dans une langue qu'elles comprennent.

### Directive « accueil »<sup>183</sup>

La directive 2013/33 dite “accueil” sera aussi réformée. Elle ne se transforme cependant pas en règlement. L'objectif principal est de garantir des normes d'accueil équivalentes pour les demandeurs d'asile, afin d'éviter qu'ils ne se déplacent dans l'UE après leur enregistrement.

Concernant les conditions matérielles d'accueil, le contenu du droit européen actuel reste globalement inchangé.

Dans le but d'améliorer leurs perspectives d'intégration, les demandeurs auront le droit de travailler au plus tard 6 mois après la date d'enregistrement de leur demande (9 mois auparavant). Les États membres pourront encore pourvoir un poste vacant par un accès préférentiel de leurs ressortissants, d'autres citoyens de l'UE ou de ressortissants de pays tiers résidant légalement dans le pays. Les Etats seront tenus de mettre en place des cours de langue, des cours d'éducation civique ou des formations professionnelles, et les mineurs auront le même accès à l'éducation que celui dont bénéficient leurs propres ressortissants dans les deux mois suivant l'introduction de la demande. Les États membres feront en sorte que les décisions relatives à cette directive fassent l'objet d'un recours.

Enfin, les États devront mettre en place des mécanismes pour veiller à ce que le niveau des conditions d'accueil fasse l'objet d'orientations, d'une surveillance et d'un contrôle appropriés. Chaque État établira un plan d'urgence après avoir consulté les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et les organisations internationales, ainsi que l'Agence européenne de l'asile. Le plan d'urgence exposera les mesures à prendre pour garantir un accueil adapté des demandeurs en cas de nombreuses demandes.

182 Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148.

183 Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

## Autres textes d'intérêt

La réforme du Code des frontières Schengen a aussi été adoptée par la Commission LIBE du Parlement européen le 19 mars 2024. Le nouveau code offrira aux États membres de nouvelles mesures face à des situations où les migrants sont instrumentalisés à des fins politiques. Il s'agit notamment de limiter le nombre de points de passage frontaliers ou de réduire leurs heures d'ouverture. Il permettra également au Conseil d'autoriser la réintroduction de contrôle aux frontières intérieures en cas de menace partagée. En outre, la réforme permettra le recours à des mesures alternatives à la fermeture des frontières, telles que des contrôles de police accrus et plus opérationnels dans les régions frontalières. Elle établira également une procédure pour traiter les mouvements non autorisés pendant les opérations policières conjointes et permettra aux États membres de conclure de nouveaux accords bilatéraux de réadmission entre eux (pour les demandeurs d'asile, le règlement « gestion », et non cette disposition, devrait s'appliquer).

Du côté des normes plus générales, la directive de 2011 relative au permis unique pour les ressortissants de pays tiers, qui vise notamment à attirer les talents dont l'UE a besoin, a été réformée en avril 2024<sup>184</sup>. Cette directive établit une procédure administrative en vue de la délivrance d'un permis unique, tant pour le droit de travailler que pour celui de séjourner dans l'UE, pour les travailleurs de pays tiers. De plus, elle définit un ensemble de droits. La réforme raccourci la procédure de demande et le délai de décision (3 mois), permet un changement d'employeur, ainsi qu'une période limitée de chômage. Par ailleurs, un travailleur issu d'un pays tiers pourra dorénavant introduire une demande à partir du territoire d'un pays tiers ou, s'il est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, depuis l'UE (sans devoir retourner dans son pays d'origine). Les États membres maintiennent la possibilité de vérifier la situation du marché du travail avant de décider d'accorder ou non ce permis. Les États membres disposent désormais de deux ans pour transposer cette directive en droit national. La réforme de la directive relative à la résidence de longue durée, qui envisageait d'intégrer les bénéficiaires de la protection temporaire, à elle été rejetée par le Conseil, mais pourrait faire l'objet de nouvelles négociations dans le futur.

La traite des êtres humains constitue un autre sujet sur lequel s'est penché le législateur européen. Environ 10093 victimes de la traite des êtres humains ont été enregistrées dans l'UE en 2022, selon les données Eurostat. Près des deux tiers des victimes (63%) sont des femmes et des jeunes filles. En avril 2024, une réforme de la directive de lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée par le Parlement européen<sup>185</sup>. Celle-ci s'actualise au vu de la criminalité en ligne et élargit les formes d'exploitations, en ajoutant à l'exploitation sexuelle et par le travail, le mariage forcé, l'adoption illégale et l'exploitation de la maternité de substitution. De plus, il s'agit de veiller à ce que les autorités chargées de la lutte contre la traite et de l'asile coordonnent leurs activités, afin que les victimes de la traite qui ont également besoin d'une protection internationale bénéficient d'un soutien (y compris psychologique et en termes d'information et d'indemnisation) et d'une protection appropriés (qu'elles coopèrent ou non aux enquêtes), grâce, entre autres, à l'obligation d'établir des plans nationaux de lutte, un mécanisme d'orientation, des coordinateurs nationaux, et suffisamment de refuges et hébergements sûrs. Les États membres devront aussi prévoir des formations, notamment pour les juges, qui pourront choisir de ne pas poursuivre les victimes pour des actes criminels qu'elles ont été contraintes de commettre. De surcroît, l'utilisation des services fournis par une victime de traite, lorsque l'utilisateur sait que la victime est exploitée, devra désormais être sanctionnée, et les entreprises pourront aussi être sanctionnées (par l'impossibilité d'obtenir des subventions par exemple). Enfin, les États devront collecter des données anonymisées pour des statistiques sur les victimes, les suspects, les personnes poursuivies et les personnes condamnées. Les États ont désormais deux ans pour transposer ces dispositions en droit national après approbation officielle du Conseil et publication au Journal officiel. Malgré quelques points négatifs, comme l'absence de mention du principe de non-refoulement, le défaut de mécanisme de plainte pour les adultes (qui existe pour les mineurs), et le fait que le coordinateur n'ait pas à être indépendant, il s'agit d'une réforme à saluer.

Enfin, fin 2023, la Commission européenne a proposé une directive établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'UE, afin de lutter contre le trafic de migrants<sup>186</sup>. Il est

<sup>184</sup> Conseil européen, *Migration légale : le Conseil donne son feu vert au permis unique de travail et de séjour pour les ressortissants de pays tiers*, 12 avril 2024.

<sup>185</sup> Parlement européen, *Traite des êtres humains : les députés adoptent une loi plus ambitieuse pour protéger les victimes*, 23 avril 2024.

<sup>186</sup> Parlement européen, *Legislative Train Schedule, Minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union*, 20 avril 2024.

estimé que plus de 90% des migrants irréguliers qui arrivent dans l'UE utilisent les services de passeurs, principalement organisés en groupes criminels, qui tirent des profits substantiels. La proposition de directive vise à poursuivre efficacement ces réseaux, harmoniser les peines, renforcer les ressources et les capacités des États membres, améliorer la collecte de données et la production de rapports. Le considérant n°7 de la proposition indique que la responsabilité pénale ne devrait être engagée qu'en cas d'avantage financier ou matériel ou lorsque les migrants sont hautement susceptibles de subir un préjudice grave, que la directive n'a pas pour objet d'ériger en infraction pénale l'aide apportée aux membres de la famille, l'assistance humanitaire ou l'appui aux besoins humains fondamentaux, et que les ressortissants de pays tiers ne devraient pas devenir pénalement responsables du fait qu'ils aient été l'objet de telles infractions pénales. Une attention particulière devra être portée aux négociations interinstitutionnelles pour que les ONG et les exilés ne soient pas poursuivis grâce à l'adoption de dispositions larges et vagues ne tenant pas compte de ces préoccupations. En outre, la Commission propose un règlement visant à renforcer le rôle d'Europol et la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains<sup>187</sup>.

---

187 Commission européenne, *Commission launches a Global Alliance to Counter Migrant Smuggling and proposes a strengthened EU legal framework*, 28 novembre 2023.

## Un mécanisme de plainte auprès de l'Agence de l'UE pour l'asile

L'article 51 du règlement relatif à l'Agence européenne pour l'asile (EUAA) oblige l'agence à établir un mécanisme de plainte dans le but d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le cadre de ses activités. Ce mécanisme devrait bientôt être mis en place.

Une personne directement affectée (ou un représentant) par l'action d'un employé de l'EUAA ou d'un expert d'un État membre déployé sur une activité de l'agence pourra, dans l'année des faits ou dans l'année à partir du moment où elle est capable de rédiger une plainte, écrire une réclamation, dans n'importe quelle langue. Un formulaire en ligne devrait être établi. Les plaintes anonymes ne seront pas examinées, sauf cas exceptionnels. Elles ne seront pas non plus examinées si elles concernent une situation hypothétique.

L'officier des droits fondamentaux de l'EUAA réalisera alors un examen d'admissibilité et transmettra la plainte à l'autorité responsable de l'EUAA ou de l'État membre concerné. S'il l'estime opportun, l'officier pourra se joindre à la plainte. Ce mécanisme pourra conduire à des mesures disciplinaires. L'officier des droits fondamentaux sera chargé de suivre les procédures et sanctions.



## Pacte sur la migration et l'asile : un tournant régressif pour les droits fondamentaux

L'adoption des textes composant le Pacte sur la migration et l'asile consacre un tournant régressif dans l'histoire du droit d'asile en Europe. Les dispositions législatives adoptées réforment le régime d'asile européen commun en niveling vers le bas l'essentiel des garanties procédurales. Le nouveau dispositif, en plus d'une complexité qui questionne sa future mise en œuvre par les autorités et juridictions nationales, comporte de nombreuses incertitudes quant aux ressources humaines et matérielles à mobiliser. Il offre en outre aux États membres d'importantes marges de manœuvre, ce qui laisse craindre des disparités de mise en œuvre, à l'encontre de l'objectif affiché d'une plus grande harmonisation.

Le Pacte consacre d'importants reculs pour les droits des personnes : les textes adoptés par le Parlement européen instaurent un système d'enfermement massif et prolongé pour les personnes arrivant irrégulièrement aux frontières de l'Union européenne – et potentiellement aussi pour celles qui seront identifiées ultérieurement sur les territoires des États membres, avec des garanties procédurales réduites, une identification insuffisante des vulnérabilités et un mécanisme de respect des droits fondamentaux incomplet.

De plus, l'application par l'Union ou les États membres du concept de « pays tiers sûr » prévu dans cette réforme conduira à déclarer irrecevables de nombreuses demandes, puis à renvoyer les demandeurs vers un pays de transit sans examen de la demande au fond. Le règlement Gestion, qui remplace le règlement Dublin, en conserve les principaux défauts, faisant toujours peser la charge de l'accueil sur les pays de première entrée tout en durcissant la situation des personnes concernées. Si le mécanisme de relocalisation obligatoire constitue une orientation intéressante, il est cependant assorti de dispositions alternatives qui en atténuent l'effet. Enfin, en temps de crise, le cadre dérogatoire remet en cause de nombreux droits et garanties procédurales, déjà limités.

Le contenu précis de la réforme et son impact pour les droits des personnes ne pourront cependant être analysés en détail qu'après l'adoption des actes d'exécution par des comités composés de représentants des États membres.

## Quel impact du Pacte européen sur le droit français ?

L'analyse des différents textes du Pacte sur la migration et l'asile laisse déjà apparaître quelques modifications importantes qui impacteront le cadre légal français sur plusieurs aspects.

La procédure instaurée par le règlement « filtrage » s'apparente à celle de la zone d'attente française, où un étranger, même mineur, peut être maintenu dans un lieu déterminé, principalement dans les aéroports. Le cadre européen pourrait cependant modifier en profondeur ce dispositif français, qui ne permet un enfermement que pour une durée bien plus courte (maximum 20 jours, pouvant exceptionnellement être porté à 26 jours, alors que les textes du Pacte permettent un enfermement de 7 jours pour le filtrage qui peut se prolonger ensuite plusieurs mois selon la procédure appliquée) et des garanties procédurales plus importantes (notamment en matière de droit au recours). Une question cruciale demeure par ailleurs en suspens sur le champs d'application de ce dispositif européen de filtrage qui, selon l'interprétation qui sera faite des textes, pourrait s'appliquer simplement aux personnes entrant aux frontières extérieures (ce qui aurait donc un impact limité pour la France) ou plus largement à toute personne interpellée en situation irrégulière sur le territoire (qui serait ainsi renvoyée vers un dispositif de filtrage, possiblement intégré à notre dispositif de rétention ?) voire à celles se présentant aux autorités pour demander l'asile dès lors qu'elles ne peuvent justifier d'une entrée régulière dans l'UE.

La réforme d'Eurodac aura pour principale conséquence opérationnelle d'ajouter une étape supplémentaire à la préfecture : la prise d'une photo. Elle implique également une formation étendue des agents à la collecte de données de mineurs puisque les enfants seront concernés dès l'âge de 6 ans (contre 14 actuellement).

Concernant le règlement relatif à la gestion de la migration et de l'asile, qui remplacera le règlement dit « Dublin », il est difficile de déterminer si la France, qui relocalise actuellement volontairement, sans publier de données, devra relocaliser davantage, ou contribuer davantage financièrement. En 2022, le pays était au deuxième rang européen pour sa population et son PIB. De plus, le pays ne connaît pas, par sa situation géographique, un volume important d'arrivée depuis des

frontières extérieures de l'UE (si les arrivées sont définies ainsi). Il convient aussi de se demander comment les arrivées seront prises en compte, dans la mesure où la formule de calcul n'apparaît pas dans les textes disponibles pour l'instant.

Le règlement sur les procédures n'impactera pas énormément le droit français actuel. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) doit déjà traiter les demandes en 6 mois dans le cadre d'une procédure normale. Il n'est pas clair si le délai de 12 semaines pour éloigner concerne la délivrance d'une décision de retour ou un retour effectif, cette dernière hypothèse étant nettement plus compliquée à mettre en œuvre en pratique au regard de l'inefficacité actuelle de notre politique d'éloignement. Concernant la procédure à la frontière, la zone d'attente française s'y apparente, avec cependant les nuances évoquées précédemment. Nous pouvons donc nous attendre à une augmentation des placements dans le futur, dans la mesure où les ressortissants d'un pays avec un taux de reconnaissance inférieur à 20% doivent nécessairement passer par la procédure à la frontière (avec cependant l'incertitude présentée précédemment sur le champ d'application de ce dispositif d'enfermement qui débute normalement par le filtrage). La France devra donc veiller à avoir les infrastructures et moyens adéquats.

L'application par la France du règlement relatif aux crises demeure très incertaine et *a priori* pas à l'ordre du jour.



# Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par les juridictions européennes.

## **Application des clauses humanitaire et/ou discrétionnaires du règlement Dublin III<sup>188</sup> dans le cas d'une demandeuse d'asile mariée à un étranger résidant légal et enceinte de celui-ci<sup>189</sup>**

Dans cette affaire, la requérante, ressortissante syrienne, avait introduit une demande d'asile aux Pays-Bas. Dès lors qu'elle avait bénéficié d'un visa délivré par les autorités lituaniennes, les autorités néerlandaises avaient estimé que celles-ci étaient responsable de l'examen de sa demande d'asile et placé la requérante en procédure Dublin. Or entre-temps, la requérante avait épousé un ressortissant d'un pays tiers installé régulièrement aux Pays-Bas et était tombée enceinte. Ayant soumis une demande de permis de séjour temporaire pour demandeur d'asile auprès des autorités néerlandaises, celles-ci avaient refusé de l'examiner. Saisie d'une question préjudiciale par ces dernières, la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) juge qu'une règle nationale qui prévoit, comme dans le cas d'espèce, l'obligation de considérer l'enfant à naître comme étant né lorsqu'il y va de son intérêt, doit être prise en compte dans l'application de l'article 16 du règlement Dublin sur les personnes à charge.

## **L'exigence de comparution personnelle des membres de famille pour l'introduction de leur demande de regroupement familial doit pouvoir faire l'objet d'exceptions<sup>190</sup>**

La CJUE considère que les États membres ne peuvent exiger, sans exception, des membres de famille souhaitant introduire une demande de regroupement familial qu'ils se présentent en personne auprès du poste diplomatique compétent. Selon la Cour, il est nécessaire que les États membres fassent preuve de flexibilité afin de permettre que la demande de regroupement familial soit effectivement introduite et en temps utile.

L'exigence de comparution personnelle sans exception ne permet pas, d'après elle, de prendre en compte les éventuels obstacles qui pourraient empêcher cette introduction. Tel peut être le cas notamment, relève la Cour, lorsque les membres de la famille se trouvent dans un pays marqué par un conflit armé et qu'il s'agit de surcroît de mineurs.

S'agissant de la situation spécifique des réfugiés, la Cour déclare que l'absence de flexibilité peut avoir pour conséquence que les intéressés n'arriveront pas à respecter le délai prévu par la directive sur le regroupement familial<sup>191</sup> et que la procédure pourrait donc être soumise à des conditions supplémentaires plus difficiles à remplir. La CJUE précise que, dans le cadre d'une procédure de regroupement familial, il n'est pas nécessaire d'imposer une comparution personnelle des membres de la famille du regroupant dès l'introduction de la demande. Elle estime que les États membres peuvent demander la comparution personnelle des membres de la famille à un stade ultérieur. Selon la Cour, la vérification des liens familiaux et de l'identité nécessitant la présence des membres de la famille doit être prévue à la fin de la procédure, et, si possible, au moment où leur sont délivrés les visas, le cas échéant. La Cour ajoute que les États membres sont également tenus de faciliter une telle comparution, notamment par l'émission de documents consulaires ou de laissez-passer.

## **Conditions permettant de révoquer le statut de réfugié en cas de condamnation pour un crime<sup>192</sup>**

La CJUE était saisie de trois demandes de décision préjudiciale distinctes dans le cadre de litiges relatifs à des contestations de décisions de retrait ou de refus du statut de réfugié visant des ressortissants de pays tiers ayant été condamnés pour un crime regardé par les autorités compétentes comme étant particulièrement grave. La Cour juge que l'existence d'une menace pour la société de l'État membre dans lequel se trouve le ressortissant concerné d'un pays tiers ne peut pas être regardée comme étant établie du seul fait que celui-ci a été condamné

<sup>188</sup> 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

<sup>189</sup> CJUE, 16 février 2023 aff. C-745/21

<sup>190</sup> CJUE, 18 avr. 2023, aff. C-1/23

<sup>191</sup> Directive n°2003-86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

<sup>192</sup> CJUE 6 juillet 2023 aff. C-8/22, C-663/21 et C-402/22

en dernier ressort pour un crime particulièrement grave. Elle rappelle en effet qu'une mesure de révocation est subordonnée à la réunion de deux conditions distinctes : la condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave et l'existence d'une menace pour la société de l'État membre dans lequel l'intéressé se trouve.

La Cour précise que la mesure de révocation contestée ne peut être adoptée que lorsque le ressortissant concerné d'un pays tiers constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre dans lequel il se trouve. La Cour ajoute qu'il incombe à l'autorité compétente de procéder, pour chaque cas individuel, à une évaluation de toutes les circonstances propres à ce cas. Lorsque les deux conditions prévues par le droit de l'Union sont satisfaites, un État membre dispose de la faculté de révoquer le statut de réfugié sans être pour autant tenu d'exercer cette faculté : celle-ci doit être exercée dans le respect, notamment, du principe de proportionnalité.

La Cour relève par ailleurs qu'une mesure de révocation/refus ne peut être appliquée qu'à un ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime dont les traits spécifiques permettent de le considérer comme présentant une gravité exceptionnelle, en tant qu'il fait partie des crimes qui portent le plus atteinte à l'ordre juridique de la société concernée. D'après elle, le degré de gravité ne peut, en outre, pas être atteint par un cumul d'infractions distinctes dont aucune ne constitue, en tant que telle, un crime particulièrement grave. L'appréciation dudit degré de gravité implique une évaluation de toutes les circonstances propres à l'affaire en cause, telles que, notamment, la nature ainsi que le quantum de la peine encourue et, a fortiori, de la peine prononcée, la nature du crime commis, d'éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes, le caractère intentionnel ou non de ce crime, la nature et l'ampleur des dommages causés par ledit crime ou encore la nature de la procédure pénale appliquée pour réprimer le même crime.

### **Précisions sur le devoir de coopération des instances de l'asile, les délais de jugement et les conséquences en cas de mensonge du demandeur<sup>193</sup>**

D'après la CJUE, la lecture combinée des dispositions de la directive Qualification<sup>194</sup>, de la directive Procédures<sup>195</sup> et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE imposent à l'autorité responsable de la demande d'asile d'obtenir : d'une part, des informations précises et actualisées sur le pays d'origine d'un demandeur d'asile et de protection internationale et d'autre part, lorsqu'il existe des indices de problèmes de santé mentale résultant potentiellement d'un événement traumatisant survenu dans ce pays, une expertise médico-légale sur sa santé mentale lorsqu'elle estime que cette expertise est pertinente ou nécessaire pour l'évaluation de la demande. Les juges européens précisent également que, compte tenu de l'importance des droits fondamentaux en jeu dans le cadre d'une demande d'asile et de protection internationale, si les autorités compétentes ne procèdent pas à l'examen approprié de la demande auxquelles elles sont tenues, la charge de démontrer que leurs décisions auraient pu être différentes en l'absence d'une telle violation ne doit pas être supportée par le demandeur.

Les juges indiquent que, dans le cas où la durée totale de la procédure d'octroi de la protection internationale conduit à la violation des droits de la défense du demandeur, la méconnaissance du délai raisonnable peut justifier, à elle seule, l'annulation de la décision rejetant la demande, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Par ailleurs, ils déclarent qu'un État membre ne saurait invoquer les modifications législatives intervenues lors de cette procédure pour justifier le non-respect de son obligation de statuer sur les demandes de protection internationale dans un délai raisonnable. Enfin, selon la Cour, une déclaration mensongère dans la demande initiale d'octroi du statut de réfugié, que le demandeur a rétractée à la première occasion, après s'en être expliqué, ne justifie pas la mise en cause de sa crédibilité générale.

193 CJUE 29 juin 2023 aff. C-756/21

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

195 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

## Précisions sur l'évaluation du bien-fondé des craintes de persécution du fait des opinions politiques<sup>196</sup>

La CJUE était saisie de questions préjudiciales portant sur les critères permettant à un demandeur d'asile d'être protégé en raison de ses opinions politiques, notamment, comme dans les cas d'espèce, celles développées dans l'État membre d'accueil. Selon la Cour, dans l'hypothèse où un demandeur n'a pas encore fait l'objet de l'attention défavorable des potentiels agents persécuteurs dans son pays d'origine, il suffit qu'il affirme qu'il a des opinions, idées ou croyances ou qu'il les exprime pour qu'elles relèvent de la notion d'« opinions politiques ». Les juges ajoutent qu'il doit être tenu compte de la possibilité que l'attention défavorable des agents persécuteurs dans le pays d'origine aient pu ou puissent être éveillée par les opinions politiques du demandeur, en raison du degré de conviction avec lequel elles s'expriment ou de la pratique éventuelle d'activités visant à promouvoir ces opinions. Ils précisent cependant que ces opinions n'ont pas à être si profondément enracinées chez le demandeur qu'il ne pourrait s'abstenir, en cas de retour dans son pays d'origine, de les manifester et ainsi de s'exposer au risque de subir des actes de persécution.

## Un arrêt de la Cour de justice peut constituer un élément nouveau justifiant un nouvel examen au fond de la demande d'asile<sup>197</sup>

La CJUE juge que tout arrêt de la Cour qui augmente de manière significative la probabilité qu'un demandeur d'asile remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié peut justifier un examen complet d'une demande de réexamen sans que cette dernière puisse être rejetée comme irrecevable. Dans le cas d'espèce, un ressortissant syrien s'était vu accorder en Allemagne le bénéfice de la protection subsidiaire et refuser celui du statut de réfugié. Il avait déposé une demande de réexamen à la suite d'un arrêt de la CJUE relatif à la situation des objecteurs de conscience syriens. Il faisait alors valoir que cet arrêt constituait une modification de la situation de droit qui lui était favorable. Sa demande avait été rejetée comme irrecevable. La juridiction allemande devant laquelle le demandeur contestait ce rejet a alors interrogé la Cour. La question préjudiciale portait notamment sur le point de savoir si, pour justifier un examen complet d'une

demande de réexamen, seule une modification des dispositions applicables pouvait être prise en compte comme élément nouveau et non pas une décision judiciaire. La CJUE répond qu'en principe, tout arrêt de la Cour peut constituer un élément nouveau justifiant un nouvel examen complet si les conditions requises pour prétendre à une protection internationale sont remplies. Il en va de même si l'arrêt en question se limite à l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union déjà en vigueur au moment de l'adoption d'une décision portant sur une première demande d'asile. La date à laquelle l'arrêt a été rendu est sans importance. La Cour pose cependant une limite. Selon elle, pour qu'un de ses arrêts constitue un élément nouveau justifiant un nouvel examen complet, il faut qu'il augmente de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre à une protection internationale.

## Les violences faites aux femmes peuvent constituer un nouveau motif de protection internationale<sup>198</sup>

La CJUE estime que les femmes peuvent constituer un « groupe social » et prétendre ainsi à une protection conventionnelle en raison des violences structurelles qu'elles sont susceptibles de subir. À défaut de groupe social dans le pays concerné, la possibilité du bénéfice de la protection subsidiaire doit être envisagé. Ainsi, la violence à l'encontre des femmes parce qu'elles sont femmes doit leur ouvrir le droit à une protection internationale. En l'espèce, une ressortissante turque d'origine kurde alléguait, à l'appui d'une demande de protection en Bulgarie, avoir été mariée de force par sa famille, battue et menacée par son époux. La juridiction bulgare saisie de cette demande a alors transmis plusieurs questions préjudiciales à la CJUE. Les juges constatent que les femmes « *dans leur ensemble* » peuvent remplir les conditions imposées pour être identifiées comme un groupe social. Ainsi, selon les juges, non seulement « *le fait d'être de sexe féminin constitue une caractéristique innée et suffit, partant, à satisfaire [la première des deux] condition[s]* » de la reconnaissance d'un groupe social, mais en outre, « *les femmes peuvent être perçues d'une manière différente par la société environnante* » au regard, notamment, des « *normes sociales, morales ou juridiques ayant cours dans leur pays d'origine* », répondant ainsi à la deuxième condition. Ces caractéristiques suffisent pour que les femmes constituent un

<sup>196</sup> CJUE 21 septembre 2023 aff. C-151/22

<sup>197</sup> CJUE 8 février 2024 aff. C 216/22

<sup>198</sup> CJUE 16 janvier 2024 aff. C-621/21

groupe social au sens de la convention de Genève si elles sont exposées à « *des violences physiques ou mentales, y compris des violences sexuelles et des violences domestiques (...) en raison de leur sexe* ».

Afin que les États soient en mesure d'identifier les groupes sociaux, dont celui des femmes, la Cour précise la marche à suivre : déterminer l'échelle la plus pertinente en termes de « *société environnante* » dans laquelle il appartient aux États d'évaluer la différence du groupe, ne pas faire dépendre l'existence du groupe social de l'établissement des actes de persécutions, bien que les violences ou discriminations subies peuvent « *constituer un facteur pertinent* », et s'assurer que la personne est exposée à des persécutions émanant d'agents publics ou des personnes privées et que les autorités ne peuvent ou ne veulent l'en protéger. La CJUE observe que pour l'examen des demandes de femmes, les États devront « *recueillir les informations sur le pays d'origine pertinentes* », en particulier la situation de ces femmes « *face à la loi, leurs droits politiques, économiques et sociaux, les coutumes culturelles et sociales du pays* ». La CJUE relève que, dans l'hypothèse où l'étude de la situation des femmes dans un pays devait conduire à écarter l'existence d'un groupe social auquel elles appartiendraient, la demande d'une femme évoquant y être exposée à des violences doit être examinée sous l'angle de la protection subsidiaire.

### Précisions sur l'articulation des trois types de protection subsidiaire<sup>199</sup>

Selon la CJUE, les trois types d'atteintes permettant de bénéficier de la protection subsidiaire - en cas de risque de subir la peine de mort ou une exécution, des peines ou traitements inhumains et dégradants ou une menace en raison d'une violence généralisée et résultant d'un conflit armé - ne sont pas nécessairement exclusifs les uns des autres. La Cour précise par ailleurs qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les différents types d'atteintes. Elle estime qu'une fois les faits établis, il est parfois possible, notamment lorsque le pays d'origine est affecté par un conflit armé, de les rattacher à plusieurs types d'atteintes. Les juges relèvent toutefois que la protection subsidiaire accordée en raison de la situation sécuritaire dans le pays d'origine exige, pour son application, un degré d'individualisation des craintes inférieur aux deux autres types de protection subsidiaire, accordée en raison des risques de peine de mort ou exécution ou de torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants.



199 CJUE 9 novembre 2023 aff. C-125/22

# La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en Europe

## Panorama statistique de la mise en œuvre de la protection temporaire en Europe<sup>200</sup>

Le conflit débuté le 24 février 2022 par l'invasion russe en Ukraine, a déplacé 6,5 millions de personnes à l'étranger<sup>201</sup>. L'Union européenne a reçu la plus grande partie des déplacés, en raison de la proximité géographique (l'Ukraine partage des frontières terrestres avec quatre États membres de l'UE : la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, et la Slovaquie), et des liens historiques. Pour la première fois, l'UE a activé une directive permettant une forme de protection temporaire<sup>202</sup>, qui a permis l'accueil d'un nombre record de déplacés.

Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark, sont liés par la directive sur la protection temporaire. Cependant, le Danemark, ainsi que les pays associés à Schengen (l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein) ont tous mis en place des régimes similaires à la protection temporaire. Pour la plupart des pays de l'UE, si la protection temporaire n'avait pas été activée, le nombre de demandes d'asile aurait créé une pression sans précédent sur le système d'asile.

À la fin de l'année 2023, 4 275 865 de personnes déplacées par la guerre russe en Ukraine avaient un statut de protection temporaire dans l'un des États membres de l'UE (fin 2022, le nombre était de 3 826 600) d'après l'agence Eurostat. Près des deux tiers de tous les bénéficiaires du statut de protection temporaire étaient des femmes, la plupart de 35 à 64 ans. Un tiers du total était des mineurs.

Les États membres accueillant le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire en 2023 étaient l'Allemagne (1 251 245 personnes ; 29% du total), la Pologne (960 550 ; 22%) et la République tchèque (365 085 ; 9%). Si l'on rapporte ces données au nombre d'habitants, les États membres accueillant le plus grand nombre de bénéficiaires étaient la République tchèque (35 personnes pour 1 000 habitants), l'Estonie (26 personnes pour 1 000 habitants), la Lituanie (26 personnes pour 1 000 habitants) et la Pologne (26 personnes pour 1 000 habitants). La moyenne dans l'UE était de 9,5 bénéficiaires de la protection temporaire pour 1 000 habitants. La France est dernière de ce classement avec seulement un bénéficiaire de la protection temporaire pour 1 000 habitants<sup>203</sup>.

Concernant les mineurs, au 31 décembre 2023, sur la base des données disponibles, environ 1,4 million d'enfants (ressortissants de pays tiers) qui ont fui l'Ukraine étaient sous protection temporaire dans l'UE. La Pologne a signalé un total de 421 140 enfants (un peu moins qu'en 2022, 426 955). L'Allemagne (381 165 bénéficiaires) et la République tchèque (96 535) sont les autres pays de l'UE où le nombre total d'enfants bénéficiant d'une protection temporaire était le plus élevé. La Pologne (44%) a enregistré la part la plus élevée d'enfants dans le nombre total de bénéficiaires, suivie à une certaine distance par la Lituanie (34%), la Bulgarie (34%) et l'Italie (33%). Au niveau de l'UE, la part était de 32,5%.

<sup>200</sup> Sources : Commission européenne, *Atlas of Migration – Solidarity Ukraine*, base de données. *Statistics explained, Children in migration – asylum applicants 2023*. Base de données Eurostat. *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex* et Eurostat, *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex - monthly data*.

<sup>201</sup> Sur les déplacements depuis l'Ukraine, voir *supra* Chapitre 1.

HCR, *L'avenir de millions de personnes déracinées reste incertain alors que la guerre en Ukraine entre dans sa troisième année*, 20 février 2024.

<sup>202</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

Sur le contenu de la protection temporaire, voir *infra* dans cette partie.

<sup>203</sup> Les données figurant sur Eurostat pour la France semblent toutefois incomplètes puisqu'elles correspondent aux autorisations provisoires de séjour (APS), document qui n'est remis qu'aux adultes.

## Bénéficiaires de la protection temporaire par État, 31 décembre 2023

(par ordre décroissant en fonction des chiffres 2023)

Source : Eurostat

	Bénéficiaires	Pour 1 000 hab.	Part du total
<b>UE27</b>	<b>4 275 865</b>	<b>9,5</b>	<b>100,0%</b>
Allemagne	1 251 245	14,8	29,3%
Pologne	954 795	26,0	22,3%
République tchèque	373 035	34,5	8,7%
Espagne	194 920	4,1	4,6%
Bulgarie	170 970	26,5	4,0%
Italie	161 375	2,7	3,8%
Roumanie	145 850	7,7	3,4%
Pays Bas	114 345	6,4	2,7%
Slovaquie	114 225	21,0	2,7%
Irlande	101 490	19,3	2,4%
Autriche	83 405	9,2	2,0%
Lituanie	74 955	26,2	1,8%
Belgique	74 600	6,4	1,7%
France	64 930	1,0	1,5%
Finlande	59 175	10,6	1,4%
Portugal	58 820	5,6	1,4%
Lettonie	43 815	23,3	1,0%
Suède	43 705	4,2	1,0%
Danemark	36 265	6,1	0,8%
Estonie	35 945	26,3	0,8%
Hongrie	33 880	3,5	0,8%
Grèce	26 850	2,6	0,6%
Croatie	23 040	6,0	0,5%
Chypre	19 270	20,9	0,5%
Slovénie	8 765	4,1	0,2%
Luxembourg	4 230	6,4	0,1%
Malte	1 965	3,6	0,0%

Si les bénéficiaires étaient plus nombreux en 2023 que l'année précédente, le nombre de nouvelles décisions accordant une protection temporaire a logiquement baissé – les arrivées ayant surtout été concentrées sur l'année 2022. Dans l'ensemble de l'Union européenne, 1,1 million de nouvelles décisions accordant la protection temporaire ont été émises, contre 4,3 l'année précédente. Le total de ces deux chiffres (5,4 millions) étant inférieur à celui du nombre de bénéficiaires à la fin 2023,

cela signifie qu'un nombre significatif de réfugiés d'Ukraine sont repartis (parfois temporairement) – ou ne sont pas ou mal comptabilisés par les autorités nationales dans l'UE.

## Décisions accordant une protection temporaire dans l'UE par État, 2022-2023

(par ordre décroissant en fonction des chiffres 2023)

Source : Eurostat

	2022	2023	Évolution
<b>UE 27</b>	<b>4 331 345</b>	<b>1 056 055</b>	<b>-76%</b>
Allemagne	795 205	335 785	-58%
Pologne	1 567 905	237 475	-85%
République tchèque	458 915	98 655	-79%
Roumanie	101 925	49 320	-52%
Pays-Bas	110 000	34 775	-68%
Espagne	160 990	33 915	-79%
Irlande	69 575	33 035	-53%
Slovaquie	104 775	30 235	-71%
Bulgarie	147 330	23 585	-84%
Italie	150 110	21 395	-86%
Finlande	45 225	18 970	-58%
Suisse	72 030	18 355	-75%
Autriche	90 620	18 320	-80%
France	84 910	17 175	-80%
Belgique	63 355	15 625	-75%
Lituanie	65 450	12 210	-81%
Lettonie	38 135	12 125	-68%
Suède	47 390	10 915	-77%
Estonie	41 870	8 780	-79%
Portugal	57 230	8 550	-85%
Danemark	32 895	8 380	-75%
Hongrie	29 920	6 875	-77%
Chypre	12 620	6 670	-47%
Grèce	21 530	5 325	-75%
Croatie	19 275	4 925	-74%
Slovénie	7 480	1 580	-79%
Luxembourg	5 090	885	-83%
Malte	1 630	570	-65%

Pour ce qui est des mineurs non accompagnés (MNA), depuis mars 2022, 17 pays de l'UE ont fourni des données sur les MNA fuyant l'Ukraine. En termes absolus, l'Autriche (1 845), la Belgique (1 560) et la Lituanie (1 490) sont les pays de l'UE pour lesquels des données sont disponibles et qui ont accordé le plus de statuts de protection temporaire à des MNA depuis mars 2022. En termes relatifs, la part la plus élevée de MNA dans le nombre total d'enfants bénéficiant d'une protection temporaire a été enregistrée en Croatie (12%).

## Décisions accordant une protection temporaire aux MNA, 2022-2023

ordonnées par ordre décroissant en fonction du total 2023<sup>204</sup>

Source : Eurostat

	2022	2023
Autriche	975	750
Pays-Bas	685	485
Roumanie	780	390
Belgique	1 180	340
Croatie	665	230
Lituanie	1 230	225
Danemark	590	210
Finlande	645	150
Suède	785	150
Irlande	195	105
Grèce	70	10
Luxembourg	10	5
Malte	20	5
Slovénie	55	5
Slovaquie	280	5
Bulgarie	785	0
Estonie	5	0
Suède	47 390	10 915
Estonie	41 870	8 780

## Mise en œuvre de la protection temporaire

### La protection temporaire vue par les citoyens de l'UE et par les déplacés d'Ukraine<sup>205</sup>

Selon la directive sur la protection temporaire, plusieurs catégories de personnes sont éligibles à ce statut : les nationaux ukrainiens et leur famille, les personnes bénéficiant d'une protection internationale en Ukraine et leur famille, et les personnes ayant un permis de séjour permanent en Ukraine ne pouvant pas retourner de manière sûre et durable dans leur pays d'origine. De plus, les États membres peuvent étendre cette protection aux personnes ayant un permis de séjour temporaire en Ukraine ne pouvant retourner de manière sûre et durable dans leur pays d'origine. Les États peuvent aussi étendre la protection aux nationaux ukrainiens présents sur leur territoire avant la date de l'invasion, et donc la date d'application de la protection temporaire. Cette protection octroie le droit de résider dans l'État membre de son choix (un titre de séjour ou un document attestant de la protection temporaire est remis), l'accès au marché européen du travail, le droit à un hébergement, le droit à l'aide sociale, le droit d'accéder au système de santé, et, pour les mineurs, l'accès au système éducatif. Dans tous les États membres, un simple enregistrement donne une protection immédiate. De plus, les bénéficiaires peuvent, à tout moment, demander l'asile, qui est une protection plus durable, mais dont la procédure est plus longue (les États peuvent décider que la protection temporaire ne peut être détenue simultanément avec le statut de demandeur de protection internationale pendant que la demande de protection internationale est à l'étude).

L'enquête *Flash Eurobaromètre*, commandée par la Commission européenne, menée entre le 13 et le 20 avril 2022 ainsi qu'entre le 24 et le 31 août 2023, montre que le soutien global à l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine dans l'UE a diminué mais reste élevé. En effet, en 2023, 79% des personnes interrogées approuvaient l'accueil des personnes fuyant cette guerre, un pourcentage légèrement inférieur à celui de l'année précédente (88%). Les résultats indiquent qu'il existe des différences notables entre les États membres. La République tchèque, la

<sup>204</sup> Eurostat n'a pas publié les données des 27 États membres de l'UE. Le fait que certains États confient les MNA aux services de protection de l'enfance, comme la France, et non à des autorités chargées de l'asile, doit être la raison. Sur une autre note, le total pour la Bulgarie ne correspond pas aux chiffres présentés. Cette erreur est attribuable à l'État membre ou Eurostat.

<sup>205</sup> Sources : Commission européenne, *Atlas of Migration – Solidarity Ukraine*, base de données. EUAA, *Surveys with Arriving Migrants from Ukraine*, 9 octobre 2023. EUAA, *Surveys of Arriving Migrants from Ukraine (SAM - UKR) Factsheet*: 2 February 2023.

Slovénie et la Slovaquie sont les États où les taux d'approbation ont le plus diminué. Le Danemark est le seul État membre où la part des répondants approuvant l'accueil a légèrement augmenté. Toujours d'après l'enquête de la Commission, les répondants plus âgés ont tendance à être plus satisfaits de la réponse de l'UE. Enfin, il y a beaucoup moins de soutien pour fournir des logements publics aux personnes déplacées d'Ukraine ou leur permettre de se déplacer librement au sein de l'UE que pour les trois autres aspects de la protection (accès à l'éducation publique, aux soins de santé, au marché du travail) ou la protection temporaire en général.

Du côté des réfugiés, d'après une enquête de l'Agence européenne de l'asile de février 2023, la majorité des répondants vit dans des logements privés hébergés par des familles nationales (26%), seuls (19%) ou avec des amis ou membres de la famille (17%). La satisfaction moyenne à l'égard des conditions de vie est légèrement positive (3,6 sur une échelle de 1 à 5). La plupart des enfants sont scolarisés dans

le pays d'accueil (73%), et plus de la moitié des répondants (54%) sont « satisfait » ou « très satisfait » de l'éducation de leurs enfants dans le pays d'accueil. De nombreux enfants suivent néanmoins le programme scolaire ukrainien en ligne, parfois en plus du programme du pays d'accueil<sup>206</sup>. Toujours pour les répondants, l'accès au marché du travail est essentiel au bien-être. 3 personnes sur 5 qui ont le droit de travailler sont employées. Il ressort des données de l'enquête que les personnes dans des domaines technologiques ou ayant des diplômes supérieurs sont plus susceptibles d'être employées. Les compétences linguistiques (53%), l'accès insuffisant aux services de garde d'enfants (20%) et la reconnaissance des qualifications (16%) ont été les plus fréquemment mentionnés comme obstacles à l'emploi. Il est à noter que la plupart des répondants sont hautement éduqués (2 sur 3 ont fini un cursus universitaire). Enfin, plus de la moitié prévoit de retourner temporairement en Ukraine.



206 ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection*, août 2023.

## L'accueil et l'intégration des réfugiés d'Ukraine en Allemagne en 2024

D'après les données de l'agence statistique européenne Eurostat précitées, l'Allemagne était l'État accueillant le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire à la fin de l'année 2023. À cela s'ajoute un grand nombre de demandeurs d'asile, l'Allemagne étant le pays ayant enregistré le plus de demandes d'asile dans l'UE en 2023 (329 035 premières demandes d'asile).

Aussi, l'Allemagne parvient elle dans ce contexte à bien intégrer les réfugiés d'Ukraine ? D'après une étude fédérale publiée en juillet 2023, 44% des bénéficiaires de la protection temporaire espèrent rester de manière permanente en Allemagne<sup>207</sup>, ce qui démontre un certain bien-être dans le pays. Cependant, de grandes difficultés d'entrée dans le marché du travail (permis par la directive relative à la protection temporaire) ont été recensées. Selon plusieurs études sur l'emploi, seuls 20% des réfugiés d'Ukraine y auraient trouvé un emploi<sup>208</sup>, un nombre bien plus bas que dans d'autres pays comme le Danemark (presque 75%), la Pologne ou la République tchèque (60% dans chacun de ces deux pays).

Plusieurs raisons sont avancées :

- Des difficultés liées à l'apprentissage de la langue ;
- Des difficultés liées à la vérification et la reconnaissance des qualifications professionnelles, et des diplômes universitaires ;
- Le manque de logements abordables et permanents empêchant l'obtention d'un emploi ;
- Le manque d'option de garde d'enfants ;
- L'aide financière, qui pourrait permettre de vivre décemment sans emploi

Sur ce dernier point, les bénéficiaires de la protection temporaire ont droit à des prestations sociales dès leur arrivée en Allemagne. Elles consistent principalement en un « revenu du citoyen » (*Bürgergeld*), comme pour les Allemands pouvant y prétendre, de 563 euros par mois pour une personne seule, ce qui est plus élevé que l'aide pour les demandeurs d'asile et les autres réfugiés.

Les États allemands couvrent également des frais d'assurance-maladie et d'hébergement. Des fonds pour l'ameublement et des fournitures scolaires existent aussi.

Le ministre des Finances, Christian Lindner, affirme que l'Allemagne dépensera entre 5,5 et 6 milliards d'euros en prestations sociales pour les réfugiés d'Ukraine en 2024.

En 2023, plusieurs médias ont indiqué qu'un certain nombre de réfugiés quittaient la Pologne pour l'Allemagne pour y obtenir un soutien financier plus important. Il ne faut toutefois pas oublier que d'autres motifs ont été évoqués : des cours de langues gratuits, des salaires plus élevés et des membres de la famille ou des amis installés en Allemagne.

Alors que le pays connaît un manque de main-d'œuvre dans beaucoup de secteurs, incluant la santé, et même les technologies de l'information, les réfugiés d'Ukraine pourraient être une force de travail importante. C'est dans cette logique que le gouvernement a créé le programme « Job Turbo », permettant l'apprentissage de l'allemand en parallèle du travail, et permettant des rencontres périodiques (tous les six mois au plus tard) avec des fonctionnaires, dans le but de trouver un emploi durable et surmonter les obstacles potentiels.

### Pologne : un rapport étudie les obstacles à la scolarisation des enfants ukrainiens

par l'organisation *Save the children Poland*<sup>209</sup>

Une étude a été lancée par les sections polonaises des organisations *Save the Children*, *CARE International*, et le *Comité international de secours* (CIS) afin de mieux comprendre les facteurs qui empêchent la scolarisation des adolescents ukrainiens en Pologne<sup>210</sup>. Le rapport met ainsi en lumière les obstacles relatifs à l'accès à l'école, les outils et instruments mis en place afin de lutter contre l'absentéisme, mais aussi les stratégies employées afin de favoriser l'inscription de ces enfants à l'école. La recherche a été menée selon une méthodologie participative, impliquant des adolescents ukrainiens âgés de 10 à 18 ans, des aidants, des éducateurs, des ONG et des représentants du gouvernement.

207 Bureau fédéral pour la migration et les réfugiés, *Nearly half of Ukrainian refugees want to stay in Germany in the longer term*, 25 juillet 2023.

208 Migrant affairs, *Low employment rates among Ukrainians refugees in Germany*, 23 février 2024.

209 Contribution traduite par Forum réfugiés

210 Save the children, *Out of school : assessment on barriers to school enrolment for Ukrainian refugee adolescents in Poland*, février 2024.

En Pologne, en matière d'éducation des réfugiés ukrainiens, on relève des efforts louables de la part d'acteurs aussi bien gouvernementaux que non-gouvernementaux et internationaux. L'invasion de l'Ukraine par la Russie déclenchée le 24 février 2022 a, en effet, entraîné, selon les estimations établies en novembre 2023, le déplacement de 957 305 Ukrainiens en Pologne, dont une majorité de femmes, d'enfants et de personnes âgées<sup>211</sup>. Pour y faire face, le Parlement polonais a adopté le 12 mars 2022, la « loi sur l'assistance » qui accorde le séjour régulier aux Ukrainiens et octroie, aux enfants, le droit d'accéder à l'éducation<sup>212</sup>.

Néanmoins, malgré les efforts déployés pour garantir l'accès à l'éducation, un nombre important d'adolescents ne s'inscrit pas ou abandonne ses études. De plus, il est difficile d'obtenir des informations sur le nombre d'adolescents ukrainiens déscolarisés, avec des incohérences entre les élèves inscrits mais qui ne vont pas l'école, ceux qui la fréquentent de manière irrégulière ou ceux qui l'ont abandonnée. Selon le gouvernement polonais, en novembre 2023, 293 229 enfants et adolescents en âge d'être scolarisés, étaient enregistrés avec des numéros PESEL<sup>213</sup>. Parmi eux, 220 662 adolescents âgés de 10 à 18 ans, tranche d'âge cible de l'étude, ont été enregistrés. En parallèle, 108 884 Ukrainiens de la même tranche d'âge (10-18 ans) étaient inscrits dans une école, ce qui représente 49% de la population inscrite. Cela dit, ce dernier chiffre ne prend pas en compte ceux qui se sont initialement inscrits dans le système éducatif polonais mais qui ne l'ont jamais fréquenté ou l'ont abandonné. Il n'existe aucun système structuré permettant de suivre de manière exhaustive les adolescents ukrainiens non scolarisés et, compte tenu des mouvements de population et de nombreux étudiants ukrainiens suivant les cours en ligne, on sait que les chiffres officiels ne reflètent pas le nombre exact d'étudiants qui suivent régulièrement des cours en présentiel. Cependant, en se fondant sur les chiffres officiels<sup>214</sup>, on peut estimer que le nombre d'enfants et d'adolescents non scolarisés s'élève à plus de 111 500 personnes.

Le rapport dresse plusieurs constats : il liste les obstacles à l'accès au système éducatif polonais, les mécanismes d'adaptation et les systèmes de soutien pour les enfants non scolarisés, ainsi que les éléments permettant de favoriser la scolarisation ou la réinscription des adolescents ukrainiens dans le système éducatif polonais. Il s'accompagne de recommandations politiques et techniques.

#### *Les obstacles à l'accès au système éducatif polonais*

- Peu de données sont disponibles sur les adolescents ukrainiens non scolarisés pour analyser, suivre et éclairer la prise de décision. En conséquence, l'action des éducateurs, de l'administration scolaire, ainsi que des autorités locales et nationales se trouve entravée.
- Les Ukrainiens plus âgés préfèrent suivre des cours en ligne plutôt que de fréquenter les écoles polonaises, dans l'espoir de reprendre, par la suite, leurs études en Ukraine.
- Le bien-être des aidants influe également sur la manière dont ces enfants accèdent à diverses formes d'éducation. En effet, ceux-ci sont eux-mêmes confrontés à de nombreuses difficultés personnelles, devant se remettre du stress de la guerre qu'ils ont vécu, tout en cherchant un emploi en Pologne.
- La surpopulation croissante dans les écoles, l'augmentation des demandes d'inscription par année scolaire ainsi que les difficultés concernant la compréhension des procédures d'inscriptions constituent des obstacles d'accès au système scolaire polonais.
- Les barrières culturelles et linguistiques constituent l'une des principales raisons pour lesquelles les Ukrainiens abandonnent leurs études ou choisissent de ne pas fréquenter les écoles polonaises.
- Les éducateurs ukrainiens rencontrent des difficultés pour faire reconnaître leur accréditation par le système polonais et acceptent souvent d'autres emplois pour prendre soin de leur famille.
- Aucun certificat n'est délivré à l'issue des cours suivis en ligne attestant des compétences acquises et les crédits scolaires antérieurement acquis en Ukraine ne sont pas pris en compte par le système scolaire polonais.

211 HCR, *Multi-Sector Needs Assessment*, décembre 2022.

212 Act on Assistance for Ukrainian Citizens in connection with armed conflict on the territory of that country, 12 mars 2022.

213 Le numéro d'identification PESEL (système électronique universel de registre de la population) est un registre de l'ensemble de la population polonaise, nécessaire pour l'accomplissement de certaines formalités telles que l'ouverture d'un compte bancaire ou l'accès aux soins de santé.

214 Otwarte Dane, *Uczniowie uchodźcy z Ukrainy*, 5 décembre 2023.

*Mécanismes d'adaptation et systèmes de soutien pour les enfants et adolescents ukrainiens non scolarisés*

- Les adolescents ukrainiens déscolarisés n'interagissent pas beaucoup avec leurs camarades polonais et connaissent un isolement accru, ce qui impacte leur bien-être psychosocial.
- Les actions menées par la communauté ukrainienne et les ONG sont très efficaces, mais il manque une offre de services adéquate pour garantir une plus grande incitation et un meilleur accompagnement des élèves qui suivent des cours en ligne et à l'école, avec un meilleur soutien du gouvernement polonais.
- Les services de soutien psychosocial mis en place sont insuffisants pour répondre aux besoins des adolescents ukrainiens se remettant d'un conflit, d'un déplacement forcé ou de l'isolement social.
- Les ONG jouent un rôle essentiel dans la fourniture de services et d'informations aux réfugiés ukrainiens concernant les filières éducatives, bien qu'elles aient une capacité limitée à s'impliquer directement dans les écoles.
- Même si certains enseignants polonais créent de manière proactive des services d'information pour les étudiants, ces actions ne sont pas systémiques et dépendent des actions individuelles des éducateurs.
- Les activités interculturelles qui rassemblent les jeunes polonais et ukrainiens et qui favorisent la solidarité et la compréhension interculturelle constituent un système de soutien essentiel qui reste insuffisamment assuré.

*Favoriser la scolarisation ou la réinscription des adolescents ukrainiens dans le système éducatif polonais*

- Le faible niveau de ressources et de soutien des autorités polonaises influe grandement sur la volonté des familles ukrainiennes d'envoyer leurs adolescents dans les écoles polonaises.
- Alors que les adolescents et les tuteurs reconnaissent l'importance des écoles polonaises pour l'apprentissage des langues et l'intégration, le manque de disponibilité des assistants linguistiques continue d'entraver l'intégration et l'apprentissage de la langue.
- L'octroi de ressources essentielles, telles qu'un soutien psychosocial est primordial afin de permettre une meilleure transition et faciliter l'intégration scolaire et culturelle des adolescents ukrainiens.

- La baisse des ressources financières dont disposent les ONG pour les projets d'éducation et d'intégration impacte négativement l'accès à ces services.

*Recommandations*

Pour améliorer la situation, le rapport formule plusieurs recommandations d'ordre politique (pour les quatre premières) et techniques (pour les six suivantes) :

1. Le gouvernement polonais devrait augmenter considérablement ses investissements au niveau central dans le secteur de l'éducation et décentraliser les ressources pour permettre aux écoles de mieux accueillir les élèves ukrainiens nouvellement arrivés.
2. Le gouvernement polonais devrait mettre en place et financer un mécanisme complet et collaboratif de suivi et de responsabilisation pour les adolescents ukrainiens déscolarisés.
3. Les acteurs publics et privés devraient mener conjointement des recherches plus approfondies pour mieux comprendre la situation des populations les plus vulnérables et marginalisées, et investir pour répondre à leurs besoins, en particulier les enfants non accompagnés et séparés, la communauté rom, les enfants handicapés et les enfants déplacés, vivants dans les refuges.
4. Le gouvernement polonais, les donateurs institutionnels et privés devraient renforcer leur soutien et leur collaboration avec les ONG et la société civile dans le domaine de l'éducation, le soutien social et la protection des adolescents ukrainiens.
5. Le ministère de l'Éducation, les ONG et la société civile devraient renforcer les programmes d'assistance linguistique et culturelle à destination des adolescents ukrainiens, dans les écoles.
6. Le ministère de l'Éducation, les donateurs privés et institutionnels devraient consacrer des ressources supplémentaires en matière de santé mentale et de soutien psychosocial dans les écoles, afin de garantir un soutien adapté et cohérent aux adolescents ukrainiens.
7. Le gouvernement polonais devrait examiner et évaluer les protocoles existants pour l'accréditation des éducateurs ukrainien ainsi que la reconnaissance des diplômes des étudiants ukrainiens.

8. Le gouvernement polonais, les donateurs privés et institutionnels et les acteurs de la société civile devraient consacrer davantage de ressources à assurer un soutien adéquat et à préparer les éducateurs polonais à s'engager auprès des adolescents ukrainiens.

9. Le gouvernement polonais devrait réinvestir dans les cours préparatoires destinés aux adolescents ukrainiens et dispensés parallèlement au programme scolaire polonais.

10. Le gouvernement polonais devrait envisager la possibilité d'intégrer l'ensemble des enfants réfugiés présents sur le territoire, dans le système scolaire polonais afin d'améliorer leurs résultats scolaires.

## Perspectives autour de la protection temporaire

Alors que la guerre en Ukraine se poursuit, la protection temporaire déclenchée en mars 2022 ne peut normalement être mise en œuvre que pour une durée maximale de trois années. Se pose par conséquent la question de la transition de ce régime de protection, qui devrait s'arrêter en mars 2025, à un autre.

Plusieurs options ont été avancées et sont reprises dans un document d'orientation du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) sur le sujet<sup>215</sup> :

- L'aide au retour volontaire en Ukraine (conseils et financements) : malgré les va-et-vient observés, cette option ne peut cependant concerner l'ensemble des réfugiés d'Ukraine au vu du conflit armé et du manque de perspectives dans le pays (logements détruits, offres de travail extrêmement limitées, etc.).
- L'entrée de l'Ukraine dans la zone de libre circulation dans le cadre de sa candidature à l'UE : une option improbable à l'échéance de mars 2025
- L'extension de la protection temporaire : tout le monde s'accorde à dire que l'activation rapide de ladite protection a permis une gestion efficace des déplacements à grande échelle, ce qui est assez rare pour être souligné. Par

conséquent, nombreux sont ceux souhaitant la maintenir, par une interprétation large des délais ou par un amendement des délais de la directive.

- L'article 4 de la directive 2001/55 dispose que « 1. (...) la durée de la protection temporaire est d'une année. À moins qu'il n'y soit mis fin (...), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an. 2. S'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an. »
- La durée maximum devrait donc être de trois ans (1 an + 2x6 mois + 1 an). Cependant, certains allèguent que rien n'empêche le Conseil de décider d'une nouvelle prorogation d'un an maximum sur proposition de la Commission. L'article n'empêcherait que des prorogations supérieures à un an, pas des prorogations successives.
- L'option de l'amendement du texte pourrait dissiper les doutes. Toutefois, la procédure législative ordinaire est d'ordinaire assez longue, avec les prochaines élections européennes qui ralentiront le rythme des réformes cette année. Il est donc peu plausible qu'un amendement puisse répondre au besoin persistant de protection actuel.
- Dans les deux cas, l'extension de la protection temporaire poserait la question de la définition de « temporaire ».
- La réactivation de la protection temporaire : cela nécessiterait une nouvelle décision des États membres sur proposition de la Commission, pour une nouvelle période de maximum trois ans, ce qui poserait également la question de la temporalité. De plus, le soutien politique aux réfugiés d'Ukraine a diminué depuis la première activation.
- L'asile : la protection temporaire permet de demander l'asile à tout moment. Cependant, une minorité l'a déjà fait, le statut de demandeur d'asile étant moins avantageux

<sup>215</sup> ECRE, *Transitioning out of the Temporary Protection Directive, ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*, février 2024.

dans certains États (notamment au regard de l'accès au marché du travail par exemple). À l'approche de la fin de la protection temporaire et si l'incertitude demeure quant à la protection après 2025, les bénéficiaires risquent d'engorger les systèmes de protection internationale des États membres, déjà sous une charge importante de travail, si aucune autre solution n'est trouvée. Une approche *prima facie* pourrait être recommandée par la Commission européenne, en utilisant la possibilité d'une procédure d'asile accélérée pour les bénéficiaires et anciens bénéficiaires.

- Un nouveau statut européen qui prendrait la forme d'un statut humanitaire. Cependant, ici aussi, le problème de la longueur de la procédure législative se pose.
- Les permis travail : la Pologne et l'Italie ont, par exemple, déjà pris des initiatives dans le but de faciliter la transition de la protection temporaire à un permis travail. Du point de vue européen, les régimes de la carte bleue et du permis unique ne mentionnent pas les bénéficiaires de la protection temporaire. Il était question de les inclure dans le régime de la résidence de longue durée. Malheureusement, le Conseil a rejeté la proposition (la France aurait influencé ce choix). Quoi qu'il en soit, la voie travail n'est pas ouverte à tous.
- Les statuts nationaux : l'avenir des réfugiés d'Ukraine pourrait être traité par le droit national de chaque Etat membre qui peut prévoir par exemple des statuts humanitaires, au risque de créer des disparités dans l'UE.

En tout état de cause, il est important de prévoir au plus vite une transition, afin d'éviter la panique et une possible saturation des services administratifs, tout en prenant en compte le fait que certains bénéficiaires ne sont pas Ukrainiens et qu'une solution unique pourrait porter préjudice à un ou des groupes de bénéficiaires. En outre, une approche européenne serait bénéfique dans l'espace de libre circulation.





# Chapitre 3

# L'asile en France

## Une nouvelle loi qui impacte l'exercice du droit d'asile

Après une décision du Conseil constitutionnel le 25 janvier 2024<sup>216</sup> censurant en partie le texte adopté définitivement à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023, la loi « pour une immigration contrôlée, une intégration réussie » a été promulguée le 26 janvier 2024 et publiée au Journal officiel le lendemain<sup>217</sup>.

Aux côtés des nombreuses mesures concernant le droit au séjour, l'éloignement et la rétention, le texte comporte plusieurs articles qui modifient le cadre juridique du droit d'asile, sur plusieurs volets. Dans l'ensemble, cette réforme est marquée par des reculs importants pour les droits des personnes<sup>218</sup>.

### Accès à la procédure d'asile

L'accès à la procédure d'asile sur le territoire est modifié avec la création des Pôles France Asile qui remplaceront les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) après une phase pilote limitée à quelques territoires<sup>219</sup>. Ce changement implique la présence d'un guichet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui viendra s'ajouter à ceux de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un agent de l'OFPRA sera chargé d'enregistrer la demande et de recueillir le récit de la demande d'asile qui ne sera donc plus exprimée sous forme écrite. Toutefois, le demandeur pourra toujours compléter sa demande par l'envoi d'éléments complémentaires avant l'entretien à l'OFPRA.

Pour les procédures normales uniquement, l'entretien n'aura lieu qu'au plus tard dans un délai minimum de 21 jours après

l'enregistrement de la demande d'asile. Pour les procédures accélérées et dans les cas pouvant conduire à une irrecevabilité, l'OFPRA pourra convoquer les demandeurs d'asile pour un entretien ou prendre une décision d'irrecevabilité à l'issue de l'enregistrement.

L'irrecevabilité pourra s'appliquer à tout demandeur bénéficiant d'une protection équivalente au statut de réfugié (et pas seulement au statut formel de réfugié) dans un pays tiers<sup>220</sup>. La protection doit, comme c'était le cas précédemment, être effective et le demandeur doit être légalement admissible dans cet État. L'OFPRA peut recourir à un moyen de communication audiovisuelle depuis le Pôle France Asile s'il entend prendre une décision d'irrecevabilité en raison de la protection du demandeur dans un autre État.

Ces dispositions seront progressivement mises en œuvre et déployées sur l'ensemble du territoire après la mise en place de trois sites pilotes (annoncés à Toulouse, Cergy Pontoise et Metz).

La loi autorise par ailleurs le placement en rétention des demandeurs d'asile présentant une menace pour l'ordre public (à tout moment de la procédure) ou formulant leur demande en dehors de la préfecture, par exemple lors d'une interpellation, et présentant un risque de fuite<sup>221</sup>. Ce risque est défini par la loi et sera constitué dans 12 hypothèses distinctes<sup>222</sup>. La mise en œuvre de ces dispositions sera précisée par un décret, pas encore publié lors de la rédaction du présent rapport.

### Instruction des demandes d'asile

Les évolutions les plus marquantes en termes de procédure concernent la phase de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le principe sera désormais le jugement à

216 Conseil constitutionnel, décision n°2023-863, 25 janvier 2024.

217 Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, NOR : IOMV2236472L

218 Forum réfugiés, *Loi immigration : malgré la censure partielle du Conseil constitutionnel, des reculs importants demeurent pour les droits des personnes*, Communiqué de presse, 26 janvier 2024.

219 Article L.121-17 et L.521-6 CESEDA

220 Article L. 531-32 CESEDA

221 Article L. 523-1 CESEDA

222 Article L.523-1 à 523-5 CESEDA

juge unique pour tous les types de procédure<sup>223</sup> et des chambres territoriales de la CNDA pourront être créées dans certains territoires<sup>224</sup>. La mise en œuvre de ces dispositions sera précisée par un décret non encore publié au moment de la rédaction de ce rapport.

Dans le cadre de vidéo audiences, le juge, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, peut suspendre l'audience lorsque la qualité de la transmission ne permet pas au requérant ou à son conseil de présenter leurs explications dans de bonnes conditions.<sup>225</sup> Ces dispositions sont entrées en vigueur le 28 janvier 2024, au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

### *Procédure Dublin*

La loi étend les possibilités de placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin avant la décision de transfert. Les 11 motifs déjà prévus par la loi qualifiant un risque non négligeable de fuite d'une personne sous procédure Dublin sont maintenus avec la modification d'un point concernant la dissimulation d'information sur l'identité, qui concerne désormais aussi les éléments relatifs au parcours migratoire, la composition familiale et les demandes d'asile antérieures. Par ailleurs, un nouveau motif (12<sup>e</sup>) est créé concernant le refus de se soumettre au relevé d'empreintes et leur altération volontaire à raison du franchissement ou de la présence irrégulière sur le territoire<sup>226</sup>. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 28 janvier 2024, au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

La qualification du « risque non négligeable de fuite » qui permet à la préfecture de placer en rétention un demandeur d'asile sous procédure Dublin avant même qu'un transfert ne soit décidé, pourra s'appliquer dès la présentation en préfecture pour l'enregistrement d'une première demande d'asile. La mise en œuvre de ces dispositions sera précisée par un décret non encore publié au moment de la rédaction du présent rapport.

Le délai de recours pour contester la décision de transfert est de 7 jours (anciennement 15), y compris en cas d'assignation

à résidence (anciennement 48 heures). Le juge statue dans un délai de 15 jours<sup>227</sup>. Cette disposition entrera en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le premier jour du septième mois suivant celui de la publication de la présente loi (1er août 2024). Ces dispositions s'appliquent à la contestation des décisions prises dès leur entrée en vigueur.

### **Accueil des demandeurs d'asile**

La loi établit un lien inédit entre l'accueil et la procédure d'asile : une personne qui abandonne son lieu d'hébergement sans motif légitime, en plus de perdre ses conditions matérielles d'accueil comme auparavant, verra sa demande d'asile clôturée par l'OFPRA<sup>228</sup>. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 28 janvier 2024, au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Les conditions matérielles d'accueil (CMA) sont peu impactées en pratique, les principales dispositions dans ce domaine ayant été censurées ou limitées par le Conseil constitutionnel, d'autres ayant une portée plutôt limitée. Le législateur avait souhaité rendre automatiques les hypothèses de retrait ou de refus des CMA<sup>229</sup>, mais il a été précisé par amendement puis par le Conseil constitutionnel qu'un examen individuel était nécessaire (conformément au droit européen).

Dans le cadre d'une refonte du contentieux administratif proposée par ailleurs dans la loi, on notera la création d'un cadre procédural précisé pour le contentieux relatif aux décisions de refus ou de retrait des CMA<sup>230</sup>. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 28 janvier 2024, au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

### **Intégration des bénéficiaires de la protection internationale**

Les personnes qui obtiennent une protection au titre de l'asile, et surtout les membres de leur famille qui ne sont pas eux-mêmes protégés, pourraient être concernés par certaines mesures élargissant les possibilités de retrait ou de renouvellement des titres de séjour.

<sup>223</sup> Article L.131-7, L.532-6 CESEDA

<sup>224</sup> Article L.131-3 CESEDA

<sup>225</sup> Article L.532-13 CESEDA

<sup>226</sup> Article L. 751-10 CESEDA

<sup>227</sup> Article L. 572-4 CESEDA

<sup>228</sup> Article L.531-36, L.531-37, L.531-38 CESEDA

<sup>229</sup> Article L. 551-5, L.551-6 CESEDA

<sup>230</sup> Article L. 551-5, L.551-6 CESEDA

## Éloignement des déboutés de l'asile

Le droit au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une ordonnance de la CNDA prend fin au jour de la signature de celle-ci (et non plus au jour de sa notification). En cas d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) prise après la signature de l'ordonnance, elle ne peut cependant être exécutée qu'à l'issue de la notification de l'ordonnance<sup>231</sup>. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 28 janvier 2024, au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Les déboutés de l'asile voient le délai de recours contre les OQTF doubler (de 15 jours à 1 mois)<sup>232</sup>, mais l'ensemble du cadre juridique de l'éloignement et de la détention est par ailleurs fortement durci.



231 Article L. 542-1 CESEDA  
232 Article L.614-1 CESEDA

# L'accès à la procédure d'asile

## Aux frontières, des pratiques à revoir

Le respect du droit d'asile suppose de prendre en compte l'expression des besoins de protection lorsqu'ils sont adressés à des autorités nationales, y compris au moment de l'arrivée sur le territoire et même en cas d'entrée irrégulière.

Aux frontières extérieures de la France, principalement dans les aéroports internationaux, les autorités françaises ont notifié des refus d'entrée à 9 650 ressortissants de pays tiers en 2023 (contre 9 180 en 2022 et 8 210 en 2021)<sup>233</sup>. C'est le plus haut niveau pour un État européen ne disposant pas de frontière terrestre externe dans l'Union européenne (hors outre-mer). Ces refus d'entrée ont été notifiés aux frontières aériennes (6 635), terrestres (1 670) et maritimes (1 345).

Ces décisions peuvent entraîner un maintien en zone d'attente, notamment afin que l'OFPRA décide si la demande d'asile n'est pas manifestement infondée (auquel cas le demandeur d'asile peut être admis sur le territoire pour entamer une procédure d'asile)<sup>234</sup>. Cette procédure suppose cependant l'existence d'une zone d'attente, entourée des garanties légales prévues pour ces lieux, ce qui n'est pas le cas sur l'ensemble des points de contrôles frontaliers. Les données sur les maintiens en zone d'attente n'étaient pas disponibles pour l'année 2023 à la date de rédaction de ce rapport<sup>235</sup>.

Concernant l'avenir des personnes placées en zone d'attente à la fin de l'année 2022 suite au débarquement à Toulon du navire de sauvetage *Ocean Viking*<sup>236</sup>, le travail de recherche mené par l'OFPRA en septembre 2023 à la demande de parlementaires

a permis d'identifier les dossiers de 107 personnes ayant demandé l'asile à leur arrivée (sur un total de 177 demandes enregistrées) : 86 demandes d'asile ont fait l'objet d'un rejet ou d'une clôture, 11 demandes d'asile ont fait l'objet d'une décision de protection et 10 demandes d'asile étaient toujours en cours d'examen en octobre 2023<sup>237</sup>.

Aux frontières intérieures de l'Union européenne, les États ne peuvent normalement pas établir des points de contrôle systématique mais ils peuvent déroger à cela en justifiant leur position auprès de la Commission européenne. Depuis fin 2015, la France a mis en place un rétablissement des contrôles à ses frontières, renouvelé à plusieurs reprises<sup>238</sup> pour des motifs variés allant de la menace terroriste, à la crise sanitaire ou l'organisation de grands événements<sup>239</sup>. Dans la dernière notification en ce sens adressée par la France, les autorités évoquent notamment la « pression sur le système d'accueil » : pour la première fois, il est ainsi explicitement mentionné que ces mesures visent en partie à freiner l'arrivée des demandeurs d'asile alors même que le cadre applicable, bien que dérogatoire, ne devrait pas impacter le droit fondamental à demander l'asile (qui suppose un examen des besoins de protection ou des critères de responsabilité au titre du règlement Dublin, entouré de garanties procédurales, avant tout renvoi).

Les données concernant le nombre de personnes interpellées et renvoyées dans un autre pays de l'espace Schengen sont toujours difficiles à obtenir et/ou partielles. Un rapport de la Cour des comptes publié en janvier 2024, indique que les autorités ont prononcé « près de 89 000 non-admissions » en 2022<sup>240</sup> tandis que des données détaillées par pays sur les 10 premiers mois de l'année 2022 avaient été rendues publiques dans le cadre des débats précédant la loi asile-immigration présentée en Conseil des ministres en février 2023<sup>241</sup>.

233 Eurostat, *Ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures - données annuelles (arrondies)*, MIGR\_EIRFS. Base de données en ligne

234 Sur les demandes d'asile instruites par l'OFPRA en zone d'attente, voir *infra* dans ce chapitre.

235 Pour les 11 premiers mois de l'année 2022, l'étude d'impact de la loi sur l'immigration présentée en Conseil des ministres le 1<sup>er</sup> février 2023 faisait état de 6 244 placements en zone d'attente.

236 Voir l'édition 2023 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p.72.

237 Assemblée nationale, Rapport n°1745 sur le projet de loi de finances pour 2023 (n°292), S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

238 La dernière notification de rétablissement des contrôles aux frontières par la France, auprès de la Commission européenne, couvre une période s'étendant du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 2024, comme mentionné dans le Chapitre 2 sur l'asile en Europe. Voir : Commission européenne, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*

239 Après un premier contentieux devant le Conseil d'État en 2019, la décision réintroduisant le contrôle aux frontières internes a été à nouveau soumise au contrôle de légalité par des ONG, à la suite d'une décision de la CJUE sur ce thème (CJUE, 26 avril 2022, C-368/20 et C-369/20). Le Conseil d'État a cependant validé cette mesure en juillet 2022 (décision N° 463850, 27 juillet 2022), considérant que la menace est renouvelée (alors que la CJUE exigeait une nouvelle menace).

240 Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024.

241 Sur les 10 premiers mois de l'année 2022, 72 581 décisions de ce type ont été notifiées à la frontière avec l'Italie (40 274), l'Espagne (16 988), la Belgique (10 761) et la Suisse (4 558). Voir : Gouvernement, *Débat au parlement sur l'immigration en France*, dossier de presse, 6 décembre 2022

## Frontières intérieures : un cadre juridique précisé par les juges

Aux frontières entre la France et ses voisins européens, considérées comme des frontières « intérieures » à l'espace Schengen, la situation est marquée depuis plusieurs années par des pratiques de renvoi rapide vers le pays d'arrivée fondées des décisions de « refus d'entrée ». C'est cette base légale, prévue par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)<sup>242</sup>, qui a été remise en cause récemment par la justice.

Plusieurs organisations ont contesté la conformité au droit européen de cette disposition qui permet à l'administration de prononcer des « refus d'entrée » aux frontières intérieures sans respecter les normes prévues par la directive européenne 2008/115/CE, dite directive « Retour ». Le Conseil d'État, saisi de cette affaire, a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin qu'elle donne sa position sur ce sujet relevant de son domaine (s'assurer du respect du droit de l'Union européenne par les États membres).

Dans une décision du 21 septembre 2023, la CUJE a confirmé que les pratiques des autorités françaises aux frontières depuis 2015 étaient illégales<sup>243</sup>. La France ne peut ainsi notifier des « refus d'entrée » prévus dans son droit national (qui ne sont donc réservés qu'aux franchissement des frontières extérieures) et est ainsi tenue de respecter les normes et procédures communes prévues par la directive « retour » comme pour toute personne appréhendée en situation irrégulière sur le territoire. Cela suppose notamment de notifier une décision de retour vers un pays tiers à l'UE (susceptible de recours), d'accorder par principe un délai de départ volontaire et de ne recourir à l'enfermement que dans les cas exceptionnels prévus par le droit européen.

Prenant acte de cette interprétation juridique, le Conseil d'État a rendu sa décision le 2 février 2024<sup>244</sup>. Il annule ainsi l'article du CESEDA non conforme au droit européen et souligne qu'il appartient au législateur de définir les règles applicables à ces situations. Il fait référence à ce titre aux accords de réadmission, notamment conclus avec l'Italie et l'Espagne, qui peuvent

servir de base légale mais dont les modalités d'application doivent être précisées en conformité avec la directive Retour.

S'il est encore trop tôt à la date de rédaction de ce rapport pour mesurer la portée de ces changements en pratique, ce nouveau cadre juridique devrait amener les autorités à porter une plus grande attention aux situations individuelles et à remplacer les procédures expéditives menées précédemment, par des pratiques plus respectueuses des droits des personnes. Le Conseil d'État rappelle ainsi que « *dans le cas où l'intéressé souhaite présenter une demande d'asile, les conditions d'enregistrement et d'examen de cette demande, qu'ils relèvent de la compétence de la France ou d'un autre État* » relèvent du droit commun de l'asile applicable sur le territoire.

L'exercice du droit d'asile pourrait être renforcé, mais le cadre juridique appliqué précédemment posait déjà une exigence de prise en compte des besoins de protection qui n'était généralement pas respecté. Il conviendra donc d'observer, dans les prochains mois, si l'application de nouvelles procédures pour renvoyer les personnes vers l'Italie aura pour effet d'améliorer l'accès à l'asile aux frontières internes.



242 Article L.213-2 CESEDA.

243 CJUE, 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a. contre Ministre de l'Intérieur, C-143/22.

244 Conseil d'État, 2 février 2024, 450285

## À la frontière franco-italienne, l'illégalité des pratiques en matière de droit d'asile confirmée par le Défenseur des droits

Malgré les alertes des autorités administratives indépendantes<sup>245</sup> et des ONG<sup>246</sup>, ainsi que les décisions condamnant systématiquement la préfecture quand les obstacles à la demande d'asile sont discutées devant le tribunal administratif<sup>247</sup>, les pratiques consistant à ne pas prendre en compte les demandes d'asile lors des contrôles établis aux frontières intérieures, notamment la frontière franco-italienne, perdurent depuis plusieurs années. Des missions d'observation interassociatives menées en juin 2023 ont encore confirmé ce constat<sup>248</sup>.

Dans ce contexte, et afin de rappeler aux autorités à la fois le cadre légal applicable et la réalité factuelle constatée sur place, le Défenseur des droits a publié le 23 avril 2024 une décision cadre portant sur le respect des droits des personnes contrôlées et interpellées à la frontière intérieure franco-italienne par les forces de sécurité françaises, dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes<sup>249</sup>. Ce rapport révèle des violations graves et massives des droits des demandeurs d'asile qui y sont interpellés.

D'abord, les personnes, ayant pourtant exprimé leur souhait de demander l'asile, sont réorientées vers l'Italie par le service de police aux frontières de Menton. De même, aucune information relative au droit d'asile n'est spontanément délivrée aux personnes, ni au moment de l'interpellation, ni à l'arrivée au poste, ni lors de la notification du refus d'entrée. Dans ses observations, le Défenseur des droits relève également le refus systématique des autorités de transmettre les éventuelles demandes d'asile susceptibles d'être formulées à la frontière.

Ces pratiques illégales sont assumées par les autorités concernées qui, soit remettent ouvertement en cause, soit ignorent le droit applicable, pourtant régulièrement clarifié et

rappelé par les juridictions. Ainsi, durant les deux premières années de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les autorités justifiaient ces pratiques, en expliquant aux observateurs rendus sur place, que les personnes interpellées dans ce cadre, n'exprimaient pas leur volonté de demander l'asile en France. À partir de 2017, la position des autorités a évolué, celles-ci affirmant alors qu'elles n'avaient pas d'obligations en matière d'asile dans le cadre des contrôles et refus d'entrée opérés dans le contexte du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Enfin, en février 2022, lors de la mission d'observation menée par le Défenseur des droits à la frontière franco-italienne, les autorités concernées ont soutenu que le régime d'asile à la frontière ne pouvait pas s'appliquer en dehors du cadre de la zone d'attente.

Il convient de préciser que ces positions ne sont juridiquement pas fondées, le cadre légal en vigueur devrait permettre à ces demandeurs d'exercer pleinement leurs droits et la prise en compte de leur demande d'asile par les autorités françaises. Les pratiques des autorités, précédemment décrites, sont donc en contrariété avec le droit en vigueur, tel qu'interprété par la CJUE et le Conseil d'État en 2023 et 2024<sup>250</sup>.

De même, en vertu du droit européen<sup>251</sup>, il pèse sur les autorités une obligation d'information pour les personnes susceptibles de présenter un besoin de protection internationale. Ces mêmes autorités sont également tenues par une obligation de transmission des demandes d'asile qui leur sont présentées comme prévu dans le droit européen<sup>252</sup> et son interprétation par la CJUE<sup>253</sup>.

Aux termes de son instruction, le Défenseur des droits adresse plusieurs recommandations au ministre de l'Intérieur et des outre-mer ainsi qu'aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes. L'institution recommande notamment de dispenser des formations sur le droit d'asile aux autorités concernées par les

<sup>245</sup> Voir par exemple : CGLPL, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – Contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne*, juin 2018 ; Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Avis sur la situation des migrants à la frontière franco-italienne*, 18 Juin 2018.

<sup>246</sup> Voir par exemple : Anafé, *Persona non grata : Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne*, janvier 2019 ; ECRE, *Access to asylum and detention at France's borders*, juin 2018 ; La Cimade, *Dedans, dehors : Une Europe qui s'enferme*, juin 2018 ; Forum réfugiés, *Pour une pleine application du droit d'asile à la frontière franco-italienne*, 24 avril 2017.

<sup>247</sup> Voir par exemple : Conseil d'État, décision n° 440756, 8 juillet 2020 ; 20 Minutes, CAA Marseille, décision n° 1901068, 18 mars 2019; TA Nice, décisions n° 1801843, 2 mai 2018.

<sup>248</sup> Amnesty international, La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontière, Secours catholique, Anafe, *Frontière franco-italienne : une borderforce pour aggraver les dangers de la traversée et les violations des droits des personnes exilées ?*, communiqué de presse, 29 juin 2023.

<sup>249</sup> Défenseur des droits, *Décision-cadre n°2024-061 du 23 avril 2024 relative au respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne*.

<sup>250</sup> Voir *supra* dans ce chapitre.

<sup>251</sup> CJUE, 25 juin 2020, C-36/20

<sup>252</sup> Article 6§1 de la 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).

<sup>253</sup> CJUE, 25 juin 2020, C-36/20

demandes d'asile aux frontières intérieures. Il est également recommandé d'ouvrir une structure de premier accueil pour demandeur d'asile (SPADA) à proximité immédiate de la zone frontalière et de permettre l'orientation vers le dispositif national d'accueil (DNA) des personnes qui demandent l'asile à la frontière.

## Au guichet unique, les premières demandes en hausse de 6%

### Un délai d'accès au guichet unique à nouveau conforme au cadre légal

Les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) –au nombre de 69 sur l'ensemble du territoire français<sup>254</sup>– assurent la première étape de l'entrée dans la procédure d'asile, à travers une prestation de pré-enregistrement des demandes aboutissant à la remise d'une convocation auprès de l'un des 33 guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA) de France métropolitaine<sup>255</sup> (auxquels s'ajoutent six guichets outre-mer<sup>256</sup>).

Au niveau national, le délai moyen entre la présentation en SPADA et le rendez-vous en GUDA était de 3,1 jours pour les huit premiers mois de l'année<sup>257</sup>, alors qu'il s'était élevé à 4,1 jours en moyenne en 2022 (2,6 jours en 2021)<sup>258</sup> dans le contexte de mise en place des dispositifs dédiés aux déplacés d'Ukraine<sup>259</sup> qui avait entraîné une forte mobilisation en urgence d'agents des préfectures et de l'OFII, dans un contexte de hausse de la demande d'asile. La situation est donc à nouveau conforme au cadre légal, qui pose un délai maximal de 3 jours (qui peuvent être portés à 10 jours « *lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément* ») entre la présentation de la demande d'asile et son enregistrement<sup>260</sup>.

En Île-de-France, la procédure d'accès à la demande d'asile spécifique à cette région instaurée en 2018 et qui impose une prise de rendez-vous en SPADA via une plate-forme téléphonique de l'OFII continue à produire une visibilité réduite sur les délais réels entre le moment où la personne

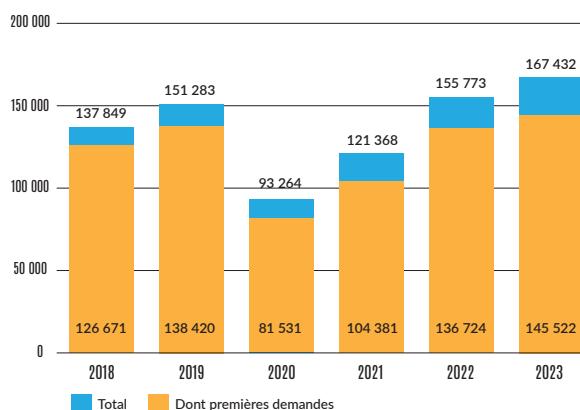
manifeste sa volonté de demander l'asile et l'enregistrement de celle-ci. Pour l'année 2022, l'OFII indique que la plateforme a délivré 90 233 rendez-vous, contre 67 774 en 2021 (+33 %) : près de 70 % des appels (10 895 appels en moyenne mensuelle) ont donné lieu à l'octroi d'un rendez-vous en SPADA (7 519 RDV octroyés en moyenne chaque mois), le solde correspondant à des appels sans lien avec la demande d'asile<sup>261</sup>. Les données 2023 n'étaient pas disponibles à la date de publication de ce rapport.

### Près de 150 000 premières demandes d'asile enregistrées en 2023

Les données statistiques publiées annuellement par le ministère de l'Intérieur permettent de connaître le niveau de la demande d'asile en France, à travers les chiffres portant sur les enregistrements aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA). Cet indicateur est le plus pertinent pour mesurer le niveau de la demande d'asile en France, puisqu'il inclut l'ensemble des personnes ayant manifesté leur volonté de bénéficier d'une protection internationale sur le territoire y compris ceux placés sous procédure Dublin (les données de l'OPRA ne comprenant que les demandes relevant de la responsabilité de la France).

### Demandes d'asile enregistrées en guichet unique pour demandeurs d'asile, 2018-2023

Source : ministère de l'Intérieur



<sup>254</sup> OFII, *Rapport d'activité 2022*, octobre 2023.

<sup>255</sup> Ministère de l'Intérieur, *Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'Etat responsable de leur traitement (métropole)*. NOR: INTV19095884.

<sup>256</sup> OFII, *Rapport d'activité 2022*, octobre 2023.

<sup>257</sup> Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

<sup>258</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat 2022, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 21 avril 2023.

<sup>259</sup> Sur l'accueil des déplacés d'Ukraine, voir *infra* dans ce chapitre.

<sup>260</sup> Article L.521-4 CESEDA.

<sup>261</sup> OFII, *Rapport d'activité 2022*, octobre 2023.

Après une importante baisse liée à la crise sanitaire du Covid-19 en 2020, la reprise des demandes d'asile et des décisions les concernant se poursuit depuis 2021 avec une hausse significative des demandes enregistrées chaque année. Avec 145 522 premières demandes et 21 910 nouvelles demandes<sup>262</sup>, les préfectures ont enregistré un total record de 167 432 demandes d'asile en 2023<sup>263</sup> au sein des GUDA<sup>264</sup>, représentant une augmentation de 7,5% par rapport à l'année précédente.

Parmi les premières demandes, 108 605 (75%) étaient en procédure normale ou accélérée (-3 points par rapport à 2022), et 36 891 (25%) en procédure Dublin<sup>265</sup> (+3 pts) à la fin de l'année 2023<sup>266</sup>.

Les demandes ont été particulièrement nombreuses à l'automne, avec plus de 14 000 primo-demandeurs (mineurs inclus) en octobre et novembre 2023, des niveaux jamais atteints auparavant<sup>267</sup>. En moyenne, 12 214 premières demandes d'asile ont été enregistrées chaque mois en 2023 soit 8,9% de plus que l'année précédente (11 217).

### Premières demandes d'asile en guichet unique pour demandeurs d'asile, par mois, 2022-2023

Source : OFII



262 Comprend les réexamens, les nouvelles demandes Dublin et les réouvertures en GUDA

263 Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les demandes d'asile*, 25 janvier 2024

264 À cela s'ajoute des demandes d'asile formulées hors GUDA, mentionnés ultérieurement.

265 Sur l'application du règlement Dublin en 2023, voir *infra* dans ce Chapitre.

266 Contrairement aux années précédentes, les données ministrielles ne permettent pas de connaître pour 2023 le type de procédure appliquée au moment de l'enregistrement des demandes.

267 OFII, Données publiées mensuellement sur X (ex-Twitter).

268 Ne sont comptabilisées ici que les réinstallations des programmes européens, les réinstallations du programme cadre HCR suivant un parcours classique de demande d'asile incluant un enregistrement par le guichet unique. Sur les données de la réinstallation en France, voir *infra* dans ce chapitre.

269 L'OFPRA recense de son côté 795 demandes d'asile formulées depuis un lieu de rétention en 2023. Voir *infra* dans ce chapitre les données détaillées sur l'asile en rétention.

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

271 Eurostat, *Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

À ces demandes formulées en guichet unique, s'ajoutent des demandes d'asile adressées à la préfecture par d'autres voies : les demandes d'asile dans le cadre de la réinstallation (3 191<sup>268</sup>), les demandes d'asile formulées en rétention (798 premières demandes<sup>269</sup>), et les demandes requalifiées en 2023 alors qu'elles avaient été placées sous procédure Dublin lors d'une année précédente (16 184).

Au total, les autorités françaises ont enregistré 187 605 demandes d'asile en 2023 : 149 511 premières demandes (+7,5% par rapport à 2022) dont 145 522 en GUDA (+6,4%) et 38 094 demandes déjà enregistrées précédemment (+29,3%) dont 21 910 en GUDA (+15%). La hausse des premières demandes est bien moindre que l'année précédente (+30% entre 2021 et 2022) et plus limitée qu'à l'échelle européenne (+20% dans l'UE en 2023)<sup>270</sup>. À la fin de l'année 2023, 146 175 demandes d'asile étaient enregistrées par les autorités françaises d'après l'agence européenne Eurostat<sup>271</sup>.



## Bilan des demandes d'asile, 2022-2023

Source : ministère de l'Intérieur

		2022		2023		Évolution
<strong>PREMIERES DEMANDES</strong>						
GUDA	Premières demandes	136 724		145 522		+6,4%
	Dont procédures normales ou accélérées	100 278	78,5%	108 605	74,6%	+1,2%
	Dont procédures Dublin	29 446	21,5%	36 917	25,4%	+25,4%
Hors GUDA	Demandes d'asile dans le cadre de la réinstallation	1 697		3 191		+88%
	Demandes d'asile en rétention	662		798		+20,5%
<strong>TOTAL premières demandes</strong>		139 083		149 511		+7,5%
<strong>AUTRES DEMANDES</strong>						
GUDA	Réexamens + Dublin après transfert + réouverture	19 049		21 910		+15%
Hors GUDA	Procédures enregistrées Dublin avant l'année N et requalifiées année N	10 424		16 184		+55,3%
<strong>TOTAL autres demandes</strong>		29 473		38 094		+29,3%
<strong>TOTAL des demandes enregistrées dans l'année</strong>		168 556		187 605		+11,3%

Le nombre de procédures Dublin en fin d'année (36 917) diffère de celui au moment de l'enregistrement certaines de ces procédures ayant été « éteintes » entre l'enregistrement initial dans l'année et le 31 décembre 2023, puis reclassées en procédure normale ou accélérée. Le ministère de l'Intérieur n'a cependant pas communiqué sur les types de procédure au moment de l'enregistrement cette année, contrairement aux précédentes. On connaît donc le nombre de procédures Dublin enregistrées avant 2023 et qui se sont « éteintes » cette année là (16 184) mais pas le total des procédures éteintes dans l'année.

## Règlement Dublin : une effectivité de plus en plus limitée

Parmi les primo-demandeurs d'asile enregistrés par les préfectures en 2023, 36 917 étaient sous procédure Dublin à la fin de l'année<sup>272</sup> soit 25,4% du total des premières demandes<sup>273</sup>.

De con côté, l'agence européenne Eurostat – dont les données sont fournies par les autorités nationales – comptabilise 49 925 requêtes adressées par la France à d'autres États européens (+7% par rapport à 2022)<sup>274</sup>, dont 32 470 ont donné lieu à un accord<sup>275</sup>. Sur l'ensemble de l'année 2023, 2 739 transferts ont effectivement été mis en œuvre : le taux de transfert au regard du nombre de requêtes est donc de 5,5%, l'un des plus bas jamais constaté (deux fois moindre que celui de 2019 et en baisse continue depuis cette date). Si l'on rapporte les transferts aux accords donnés par les États requis, le taux est de 8,4%, loin des objectifs gouvernementaux (il était prévu d'atteindre 20% en 2023, comme l'année précédente)<sup>276</sup>.

Le gouvernement indique à ce titre que « *la capacité à mener à bien les transferts Dublin est (...) fortement entravée par la décision unilatérale de l'Italie de suspendre les transferts vers son territoire* »<sup>277</sup>. En effet, l'Italie a adressé une « lettre circulaire » en date 5 décembre 2022, à l'ensemble des services des autres États chargés de l'application du règlement Dublin, par laquelle le ministère de l'intérieur italien a indiqué à ces États qu'ils étaient priés de suspendre temporairement les transferts vers l'Italie à compter du 6 décembre 2022, à l'exception

<sup>272</sup> Les données publiées par le ministère de l'Intérieur pour l'année 2023 ne permettent pas, contrairement aux années précédentes, de connaître le nombre de personnes placées sous procédure Dublin au moment de leur enregistrement (une partie d'entre eux ayant vu leur procédure Dublin « éteinte » en cours d'année et ne figurent donc pas dans cette statistique de fin d'année).

<sup>273</sup> Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les demandes d'asile*, 25 janvier 2024.

<sup>274</sup> Pour une même personne, un État peut adresser des requêtes à plusieurs États qu'il estime responsables d'une demande.

<sup>275</sup> Pour des données à l'échelle européenne, voir *supra* Chapitre 2.

<sup>276</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 17 avril 2024.

<sup>277</sup> *Idem*.

de ceux liés à la réunification familiale des mineurs non accompagnés, pour des raisons liées à l'indisponibilité des installations d'accueil. Les autorités françaises ont cependant continué à placer les demandeurs sous procédure Dublin en vue d'un transfert vers l'Italie avec un nombre record de 17 863 demandes adressées par la France à l'Italie en 2023 (contre 10 184 l'année précédente, et 16 360 lors du précédent record datant de 2017). Le taux d'accord de l'Italie n'a pas diminué significativement (58% en 2023, contre 62 à 66% les trois années précédentes) mais les juridictions administratives ont largement remis en cause la légalité de ces décisions au regard de l'annonce de suspension des transferts formulée par l'Italie évoquée précédemment<sup>278</sup>.

En 2023, la France a principalement mis en œuvre des transferts vers l'Allemagne (909 transferts, qui représentent 33% du total des transferts Dublin depuis la France), l'Espagne (584 / 21%), l'Autriche (355 / 13%) et la Belgique (311 / 11%), ces trois pays représentant ainsi plus des trois quarts des transferts. Seules 9 personnes ont été transférées vers l'Italie, qui était pourtant l'un des principaux pays vers lequel étaient menés les transferts les années précédentes (23% du total des transferts effectifs menés par la France en 2022).



Les principaux pays de provenance des 1 682 personnes transférées au titre du règlement Dublin vers la France en 2023 sont l'Allemagne (615 transferts, qui représentent 37% du total des transferts Dublin vers la France), la Suisse (217 / 13%) et les Pays-Bas (205 / 12%).

## Mise en œuvre du règlement Dublin, 2015-2023

Source : eurostat

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Depuis la France vers un autre État européen	Requêtes adressées par la France à un autre État	11 742	25 525	41 420	46 027	49 519	30 963	37 611	46 488	49 925
	Accords	7 846	14 308	29 113	29 498	30 267	18 293	20 333	26 736	32 470
	Taux d'accord	66,8%	56,1%	70,3%	64,1%	61,1%	59,1%	54,1%	57,5%	65%
	Transferts effectifs	525	1 293	2 633	3 533	5 673	3 189	3 145	3 311	2 739
	Taux de transfert au regard des demandes	4,5%	5,1%	6,4%	7,7%	11,5%	10,3%	8,4%	7,1%	5,5%
	Taux de transfert au regard des accords	6,7%	9,0%	9,0%	12,0%	18,7%	17,4%	15,5%	12,4%	8,4%
Vers la France depuis un autre État	Requêtes reçues par la France	4 820	5 002	8 615	9 379	11 123	8 565	8 311	10 980	10 686
	Transferts effectifs vers la France	1 943	1 257	1 636	1 837	2 666	1 626	1 033	1 453	1 682

<sup>278</sup> Voir par exemple : CAA de Nantes, 6ème chambre, 31/10/2023, 23NT01835

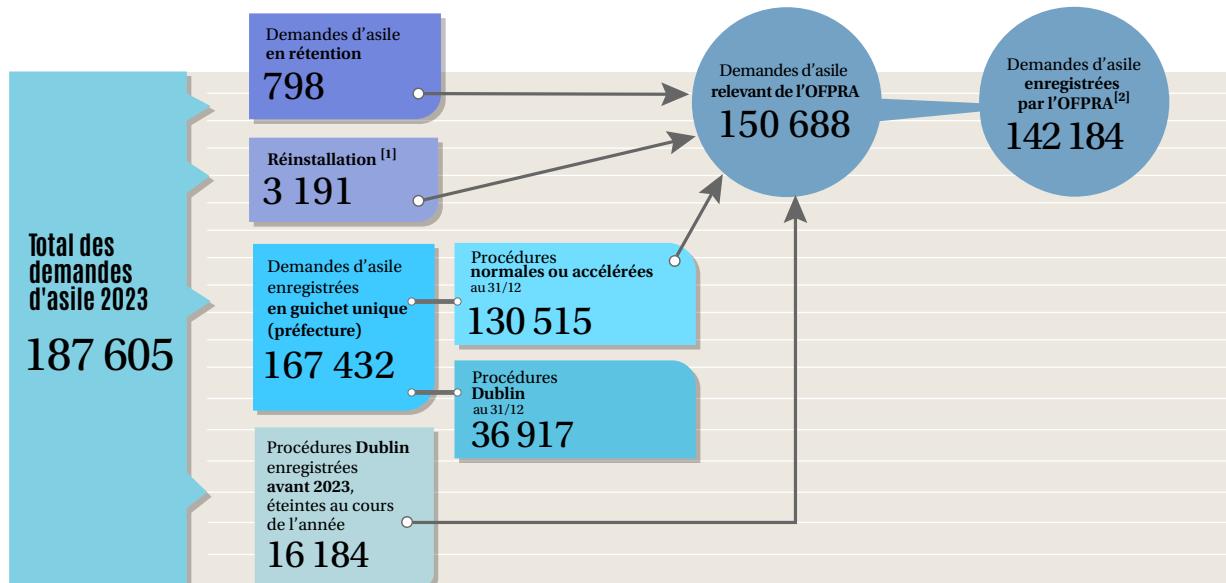
## Transferts effectifs au titre du règlement Dublin, 2023

Source : eurostat

	Transferts vers la France	Transferts depuis la France
Autriche	86	355
Allemagne	615	909
Belgique	204	311
Bulgarie	4	84
Chypre	49	0
Croatie	0	131
Espagne	2	584
Grèce	32	0
Italie	8	9
Pays-Bas	205	26
Pologne	11	41
Portugal	9	66
Roumanie	0	26
Suède	77	57
Suisse	217	77
Autres	163	63
<b>TOTAL</b>	<b>1 682</b>	<b>2 739</b>

## Les demandes d'asile en France en 2023

Source : eurostat



[1] : Les réinstallations du programme cadre HCR ne sont pas comptabilisées ici, car les personnes réinstallées dans le cadre de ce programme passent par un enregistrement en préfecture. Les réinstallations des programmes syriens et subsahariens en revanche se voient directement remettre un formulaire simplifié de demande d'asile enregistré par l'OFPRA, et converti rapidement en décision de protection. Sur la réinstallation, voir *infra* à la fin de ce chapitre.

[2] La différence entre les demandes relevant de l'OFPRA et celles effectivement enregistrées par l'Office peut s'expliquer par différents facteurs. Il y a tout d'abord un décalage temporel entre l'enregistrement en préfecture et l'enregistrement par l'OFPRA : le demandeur ayant 21 jours pour envoyer sa demande, l'essentiel des demandes enregistrées en préfecture en décembre sont enregistrées par l'OFPRA l'année suivante. L'OFPRA compte également par ailleurs des « réouvertures de dossiers clos », qui ne figurent pas dans les statistiques de la préfecture. Enfin, certaines personnes qui enregistrent leur demande en préfecture ne poursuivent pas leur procédure ensuite.

Le même constat se répète ainsi année après année : pour plus de 9 personnes sur 10 placées sous procédure Dublin, l'application du règlement mobilise des moyens considérables et les place dans des situations d'attente et de précarité prolongées, pour n'aboutir qu'à un report de leur demande d'asile, dont la France redevient finalement responsable. En 2023, les préfectures ont ainsi enregistré 16 184 demandes d'asile enregistrées sous procédure Dublin les années précédentes et « éteintes » en 2023 (contre 10 424 en 2022). Le manque de données publiques ne permet toujours pas d'analyser en détail les raisons multiples ayant entraîné ces requalifications (refus des États requis, annulations de décisions de transfert par les tribunaux administratifs, « fuite » des demandeurs d'asile, clause de souveraineté etc.).

## À l'OFPRA, une demande d'asile encore en hausse<sup>279</sup>

Le nombre total de demandes de protection internationale enregistrées à l'OFPRA en 2023 (142 649) est en hausse de 8,6% par rapport à 2022 (131 254). Une hausse de près de 6,4% est constatée pour les premières demandes d'adultes. Celles-ci s'établissent ainsi à 91 751 demandes (86 281 en 2022), incluant les demandes d'apatriidies (424). Comme

l'année précédente, les demandes de réexamen sont en augmentation (18 453 en 2023 contre 16 090 en 2022, soit une hausse de 14,6%). Le nombre de mineurs dans la demande d'asile (32 305), accompagnant généralement leurs parents<sup>280</sup>, connaît également une hausse de 14,1% par rapport à 2022.

### Demandes de protection internationale à l'OFPRA, 2022-2023

Source : OFPRA

	Premières demandes d'asile adultes	Demandes d'apatriidie adultes	TOTAL Premières demandes de protection internationale adultes	Demandes d'apatriidie mineurs accompagnants	TOTAL demandes d'apatriidie	Premières demandes d'asile mineurs	TOTAL Premières demandes d'asile	TOTAL premières demandes de protection (asile + apatriidie)	Réexamens (mineurs acc. inclus)	Réouverture dossiers clos	TOTAL demandes d'asile	TOTAL demandes de protection
2022	85 806	475	86 281	28	503	28 307	114 588	115 091	16 090	73	130 751	131 254
2023	91 327	424	91 751	41	465	32 305	123 951	124 056	18 453	140	142 184	142 649
Évolution 2022-2023	+6,4%	-10,7%	+6,3%	+46,3%	-7,5%	+14,1%	+7,8%	+7,7%	14,6%	+91,7%	+8,7%	+8,68%

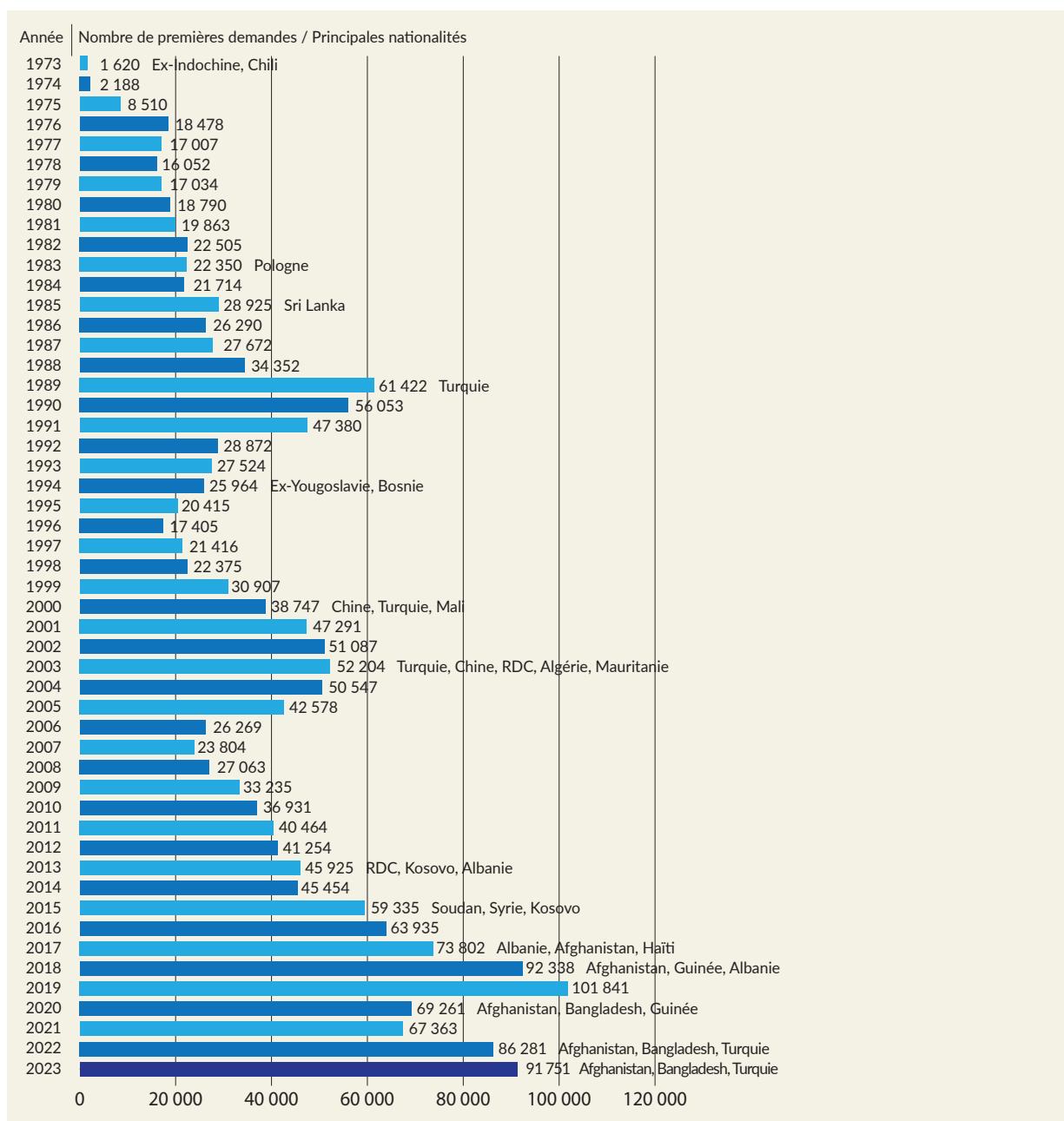


279 Les données de cette partie ont été communiquées par l'OFPRA et figurent dans le rapport d'activité de l'Office à paraître en juin 2024.

280 Sur la demande d'asile des mineurs non accompagnés, inclue ici dans la demande d'asile des mineurs, voir *infra* dans cette partie.

## Évolution des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants), 1973-2023

Source : OFPRA



### L'Afghanistan, principal pays d'origine des primo-demandeurs d'asile adultes à l'OFPRA pour la 6ème année consécutive

À l'image de l'année précédente, l'Afghanistan, le Bangladesh et la Turquie conservent leurs places sur le podium des pays d'origine des premières demandes d'asile adultes. C'est la sixième année que les Afghans sont les plus nombreux à demander l'asile en France.

Parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs d'asile, seules les premières demandes en provenance d'Albanie ont connu une baisse significative (-52,5% de premières demandes, hors mineurs accompagnants, par rapport à 2022). En revanche, les demandes en provenance du Sri Lanka ont connu une importante augmentation (+90%) et les premières demandes des ressortissants du Soudan, ont également poursuivi leur hausse (+83,8%).

## Principaux pays d'origine des primo-demandeurs d'asile à l'OFPRA, 2022-2023

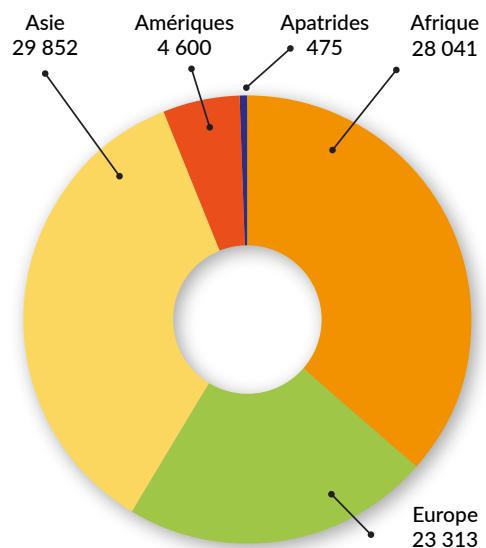
Source : OFPRA

	1ères demandes 2022 adultes	1ères demandes 2023 adultes	Évolution 2022-2023 total 1ères demandes adultes	Total général des demandes d'asile adultes (incluant réexamen et réouverture)
1. Afghanistan	13 667	13 923	+1,8%	15 534
2. Bangladesh	8 316	8 119	-2,3%	8 690
3. Turquie	7 868	6 947	-11,7%	9 189
4. Géorgie	5 884	4 358	-25%	4 996
5. Rép. dém. Congo	3 858	5 277	+36,7%	5 681
6. Albanie	3 375	1 603	-52,5%	2 148
7. Côte d'Ivoire	2 868	3 285	+12,6%	3 620
8. Guinée	2 849	4 286	+50,4%	4 779
9. Pakistan	1 934	1 823	-5,7%	2 427
10. Syrie	1 812	2 532	+39,7%	2 611
11. Arménie	1 482	1 600	+7,9%	1 830
12. Nigéria	1 460	1 411	-3,36%	2 046
13. Soudan	1 451	2 668	+83,8%	2 965
14. Haïti	1 448	1 938	+33,8%	3 218
15. Sri Lanka	1 443	2 742	+90%	3 220
16. Comores	1 304	752	-42,3%	896
17. Mali	1 130	892	-21%	1 115
18. Colombie	1 299	1 115	-14%	1 200
19. Russie	1 276	1 794	+40,6%	2 255
20. Somalie	1 107	1 347	+21%	1 582
<b>Total du top 20</b>	<b>65 631</b>	<b>68 412</b>	<b>+4,6 %</b>	<b>80 002</b>
<b>Total</b>	<b>85 806</b>	<b>91 327</b>	<b>+6,4%</b>	<b>105 829</b>

## Répartition des premières demandes d'asile des adultes par continent, 2023

Source : OFPRA

En 2023, les primo-demandeurs d'asile adultes étaient des hommes à 61,5% et des femmes à 38,5%. La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2023 poursuit son augmentation par rapport aux années précédentes (36,1% en 2022, 34,4% en 2021 et 33,1% en 2020). Parmi les dix premiers pays d'origine de demandeurs d'asile, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance de Côte d'Ivoire (4 235), de Guinée (4 037), de République démocratique du Congo (4 012), d'Afghanistan (3 948) et de Géorgie (2 391).



## Une concentration moindre de la demande en Île-de-France

L'Île-de-France concentre toujours l'essentiel des premières de protection internationale (asile et apatriodie), avec 27,5% des premières demandes d'adultes enregistrées à l'OFPRA émanant d'un département de résidence francilien (34 213). Cette part a cependant diminué de 2,6 points par rapport à l'année 2022, probablement en raison de la mise en œuvre du nouveau schéma national d'accueil à partir de 2021 qui prévoit une orientation hors Ile-de-France des demandeurs d'asile avant même l'enregistrement à l'OFPRA<sup>281</sup>. L'Auvergne Rhône-Alpes (9,9% des demandes) passe en deuxième position suivie de près par la région Grand-Est (9,4% des demandes), complétant le top 3. Viennent ensuite l'Outre-mer (7,1% des demandes), la Nouvelle-Aquitaine (6,9%), l'Occitanie (6,4%), la région Provence Alpes Côte-d'Azur (6,2%) et Pays de la Loire (5,2%). D'importantes hausses des demandes d'asile sont constatées dans toutes les régions, particulièrement en Bretagne (+ 31,2%).

## Premières demandes de protection internationale dans les régions françaises, par préfecture de résidence, 2022-2023

Source : OFPRA

	2022	2023	Évolution 2022-2023	% des demandes nationales
Auvergne-Rhône-Alpes	11 570	12 374	+6,9%	9,9%
Bourgogne-Franche-Comté	4 152	4 533	+9,1%	3,6%
Bretagne	4 065	5 336	+31,2%	4,3%
Centre-Val de Loire	3 948	4 694	+18,9%	3,7%
Grand-Est	11 721	11 725	+0,03%	9,4%
Hauts-de-France	5 196	5 769	+11%	4,6%
Île-de-France	35 126	34 213	-2,6%	27,5%
Normandie	4 900	5 763	+17,6%	4,6%
Nouvelle-Aquitaine	7 451	8 614	+15,6%	6,9%
Occitanie	7 752	7 943	+2,4%	6,4%
Pays-de-La-Loire	4 893	6 458	+31,9%	5,2%
Provence-Alpes-Côte d'azur	7 338	7 727	+5,3	6,2%
Dom Com	6 938	8 846	+27,5%	7,1%
Non renseigné	37	55	+48,6%	0,044
<b>TOTAL</b>	<b>115 091</b>	<b>124 056</b>	<b>+7,8%</b>	<b>100%</b>

281 Sur la mise en œuvre du schéma national d'accueil, voir *infra* dans ce chapitre

282 Premières demandes de protection, adultes et mineurs, par préfecture de résidence. Les données détaillées par préfecture de résidence sont disponibles en annexe de ce rapport.

## Une hausse des premières demandes en outre-mer

En 2023, l'outre-mer a connu une hausse de la demande de protection de 27,5% par rapport à 2022. La Guyane (5 192) et la Mayotte (2 648) concentrant l'essentiel des parts de premières demandes enregistrées à l'OFPRA.

## La demande de protection outre-mer, 2023<sup>282</sup>

Source : OFPRA

Réunion	60
Guadeloupe	694
Martinique	197
Mayotte	2 648
Guyane	5 192
Saint Martin	55
<b>TOTAL</b>	<b>8 846</b>

## Les réexamens en hausse, les demandes d'apatriodie en baisse

Les demandes de réexamen ont augmenté de 14,6% entre 2022 (16 090) et 2023 (18 453). Les principaux pays d'origine des demandes de réexamen sont la Turquie (12,6%), Haïti (8,2%), le Nigéria (5%), l'Afghanistan (8,8%) et la Russie (4,3%). La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile est en hausse (12,9%) par rapport à l'année 2022 (12,3%).

Par ailleurs, 465 dossiers de demande d'apatriodie ont été déposés (424 adultes et 41 enfants), soit une baisse de 7,5% par rapport à 2022 (503). Les principaux pays de naissance des demandeurs d'apatriodie n'étaient pas connus à la date de rédaction de ce rapport.

## Une part moins importante des demandes en procédure accélérée

La part des procédures accélérées au sein de la demande globale est en baisse, passant de 33,5% en 2022 à 28% en 2023, avec 34 735 premières demandes, en 2023, après trois années de hausse consécutives (2019-2021).

## Part des demandes examinées en procédure accélérée par l'OFPRA, 2018-2023

Source : OFPRA

2018	2019	2020	2021	2022	2023
37,2%	31%	32,8%	37,5 %	33,5%	28%

Parmi les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile, les plus concernés par le placement en procédure accélérée sont le Monténégro et la Serbie (pour ces deux pays, 100% et 99,5% des demandes d'asile enregistrées en 2023 ont été placées en procédure accélérée), suivi par la Géorgie (98,4%), et l'Albanie (98,3%). Tous ces pays figurent sur la liste des « pays d'origine sûr » ce qui explique le traitement des demandes en procédure accélérée.

Les ressortissants des pays tiers les plus concernés par le placement en procédure accélérée sont les Géorgiens (5 651), les Afghans (3 733), les Albanais (2 475), les Arméniens (2 160) et les Ivoiriens (1 725).

En 2023, l'OFPRA a reclassé seulement 200 demandes initialement enregistrées en procédure accélérée, permettant leur traitement en procédure normale. 23 d'entre elles nécessitaient un examen approfondi du dossier et 106 autre reclassement étaient justifiés par la vulnérabilité des demandeurs (les raisons des autres reclassements ne sont pas documentées). Cette faible part de reclassement, qui n'a donc concerné que 0,6% des procédures accélérées, interroge quant à la prise en compte par l'Office des situations de vulnérabilité dont il a connaissance et pour lesquels la loi impose une adaptation des procédures.

### **Mineurs non accompagnés : la demande d'asile à un niveau record**

En 2023, 1 327 mineurs non accompagnés (MNA) ont formulé une première demande d'asile auprès de l'OFPRA. Ce chiffre est en forte hausse (+35,6%) par rapport à l'année précédente (980 demandes d'asile de MNA en 2022). C'est le plus haut niveau de demande d'asile pour les MNA jamais enregistré en France, le précédent record datant de 2004 (1 221 demandes cette année-là). Le principal pays d'origine des primo-demandeurs d'asiles mineurs non accompagnés est l'Afghanistan avec 812 demandes, suivi de la République Démocratique du Congo (94) Guinée (63), la Côte d'Ivoire (53) et le Soudan (44).

La part des demandes de mineurs non accompagnés parmi l'ensemble des demandeurs d'asile demeure faible, au niveau constaté globalement les années précédentes (1,4% en 2023, 1,1% en 2022, 1,3 % en 2021 et 0,9% en 2020).

À cela s'ajoutent 20 demandes de réexamen, 1 demande de réouverture de dossier clos, et 2 demandes d'apatriodie, soit un total de 1 350 demandes de protection internationale.

### **Premières demandes d'asile des mineurs non accompagnés, 2001-2023**

Sources : OFPRA, IGAS, A. Etiemble

Année	Nombre de demandes MNA	Nombre total de 1 <sup>ères</sup> demandes adultes	Part des demandes de MNA
2001	371	47 291	0,78%
2002	845	51 087	1,65%
2003	949	52 204	1,82%
2004	1 221	50 547	2,42%
2005	735	42 578	1,73%
2006	571	26 269	2,17%
2007	459	23 804	1,93%
2008	410	27 063	1,51%
2009	447	33 235	1,34%
2010	610	36 931	1,65 %
2011	595	40 464	1,47%
2012	492	41 254	1,19%
2013	367	45 925	0,80%
2014	273	45 454	0,60%
2015	321	59 335	0,54%
2016	474	63 935	0,74%
2017	591	73 802	0,80%
2018	742	91 918	0,81%
2019	755	101 513	0,74%
2020	653	68 963	0,95%
2021	867	67 097	1,3%
2022	980	85 806	1,1%
2023	1 327	91 751	1,4%

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

En 2023, 795 premières demandes ont été formulées dans un lieu de rétention. Les principaux pays d'origine des primo-demandeurs sont l'Algérie (187), la Tunisie (98) et le Maroc (53). Par ailleurs, le placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin avant l'intervention d'une décision de transfert, possible depuis la loi du 10 septembre 2018, a été utilisé à 307 reprises en 2023, un chiffre en baisse par rapport à celui de l'année dernière (518 en 2022)<sup>283</sup>.

En zone d'attente, 2 005 demandes ont été formulées en 2023. C'est la zone d'attente de Roissy qui a concentré le plus de demandes (79,7%), puis celle d'Orly (8,2%) et de la Réunion (4,1%). Les demandeurs d'asile en zone d'attente étaient principalement de nationalité sri-lankaise (333), marocaine (110) et congolaise (94). Parmi les demandeurs, on dénombre 1 414 hommes (72%) et 591 femmes (28%).

<sup>283</sup> Forum réfugiés, France Terre d'Asile, Groupe SOS, Solidarité Mayotte, La Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, avril 2023. P.14

# L'instruction des demandes d'asile

## Plus de 60 000 personnes protégées au titre de l'asile

En 2023, le taux global d'accord (OFPRA+CNDA)<sup>284</sup> s'établit à 44,5%, contre 41,8% en 2022. Au total, 60 795 personnes ont été protégées au titre de l'asile en 2023<sup>285</sup>, dont 44 460 par l'OFPRA<sup>286</sup> et 16 335 par la CNDA<sup>287</sup>.

## Niveau global de protection des demandeurs d'asile, 2022-2023

Sources : OFPRA<sup>288</sup>

		Total 2022	Total 2023	Variation 2022-2023
Total des demandes d'asile OFPRA		131 254	142 649	+8,4%
Décisions OFPRA	Accords (dont PS)	38 885	44 460	+14,3%
	Taux d'accord	29,2%	32,9%	+3,7 pts
	Rejets	94 133	90 976	+4,2%
	Total décisions au fond	134 513	136 811	+1,4%
	Clôtures	1 495	1 275	-14,7%
Protection CNDA (dont PS)		17 391	16 335	-6%
Total accord OFPRA + CNDA	Total	56 276	60 795	+8%
OFPRA + CNDA	Taux global d'accord	41,8%	44,5%	+2,7 pts

Les décisions positives ont principalement concerné des demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan (15 810 personnes protégées), de Syrie (4 427), de Turquie (3 398), de RDC (3 315) et de Côte d'Ivoire (2 920).

## Nombre de personnes protégées par pays (top 10), 2023

Source : OFPRA

	Nombre total d'accords	Dont % PS
Afghanistan	15 810	14,3%
Syrie	4 427	51,1%
Turquie	3 398	5,9%
RDC	3 315	28,9%
Côte d'Ivoire	2 920	16,7%
Guinée	2 719	10%
Ukraine	2 350	93,1%
Soudan	1 729	50,4%
Bangladesh	1 477	27,5%
Russie	1 446	8,9%

Le taux d'accord global le plus élevé, pour les pays ayant fait l'objet de plus de 250 décisions à l'OFPRA, concerne les demandeurs d'asile originaires de Somalie, de Syrie, de Chine et d'Ukraine.

## Taux global d'accord (OFPRA+CNDA), 2023

Source : OFPRA

Pays		Taux d'accord
1	Somalie	100% *
2	Syrie	100% *
3	Chine	94,9%
4	Ukraine	91,8%
5	Centrafrique	91,8%
6	Soudan	85,6%
7	Érythrée	84,2%
8	Afghanistan	80,6%
9	Burkina Faso	74,2%
10	Éthiopie	61,1%
11	Libye	59%
12	Rwanda	56,8%
13	Venezuela	54,3%
14	Djibouti	49,6%
15	Côte d'Ivoire	46,2%
Ensemble des pays		44,5%

\* Quand le taux global d'accord, qui indique une tendance plutôt qu'une vérité statistique (voir ailleurs) dépasse 100%, il est ici ramené à 100%.

<sup>284</sup> Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPRA+CNDA) sur une année au nombre de décisions au fond prises par l'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

<sup>285</sup> Statuts de réfugiés et protections subsidiaires, mineurs accompagnants inclus

<sup>286</sup> L'ensemble des données statistiques concernant les demandes d'asile et les décisions OFPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe

<sup>287</sup> Ce chiffre est communiqué par l'OFPRA et concerne l'ensemble des personnes (adultes et mineurs) protégés suite à une décision de la CNDA (la CNDA ne communique que sur le nombre d'adultes protégés dans son rapport d'activité).

<sup>288</sup> Les données de cette partie ont été communiquées par l'OFPRA et figurent dans le rapport d'activité de l'Office à paraître en juin 2024

## Taux d'accord sur demandes : l'OFPRA publie les données pour l'année 2018

Pour connaître le niveau de protection global accordé par la France aux personnes demandant l'asile, l'indicateur le plus précis consiste à prendre les demandes enregistrées lors d'une année et de suivre leur traitement devant l'OFPRA puis la CNDA afin de savoir quel sort leur a été réservé (protection ou rejet définitif). L'inconvénient de ce mode de calcul du taux global d'accord « sur demandes » est qu'il ne peut être connu que tardivement, quand toutes les demandes d'une année ont été instruites à la fois par l'OFPRA et par la CNDA. Ainsi en novembre 2023, l'OFPRA a publié son « étude de cohorte » portant sur les demandes de l'année 2018 qui fait apparaître un taux de protection sur demandes de 44,1%<sup>289</sup>. On remarque un décalage parfois important entre ce taux réel de personnes protégées et le « taux global d'accord » (généralement utilisé dans ce rapport) qui consiste à rapporter le nombre total d'accords (OFPRA+CNDA) sur une année au nombre de décisions au fond prises par l'OFPRA sur cette même année. Ce « taux global d'accord » ou « taux d'accord sur décisions » indique donc une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPRA l'année précédente. En 2018, le calcul du taux global d'accord aboutissait à 36% alors que le taux d'accord sur demande était en réalité de 43,1%.

## Taux d'accord sur demandes et taux global d'accord, 2013-2018<sup>290</sup>

Source : OFPRA

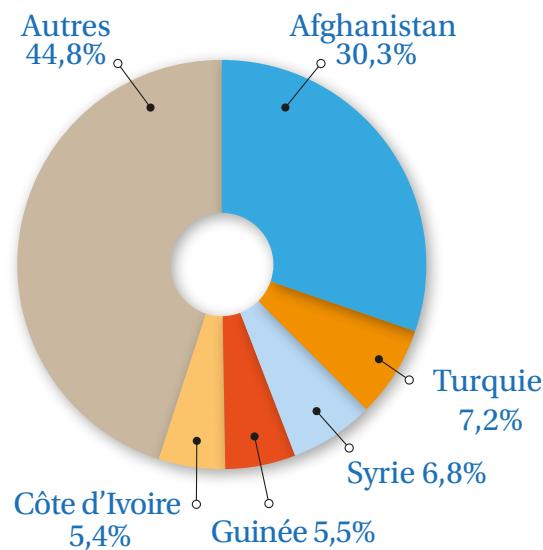
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux d'accord sur demandes	25,6%	31%	39,3%	43,9%	43,8%	43,1%
Taux d'accord sur décisions	24,5%	29,2%	31,6%	38,1%	36,3%	36%

Les principales nationalités admises au statut de réfugié par les instances de l'asile en 2023 sont l'Afghanistan (30,3% du total des statuts de réfugiés accordés en 1<sup>ère</sup> instance et en appel), la Turquie (7,2%), la Syrie (6,8%), la Guinée (5,5%) et la Côte d'Ivoire (5,4%).

Concernant la protection subsidiaire (PS), il s'agit de l'Afghanistan (14% du total des PS), l'Ukraine (13,5%), la Somalie (9%), la Syrie (8,6%) et la République démocratique du Congo (5,9 %).

## Principales nationalités admises au statut de réfugié, 2023 (OFPRA + CNDA)

Source : OFPRA

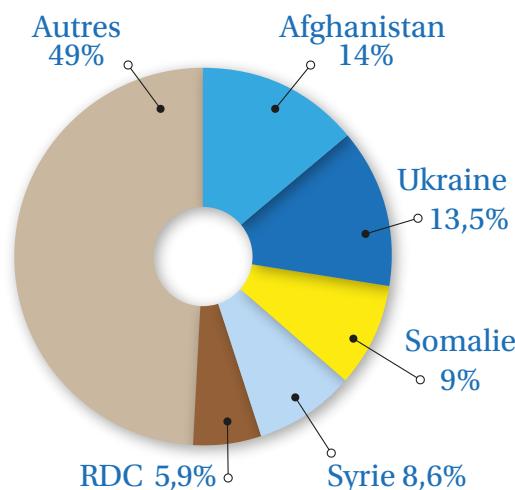


289 OFPRA, *Bilan de la demande de protection internationale, Étude cohorte – Premières demandes 2018*, novembre 2023.

290 L'étude de cohorte de l'OFPRA porte depuis 2017 sur tous les primo-demandeurs alors qu'elle était limitée aux adultes auparavant. Depuis cette année-là, l'OFPRA distingue par ailleurs le taux de personnes protégées (qui figure dans ce tableau) et le taux d'admission.

## Principales nationalités admises à la protection subsidiaire, 2023

Source : OFPRA + CNDA



## Une hausse de la part des protections subsidiaires parmi les accords

Le nombre de décisions accordant la protection subsidiaire a augmenté en 2023, passant de 12 759 en 2022, à 16 136 en 2023. La part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'OFPRA (24,4%) connaît une hausse significative par rapport à l'année 2022 (19,9%), tout comme à la CNDA où elle passe de 28,8% en 2022 à 32,2% en 2023 (+3,4 pts). Par conséquent, la part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'ensemble des instances de l'asile est en hausse, elle représente 26,5% des accords, soit 3,8 points de plus qu'en 2022 (22,7%).

## Part des protections subsidiaires dans les décisions de protection, 2016-2023

Sources : OFPRA, CNDA

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023
Nombre PS	OFPRA	7 661	10 914	10 572	8 211	5 989	13 369	7 749	10 863	+40,2%
	CNDA	2 006	2 607	2 703	4 643	4 138	6 261	5 010	5 273	+5,2%
	OFPRA+CNDA	9 667	13 521	13 275	12 854	10 127	19 630	12 759	16 136	+26,5%
Part des PS dans les accords	OFPRA	38,3%	45,5%	43,0%	36,8%	42,9%	37,2%	19,9%	24,3%	+4,4 pts
	CNDA	30,9%	32,6%	31,0%	33,2%	40,4%	33,9%	28,8%	32,2%	+3,4 pts
	OFPRA+CNDA	36,5%	42,3%	39,8%	35,4%	41,8%	36,1%	22,7%	26,5%	+3,8 pts

## Un niveau de protection toujours élevé pour les mineurs non accompagnés

L'OFPRA a pris 949 décisions de protection pour des demandes formulées par des mineurs non accompagnés (709 statuts de réfugiés et 240 protections subsidiaires), soit un taux d'accord de 84,1% (+1,6 pt par rapport à 2022) auxquelles s'ajoutent 67 accords obtenus auprès de la CNDA (37 statuts

de réfugiés et 30 protections subsidiaires), soit un total de 1 016 jeunes protégés au titre de l'asile. Le taux global d'accord s'élève à 87,7% un niveau de protection en baisse, (-3,1 points par rapport à 2022) mais qui demeure bien supérieur à celui des demandeurs d'asile majeur (44,5% en 2023) – interrogeant à nouveau la faible sollicitation de cette procédure pour de nombreux jeunes qui pourraient relever d'un besoin de protection<sup>291</sup>.

291 À ce sujet, voir : Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2019*, p. 253.

## Protection accordée aux mineurs non accompagnés, 2016-2023

Source : OFPRA

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Accords OFPRA	274	357	444	459	387	720	770	949
Taux OFPRA	67,5%	67,4%	66,8%	66,7%	67,3%	73,4%	82,5%	84,1%
Taux global OFPRA + CNDA	78%	73,8%	72,3%	81,5%	76,7%	83,3%	90,8%	87,7%

### Pays d'origine sûrs : près de 2 200 personnes protégées malgré des garanties procédurales et des conditions d'accueil restreintes

La liste des « pays d'origine sûrs » (POS) est composée de 13 pays : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Inde, Kosovo, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro et Serbie. Un recours de plusieurs associations visant à contester la légalité du placement de certains de ces pays sur la liste (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Inde, Kosovo, Moldavie et Serbie) a été rejeté par le Conseil d'État dans une décision du 25 avril 2024<sup>292</sup>.

Le placement sur cette liste emporte deux conséquences procédurales majeures : les demandeurs originaires de ces pays sont placés en procédure accélérée et ils perdent leur droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'OFPRA, ce qui entraîne le retrait des conditions matérielles d'accueil normalement accordées aux demandeurs d'asile. Ils peuvent ainsi être éloignés du territoire avant même que la CNDA n'ait statué sur leur dossier.

Par rapport à 2022, le nombre de décisions rendues pour les POS a baissé de 86,2% pour l'OFPRA (de 21 644 à 18 675), et augmenté de 81% pour la CNDA (de 7 727 à 9 539). L'idée, fréquemment relayée, selon laquelle les étrangers originaires de ces pays ne seraient pas éligibles à l'asile, est largement contredite chaque année par l'analyse des données statistiques. En 2023, 2 192 décisions de protection ont ainsi été prises pour des ressortissants de POS, ce qui représente un taux d'accord global de 11,7%. Parmi les pays pour lesquels plus de 100 décisions ont été prises, les taux d'accords globaux les plus élevés concernent la Mongolie (18,3%), le Kosovo (17,6%), et l'Albanie (16,7%).

L'étape de la CNDA, que ne peuvent atteindre tous les demandeurs d'asile originaires de POS en raison de la fin du caractère automatiquement suspensif du recours actée par la loi du 10 septembre 2018, se révèle toujours cruciale : en 2023, la CNDA avait prononcé 682 décisions de protection pour les ressortissants de POS, qui ont pu voir leur recours examiné avant d'être éloignés du territoire.

## Décisions pour les pays figurant sur la liste des « pays d'origine sûr », 2023

Sources : OFPRA, CNDA

Pays	Nombre de premières demandes (mineurs accompagnants inclus)	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	2 517	4 318	507	12%	2 306	216	5,7%	723	16,7%
Arménie	2 248	2 497	135	5,5%	1 526	113	4,7%	248	9,9%
Bosnie-Herzégovine	114	238	20	9,1%	79	16	8,9%	36	15,1%
Cap-Vert	0	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	n.a.
Géorgie	5 738	8 150	571	7,1%	4 270	195	2,8%	766	9,4%
Inde	496	526	31	5,9%	167	9	4,2%	40	7,6%
Kosovo	867	1 325	127	9,7%	694	106	9,4%	233	17,6%
Macédoine (ARYM)	207	364	24	7,8%	117	3	2,6%	27	7,4%
Maurice	58	38	18	50%	4	0	n.a.	18	47,4%
Moldavie	280	361	9	2,5%	102	7	2%	16	4,4%
Mongolie	342	180	28	18,3%	49	5	6,1%	33	18,3%
Monténégro	25	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	n.a.
Serbie	429	678	40	6,3%	225	12	5,3%	52	7,7%
<b>TOTAL</b>	<b>13 321</b>	<b>18 675</b>	<b>1 510</b>	<b>3,4%</b>	<b>9 539</b>	<b>682</b>	<b>4,1%</b>	<b>2 192</b>	<b>11,7%</b>

## À l'OFPRA, un taux d'accord en légère hausse

L'OFPRA a rendu 135 536 décisions au fond (hors décisions de clôture), ce qui constitue une légère hausse par rapport à 2022 (+1,9%). Le nombre de décisions positives (44 560) est en forte hausse (+14,6%) tout comme le taux d'accord (32,9%), supérieur de 12,7 points par rapport à 2022.

## Décisions OFPRA, 2022-2023

Source : OFPRA

	2022	2023	Évolution 2022-2023
Décisions	133 018	135 536	+1,9%
Accords	Nombre	38 885	44 560
	Taux	29,2%	32,9%

Les taux d'accord les plus élevés en première instance pour les principaux pays d'origine ayant fait l'objet d'une décision à l'OFPRA concernent la Chine, la Syrie, l'Ukraine, la Centrafrique et l'Érythrée.

## Taux d'accord par pays<sup>293</sup> en première instance, 2023

Source : OFPRA

Pays	Taux d'accord OFPRA
Chine	94,4%
Syrie	92,6%
Ukraine	85,9%
Centrafrique	77,7%
Érythrée	74,9%
Iran	70,8%
Afghanistan	69,3%
Irak	49,2%
Lybie	44,1%
Rwanda	42,8%

### Les décisions en rétention et en zone d'attente

En 2023, les associations assurant la mission d'aide à l'exercice des droits en rétention (centres et locaux d'administration) ont recensé 5 personnes sorties des CRA après l'obtention d'un statut de réfugié ou de protection subsidiaire

Pour les demandes formulées en zone d'attente, l'OFPRA a prononcé 1 980 avis (contre 2 326 en 2022) dont 617 avis favorables (31,2%) menant à une admission sur le territoire au titre de l'asile et 1 364 refus ou irrecevabilités. À cela s'ajoutent 22 renonciations.

### Les décisions d'apatriodie

En 2023, l'OFPRA a pris 336 décisions portant sur l'apatriodie, dont 100 admissions. Le taux d'admission au statut d'apatriote s'établit ainsi à 29,9% contre 33,3% en 2022.

### Les missions de l'OFPRA « hors les murs »

L'OFPRA mène, en France métropolitaine, en outre-mer et plus largement à l'étranger, des missions d'instruction en dehors de ses locaux de Fontenay-sous-Bois, afin d'instruire les demandes au plus près des problématiques territoriales. En 2023, 80 missions foraines ont ainsi été menées.

47 de ces missions ont permis d'auditionner des demandeurs d'asile dans des grandes métropoles régionales (23 missions foraines à Lille, Lyon, Metz et Strasbourg) et outre-mer (17 missions dans les départements français d'Amérique et 7 à Mayotte), tandis que 33 missions de protection ont été organisées à l'étranger pour la mise en œuvre des programmes de relocalisation (10 missions dans des États membres de l'UE) ou de réinstallation (23 missions dans des États tiers au Moyen-Orient ou en Afrique)<sup>294</sup>.

### À la CNDA, la part des ordonnances en hausse<sup>295</sup>

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA<sup>296</sup> est de 88% en 2023, en hausse importante par rapport à 2022 (81%). Avec 64 685 recours enregistrés, la CNDA a connu une hausse considérable des recours à traiter (+5% par rapport à 2022). Le nombre de décisions rendues par la Cour a connu une légère baisse avec 66 358 décisions rendues, soit 1,16% de moins par rapport à 2022. Le record de 2021 reste, pour le moment, inégalé.

Le taux de couverture de la CNDA est en baisse par rapport à 2022, passant de 109% à 103% en 2023 : la Cour demeure cependant en capacité de rendre plus de décisions qu'elle ne reçoit de recours ce qui permet de réduire le « stock » et donc les délais à terme. Le nombre d'affaires en instance à la fin de l'année est en baisse, passant de 27 763 en 2022 à 26 132 en 2023 (-5,8%).

293 Pays dont le nombre total de décisions OFPRA est supérieur ou égal à 2400

294 OFPRA, *Bilan de la demande de protection internationale, Étude cohorte – Premières demandes 2018*, novembre 2023.

295 L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité 2023 de la CNDA.

296 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.

## Évolution de l'activité CNDA 2012-2022

Source : CNDA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023
Nb de recours	34 752	37 356	38 674	39 986	53 581	58 671	59 091	46 043	68 243	61 552	64 685	+5,1%
Nb de décisions	38 540	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314	66 464	42 025	68 403	67 142	66 358	-1,2%
Nb d'accords CNDA	5 450	5 826	5 387	6 517	8 006	8 717	13 980	10 254	15 112	14 450	13 606	-5,8%
Taux de protection	14,1 %	14,9%	15%	15,2%	16,8%	18,4 %	21%	24,4%	21,1%	21,5%	20,5%	-1 point

La CNDA a rendu 13 606 décisions d'octroi d'une protection internationale sur 66 358 décisions rendues au total : 9 462 statuts de réfugiés ont été accordés (69,5%) et 4 144 protections subsidiaires (30,5%). Le taux de protection est de 20,5%, en baisse de 1 point par rapport à 2022 (21,5 %).

Il convient de noter que les décisions accordant une protection, figurant dans le rapport d'activité CNDA et dans cette partie, ne concernent que les adultes. Pour connaître le nombre total de personnes protégées par la CNDA il faut se reporter aux données fournies par l'OFPRA qui comptabilise aussi les décisions de protection pour les mineurs accompagnés suite l'annulation de leur décision pour les majeurs par la CNDA (2 629 en 2023) : ce sont donc au total 16 235 personnes qui ont été protégées par la Cour en 2023.

## Décisions CNDA, 2023

Source : CNDA

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection
Toutes décisions audience + ordonnance sur le fond + sur la forme	66 358	13 606	20,5%
Décisions suite à une audience	45 206		30,1%

## Taux de protection par pays les plus élevés en appel, 2023 (pays comptant plus de 100 décisions)

Source : CNDA

Rang	Pays	Nombre de décisions	Taux d'accord CNDA
1	Syrie	740	68,9%
2	Iran	172	59,3%
3	Ukraine	311	56,9%
4	Soudan	951	56,6%
5	Burkina Faso	263	43,0%
6	Djibouti	189	42,9%
7	Centrafrique	213	41,3%
8	Afghanistan	5 496	40,6%
9	Somalie	2234	38,6%
10	Irak	205	37,6%

297 Les données détaillées de la CNDA incluant les mineurs figurent en annexe de ce rapport.

## Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile ayant reçu une décision de la CNDA, 2023

Rang	Pays	Nombre de décisions	Taux d'accord CNDA
1	Turquie	7 558	18,7%
2	Bangladesh	6 168	11,2%
3	Afghanistan	5 496	40,6%
4	Géorgie	4 270	2,8%
5	Rép. dém. du Congo	3 765	19,1%
6	Côte d'Ivoire	3 359	26,9%
7	Guinée	2 841	22,9%
8	Nigéria	2 834	17,9%
9	Somalie	2 334	38,6%
10	Albanie	2 306	5,7%

Les trois pays dont les taux de protection sont les plus élevés en appel (parmi les pays comptant plus de 100 décisions rendues par la Cour) sont la Syrie (68,9%), l'Iran (59,3%) et l'Ukraine (56,9%). Les demandeurs originaires de Turquie, du Bangladesh et d'Afghanistan ont été les plus nombreux à faire l'objet d'une décision de la CNDA en 2023.

Pour les personnes définitivement déboutées de l'asile, 139 516 obligations de quitter le territoire français (OQTF) ont été prononcées par les autorités préfectorales entre 2019 et 2022 et cela a donné lieu à 2 999 éloignements forcés soit un taux d'éloignement de seulement 2% pour cette catégorie d'OQTF<sup>298</sup>.

## Les modalités de jugement

La CNDA peut juger en formation collégiale (« recours 5 mois ») ou elle peut statuer à juge unique (« recours 5 semaines »). Le recours peut également être rejeté par le service des ordonnances s'il estime le recours irrecevable. Les décisions par ordonnance ont pour effet de restreindre la possibilité effective pour la Cour de prendre en compte les éléments ultérieurs au recours. Les requérants sont ainsi tenus de réunir, dès l'envoi du recours, tous les éléments à l'appui de la demande pour éviter un rejet par ordonnance et pouvoir bénéficier d'une audience. Une exigence parfois difficile à remplir pour les personnes sans hébergement ni accompagnement.

La part des décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale a diminué en 2023, passant de 72,6% en 2022 à 68,1% en 2023. En 2023, 34 957 décisions ont été prises en formation collégiale (-8,8 % par rapport à 2022) et 10 249 par un juge unique (+1,3%). La part de décisions prises par ordonnance, après une tendance à la baisse entre 2018 et 2022, a connu une hausse importante en 2023, puisqu'elle représente 31,9 % du nombre totale des décisions rendues, contre 27,4% en 2022 et 30,7% en 2021.

Comme les années précédentes, le rapport d'activité 2023 de la CNDA ne communique pas la part des rejets par ordonnance motivés par l'absence d'éléments sérieux, ni celle des rejets par ordonnance pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence. Il n'est, par conséquent, pas possible d'analyser, de manière plus précise, l'évolution de la part respective de ces ordonnances dans les décisions de la Cour. La CNDA ne communique pas non plus le taux d'octroi d'une protection internationale selon le type de formation de jugement, il n'est donc pas possible de comparer le taux de protection entre les décisions rendues à juge unique et celles rendues en formation collégiale.

298 Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024.

## Répartition des décisions par modalité de jugement, 2022-2023

Source : CNDA

	AUDIENCES						ORDONNANCES		TOTAL	% des décisions		
	Collégiale		Juge unique		Total audiences	% des décisions	Total ordonnances	% des décisions				
	Nombre	% des audiences	Nombre	% des audiences								
2022	38 320	78,6%	10 432	21,4%	48 752	72,6%	18 390	27,4%	67 142	100%		
2023	34 957	77,3%	10 249	22,7%	45 205	68,1%	21 152	31,9%	66 358	100%		
Évolution 2022-2023	-8,8%	-1,3 pt	-1,8%	+1,3 pt	-7,3%	-4,5 pts	+15%	+4,5 pts	-1,2%			

### L'aide juridictionnelle

En 2023, le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) a enregistré 56 028<sup>299</sup> demandes d'aide juridictionnelle, soit une baisse de 4,5% par rapport à 2022.

Le nombre de décisions d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle est de 57 415, soit un taux d'admission de 93,8%, en baisse par rapport à 2022 (94,8%).

### Les pourvois devant le Conseil d'État

En 2023, 607 pourvois ont été introduits par les demandeurs d'asile devant le Conseil d'État, et 45 par l'OFPRA (contre 788 et 22 en 2022). 668 décisions rendues par la CNDA ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, contre 835 en 2022. Après admission du recours, le Conseil d'État s'est prononcé sur 49 pourvois (42 en 2022) et a censuré 40 décisions de la CNDA.

### Un délai d'instruction global qui poursuit sa baisse

À l'OFPRA, le délai moyen de traitement s'élevait à 127 jours (4,2 mois) contre 159 jours en 2022 (5,2 mois et 261 jours (8,6 mois) en 2021<sup>300</sup>. À la CNDA, le « délai moyen constaté »<sup>301</sup> a aussi baissé : il est passé de 196 jours en 2022 (6 mois et 16 jours) à 183 jours (6 mois et 3 jours) en 2023<sup>302</sup>. Le délai global d'instruction était donc de 310 jours en 2023 (10 mois et 10 jours), soit 42 jours de moins qu'en 2022.

### Délais moyens d'instruction des demandes d'asile, 2020-2023

Sources : OFPRA, CNDA

	2020	2021	2022	2023
OFPRA	262 jours	258 jours	156 jours	127 jours
CNDA	248 jours	218 jours	196 jours	183 jours
Total	510 jours	476 jours	352 jours	310 jours

<sup>299</sup> Ce chiffre est celui apparaissant dans la partie narrative du rapport, dans le graphique illustrant cette partie c'est le chiffre 55 979 qui apparaît.

<sup>300</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 17 avril 2024.

<sup>301</sup> Le « délai moyen constaté » mesure le temps écoulé entre l'enregistrement de la requête et la notification de la décision

<sup>302</sup> CNDA, Rapport d'activité 2023.

On apprend également à travers des documents budgétaires que le stock à l'OFPRA s'établit à 53 370 dossiers au 31 décembre 2023 contre 47 296 en fin d'année 2022 avec un âge moyen de 107 jours (3,5 mois) et une part des dossiers de plus d'un en instance de 3,4% (contre 3,6% en janvier 2023)<sup>303</sup>.

À la CNDA le délai moyen constaté (DMC) était de 6 mois et 3 jours contre 6 mois et 16 jours en 2022 (-10 jours). Le délai des « recours à 5 semaines » (délai légal prévu pour les procédures accélérées) a diminué, passant de 5 mois et 18 jours en 2022 à 4 mois et 29 jours en 2023, tout comme celui des « recours à 5 mois » passé de 7 mois et 5 jours en 2022 à 6 mois et 26 jours en 2023. Le délai prévisible moyen (DPM)<sup>304</sup> a également baissé, de 4 mois et 29 jours fin 2022 à 4 mois et 22 jours fin 2023.

## Délais de jugement à la CNDA, 2018-2023

Source : CNDA

	Délai global	Délai « recours à 5 mois »	Délai « recours à 5 semaines »
2018	6 mois et 15 jours	8 mois et 4 jours	4 mois et 11 jours
2019	7 mois et 5 jours	9 mois et 20 jours	3 mois et 29 jours
2020	8 mois et 8 jours	10 mois et 19 jours	3 mois et 21 jours
2021	7 mois et 8 jours	8 mois et 16 jours	4 mois
2022	6 mois et 16 jours	7 mois et 5 jours	5 mois et 8 jours
2023	6 mois et 3 jours	6 mois et 26 jours	4 mois et 29 jours

Un rapport sénatorial sur la CNDA publié en mai 2024 relève par ailleurs « *un différentiel entre le délai moyen constaté pour les dossiers métropolitains (...) et celui observable pour les dossiers*

*ultramarin* »<sup>305</sup>. Il indique que les recours enregistrés à Mayotte et à la Martinique sont traités respectivement en 6 mois et 27 jours et 6 mois et 18 jours en tandis que la Guyane connaît un délai moyen de 8 mois et la Réunion un délai moyen de 20 mois et 15 jours. La Cour explique en partie cette différence par les contraintes des tribunaux administratifs en outre-mer qui ne peuvent pas mettre systématiquement à disposition des salles d'audience pour organiser des vidéo-audiences.

Il souligne également que le délai légal de cinq semaines pour les procédures accélérées est « peu réaliste » et n'a jamais été respecté pour les procédures accélérées : il était de 2 mois et 27 jours en 2016, avant de se dégrader dans les années suivantes (avec donc une légère amélioration en 2023). Il rappelle que c'est le recours aux ordonnances qui fait baisser le délai moyen pour les procédures accélérées, le délai moyen en procédure accélérée avec une audience à juge unique s'établissant en réalité à 8 mois et 25 jours. Evoquant le caractère incompressible de certains délais dans le cadre de la procédure de recours devant la CNDA, le rapporteur spécial considère que l'objectif d'un délai de trois mois serait plus réaliste.

Ces délais à l'OFPRA puis à la CNDA s'éloignent largement de l'orientation politique souvent affichée d'un traitement des demandes d'asile en 6 mois<sup>306</sup> mais aussi des objectifs fixés chaque année dans le cadre des débats parlementaires sur la loi de finances : il était ainsi prévu en 2023 d'atteindre un délai de 60 jours pour le traitement des demandes d'asile à l'OFPRA<sup>307</sup> et de 6 mois pour les procédures normales et 6 semaines pour les procédures accélérées à la CNDA<sup>308</sup>.

Du point de vue des demandeurs d'asile, les délais sont par ailleurs bien plus élevés au regard des différentes étapes procédurales : en 2023 il s'écoulait ainsi plus d'un an entre le moment où ils expriment leur volonté de demander l'asile et celui où ils reçoivent une décision définitive sur leur demande<sup>309</sup>.

303 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »,* 17 avril 2024.

304 Le « délai prévisible moyen » mesure le délai nécessaire à la CNDA pour juger la totalité des affaires en stock en fin d'année

305 Sénat, Rapport d'information sur la Cour nationale du droit d'asile, n°604, C. Bilhac, 15 mai 2024.

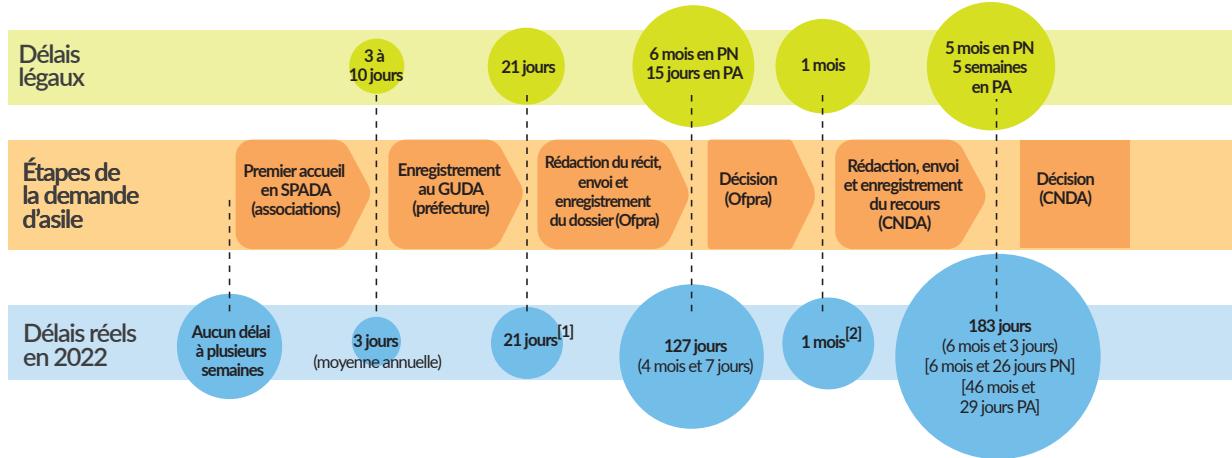
306 Cet objectif figure dans le plan « migrants » du 12 juillet 2017 et en 2024 le ministère de l'Intérieur évoquait encore un « délai cible de 6 mois » pour l'examen des demandes d'asile. Voir : Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*, 26 janvier 2024.

307 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »,* 5 octobre 2022.

308 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2023, Annexe – Conseil d'État et autres juridictions administratives »,* 5 octobre 2022.

309 Il convient par ailleurs de souligner qu'une partie des demandeurs d'asile, placés sous procédure Dublin et dont la demande est ensuite « éteinte » et revient sous la responsabilité de la France, sont soumis à des délais bien supérieurs non documentés : plusieurs mois peuvent en effet s'écouler entre le premier enregistrement de leur demande d'asile et la prise en compte de leur dossier par l'OFPRA

## Les délais de la demande d'asile en 2023



[1] Plusieurs mois peuvent cependant s'écouler avant d'accéder à l'Ofpra pour les demandeurs placés sous procédure Dublin dont la procédure est finalement « éteinte ».

[2] Le délai d'un mois pris en compte ici peut être supérieur si l'on prend en compte le délai nécessaire à la CNDA pour enregistrer le recours, cette étape étant le point de départ du calcul du délai moyen constaté par la CNDA présenté ici.



## Sélection de jurisprudences françaises 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<sup>310</sup>.

### Protection conventionnelle : craintes en raison de son appartenance à un certain groupe social

→ La qualité de réfugiée est reconnue à une ressortissante iranienne, mineure au moment de son entrée sur le territoire français et de l'enregistrement de la demande d'asile de sa mère<sup>311</sup>. Cette dernière avait fui l'Iran et un mari violent avec la requérante, afin de soustraire celle-ci à un mariage qui lui aurait été imposé par son père avec un homme beaucoup plus âgé qu'elle et déjà marié. Les appuis du père de la requérante au sein de l'appareil d'État avaient empêché sa mère de pouvoir bénéficier d'une protection des autorités. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) examine le régime juridique iranien relatif au mariage des femmes -et des filles dès lors qu'il est autorisé pour elle dès 13 ans- et relevant les risques de crime d'honneur à l'égard des femmes résistant à un mariage arrangé et le défaut de protection effective des femmes victimes de violence par les autorités iraniennes. La Cour en déduit que la « *situation des femmes qui se sont soustraites à un mariage forcé en Iran permet de les regarder comme un ensemble de personnes circonscrit et suffisamment identifiable pour constituer un groupe social dont les membres sont, en raison de caractéristiques communes qui les définissent aux yeux de leur communauté, susceptibles d'être exposées à des persécutions* » au sens de la Convention de Genève. Au vu des déclarations de la mère de la requérante, notamment s'agissant du risque de représailles à son égard en raison de son attitude, la Cour conclut que la requérante s'expose à des persécutions en cas de retour en Iran en raison de son appartenance au groupe social des femmes s'opposant à un mariage imposé.

→ Un ressortissant vénézuélien se voit reconnaître la qualité de réfugié en raison de son appartenance au groupe social des personnes homosexuelles<sup>312</sup>. Après avoir analysé la situation des personnes LGBTI+ au Venezuela, la CNDA considère que « *tant en raison de l'ostracisme dont elles sont l'objet de la part de la société que des persécutions dont elles sont susceptibles de faire*

*l'objet de la part des représentants des autorités vénézuéliennes, les personnes homosexuelles au Venezuela constituent un groupe social (...) ». La Cour examine ensuite la situation du requérant en la confrontant à la situation politique et sociétale du pays, relevant notamment son engagement au sein du parti politique d'opposition et l'impossibilité, au vu de ses opinions politiques, d'exercer son métier d'enseignant. Elle conclut à son appartenance au groupe social des personnes homosexuelles originaires du Venezuela.*

### Protection conventionnelle : craintes en raison de sa race ou de sa nationalité

→ La CNDA reconnaît la qualité de réfugiée à une ressortissante somalienne en raison de ses craintes de persécutions en cas de retour dans son pays pour un motif ethnique en raison de son appartenance clanique<sup>313</sup>. La Cour observe que la requérante, membre de la minorité Ajuran, avait épousé un homme du clan Hawiye en dépit de l'opposition de leurs familles respectives et que s'en étaient suivies de graves persécutions, en particulier de la part de sa belle-mère qui reprochait à la requérante de salir son clan. Elle relève que le domicile du couple avait été incendié à plusieurs reprises dont une au cours de laquelle deux de leurs enfants avaient péri et que la belle-famille avait par ailleurs enlevé son époux et ses premiers enfants dont la requérante demeure depuis lors sans nouvelles. À l'appui de sa décision, la Cour s'applique à dresser un profil plus général de la requérante et de relever les éléments permettant d'éclairer son parcours. À cet effet, elle relève les mauvais traitements dont celle-ci, enfant illégitime, avait été quotidiennement victime de la part de sa tante chez laquelle elle avait été placée. Les juges notent entre autres que très jeune déjà, elle avait été maintenue dans un isolement social. Ils constatent en outre que, selon la requérante, son mariage, avec un homme dont elle s'était d'abord méfiée mais qui s'était montré bienveillant et respectueux à son égard, « *représentait pour elle, en dépit des risques, une chance unique de disposer enfin d'un protecteur, ce qui, améliorerait déjà considérablement sa condition* ».

### Protection subsidiaire : risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants

→ La CNDA accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à une ressortissante mongole en raison d'un conflit privé

310 Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de recherche et de documentation (CEREDOC) de la CNDA.

311 CNDA 17 février 2023 n°20005197.

312 CNDA 16 novembre 2024 n°23041626.

313 CNDA 25 juillet 2023 n°22058235.

l'exposant à une atteinte grave du fait des créanciers de sa mère ainsi que de sa particulière vulnérabilité<sup>314</sup>. La requérante faisait valoir qu'elle avait fait l'objet de menaces et de mauvais traitements en lien avec l'extorsion de fonds organisée par un groupe criminel dont sa mère, commerçante, avait été victime. Elle avait quitté la Mongolie pour la Turquie à plusieurs reprises en raison notamment des répercussions judiciaires de cette affaire. La Cour considère que ses déclarations, précises, circonstanciées et personnalisées, s'inscrivent dans un contexte plausible puisque selon elle, malgré des avancées récentes concernant la lutte contre la corruption, celles-ci restent inefficaces pour lutter contre une corruption largement répandue. S'agissant du phénomène de corruption au sein des institutions mongoles, la Cour le qualifie d'endémique et estime qu'il perturbe « *leur organisation pourtant démocratique* ».

➔ En l'espèce, la requérante, ressortissante iranienne, avait divorcé de son époux violent et vivait seule avec leur fille jusqu'à ce que son ancien mari s'installe chez elle et reprenne ses agissements violents, notamment à l'égard de leur fille, qu'il avait agressée sexuellement à plusieurs reprises<sup>315</sup>. Malgré les tentatives de la requérante, son ex-mari, bénéficiant d'appui auprès des hauts-gradés iraniens, n'avait pas été sérieusement inquiété par les autorités. Craignant que sa fille soit mariée contre son gré à l'initiative de son ex-époux, ainsi que pour leur sécurité, la requérante avait fui l'Iran conduisant celui-ci à déposer une plainte contre elle pour enlèvement d'enfant. Considérant comme établies les craintes de la requérante, la Cour lui accorde le bénéfice de la protection subsidiaire en raison des menaces émanant de son ancien époux et des procédures initiées à son encontre par ce dernier pour l'enlèvement de leur fille.

➔ La CNDA accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à une ressortissante angolaise en raison de son exposition à des traitements inhumains ou dégradants<sup>316</sup>. La décision de la Cour repose sur l'extrême vulnérabilité de la demandeuse en cas de retour en Angola du fait de son statut de femme isolée et sans domicile, mais également sur les graves sévices subis en France alors qu'elle était séquestrée et utilisée par son passeur en tant qu'esclave domestique et sexuelle. Les juges s'appuient également sur les nombreuses pièces médicales et attestations

versées au dossier, parmi lesquelles un certificat médical du centre associatif Médecine et Droit d'Asile et celui établi par une psychologue.

➔ La CNDA accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à une demandeuse ivoirienne en raison du risque d'atteintes graves de la part d'habitants de sa localité d'origine et de sa vulnérabilité<sup>317</sup>. Dans un premier temps, la Cour écarte le risque d'excision invoqué par la demandeuse, s'appuyant sur le fait que l'âge moyen de l'excision chez les Mandés du Nord, auxquels elle appartient, est principalement pratiquée avant l'âge de treize ans et n'étant pas convaincue par les déclarations de celle-ci quant au fait que l'excision serait pratiquée dans sa communauté à l'âge de trente ans. Par la suite, la Cour prend en considération les sévices déjà subis dans le cadre d'un mariage forcé. Elle tient compte également des sévices auxquels la demandeuse serait exposée, en cas de retour, de la part des habitants de son village au motif qu'un de ses enfants est né de la relation incestueuse dont elle avait été victime de la part de son père. Sur ce point, les juges relèvent l'existence de tabous relatifs à l'inceste au sein d'un environnement conservateur et la manière dont la victime est souvent condamnée autant que le bourreau. Le père de la requérante ayant été lui-même ligoté et frappé à mort par les villageois, les juges tiennent compte des craintes de celle-ci de subir le même sort.

➔ Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé par la CNDA à quatre membres d'une famille kosovare en raison d'agissements criminels dont ils ont été victimes de la part d'éléments mafieux<sup>318</sup>. Le père ayant développé une entreprise de transport de personnes en bus et, en ayant tiré une aisance financière, avait été successivement racketté, menacé, enlevé et agressé par d'anciens membres du SHIK<sup>319</sup> contre lesquels la police locale n'avait pas agi malgré le dépôt de plusieurs plaintes. Ses deux bus avaient été volontairement incendiés, ce qui avait été rapporté par la presse locale. Par ailleurs, ses deux filles avaient été gravement agressées. La Cour tient ces faits pour établis et conformes aux informations publiques disponibles sur le Kosovo, lesquelles soulignent notamment que « *le crime organisé demeure un problème endémique et protéiforme au Kosovo et que le nombre d'enquêtes et de condamnations demeure trop faible* ». Au-delà des faits relatifs à leur père, mais également

314 CNDA 31 janvier 2023 n°21034887.

315 CNDA 17 février 2023 n°20005197.

316 CNDA 18 juillet 2023 n°21046092.

317 CNDA 4 juillet 2023 n°23014277.

318 CNDA 4 juillet 2023 n°21038217 s.

319 Armée de Libération du Kosovo.

à leur frère qui ne réside plus au Kosovo, la Cour s'appuie, pour rendre sa décision, sur l'impossibilité pour les deux filles de la famille, victimes d'agression, d'obtenir une protection des autorités et sur le risque de réitération des violences, confirmant par ailleurs le lien entre leur agression et les évènements ayant affecté leur père.

### Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé

→ Une fratrie de trois jeunes majeurs de nationalité somalienne se voit accorder le bénéfice de la protection subsidiaire par la CNDA en raison de la menace à laquelle les requérants seraient exposés dans le cadre du contexte sécuritaire prévalant dans la région du Bénadir<sup>320</sup>. Les requérants, nés en Arabie Saoudite, avaient ensuite vécu peu de temps à Mogadiscio qu'ils avaient quitté très jeunes pour l'Éthiopie où ils avaient grandi, en partie sans leur père qui s'était vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire en France. La Cour considère que leurs témoignages font certes ressortir une méconnaissance de la géographie, de la situation sécuritaire et de leur quotidien dans la ville de Mogadiscio s'expliquant par leur jeune âge au moment du départ de Somalie et de la courte durée de leur séjour dans cette ville. Elle note toutefois que leurs propos ont été crédibles sur le contexte familial et sur leur parcours de vie. Écartant la possibilité que leur soit reconnu la qualité de réfugié ou le bénéfice d'une protection subsidiaire d'un autre type, la CNDA examine la possibilité pour les requérants, identifiés comme civils, de bénéficier de la protection subsidiaire en raison de l'existence d'un conflit armé. Elle observe que la situation prévalant la région du Bénadir, dans laquelle ils auraient le centre de leurs intérêts, doit être qualifiée de violence aveugle sans qu'elle soit cependant d'intensité exceptionnelle. La Cour estime alors que les requérants présentent un « *profil particulier susceptible d'être spécifiquement affectés en cas de retour en Somalie en raison de leur isolement familial* » du fait du défaut d'attaché et de protection clanique, leur clan -Madhiban- étant minoritaire, ainsi que leur absence prolongée de Somalie, ce qui les exposerait à un ciblage particulier par les miliciens *Al-Shabaab*.

→ Une ressortissante camerounaise originaire du Nord-Ouest du pays se voit refuser le bénéfice d'une protection internationale<sup>321</sup>. La CNDA s'attache notamment à examiner le besoin de protection de la requérante au regard du contexte prévalant au jour de la décision au Cameroun, et plus particulièrement dans le Nord-Ouest. Procédant à l'évaluation du niveau de violence aveugle de la situation de conflit armé sur la base de critères tant quantitatifs que qualitatifs, la Cour conclut que ce conflit, qui s'étend également à la région du Sud-Ouest, se caractérise par une situation de violence aveugle dont le niveau d'intensité n'est toutefois pas tel que toute personne serait exposée, du seul fait de sa présence sur le territoire concerné, à une atteinte grave justifiant le bénéfice de la protection subsidiaire. Comme habituellement dans cette hypothèse, les juges vérifient s'il existe des indices sérieux de risques réels pour la requérante de subir des atteintes graves et si celle-ci a été en mesure d'apporter des éléments relatifs à sa situation personnelle permettant de penser qu'elle court un tel risque. N'ayant livré, selon les juges, « *aucune information suffisamment cohérente, précise et plausible de nature à établir qu'elle serait susceptible d'être spécifiquement visée en raison d'éléments propres à sa situation personnelle en cas de retour* » dans sa région d'origine, la requérante voit son recours rejeté.

→ Réagissant à la situation de guerre civile auquel le Soudan est en proie, la CNDA a jugé, depuis le mois de juillet 2023, que l'État de Khartoum<sup>322</sup> et quatre des cinq États de la région du Darfour (Darfour-Ouest<sup>323</sup>, Darfour-Sud<sup>324</sup>, Darfour-Nord<sup>325</sup> et Darfour-Centre<sup>326</sup>) sont en proie à une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle dans laquelle l'exposition à une menace grave contre la vie ou la personne est considérée comme établie du seul fait d'une présence dans ces zones. Dans une autre affaire, la Cour refuse d'accorder le bénéfice d'une protection subsidiaire à un ressortissant soudanais<sup>327</sup>. Selon la Cour, si la nationalité du requérant est établie, il n'en va pas de même de « *son parcours de vie et, en particulier, de son origine du Darfour Ouest et de l'installation de ses parents dans l'État d'El Gezirah* ». Elle observe que les propos du requérant jettent un doute sérieux sur son État d'origine et en conclut que ses craintes doivent être appréciées à l'égard des seuls points d'entrée au Soudan. Si, d'après les juges, la

320 CNDA 16 février 2023 n°22043015, 22043179 et 22046001.

321 CNDA 26 avril 2023 n°230002359.

322 CNDA 21 juillet 2023 n° 23009590.

323 CNDA 26 juillet 2023 n° 23014441.

324 CNDA 19 octobre 2023 n° 23031178.

325 CNDA 21 décembre 2023 n° 23024696.

326 CNDA 20 mars 2024 n° 23057457.

327 CNDA 22 mars 2024 n°2306752.

ville de Khartoum connaît une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle, ils relèvent que l'aéroport de Port Soudan peut également de nouveau être regardé comme un point d'entrée. Or ils considèrent que l'État de la mer Rouge, dont Port Soudan est le chef-lieu, ne se trouverait pas dans une situation de violence aveugle découlant d'un conflit armé.

→ Dans une décision prise en grande formation, la CNDA se prononce sur la question de la violence aveugle exercée envers des civils en Haïti<sup>328</sup>. La Cour considère que si la totalité du territoire haïtien subit une situation de violence aveugle résultant d'un conflit armé interne, « *cette violence atteint à Port-au-Prince ainsi que dans les départements de l'Ouest et de l'Artibonite, qui concentrent le plus grand nombre d'affrontements, d'incidents sécuritaires et de victimes, un niveau d'intensité exceptionnelle* ». En l'espèce, l'absence du requérant à l'audience empêche la Cour de déterminer s'il aurait vocation à rejoindre ou traverser Port-au-Prince, alors qu'il existe un autre aéroport international dans le nord du pays, ou les départements de l'Ouest et de l'Artibonite. Sa vulnérabilité constatée par différentes attestations conduit toutefois les juges à conclure que le demandeur présente « *des éléments d'individualisation suffisants* » pour prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire.

→ La CNDA accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à un requérant originaire de la bande de Gaza<sup>329</sup>. Elle tient compte des sources documentaires publiques disponibles et estime qu'elles mettent en lumière les incidents sécuritaires, le nombre de victimes et des personnes déplacées internes ainsi que la situation humanitaire dramatique générés depuis le 7 octobre 2023 par les combats entre les forces du Hamas, qui détenaient le contrôle du territoire palestinien de Gaza, et les forces armées israéliennes. Les juges concluent que la situation humanitaire et le conflit armé entre le Hamas et les forces armées israéliennes engendrent une situation de violence susceptible de s'étendre indistinctement aux civils. Ainsi, en cas de retour dans la bande de Gaza, le requérant courrait, selon eux, du seul fait de sa présence en tant que civil, un risque réel de subir une menace grave contre sa vie ou sa personne.

→ Le Conseil d'État rejette le pourvoi formé par l'OFPRA contre une décision de la CNDA<sup>330</sup>. Cette décision est l'occasion pour la Haute juridiction d'apporter des précisions utiles s'agissant de la demande d'asile présentée pour un enfant accompagnant ses parents demandeurs d'asile. Elle envisage les différentes hypothèses pouvant survenir s'agissant de la présence de l'enfant auprès de ses parents demandeurs d'asile et précise pour chacune d'elles les obligations de ces derniers mais également celles des instances de l'asile. Le Conseil d'État impose notamment à l'OFPRA, dans l'hypothèse d'une demande d'asile introduite pour un enfant arrivé après l'entretien de ses parents et ayant des craintes propres, de convoquer de nouveau ces derniers afin qu'ils puissent faire valoir ces craintes. Dans le cas contraire, le Conseil d'État précise que la CNDA, saisie d'un recours par les parents, est tenue d'annuler la décision de l'OFPRA et lui renvoyer l'examen des craintes propres de l'enfant.

→ La CNDA prévoit que le cas de l'enfant ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) fait exception à la règle qui prescrit, en application de l'article L531-23 CESEDA, que les enfants d'un demandeur d'asile, dès lors qu'ils l'accompagnent, se voient étendre la protection qui lui est accordée<sup>331</sup>. Pour ce faire, la Cour s'appuie sur la directive Qualification<sup>332</sup> et sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE qui s'oppose à l'extension, dans l'État membre d'accueil, du statut de réfugié à l'enfant qui, par sa nationalité ou un autre élément caractérisant son statut juridique personnel, a droit à un meilleur traitement dans un autre État membre que celui résultant de l'octroi du statut de réfugié.

## Recevabilité de la demande d'asile

→ Dans une première décision, la CNDA avait considéré que les propos de la requérante, une ressortissante somalienne bénéficiant d'une protection en Grèce, qualifiés de sommaires, convenus et succincts sur les difficultés qu'elle avait rencontrées en Grèce, ne suffisaient pas à établir l'ineffectivité de la protection accordée par les autorités de ce pays. La Cour avait conclu à l'irrecevabilité de sa demande de protection. Cette décision avait par la suite été annulée en raison de deux erreurs matérielles. Dans une nouvelle décision, la Cour constate la

328 CNDA GF 5 décembre 2023 n° 23035187.

329 CNDA 12 février 2024 n° 22054816.

330 CE, 27 novembre 2023, n°471147.

331 CNDA 2 septembre 2023 n°s 23004369, 23004370 et 23004371.

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

situation précaire dans laquelle la requérante s'était trouvée en Grèce, une fois que la qualité de réfugiée lui avait été reconnue et qu'elle avait dû quitter le camp de réfugiés dans lequel elle habitait jusque-là<sup>333</sup>. La juridiction relève les grandes difficultés qu'elle a rencontrées et l'aide insuffisante reçue des autorités grecques, tant matérielle qu'en termes d'informations quant à ses droits, ainsi que l'absence de prise en compte de sa situation de grande vulnérabilité. Les juges estiment que ces éléments concordent avec les informations fournies par les sources publiquement disponibles indiquant entre autres « *que les conditions dans lesquelles les réfugiés sont souvent accueillis en Grèce ne permettent pas de leur garantir un accès normal à des soins ou à un logement, et que ces derniers sont exposés à une très forte insécurité* ». La Cour conclut qu' « *eu égard à ces conditions de vie particulièrement dégradées* » la requérante apporte la preuve que la protection accordée par les autorités grecques ne peut être regardée comme effective. Examinant dès lors le bien-fondé des craintes exprimées par la requérante et son fils mineur à l'égard de la Somalie, leur pays d'origine, la Cour leur accorde le statut de réfugié.

### Fin de la protection

→ La Grande formation de la CNDA précise les effets du retrait du statut de réfugié sur la protection de l'enfant lorsque celle-ci a été accordée par application du principe de l'unité de famille<sup>334</sup>. Dans cette affaire, la requérante, née en Serbie et originaire du Kosovo, s'était vu reconnaître la qualité de réfugiée sur le fondement du principe de l'unité de famille alors qu'elle était mineure. Ultérieurement, le statut de réfugié avait été retiré à chacun de ses parents en raison d'une condamnation pénale et de l'existence d'une menace grave pour la société. Par suite, l'OFPRA avait mis fin au statut de réfugiée de la requérante au motif du changement dans les circonstances ayant justifié la reconnaissance de la qualité de réfugié. La Cour rappelle en premier lieu les effets de la perte du statut de réfugié en raison d'une condamnation pénale et notamment le fait qu'elle ne saurait avoir une incidence sur la qualité de réfugié qui doit persister dès lors que l'intéressé continue de remplir les conditions requises. Les juges complètent ensuite en précisant qu'en revanche, l'un des effets de la perte du statut de réfugié dans ces circonstances est qu'elle met fin à la protection de

l'unité familiale. En effet, selon eux, « *un tel retrait constitue un changement dans les circonstances ayant justifié la reconnaissance de la qualité de réfugié au conjoint et aux enfants mineurs de ce réfugié* ». Ce changement de circonstances étant constitué, selon elle, dans le cas d'espèce, la Cour vérifie si l'intéressée pourrait se voir maintenir une protection internationale pour d'autres motifs que ceux pour lesquels elle avait obtenu le bénéfice du statut de réfugié. Examinant les éléments du dossier et ceux présentés en audience, elle écarte cette possibilité et conclut au rejet du recours.

### Procédure Dublin

→ Le Conseil d'État, statuant en référé, considère que la fuite n'est pas caractérisée lorsqu'une demandeuse d'asile qui devait être transférée dans l'État responsable de sa demande s'est effectivement présentée à sa convocation à l'aéroport et, ignorant où se trouvent les services de la police aux frontières (PAF), a sollicité un agent d'aéroport qui lui a demandé de patienter dans une salle, ce qui avait eu pour effet qu'elle n'a pu se présenter à temps à l'embarquement<sup>335</sup>. Le Conseil d'État relève que dans le cas d'espèce l'intéressée s'était préalablement présentée à toutes ses convocations dans le cadre de son assignation à résidence.

→ Selon le Conseil d'État, saisi d'un référé-liberté, un demandeur d'asile placé en procédure Dublin ne peut être placé en fuite alors que l'exécution de la décision de transfert est suspendue<sup>336</sup>. Le fait que la personne ne se soit pas présentée aux convocations durant la période au cours de laquelle le transfert ne pouvait être exécuté du fait de l'effet suspensif prévu par la loi ne peut être considéré, d'après le juge, comme une volonté de se soustraire « *de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative en vue de faire obstacle à une mesure d'éloignement la concernant* ». Le juge considère ainsi que la non-présentation aux convocations dans ces circonstances n'est pas constitutive d'une fuite au sens du règlement Dublin. En l'espèce, le juge des référés enjoint au préfet d'enregistrer la demande d'asile du requérant selon la procédure normale.

333 CNDA 17 novembre 2023 n°23039660

334 CNDA GF 22 décembre 2022 n°22024535

335 CE réf. 11 août 2023 n°476377

336 CE réf. 17 août 2023 n°478953

## De plus en plus de territoires concernés par des situations de conflit ouvrant droit à la protection subsidiaire

Dans l'hypothèse où l'examen d'une demande d'asile ne remplit pas les conditions permettant d'accorder la qualité de réfugié à un demandeur, celui-ci peut se voir octroyer une protection subsidiaire dans certaines conditions. Cette protection permet de répondre à un risque réel de subir, dans son pays d'origine, des atteintes graves de différentes natures. C'est le cas notamment en cas d'exposition d'un civil à « *une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* »<sup>337</sup>.

Dix pays d'origine des demandeurs d'une protection internationale sont aujourd'hui le théâtre de conflits armés, internes ou internationaux, regardés par les juges de l'asile comme engendrant une telle « violence aveugle ». Au cours de l'année écoulée, si la liste de ces pays s'est allongée, on observe également une inflation du nombre des régions dont le niveau de violence aveugle est désormais regardé comme atteignant une « intensité exceptionnelle ». Les civils fuyant ces régions se voient dès lors accorder une protection sans avoir à justifier être individuellement et personnellement exposés.

Le caractère fluctuant des conflits armés et de leur intensité conduit la CNDA à faire régulièrement évoluer sa position relative à la qualification de ceux-ci. Depuis le début de l'année 2023, des situations de violence aveugle d'intensité exceptionnelle ont ainsi été identifiées dans des pays qui n'en connaissaient pas, tandis que d'autres pays ont vu s'accroître le nombre de leurs territoires concernés. La CNDA a ainsi estimé qu'Haïti, lourdement touché par un conflit armé interne dans lequel s'opposent plusieurs acteurs criminels et gouvernementaux, compte des zones dans lesquelles ce conflit génère une violence aveugle d'intensité exceptionnelle<sup>338</sup>. Il en va de même au Soudan, déjà touché par des conflits préexistants, auxquels s'est ajouté celui

opposant, depuis avril 2023, les Forces Armées Soudanaises et les Forces de Soutien Rapide. La Cour a considéré que le seuil de l'exceptionnelle gravité a été atteint dans l'État de Khartoum et dans quatre États de la région du Darfour<sup>339</sup>. Cette qualification a également été décernée au conflit sévissant dans la région du Hiran, en Somalie, pays où s'affrontent principalement forces gouvernementales et miliciens islamistes<sup>340</sup>. La situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle a aussi été retenue dans la bande de Gaza, en raison des conditions humanitaires et du conflit armé entre le Hamas et les forces armées israéliennes depuis le 7 octobre dernier<sup>341</sup>. Du côté du Sahel, où les populations civiles sont victimes des luttes opposant groupes djihadistes armés et forces régulières, les régions de Gao et Menaka au Mali<sup>342</sup>, celles de Tillaberi et de Diffa au Niger<sup>343</sup>, ainsi que le Centre-Est au Burkina Faso<sup>344</sup>, ont rejoints le nombre de celles où l'intensité exceptionnelle des conflits a été identifiée. Enfin, en Ukraine, où la violence aveugle engendrée par le conflit touchant le pays étaient déjà qualifiée d'intensité exceptionnelle dans les *oblasts* de l'Est du pays depuis fin 2022, la Cour a étendu cette qualification aux *oblasts* de Mykolaïv, de Dnipropetrovsk, ainsi que de Kherson<sup>345</sup>.

Dans ces régions où sévit une violence aveugle dont l'intensité est qualifiée d'exceptionnelle, l'exposition à une menace grave contre la vie ou la personne du demandeur d'asile est considérée comme établie du seul fait de sa présence dans l'une de ces zones, qu'il en soit originaire ou qu'il ait à la traverser. La protection subsidiaire lui est alors accordée, même en l'absence de craintes personnalisées, à la condition que sa nationalité et sa provenance soient bien établies.

337 Article L.512-1 3<sup>e</sup> CESEDA

338 CNDA GF 5 décembre 2023 n°23035187.

339 CNDA 21 juillet 2023 n° 23009590, CNDA 26 juillet 2023 n° 23014441, CNDA 19 octobre 2023 n° 23031178, CNDA 21 décembre 2023 n° 23024696 et CNDA 20 mars 2024 n° 23057457.

340 CNDA 6 avril 2023 n°20045459.

341 CNDA 12 février 2024 n° 22054816.

342 CNDA 7 février 2023 n°22025498 et CNDA 12 mai 2023 n°22023797.

343 CNDA 12 mai 2023 n°22023797 et CNDA 24 juillet 2023 n°22035031.

344 CNDA 28 novembre 2023 n°22042222.

345 CNDA 21 juin 2023 n°22003919, CNDA 21 juin 2023 n°2205942 et CNDA 22 novembre 2023 n°21065383.

# L'accueil des demandeurs d'asile

## Près d'un tiers des demandeurs d'asile ne bénéficient pas des conditions d'accueil

**L'allocation pour demandeurs d'asile versée en moyenne à 101 000 personnes en 2023**

Les données mensuelles font apparaître une baisse continue du nombre de bénéficiaires entre janvier et mai, avant une hausse à l'automne puis une baisse notable en décembre<sup>346</sup>. L'ADA a été versée à 100 939 personnes en moyenne en 2023, contre 100 576 individus en 2022, pour un coût mensuel moyen de 229 € (231 en 2022).

Le montant additionnel de l'ADA, prévu pour le demandeur d'asile « qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement ou qui a accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit »<sup>347</sup> a été versé en moyenne à 29 096 personnes en 2023<sup>348</sup>.

### Nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ADA à la fin du mois, 2020-2023

Source : OFII

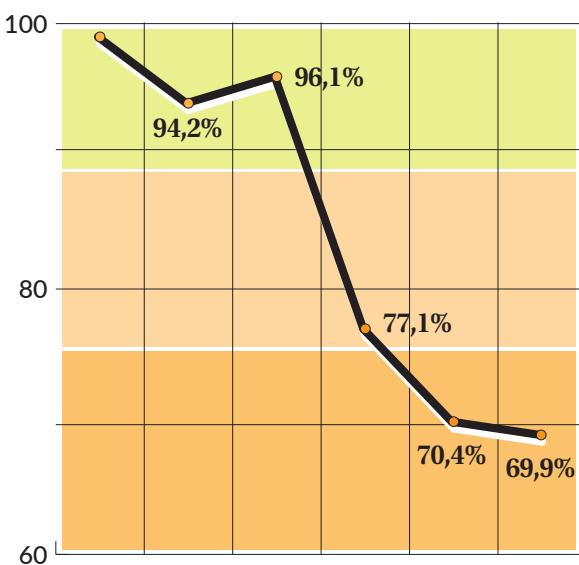
	2020	2021	2022	2023
Janvier	151 628	142 067	109 453	102 379
Février	152 103	138 325	107 039	102 351
Mars	149 493	133 634	104 316	101 652
Avril	147 078	128 789	101 646	100 773
Mai	152 642	124 609	100 737	99 025
Juin	150 536	120 900	98 510	99 219
Juillet	149 889	115 385	96 749	98 846
Août	141 331	112 200	95 454	96 649
Septembre	145 466	113 374	95 094	100 365
Octobre	147 417	113 106	97 468	103 755
Novembre	147 399	111 324	99 887	104 058
Décembre	145 253	111 901	100 598	102 196

**Une allocation versée à seulement 70% des personnes dont la demande d'asile est en instance**

Après une forte baisse ces dernières années, le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile fin 2023 est en légère hausse par rapport à l'année précédente mais demeure bien en deçà du niveau constaté il y a peu (fin 2018 : 141 968 bénéficiaires / fin 2019 : 151 386 / fin 2020 : 145 253). À la fin du mois de décembre 2023, l'OFII versait l'ADA à 102 196 personnes au titre de la demande d'asile, soit 1,6% de bénéficiaires en plus par rapport à l'année précédente (102 598). Si l'on rapporte le nombre de bénéficiaires de l'ADA au nombre de personnes dont la demande d'asile est en instance à cette date (146 175<sup>349</sup>), la part de demandeurs d'asile touchant l'ADA est relativement stable entre fin 2022 (70,4%) et fin 2023 (69,9%), mais bien moindre que sur la période 2018-2020 où elle dépassait les 90%.

### Part des demandeurs d'asile touchant l'ADA sur l'ensemble des demandes en instance en fin d'année, 2018-2023

Source : OFII, Eurostat



<sup>346</sup> Données publiées mensuelles par l'OFII sur le réseau social X (ex-Twitter).

<sup>347</sup> Article D. 553-9 CESEDA,

<sup>348</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>349</sup> Eurostat, *Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

Les données sur l'ADA permettent d'analyser l'attribution des conditions matérielles d'accueil (qui comprennent normalement cet élément, *a minima*, même en l'absence d'hébergement disponible). Ces données confirment les pratiques de l'OFII en matière de retrait ou suspension des conditions matérielles d'accueil constatées depuis quelques années, avec une application stricte des hypothèses prévues par la loi, qui mène à la privation de toute aide matérielle pour plusieurs dizaines de milliers de demandeurs d'asile : ils étaient donc environ 40 000 dans cette situation fin 2023<sup>350</sup>. La mise en place du schéma national d'accueil en 2021 constitue l'un des facteurs d'explication, les personnes qui refusent l'orientation vers un lieu désigné en dehors de la région parisienne ou qui ne s'y rendent pas étant privés des bénéfices des conditions matérielles d'accueil<sup>351</sup>.

## Budget de l'allocation pour demandeurs d'asile, 2018-2023

Source : projets de loi de finances et projets de règlement du budget de l'État

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Budget total prévu (en millions d'euros) – avec frais de gestion	317,7	335,8	448	454,7	491	320,7	300,2
Budget total réalisé (en millions d'euros) – avec frais de gestion	424,2	492,5	481,6	387,6	498,5	433,2	
Écart entre prévision et réalisation	+34%	+47%	+7%	-15%	+2%	+35,1%	
Dont frais de gestion (en millions d'euros)	4,7	4,8	6	5,2	6,3	5,4	
Part des frais de gestion dans le budget total	1,1%	1%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	

## Des dépenses globales d'ADA qui dépassent largement les prévisions

Sur l'ensemble de l'année, les sommes versées par l'agence de services et de paiement (ASP) – organisme de paiement public en charge du versement de l'ADA – au bénéfice des demandeurs d'asile ont atteint 276,9 millions d'euros en 2022, en forte baisse (280,1 en 2022 / -1,1%)<sup>352</sup>. Cette somme est en deçà du budget autorisé par la loi de finances 2024 (320,7 millions d'euros), mais ces crédits ont aussi été versés aux bénéficiaires de la protection temporaire en provenance d'Ukraine. La somme de 171,3 millions d'euros d'ajoute donc au budget de l'ADA, qui atteint un total de 433,2 millions d'euros en incluant des dépenses liées aux frais de gestion (5,4 millions d'euros) et des recettes provenant notamment de sommes non utilisées sur les cartes de paiement actives (20,9 millions d'euros).

<sup>350</sup> D'après les données évoquées précédemment, 43 577 personnes dont la demande d'asile était en cours d'instance fin 2023 ne touchaient pas l'ADA. Il faut cependant noter qu'une faible partie d'entre elles pourraient ne pas y être éligible car ils disposent de revenus suffisants tandis que certaines personnes enregistrées comme demandeurs d'asile ne sont peut-être plus sur le territoire.

<sup>351</sup> Sur la mise en œuvre du schéma national d'accueil, voir *infra* dans cette partie et lire les analyses à ce sujet publiées dans l'édition 2023 de ce rapport, page 111.

<sup>352</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>353</sup> Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

d'avril 2024 qui « constate un défaut de sincérité budgétaire attaché à l'absence de prévision de dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire »<sup>354</sup>, comme elle l'avait fait l'année précédente<sup>355</sup> ce qui a donné lieu à des « re-prévisions successives de l'ADA au cours de l'année »<sup>356</sup>. L'année 2023 a donc été marquée par une « difficulté à réaliser des perspectives de dépenses robustes dans ce cadre »<sup>357</sup>.

Le financement devrait ainsi s'opérer par abondement en gestion, en cours d'année, une pratique contestée par un rapport parlementaire publié en novembre 2023<sup>358</sup>. La sénatrice auteure du rapport indique que « le Gouvernement disposait des informations nécessaires pour estimer et intégrer les dépenses afférentes au budget de la mission pour 2024 » et rappelle que « la non-budgetisation de ces crédits est d'autant plus problématique que leurs poids par rapport au total des crédits de la mission est significatif ».

La dotation pour l'ADA prévue en 2024 est de 293,9 millions d'euros, soit 7% de moins que l'année précédente (314,7 millions d'euros)<sup>359</sup>. À cela s'ajoute des frais de gestion de l'ADA à hauteur de 6,4 millions d'euros. Cette dépense s'appuie sur l'hypothèse d'une poursuite d'un haut niveau de demande d'asile, avec 180 000 demandes estimées en GUDA en 2024. L'allocation serait versée à 106 011 individus en moyenne dans l'année avec un coût de 231 € par mois et par personne.

Cette baisse du budget de l'ADA suppose (comme les années précédentes) une réduction des délais d'instruction, et une « intensification des dispositifs de contrôle » par l'OFII, qui est par ailleurs invité à poursuivre la mise en œuvre des dispositions issues de la loi de 2018 qui réduisent le nombre de bénéficiaires (fin du caractère automatiquement suspensif du recours CNDA pour certaines procédures, échange d'information avec les dispositifs d'hébergement généralistes, modalités de délivrance réduites).

## Lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile : des capacités en hausse, une fluidité encore problématique

### Une hausse des capacités d'hébergement qui reprend en 2023

La loi de finances 2023 prévoyait la création de 4 900 nouvelles places au sein du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA)<sup>360</sup>, un objectif déjà fixé l'année précédente mais qui n'avait pas pu être atteint en raison de l'arrivée imprévue des milliers de bénéficiaires de la protection temporaire déplacés d'Ukraine<sup>361</sup>, qui avait fortement impacté le budget de l'asile avec le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile à ce public.

À la fin de l'année 2023, 108 814 places d'hébergement pour demandeurs d'asile<sup>362</sup> étaient financées d'après le ministère de l'Intérieur<sup>363</sup> soit une hausse de 4 900 places (+4,7%) comme prévu dans le budget de l'État. Le ministère recensait 49 242 en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), 52 950 en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et 6 622 en centre d'accueil et d'évaluation des situations (CAES).

Les données sur l'exécution budgétaire pour 2023 font cependant apparaître un écart entre cette capacité théorique et le nombre de places réellement ouvertes en fin d'année. On y apprend que 2 008 places n'étaient pas ouvertes en 2023 dont 916 places en HUDA, 797 places en CAES et 295 places en CADA : la capacité réelle d'accueil fin 2023 était donc de 106 806 places<sup>364</sup>.

<sup>354</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

<sup>355</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2023.

<sup>356</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

<sup>357</sup> *Idem*.

<sup>358</sup> Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, M.C. Ciuntu, 23 novembre 2023.

<sup>359</sup> Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

<sup>360</sup> Gouvernement, *Projet de loi de finances 2023, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, octobre 2022.

<sup>361</sup> Sur les données et analyses relatives à l'accueil des réfugiés d'Ukraine, voir *infra* dans ce chapitre.

<sup>362</sup> Le dispositif national d'accueil comprend également des places en centre provisoire d'hébergement (CPH) qui ne concernent pas les demandeurs d'asile : les CPH sont évoqués dans la partie de ce chapitre consacrée à l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;

<sup>363</sup> Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*, 26 janvier 2024.

<sup>364</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

## Évolution des places financées au sein du DNA pour les demandeurs d'asile, 2018-2023

Source : ministère de l'Intérieur

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022-2023
CADA	42 452	43 602	43 602	46 632	46 632	49 242	+5,6%
HUDA	41 154	51 826	51 826	51 796	52 160	52 950	+0,9%
CAES	2 986	3 136	3 136	5 122	5 122	6 622	+29,3%
TOTAL	86 592	98 564	98 564	103 914	103 914	108 814	4,7%
Places non ouvertes						2 008	
TOTAL des places ouvertes						106 806	

À cela s'ajoute d'autres dispositifs d'hébergement en partie financés sur le budget de l'asile<sup>365</sup> :

- 500 places de SAS temporaires ouverts en 2023 (également financées en partie sur le budget de l'hébergement d'urgence)<sup>366</sup>
- Des places au sein d'un SAS temporaire spécifiquement dédié aux personnes évacuées d'Afghanistan dans le cadre de l'opération APAGAN<sup>367</sup> qui a pris en charge à partir de juin 2023 les personnes relocalisées depuis Chypre dans le cadre des engagements européens de la France avant leur orientation vers le dispositif national d'accueil.
- 2 151 places du dispositif de préparation au retour (DPAR) des étrangers en situation irrégulière<sup>368</sup>.

Ce parc d'hébergement comporte 234 places dédiées aux femmes demandeuses d'asile victimes de traite et/ou de violences (75 places en CADA et 159 en HUDA<sup>369</sup>, qui bénéficient d'un coût journalier majoré. 208 places ont par ailleurs été créées en 2022 pour un accueil adapté aux demandeurs d'asile LGBT+<sup>370</sup>.

D'après un document transmis par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à l'association La Cimade et reproduit par cette association sur leur site Internet en mars 2024<sup>371</sup>, l'OFII comptabilise 101 886 places pour les demandeurs d'asile en France métropolitaine soit 3 546 de moins (3,4%) que le décompte du ministère évoqué précédemment (106 806) auquel nous pouvons soustraire les places outre-mer (1 374) à des fins de comparaison (soit 105 432). Les tableaux de l'OFII incluent pourtant les places indisponibles et les places vacantes<sup>372</sup>.

365 *Idem*.

366 Sur l'activité des SAS, voir *infra* dans cette partie.

367 Sur l'opération APAGAN, voir *infra* dans ce chapitre.

368 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

369 *Idem*.

370 Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 21 juin 2022.

371 La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

372 Sur ces données, voir *infra* dans cette partie les développements consacrés à la fluidité du dispositif national d'accueil.

## Capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au 31 décembre 2023

Sources : ministère de l'Intérieur, OFII

	CADA	HUDA			CAES	TOTAL France métropolitaine	HUDA Outre-mer	TOTAL France
		HUDA	PRAHDA	Total HUDA				
CAPACITE réelle OFII (A)	48 748	42 313	5 351	47 664	5 474	101 886	n.a.	n.a.
CAPACITE financée MI (B)	49 242	46 225	5 351	51 576	6 622	107 440	1 374	108 814
CAPACITE ouverte MI (C)	48 947	45 309	5 351	50 660	5 825	105 432		105 432
Ecart capacité OFII / places ouvertes MI	199	2 996	0	2 996	351	3 546		

Bien que cet écart entre les statistiques de l'OFII et celles de son ministère de tutelle interroge, ces données OFII nous permettent d'analyser en détail le dispositif national d'accueil (DNA).

Sur la base des données détaillées de l'OFII, les trois principales régions d'implantation des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile demeurent l'Île-de-France (16,4% du total des places) avec cependant une part en baisse (18,5% en 2022), suivie du Grand Est (14%) et d'Auvergne – Rhône Alpes (12,5%).



## Répartition par région des places du DNA pour demandeurs d'asile, France métropolitaine, 2023

Source : OFII

	CAES	CADA	HUDA		TOTAL	%
			Huda local	PRAHDA		
Auvergne-Rhône-Alpes	330	6 415	5 304	670	12 719	12,5%
Bourgogne-Franche-Comté	215	3 373	2 129	339	6 056	5,9%
Bretagne	288	2 597	1 312	348	4 545	4,5%
Centre-Val de Loire	183	2 570	1 407	206	4 366	4,3%
Grand Est	770	5 858	6 814	792	14 234	14,0%
Hauts-de-France	1 015	3 001	2 741	312	7 069	6,9%
Île-de-France	716	5 942	9 507	578	16 743	16,4%
Normandie	305	2 678	2 154	282	5 419	5,3%
Nouvelle Aquitaine	477	5 017	2 792	647	8 933	8,8%
Occitanie	434	4 850	2 580	621	8 485	8,3%
Pays de la Loire	361	3 030	2 434	259	6 084	6,0%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	380	3 417	3 139	297	7 233	7,1%
TOTAL	5 474	48 748	42 313	5 351	101 886	100,0%
			47 664			

En outre-mer, le budget de l'État finançait 1 374 places à la fin de l'année 2023, principalement en Guyane (727) et à Mayotte (500).

## Répartition des places du DNA pour demandeurs d'asile en outre-mer, 2023

Source : ministère de l'Intérieur

Guadeloupe	22
Guyane	727
Martinique	30
Mayotte	500
Réunion	95
<b>TOTAL outre-mer</b>	<b>1 374</b>

Fin 2023, le budget de l'asile finançait par ailleurs 2 051 places de dispositif de préparation au retour (DPAR) dédiés aux déboutés de l'asile<sup>373</sup>.

## Des prix de journée en hausse en raison de la revalorisation salariale

La revalorisation des salaires résultant de la Conférence des métiers de février 2022 visant les établissements sociaux et médico-sociaux<sup>374</sup> a eu un impact sur une année pleine pour la première fois en 2023, ce qui explique la hausse de l'ensemble des prix de journée.

Comme les années précédentes, on constatait encore en 2023 des disparités importantes entre les différents dispositifs : les documents budgétaires publiés en avril 2024 et faisant un état des lieux des dépenses de l'année précédente font ainsi apparaître des coûts allant de 18,8 à 34,5 € selon les types d'hébergement et leur localisation<sup>375</sup>. Un document gouvernemental indique par ailleurs qu'une enveloppe nommée « zone tendue » a permis de soutenir le financement de 1 250 places à un coût dérogatoire par rapport au coût cible dans 5 régions pour un total de 2 millions d'euros en 2023 (soit 4,4 €/jour/place).

Dans une perspective de simplification du DNA, le budget consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile (972,1 millions d'euros dépensés en 2023<sup>376</sup>) pourrait financer 124 743 places de CADA au prix de journée appliquée en 2023.

## Prix par jour et par place selon les types d'hébergement (coût réel), 2022-2023

Source : projet de loi de règlement du budget de l'État pour 2022 et 2023

Type de dispositif	Spécificité	Nombre de places concernées en 2023	Prix / jour (en euros)	
			2022	2023
CAES	Hors Île-de-France	5 825	25	26,95
	Île-de-France		32	33,95
CADA	Sans spécificité	48 872	19,5	21,35
	Places CADA spécialisées pour les femmes victimes de violence		75	32,5
HUDA	Île-de-France (hors places ex-CHUM), sans spécificité	45 309	18	19,8
	Hors Île-de-France, sans spécificité		17	18,8
	Dispositif hôtelier		n.d.	n.d.
PRAHDA	Ile de France, spécialisées pour les femmes victimes de violences	159	31	32,8
	Hors Île-de-France, spécialisées pour les femmes victimes de violences		30	31,8
Outre-mer	Île-de-France, places issues de la transformation d'anciens Centre d'hébergement pour migrants (CHUM)	n.d.	25	27,15
	Outre-mer		1 374	42
PRAHDA		5 351	18,11	19,02

<sup>373</sup> Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration », avril 2024.

<sup>374</sup> Ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, *Conférence des métiers : les mesures salariales dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, 21 juillet 2022.

<sup>375</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>376</sup> *Idem*.

Une enquête du ministère de l'Intérieur, lancée auprès des opérateurs entre le 8 novembre et le 19 décembre 2013, à laquelle 86% des opérateurs ont répondu (représentant 76% des centres du DNA, a par ailleurs mis en lumière des conditions d'accompagnement très disparates<sup>377</sup> malgré le rapprochement des prestations entre HUDA et CADA figurant dans les cahiers des charges en vigueur (en date de juin 2019). Ainsi, la moyenne du nombre de résidents par salarié en équivalent temps plein (ETP) était de 15 en CADA, 16 en CAES, 19 en HUDA local et 24 en PRAHDA. Si l'on ne prend en compte que les ETP en charge de l'accompagnement social, cette moyenne était respectivement de 24, 28, 27 et 37.

### **Seulement deux tiers des places occupées par des demandeurs d'asile**

En pratique, seule une partie du parc d'hébergement financé par l'État pour les demandeurs d'asile accueille ce public. On constate en effet qu'une partie des places ne sont pas mobilisables, tandis qu'une autre est occupée par un public qui n'est pas demandeur d'asile.

### **Places mobilisables pour l'hébergement, au 31 décembre 2023**

Source : OFII

	CADA	HUDA	Total (hors CAES)	CAES	TOTAL
Places financée MI	49 242	51 576	100 818	6 622	107 440
Places ouvertes MI	48 947	50 660	99 607	5 825	105 432
Places recensées OFII	48 748	47 664	96 412	5 474	101 886
dont places indisponibles	Nombre	1 675	1 209	2 884	
	% des places OFII	3,4%	2,5%	3,0%	
dont places vacantes	Nombre	1 591	996	2 587	
	% des places OFII	3,3%	2,1%	2,7%	
dont places disponibles	Nombre	45 482	45 459	90 941	
	% des places OFII	93,3%	95,4%	94,3%	

### ***Une partie du parc d'hébergement non mobilisable***

Tout d'abord, plusieurs centaines de places ne sont pas ouvertes (les crédits sont disponibles mais les ouvertures n'ont pas pu avoir lieu dans l'agenda prévu), sont indisponibles (en travaux) ou sont vacantes (ouvertes et disponibles mais non occupées).

Comme nous l'avons vu précédemment, on constate déjà un écart (3 546 places) entre le nombre de places financées par le ministère de l'Intérieur et considérées comme ouvertes par ce dernier (105 432 places en France métropolitaine) et la capacité recensée par l'OFII (101 886 places en France métropolitaine).

Si l'on s'en tient aux données de l'OFII, hors CAES, on constate que 3% des places sont indisponibles et 2,7% sont vacantes, ce qui ne laisse que 94,3% des places (90 941) mobilisables pour héberger du public.

<sup>377</sup> Ministère de l'Intérieur, Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, Réunion du 22 avril 2024.

## *Un parc d'hébergement occupé en partie par des déboutés et des réfugiés*

Les données détaillées de l'OFII<sup>378</sup> permettent de connaître précisément l'occupation des différents lieux pour demandeurs d'asile (hors CAES) et de comparer cette présence au total de places. On constate ainsi qu'au 31 décembre, l'OFII comptabilisait 61 204 demandeurs d'asile hébergés dans les CADA et HUDA, ce qui ne représente que 63,5% des places qu'il recense et 61,4% des places que le ministère de l'Intérieur considère comme ouvertes et financées (hors CAES)

Une autre partie est occupée par un public non demandeur d'asile à savoir des déboutés de l'asile ou des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) en présence autorisée (les déboutés peuvent rester jusqu'à 1 mois dans le lieu d'hébergement, les BPI jusqu'à 6 mois), ou indue (au-delà des délais autorisés).

## **Occupation des places du DNA pour demandeurs d'asile, 31 décembre 2023**

Sources : OFII, ministère de l'Intérieur, documents budgétaires

		Demandeurs d'asile			Déboutés			BPI			<b>TOTAL</b>	dont indus
		Dublinés	Autres	Total	Autorisés	Indus	Total	Autorisés	Indus	Total		
CADA	Personnes hébergées	141	28 430	28 571	1 270	3 196	4 466	5 806	5 969	11 775	<b>44 812</b>	9 165
	% des places recensées OFII	0,3%	58,3%	58,6%	2,6%	6,6%	9,2%	11,9%	12,2%	24,2%	91,9%	18,8%
	% des places financées MI	0,3%	57,7%	58,0%	2,6%	6,5%	9,1%	11,8%	12,1%	23,9%	91,0%	18,6%
	% des places ouvertes MI	0,3%	58,1%	58,4%	2,6%	6,5%	9,1%	11,9%	12,2%	24,1%	91,6%	18,7%
HUDA local	Personnes hébergées	9 157	19 356	28 513	754	2 431	3 185	3 433	4 564	7 997	<b>39 695</b>	6 995
	% des places recensées OFII	21,6%	45,7%	67,4%	1,8%	5,7%	7,5%	8,1%	10,8%	18,9%	93,8%	16,5%
	% des places financées MI	19,8%	41,9%	61,7%	1,6%	5,3%	6,9%	7,4%	9,9%	17,3%	85,9%	15,1%
	% des places ouvertes MI	20,2%	42,7%	62,9%	1,7%	5,4%	7,0%	7,6%	10,1%	17,6%	87,6%	15,4%
PRAHDA	Personnes hébergées	1 752	2 368	4 120	88	233	321	409	283	692	<b>5 133</b>	516
	% des places (OFII idem MI)	32,7%	44,3%	77,0%	1,6%	4,4%	6,0%	7,6%	5,3%	12,9%	95,9%	9,6%
HUDA (Total)	Personnes hébergées	10 909	21 724	32 633	842	2 664	3 506	3 842	4 847	8 689	<b>44 828</b>	7 511
	% des places recensées OFII	22,9%	45,6%	68,5%	1,8%	5,6%	7,4%	8,1%	10,2%	18,2%	94,1%	15,8%
	% des places financées MI	21,2%	42,1%	63,3%	1,6%	5,2%	6,8%	7,4%	9,4%	16,8%	86,9%	14,6%
	% des places ouvertes MI	21,5%	42,9%	64,4%	1,7%	5,3%	6,9%	7,6%	9,6%	17,2%	88,5%	14,8%
TOTAL (hors CAES)	Personnes hébergées	11 050	50 154	61 204	2 112	5 860	7 972	9 648	10 816	20 464	<b>89 640</b>	16 676
	% des places recensées OFII	11,5%	52,0%	63,5%	2,2%	6,1%	8,3%	10,0%	11,2%	21,2%	93,0%	17,3%
	% des places financées MI	11,0%	49,7%	60,7%	2,1%	5,8%	7,9%	9,6%	10,7%	20,3%	88,9%	16,5%
	% des places ouvertes MI	11,1%	50,4%	61,4%	2,1%	5,9%	8,0%	9,7%	10,9%	20,5%	90,0%	16,7%

Ainsi, l'OFII recensait au total 7 972 déboutés (8,3% des places recensées par l'OFII) dont 5 860 en présence indue (6,1%), et 20 464 bénéficiaires de la protection internationale (21,2%) dont 10 816 en présence indue (11,2%) sur l'ensemble des 89 640 personnes occupant une place dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile (hors CAES) au 31 décembre 2023. En conséquence, il y avait à cette date 61 204 demandeurs d'asile hébergés ce qui ne représente que 63,5% des places recensées par l'OFII et 61,4% des places financées par le ministère et ouvertes à cette date.

378 La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

Si l'on prend pour hypothèse qu'une partie importante des 5 474 places en CAES que comptabilise l'OFII sont occupées par des demandeurs d'asile, on peut estimer que le dispositif national d'accueil hébergeait 65 000 demandeurs d'asile au 31 décembre 2023.

Le projet de loi de règlement pour le budget de l'État 2023 indique qu'au 31 décembre 2023, 79% des places occupées dans le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile l'étaient par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées (déboutés et réfugiés en présence autorisée) – contre 78% l'année précédente<sup>379</sup> - ce qui représentait environ 69 919 personnes sur 89 640 places occupées recensées par l'OFII. La loi de finances initiale pour 2023 avait fixé un objectif de 84%, tandis qu'un objectif de 86% est fixé pour fin 2024<sup>380</sup>.

### *Une faible rotation au sein des lieux d'hébergement*

En 2023, l'OFII a recensé un total de 71 602 entrées<sup>381</sup>. Cela ne représente que 49,2% des 145 522 premières demandes d'asile enregistrées en GUDA cette année. Les personnes entrées dans l'hébergement en 2023 étaient principalement originaires d'Afghanistan (16,3% des entrées), de Guinée (8,4%), de RDC (8,1%), de Côte d'Ivoire (7,9%) et de Géorgie (6%). Les personnes isolées représentaient 42,8% des entrants avec une part moins importante en CADA (36,7%).

Parallèlement, 68 144 sorties ont été recensées, principalement de déboutés (44,7%) mais aussi de bénéficiaires de la protection internationale (37,3%). Le solde entre entrées et sorties est assez faible (+ 3 458) et témoigne d'une faible rotation dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile.

### **Entrées et sorties dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (hors CAES), 2023**

Source : OFII

	CADA	HUDA	Total
Entrées	34 454	37 148	71 602
Sorties	34 417	33 727	68 144
dont BPI	14 564	10 839	25 403
dont déboutés	17 829	12 677	30 506
Solde			3 458

### *La fluidité en question*

Pour améliorer la situation en matière de fluidité, un « plan d'action contre l'indisponibilité et la vacance de places » a été lancé par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur et par l'OFII en août 2022<sup>382</sup>. Une instruction du 19 avril 2023 a invité les préfets à « revenir aux taux cibles des conventions types d'ici la fin de l'année (3% pour les BPI et 4% pour les déboutés) »<sup>383</sup>. L'objectif de « maîtriser et prévenir la présence indue » a de nouveau été rappelé par le ministère de l'Intérieur lors d'un comité de pilotage du Schéma national d'accueil au printemps 2024<sup>384</sup>.

Au regard de la part importante de déboutés et réfugiés au sein des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, où ils représentent 36,5% des personnes accueillies comme démontré précédemment dans cette partie, l'enjeu majeur consiste à favoriser la sortie de ce public. Cela rejoint la problématique de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale<sup>385</sup>. La mise en place de mesures coercitives, prévues par la loi, constitue un autre axe d'amélioration souligné par le ministère : en 2023, 916 référés « mesures utiles » ont été engagés contre 500 en 2022<sup>386</sup>.

Lors de l'enquête du ministère de l'Intérieur, lancée auprès des opérateurs à l'automne 2023, ces derniers ont recommandé la mise en place de commission de traitement des cas complexes et de fluidité dans tous les départements avec une meilleure coordination entre tous les acteurs<sup>387</sup>. Un rapport sénatorial publié en novembre 2023 souligne que « le dimensionnement comme la gestion du parc d'hébergement sont encore perfectibles »<sup>388</sup>.

<sup>379</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>380</sup> *Idem*.

<sup>381</sup> La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

<sup>382</sup> Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 20 mars 2023.

<sup>383</sup> Ministère de l'Intérieur, *Instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023*, NOR : IOMV2305068J

<sup>384</sup> Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 22 avril 2024.

<sup>385</sup> Sur l'intégration, voir *infra* la partie dédiée dans ce chapitre

<sup>386</sup> Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 22 avril 2024.

<sup>387</sup> *Idem*.

<sup>388</sup> Sénat, *Avis présenté sur le projet de loi de finances 2024*, n°134, M. Jourda et P. Bonnecarrère, 23 novembre 2023.

## Perspectives 2024 : 1 000 nouvelles places prévue par la loi de finances

La loi de finances 2024 prévoit de créer 1 000 places dans des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile : 500 places de CADA et 500 places de CAES<sup>389</sup> et 900 places d'HUDA. Le parc d'hébergement sera ainsi porté à près de 110 000 places pour demandeurs d'asile. Par ailleurs, les 500 places de SAS d'accueil temporaires créées en 2023 seront pérennisées.

Le budget (crédits de paiement) pour les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile en 2024 est de 878,5 millions d'euros pour 110 314 places soit :

- 389,6 millions d'euros pour les CADA : 49 742 places pour un coût cible journalier de 21,35 €/place (+0,35 €) + 13 € pour les places spécialisées, pour 360 centres

- 402,7 millions d'euros pour les HUDA : 52 950 places, pour un coût cible non mentionné (sauf le surcoût de 13 € pour les places spécialisées). Il est précisé que le coût journalier serait adapté dans des lieux qui connaissent de fortes tensions en matière d'hébergement (Île-de-France, outre-mer, métropoles etc.).

Le parc d'hébergement HUDA inclut 5 351 places PRAHDA à 19,02 € jour en 2023

- 77,3 millions d'euros pour les CAES et les SAS d'accueil temporaire :

- 7 122 places de CAES pour un coût cible de 26,95 € hors Île-de-France (+0,45 €) et 33,95 € en Ile-de-France (+0,45 €).

- 500 places de SAS d'accueil temporaires à un coût moyen de 41 € par jour, pris en charge entre le BOP 303 et le BOP 177.

La Cour des comptes comptabilisait 978 places de la loi de finances 2023 qui n'ont pas pu être ouverte au cours de cette année et indique qu'elles seront progressivement déployées au cours de l'année 2024 en particulier au bénéfice de la Guyane<sup>390</sup>.

## Des milliers de demandeurs d'asile sans hébergement adapté à leurs besoins

### Une couverture des besoins qui demeure largement insuffisante dans le dispositif national d'accueil

Si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile effectivement hébergés dans le DNA au 31 décembre 2023 (61 204)<sup>391</sup> à celui du nombre de personnes dont la demande est enregistrée par les autorités françaises à cette date et toujours en cours d'instruction (146 175<sup>392</sup>), la couverture des besoins n'est que de 41,9% (contre 40,8% l'année précédente sur la même base de calcul) : près de 85 000 demandeurs d'asile enregistrés en France ne résidaient donc pas dans un hébergement dédié au 31 décembre 2023. Une partie d'entre elle, notamment les personnes sous procédure Dublin ayant poursuivi leur parcours vers un autre État européen, ne résidait cependant plus en France à cette date, et une autre partie disposait probablement de solutions d'hébergement et ne sollicitaient donc pas d'aide de l'OFII dans ce domaine.

Si l'on ne prend en compte que les demandeurs d'asile éligibles aux CMA au 31 décembre 2023 autres ne pouvant être orientés vers un lieu d'hébergement du DNA, la couverture des besoins est de 61% d'après les documents budgétaires<sup>393</sup>. On obtient le même ordre de grandeur (59,9%) si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile hébergés (61 204) aux bénéficiaires de l'ADA au 31 décembre (102 196<sup>394</sup>) sur la base des données développées précédemment dans cette partie - qui sont normalement les mêmes que celles prises en compte dans les documents budgétaires précités. Cette légère amélioration par rapport à l'année précédente (la couverture des besoins évaluée sur cette même base de calcul était de 58% en 2022<sup>395</sup>) doit être relativisée dès lors que des milliers de demandeurs d'asile ne sont tout simplement pas éligibles aux conditions matérielles d'accueil, une tendance qui se confirme ces dernières années<sup>396</sup> et qui mécaniquement augmente la part des bénéficiaires des CMA hébergés.

389 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

390 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

391 Voir *supra* dans cette partie.

392 Eurostat, *Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

393 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Op.cit.*

394 Comme développé précédemment dans cette partie, ce chiffre correspond au nombre de bénéficiaires de l'ADA au 31 décembre 2023. Une partie des demandeurs d'asile en France pourrait être considérée comme éligible conditions matérielles d'accueil sans pour autant toucher l'ADA s'ils disposent de ressources suffisantes. L'OFII ne fournit pas de données détaillées permettant de quantifier ce public, a priori très limité quantitativement.

395 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Op.cit.*

396 Voir *supra* dans cette partie.

Les données portant sur cinq SPADA gérées par Forum réfugiés révèlent que seules 27% des 21 402 personnes accueillies après leur passage en GUDA ont été orientées vers l'hébergement<sup>397</sup>.

Fin 2023, il y avait ainsi 41 394 demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil et percevant ainsi l'ADA mais sans être hébergés au sein du DNA (42 251 fin 2022). Comme nous l'avons vu précédemment, l'ADA additionnelle n'a pourtant été versée en moyenne qu'à 29 096 personnes en 2023<sup>398</sup>.

L'augmentation du parc d'hébergement ces dernières années n'a donc pas permis d'améliorer significativement la situation, comme souligné dans un rapport sénatorial de novembre 2023 qui évoque une « *dynamique globale de création de places d'hébergement qui ne suffit pas à optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile* »<sup>399</sup>. La fluidité du parc d'hébergement<sup>400</sup> et à la durée de la procédure d'asile<sup>401</sup> demeurent également des leviers importants pour améliorer la situation en améliorant le taux de rotation des places dédiées aux demandeurs d'asile.

La situation dégradée de l'accueil des demandeurs d'asile en France est régulièrement soulevée devant les juridictions de pays européens à l'appui d'une demande d'annulation d'une décision de transfert au titre du règlement Dublin. Cet argument est parfois retenu par les magistrats : en mars 2024, un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers belge a annulé le transfert d'un demandeur d'asile vers la France au vu de « défaiillances systémiques » du dispositif d'accueil portant le risque que le demandeur d'asile soit traité de manière incompatible avec ses droits fondamentaux<sup>402</sup>.

La faible couverture des besoins d'hébergement amène la majorité des demandeurs d'asile à être domiciliés et accompagnés tout au long de leur procédure d'asile au sein des SPADA. De manière générale, la SPADA demeure le dispositif central et l'interlocuteur physique privilégié des demandeurs d'asile non hébergés. En première ligne, elle est ainsi de facto sollicitée pour des besoins réels mais non couverts

par les prestations du marché, tandis que l'articulation avec le dispositif AGIR a encore complexifié le travail de ces structures en 2023<sup>403</sup>.

### **Des demandeurs d'asile dans l'hébergement d'urgence de droit commun ou en situation de sans-abrisme**

De nombreux demandeurs d'asile n'étant pas hébergés au sein d'un lieu dédié du dispositif national d'accueil, ils peuvent néanmoins se tourner vers le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun destiné à « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* »<sup>404</sup>, dit « inconditionnel » en ce qu'il ne dépend pas du statut administratif des personnes accueillies. Le Conseil d'État a apporté d'importantes limites à cette notion d'inconditionnalité ces dernières années<sup>405</sup>, sans pour autant remettre en cause l'éligibilité des demandeurs d'asile à ce dispositif.

La saturation de ce parc d'hébergement généraliste, dont la capacité est en hausse (203 000 places d'hébergement ouvertes en moyenne sur l'année 2023<sup>406</sup> contre 197 600 fin 2022) continue cependant de s'accentuer : en 2023, le taux de réponse positive des services d'accueil, d'intégration et d'orientation (SIAO) aux demandes d'hébergement s'établissait à 56 % en 2023 soit 10 points de moins que l'année précédente<sup>407</sup>. La visibilité sur le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans ce cadre demeure limitée, ce qui a amené des députés à faire part « *de leur intérêt pour disposer d'une vision consolidée de l'hébergement des demandeurs d'asile et, plus globalement, des personnes étrangères, dans le dispositif d'urgence de droit commun* » dans un rapport d'octobre 2023<sup>408</sup>.

Dans un rapport d'avril 2024, la Cour des comptes indiquait que les données extraites du système d'information des SIAO « *permettent d'évaluer qu'en moyenne, au premier semestre 2023, 12 000 demandeurs d'asile étaient accueillis au sein de l'hébergement d'urgence de droit commun* »<sup>409</sup>.

397 Forum réfugiés, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

398 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

399 Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, M.C. Ciuntu, 23 novembre 2023.

400 Sur ce sujet, voir *supra* dans la partie consacrée à l'instruction des demandes d'asile.

401 Sur ce sujet, voir *supra* dans la partie consacrée à l'instruction des demandes d'asile.

402 G. Rossignol, *Demandeurs d'asile : « Derrière les “défaillances systémiques” du dispositif d'accueil français, il y a un refus d'adopter des solutions pragmatiques »*, Tribune, Le Monde, 31 mai 2024.

403 Voir *infra* dans ce chapitre, la partie consacrée à l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale.

404 Code de l'action sociale et des familles, Art. L. 345-2-2.

405 ANVITA, *Accueil inconditionnel sous le prisme juridique*, septembre 2022.

406 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat 2023*, Programme 177, 17 avril 2024.

407 *Idem*.

408 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

409 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

Les demandeurs d'asile n'étant pas orientés vers le dispositif national d'accueil ou ne trouvant pas de places au sein du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun peuvent trouver ponctuellement des solutions d'hébergement auprès de proches ou de citoyens accueillants parfois accompagnés au sein de programmes dédiés comme *Welcome* piloté par l'association JRS France : en 2021, 376 demandeurs d'asile ont été accueillis ainsi (331 l'année précédente)<sup>410</sup>. Ces données demeurent marginale au regard des besoins, mais la réussite de l'hébergement citoyen pour les réfugiés d'Ukraine<sup>411</sup> a mis sur la table cette idée de développer ces dispositifs pour combler les carences du DNA<sup>412</sup>.

Une part importante des demandeurs d'asile ne trouve cependant aucune solution d'hébergement et se retrouve à la rue, parfois au sein de campements qui regroupent des étrangers aux situations administratives diverses.

Les situations de campements, où vivent de nombreuses personnes dont la situation pourrait relever d'une protection internationale, font régulièrement la Une de l'actualité sur le littoral Nord. Début 2023, les ONG constataient qu'environ 800 migrants étaient sans abri à Calais et dans ses environs<sup>413</sup>. Sur les 11 premiers mois de l'année, 16 041 personnes ont été évacuées de leurs campements informels par les autorités dans cette région<sup>414</sup> avec certaines opérations de grande ampleur comme celle ayant concerné 1 244 personnes en novembre 2023<sup>415</sup>.

L'année 2023 a aussi été marquée par des situations tendues en outre-mer. à Mayotte, des centaines de demandeurs d'asile et de réfugiés qui avaient établi un camp au stade Cavani de Mamoudzou ont été partiellement évacuées le 25 février 2024 pour être transférées vers la métropole<sup>416</sup>. En Guyane, le manque d'hébergement a amené les autorités à établir un campement "officiel" d'environ 400 personnes<sup>417</sup>.

Alors que des situations de campement étaient encore constatées en 2023 dans plusieurs grandes villes françaises comme Lyon<sup>418</sup>, Nice<sup>419</sup>, Toulouse<sup>420</sup>, Strasbourg<sup>421</sup> ou encore Clermont-Ferrand<sup>422</sup>, l'attention politique et médiatique est souvent tournée vers l'Île-de-France où de nombreuses personnes étrangères sont en situation de sans abris. En 2023, les autorités ont mené 35 opérations de mise à l'abri dans cette région au bénéfice de 6 443 personnes<sup>423</sup>, un chiffre en baisse par rapport aux années précédentes.

## Opérations d'évacuation de campements illicites en Île-de-France, 2019-2023

Sources : rapport parlementaire (données ministère de l'Intérieur), préfecture d'Île-de-France

	2019	2020	2021	2022	2023
Opérations de mise à l'abri	62	19	28	19	35
Nombre de personnes évacuées	11 498	8 691	7 319	6 668	6 443

La concentration des personnes étrangères, notamment en quête de protection internationale, en région parisienne a amené les autorités à développer ces dernières années une politique de répartition nationale depuis cette région.

410 JRS France, *Rapport d'activité 2021*, p.10.

411 Voir *infra* dans ce chapitre.

412 Voir par exemple : Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

413 J. Pascual, *A Calais, la frontière bunker avec l'Angleterre repousse les migrants vers la mer*, Le Monde, 3 février 2023.

414 A. Barège, *La police évacue deux camps de migrants à Calais et Dunkerque*, France Bleu, 30 novembre 2023.

415 AFP, *A Calais et à Dunkerque, plusieurs camps de migrants évacués par la police*, 30 novembre 2023.

416 Préfet de Mayotte, *Opération de démantèlement du stade de Cavani*, Communiqué de presse, 26 février 2024.

417 La Cimade, *En Guyane, un camp pour les demandeurs d'asile géré par l'État*, 11 décembre 2023.

418 Voir par exemple : H. Jarne, *Le plus gros squat de Lyon évacué à la veille de la trêve hivernale*, Lyon Capitale, 30 octobre 2023.

419 Voir par exemple : L. Hélin, *Le Conseil d'État rejette le pourvoi de la ville de Nice pour expulser des migrants autour d'une église*, Le Figaro, 27 décembre 2023.

420 Voir par exemple : H. Menal, *Toulouse : 116 jeunes migrants évacués d'un gymnase au petit matin, six placés en rétention*, 20 Minutes, 1<sup>er</sup> mars 2024.

421 Voir par exemple : A. Balandra, *À Strasbourg, un nouveau campement en plein centre ville avec de nombreux enfants*, France Bleu, 5 octobre 2023.

422 M. Kebour, *Familles à la rue à Clermont-Ferrand : un campement monté place du 1er-Mai pour héberger parents et enfants*, La Montagne, 8 avril 2024.

423 Préfecture d'Île-de-France, Préfecture de police, *Canal de l'Ourcq (Paris 19<sup>me</sup>) : 100 personnes mises à l'abri*, communiqué de presse, 12 décembre 2023.

## Répartition nationale des demandeurs d'asile : un desserrement francilien qui renforce la saturation de l'hébergement dans les régions d'arrivée

### Un schéma national d'accueil qui monte en puissance

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile (SNADAR) mis en place début 2021<sup>424</sup> poursuit son objectif de desserrement de l'Île-de-France. On apprend à la lecture des documents budgétaires que « plus de 57 000 demandeurs d'asile ont été orientés depuis l'Île-de-France vers les autres régions » au 31 décembre 2023<sup>425</sup>, sans que l'on ne sache si ce chiffre concerne le nombre de personnes à qui une orientation a été proposée, ceux qui l'ont accepté, ou ceux qui se sont effectivement rendus sur leur lieu d'hébergement.

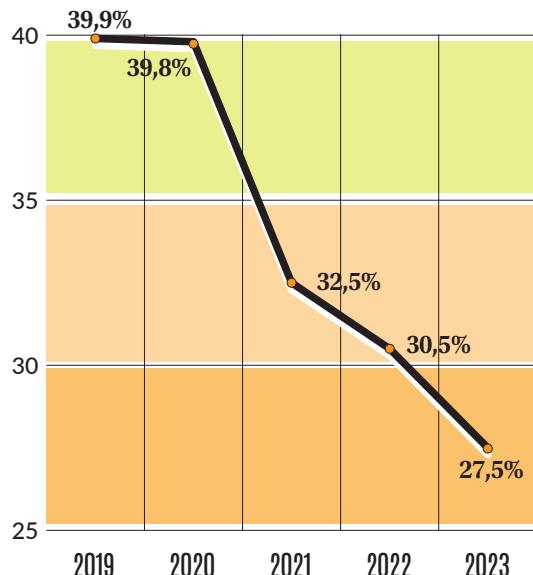
Des données plus précises sont disponibles pour les années 2021 et 2022 : sur les 48 230 demandeurs d'asile s'étant vu proposer une orientation directive, 12 124 l'ont refusé (25%), 36 106 demandeurs d'asile l'ont accepté (75%) et 30 402 ont rejoint leur lieu d'hébergement (63% du total, 84% de ceux qui ont accepté)<sup>426</sup>. Une première difficulté apparaît ici : la mise en œuvre du schéma national d'accueil a eu pour conséquence de priver de nombreux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil (lorsqu'ils refusent l'orientation ou ne rejoignent pas le lieu indiqué)<sup>427</sup> et d'accentuer la précarité de ce public en Île-de-France.

Les objectifs trimestriels d'orientation ont augmenté au fur à mesure de la montée en puissance du dispositif, passant de 3 000 début 2021 à 5 300 fin 2022. En 2023, l'objectif a été rehaussé avec une évolution en cours d'année (1 800 en janvier, 1 900 en mars, 2 000 en juin)<sup>428</sup>. Depuis septembre 2023, 2 100 demandeurs d'asile sont orientés mensuellement et l'objectif est de parvenir à terme à 2 500 orientations mensuelles.

Au regard de ces statistiques, des députés ont dressé un bilan favorable de cette orientation directive qui « répond donc à son objectif principal relatif au rééquilibrage de la répartition territoriale des primo-demandeurs d'asile »<sup>429</sup>. En trois ans, la part des primo-demandeurs enregistrés par l'OFPRA en Île-de-France sur l'ensemble des demandes nationales est passée de 39,8% en 2020 à 27,5% en 2023 (-12,3 pts)<sup>430</sup>.

### Part des premières demandes enregistrées en Île-de-France, 2019-2023

Source : OFPRA, OFII



Des données plus précises seraient nécessaires pour mieux apprécier l'effet de cette répartition, en incluant l'ensemble des demandeurs d'asile y compris ceux sous procédure Dublin (ne relevant pas de l'OFPRA). Le comité stratégique sur le SNADAR organisé annuellement par le ministère de l'Intérieur indiquait que la part des « flux et démarches initiales » en Île-de-France était passée de 50% à 38% en 2022, puis à 36% en mars 2023<sup>431</sup>. Le schéma initial évoquait 46% de la demande d'asile en Ile-de-France et fixait un objectif cible de 23% en décembre 2023<sup>432</sup>, dont on ne sait pas s'il a été atteint en raison du manque de statistiques publiques et lisibles sur ce thème.

<sup>424</sup> Ministère de l'intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, décembre 2020.

<sup>425</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>426</sup> Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

<sup>427</sup> Les données qui confirment cette tendance sont évoquées précédemment dans cette partie.

<sup>428</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

<sup>429</sup> *Idem*.

<sup>430</sup> OFPRA, *Rapports d'activité*, 2021 à 2023.

<sup>431</sup> Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

<sup>432</sup> Ministère de l'intérieur, *Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, décembre 2020.

Le desserrement de l'Île-de-France provoqué par le SNADAR a diminué la tension sur le parc d'hébergement dans cette région : le taux d'hébergement des demandeurs d'asile résidant en Île-de-France est ainsi passé de 26% en décembre 2021 à 34% en décembre 2022<sup>433</sup>.

### Des sas régionaux qui viennent compléter le dispositif de répartition

Afin d'accentuer cette répartition et d'évacuer plus efficacement les campements franciliens, un nouveau dispositif de « sas régionaux » a été institué en avril 2023<sup>434</sup> visant à créer 50 places dans 10 régions, soit 500 places, pour des personnes sans solution d'hébergement prises en charge lors des opérations franciliennes de mise à l'abri<sup>435</sup>. Le public hébergé, qui n'est pas nécessairement demandeur d'asile, est accueilli pendant une durée maximale de trois semaines au terme de laquelle ils doivent être orientés vers une solution correspondant à leur situation. Le coût du dispositif est de 7,4 millions d'euros pour le fonctionnement de ces dispositifs (soit un prix de journée de 40,6 €) financé pour moitié par le budget de l'asile (qui finance aussi 0,3 million d'euros au titre des dépenses de transport) et pour l'autre par celui de l'hébergement d'urgence de droit commun<sup>436</sup>.

Les premiers hébergés ont été accueillis à la suite d'une opération de mise à l'abri le 12 avril 2023<sup>437</sup> et dix sas régionaux étaient opérationnels à la fin septembre 2023. Un rapport parlementaire nous indique qu'au 22 septembre 2023, 1 879 personnes ont été orientées depuis l'Île-de-France en régions parmi lesquelles 1 865 sont effectivement arrivées en sas. Les évaluations administratives menées dans ces lieux ont recensé 935 demandeurs d'asile (50%), dont 40% étaient éligibles aux conditions matérielles d'accueil, 495 bénéficiaires de la protection internationale (26%), 318 personnes en situation irrégulière (17%)<sup>438</sup>. Le nombre de personnes quittant le sas avant le terme de leur séjour est inférieur à 20%<sup>439</sup>. La Cour des comptes indique de son côté que sur la première année

d'activité, ce dispositif a permis d'orienter 3 506 personnes vers un sas d'hébergement et 44% d'entre eux ont ensuite été orientés vers un lieu d'hébergement du DNA<sup>440</sup>.

L'association France terre d'asile, qui gère un de ces centres en Pays-de-la-Loire, considère que ce dispositif est intéressant mais demeure marqué par « *un manque de stratégie globale qui induit des dysfonctionnements en amont et en aval de l'accueil* »<sup>441</sup>. Il est souligné que la situation des migrants n'est pas étudiée avant l'arrivée, lors des opérations de « mise à l'abri », tandis qu'il manque des solutions pour l'orientation en sortie « *faute de places dans les structures environnantes* », ce qui amène certaines personnes à revenir en région parisienne.

Les députés auteurs du rapport précité « *soulignent (...) le besoin d'améliorer l'articulation de ce dispositif avec l'orientation directive des demandeurs d'asile et s'interrogent sur la possibilité que ces sas attirent vers Paris des demandeurs d'asile en attente d'hébergement en région* »<sup>442</sup>. Ils mettent ainsi en lumière l'une des autres difficultés de ce dispositif d'orientation régionale, qu'il mène à une orientation vers les CAES ou les SAS régionaux.

### Une politique qui renforce la saturation des places au niveau local

Comme constaté les années précédentes, cette politique de répartition renforce la saturation des places au niveau local (départemental et régional) et diminue ainsi les possibilités d'orientation vers l'hébergement à cette échelle. Dans certaines régions, où les besoins d'hébergement demeurent très importants et majoritairement non satisfaits pour les demandeurs d'asile les entrées dans les CAES concernaient quasi exclusivement des personnes orientées depuis l'Île-de-France mobilisant ainsi des places qui ne peuvent être utilisées pour des demandeurs d'asile enregistrant leur demande auprès du GUDA local.

Un demandeur d'asile a ainsi plus de chances d'être hébergé s'il poursuit son parcours jusqu'à la région Île-de-France qu'en

433 Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

434 Ministère de l'Intérieur, *Circulaire du 13 mars 2023 relative aux lignes directrices pour la prise en charge administrative et l'orientation des personnes mises à l'abri au sein de sas d'accueil temporaire*, NOR : IOMK2305900J.

435 Sur ces opérations, voir *supra* dans ce chapitre.

436 Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

437 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

438 Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

439 *Idem*.

440 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

441 K. Stent, *Sas d'accueil des sans-abris : « Sur le papier, c'est une bonne chose », estime France Terre d'Asile*, Ouest France, 1<sup>er</sup> avril 2024.

442 *Idem*.

enregistrant sa demande dans l'une des métropoles qu'il traverse en arrivant en France.

À titre d'exemple, en 2023 à la SPADA de Lyon, la plupart des personnes (89%) s'étant présentées pour un pré-enregistrement auprès du GUDA sont revenues après l'enregistrement de leur demande pour être accompagnées par la structure<sup>443</sup>, et seules 19% des personnes ont été finalement acheminées vers un lieu d'hébergement du DNA<sup>444</sup> - ce taux était de 44% en 2020 avant de chuter à 25% en 2021 puis 29% en 2022. La part de personnes s'étant présenté une première fois en SPADA qui se sont vu proposer une solution d'hébergement est donc d'environ 25% (avec pour hypothèse de quelques centaines de personnes orientées directement depuis le GUDA).

## Orientation vers l'hébergement des demandeurs d'asile s'étant présentés en SPADA, 2023

Sources : Forum réfugiés, France terre d'asile

	1. Personnes reçues en pré-GUDA	2. Personnes orientées vers l'hébergement dès le GUDA	3. Personnes reçues en post-GUDA		4. Personnes orientées vers le DNA depuis le post-GUDA		5. Total des personnes orientées vers l'hébergement (estimation)	
			Nombre	% de 1.	Nombre	% de 1.	Nombre	% de 1.
Lyon	5 679	400 (estimation)	5 054	89%	981	17%	1 400	25%
Paris (SPADA isolés)	23 503	11 000 (estimation)	12 034	51%	2 509	11%	13 500	57%
Créteil	7 457	3 500	3 720	50%	2 029	27%	5 500	74%

Il est donc nécessaire, en parallèle de l'orientation directive depuis la région parisienne, d'améliorer l'accueil sur l'ensemble du territoire et de déployer des dispositifs de transit et d'orientation depuis les grandes villes françaises.

Pendant cette même période, la SPADA de Paris pour les hommes isolés n'a reçu que 51% des personnes qui se sont présentées en pré-GUDA pour un accompagnement post-GUDA (48% en 2022), et 21% d'entre elles a été acheminée vers un hébergement par la suite<sup>445</sup>. Si l'on considère que l'essentiel des personnes ne s'étant pas présenté en SPADA suite à leur passage en GUDA se sont vu proposer une orientation dans le cadre du schéma national d'accueil, on peut estimer que 57% des personnes s'étant présenté pour un pré-enregistrement ont été orientés vers le DNA - soit 32 points de plus qu'à Lyon. À la SPADA de Créteil, cette estimation s'élève à 74%.

<sup>443</sup> L'acheminement n'intervient quasiment jamais depuis le GUDA mais après une première période sans hébergement pendant laquelle la SPADA doit assurer le début de l'accompagnement notamment pour la rédaction du récit d'asile qui doit être envoyé dans un délai de 21 jours à l'OPFRA. Une partie des demandeurs ne se présente cependant pas au GUDA après y avoir été convoqué lors de leur passage en SPADA.

<sup>444</sup> Forum réfugiés, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

<sup>445</sup> Données transmises par l'association France terre d'asile pour la SPADA de Paris recevant les personnes isolées.

# Accès aux soins des demandeurs d'asile : des expérimentations intéressantes, freinées par le délai de carence pour l'affiliation à l'assurance maladie

## Les rendez-vous santé de l'OFII peu sollicités

Depuis 1<sup>er</sup> juin 2021, l'Office français de l'immigration et de l'intégration a mis en place des « rendez-vous santé » déployés au sein de onze directions territoriales<sup>446</sup>. Dans le cadre de ce projet pilote, une visite médicale gratuite et facultative avec un médecin de l'OFII est proposée aux demandeurs d'asile lors de leur passage au Guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA) ou lors de la signature du Contrat d'intégration républicaine (CIR), afin de repérer des problèmes de santé et d'orienter si besoin vers un professionnel de santé.

En 2022, l'OFII a réalisé 3 071 rendez-vous santé, un total qui s'élève à 3 937 depuis le lancement du dispositif mi-2001<sup>447</sup>. En 2022, 39% des rendez-vous ont été sollicités par des femmes, et les principaux pays d'origine sont la Géorgie, l'Afghanistan, l'Albanie, la Guinée et la RDC (50% des rendez-vous ont concerné ces cinq pays). Les tests rapides d'orientation diagnostique (TROD) qui permettent notamment de détecter la positivité au VIH, ont été positifs dans 4,1% des cas.

Ce dispositif constitue une avancée intéressante pour mieux repérer les situations sanitaires dès le début du parcours, en lien avec l'obligation de détection des vulnérabilités qui repose sur l'OFII. Elle n'a cependant concerné que 2% des personnes ayant enregistré une première demande d'asile en GUDA en 2022. Des associations ont par ailleurs souligné plusieurs problèmes pratiques : l'absence de garantie d'interprétariat lors de l'annonce des résultats d'un dépistage, la simple indication des lieux de soins éventuels en cas de découverte d'une maladie sans suivi, et le stockage des données médicales par l'OFII<sup>448</sup>.

Enfin, cette évolution s'inscrit dans un contexte de recul en matière d'accès aux soins depuis la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2020 d'un délai de carence de trois mois applicable à tous les demandeurs d'asile pour l'affiliation à la protection universelle maladie (PUMa). Cette mesure aux multiples effets délétères continue à produire un impact négatif pour les demandeurs d'asile, les gestionnaires de dispositifs d'hébergement et d'accompagnement, et plusieurs acteurs publics en charge de ces questions. Elle impacte par ailleurs les finances publiques, avec un report des dépenses vers les dispositifs d'urgence : le coût des « soins urgents »<sup>449</sup> est ainsi passé de 66,4<sup>450</sup> à 107<sup>451</sup> millions d'euros entre 2019 et 2023.

## Un projet pilote pour favoriser l'accès aux soins en SPADA

Depuis 2021, le pôle santé de Forum réfugiés porte le projet ACCSO (accompagnement aux soins des personnes exilées), déployé sur trois territoires (Toulouse, Marseille, département du Rhône). L'objectif est de faciliter l'accès aux soins pour les personnes accompagnées par l'association, en situation de précarité, et dont l'état de santé est souvent fragile.

Dans le cadre de ce projet, une infirmière diplômée d'État (IDE), intégrée à l'équipe de professionnels de la SPADA de Marseille, a été recrutée pour favoriser l'entrée en soins et coordonner les parcours des personnes vulnérables. Cette démarche d'aller-vers et la délocalisation des soins qui l'accompagne incarnent des initiatives innovantes dans le domaine de la prise en charge sanitaire du public en demande d'asile, et inscrivent le projet dans une optique de lutte contre les inégalités sociales de santé.

Ce dispositif présente un fort intérêt en matière d'accès aux soins pour les demandeurs d'asile.

La présence *in situ* de l'infirmière à la SPADA permet d'identifier rapidement les besoins sanitaires et de mettre en œuvre des réponses adaptées. Cette prise en charge précoce a lieu après orientation des personnes par les membres de l'équipe de la SPADA.

446 OFII, *Le rendez-vous santé à l'OFII, pourquoi, pour qui, où ?*, 2 août 2022.

447 OFII, *Rapport d'activité 2022*, 26 octobre 2023.

448 Observatoire du droit à la santé des étrangers (ODSE), *Les « rendez-vous santé » pour les demandeurs d'asile : l'OFII en situation de conflit d'intérêt et de violation de la déontologie médicale*, communiqué de presse, 16 octobre 2023.

449 Définis comme des soins dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé, les soins destinés à éviter la propagation d'une maladie ainsi que les soins des femmes enceintes ou des nouveau-nés, dispensés exclusivement en établissement hospitalier (circulaire n° DHOS/DSS/DGAS/2005/141 du 16 mars 2005).

450 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2019*, Programme 183, 14 avril 2021.

451 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 183, 17 avril 2024.

Elle permet :

- De limiter les risques d'aggravation ou de chronicisation de certaines pathologies, le recours aux soins en situation d'urgence, ainsi que les fréquentes ruptures de soins, susceptibles d'engendrer des situations de gravité,
- D'informer toute personne de ses droits en termes d'accès aux soins, quelle que soit sa situation financière ou administrative,
- De créer un espace de parole,
- D'orienter rapidement vers les partenaires de droit commun ou associatifs avec lesquels l'infirmière travaille en étroite collaboration.

En 2023, un partenariat avec l'association AIDES a également permis de mettre en œuvre des temps de prévention et de sensibilisation quant aux infections sexuellement transmissibles, et de proposer des dépistages rapides dans les locaux de la SPADA. Enfin, l'étroite collaboration avec les instances de la demande d'asile, et particulièrement avec l'OFII, permet à l'infirmière de signaler rapidement toute vulnérabilité impliquant un danger pour les personnes.

Les missions de l'infirmière permettent également de lutter contre le non-recours aux soins, qui s'explique principalement par un décalage culturel, une compréhension partielle des complexités du système de santé, et la barrière de la langue. Au-delà des actions de prévention qu'elle met en œuvre, l'infirmière peut en effet accompagner physiquement les personnes à leurs rendez-vous dans des structures externes. Le recours à l'interprétariat professionnel lors du premier rendez-vous est également prévu lorsque le dispositif sollicité n'y permet pas l'accès.

Un autre avantage de ce dispositif est qu'il permet une prise en charge globale et coordonnée autour de la personne et de ses besoins. L'infirmière s'inscrit dans une dynamique locale impliquant de nombreux acteurs des domaines sanitaire et social. Le travail en réseau, les liens constants avec les partenaires et l'articulation avec le droit commun permettent de coordonner l'accompagnement et le parcours de soins de la personne et de lui offrir une prise en charge globale et adaptée, tenant compte de sa situation sociale précaire, de son état de

santé, mais également de ses ressources potentielles. Le suivi proposé par l'infirmière s'inscrit dans une temporalité dictée par les besoins des personnes, et ne répond à aucune limite de temps : il a lieu en parallèle des orientations articulées par l'infirmière, et se poursuit aussi longtemps que la personne concernée en ressent le besoin.

Le dispositif est cependant confronté à un niveau de besoin élevé à l'échelle locale. En 2023, plusieurs constats réalisés par les équipes de terrain tendent à montrer que les besoins augmentent parmi le public accompagné : augmentation du nombre de personnes vulnérables non hébergées, aggravation des situations sociales et sanitaires, augmentation de la proportion de femmes parmi les personnes vivant dans la rue, accroissement du risque de subir des violences etc. Une étude menée à Marseille a par ailleurs révélé que les femmes sont particulièrement vulnérables aux violences sexuelles : pour les 273 femmes participantes, les résultats démontrent qu'elles sont 18 fois plus nombreuses que la population générale à avoir subi un viol au cours de l'année écoulée<sup>452</sup>. Au niveau national, les besoins en santé demeurent également élevés et nécessitent donc la mise en place de véritables dispositifs de détection et d'accès au soin, accessibles à tous les demandeurs d'asile, bénéficiant d'un financement adapté et pérenne.

<sup>452</sup> J. Khouani, M. Jego-Sablier, *Incidence of sexual violence among recently arrived asylum-seeking women in France: a retrospective cohort study*, The Lancet Regional Health – Europe, Volume 34, novembre 2023.

# Santé mentale : comment mieux répondre aux besoins des demandeurs d'asile ?

par France terre d'asile

Réalisée par Gesine Sturm, enseignante-rechercheuse en psychologie interculturelle, et Andrea Tortelli, chercheuse et psychiatre, une étude publiée par France terre d'asile en juillet 2023<sup>453</sup> rappelle avant tout que les demandeurs d'asile et réfugiés sont plus fréquemment sujets à la détresse psychologique, voire aux troubles psychiatriques, que la population générale. Les parcours migratoires sont en effet ponctués d'événements potentiellement traumatisques. Aux persécutions et conflits dans les pays de départ, succèdent le choc du déracinement et les risques d'exploitation sur le chemin de l'exil. Une fois arrivées, les personnes doivent encore faire face à l'isolement, le stress ou encore la précarité administrative et socio-économique.

De nombreux facteurs aggravent ces risques psychologiques. Les personnes migrantes ne peuvent pas toujours accéder à des psychologues en raison notamment de l'implantation de centres d'hébergement dans des « déserts médicaux ». L'application du délai de carence de trois mois pour l'aide médicale de l'Etat (AME) comme pour la protection universelle maladie (PUMa) retarde par ailleurs leur accès aux soins. Enfin, l'accès aux professionnels de santé mentale est également rendu difficile par l'absence de solution d'interprétariat.

La santé mentale est aussi souvent un sujet tabou pour les demandeurs d'asile. Il est ressorti des groupes de discussion organisés au cours de l'étude que les personnes parlent peu de détresse psychologique, bien que les symptômes associés (fatigue, tristesse, insomnie...) soient mentionnés. Parfois défiantes à l'égard de l'aide psychologique, certaines personnes peuvent renoncer aux soins, d'autant que l'accès à l'information sur leurs droits et sur l'offre médicale est difficile.

Les recherches et rapports sur cette problématique dressent un tableau inquiétant. Ainsi, un quart des personnes reçues par le Comité pour la santé des exilé-e-s (Comede) présentait des pensées suicidaires ou avait fait une tentative de suicide<sup>454</sup>. Selon

un rapport de Médecins du monde, 68 % des personnes exilées en situation précaire souffrent de psycho traumatismes<sup>455</sup>. Une enquête réalisée dans l'ancien Centre de premier accueil de la Chapelle à Paris, avait également montré que 41 % des résidents avaient été victimes de violences psychiques<sup>456</sup>.

Cette nouvelle étude, plus qualitative, permet de mieux comprendre comment se manifestent les troubles psychologiques au quotidien. Les participants font état de stress, d'isolement, de cauchemars, d'instabilité émotionnelle jusqu'à la mention d'« idées sombres ». Les résultats de l'étude soulignent néanmoins que des initiatives en apparence simples peuvent aider à surmonter l'isolement et l'angoisse de l'exil. Les participants mentionnent par exemple les bienfaits du sport, des activités créatives, des sorties culturelles organisées par les CADA, des thérapies douces (art-thérapie, yoga...) ainsi que l'importance du lien social.

## Des conséquences néfastes sur la protection, l'intégration et la prévention de la santé publique

Alors que la demande d'asile est un parcours éprouvant, exigeant du requérant qu'il livre un récit étayé de son parcours de vie, les fragilités en matière de santé mentale peuvent nuire à sa capacité à défendre son droit à une protection internationale. En retour, le besoin de revenir sur des événements traumatisants ralentit le processus de résilience. Les demandeurs d'asile peinent ainsi souvent à se projeter dans le futur, et leur intégration dans la société est freinée faute de prise en compte de ces vulnérabilités dès les premiers mois.

Plus largement, se concentrer sur la santé mentale des personnes exilées est indispensable, dans une optique de prévention et de santé publique. Les prises en charge tardives de pathologies engendrent des surcoûts beaucoup plus importants et l'absence ou la limitation des conditions matérielles d'accueil génère un phénomène d'usure qui entrave la résilience. L'étude souligne également l'importance d'un accompagnement psychologique dans les structures afin de prévenir les risques de mise en danger des intervenants sociaux et des résidents qui partagent les espaces de vie commune.

453 France terre d'asile, *Répondre aux besoins de santé mentale des demandeurs d'asile : une étude qualitative*, Les cahiers du social, juillet 2023. L'étude a été présentée au cours d'un colloque sur la santé mentale des demandeurs d'asile organisé le 24 janvier 2024 par France terre d'asile. Cet événement a permis de réunir, au ministère de la Santé, le monde associatif, universitaire, les professionnels de santé et l'administration sur ce sujet structurant dans la prise en charge des demandeurs d'asile.

454 Comede, *Soins et accompagnement, guide pour les professionnels*, 2015.

455 Médecins du Monde, *La souffrance psychique des exilés – Une urgence de santé publique*, 2018.

456 Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky et Laure Wolmark, *Santé mentale des exilés en France : entre impuissance et créativité*, La santé mentale en migrations internationales, Vol.34 –n°2 et 3, 2018.

## L'identification et l'orientation : deux zones d'ombre majeures

Du côté des professionnels, des difficultés concernant l'identification des besoins et l'orientation vers les soins ont été soulignées. Les premiers entretiens en SPADA sont trop courts pour détecter une détresse psychologique. En CADA, il est très rare que les demandeurs d'asile abordent ces sujets d'eux-mêmes. Dans un contexte où ils doivent gérer de nombreuses démarches éprouvantes, la santé mentale est souvent tenue à l'écart. Or, en l'absence de personnel soignant sur place, certains professionnels se disent désemparés et se questionnent sur leur légitimité à s'immiscer dans ces questions intimes et délicates.

Concernant l'orientation vers les soins, l'étude fait état de nombreux obstacles. Les rendez-vous de santé de l'OFII ne sont accompagnés, la plupart du temps, d'aucun suivi concernant la santé mentale. Par ailleurs, le maillage territorial est inégal. La majorité de l'offre de soin et des structures associatives spécialisées en santé mentale se concentrent dans les grandes villes, et particulièrement en Île-de-France. Ainsi, en dehors des centres urbains, les intervenants sociaux se tournent souvent vers les structures les plus proches, et non les plus adaptées aux besoins des personnes.

### Les recommandations de l'étude

De nombreuses mesures et solutions sont pourtant envisageables. Le « Plan vulnérabilité » du Ministère de l'Intérieur prévoit une action spécifique sur la santé mentale en développant l'information des professionnels de santé sur le psychotrauma<sup>457</sup>. Mais d'autres actions sont nécessaires, telles que la mise en place de psychologues dans les structures et d'un rendez-vous obligatoire pour mieux identifier les besoins ; le renforcement de l'interprétariat ; ou encore la création de dispositifs spécialisés avec un triple suivi juridique, administratif et médical. De manière plus large, l'amélioration de la santé mentale passe aussi par la suppression du délai de carence pour réduire les délais de prise en charge ou l'ouverture de l'emploi et de la formation aux demandeurs d'asile afin de favoriser la résilience et l'intégration.

Au niveau associatif, les initiatives se multiplient autour

des problématiques de santé mentale, à l'instar du projet de musicothérapie instauré par le CADA de Nantes en janvier 2023. Grâce à la musique, les demandeurs d'asile sont encouragés à s'exprimer, à développer un sentiment de fierté et à créer du lien avec les autres résidents. Dans une perspective plus médicale, les psychologues de l'association Terra Psy - Psychologues Sans Frontières, en Normandie, promeuvent une démarche d'« aller-vers » avec des consultations à l'extérieur, des groupes de paroles, ainsi qu'une meilleure prise en compte de la dimension culturelle de la psychologie via des interprètes. Toutefois, faute de moyens pour financer l'interprétariat, il est souvent compliqué pour les personnes exilées d'être suivies par des professionnels de santé, en particulier de santé mentale. Des projets visent également à aussi outiller les intervenants sociaux du secteur de l'asile afin de mieux identifier et accompagner les personnes souffrant de troubles psychiques. L'association The Ink Link, en collaboration avec France terre d'asile, vient notamment de produire un guide sur l'accompagnement psycho-social des personnes exilées<sup>458</sup>.

Ainsi, cette étude permet de mieux mettre en lumière les besoins en matière de santé mentale et les obstacles auxquels font face les personnes exilées et les professionnels sur le terrain. Elle invite également les décideurs politiques à reconnaître qu'elle constitue un pilier fondamental de leur dignité et de leur intégration et qu'elle mérite dès lors une attention particulière.

## L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

Considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement, les étrangers de moins de 18 ans ne disposant pas d'un représentant légal sur le territoire français sont éligibles au système de protection de l'enfance de droit commun<sup>459</sup>, qu'ils ne peuvent cependant intégrer qu'au terme d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement. Leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge. L'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) demandeurs d'asile rejoint donc celui de l'ensemble des MNA : ce sujet particulièrement vaste et complexe n'est abordé ici que sous un angle statistique afin de disposer de quelques données de base.

<sup>457</sup> Ministère de l'Intérieur, *10 actions pour renforcer la prise en charge de la vulnérabilité des demandeurs d'asile*, mai 2021.

<sup>458</sup> France terre d'asile, *Parole à Laure Garancher et Audrey Mussat de The Ink Link*, 15 septembre 2023.

<sup>459</sup> Code civil, article L.375.

La phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement demeure marquée par un manque de pilotage au niveau national, qui ne permet pas de disposer de données qualitatives et quantitatives sur les dispositifs instaurés par les conseils départementaux. Des pratiques très hétérogènes continuent à être rapportées sans être documentées précisément, tandis qu'on ne connaît précisément ni le taux de prise en charge suite à cette étape ni le nombre de placements intervenant suite à une saisine directe du juge des enfants au niveau national. Une « enquête flash » publiée par l'Assemblée des départements de France (ADF) en février 2024 faisait état de 47 381 « arrivées spontanées de personnes se présentant comme MNA » pour une évaluation auprès d'un conseil départemental (contre 47 381 en 2022 et 45 348 en 2021) et notait une forte hausse pour l'année 2023 avec 44 590 arrivées sur les huit premiers mois de l'année<sup>460</sup>. L'enquête indique que 23% des personnes se présentant étaient évaluées mineurs en 2023 (24% en 2022, 19% en 2021). Il convient cependant de noter que seuls 71 conseils départementaux ont répondu mais les résultats sont été projetés sur 103 départements.

L'une des problématiques majeures demeure l'absence de prise en charge pendant la période de saisine du juge des enfants, suite à un refus de prise en charge dans le cadre de l'évaluation sociale, qui questionne la notion de présomption de minorité et a valu à la France d'être pointée du doigt par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies<sup>461</sup>. Des acteurs de la société civile ont publié au printemps 2024 un recensement des MNA en recours de minorité<sup>462</sup>. Les réponses collectées dans

83 départements permettent de comptabiliser 3 477 MNA dans cette situation, avec une projection autour de 3 800 en France métropolitaine.

La seule donnée vraiment fiable et actualisée pour analyser quantitativement la problématique des mineurs non accompagnés concerne les MNA confiés à l'Aide sociale à l'enfance par une décision de justice. La mission MNA du ministère de la Justice est en effet en charge de la centralisation de ces données pour mettre en œuvre le mécanisme de répartition nationale, qui ne couvre cependant que la France métropolitaine. En 2023, l'ensemble des conseils départementaux se sont vu confier 19 370 MNA<sup>463</sup>, en hausse de 31% par rapport à l'année précédente et dépassant les niveaux constatés entre 2017 et 2019<sup>464</sup>. Les principaux départements dans lesquels les MNA ont été placés en 2023 sont le Nord (765), Paris (612) et les Hauts-de-Seine (499)<sup>465</sup>.

Ce chiffre ne doit pas être confondu avec celui portant sur le nombre de MNA pris en charge en fin d'année par les départements – on compte chaque année des entrées à l'ASE mais aussi de nombreuses sorties. Au 31 décembre 2021, 23 262 MNA étaient accueillis au sein des conseils départementaux<sup>466</sup>, soit une hausse de 17% par rapport à la fin d'année précédente (loin cependant des niveaux constatés en 2018 et 2019). Cette donnée, difficile à obtenir et souvent citée de façon erronée dans le débat public, n'était pas disponible pour l'année 2023 au moment de la rédaction de cet ouvrage.

## Mineurs non accompagnés placés auprès d'un service départemental d'aide sociale à l'enfance, 2017-2023

Sources : ministère de la Justice, Sénat, Assemblée nationale

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023
MNA placés au cours de l'année	14 908	17 022	16 760	9 501	11 315	14 782	19 370	+31%
MNA présents au 31 décembre	20 969	28 411	31 009	23 461	19 893	23 262	n.d.	n.a.

<sup>460</sup> Assemblée des départements de France, *Enquête flash ASE-MNA réalisée du 01/09 au 27/10/2023*, février 2024.

<sup>461</sup> Forum réfugiés, *Mineurs non accompagnés : la présomption de minorité en question*, septembre 2023.

<sup>462</sup> Coordination nationale Jeunes exilé.e.s en danger, *Mineurs non accompagné.es refusé.es ou en recours de minorité – Recensement national du 20/03/2024*, 9 avril 2024.

<sup>463</sup> Ministère de la Justice, *Les tableaux de suivi annuels des mineurs non accompagnés* (données en ligne).

<sup>464</sup> Le mécanisme de répartition n'ayant été appliqué dans l'ensemble des départements qu'après sa concrétisation dans la loi de mars 2016 sur la protection de l'enfance, nous ne disposons pas de données fiable avant 2017.

<sup>465</sup> Le rapport d'activité de la mission MNA du ministère de la Justice n'était pas encore publié à la date de rédaction de ce rapport, les données détaillées par âge, genre ou nationalité ne sont donc pas disponibles.

<sup>466</sup> Ministère de la Justice, mission mineurs non accompagnés, *Rapport d'activité 2022*, 7 septembre 2023.

# L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale

En 2023, le nombre de personnes protégées au titre de l'asile a atteint un nouveau record avec 60 795 bénéficiaires de la protection internationale (BPI)<sup>467</sup> contre 56 276 en 2022 et 54 379 en 2021. Des premiers titres de séjour ont été délivrés à 44 230 personnes protégées (dont 32 630 réfugiés et apatrides, et 11 600 bénéficiaires de la protection subsidiaire), contre 37 864 en 2022<sup>468</sup>. Le nombre de BPI signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR) en 2023 s'élève à 38 119 ce qui représente 29,8% de l'ensemble des signataires<sup>469</sup> - une hausse significative par rapport à l'année précédente (27 138 / 24,7%<sup>470</sup>). En 2022, l'OFPRA avait recensé 3 622 acquisitions de la nationalité française par des personnes protégées au titre de l'asile<sup>471</sup>.

D'un point de vue budgétaire, les dispositifs d'« accompagnement des réfugiés » (action 15 du budget opérationnel de programme 104, dans la loi de finances) ont été financés à hauteur de 113,9 millions d'euros en 2023 (en crédits de paiement, hors fonds européens)<sup>472</sup> contre 96,6 millions d'euros l'année précédente. À cela s'ajoutent 34,7 millions de fonds européens. Certains crédits, notamment ceux permettant le financement des programmes AGIR, sont par ailleurs inclus dans l'action 12 « actions d'intégration des primo-arrivants » pour laquelle les dépenses se sont élevées à 141,8 millions d'euros (dont 6 millions de fonds européens) dont 29% (soit environ 41 millions d'euros) ont été dédiées à des actions spécifiques d'intégration des réfugiés<sup>473</sup>.

## Plus de 10 000 places en centres provisoires d'hébergement

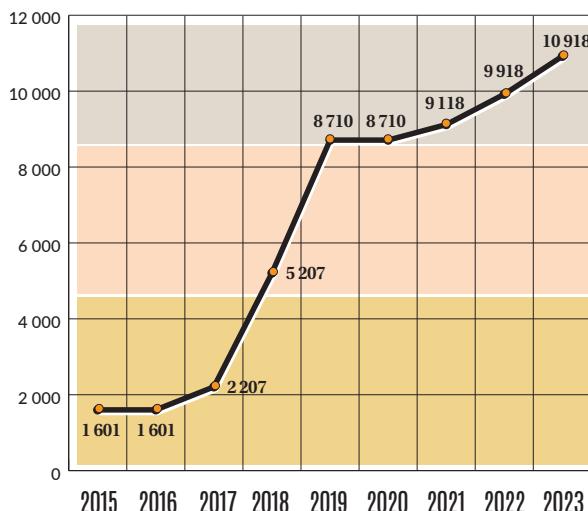
En 2023, 25 403 personnes hébergées dans un lieu d'hébergement stable dédié aux demandeurs d'asile (CADA ou HUDA) du dispositif national d'accueil (DNA) en sont sorties en ayant obtenu une protection au titre de l'asile<sup>474</sup>. Un

dispositif dédié à ce public et notamment les personnes les plus vulnérables permet une continuité de l'hébergement au sein du DNA : les centres provisoires d'hébergement (CPH).

La augmentation du parc d'hébergement en CPH entamée en 2017 s'est poursuivie en 2023 avec le financement de 1 000 nouvelles places en cours d'année<sup>475</sup> pour atteindre une capacité théorique de 10 918 places<sup>476</sup>.

### Places en centres provisoires d'hébergement à la fin de l'année, 2015-2023

Source : ministère de l'Intérieur



Les documents budgétaires indiquent cependant que 116 places autorisées n'ont pas été ouvertes en 2023, ce qui porte la capacité réelle des CPH à 10 868 places en fin d'année 2023<sup>477</sup>. Les places ont été financées à un coût cible journalier de 27,45 €, avec un surcoût de 13 € appliqué aux 66 places spécialisées pour protéger des femmes particulièrement vulnérables, victimes de violence ou de la traite des êtres humains.

467 Sur les décisions relatives à l'asile en France, voir *supra* dans ce chapitre

468 Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les titres de séjour*, 25 janvier 2024

469 Ministère de l'Intérieur, *Priorités pour 2024 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées*, NOR:IOMV2403137j, 26 mars 2024.

470 OFII, *Rapport d'activité 2022*, 26 octobre 2023.

471 OFPRA, *Rapport d'activité 2022*, juillet 2023.

472 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

473 *Idem*.

474 La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

475 *Idem*.

476 Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*, 26 janvier 2024.

477 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

D'après un document transmis par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à l'association La Cimade et reproduit par cette association sur leur site Internet en mars 2024<sup>478</sup>, cette administration en charge de la gestion de ce parc d'hébergement comptabilisait 10 655 places de CPH à la fin de l'année 2023 (soit 213 de moins que les 10 868 places considérées comme ouvertes fin 2023 par le Gouvernement<sup>479</sup>), en hausse de 8,7% par rapport à la capacité fin 2022<sup>480</sup>. Parmi ces places, 239 n'étaient pas disponibles (2,2%), 251 étaient déclarées vacantes (2,4%) et le taux d'occupation était de 97,6% à la fin de l'année 2023 (98,5% en 2022).

Les places de CPH étaient principalement implantées en région Ile-de-France (29,1% des places), en Auvergne-Rhône-Alpes (11,8%) et dans le Grand Est (8,5%) à la fin de l'année 2023.

## Répartition régionale des centres provisoires d'hébergement, 2022-2023 (au 31 décembre)

Source : OFII

	2022	2023	Evolution 22-23	Part du total 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	1 206	1 253	3,9%	11,8%
Bourgogne-Franche-Comté	440	520	18,2%	4,9%
Bretagne	507	559	10,3%	5,2%
Centre-Val de Loire	373	428	14,7%	4,0%
Grand Est	713	909	27,5%	8,5%
Hauts-de-France	492	559	13,6%	5,2%
Île-de-France	3 127	3 103	-0,8%	29,1%
Normandie	441	516	17,0%	4,8%
Nouvelle-Aquitaine	763	849	11,3%	8,0%
Occitanie	616	679	10,2%	6,4%
Pays de la Loire	593	679	14,5%	6,4%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	531	601	13,2%	5,6%
<b>TOTAL France</b>	<b>9 802</b>	<b>10 655</b>	<b>8,7%</b>	<b>100,0%</b>

Concernant l'activité des CPH, les données 2023 n'étaient pas encore disponibles à la date de rédaction de cet ouvrage. En 2022, les 154 centres gérés par 89 opérateurs répartis sur

le territoire national avaient accueilli 88 nationalités différentes mais plus de moitié des hébergés étaient originaires de seulement trois pays : l'Afghanistan (37,4%), la Somalie (7,6%) et le Soudan (6%)<sup>481</sup>. Cette année-là, 6 552 personnes étaient entrées en CPH (soit 11,6% des personnes protégées en 2022) et 5 336 en étaient sorti. La durée moyenne de séjour était de 444 jours, confirmant la tendance à la hausse de ces dernières années (290 jours en 2020, 413 en 2021) notamment due aux difficultés d'accès au logement.

Le budget de l'État finance par ailleurs 850 places dédiées à l'hébergement des BPI, en plus des CPH<sup>482</sup> :

- 800 places dans trois centres d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés en Île-de-France (DPHRS, DAHAR et CAIR)
- 20 places dans un centre d'hébergement et d'accompagnement transitoire à destination des réfugiés les plus vulnérables à Mayotte ainsi que de l'aide alimentaire
- 30 places dans les Pays-de-la-Loire spécialisées dans la prise en charge des réfugiés LGBT+.

La capacité d'hébergement théorique en 2023 était de 11 768 places (10 918 places de CPH + 850 autres places).

Enfin, le programme « Cohabitations solidaires » majoritairement financé par le budget de l'urgence sociale, permet chaque année l'accueil de 300 BPI dans des familles pour des périodes de 3 à 12 mois<sup>483</sup>.

En 2024, il est prévu de financer 500 places supplémentaires ce qui portera la capacité des CPH à 11 418 places à la fin de l'année, auxquelles s'ajouteront les 850 autres places d'hébergement précitées soit un total de 12 268 places dédiées aux BPI<sup>484</sup>. Les 11 768 places de CPH qui étaient inscrites sur l'action 15 du programme 104 sont transférées sur l'action 02 du programme 303 (asile), le Gouvernement considérant qu'elles constituent une continuité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile « dont elles sont devenues une extension permanente »<sup>485</sup>. Ce transfert permet ainsi de regrouper l'ensemble des places d'hébergement du dispositif national d'accueil au sein d'un même programme.

<sup>478</sup> La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

<sup>479</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

<sup>480</sup> OFII, *Rapport d'activité 2022*, 26 octobre 2023.

<sup>481</sup> *Idem*.

<sup>482</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

<sup>483</sup> Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

<sup>484</sup> Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

<sup>485</sup> *Idem*.

## Accès au logement : près de 32 000 bénéficiaires

L'intégration des BPI, mais également la fluidité du dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile, reposent en partie sur la mobilisation de logements pour ce public. Des objectifs dans ce domaine sont fixés chaque année. En 2023, l'objectif visant à mobiliser 17 000 logements pour les réfugiés (comme l'année précédente) a quasiment été atteint puisque 15 245 logements (90%) ont été captés, au bénéfice de 31 872 personnes<sup>486</sup> soit 36% de plus qu'en 2022 (23 354).

### Logements mobilisés pour les réfugiés, 2018-2023

Source : Documents budgétaires

	2021	2022	2023
Objectif de mobilisation	14 000	17 000	17 000
Logements mobilisés	12 796	12 532	15 245
Personnes logées	22 846	23 354	31 872

## Le programme AGIR poursuit son déploiement

### Un dispositif déployé dans 50 départements à la fin 2023

Le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) lancé en 2022, qui vise à favoriser l'insertion des bénéficiaires de la protection internationale en matière d'accès à l'emploi, à la formation et au logement<sup>487</sup> a poursuivi son déploiement en 2023.

En août 2023, « plus de 8 300 réfugiés » étaient accompagnés au sein de 40 programmes AGIR<sup>488</sup>. Fin 2023, AGIR était implanté dans 50 départements (26 fin 2022) et 15 165

personnes y ont été orientés dans un délai moyen de 10 jours<sup>489</sup>. À cette date, 60 départements avaient notifié leurs marchés publics avec des opérateurs (26 en 2022, 26 en 2023 et 8 en 2023 en avance de phase pour 2024) et le ministère de l'Intérieur indique que la généralisation à l'ensemble du territoire métropolitain sera effective fin 2024 comme prévu grâce au déploiement dans les 34 derniers départements<sup>490</sup>.

Une étude du ministère de l'Intérieur permet de renseigner les profils des personnes entrées dans le programme AGIR<sup>491</sup>. On y apprend que 2 BPI sur 3 sont des hommes (64%) et que les personnes qui intègrent le programme ont en moyenne 32 ans (81% ont moins de 40 ans). Les principaux pays d'origine des entrants sont l'Afghanistan (30%), la Turquie (6%) et la Guinée (5%). Sur le plan professionnel, 80% des bénéficiaires sont sans emploi ni formation à leur entrée et 39% sont hébergés au sein du dispositif national d'accueil (17% occupent un logement pérenne) avec d'importantes disparités selon les territoires.

La montée en puissance du dispositif s'est accompagnée d'un financement conséquent voté en loi de finances (75,5 millions en crédits de paiement), qui n'a été que partiellement exécuté (56,5 millions d'euros fin 2023)<sup>492</sup>. D'après la Cour des comptes, ce très faible niveau de consommation se justifierait par deux facteurs principaux : d'une part, les modalités d'exécution financières des marchés Agir<sup>493</sup>, et d'autre part le retard observé dans les circuits de facturation et de paiement, dans certains départements. Cette « *lente et difficile exécution du programme* » amène la Cour à s'interroger sur « *les possibilités futures de son déploiement* »<sup>494</sup>. Une enveloppe supplémentaire de 44,5 millions d'euros est prévue pour l'année 2024<sup>495</sup>. Il est prévu de mobiliser un budget de 630 millions d'euros pour ce programme sur la période 2023-2027 (dont 90 % à la charge du ministère de l'Intérieur et 10 % à la charge du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires)<sup>496</sup>, avec pour objectif d'accompagner près de 40 000 BPI chaque année<sup>497</sup>.

486 *Idem*.

487 Sur le contenu du programme AGIR, voir l'édition 2022 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*.

488 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024. Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

489 Ministère de l'Intérieur, *Priorités pour 2024 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées*, NOR:IOMV2403137j, 26 mars 2024.

490 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

491 Ministère de l'Intérieur, *Le profil socioéconomique des réfugiés à leur entrée dans le programme AGIR*, Infos migrations, n°107, avril 2024.

492 *Idem*.

493 Émission d'un bon de commande couvrant une année d'exécution des prestations et le règlement d'une avance à hauteur de 40 % du montant total du bon de commande au début de l'exécution du marché.

494 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

495 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024. Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

496 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

497 Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*, 26 janvier 2024.

Le budget de l'État continue par ailleurs à financer le programme « Hébergement, orientation et parcours vers l'emploi » (HOPE) mis en œuvre par l'AFPA (1,8 millions d'euros dépensés en 2023) qui a permis à 753 BPI de moins de 25 ans (en augmentation annuelle de 20 %) de bénéficier d'un accompagnement global d'une durée de huit mois<sup>498</sup>.

### Une mise en œuvre encore perfectible

Un rapport parlementaire publié en novembre 2023 fait état d'une « *implication satisfaisante des acteurs concernés (structures du DNA, organismes de formation, CPAM etc.), qui se traduit notamment par la signature de multiples convention* » tout en notant que « *des marges de progrès subsistent (...) s'agissant de la coordination avec les dispositifs d'accompagnement locaux antérieurs* »<sup>499</sup>. Sur certains territoires, on note par ailleurs une difficulté dans l'articulation entre l'accompagnement en SPADA et l'entrée dans le programme AGIR pour ceux qui y sont éligibles. La principale difficulté demeure les délais d'accès, plusieurs mois pouvant s'écouler entre la date de notification de la protection et l'entrée effective dans AGIR. L'accompagnement de ce public par les SPADA étant désormais résiduel au regard des prestations financées, ces BPI se retrouvent sans ressources et sursollicitent les SPADA car ils n'ont pas d'autres interlocuteurs<sup>500</sup>. Auditionnés dans le cadre de travaux parlementaires, certains acteurs associatifs ont regretté un délai très court séparant la notification du marché du début de son exécution, la montée en puissance très progressive du nombre de bénéficiaires suivis, une généralisation trop précoce, des difficultés rencontrées dans certaines régions pour alimenter la file active des bénéficiaires ou encore la sélection de certains opérateurs dont la culture est éloignée du travail social<sup>501</sup>.

En mars 2024, le ministère de l'Intérieur a listé plusieurs mesures à destination des préfets afin de consolider la mise en œuvre des programmes AGIR déjà existants et de généraliser le programme là où il doit être déployé : une gouvernance territoriale resserrée, une évaluation et un partage des bonnes

pratiques relatives à la mise en œuvre de la prestation de coordination des acteurs locaux de l'intégration, une bonne remontée des indicateurs de suivi nationaux, une valorisation des réussites du programme, une passation et une exécution des marchés AGIR de manière sécurisée, une structuration de la politique d'intégration dans les départements avec notamment une articulation du programme AGIR avec les programmes existants et une montée en charge efficace du programme<sup>502</sup>.

Concernant les résultats du programme AGIR, un indicateur portant sur le « *taux de sortie positive en logement pérenne et en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale* » au terme des 24 mois (max.) d'accompagnement du programme a été introduit dans les documents accompagnant la loi de finances à partir de 2023. Dans les deux cas, la cible a été fixée à 60 % de 2023 à 2025. En 2023, la réalisation s'est élevée à 30 % pour la sortie en logement pérenne, et à 18 % pour l'accès à l'emploi ou à la formation<sup>503</sup>. La durée pour l'instant limitée de l'accompagnement, au regard du calendrier de déploiement, a été notée pour relativiser ces résultats : fin décembre 2023, seuls 3 % des BPI avaient été accompagnés depuis 12 mois minimum. À cette date, 172 personnes ont accédé à un logement pérenne et 101 personnes à un emploi pérenne ou une formation qualifiante ou certifiante<sup>504</sup>.

Un indicateur mesurant le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale, hors programme AGIR, a par ailleurs été introduit en 2022<sup>505</sup>. Cette année-là, le taux constaté était de 48%, et il est resté stable en 2023 (49%) sans atteindre l'objectif fixé (60%)<sup>506</sup>.

498 *Idem.*

499 Sénat, *Avis présenté sur le projet de loi de finances 2024*, n°134, M. Jourda et P. Bonnecarrère, 23 novembre 2023.

500 Forum réfugiés, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

501 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

502 Ministère de l'Intérieur, *Priorités pour 2024 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées*, NOR:IOMV2403137j, 26 mars 2024.

503 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

504 *Idem.*

505 Ce taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes, constituées de bénéficiaires de la protection internationale ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle.

506 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

## Une étude révèle une amélioration notable de la situation des personnes protégées après plusieurs années en France

La seconde édition de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA 2) a été publiée par le service statistique du ministère de l'Intérieur le 16 janvier 2024<sup>507</sup>. Elle suit la situation d'un panel de 6 500 étrangers auxquels a été délivré un premier titre de séjour d'au moins un an en 2018 et, à travers plusieurs indicateurs portant sur l'année 2022, permet de comparer leur situation avec les résultats de la première étude portant sur les années 2019 et 2020. Une partie est consacrée à la question spécifique de l'intégration des personnes bénéficiaires d'une protection internationale (BPI).

L'étude fait d'abord état des conditions de logements des BPI et des enjeux liés à celles-ci. Ainsi, dans leur pays d'origine environ 50 % des réfugiés disposaient d'un logement autonome (et non d'un simple hébergement temporaire), une situation comparable à celle des autres primo-arrivants. Mais arrivés en France, un quart des BPI disposaient d'un logement autonome, contre 40% pour les autres étrangers suivis dans l'étude. La situation commence à s'améliorer pour les réfugiés dès 2019, soit un an après l'obtention de leur titre de séjour. 46% d'entre eux occupaient ainsi un logement autonome en 2019, contre 63 % pour les autres primo-arrivants. C'est surtout en 2022 que l'on relève une nette amélioration de la situation, avec 70 % des BPI qui disposaient d'un logement autonome, ratio qui se rapproche de celui des non-réfugiés (76%).

C'est surtout à travers les associations que les BPI parviennent à trouver un logement, les acteurs associatifs les ayant aidés dans 25% des cas, une part quatre fois plus importante que pour les autres primo-arrivants.

Outre l'accès à un logement, l'insertion professionnelle constitue l'une des composantes pour une intégration réussie. Si avant leur arrivée en France, 56% des réfugiés étaient actifs sur le marché du travail (contre 59% pour les non réfugiés) et 12% étaient inactifs ou au chômage, une fois en France la situation est toute autre. Ainsi, en 2019, 42% des réfugiés avaient un emploi et 30% étaient inactifs ou au chômage, soit une hausse de 28 points par rapport à la situation avant leur

arrivée sur l'hexagone. Cependant, la situation s'améliore trois ans plus tard : 63% des personnes bénéficiant de la protection internationale occupaient ainsi un emploi en 2022. À leur arrivée en France, les BPI rencontrent toujours cependant difficultés pour s'insérer sur le marché du travail et subissent un déclassement social, alors même qu'un quart d'entre eux est diplômé de l'enseignement supérieur et que 54% d'entre eux font une démarche de reconnaissance de diplôme, soit 15 points de plus que les non-BPI.

Si l'apprentissage du français constitue incontestablement un des leviers nécessaires d'intégration, une part importante des réfugiés, contrairement aux autres primo-arrivants, a encore du mal à maîtriser la langue. En effet, en 2019, 35% des bénéficiaires d'une protection internationale étaient dans l'incapacité de réaliser un test oral d'ELIPA 2 (contre 16% pour les autres primo-arrivants). À l'écrit, c'est 41% des réfugiés qui étaient confrontés à ces difficultés, un taux deux fois supérieur aux autres primo-arrivants. En 2022, on note une amélioration significative de la situation avec 17% des réfugiés exprimant des difficultés à l'oral et 20% à l'écrit, soit deux fois moins qu'en 2019. Cet écart notable entre les non-réfugiés et les réfugiés s'explique notamment par le fait que ces derniers viennent de pays non francophones et ne peuvent accéder à des cours, dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR), qu'une fois leur titre de séjour obtenu.

Enfin, l'étude met en avant l'état de santé mentale des BPI et l'impact de celui-ci sur le processus d'intégration. En effet, un réfugié avec une santé mentale fragile aura davantage de difficultés pour trouver un logement ou encore s'insérer dans la vie active. Si la plupart des bénéficiaires de la protection internationale déclarent être en bonne santé, 8% d'entre eux se disent en mauvais état de santé, ce qui représente par ailleurs une part deux fois supérieure à celle des non-réfugiés. Contraints de quitter, parfois, brutalement leur pays, les réfugiés sont notamment confrontés à des problèmes de santé mentale. Leur état de santé va cependant s'améliorer avec les années. Ainsi, si en 2019, 45% des bénéficiaires de la protection internationale déclaraient avoir des symptômes dépressifs (soit 14 points de plus que les non-BPI) en 2022, ils étaient 34% en 2020 et 27% en 2022 à faire état de tels symptômes.

<sup>507</sup> Ministère de l'Intérieur, *Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants, Seconde édition*, 16 janvier 2024.

## Un délai d'établissement des actes d'état civil encore en hausse

Après avoir obtenu une décision de protection, les bénéficiaires d'une protection internationale sollicitent la préfecture pour l'obtention du titre de séjour correspondant à leur statut (carte pluriannuelle ou carte de résident) et s'inscrivent dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR) piloté par l'OFII.

La finalisation de ce parcours administratif dépend principalement de la délivrance d'un acte d'état civil par l'OPRA. Cette étape est marquée ces dernières années par des délais importants, un « point noir »<sup>508</sup> qui a des conséquences multiples pour les BPI, dans l'accès à leurs droits ou à des prestations diverses<sup>509</sup>. La remise par l'OFII d'une attestation familiale provisoire<sup>510</sup> ne suffit pas à répondre à l'ensemble des situations, soit parce que la composition familiale a évolué depuis l'établissement de ce premier document, soit parce que certaines administrations ne le reconnaissent pas. Malgré une certaine prise de conscience des pouvoirs publics sur cet enjeu, relevée à plusieurs occasions, la situation s'est encore aggravée en 2023.

Les agents du pôle protection ont reconstitué près de 64 900 actes d'état civil, en forte hausse par rapport aux années précédentes (43 550 en 2022 et 34 985 en 2021), mais le délai moyen d'établissement des actes d'état civil est passé de 309 jours (10 mois) en 2022 à 351 jours (11,6 mois) en 2023<sup>511</sup>. À la fin de l'année 2023, environ 60 000 personnes étaient en attente de cette étape<sup>512</sup>.



## Délai d'établissement des actes d'état civil par l'OPRA, 2017-2023

Source : ministère de l'Intérieur



En 2024, l'OPRA bénéficiera de 16 ETP supplémentaires en 2024 « afin d'accélérer la délivrance des premiers documents d'état civil et de réduire le stock de dossiers en instance »<sup>513</sup>.

Par ailleurs, les bénéficiaires d'une protection internationale doivent effectuer les démarches liées à la délivrance de leur titre de séjour, auparavant menées auprès des préfectures, sur un portail dématérialisé intitulé « administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF) depuis le second trimestre 2022.

En 2023, des difficultés techniques ont continué à être constatées concernant l'utilisation de l'ANEF et la « solution de substitution » que le Conseil d'Etat a demandé à mettre en place<sup>514</sup> n'était pas encore opérationnelle dans tous les territoires au début de l'année 2024. Par ailleurs, la remise d'une attestation provisoire d'instruction (API) dans l'attente de la délivrance du titre (pour une durée qui dépend largement de la délivrance des actes d'état civil par l'OPRA évoquée précédemment) constituait encore un frein pour l'ouverture de certains droits auprès d'acteurs qui n'ont pas intégré le remplacement de l'ancien récépissé de titre de séjour par cette API. Une tendance à l'amélioration a cependant été constatée au cours de l'année, notamment du fait des communications

508 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

509 Sur ce sujet, voir l'édition 2022 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p.195

510 Article D.751-1 CESEDA.

511 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

512 TA Melun, 11 mars 2024, n°2400178.

513 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

514 CE, 3 juin 2022, n° 452798, 452806 et 454716.

opérées par le ministère de l'Intérieur à l'ensemble des administrations et institutions concernées<sup>515</sup>. Des instructions ont été à nouveau adressées aux préfets pour communiquer auprès des employeurs sur l'autorisation de travail liée aux API<sup>516</sup>.

## Réinstallation : des objectifs revus à la baisse pour 2024

Les programmes de réinstallation permettent de protéger des réfugiés identifiés par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) comme particulièrement vulnérables et de leur assurer un transfert légal et sécurisé depuis leur premier pays d'asile, où ils sont dépourvus de perspective d'intégration, vers un État tiers<sup>517</sup>. Ce dernier s'engage auprès du HCR à les accueillir, à leur procurer une protection internationale, un accompagnement social et l'accès à l'apprentissage linguistique, au logement et à l'ensemble des droits attachés au statut de réfugié.

### Pays d'origine et de premier asile des réinstallés, 2023

Source : HCR

		Pays d'asile									<b>TOTAL</b>
		Liban	Turquie	Tchad	Cameroun	Rwanda	Éthiopie	Jordanie	Égypte	Autres	
<b>Pays d'origine</b>	Syrie	700	528					211	53	30	1 522
	Soudan			218			6		62	5	291
	RDC					222	15			16	253
	Érythrée					27	77		17	9	130
	Sud Soudan					15	39		28	7	89
	Somalie					1	70			10	81
	Birmanie									14	14
	Afghanistan									2	2
	Autres			190	364	21	7		12	27	621
<b>TOTAL</b>		<b>700</b>	<b>528</b>	<b>408</b>	<b>364</b>	<b>286</b>	<b>214</b>	<b>211</b>	<b>172</b>	<b>120</b>	<b>3 003</b>

<sup>515</sup> Ministère de l'Intérieur, *Priorités pour 2024 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées*, NOR:IOMV2403137j, 26 mars 2024.

<sup>516</sup> *Idem*.

<sup>517</sup> Sur la réinstallation dans le monde et en Europe, voir *supra* dans les chapitres précédents.

<sup>518</sup> Le ministère de l'Intérieur comptabilise de son côté 3 191 demandes d'asile de réinstallés enregistrées en GUDA, voir : ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les titres de séjour*, 25 janvier 2024

<sup>519</sup> HCR, *Resettlement data finder*, base de données en ligne.

Après la signature d'un accord-cadre conclu avec le HCR en 2008, visant à réinstaller une centaine de ménages chaque année, les engagements français dans ce domaine ont se sont accrûs à la fin des années 2010. En plus de l'accord cadre précité, la France s'est en effet engagée au titre de programmes européens à réinstaller jusqu'à 5 000 personnes par an. Cet objectif a cependant été revu à la baisse à plusieurs occasions (crise sanitaire, arrivée des Ukrainiens) et l'objectif ramené à 3 000 personnes pour 2022 a été renouvelé pour 2023.

D'après le HCR, qui soumet l'ensemble des propositions de réinstallations aux États, ces deux programmes ont permis d'accueillir au total 3 003 départs effectifs de réinstallés vers la France<sup>518</sup> sur l'ensemble de l'année 2023 (contre 3 316 en 2022)<sup>519</sup>. Le principal pays d'origine est la Syrie, tandis que le Liban est le principal pays de premier asile depuis lequel les réfugiés ont été réinstallés.

L'accord-cadre entre la France et le HCR aurait permis l'accueil de 116 personnes, pour lesquelles nous ne disposons pas de données détaillées<sup>520</sup>.

Parmi ces réinstallés, la France a par ailleurs accueilli 2 887 personnes au titre de l'engagement européen<sup>521</sup>, atteignant ainsi son objectif annuel. L'OFPRA a effectué 23 missions de réinstallation dans des États tiers à l'Union européenne pour mener des entretiens en amont des arrivées<sup>522</sup>.

Ces 2 887 réinstallés au titre du programme de réinstallation humanitaire ont principalement été accueillis au sein de dispositifs dédiés en région Auvergne-Rhône Alpes (394), Centre-Val-de-Loire (349) et Occitanie (334).

## Accueils réalisés par région au titre du programme européen de réinstallation, 2023

Source : ministère de l'Intérieur

Région	Accueils réalisés
Auvergne Rhône-Alpes	394
Bourgogne Franche-Comté	236
Bretagne	187
Centre-Val de Loire	349
Grand Est	238
Haut de France	200
Normandie	268
Nouvelle-Aquitaine	249
Occitanie	334
Pays-de-la-Loire	210
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	222
<b>TOTAL France</b>	<b>2 887</b>

Les réfugiés accueillis en France dans le cadre du programme européen de réinstallation sont principalement originaires de Syrie, de Centrafrique, du Soudan, de la RDC, et de l'Érythrée (seul nouveau pays du top 5 par rapport l'année précédente, où figurait le Nigéria).

## Pays d'origine des réinstallés au titre du programme européen, 2023

Source : ministère de l'Intérieur

Pays d'origine de réinstallation	Réinstallés
Syrie	1 492
Centrafrique	536
Soudan	301
RDC	236
Érythrée	122
Somalie	75
Sud-Soudan	65
Burundi	20
Nigéria	17
Éthiopie	15
Yémen	6
Cameroun	2
<b>TOTAL</b>	<b>2 887</b>

Les personnes réinstallées sont principalement hommes (51%) et les personnes seules représentent 27% des foyers accueillis. La part majoritaire des ménages sont composés de 4 membres (14%).

S'agissant des tranches d'âges représentées parmi le public accueilli, plus de 35% des réinstallés ont entre 25 et 64 ans. Les mineurs accompagnés représentent toutefois la moitié des personnes accueillies (50%). Enfin, parmi les personnes réinstallées, 682 personnes nécessitent un suivi médical (soit 24%). Parmi elles, 161 ménages sont dans des situations de vulnérabilité impactant leur accès à un logement pour différentes raisons.

<sup>520</sup> Nous déduisons ce nombre de 116 par déduction des autres données connues, le total des réinstallations (3 003) et les réinstallations dans le cadre des engagements européens (2 887) détaillées par la suite.

<sup>521</sup> Ministère de l'Intérieur, *Information relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2024 NOR : IOMV2412207J*, 23 mai 2024.

<sup>522</sup> OFPRA, *Premières données de l'asile 2023 [chiffres provisoires]*, 23 janvier 2024.

Pour l'année 2023, il est à prévu d'accueillir 2 000 réinstallés au titre du programme européen<sup>523</sup>, qui s'ajoutent à la centaine de ménages accueillis au titre de l'accord cadre HCR. L'objectif initial de 3 000 réinstallés par an sur la période 2024-2025 est donc revu à la baisse en raison de « *la mobilisation des services de l'Etat pour le bon déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques et la situation sécuritaire dégradée dans certains pays partenaires* »<sup>524</sup>. Dans le cadre de ces engagements, la France a annoncé lors du Forum mondial sur les réfugiés qui s'est tenu à Genève en décembre 2023<sup>525</sup> qu'elle portait une initiative intitulée « Avec elles » qui permettra la réinstallation de 300 femmes afghanes de Turquie avec leurs familles.

Les opérateurs de la réinstallation en France demeurent confrontés à plusieurs difficultés et incertitudes qui les fragilisent notamment d'un point de vue financier. Le processus de réinstallation revêt en effet un caractère aléatoire : les personnes annoncées arrivant parfois avec du retard (de quelques jours à quelques mois) voire même n'arrivent pas du tout alors que les logements ont été payés et équipés (avec une forte augmentation des coûts), que l'équipe de salariés a été recrutée. Le forfait n'est versé à l'opérateur que si le réfugié entre en France. Par ailleurs, des difficultés sont parfois rencontrées avec les bailleurs quant à l'ajustement du bail à ces situations. L'accueil en milieu rural est encouragé, mais ne constitue pas toujours la bonne option notamment au regard de l'offre de soins.

Enfin, des problématiques spécifiques à l'accueil des réinstallés de l'accord cadre HCR demeurent. Ces derniers sont en effet considérés comme des primo-demandeurs d'asile et doivent suivre tout le parcours d'asile, ce qui crée un stress lié à l'incertitude et retarde l'intégration. Ils sont par ailleurs soumis au délai de carence de trois mois l'affiliation à l'assurance maladie, alors que leur venue est basée sur une situation de vulnérabilité.

## Autres voies légales d'accès : des difficultés persistantes pour la réunification familiale

La France autorise également une arrivée par voie légale au titre de la réunification familiale ou pour quelques réfugiés dans des situations spécifiques. Le rapport annuel sur l'immigration remis par le ministère de l'Intérieur au Parlement en 2023<sup>526</sup>, couvrant les données de l'année 2021, mentionne la mise en œuvre cette année là de l'accueil de 327 réfugiés syriens et 17 irakiens par le biais d'un visa asile<sup>527</sup>, qui s'ajoute à l'arrivée cette année là des Afghans évacués de Kaboul suite à la prise de pouvoir des talibans dans le cadre de l'opération *Apagan*<sup>528</sup> qui se poursuivait ponctuellement en 2023<sup>529</sup>.

Par ailleurs, un protocole signé entre les autorités françaises et des organisations religieuses en 2017 a permis l'arrivée de 504 personnes par le biais de couloirs humanitaires jusqu'en 2020. Cet accord a été renouvelé en avril 2021 avec un objectif d'accueil de 300 Syriens et Irakiens jusqu'en 2023. Ce second protocole a finalement permis l'accueil de 119 personnes<sup>530</sup>.

Les données publiques sur les visas ne permettent pas d'avoir une vision précise sur la mise en œuvre de ces dispositifs. Le ministère de l'Intérieur fait ainsi état de la délivrance en 2023 de de 9 579 visas long séjour pour motif humanitaire, composés de 5 942 visas dans la catégorie « réfugié et apatride » et 3 637 visas dans la catégorie « protection subsidiaire »<sup>531</sup>. Une baisse significative est constatée par rapport à l'année précédente (-39%), qui s'explique peut-être par les difficultés croissantes d'accès aux consulats pour les demandes de réunification familiale.

523 Ministère de l'Intérieur, *Information relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2024 NOR : IOMV2412207J*, 23 mai 2024.

524 *Idem*.

525 Voir *supra* Chapitre 1.

526 Ministère de l'Intérieur, *Les étrangers en France – rapport au Parlement sur les données de l'année 2021*, 15 juin 2023.

527 Le processus de délivrance des visas asile a été décrit récemment dans un document du réseau européen pour les migrations : EMN, *Ad-Hoc Query on 2022.58 Resettlement, humanitarian admission and sponsorship programmes*, juillet 2023.

528 Sur les détails de ces opérations, voir les éditions 2022 et 2023 de cet ouvrage.

529 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

530 Sant'Egidio, *Grâce aux couloirs humanitaires, un pont entre le Liban et la France : l'accueil de familles réfugiées originaires de Syrie à Paris*, 18 mars 2024.

531 Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – La délivrance de visas aux étrangers*, 25 janvier 2024

## Visas pour motif humanitaire, 2018-2023

Source : ministère de l'Intérieur

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023
Visas long séjour	11 931	10 874	4 402	13 807	13 763	5 942	-57%
<i>dont réfugié et apatride</i>	402	1 372	171	228	2 043	3 637	+78%
<i>dont asile territorial / protection subsidiaire</i>	12 333	12 246	4 573	14 035	15 806	9 579	-39%

La réunification familiale, qui permet au bénéficiaire de la protection internationale de faire venir les membres de sa famille et de recréer en France sa cellule familiale, est un élément essentiel à la réussite de l'intégration des réfugiés en France. Pourtant, les familles peuvent rapidement être confrontées à des blocages pour accéder à ce droit, en raison notamment des obstacles à l'enregistrement de leur demande de visa auprès des services consulaires. Au cours de l'année écoulée, on a pu observer une amplification de ce phénomène dont les manifestations sont variées.

Si le Conseil d'État exige des autorités saisies d'une demande de visa au titre de la réunification familiale qu'elles prennent les « mesures nécessaires » pour convoquer les personnes concernées dans un « délai raisonnable »<sup>532</sup>, les membres de famille de réfugiés font régulièrement face à des délais de plusieurs mois pour obtenir un rendez-vous. Certains services consulaires, au Burkina Faso, au Mali ou au Soudan, sont fermés ou suspendus, sans qu'une solution alternative ne soit proposée aux personnes qui souhaitent déposer une demande de visa. Dans certains cas, les rendez-vous sont indisponibles – en Iran, par exemple- ou bien les systèmes de prise de rendez-vous sont saturés – en Guinée et au Sénégal. Au Cameroun ou en République démocratique du Congo, les prises de rendez-vous sont entravées, voire rendues impossibles par la complexité des démarches et le manque d'informations claires et fiables sur les procédures à suivre. Enfin, dans certains pays, comme au Tchad, c'est la pratique des prestataires privés qui apporte également son lot de difficultés. À ces obstacles vient s'ajouter le manque d'information sur les perspectives d'amélioration ou sur les autres options accessibles.

Une option envisageable pourrait être de permettre aux familles mises en difficulté pour accéder aux services où leur demande de visa pourra être déposée de ne pas se présenter personnellement à ce stade. Tel est le sens d'une décision rendue par la Cour de justice de l'Union européenne en avril 2023 qui estime que la comparution personnelle des membres de famille dès l'introduction de la demande ne devrait pas être obligatoire<sup>533</sup>. Les autorités françaises maintiennent cependant cette exigence, sans exception.

En avril 2024, le Conseil d'État, relevant les circonstances de très forte dégradation de la situation au Soudan et observant l'absence de mesures permettant l'instruction et le traitement des demandes de visas des membres soudanais des familles de réfugiés, a enjoint aux ministres compétents d'adopter de telles mesures<sup>534</sup>. Reste à savoir de quelle manière les ministres vont se conformer à cette injonction à laquelle ils ont été tenus de répondre dans un délai de trois mois.



532 CE, 9 juin 2022 n°457936.

533 CJUE 18 avril 2023 aff. C-1/23

534 CE, 29 avril 2024 n°491232.

# La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en France

## Panorama statistique

Après une forte mobilisation des pouvoirs publics en 2022 suite à l'activation de la protection temporaire<sup>535</sup>, ayant donné lieu à des remontées statistiques fournies<sup>536</sup>, les éléments de suivi de cette situation ont été plus rares par la suite. Quelques données nous permettent cependant d'avoir un aperçu actualisé de cette problématique qui s'est ajoutée à celle portant sur le droit d'asile *stricto sensu* développée dans le reste de cet ouvrage. Le cadre applicable à l'accueil des réfugiés d'Ukraine a été actualisé en juin 2023 dans une instruction de la Première ministre qui rappelle les normes et pratiques à prendre en compte en matière de droit au séjour, d'hébergement et de logement, et d'accès aux droits<sup>537</sup>.

### Droit au séjour

Pour l'année 2023, on ne dispose pas de donnée sur les arrivées de réfugiés d'Ukraine aux frontières françaises. Il est donc difficile de documenter les flux de personnes (entrées et sorties du territoire) et il convient donc de se tourner vers les statistiques relatives aux documents remis par les autorités.

Les adultes bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) se voient délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de six mois renouvelables tant que le dispositif est confirmé par les institutions européennes, qui ont prolongé la mise en œuvre de ce statut jusqu'en 2025<sup>538</sup>. Les statistiques

sur les APS permettent donc d'avoir un aperçu sur le nombre de BPT présents en France, mais cela n'inclut pas les mineurs et le processus de renouvellement peut rendre ces données peu fiables (certains réfugiés d'Ukraine étant présent en France sans avoir renouvelé leur titre, d'autres ayant une APS tout en étant retourné en Ukraine ou dans un autre pays européen).

Entre l'activation de la protection temporaire en mars 2022 et la fin de l'année 2023, les autorités ont comptabilisé 103 167 premières délivrances d'APS à des réfugiés d'Ukraine<sup>539</sup> mais une partie des bénéficiaires ne réside peut-être plus sur le territoire français depuis la délivrance de ce premier titre qui a pu intervenir il y a plusieurs mois. Au cours de l'année 2023, la base de données européenne Eurostat – qui ne comptabilise que les données transmises par la France sur les APS et n'inclut donc pas les mineurs – indique que 17 175 nouvelles décisions de protection (hors renouvellement) ont été émises en 2023 (84 910 avaient été recensées en 2022, ce qui donne un total de 102 085)<sup>540</sup>.

Sur les 39 952 APS délivrées au cours du premier mois d'activation du dispositif (mars-avril 2022), 34 164 (85%) ont été renouvelées six mois plus tard<sup>541</sup>. Aucune donnée n'est disponible pour les périodes de renouvellement suivantes. Au total, 170 366 renouvellements d'APS ont été enregistrés au 31 décembre 2023<sup>542</sup>.

À la fin de l'année 2023, la base de données européenne Eurostat faisait état de 64 930 bénéficiaires de la protection temporaire en France (dont 45 370 femmes soit 70%) soit moins que l'année précédente (64 430 fin 2022)<sup>543</sup>. Les variations mensuelles de cette statistique mettent en lumière les périodes de renouvellement de l'APS, davantage que l'évolution des flux d'arrivée.

<sup>535</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

<sup>536</sup> Voir les éditions 2022 et 2023 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*.

<sup>537</sup> Première ministre, *Circulaire n° 6406/SG relative aux orientations pluriannuelles pour l'accueil et l'insertion des personnes déplacées en provenance d'Ukraine (2023-2024)*, 23 juin 2023.

<sup>538</sup> Sur la protection temporaire en Europe, voir *supra* Chapitre 2.

<sup>539</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

<sup>540</sup> Eurostat, *Décisions accordant une protection temporaire par nationalité, âge et sexe - données annuelles agrégées*, base de données en ligne.

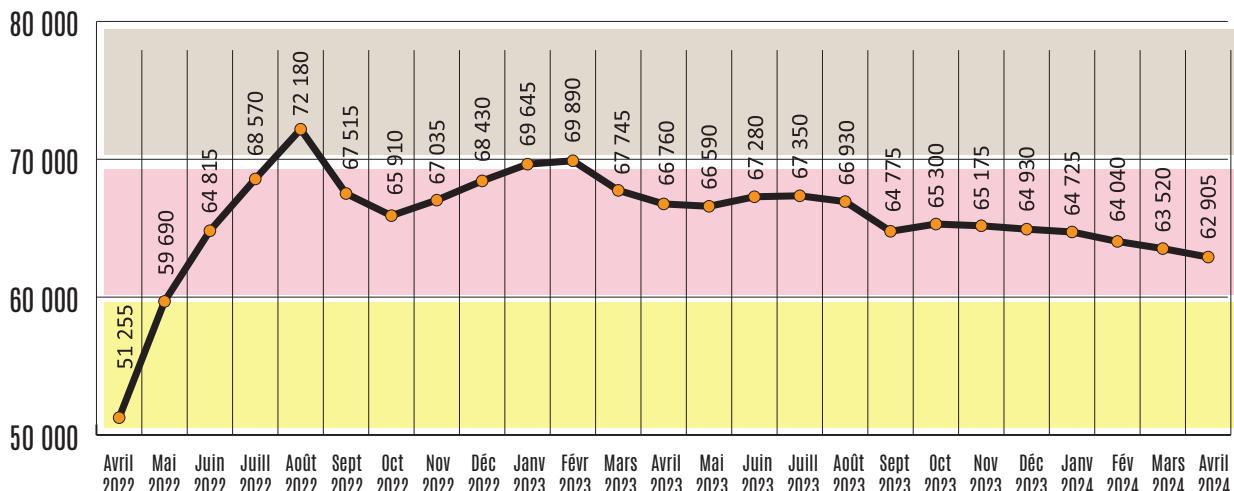
<sup>541</sup> Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°337, N. Metzendorf, 6 octobre 2022.

<sup>542</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

<sup>543</sup> Eurostat, *Personnes bénéficiant d'une protection temporaire à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

## Adultes bénéficiant de la protection temporaire en France, avril 22-avril 24

Source : Eurostat



Sur la base de ces données Eurostat<sup>544</sup>, la France est le 14<sup>ème</sup> pays d'accueil dans l'Union européenne, et se place en dernière position si l'on rapport le nombre de BPT à la population nationale.

Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés propose également une base de données sur les réfugiés d'Ukraine<sup>545</sup>, qui fait apparaître un léger décalage avec les données Eurostat : le HCR recensait ainsi 69 258 réfugiés en décembre 2023 et 68 260 au 31 mars 2024, incluant à la fois les BPT mais aussi les réfugiés d'Ukraine ayant obtenu une protection au titre de l'asile après le déclenchement de la guerre en février 2022.

On dispose aussi de données sur les bénéficiaires de l'allocation versée aux BPT<sup>546</sup> mais ce chiffre ne permet pas de savoir combien de personnes sont présentes en France, certains réfugiés d'Ukraine n'étant plus éligibles à cette allocation car ils disposent désormais de revenus suffisants.

Aussi, aucune statistique ne permet de connaître précisément le nombre de réfugiés d'Ukraine (adultes et enfants) présents en France et l'on doit donc se contenter d'estimations. Un document budgétaire publié en octobre 2023 indique ainsi que la France accueille « *plus de 100 000 personnes déplacées*

*d'Ukraine* »<sup>547</sup>, un rapport parlementaire d'octobre 2023 indique qu'à cette date la France accueillait un nombre de BPT estimé à 95 000<sup>548</sup> tandis qu'un autre rapport parlementaire de novembre 2023 rappelle que « *la France a accueilli, au total, 115 000 personnes sous ce statut depuis le début du conflit* »<sup>549</sup>.

### Conditions d'accueil

Le statut de bénéficiaire de la protection temporaire (BPT) ouvre le droit à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) selon le même barème et conditions de ressources que les demandeurs d'asile. Selon l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) en charge du versement de cette aide, 64 622 BPT touchaient l'ADA (incluant les mineurs) à la fin de l'année 2023 (contre 81 885 à la fin 2022)<sup>550</sup>.

La baisse constatée entre fin 2022 et fin 2023 s'explique principalement *a priori* par le changement de situation des BPT qui, accédant à l'emploi, ont touché des ressources qui ne les rendent plus éligibles à l'ADA. L'OFII a aussi noté une baisse significative du nombre de bénéficiaire au moment des périodes de renouvellement des APS (document nécessaire pour toucher l'ADA)<sup>551</sup>.

544 Qui comportent probablement un biais étant donné que la France n'y comptabilise que les adultes.

545 UNHCR, *Operational data portal, Ukraine refugee situation*, base de données en ligne.

546 Voir *infra* dans cette partie.

547 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

548 Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°1715, N. Metzdorf, 11 octobre 2023.

549 Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, M.C. Ciuntu, 23 novembre 2023.

550 Données publiées mensuelles par l'OFII sur le réseau social X (ex-Twitter).

551 Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

Concernant l'hébergement, plusieurs dispositifs ont été mis en place en 2022 pour éviter de solliciter le dispositif national d'accueil déjà largement mobilisé pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale<sup>552</sup>.

À la fin de l'année 2023, les centres d'hébergement collectifs dédiés à ce public avaient une capacité de 13 187 places<sup>553</sup>, sur un total de 87 000 places créées depuis mars 2022<sup>554</sup>. Ces places étaient occupées à cette date par 10 187 personnes<sup>555</sup>. Environ 10 000 personnes étaient par ailleurs accueillies dans le cadre de l'« hébergement citoyen»<sup>556</sup>, et près de 3 000 ménages avaient bénéficié de l'aide financière mise en place par l'État pour favoriser cet accueil<sup>557</sup>. Enfin, 28 000 BPT avaient accès au logement à la fin de l'année 2023 (dans 9 000 logements)<sup>558</sup>. La situation des autres BPT présents en France, concernant leur hébergement ou leur logement, n'était pas connue.

### Intégration : emploi, formation, scolarisation

Les bénéficiaires de la protection temporaire disposent d'un statut facilitant l'intégration, avec notamment un droit au travail, à l'apprentissage linguistique, aux aides sociales, à la scolarisation pour les enfants etc.

Concernant les dispositifs pour l'apprentissage en français langue étrangère (FLE) mis en place par l'OFII, des documents budgétaires indiquent que 7 827 diagnostics linguistiques ont été menés et 5 224 personnes sont entrées en formation entre mai 2022 et mai 2023<sup>559</sup>. Un rapport parlementaire publié en octobre 2023 s'inquiète de « *la faiblesse de la maîtrise de la langue française par les déplacés d'Ukraine* » et recommande aux autorités d'« *inciter les déplacés ukrainiens à suivre davantage les formations linguistiques* »<sup>560</sup>.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2023, 17 438 personnes nées en Ukraine avaient travaillé au moins une heure le mois précédent, principalement en Île-de-France (26%), en PACA (13%) et en Auvergne-Rhône Alpes (13%)<sup>561</sup>. Parmi eux, 26% avaient travaillé dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, 44% avaient un contrat à durée indéterminée, 47% un contrat à durée déterminée et 7% travaillaient en intérim. À la même date, 16 364 BPT étaient enregistrés auprès de France travail (ex-Pôle emploi) en tant que demandeurs d'emploi.

Sur le volet de la scolarisation, 17 739 enfants de BPT étaient inscrits dans des établissements scolaires en janvier 2024 dont 15% en maternelle, 38% en primaire, 32% au collège et 15% au lycée, avec une présence la plus nombreuse dans les académies d'Île-de-France et de Nice<sup>562</sup>. Dans un rapport parlementaire d'octobre 2023, un député s'est inquiété de la baisse du nombre d'enfants scolarisés (ils étaient 21 000 à la fin de l'année scolaire 2022/2023) et a recommandé de « réaliser une enquête afin d'approfondir les raisons de la baisse du nombre d'élèves ukrainiens inscrits dans le système scolaire français et sensibiliser davantage les familles ukrainiennes à l'enjeu de la scolarisation de leurs enfants »<sup>563</sup>.

En février 2023, un rapport mentionnait le chiffre de 1 266 étudiants ukrainiens dans les universités à cette date<sup>564</sup>, tandis que Campus.France recensait 1 592 Ukrainiens dans l'enseignement supérieur en 2022 et indiquait que leur nombre avait augmenté de 111% pour 2023<sup>565</sup> ce qui signifie qu'environ 3 350 étudiants d'Ukraine étaient recensés cette année.

### Articulation entre l'asile et la protection temporaire

Le statut de bénéficiaire de la protection temporaire est plus favorable que celui de demandeur d'asile, mais il est cependant possible à tout moment de solliciter le bénéfice du droit d'asile.

<sup>552</sup> Voir les éditions 2022 et 2023 de cet *État des lieux de l'asile en France et en Europe*.

<sup>553</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>554</sup> Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'Etat des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 – Audit Flash*, 28 février 2023.

<sup>555</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>556</sup> Sur l'hébergement citoyen, voir *infra* dans cette partie.

<sup>557</sup> Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

<sup>558</sup> *Idem*.

<sup>559</sup> Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n° 1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.

<sup>560</sup> Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°1715, N. Metzdorf, 11 octobre 2023.

<sup>561</sup> *Idem*.

<sup>562</sup> D. Bancaud, *Élèves ukrainiens : « Il y a eu un élan de solidarité », affirme Nicole Belloubet*, Le Dauphiné Libéré, 23 février 2024.

<sup>563</sup> Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°1715, N. Metzdorf, 11 octobre 2023.

<sup>564</sup> Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'Etat des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 – Audit Flash*, 28 février 2023.

<sup>565</sup> Campus France, *Chiffres clés 2024 de la mobilité étudiante : plus de 412 000 étudiants internationaux en France*, 10 avril 2024.

Des réfugiés d'Ukraine peuvent faire ce choix pour disposer d'une protection plus durable, ou pour anticiper la probable fin du statut de protection temporaire en mars 2025<sup>566</sup>. C'est probablement ce second motif qui, plus l'échéance se rapproche et en l'absence de visibilité sur l'avenir, explique la hausse des demandes d'asile d'Ukrainiens en France.

En 2023, l'OFPRA a enregistré 3 065 premières demandes d'asile de ressortissants ukrainiens, contre 1 397 l'année précédente ce qui représente une hausse de 119%.

Après une période de report des dossiers ukrainiens pour évaluer la situation et établir la position la plus adaptée, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a pris les premières décisions de protection subsidiaire en décembre 2022 au regard de la situation de violence constatée dans certaines régions<sup>567</sup>. La jurisprudence de la Cour, concernant systématiquement des personnes non éligibles à la protection temporaire (notamment au regard de leur départ d'Ukraine avant le déclenchement de la guerre) a permis ensuite d'affiner l'évaluation de la situation pour les différents territoires du pays.

La situation dans certains *oblasts* a été considérée comme étant caractérisée par une violence indiscriminée d'une exceptionnelle gravité, ouvrant droit à la protection subsidiaire pour les personnes originaires de ces régions : Donetsk, Louhansk, Zaporijja et Kharkiv (décembre 2022<sup>568</sup>), Mykolaïv et Dnipropetrovsk (juin 2023)<sup>569</sup>, Kherson (novembre 2023)<sup>570</sup>.

Dans d'autres *oblasts*, la Cour a indiqué qu'il y avait une violence indiscriminée mais à un niveau insuffisant pour conclure que toute personne qui s'y rendrait aurait un risque ou une menace – les demandeurs doivent ainsi démontrer pour ces régions que leur situation individuelle les expose à un risque : Odessa<sup>571</sup>, Khmelnytskyï, Vinnytsia, Volhynie<sup>572</sup>, Jytomyr, Poltava, Soumy et Tchernihiv<sup>573</sup>, Rivne, Lviv, Ternopil, Transcarpatie, Tcherkassy, Kirovohrad<sup>574</sup> et Kiev<sup>575</sup>.

566 Sur l'avenir de la protection temporaire, voir *supra* Chapitre 2.

567 CNDA, *Ukraine - La CNDA accorde l'asile à des ressortissants ukrainiens*, communiqué de presse, 30 décembre 2022.

568 CNDA, 30 décembre 2022, N° 21060196, 21063903 et 22002736, 21048216, 22001393.

569 CNDA, 21 juin 2023, N° 22003919 et 22005942.

570 CNDA, 22 novembre 2023, N° 21065383.

571 CNDA, 6 janvier 2023, N° 21041482.

572 CNDA, 31 janvier 2023, N° 21050761, 21056916, 21064954, 22009685, 22009721.

573 CNDA, 8 mars 2023, N° 21016856, 21057060, 22007730, 22006590.

574 CNDA, 21 juin 2023, N° 20043780, 23006392, 22016071, 22005380, 22004539, et 21065084.

575 CNDA, 5 juillet 2023, N° 21048376 C+.

576 OFPRA, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

577 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

578 Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 177, 17 avril 2024.

579 Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

En 2023, l'OFPRA a protégé 2 089 Ukrainiens (taux d'accord de 85,9%) et la CNDA 261 soit un total de 2 350 Ukrainiens ayant reçu un statut de réfugié (161 personnes) ou le bénéfice de la protection subsidiaire (2 189)<sup>576</sup>.

## Éléments budgétaires

Les dépenses concernant l'accueil des réfugiés d'Ukraine ont été principalement portées par le budget de l'asile (programme 303 du budget de l'État) et celui de l'hébergement d'urgence (programme 177), avec un budget total de 387,3 millions d'euros.

En 2023, Les dépenses prises en charge par le programme 303 se sont élevées à 321,8 millions d'euros, dont 145 millions pour l'hébergement, 173,4 millions pour l'allocation versée aux BPT et 3,4 millions pour les accueils de jour destinés à assurer un premier accueil et prendre en charge les transports lors des desserrements entre régions<sup>577</sup>.

Pour le programme 177, ces dépenses se sont élevées à 65,5 millions d'euros dont 61,7 millions d'euros principalement pour l'accès au logement et le financement du dispositif d'hébergement citoyen<sup>578</sup>.

Ces dépenses n'avaient pas été prévues dans la loi de finances 2023, suscitant les critiques de la Cour des comptes. Elle note que « *l'absence de budgétisation des dépenses liées aux bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) Ukrainiens en LFI 2023, alors qu'aucun signe d'essoufflement de la crise n'était perceptible (45 000 ménages sur le territoire en fin d'année 2022), et que 471 M€ avaient été dépensés pour leur accueil, constitue un défaut de sincérité budgétaire* »<sup>579</sup>.

## Hébergement citoyen : une étude pour tirer les enseignements d'une solidarité exceptionnelle

par la représentation en France du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

Un élan de solidarité européenne sans précédent a été observé en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022. Parmi les nombreuses actions de soutien spontanées initiées dans ce contexte d'urgence figurent le déclenchement de la protection temporaire par les États membres de l'Union européenne et la mobilisation concomitante des citoyens, des acteurs publics et privés pour accueillir les populations déplacées d'Ukraine et leur offrir un hébergement. La Représentation du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France a souhaité analyser cette mobilisation sociétale inédite par le biais d'une étude portant sur l'hébergement citoyen accompagné par l'État<sup>580</sup>.

À la différence de l'hébergement citoyen spontané, qui a exprimé une solidarité citoyenne sans cadre défini, l'hébergement citoyen accompagné s'est inscrit dans une approche structurée par l'État avec le concours d'associations référentes. Ces associations ont agi sur la base d'une méthodologie précise afin de sélectionner et de mettre en relation des citoyens offrant un hébergement et des réfugiés venant d'Ukraine. Cette forme d'hébergement citoyen a concerné environ 17 000 réfugiés accueillis par 7 000 hébergeurs.

Sur le plan méthodologique, l'étude a concerné six villes (Paris, Lyon, Nice, Lille, Strasbourg et Bordeaux) et a été construite sur la base d'échanges avec les acteurs (services de l'État, élus, associations et société civile) ainsi que sur des visites de terrain effectuées dans quatre villes (Paris, Lyon, Nice et Bordeaux). Lors de ces visites, des rencontres ont également été organisées avec les personnes hébergées et les hébergeurs pour mieux comprendre et analyser leur vécu quotidien. Ces échanges ont conduit le HCR à effectuer les recommandations suivantes pour développer un modèle qui inclut l'hébergement citoyen accompagné dans la politique d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et/ou des bénéficiaires de la protection internationale en France :

### Construire une communauté d'hébergeurs citoyens

L'État doit constituer une communauté d'hébergeurs citoyens dans le but de fidéliser les membres et de solliciter l'engagement de nouveaux volontaires. L'implication de l'État dans le développement de ce modèle joue un rôle déterminant de soutien et de promotion de l'initiative citoyenne afin d'instaurer un climat de confiance et de définir le périmètre des missions des hébergeurs.

### Assurer le conventionnement

Pour que les termes et la durée de la mise à disposition du logement soient clairement établis, le HCR recommande de systématiser le recours à un conventionnement tripartite entre les hébergeurs, les hébergés et une association référente. Cette dernière, en plus de son rôle d'identification, d'accompagnement et de planification, constituera un intermédiaire en cas de difficultés.

### Structurer le cadre d'action

L'hébergement citoyen doit être gouverné par quatre principes essentiels : celui-ci doit être à la fois volontaire, temporaire, accompagné et territorialisé. En outre, il ne constitue aucunement une substitution aux obligations de l'État quant à l'accueil et l'accompagnement des candidats au refuge sur son territoire. Il apparaît nécessaire de structurer le cadre d'action de l'hébergement à grande échelle, notamment en définissant les besoins et en précisant les moyens financiers à mobiliser.

### Organiser l'accompagnement des personnes hébergées et des hébergeurs

Il est également nécessaire d'organiser conjointement l'accompagnement exhaustif des hébergeurs et des personnes hébergées jusqu'à leur sortie vers une solution satisfaisante. Le suivi de ces individus fait l'objet d'une formation suivie au préalable par chaque association référente, à des fins de sensibilisation et de prévention des abus.

<sup>580</sup> HCR, *Hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens : tirer les enseignements d'une exceptionnelle solidarité*, 15 février 2024.

## Promouvoir l'intermédiation culturelle

Il est essentiel de promouvoir l'intermédiation culturelle, source indéniable de facilitation et de fluidification des échanges. L'ensemble des acteurs de l'hébergement citoyen doit pouvoir en bénéficier au travers de dispositifs accessibles de formations et d'informations. Le HCR conseille de s'appuyer sur les communautés déjà sur place puisqu'elles constituent un relai efficace d'intermédiation.

L'ampleur et la diversité de cette réponse citoyenne propre au contexte ukrainien ont réaffirmé la légitimité et l'importance de l'hébergement citoyen comme solution complémentaire à l'action de l'État pour l'ensemble des étrangers en besoin de protection en France. Le recours à l'hébergement citoyen pourrait s'effectuer, d'une part, pour les demandeurs d'asile n'ayant pas obtenu de place dans le dispositif national d'accueil et selon un système de rotation, jusqu'à ce que ces derniers puissent être intégrés au dispositif. D'autre part, l'hébergement citoyen pourrait constituer une solution temporaire pour les bénéficiaires de la protection internationale rencontrant des difficultés à trouver des opportunités de logement une fois la protection obtenue.





# Annexes

## Table des annexes

### Monde

Annexe 1 : Demande d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2015-2023

### Europe

Annexe 2 : Primo-demandeurs d'asile dans l'UE et ratio par rapport à la population, 2004-2023.

Annexe 3 : Évolution du nombre de primo-demandes d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2016-2023

Annexe 4 : Primo-demandeurs d'asile ressortissant de pays tiers à l'Union européenne, 2022-2023

Annexe 5 : Décisions de protection dans l'Union européenne, 2023

### France

Annexe 6 : Aperçu de la procédure d'asile en France

Annexe 7 : Demande de protection internationale, 2020-2023

Annexe 8 : Évolution de la demande de protection internationale à l'OFPRA, 2003-2023

Annexe 9 : Évolution des décisions de protection internationale, 2003-2023

Annexe 10 : Demandes et décisions sur l'asile, 2023

Annexe 11 : Évolution de la demande de protection par pays d'origine, 2005-2023

Annexe 12 : Évolution du traitement de la protection internationale, 2011-2023

Annexe 13 : Évolution du taux global d'accord par pays, 2006-2023

Annexe 14 : Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2004-2022

Annexe 15 : Évolution de la demande de protection internationale par département de résidence, 2022-2023

## Annexe 1 - Monde

### Demandes d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2015-2023

Source : HCR

PAYS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mi-2023
Albanie	830	2 752	44	162	3	12	6	5	5
Allemagne	420 625	587 346	429 304	369 284	309 262	243 157	252 913	261 019	349 034
Arménie	66	82	71	115	173	136	196	580	628
Australie	20 677	29 590	47 978	60 645	77 365	80 801	82 805	90 549	90 549
Autriche	80 075	76 409	56 304	37 364	26 725	20 710	27 847	53 087	35 743
Azerbaïdjan	220	230	123	209	180	48	34	152	159
Biélorussie	279	231	288	194	143	143	115	639	344
Belgique	36 009	24 111	18 760	19 550	10 893	29 305	28 955	41 810	40 880
Bosnie Herzégovine	23	53	237	1 010	726	256	153	66	65
Bulgarie	9 499	16 042	2 724	1 234	1 070	1 938	7 547	11 165	9 595
Canada	19 642	23 935	51 874	78 806	97 012	85 352	63 211	113 066	169 092
Corée du Sud	5 442	6 861	9 571	19 836	25 577	20 073	-	-	-
Croatie	53	557	44	220	467	567	572	1 200	1 273
Chypre	2 252	3 088	3 812	10 307	18 843	20 483	25 340	36 497	34 268
Danemark	2 948	6 339	4 265	2 719	1 452	1 331	1 529	2 776	2 563
Espagne	11 020	20 360	34 871	78 685	78 685	103 385		134 580	154 440
Estonie	86	43	44	34	39	5	15	631	214
États-Unis	286 168	542 649	642 721	718 994	847 601	997 996		1 798 792	2 195 300
Finlande	24 366	5 600	3 150	3 290	8 335	6 316	2 418	6 046	5 988
France	63 057	62 771	63 127	89 074	102 157	118 137	75 708	75 047	65 222
FYROM (ex-Macédoine)	17	21	27	14	80	21	25	19	32
Géorgie	733	312	540	686	1 126	1 282	1 229	1 030	931
Grèce	26 141	39 986	44 221	76 099	105 698	60 873	37 065	22 139	17 785
Hongrie	36 693	3 413	678	124	234	38	5	20	5
Islande	161	161	344	475	407	181	298	981	2 827
Irlande	5 055	4 322	6 035	7 196	7 880	7 393	6 934	15 108	17 487
Italie	60 156	99 921	186 648	105 624	47 046	53 901	51 779	79 979	102 028
Japon	13 831	18 801	31 204	29 040	29 123	23 765	23 765	12 473	12 473
Lettonie	179	148	63	58	52	73	209	249	269
Liechtenstein	97	79	90	77	30	20	22	6	16
Lituanie	82	82	256	277	424	122	122	491	269
Luxembourg	2395	2 213	1 495	1 485	1 785	1 400	1 765	2 615	2 561
Malte	590	902	1 378	1 871	3 690	4 047	3 682	2 070	1 989
Moldavie	110	85	81	104	107	59	55	3 620	1 795
Monténégro	20	82	184	169	489	193	132	167	146

PAYS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mi-2023
Nouvelle Zélande	159	303	403	475	579	691	711	573	875
Norvège	25 316	7 556	2 996	2 292	1 538	1 083	1 278	3 313	5 259
Pays-Bas	28 051	10 411	5 818	12 303	15 622	11 882	17 117	31 594	33 173
Pologne	3 303	3 431	2 902	3 065	4 791	3 602	3 823	3 020	3 820
Portugal	641	858	45	85	1 079	1 154	2 162	968	896
République Tchèque	659	775	811	1 935	1 657	1 537	1 073	986	1 046
Roumanie	432	74	1 540	1 487	922	2 242	1 504	1 172	1 918
Royaume-Uni	31 260	46 784	40 365	45 244	61 968	77 245	104 899	167 289	175 438
Russie	2 088	3 039	2 198	1 381	1 462	813	534	1 066	773
Serbie et Kosovo	116	130	154	239	282	302	223	191	201
Slovaquie	173	38	26	17	10	44	43	104	54
Slovénie	103	319	274	263	329	277	572	495	1 136
Suède	157 046	83 103	51 646	37 942	28 075	18 603	13 977	14 469	12 546
Suisse	32 701	30 800	23 739	14 797	11 200	6 547	7 109	14 904	14 986
Turquie	212 408	245 955	308 855	311 719	328 257	322 188	304 970	272 336	260 605
Ukraine	6 502	6 573	6 229	6 408	2 430	2 359	2 723	502	460
<b>TOTAL (44)</b>	<b>1 635 167</b>	<b>2 009 174</b>	<b>2 090 557</b>	<b>2 154 275</b>	<b>2 321 444</b>	<b>2 334 088</b>	<b>1 159 169</b>	<b>3 281 656</b>	<b>3 829 161</b>

Afrique	1 367 409	537 609	610 268	611 970	644 462	699 249	662 233	600 797	785 342
Asie	396 662	456 116	559 612	593 759	631 166	207 157	591 498	569 605	532 483
Europe	1 083 567	1 147 920	993 776	924 193	893 589	1 125 398	761 758	955 608	677 757
Am. Latine	44 887	88 056	184 128	513 854	937 289	944 511	1 133 560	1 280 953	1 211 565
Am. du Nord & Caraïbes	305 810	566 584	694 595	797 800	964 844	1 167 504	1 390 983	1 937 506	2 392 008
Océanie	21 606	30 223	48 519	61 708	78 503	81 695	83 722	94 460	94 735

Total Général	<b>3 219 941</b>	<b>2 826 508</b>	<b>3 090 898</b>	<b>3 503 284</b>	<b>4 149 853</b>	<b>4 225 514</b>	<b>4 623 754</b>	<b>5 438 929</b>	<b>5 693 890</b>
---------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

## Annexe 2 - Europe

### Primo-demandeurs d'asile dans l'UE et ratio par rapport à la population, 2004-2023

Source : Eurostat

Le ratio porte sur le nombre total de demandeurs (premières demandes et réexamens).

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio
UE 15 (jusque 2004)	228 980	562																		
UE 27 (2005-2012 et depuis 2020)	:		227 520	474	192 300	398	:	447	:	476	:	519	:			:				
UE 28 (2013 à 2019)	:		:		:		:		:				206 880	516	263 135	614	278 280	665	367 825	853
Allemagne	35 605	431	28 915	350	21 030	255	18 540	233	21 365	328	26 785	388	41 245	593	45 680	664	64 410	965	109 375	1 574
Autriche	24 635	3 025	22 460	2 739	13 350	1 617	11 920	1 439	:	1 535	:	1 894	:	1 322	:	1 722	:	2 071	:	2 071
Belgique	12 400	1193	12 575	1 204	8 870	844	8 870	1 094	11 395	1 494	16 620	2013	21 565	2 406	25 355	2 901	18 835	2 535	11 965	1 888
Bulgarie	985	127	700	91	500	66	815	108	:	99	:	115	:	138	705	121	1 230	189	6 980	981
Chypre	9 675	13 384	7 715	10 524	4 540	6 102	6 780	8 946	3 450	4 444	:		2 835	3 510	1 745	2 108	1 590	1 897	1 150	1 449
Croatie	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 045	253	
Danemark	3 235	599	2 280	421	1 795	361	2 130	408	:	434	:	676	5065	915	3 945	709	6 045	1 083	7 170	1 280
Espagne	5 365	126	5 050	117	5 295	120	7 195	161	:	97	:	65	2 550	2 970	2 970	73	2 350	55	4 285	96
Estonie	10	7	10	7	5	4	10	11	5	11	35	30	30	26	65	49	75	57	95	72
Finlande	3 575	685	3 595	687	2 275	433	1 405	266	:	711	:	923	:	576	:	542	2 905	573	2 985	592
France	50 545	940	42 580	792	26 270	486	29 155	458	:	654	42 070	740	48 030	815	52 140	882	54 265	941	60 475	1 010
Grèce	4 470	409	9 050	825	12 265	115	25 115	2 276	:	1 798	:	1 435	:	924	9 310	837	9 575	864	7 860	747
Hongrie	1 600	158	1 610	159	2 115	210	3 425	340	:	316	:	465	:	209	:	169	:	217	18 565	1 907
Irlande	4 265	1 059	4 305	1 047	4 240	1 008	3 930	907	3 805	867	2 660	595	1 915	425	1 280	282	940	208	940	205
Italie	9 630	167	9 345	161	10 350	178	:	241	:	:	17 470	296	10 000	169	40 300	679	17 170	292	25 720	446
Lettonie	5	2	20	9	10	4	35	16	50	25	50	28	60	31	335	164	190	100	185	96
Lituanie	165	49	100	30	145	44	125	38	:	162	210	141	370	158	405	172	560	215	250	135
Luxembourg	1 575	3 462	800	1 734	525	1 119	425	893	:	940	:	973	:	1 554	1 915	4 201	2 000	3 906	990	1 992
Malte	995	2 488	1 165	2 893	1 270	3 136	1 380	3 402	2 605	6 387	2 385	5 804	145	978	1 865	4 554	2 060	4 981	2 200	5 325
Pays-Bas	9 780	602	12 345	757	14 465	886	7 105	434	13 380	930	14 880	979	13 290	911	11 156	876	9 660	783	9 815	778
Pologne	7 925	208	5 240	137	4 225	111	7 200	189	7 205	223	9 665	278	4 330	172	4 985	181	9 175	282	13 970	400
Portugal	115	11	115	11	130	12	225	21	155	15	140	13	155	15	275	26	290	28	500	48
République tchèque	5 300	520	3 590	352	2 730	267	1 580	155	1 050	160	620	119	380	74	485	72	505	70	490	66
Roumanie	545	25	485	23	380	18	655	31	:	57	:	47	:	44	1 695	85	2 420	125	1 405	75
Royaume-Uni	40 625	679	30 840	512	27 850	467	27 900	457	30 545	:	29 820	:	22 615	389	25 870	427	27 885	454	29 640	479
Slovaquie	11 395	2 121	3 550	661	2 850	530	2 640	491	:	168	:	150	315	100	320	91	550	135	290	81
Slovénie	1 090	546	1 550	776	500	250	365	184	240	129	185	98	195	117	305	173	260	144	240	131
Suède	23 160	2 580	17 530	1 945	24 320	2 688	36 250	3 973	24 365	2 709	23 615	2 612	31 785	3 410	29 630	3 149	43 835	4 625	49 225	5 679

Statistiques financières et opérationnelles																			
2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio
562 680	1 236	1 256 575	2 601	1 206 045	2 471	654 610	1 393	587 350	1 263	675 515	1 317	417 070	932	535 985	1 199	873 680	1 956	1 049 020	2 338
172 945	2 141	441 805	5 441	722 270	8 789	198 255	2 402	161 885	1 955	142 450	1 716	102 525	1 233	148 175	1 782	217 735	2 616	329 035	3 900
26 675	3 018	85 505	9 960	39 875	4 583	22 455	2 560	11 580	1 313	10 985	1 240	13 400	1 505	37 800	4 232	109 775	12 226	55 605	6 107
14 045	1 256	38 990	3 470	14 250	1 260	14 035	1 236	18 130	1 591	23 105	2 017	12 905	1 120	19 545	1 692	32 100	2 763	29 260	2 492
10 805	1 491	20 160	2 799	18 990	2 655	3 470	489	2 465	350	2 075	296	3 460	498	10 890	1 574	20 260	2 962	22 390	3 473
1 480	1 725	2 105	2 485	2 840	3 348	4 475	5 235	7 610	8 805	12 695	14 494	7 065	7 956	13 260	14 799	21 590	23 864	11 660	12 664
380	89	140	33	2 150	513	880	212	675	164	1 265	310	1 540	379	2 480	614	2 660	689	1 635	425
14 535	2 583	20 825	3 680	6 055	1 061	3 125	544	3 465	599	2 605	449	1 420	244	1 995	342	4 475	762	2 355	397
5 460	117	14 600	314	15 570	335	33 035	710	52 730	1 130	115 175	2 454	86 380	1 825	62 050	1 309	116 135	2 448	160 460	3 337
145	110	225	171	150	114	180	137	90	68	100	75	45	34	75	56	2 940	2 208	3 980	2 914
3 490	640	32 150	5 876	5 275	961	4 330	787	2 950	535	2 445	443	1 445	262	1 355	245	4 815	868	4 450	800
58 845	889	70 570	1 062	76 790	1 152	91 965	1 377	126 590	1 889	138 290	2 059	81 735	1 214	103 790	1 534	137 510	2 026	145 095	2 128
7 585	694	11 370	1 047	49 875	4 625	56 940	5 288	64 975	6 049	74 910	6 985	37 860	3 532	22 660	2 122	29 125	2 784	57 895	5 559
41 215	4 173	174 435	17 699	28 215	2 870	3 115	318	635	65	465	48	90	9	40	4	45	5	30	3
1 440	310	3 270	699	2 235	473	2 910	608	3 655	757	4 740	967	1 535	309	2 615	522	13 645	2 697	13 220	2 508
63 655	1 047	82 790	1 362	121 185	1 998	126 550	2 089	53 440	884	35 005	585	21 330	358	45 200	763	77 200	1 308	130 565	2 213
365	182	330	166	345	175	355	182	175	90	180	94	145	76	580	306	545	291	1 625	863
385	131	275	94	415	144	520	183	385	137	625	224	260	93	3 905	1 397	905	323	510	178
1 030	1 874	2 360	4 192	2 065	3 584	2 320	3 928	2 225	3 696	2 200	3 584	1 295	2 068	1 365	2 151	2 405	3 726	2 615	3 957
1 275	2 969	1 695	3 855	1 735	3 852	1 610	3 498	2 035	4 278	4 015	8 135	2 410	4 684	1 200	2 325	915	1 756	490	904
21 780	1 294	43 035	2 546	19 285	1 136	16 090	942	20 465	1 191	22 485	1 301	13 660	785	24 730	1 415	35 500	2 018	38 320	2 251
5 610	148	10 255	270	9 780	258	3 005	79	2 405	63	2 765	73	1 510	40	6 240	165	7 700	204	7 720	210
440	42	870	84	710	69	1 015	98	1 240	120	1 735	169	900	87	1 350	131	1 975	191	2 600	248
905	109	1 235	117	1 200	114	1 140	108	1 350	127	1 570	147	790	74	1 055	101	1 335	127	1 130	104
1 500	75	1 225	62	1 855	94	4 700	239	1 945	100	2 455	126	6 025	312	9 065	472	12 065	634	9 875	518
32 120	509	39 720	619	39 240	608	34 355	528	38 400	586	44 250	664	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
230	42	270	50	100	18	150	28	155	28	215	39	265	49	330	60	500	92	370	68
355	172	260	126	1 265	613	1 435	695	2 800	1 355	3 615	1 737	3 465	1 653	5 220	2 475	6 645	3 154	7 185	3 394
74 980	7 774	156 115	16 016	22 335	2 267	22 190	2 220	18 075	1 786	23 125	2 260	13 595	1 316	9 015	869	13 180	1 261	8 945	850

## Annexe 3 - Europe

### Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile de quelques nationalités\* dans les pays de l'Union européenne, 2016-2023

Source : Eurostat - Primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe.

Données annuelles agrégées (arrondies). Hors ressortissants de l'UE.

Origine	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023	Part du total 2023
Syrie	333 245	101 590	80 515	74 915	63 600	98 530	131 790	183 035	39%	17%
Afghanistan	179 860	41 840	40 625	54 300	44 285	84 420	113 850	100 935	-11%	10%
Turquie	9 675	14 145	21 325	23 420	13 915	20 200	48 600	89 965	85%	9%
Venezuela	4 690	12 985	22 195	44 770	30 325	17 380	50 050	67 085	34%	6%
Colombie	1 050	3 935	10 045	31 850	29 055	13 140	42 420	62 015	46%	6%
Bangladesh	13 785	17 330	11 340	13 190	10 420	18 820	31 935	38 965	22%	4%
Pakistan	43 880	26 480	23 245	24 345	15 910	21 040	32 905	30 440	-7%	3%
Maroc	11 090	7 700	7 590	8 950	6 775	13 725	20 910	28 335	36%	3%
Egypte	4 035	4 020	4 165	5 060	2 895	6 000	14 850	25 555	72%	2%
Pérou	150	550	1 515	6 810	6 140	3 055	12 685	23 035	82%	2%
Irak	123 360	44 295	36 700	26 850	16 275	25 945	23 210	22 985	-1%	2%
Georgie	7 230	9 910	18 650	19 920	6 870	12 440	25 940	21 805	-16%	2%
Guinée	13 425	17 730	14 660	12 140	7 450	8 120	9 775	19 520	100%	2%
Côte d'Ivoire	11 160	13 975	9 635	8 725	5 980	8 345	8 455	18 950	124%	2%
Russie	22 930	12 495	12 150	11 735	5 460	4 385	13 345	18 815	41%	2%
<b>Total</b>	<b>1 167 075</b>	<b>620 465</b>	<b>564 335</b>	<b>631 570</b>	<b>417 305</b>	<b>536 270</b>	<b>874 035</b>	<b>1 049 420</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>

\* Les nationalités présentées correspondent aux quinze premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2023.

## Annexe 4 - Europe

### Primo-demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, 2022-2023

Source : Eurostat - Primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies). Hors demandes d'asile de ressortissants des EM de l'UE. Population au 1er janvier 2023. Le fait que Chypre, Malte et le Luxembourg aient moins d'un million d'habitants est à prendre en considération.

	Nombre de primo-demandeurs d'asile			Part du total de l'UE (%)		Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants* et rang correspondant			
	2022	2023	Evolution	2022	2023	2022	Rang 2022	2023	Rang 2023
	UE à 27 pays	873 680	1 049 020	20%	100%	1 956		2 338	
Allemagne	217 735	329 035	51%	25%	31%	2 616	11	3 900	6
Autriche	109 775	55 605	-49%	13%	5%	12 226	2	6 107	3
Belgique	32 100	29 260	-9%	4%	3%	2 763	8	2 492	13
Bulgarie	20 260	22 390	11%	2%	2%	2 962	6	3 473	7
Chypre	21 590	11 660	-46%	2%	1%	23 864	1	12 664	1
Croatie	2 660	1 635	-39%	0%	0%	689	23	425	24
Danemark	4 475	2 355	-47%	1%	0%	762	22	397	25
Espagne	116 135	160 460	38%	13%	15%	2 448	12	3 337	9
Estonie	2 940	3 980	35%	0%	0%	2 208	13	2 914	11
Finlande	4 815	4 450	-8%	1%	0%	868	20	800	22
France	137 510	145 095	6%	16%	14%	2 026	14	2 128	16
Grèce	29 125	57 895	99%	3%	6%	2 784	7	5 559	4
Hongrie	45	30	-33%	0%	0%	5	31	3	32
Irlande	13 645	13 220	-3%	2%	1%	2 697	9	2 508	12
Italie	77 200	130 565	69%	9%	12%	1 308	18	2 213	14
Lettonie	545	1 625	198%	0%	0%	291	25	863	20
Lituanie	905	510	-44%	0%	0%	323	24	178	29
Luxembourg	2 405	2 615	9%	0%	0%	3 726	4	3 957	5
Malte	915	490	-46%	0%	0%	1 756	17	904	19
Pays-Bas	35 500	38 320	8%	4%	4%	2 018	15	2 151	15
Pologne	7 700	7 720	0%	1%	1%	204	27	210	28
Portugal	1 975	2 600	32%	0%	0%	191	28	248	26
République tchèque	1 335	1 130	-15%	0%	0%	127	29	104	30
Roumanie	12 065	9 875	-18%	1%	1%			518	23
Slovaquie	500	370	-26%	0%	0%	92	30	68	31
Slovénie	6 645	7 185	8%	1%	1%	3 154	5	3 394	8
Suède	13 180	8 945	-32%	2%	1%	1 261	19	850	21
Islande	4 530	4 120	-9%			12 040	3	10 625	2
Liechtenstein	70	70	0%			1 781	16	1764	17
Norvège	4 650	5 230	12%			857	21	953	18
Montenegro	175	145	-17%			283	26	235	27
Suisse	23 075	26 820	16%			2 641	10	3 042	10

## Annexe 5 - Europe

### Annexe 5 : Décisions de protection dans l'Union européenne et réinstallations, 2023

Source: Eurostat

	Nombre total de décisions positives en 1 <sup>ère</sup> instance et définitives					
	2023	Par million d'habitants	Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	Refugiés réinstallés
UE - 27 pays	270 925	606	137 595	81 280	52 035	
Allemagne	135 275	1 604	42 525	71 290	21 460	4 975
Autriche	26 840	2 948	17 635	8 620	580	0
Belgique	13 110	1 116	12 625	480	n.a.	n.a.
Bulgarie	5 795	899	105	5 685	n.a.	n.a.
Chypre	3 075	3 340	750	2 320	0	n.a.
Croatie	45	12	45	0	0	n.a.
Danemark	1 135	191	975	25	140	150
Espagne	52 630	1 095	7 325	3 800	41 505	n.a.
Estonie	3 880	2 841	60	3 820	0	n.a.
Finlande	1 585	285	1 275	90	215	1 330
France	41 615	610	31 480	10 135	n.a.	2 825
Grèce	24 950	2 396	24 360	590	0	n.a.
Hongrie	25	3	10	10	0	0
Irlande	4 130	783	2 875	235	1 020	n.a.
Italie	32 100	544	5 830	7 275	18 995	n.a.
Lettonie	130	69	85	40	n.a.	n.a.
Lituanie	405	142	400	0	0	n.a.
Luxembourg	925	1 400	660	265	n.a.	0
Malte	335	618	25	300	10	n.a.
Pays-Bas	14 485	813	3 290	10 460	735	n.a.
Pologne	4 670	127	615	4 050	5	0
Portugal	310	30	290	20	n.a.	n.a.
République tchèque	335	31	50	285		n.a.
Roumanie	1 025	54	550	475	0	155
Slovaquie	85	16	30	40	15	0
Slovénie	130	61	75	55	n.a.	n.a.
Suède	6 095	579	3 850	1 080	1 175	540

Décisions positives de première instance sur les demandes d'asile. Données annuelles agrégées (arrondies) + Décisions positives définitives.

Données annuelles agrégées (arrondies). Hors décision pour les ressortissants des 27EM de l'UE.

Population au 1er janvier 2023. Chypre, Malte et le Luxembourg ont moins d'un million d'habitants.

Personnes réinstallées par nationalité, âge et sexe. Données annuelles (arrondies). Hors décision pour les ressortissants des 27EM de l'UE.

Les protections subsidiaires et pour raisons humanitaires sont des protections propres à chaque EM.

Au moment de la rédaction de ce rapport, plusieurs données manquent sur la base de données Eurostat.

## Annexe 6 - France

# Aperçu de la procédure d'asile en France

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 (CNDP).

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 présentées ici.

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

Tous les primo arrivants sont 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'OFPRA.

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'OFPRA 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. À 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.

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 6 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 de l'OFPRA pour certains types de procédure accélérée, jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile pour les autres types de procédure, 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, après un délai de carence de trois mois.

## Phase 4 : Recours devant la CNDA

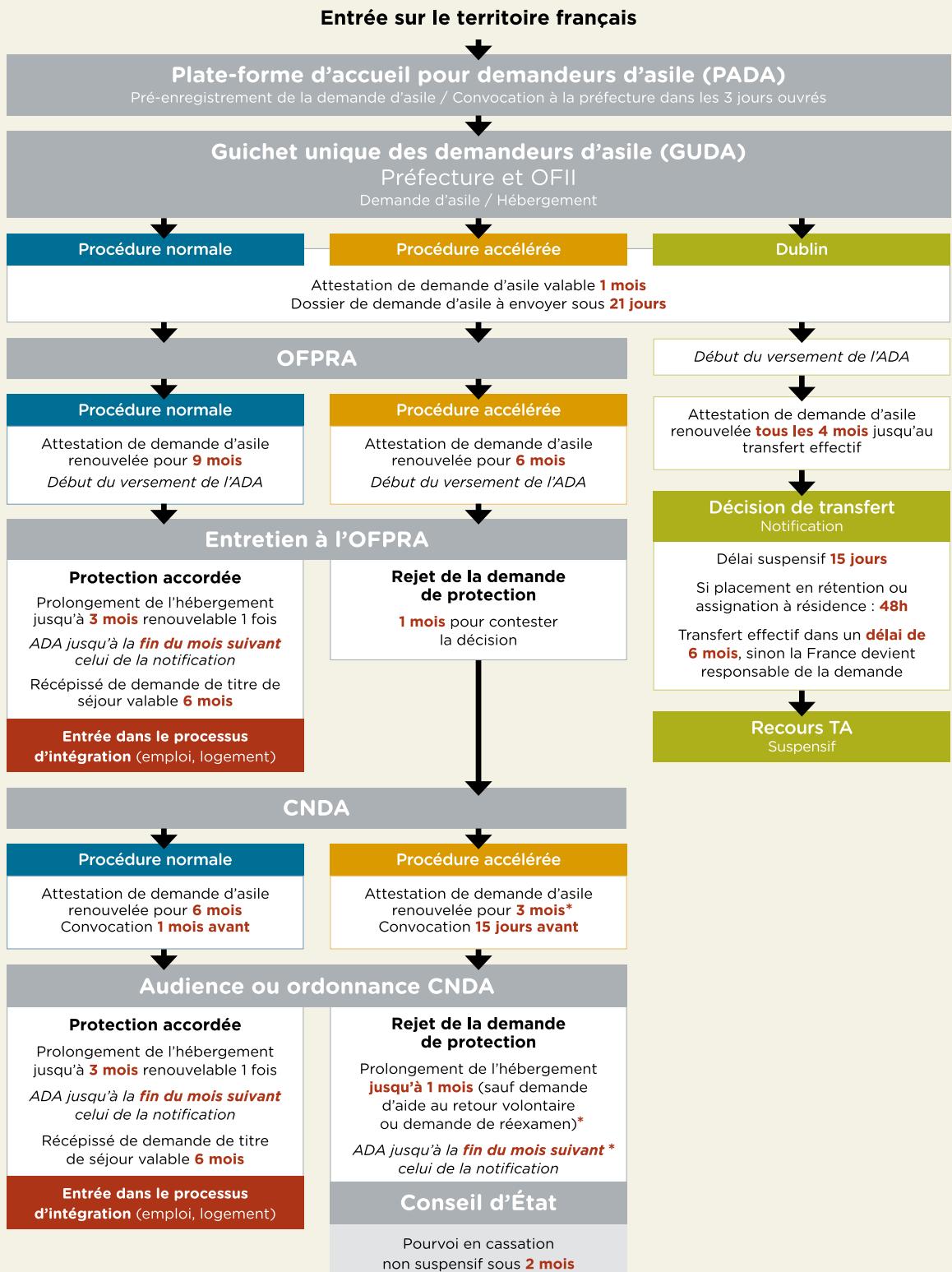
En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. La CNDA étudie, en appel, la demande protection dans le cadre d'un recours de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de de-

mander 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 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. Pour certains types de procédure accélérée, le droit au maintien prend fin dès la décision de rejet de l'OFPRA, le caractère suspensif du recours n'étant pas automatique mais devant être sollicité devant un juge.

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.



## Annexe 7 - France

### Demandes de protection internationale, 2020-2023

Source : ministère de l'Intérieur - Champ : France entière

	2020	2021	2022	2023 (provisoire)	évolution 2022-23
Premières demandes en GUDA	81 531	104 381	136 724	145 522	6,4%
<i>dont procédures normales ou accélérées au 31/12</i>	64 114	84 343	107 278	108 605	1,2%
<i>dont procédures Dublin au 31/12</i>	17 417	20 038	29 446	36 917	25,4%
Réexamens , Dublin après transfert, réouverture	11 733	16 987	19 049	21 910	15,0%
Total des demandes formulées en GUDA	93 264	121 368	155 773	167 432	7,5%
Demandes d'asile en rétention	729	1 000	662	798	20,5%
Réinstallations	1 094	1 649	1 697	3 191	88,0%
Réadmissions éteintes des années antérieures	20 410	11 379	10 424	16 184	55,3%
Total des demandes formulées HORS GUDA	22 233	14 028	12 783	20 173	57,8%
<b>TOTAL DES DEMANDES ENREGISTRÉES</b>	<b>115 497</b>	<b>135 396</b>	<b>168 556</b>	<b>187 605</b>	<b>11,3%</b>

## Annexe 8 - France

### Évolution de la demande de protection internationale à l'OPRA, 2003-2023

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TOTAL demandes de protection internationale	89 734	65 612	59 221	39 332	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	80 075	85 726	100 755	123 625	132 826	96 722	103 430	131 254	142 649
Dont 1 <sup>ères</sup> demandes d'asile hors mineurs acc. (OFPRA)	52 067	50 356	42 323	26 041	23 603	26 902	33 076	36 749	40 307	41 091	45 698	45 182	59 054	63 649	73 461	91 918	101 513	68 963	67 097	87 261	91 751
Dont demandes d'asile mineurs accompagnants (OFPRA)	7 554	7 998	7 153	4 479	5 583	8 341	5 568	11 143	11 683	14 001	14 536	13 859	15 133	14 436	19 428	21 888	21 841	18 551	22 159	27 830	32 305
Dont total réexamens asile (OFPRA)	2 225	7 061	9 484	8 584	6 133	7 195	8 883	4 688	5 190	6 213	5 790	5 498	5 607	7 325	7 383	9 106	8 904	8 764	13 808	16 090	18 453
Dont total demandes d'apatriodie (OFPRA)	147	197	261	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	298	266	503	465
Dont réouverture dossiers clos	n.a.	30	142	293	240	146	100	73	140												
Top 3 pays de 1 <sup>ère</sup> demande hors mineurs OFPRA	TR	TR	TR	TR	TR	LK	RU	XK	XK	BD	CD	CD	CD	SD	SD	AL	AF	AF	AF	AF	AF
	CD	CN	CD	HT	RS	TR	TR	LK	BD	CD	RU	XK	CN	SY	AF	AF	GN	GN	BD	BD	BD
	MR	CD	CN	CD	LK	RS	LK	AM	CD	AM	LK	AL	BD	XK	HT	HT	AL	GE	GN	TUR	TUR

## Annexe 9 - France

### Évolution des décisions de protection internationale, 2003-2023

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Décisions de protection (total) <sup>[1]</sup>	9901	11 292	13 770	7 354	8 781	11 441	10 373	10 340	10 702	9 976	11 371	14 512	19 450	26 428	31 734	33 216	36 139	20 914	54 384	56 276	60 895
Dont apatriodie	53	71	79	75	51	65	59	61	55	30	45	41	46	53	65	71	56	48	119	109	100
Dont réfugiés et PS	9 737	11 221	13 691	7 279	8 730	11 376	10 314	10 279	10 647	9 946	11 326	14 471	19 404	26 375	31 669	33 145	36 083	20 866	29 559	38 885	44 460
Dont asile territorial	111	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Taux d'accord <sup>[2]</sup> OFPRA	9,8%	9,3%	8,2%	7,8%	11,6%	16,2%	14,3%	13,5%	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,2%	26,6%	23,7%	23,9%	25,9%	29,2%	32,9%
Taux d'accord <sup>[3]</sup> global	14,8%	16,6%	26,9%	19,5%	29,7%	35,7%	29,2%	27,4%	25,3%	21,7%	24,4%	28,0%	31,5%	37,6%	35,5%	35,5%	38,6%	34,4%	39,1%	41,8%	44,5%

[1] Nombre de décisions rendues en première instance ou en appel. Inclut les décisions relatives à l'apatriodie, et les décisions de protection au titre de l'asile territorial jusqu'à 2003 : 286 en 2000, 181 en 2001, 89 en 2002 et 111 en 2003.

[2] Il s'agit ici du taux d'accord sur décisions, à distinguer du taux d'accord sur demandes qui ne peut être connu qu'une fois que l'ensemble des demandes d'une année ont fait l'objet d'une décision.

[3] Ibid. Par ailleurs, le taux d'accord global qui consiste à comparer le nombre total de décisions de protection sur le nombre de décisions OFPRA dans l'année constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique : il repose sur l'hypothèse, pour une même demande, d'une décision en première instance et en appel prises la même année. Les décisions au titre de l'asile territorial, supprimé en 2003, ne sont pas prises en compte dans ce taux global.

## Annexe 10 - France

### Demandes et décisions sur l'asile, 2023

Source : OFPRA, CNDA - Total décisions mineurs et majeurs

CONTINENT	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	OFPRA								
		Décisions OFPRA								
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures		
Afrique	33 635	15 043	12 134	2 909	30,2%	34 755	50 121	323		
Amériques	4 990	779	1 320	446	27,1%	5 656	7 815	60		
Asie	32 540	20 750	17 263	3 487	49,0%	21 556	42 547	241		
Europe	20 162	6 568	3 147	992	18,6%	28 774	35 991	649		
Autre										
Section apatrides	424	100	100	-	29,9%	235	337	2		
<b>TOTAL</b>	<b>91 751</b>	<b>44 560</b>	<b>33 697</b>	<b>10 863</b>	<b>32,9%</b>	<b>90 976</b>	<b>136 811</b>	<b>1 275</b>		

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							
		Accords (CR+PS))	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures	
<b>AFRIQUE</b>									
Afrique du Sud	28	15	10	5	37,5%	25	40	0	
Algérie	903	187	129	58	16,7%	931	1 118	15	
Angola	721	145	84	61	14,8%	832	977	1	
Bénin	256	31	27	4	12,4%	218	249	3	
Burkina Faso	241	90	70	20	30,3%	207	297	1	
Burundi	232	123	117	6	43,8%	262	385	2	
Cameroun	1 089	269	206	63	26,0%	766	1 035	9	
Cap-vert		0					0		
Centrafrique	506	690	658	32	77,7%	198	888	5	
Comores	752	257	210	47	15,9%	1 356	1 613	5	
Congo	1 197	167	126	41	13,3%	1 086	1 253	5	
Côte d'Ivoire	3 285	1 833	1 630	203	29,3%	4 418	6 251	67	
Djibouti	245	98	90	8	25,2%	291	389		

Statistiques comparées entre l'OFPRA et le CNDA pour les décisions de protection en appel au 31 décembre 2023										
	Total décisions CNDA 2023	CNDA				GLOBAL			Evolution du taux global d'accord 2022-2023	
		Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA			
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées	Taux global 2023
	28 478	6 581	4 166	2 415	23,1%	7 813	21 624	43,1%	22 856	45,6% +12,4pts
	2 648	389	183	206	14,7%	530	1 168	14,9%	1 309	33,6% +19,9 pts
	16 549	4 250	3 239	1 011	25,7%	4 934	25 000	58,8%	25 684	60,4% +2,54pts
	13 741	2 122	1 678	444	15,4%	3 058	8 690	24,1%	9 626	26,7% + 13,5 pts
	4 939	263	195	67	0,0%	0	263	0,0%	0	0,0% -
	-				-		100	31,7%	100	29,7% + 7,1 pt
	66 358	13 606	9 462	4 144	20,5%	16335	58 166	39,1%	60 895	44,5% +6,8 pts
* Les données du rapport d'activité CNDA portent sur des décisions et non des personnes, contrairement à celles de l'OFPRA (incluant des chiffres CNDA) qui sont reportées ici										
	Total décisions CNDA 2023	Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA			
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées	
	6	0	0	0	0,0%		15	37,5%	15	
	372	60	48	12	16,1%	83	247	22,1%	270	
	548	78	40	38	14,2%	105	223	22,8%	250	
	182	42	24	18	23,1%	47	73	29,3%	78	
	263	113	45	68	43,0%	131	203	68,4%	221	
	234	24	15	9	10,3%	28	147	38,2%	151	
	1 019	265	202	63	26,0%	305	534	51,6%	574	
	2	0	0	0	0,0%		0	20,0%	0	
	213	88	30	58	41,3%	103	778	87,6%	793	
	896	29	24	5	3,2%	46	286	17,7%	303	
	900	99	55	44	11,0%	122	266	21,2%	289	
	3 359	902	698	204	26,9%	1 087	2 735	43,8%	2 920	
	189	81	72	9	42,9%	95	179	46,0%	193	
Page 169 sur 200										

PAYS	Demandes déposées à l'OPFRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OPFRA							
		Accords (CR+PS))	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures	
<b>AFRIQUE</b>									
Égypte	622	68	65	3	8,0%	778	846	5	
Érythrée	809	1 088	1 087	1	74,9%	364	1 452	9	
Éthiopie	516	286	272	14	39,2%	444	730	3	
Gabon	160	51	28	23	25,4%	150	201	2	
Gambie	101	54	48	6	27,1%	145	199		
Ghana	45	5	3	2	5,6%	84	89	1	
Guinée-Conakry	4 286	1 936	1 813	123	32,0%	4 122	6 058	33	
Guinée équatoriale	16	2	2		33,3%	4	6		
Guinée-Bissau	80	14	14		12,1%	102	116	2	
Kenya	72	16	14	2	17,0%	78	94	0	
Libéria	51	8	8		13,3%	52	60	0	
Libye	147	124	17	107	44,1%	157	281	1	
Madagascar	177	58	29	29	11,8%	435	493	7	
Mali	892	640	592	48	42,3%	874	1 514	5	
Maroc	1 066	333	308	25	94,9%	18	351	4	
Maurice	42	18	8	10	1,4%	1 260	1 278	1	
Mauritanie	883	336	322	14	83,0%	69	405	4	
Niger	172	33	13	20	1,2%	2 828	2 861	2	
Nigéria	1 411	302	257	45	9,6%	2 828	3 130	5	
Ouganda	44	12	9	3	23,1%	40	52	19	
RD Congo	5 277	2 375	1 861	514	28,5%	5 964	8 339		
Rwanda	231	232	224	8	42,8%	310	542	8	
Sahara occ.	323	28	28		9,5%	268	296	4	
Sénégal	851	253	241	12	21,8%	906	1 159	1	
Sierra Leone	351	64	57	7	18,3%	286	350	3	
Somalie	1 347	1149	421	728	55,9%	906	2 055	4	
Soudan	2 668	1 162	611	551	80,2%	286	1 448	17	
Soudan du Sud	184	131	121	10	79,4%	34	165		
Tanzanie	26	5	5		17,2%	24	29		
Tchad	730	179	158	21	16,9%	881	1 060	11	
Togo	190	33	32	1	16,3%	170	203	1	
Tunisie	388	44	30	14	10,4%	378	422	3	
Zimbabwe	6	7	7		50,0%	7	14		
Autres Afrique	16	11	7	4	37,9%	18	29		
<b>Total Afrique</b>	<b>33 635</b>	<b>14 962</b>	<b>12 069</b>	<b>2 893</b>	<b>29,4%</b>	<b>35 860</b>	<b>50 822</b>	<b>268</b>	

	Total décisions CNDA 2023	Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA		
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées
	585	156	145	11	26,7%	185	224	26,5%	253
	332	115	103	12	34,6%	142	1 203	82,9%	1 230
	387	144	82	62	37,2%	162	430	58,9%	448
	140	17	10	7	12,1%	19	68	33,8%	70
	144	12	7	5	8,3%	13	66	33,2%	67
	81	9	4	5	11,1%	12	14	15,7%	17
	2 841	650	541	109	22,9%	783	2 586	42,7%	2 719
	5	2	0	2	40,0%	7	4	66,7%	9
	65	7	2	5	10,8%	11	21	18,1%	25
	39	13	12	1	33,3%	14	29	30,9%	30
	65	7	5	2	10,8%	9	15	25,0%	17
	132	29	10	19	22,0%	43	153	54,4%	167
	346	4	3	1	1,2%	4	62	12,6%	62
	916	185	102	83	20,2%	229	825	54,5%	869
	244	34	24	10	13,9%	47	367	104,6%	380
	4	0	0	0	0,0%		18	1,4%	18
	1 133	176	152	24	15,5%	210	512	126,4%	546
	69	22	10	12	31,9%	21	55	1,9%	54
	2 834	508	432	76	17,9%	576	810	25,9%	878
	35	8	0	8	22,9%	8	20	38,5%	20
	3 765	718	389	329	19,1%	940	3 093	37,1%	3 315
	240	64	58	6	26,7%	78	296	54,6%	310
	126	4	2	2	3,2%	4	32	10,8%	32
	754	154	117	37	20,4%	185	407	35,1%	438
	306	79	64	15	25,8%	87	143	40,9%	151
	2 334	901	233	668	38,6%	1 009	2 050	99,8%	2 158
	951	538	232	306	56,6%	567	1 700	117,4%	1 729
	16	7	2	5	43,8%	7	138	83,6%	138
	16	3	2	1	18,8%	4	8	27,6%	9
	1 054	175	135	40	16,6%	212	354	33,4%	391
	134	30	24	6	22,4%	31	63	31,0%	64
	195	26	10	16	13,3%	38	70	16,6%	82
	7	3	1	2	42,9%	3	10	71,4%	10
	0	0	0	0	0,0%	1	11	37,9%	12
	28 478	6 581	4 166	2 415	23,1%	7 813	21 543	42,4%	22 775

PAYS	Demandes déposées à l'OPFRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OPFRA							
		Accords (CR+PS))	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures	
AMÉRIQUES									
Argentine	16	0			n.a.		0		
Bolivie	9	0			n.a.		0		
Brésil	189	15	12	3	0	278	293		
Chili	22	0			n.a.		0		
Colombie	1 115	252	102	150	0	1 333	1 585	30	
Cuba	235	98	93	5	0	239	337	1	
Dominicaine (Rép.)	287	48	16	32	0	337	385	2	
Dominique	11	0			n.a.		0		
Équateur	22	0			n.a.		0		
États-Unis	12	0			n.a.		0		
Guatémala		0			n.a.		0		
Guyana		0			n.a.		0		
Haïti	1 938	1 282	284	998	0	2 254	3 536	12	
Honduras	13	0			n.a.		0		
Jamaïque	12	0			n.a.		0		
Mexique	16	0			n.a.		0		
Nicaragua	18	20	20		0	25	45		
Paraguay		0			0	340	340		
Pérou	295	67	20	47	1		67		
Sainte-Lucie	54	0			n.a.		0		
Salvador	32	12	7	5	0	33	45	1	
Suriname		0			n.a.		0		
Venezuela	647	280	207	73	0	574	854	4	
Autres Amériques	47	25	18	7	0	243	268	10	
Total Amériques	4 990	2 099	779	1 320	0	5 656	7 755	60	

	Total décisions CNDA 2023	Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA		
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées
	7	0	0	0	0		1	0	0
	6	0	0	0	0		1	n.a.	0
	109	15	7	8	0	25	30	0	40
	5	0	0	0	0		0	n.a.	0
	770	101	25	76	0	153	353	0	405
	151	22	20	2	0	28	120	0	126
	117	2	1	1	0	3	50	0	51
	2	0	0	0	0		0	0	0
	8	2	0	2	0		0	n.a.	0
	11	0	0	0	0		0	0	0
	6	4	0	4	1		4	n.a.	0
	5	0	0	0	0		0	0	0
	740	56	23	33	0	66	1 338	0	1 348
	7	1	0	1	0		1	n.a.	0
	3	2	2	0	1		2	0	0
	11	1	0	1	0		1	n.a.	0
	33	12	11	1	0	15	32	1	35
	3	1	0	1	0		1	1	0
	182	20	4	16	0	33	87	1	100
	7	1	0	1	0		1	n.a.	0
	20	5	1	4	0	5	17	0	17
	10	1	0	1	0		1	0	0
	435	143	89	54	0	186	423	0	466
						16	25	0	41
	2 648	389	183	206	0	530	2 488	0	2 629

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							
		Accords (CR+PS))	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures	
<b>ASIE</b>									
Afghanistan	13 923	10 102	8 557	1 545	63,3%	5 853	15 955	102	
Arabie saoudite		0			n.a.		0		
Bangladesh	8 119	630	451	179	6,7%	8 724	9 354	8	
Bhoutan		0			n.a.		0		
Birmanie	38	21	21		40,4%	31	52	2	
Cambodge	94	12	12		100,0%		12		
Chine	1 093	917	916	1	93,0%	69	986	1	
Îles Salomon		0			n.a.		0		
Inde	426	23	20	3	27,1%	62	85	4	
Indonésie		0			n.a.		0		
Irak	238	91	58	33	100,0%		91		
Iran	486	303	298	5	40,8%	439	742	1	
Japon		0			n.a.		0		
Jordanie	16	7	6	1	100,0%		7		
Kazakhstan	75	11	9	2	100,0%		11		
Kirghizstan	18	4	2	2	100,0%		4		
Koweït	17	12	10	2	100,0%		12		
Laos		0			n.a.		0		
Liban	105	39	27	12	100,0%		39		
Malaisie		0			n.a.		0		
Mongolie	202	14	11	3	9,7%	131	145	3	
Népal		0			n.a.		0		
Ouzbékistan	24	18	10	8	100,0%		18		
Pakistan	1 823	190	141	49	58,8%	133	323	7	
Palestine (autorité)	146	85	82	3	81,7%	19	104	1	
Philippines	11	0			n.a.		0		
Sri Lanka	2 742	290	243	47	70,9%	119	409		
Syrie	2 532	2 012	1 347	665	99,3%	14	2 026		
Tadjikistan	15	3	3		100,0%		3		
Thaïlande		0			n.a.		0		
Vietnam		0			n.a.		0		
Yémen	108	102	33	69	86,4%	16	118		
Autres Asie	74	31	20	11	27,2%	83	114	6	
<b>Total Asie</b>	<b>32 325</b>	<b>14 917</b>	<b>12 277</b>	<b>2 640</b>	<b>48,7%</b>	<b>15 693</b>	<b>30 610</b>	<b>135</b>	

	Total décisions CNDA 2023	Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA			
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées	
5 496	2 230	1 600	630	40,6%	2 314	12 332	77,3%	12416		
5	1	0	1	20,0%		1	0,0%	0		
6 168	690	533	157	11,2%	731	1 320	14,1%	1361		
2	1	0	1	50,0%		1	33,3%	0		
19	7	7	0	36,8%	7	28	53,8%	28		
37	4	4	0	10,8%	4	16	133,3%	16		
37	7	7	0	18,9%	10	924	93,7%	927		
	0	0	0	n.a		0		0		
167	7	6	1	4,2%	9	30	35,3%	32		
2	1	0	1	50,0%		1	0,0%	0		
205	77	43	34	37,6%	104	168	184,6%	195		
172	102	93	9	59,3%	122	405	54,6%	425		
1	0	0	0	0,0%		0	0,0%	0		
7	0	0	0	0,0%		7	100,0%	7		
84	13	9	4	15,5%	19	24	218,2%	30		
11	4	4	0	36,4%	8	8	200,0%	12		
19	9	9	0	47,4%	19	21	175,0%	31		
6	1	1	0	16,7%		1	25,0%	0		
106	18	13	5	17,0%	26	57	146,2%	65		
1	0	0	0	0,0%		0	0,0%	0		
49	3	1	2	6,1%	5	17	11,7%	19		
114	21	6	15	18,4%	21	21	n.a.	21		
8	2	2	0	25,0%	2	20	111,1%	20		
1 397	120	98	22	8,6%	140	310	96,0%	330		
65	30	15	15	46,2%	37	229	220,2%	122		
1	0	0	0	0,0%		0	37,5%	0		
1 504	345	304	41	22,9%	378	635	155,3%	668		
740	510	454	56	68,9%	897	2 522	124,5%	2909		
30	12	11	1	40,0%	28	15	500,0%	31		
6	2	2	0	33,3%		2	0,0%	0		
20	5	4	1	25,0%		5	n.a.	0		
65	28	13	15	43,1%	40	130	110,2%	142		
5				0,0%	13	31	27,2%	44		
	16 549	4 250	3 239	1 011	25,7%	4 934	19 167	62,6%	19 851	

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							
		Accords (CR+PS))	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures	
<b>EUROPE</b>									
<b>Albanie</b>	2 517	240	56	184	7,6%	2 934	3 174	62	
<b>Arménie</b>	2 248	82	33	49	4,8%	1 629	1 711	16	
<b>Azerbaïdjan</b>	512	75	66	9	17,0%	365	440	7	
<b>Biélorussie</b>	161	62	60	2	39,7%	94	156	3	
<b>Bosnie Herzégovine</b>	114	9	4	5	7,2%	116	125	11	
<b>Géorgie</b>	5 738	357	159	198	6,0%	5 586	5 943	85	
<b>Kosovo</b>	867	77	32	45	8,7%	807	884	12	
<b>Macédoine du Nord</b>	207	7	5	2	4,2%	160	167	33	
<b>Moldavie</b>	280	4	1	3	1,7%	232	236	3	
<b>Monténégro</b>	25				n.a.				
<b>Russie</b>	2 613	636	623	13	26,8%	1 740	2 376	37	
<b>Serbie</b>	429	18	9	9	5,3%	324	342	24	
<b>Turquie</b>	8 457	1 580	1 503	77	16,0%	8 273	9 853	51	
<b>Ukraine</b>	3 065	1 441	50	1 391	83,8%	279	1 720	97	
<b>Autres Europe</b>	54	3	1	2	5,4%	53	56	4	
<b>Europe</b>	<b>27 287</b>	<b>4 591</b>	<b>2 602</b>	<b>1 989</b>	<b>16,9%</b>	<b>22 592</b>	<b>27 183</b>	<b>445</b>	

	Total décisions CNDA 2023	Décisions de protection en appel				Nombre de personnes protégées (incluant mineurs acc.)*	Total accord OFPRA + CNDA		
		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel		Total	Taux global d'accord**	Personnes protégées
2 306	132	29	103	5,7%	216	372	11,7%	456	
1 526	71	33	38	4,7%	113	153	8,9%	195	
318	52	45	7	16,4%	75	127	28,9%	150	
69	22	19	3	31,9%	29	84	53,8%	91	
79	7	3	4	8,9%	16	16	12,8%	25	
4 270	118	53	65	2,8%	195	475	8,0%	552	
694	65	26	39	9,4%	106	142	16,1%	183	
117	3	0	3	2,6%	3	10	6,0%	10	
102	2	0	2	2,0%	7	6	2,5%	11	
16	1	0	1	6,3%		1	n.a.	0	
1 055	304	253	51	28,8%	491	940	39,6%	1 127	
225	12	10	2	5,3%	12	30	8,8%	30	
7 558	1 417	1 345	72	18,7%	1 528	2 997	30,4%	3 108	
311	177	46	131	56,9%	261	1 618	94,1%	1 702	
					6	3	5,4%	9	
<b>13741</b>	<b>2 122</b>	<b>1 678</b>	<b>444</b>	<b>15,4%</b>	<b>3 058</b>	<b>3 621</b>	<b>17,7%</b>	<b>7 649</b>	

## Annexe 11 - France

### Évolution de la demande de protection par pays d'origine, 2005-2023

Source : OFPRA - Premières demandes de protection hors mineurs accompagnants

CONTINENT	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022-2023
Afrique	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	30 541	26 122	28 041	33 635	19,9%
Europe	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	12 412	15 584	23 313	20 162	-13,5%
Asie	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	21 905	21 690	29 852	32 540	9,0%
Amériques	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	5 927	3 617	6 355	3 839	3 445	4 600	4 990	8,5%
Apatrides et non spécifiés	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	298	256	475	424	-10,7%
TOTAL	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	68 995	67 097	86 281	91 751	6,3%

PAYS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022-2023
Afrique du Sud	-	-	5	7	-	7	5	-	10	8	8	-	8	26	32	25	2	18	51	183,3%
Algérie	1 777	998	865	874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	2 459	2 488	2 196	1 420	1 186	1 034	1 100	6,4%
Angola	599	480	376	357	355	505	481	563	420	415	320	446	574	697	864	985	461	387	1 110	186,8%
Bénin	-	-	7	12	14	9	15	12	24	31	30	28	66	118	186	129	76	197	335	70,1%
Burkina Faso	-	-	14	19	29	25	29	39	49	60	96	97	130	179	243	147	141	241	339	40,7%
Burundi	42	24	26	32	36	27	28	19	18	13	63	162	198	315	640	216	265	186	386	107,5%
Cameroun	367	193	180	162	167	170	183	212	221	268	367	390	536	918	968	817	639	857	1 365	59,3%
Cap Vert	9	-	-	-	-	-	9	8	7	7	-	8	-	7	9	-	-	-	-	-
Centrafrique	139	188	177	102	114	85	43	67	296	658	780	1 013	362	508	465	257	238	293	881	200,7%
Comores	-	-	55	881	267	604	1 064	526	420	506	267	206	272	296	968	1 217	1 815	1 304	1 069	-18,0%
Congo	1 095	769	827	714	648	626	640	639	585	482	567	695	926	905	820	535	397	861	1 459	69,5%
Côte d'Ivoire	1 086	835	560	503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	3 246	4 701	4 689	3 251	2 881	2 868	6 323	120,5%
Djibouti	-	-	7	7	10	12	15	21	19	39	72	48	70	53	67	67	60	265	384	44,9%
Égypte	28	19	32	35	60	77	249	379	333	333	243	278	343	420	311	238	237	500	744	48,8%
Érythrée	-	-	77	110	369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	956	1 719	1 647	846	1 051	704	1 332	89,2%
Éthiopie	55	62	44	39	79	68	67	94	83	174	417	386	633	638	511	316	539	501	625	24,8%
Gabon	-	-	10	15	21	13	17	13	15	29	72	148	292	266	322	202	62	117	259	121,4%
Gambie	-	-	37	45	52	53	42	67	78	78	134	174	148	187	282	357	213	127	151	18,9%
Ghana	109	40	17	16	23	13	16	24	19	31	24	35	35	58	110	90	78	58	58	0,0%

PAYS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022 2023
Guinée Bissau	120	82	74	53	144	171	144	107	141	95	93	80	89	106	125	63	39	73	6 987	9471,2%
Guinée Conakry	1 067	806	787	1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	3 781	6 188	6 029	4 078	2 705	2 849	28	-99,0%
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	9	7	5	12	13	21	12	6	-	7	110	1471,4%
Kenya	-	-	7	19	14	22	24	25	20	28	51	26	28	43	29	25	19	45	82	82,2%
Libéria	84	26	17	22	34	28	15	11	9	11	18	22	42	33	65	39	31	45	67	48,9%
Libye	9	10	-	7	5	8	98	46	68	206	495	277	273	472	275	222	150	142	212	49,3%
Madagascar	210	85	32	15	120	229	106	115	91	79	75	66	104	104	107	123	276	715	217	-69,7%
Mali	530	117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	1 614	2 869	3 426	1 762	1 428	1 130	1 584	40,2%
Maroc	50	35	46	47	62	97	111	125	196	179	339	417	408	591	704	407	331	396	1 187	199,7%
Maurice	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	16	14	12	18	13	11	17	24	58	141,7%
Mauritanie	1 045	521	320	548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	682	1 051	1 371	1 030	801	1 160	1 184	2,1%
Niger	-	-	12	19	14	13	12	14	21	21	41	55	46	75	105	63	47	73	219	200,0%
Nigéria	901	397	404	412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	1 724	2 509	3 839	2 876	1 819	1 460	2 268	55,3%
Ouganda	-	-	9	8	8	17	13	19	22	29	15	17	19	31	40	17	11	37	58	56,8%
RDC	2 563	1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	2 942	3 062	3 392	2 587	1 870	3 858	7 980	106,8%
Rwanda	298	227	293	234	205	224	176	135	99	149	135	139	169	207	275	140	169	234	379	62,0%
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	35	113	186	507	658	948	770	510	287	318	205	223	334	49,8%
Sénégal	94	51	38	166	120	119	116	154	224	265	381	759	989	1 608	2 165	1 277	872	870	1 223	40,6%
Sierra Léone	158	84	70	129	117	89	109	101	85	60	64	99	118	194	244	191	159	254	497	95,7%
Somalie	62	46	37	77	247	360	614	445	427	661	1 208	786	799	2 158	2 597	2 160	2 189	1 107	1 925	73,9%
Soudan	367	418	374	382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	4 488	4 151	2 778	1 031	1 460	1 451	3 094	113,2%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	22	31	40	49	-	42	66	249	277,3%
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	10	5	5	8	21	-	11	16	27	68,8%
Tchad	142	136	131	180	152	169	116	191	301	298	319	331	466	718	808	619	807	762	1 078	41,5%
Togo	325	171	121	139	101	142	88	121	138	135	125	103	161	200	148	117	80	161	217	34,8%
Tunisie	37	33	27	44	43	55	180	186	243	216	203	259	237	401	418	228	233	348	470	35,1%
Zimbabwe	-	-	8	13	17	8	-	-	-	6	11	5	12	12	8	-	3	7	6	-14,3%
Autres Afrique	351	209	16	9	20	27	9	9	6	10	8	7	11	3	8	36	7	10	26	160,0%
AFRIQUE	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	15 395	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	30 541	26 122	28 041	49 737	77,4%

PAYS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022 2023	
Argentine	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6		5	8	8	21	2	
Bolivie	-	-	18	16	11	9	8	9	-	-	-	-	-		20		6	7	12	1	
Brésil	-	-	14	15	13	16	13	13	17	13	9	8	17	63	57	46	56	171	275	1	
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	16	8	15	29	1	
Colombie	79	191	65	96	111	107	93	62	67	60	58	80	142	217	400	380	478	1 299	1 478	0	
Cuba	37	48	21	18	11	5	10	18	23	33	33	71	57	86	105	271	126	245	292	0	
Dominicaine (Rép.)	-	-	11	35	143	161	128	99	167	255	345	370	355	371	0	109	91	296	339	0	
Dominique	-	-	-	-	-	-	5	5	15	8	6	10	14	6		3	-	21			
Équateur	10	-	-	6	-	5	-	-	-	-	-	-	-	10		4	6	10	31	2	
Guyana	-	-	-	-	12	13	107	49	31	36	35	16	5	9	17		8	-			
Haïti	4 953	1 808	588	830	1 234	1 500	1 831	1 464	1 375	1 730	3 049	4 927	4 939	2 103	4 420	2 491	2 163	1 448	2 667	1	
Honduras														11	32	23	11	18	9	21	1
Jamaïque	-	-	-	8	9	-	-	-	8	11	10	7	5	5	13		16	-	13		
Mexique	-	-	-	-	-	-	-	13	5	-	9	5	7	9	7	9	5	20	18	0	
Nicaragua																	11	46	25	0	
Paraguay																	5	-			
Pérou	27	56	63	101	120	118	93	76	48	47	65	34	54	83	94	67	90	227	398	1	
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	5	-	-	7			8	18	74	3	
Salvador	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	10	-	16	41	20	16	25	31	44	0	
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	6	6	9	18	7	-			
USA	-	-	9	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	493	9	6	6	-	17		
Venezuela	-	-	7	-	-	5	12	9	11	28	34	235	283	41	710	330	296	672	870	0	
Autres Amériques	163	114	20	14	33	24	17	22	21	35	27	23	20	13	24	51	5	66	62	0	
AMÉRIQUES	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	1 838	1 784	2 274	3 697	5 782	5 927	3 617	6 355	3 839	3 445	4 600	6 707	0	

PAYS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022- 2023
Afghanistan	118	70	161	228	619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	5 989	9 455	9 173	9 327	10 406	13 667	17 550	0
Arabie Saoudite											6	5	17	8	9	8	-	-		
Bangladesh	824	581	923	1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	2 411	3 654	5 457	4 801	4 927	8 316	8 568	0
Bhoutan	-	-	15	49	23	39	50	51	47	22	6	7	6	5	-	-	4	-		
Birmanie	10	27	-	-	30	84	89	589	268	21	14	16	16	15	17	13	19	39	49	0
Cambodge	-	-	30	19	22	20	33	17	32	41	32	29	26	49	51	32	8	37	114	2
Chine	2 579	1 200	1 262	804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	1 892	2 634	3 216	933	535	873	1 316	1
Inde	529	102	55	61	63	44	38	33	29	51	89	146	132	226	416	215	110	296	496	1
Irak	104	99	125	481	449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	1 594	1 545	1 032	360	257	219	352	1
Iran	96	109	132	117	168	319	157	197	137	132	226	329	334	510	443	237	187	291	612	1
Israël											9	-					-	-	-	
Japon											5	-					-	-	-	
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	7	8	8	9	7	11	8		7	16	23	0
Kazakhstan	-	-	32	72	95	126	85	127	104	82	99	60	126	180	268	132	32	107	19	-1
Kirghizistan	-	-	26	18	19	58	81	52	39	41	31	21	19	25	33	32	3	23	118	4
Koweït	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	42	42	145	135	63	81	47	28	0
Laos	-	-	-	-	16	9	20	10	8	5	-	-	-	18	-	-	-	26		
Liban	20	33	39	27	28	22	9	20	32	40	42	55	44	73	76	118	148	147	146	0
Malaisie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	7	5	-	2	-		
Mongolie	365	47	85	48	186	117	154	125	-	89	144	107	135	198	160	128	50	56	342	5
Népal	43	20	22	38	34	69	69	90	60	59	62	81	62	99	107	74	111	137	199	0
Ouzbékistan	-	-	17	15	23	16	19	34	9	6	26	16	15	14	8	20	12	27	29	0
Pakistan	541	375	324	309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	1 406	1 941	2 822	2 784	2 502	1 934	2 004	0
Palestine (autor.)	58	49	49	53	99	91	51	61	90	148	235	170	182	206	222	106	90	143	204	0
Philippines	-	-	-	-	-	-	5	5	9	-	-	-	-			7	6	-	15	
Sri Lanka	1 894	1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	1 106	1 266	1 527	1 065	750	1 443	3 047	1
Syrie	29	21	30	24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	3 319	2 745	2 270	1 182	1 256	1 812	4 318	1
Tadjikistan	-	-	5	-	14	11	-	-	8	8	11	11	6	51	33	41	5	21	26	0
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	91	25	15	10	11	6	-		14	8	-	-		
Turkménistan	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	8		0	6	-		
Vietnam	-	-	23	13	26	26	27	19	32	29	38	32	48	50	57	18	27	23	-1	
Yémen	-	-	-	-	-	-	9	6	15	20	63	64	115	171	154	168	129	122	157	0
Autres Asie	56	33	105	107	68	107	55	41	55	52	48	24	26	26	18	32	12	50	92	1
ASIE	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	21 905	21 690	28 852	39 850	0

PAYS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022 2023
Albanie	366	265	166	280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	7 633	5 793	5 598	1 450	2 870	3 375	2 517	0
Arménie	1 223	1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	1 553	1 680	1 202	669	664	1 482	2 248	1
ARYM	-	-	80	67	45	362	462	512	200	161	212	238	595	940	313	113	177	250		-1
Azerbaïdjan	757	576	388	431	519	533	524	570	588	535	385	153	237	270	74	202	114	341	512	1
Biélorussie	154	124	87	64	64	48	71	90	61	43	49	25	43	48	74	58	116	140	161	0
Bosnie-Herzégovine	1 658	191	112	138	258	303	97	422	535	501	283	241	381	452	434	321	247	185	114	0
Bulgarie	82	46	15	-	5	8	7	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-		
Croatie	28	9	7	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	7	-	2	-		
Ex-URSS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Ex-Yougoslavie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
FYROM (Ex-Macédoine)	138	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	207	
Géorgie	654	227	153	320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	1 329	4 806	5 780	1 454	2 904	5 884	5 738	0
Kosovo**	-	-	-	1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	1 684	1 427	1 073	708	541	717	867	0
Moldavie	1 964	482	269	159	252	164	222	100	35	20	30	26	16	232	901	1 311	787	441	280	0
Monténégro	-	-	41	65	42	46	99	174	130	139	105	52	73	90	31	30	45	11	25	1
Pologne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-		
Roumanie	203	175	41	31	18	25	-	12	-	-	-	-	5	7	8	-	-	-		
Russie	1 980	1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	1 274	1 599	1 695	1 087	524	1 276	2 613	1
Serbie	-	-	2 250	486**	406	344	280	365	341	287	306	329	890	1 424	1 057	354	381	274	429	1
Slovaquie	8	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Turquie	3 612	2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	1 066	1 779	3 317	2 816	4 303	7 868	8 457	0
Ukraine	395	93	65	54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	383	530	739	1 812	1 882	1 036	3 065	2
Yougoslavie	2 569	2 196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Autres Europe	18	14	12	12	27	13	9	12	10	12	19	23	16	16	24	27	17	33	54	1
EUROPE	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	14 412	15 584	23 313	27 287	0
Apatrides et non spécifiés	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	564	256	475	465	0

## Annexe 12 - France

### Évolution du traitement de la protection internationale, 2011-2023

Sources : OFPRA, CNDA

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Premières demandes (hors mineurs accompagnants)	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	68 963	67 097	86 281	91 751
Total décisions OFPRA	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319	88 050	92 504	95 400	87 861	138 768	101 016	136 811
Nombre d'accords OFPRA	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982	23 958	24 613	22 295	20 866	35 919	23 609	44 560
Taux d'accord OFPRA	11,0%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,2%	26,6%	23,7%	23,7%	25,9%	23,6%	32,9%
Nombre de rejets OFPRA	37 619	41 672	40 706	43 290	47 597	49 447	64 092	67 891	71 738	66 995	102 849	76 294	90 976
Accords suite annulation CNDA	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517	8 006	8 717	13 980	10 254	15 112	12 706	16 335
<b>Total Accord</b>	<b>10 702</b>	<b>9 976</b>	<b>11 428</b>	<b>14 589</b>	<b>19 506</b>	<b>26 499</b>	<b>31 964</b>	<b>33 330</b>	<b>36 275</b>	<b>33 204</b>	<b>54 384</b>	<b>36 315</b>	<b>60 895</b>
Taux global d'accord	25,3%	21,6%	24,5%	28,0%	31,6%	38,1%	36,3%	36,0%	38,6%	37,7%	39,1%	41,8%	44,5%

## Annexe 13 - France

### Évolution du taux global d'accord par pays, 2006-2023

Sources : OFPRA, CNDA

Méthode de calcul : (Nombre statut OFPRA + nombre statut CNDA) / Nombre total de décisions OFPRA.

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.

PAYS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	0,0%	-	71,4%	25,0%	76,9%	-	0,5%	57,9%	35,0%	50,0%	62,5%	50,0%	37,5%
Algérie	13,0%	18,0%	17,0%	7,0%	6,0%	9,0%	5,0%	9,5%	8,1%	8,1%	9,8%	10,8%	9,8%	12,8%	8,4%	9,4%	11,4%	23,8%
Angola	18,0%	32,0%	41,0%	27,0%	24,0%	19,0%	13,0%	20,8%	20,1%	21,5%	31,8%	18,0%	21,1%	32,0%	12,1%	21,4%	15,1%	25,6%
Bénin	-	-	-	-	-	-	-	-	6,5%	20,0%	7,1%	13,6%	21,2%	32,6%	30,4%	28,2%	17,4%	31,0%
Burkina Faso	-	36,0%	41,0%	32,0%	-	33,0%	25,0%	46,4%	18,2%	36,1%	26,5%	29,4%	30,7%	44,9%	28,8%	30,3%	28,1%	74,2%
Burundi	74,0%	92,0%	58,0%	30,0%	57,0%	82,0%	51,0%	51,6%	112,5%	66,7%	95,3%	92,1%	81,0%	74,9%	43,6%	31,4%	47,1%	49,6%
Cameroun	22,0%	37,0%	32,0%	18,0%	28,0%	24,0%	19,0%	32,9%	23,7%	33,0%	23,6%	42,0%	29,5%	59,6%	32,7%	44,0%	21,0%	55,0%
Cap Vert														0,0%		-		
Centrafrique	24,0%	22,0%	40,0%	19,0%	21,0%	34,0%	26,0%	47,0%	64,2%	89,2%	61,2%	53,2%	72,8%	98,5%	52,4%	58,5%	71,7%	88,8%
Comores	11,0%	28,0%	14,0%	16,0%	18,0%	6,0%	6,0%	16,3%	6,9%	12,2%	19,3%	18,0%	10,2%	10,3%	8,0%	4,6%	8,5%	18,7%
Congo	18,0%	21,0%	26,0%	18,0%	22,0%	21,0%	12,0%	17,1%	73,7%	11,4%	28,7%	18,5%	25,2%	38,0%	22,9%	21,8%	12,6%	23,0%
Côte d'Ivoire	21,0%	30,0%	30,0%	27,0%	37,0%	20,0%	8,0%	24,3%	32,1%	26,6%	26,7%	23,4%	23,2%	41,4%	21,3%	26,8%	27,3%	46,2%
Djibouti	63,0%	-	167,0%	-	69,0%	56,0%	13,0%	61,1%	34,9%	71,9%	67,8%	53,8%	67,4%	151,7%	42,9%	40,4%	26,4%	49,6%
Égypte	56,0%	30,0%	29,0%	25,0%	27,0%	53,0%	15,0%	50,0%	65,6%	48,5%	32,1%	23,2%	33,2%	49,6%	34,2%	30,0%	9,3%	29,7%
Érythrée	93,0%	87,0%	77,0%	75,0%	58,0%	48,0%	35,0%	55,6%	31,0%	57,3%	53,2%	82,9%	88,3%	98,1%	85,1%	75,9%	72,7%	84,2%
Éthiopie	51,0%	101,9%	59,0%	64,0%	47,0%	55,0%	26,0%	53,2%	14,6%	28,1%	52,2%	55,0%	44,1%	63,4%	68,7%	47,4%	49,6%	61,1%
Gabon	-	50,0%	-	-	-	45,0%	-	50,0%	6,9%	15,4%	26,9%	16,7%	29,1%	53,6%	34,0%	20,3%	18,0%	34,5%
Gambie	-	-	27,0%	31,0%	15,0%	35,0%	-	29,3%	32,1%	20,2%	15,6%	24,3%	21,1%	32,2%	13,1%	11,2%	13,8%	33,7%
Ghana	-	-	23,0%	-	-	-	-	0,00%	9,4%	4,3%	11,4%	15,6%	6,0%	10,3%	12,5%	14,4%	7,9%	18,9%
Guinée Bissau	22,0%	14,0%	13,0%	16,0%	19,0%	10,0%	12,0%	13,6%	13,5%	10,9%	7,0%	11,7%	18,8%	31,8%	4,5%	10,0%	33,4%	21,2%
Guinée Conakry	25,0%	46,0%	43,0%	30,0%	32,0%	37,0%	14,0%	33,6%	42,7%	36,9%	51,4%	31,2%	33,9%	30,7%	33,3%	32,2%	15,8%	44,6%
Guinée équatoriale												41,7%	4,5%	100,0%	41,7%	-	17,8%	150,0%
Kenya	-	-	-	-	47,0%	26,0%	29,0%	45,5%	51,7%	26,7%	32,8%	35,0%	40,8%	57,7%	36,4%	46,7%	21,6%	30,9%
Libéria	30,0%	47,0%	42,0%	14,0%	-	-	-	-	9,1%	33,3%	59,3%	14,9%	22,7%	42,3%	25,0%	19,2%	18,1%	28,3%
Libye	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7%	53,6%	70,4%	45,0%	50,0%	80,7%	101,9%	95,5%	41,2%	59,0%
Madagascar	28,0%	73,0%	57,0%	-	7,0%	14,0%	17,0%	-	8,6%	12,3%	13,5%	16,5%	8,2%	24,4%	11,5%	14,8%	7,8%	12,6%
Malawi																-		
Mali	16,0%	82,0%	47,0%	77,0%	107,0%	90,0%	4,0%	26,7%	30,5%	20,6%	17,4%	22,6%	22,3%	15,0%	13,9%	14,0%	27,3%	49,1%
Maroc	20,0%	20,0%	22,0%	-	9,0%	18,0%	20,0%	32,4%	17,0%	16,9%	29,4%	22,5%	30,7%	32,2%	26,8%	30,6%	24,0%	31,2%
Maurice												45,0%	71,4%	100,0%	50,0%	23,5%	50,0%	47,4%
Mauritanie	20,0%	24,0%	19,0%	16,0%	19,0%	19,0%	11,0%	18,1%	25,2%	17,8%	22,5%	30,7%	23,6%	27,5%	22,0%	20,3%	18,4%	34,2%
Mozambique																-		

PAYS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
Niger	-	71,0%	-	-	26,0%		-	-	0,0%	6,3%	12,5%	16,9%	35,9%	65,1%	33,3%	29,5%	14,4%	50,0%		
Nigéria	12,0%	12,0%	20,0%	8,0%	13,0%	11,0%	4,0%	12,7%	14,0%	14,8%	21,5%	25,7%	15,4%	26,8%	17,2%	13,1%	9,5%	27,9%		
Ouganda	-	-	86,0%	-	55,0%	35,0%	53,0%	56,2%	41,4%	71,0%	81,3%	75,0%	50,0%	103,8%	50,0%	48,5%	22,6%	38,5%		
RDC	18,0%	25,0%	39,0%	26,0%	29,0%	23,0%	16,0%	30,0%	18,6%	21,8%	34,3%	31,4%	32,2%	44,4%	27,4%	29,4%	27,9%	39,7%		
Rwanda	77,0%	81,0%	78,0%	79,0%	64,0%	68,0%	62,0%	77,3%	84,2%	65,3%	84,7%	61,4%	56,8%	72,6%	54,4%	47,0%	41,9%	56,8%		
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-	-	-	18,6%	26,1%	16,4%	7,8%	11,3%	67,2%	17,3%	11,8%	10,0%	10,8%		
Sénégal	10,0%	25,0%	28,0%	65,0%	58,0%	60,0%	13,0%	30,0%	36,1%	35,0%	33,8%	20,2%	19,6%	22,8%	17,7%	18,6%	22,2%	37,7%		
Sierra Léone	15,0%	28,0%	21,0%	12,0%	26,0%	17,0%	8,0%	18,5%	34,8%	39,7%	38,8%	28,2%	32,7%	51,6%	45,9%	34,0%	19,6%	42,7%		
Somalie	98,0%	77,0%	82,0%	80,0%	73,0%	43,0%	9,0%	43,0%	35,7%	26,9%	63,5%	64,2%	55,7%	55,9%	83,2%	46,9%	38,3%	100,2%		
Soudan	58,0%	45,0%	60,0%	46,0%	27,0%	40,0%	26,0%	33,6%	22,4%	44,3%	54,4%	76,4%	83,7%	100,5%	102,1%	62,4%	40,7%	85,6%		
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	22,2%	53,1%	42,3%	78,0%	120,0%	90,5%	72,2%	83,6%		
Tanzanie														42,9%	14,3%	5,9%		52,2%	15,0%	31,0%
Tchad	30,0%	49,0%	53,0%	38,0%	37,0%	59,0%	26,0%	13,0%	23,3%	16,6%	32,8%	34,0%	30,6%	42,9%	61,5%	16,3%	10,3%	36,5%		
Togo	31,0%	42,1%	3	37,0%	28,0%	35,0%	30,0%	18,0%	28,8%	18,8%	12,1%	23,8%	29,6%	22,8%	38,1%	34,1%	27,3%	17,9%	31,4%	
Tunisie	46,0%	31,0%	36,0%	22,0%	27,0%	3,0%	4,0%	15,1%	12,0%	13,9%	19,6%	17,8%	15,8%	17,5%	11,9%	22,0%	10,1%	19,3%		
Zimbabwe	-	67,0%	-	-	57,0%		-	-	16,7%	50,0%	27,8%	112,5%	30,0%	120,0%		14,3%		71,4%		
Autres Afriques	18,0%	24,0%	34,0%	10,0%	19,0%	17,0%	11,0%	10,7%	70,0%	-	0,0%	15,4%	40,0%	50,0%	59,4%	33,3%	11,5%	41,4%		
AFRIQUE	22,0%	32,0%	36,0%	28,0%	32,0%	28,0%	15,0%	27,1%	27,1%	29,9%	37,9%	38,0%	36,3%	44,0%	33,2%	46,0%	26,4%	45,6%		

PAYS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Argentine													0,0%		0,0%	0,0%	15,4%		
Bolivie	-	54,0%	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-		33,0%	11,1%			
Brésil	47,0%	-	-	-	-	0,0%	-	-	23,1%	-	12,5%	11,1%	6,5%	16,0%	18,8%	13,0%	8,7%	13,7%	
Canada															0,0%	0,0%			
Chili															0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	25,1%
Colombie	29,0%	45,0%	54,0%	28,9%	21,0%	28,0%	27,0%	17,2%	23,1%	30,9%	31,5%	38,1%	35,9%	40,8%	22,0%	25,7%	17,5%	37,3%	
Cuba	25,0%	42,0%	35,0%	33,0%	-			-	84,2%	17,6%	44,4%	20,3%	24,0%	25,3%	23,1%	13,4%	22,5%	22,1%	13,2%
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-			-	4,9%	1,1%	3,5%	3,1%	3,6%	1,4%	5,7%	8,2%	15,8%	18,1%	
Dominique															16,7%		0,0%		
Etats Unis	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%		
Guatemala															100,0%	-			
Guyana	-	-	-	100,0%	-	0,0%	-	-	8,1%	20,8%	9,1%	0,0%	7,7%	10,5%	-	18,2%			
Haïti	12,0%	29,0%	18,0%	10,0%	12,0%	11,0%	4,0%	5,6%	4,3%	3,1%	4,5%	3,2%	4,7%	7,6%	8,2%	15,2%	23,1%	38,0%	
Honduras														37,5%	18,2%	92,3%	66,7%	35,0%	16,0%
Jamaïque	-	-	-	-	-			-	-	18,2%	33,3%	0,0%	33,3%	40,0%	44,4%		70,8%		
Mexique														50,0%	7,1%	150,0%	0,0%	9,1%	
Nicaragua															76,7%	25,0%	48,9%	29,1%	77,8%
Paraguay																0,0%		24,5%	
Pérou	10,0%	22,0%	-	-	0,0%	14,0%	3,0%	6,2%	25,0%	21,3%	4,6%	27,9%	24,0%	26,5%	20,0%	26,6%	15,2%		
Sainte Lucie																22,2%			
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,2%	-	76,9%	20,0%	52,4%	61,5%	76,5%	13,8%	37,8%	
Suriname																5,9%			
Trinité et Tobago																-			
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	13,8%	69,0%	11,2%	27,8%	54,1%	54,4%	46,7%	44,7%	39,0%	54,3%	
Autres Amériques	26,0%	21,0%	13,5%	6,0%	4,0%	3,0%	16,0%	24,00%	11,1%	4,3%	39,6%	5,9%	31,3%	22,7%	23,3%	11,8%	20,7%	14,7%	
AMÉRIQUES	13,0%	30,0%	20,0%	10,0%	11,0%	11,0%	5,0%	6,7%	5,5%	5,4%	5,7%	5,2%	10,7%	14,1%	13,7%	29,6%	22,3%	33,6%	

PAYS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Afghanistan	46,0%	52,0%	49,3%	46,0%	53,0%	74,0%	32,0%	91,4%	133,3%	90,4%	84,4%	88,5%	72,9%	82,1%	101,0%	93,6%	69,1%	80,6%	
Arabie Saoudite														0,0%	100,0%	73,7%	120,0%		
Bangladesh	14,0%	22,0%	19,0%	19,0%	15,0%	10,0%	13,0%	16,9%	16,9%	19,4%	21,5%	25,0%	23,2%	24,8%	14,1%	17,3%	5,9%	15,1%	
Bhoutan	-	-	42,0%	41,0%	79,0%	42,0%	33,0%	109,1%	16,7%	14,9%	175,0%	23,1%	200,0%		33,3%	44,4%			
Birmanie	-	-	-	100,0%	46,0%	9,0%	11,0%	15,6%	100,0%	35,3%	21,7%	3,9%	22,9%	100,0%	22,2%	21,6%	62,5%	53,3%	
Cambodge	-	24,0%	43,0%	-	74,0%		19,0%	-	4,5%	15,6%	16,7%	2,6%	26,5%	22,7%	30,3%	15,6%	13,3%	20,0%	
Chine	5,0%	6,0%	18,0%	14,0%	11,0%	9,0%	16,0%	14,1%	23,3%	31,4%	36,3%	32,3%	49,3%	44,2%	73,4%	82,0%	95,6%	94,9%	
Corée du Nord															100,0%	-			
Corée du Sud															50,0%	-			
Inde	12,0%	11,0%	6,0%	-	-	-	38,7%	23,5%	12,9%	13,1%	11,6%	14,9%	5,9%	5,1%	4,2%	5,4%	7,6%		
Indonésie														50,0%	0,0%	-			
Irak	67,0%	84,0%	89,0%	85,0%	78,0%	74,0%	87,0%	83,7%	64,7%	98,9%	79,0%	88,0%	77,4%	76,8%	54,0%	62,0%	43,9%	80,5%	
Iran	47,0%	58,0%	58,0%	67,0%	79,0%	92,0%	70,0%	69,2%	91,9%	70,1%	68,9%	42,0%	58,3%	59,3%	70,8%	88,8%	42,4%	91,4%	
Israël															100,0%	-			
Japon																-			
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,0%	41,7%	100,0%	166,7%	36,4%	100,0%	35,3%	16,7%	29,0%	
Kazakhstan	-	75,0%	51,0%	8,0%	6,0%	25,0%	24,0%	28,6%	41,2%	36,9%	44,7%	30,6%	23,5%	24,2%	7,2%	56,3%	13,3%	25,0%	
Kirghizistan	-	43,0%	81,0%	36,0%	18,0%	34,0%	40,0%	50,1%	87,2%	26,9%	38,5%	73,1%	62,5%	45,5%	15,4%	33,3%	17,9%	53,6%	
Koweït															113,5%	29,8%	57,1%	46,2%	82,4%
Laos														16,7%		-			
Liban	-	-	-	24,0%	-	-	-	-	14,6%	35,0%	32,7%	12,5%	22,0%	12,5%	27,0%	34,8%	24,3%	44,6%	
Malaisie														50,0%	28,6%	0,0%	233,3%	75,0%	
Mongolie	34,0%	17,0%	26,0%	12,0%	13,0%	15,0%	4,0%	12,7%	17,6%	22,0%	22,4%	14,2%	22,1%	24,2%	16,3%	13,5%	23,8%	18,3%	
Népal	23,0%	-	16,0%	18,0%	42,0%	10,0%	7,0%	24,1%	21,9%	16,8%	27,7%	7,8%	26,1%	23,1%	12,1%	16,1%	5,8%	19,6%	
Ouzbékistan	-	38,0%	53,0%	61,0%	-	23,0%	44,0%	51,8%	100,0%	13,3%	45,8%	23,1%	25,0%	33,3%	0,0%	19,2%		60,7%	
Pakistan	10,0%	11,0%	14,0%	8,0%	10,0%	8,0%	5,0%	9,7%	8,7%	7,6%	11,9%	16,9%	13,0%	13,8%	8,3%	8,3%	6,9%	13,9%	
Palestine (autor.)	22,0%	21,0%	44,0%	40,0%	39,0%	46,0%	52,0%	77,7%	74,5%	79,2%	81,8%	73,4%	71,3%	68,4%	85,3%	90,5%	56,5%	79,9%	
Philippines	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-		15,4%			
Singapour																-			
Sri Lanka	17,0%	36,0%	53,0%	70,0%	55,0%	39,0%	26,0%	37,8%	149,9%	36,2%	27,1%	24,6%	27,1%	36,1%	30,5%	28,9%	16,6%	35,6%	
Syrie	35,0%	55,0%	59,0%	29,0%	34,0%	154,0%	61,0%	97,2%	70,4%	100,9%	101,2%	107,9%	104,7%	106,0%	111,6%	124,0%	89,8%	115,6%	
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,4%	90,0%	41,2%	27,3%	14,8%	42,9%	47,6%	21,3%	88,4%	
Taiwan																-			
Turkménistan															25,0%	100,0%			
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0%	0,0%	-	-	100,0%	0,0%	-			
Vietnam	-	-	23,0%	25,0%	-	26,0%	55,0%	64,7%	21,9%	38,2%	20,0%	18,2%	36,6%	41,2%	14,7%	23,8%			
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,3%	95,0%	105,1%	85,1%	83,1%	93,4%	83,7%	70,7%	99,5%	
Autres Asie	21,0%	29,0%	36,0%	9,0%	26,0%	12,0%	11,0%	22,5%	35,6%	37,0%	20,5%	29,8%	40,0%	23,5%	31,0%	10,5%	31,0%	36,8%	
ASIE	17,0%	27,0%	40,0%	40,0%	34,0%	24,0%	19,0%	31,5%	38,0%	46,4%	56,4%	60,9%	56,6%	59,6%	57,9%	58,6%	48,6%	60,4%	

PAYS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Albanie	25,0%	34,0%	43,0%	19,0%	13,0%	25,0%	6,0%	8,4%	31,9%	26,4%	17,4%	11,2%	17,2%	10,7%	10,9%	13,4%	9,7%	16,7%	
Arménie	18,0%	17,0%	27,0%	23,0%	13,0%	16,0%	6,0%	15,00%	12,4%	12,4%	16,1%	12,1%	11,4%	11,5%	7,3%	9,9%	4,9%	9,9%	
ARYM	16,0%	24,0%	21,0%	22,0%	7,0%	4,0%	3,0%	4,8%	10,3%	3,6%	6,9%	2,8%	1,8%	6,6%	4,7%	9,1%	5,8%		
Autriche																-			
Azerbaïdjan	29,0%	51,0%	60,0%	54,0%	31,0%	45,0%	29,0%	27,7%	29,8%	28,5%	40,1%	33,9%	27,2%	61,8%	19,4%	47,2%	11,0%	29,9%	
Biélorussie	33,0%	39,0%	41,0%	29,0%	32,0%	33,0%	33,0%	11,00%	86,7%	43,1%	39,1%	32,7%	15,4%	41,7%	51,3%	31,6%	39,7%	55,0%	
Bosnie-Herzégovine	57,0%	107,0%	59,0%	13,0%	14,0%	33,0%	6,0%	-	14,7%	15,2%	14,1%	17,0%	12,7%	11,9%	3,5%	2,5%	4,7%	15,1%	
Bulgarie	-	-	-	-	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	-			
Croatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0%	0,0%	0,0%			
FYROM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Géorgie	33,0%	44,0%	35,0%	19,0%	11,0%	17,0%	6,0%	12,7%	18,4%	15,9%	18,3%	13,3%	6,3%	5,3%	5,6%	7,1%	4,9%	9,4%	
Grande Bretagne																-			
Italie																-			
Kosovo	-	-	36,0%	17,0%	14,0%	24,0%	26,0%	7,6%	31,7%	20,4%	22,5%	21,3%	25,2%	24,7%	12,4%	12,8%	10,7%	17,6%	
Moldavie	7,0%	9,0%	11,0%	3,0%	-	4,0%	-	-	21,7%	-	4,5%	6,7%	1,1%	0,2%	0,8%	0,6%	1,5%	4,4%	
Monténégro	-	-	17,0%	-	17,0%	11,0%	4,0%	6,4%	6,2%	6,1%	7,6%	0,9%	4,7%	9,9%	6,7%	4,3%	5,7%		
Pologne																-			
République Tchèque																-			
Roumanie	-	12,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,0%	0,0%	0,0%	-		
Russie	35,0%	48,0%	47,0%	53,0%	45,0%	45,0%	37,0%	41,6%	-	29,4%	41,6%	39,0%	29,5%	41,8%	28,4%	37,2%	34,3%	40,3%	
Serbie	18,0%	25,0%	33,0%	27,0%	24,0%	37,0%	20,0%	20,4%	43,8%	21,3%	18,2%	10,6%	11,4%	13,0%	6,8%	5,7%	9,4%	7,7%	
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Slovénie																-			
Turquie	11,0%	22,0%	27,0%	19,0%	25,0%	37,0%	17,0%	19,9%	24,2%	23,0%	20,6%	30,4%	38,9%	45,8%	30,2%	26,7%	15,0%	31,3%	
Ukraine	19,0%	33,0%	29,0%	24,0%	19,0%	8,0%	7,0%	20,2%	2,7%	28,6%	30,3%	41,9%	28,4%	30,8%	8,0%	4,7%	82,3%	91,8%	
Yougoslavie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Autres Europe	5,0%	18,0%	24,0%	5,0%	2,0%	0,0%	11,0%	8,1%	15,4%	57,1%	11,8%	16,0%	14,3%	2,9%	0,0%	4,2%	1,7%	10,5%	
EUROPE	20,0%	30,0%	35,0%	27,0%	22,0%	26,0%	17,0%	18,00%	27,4%	23,2%	24,0%	17,2%	17,10%	15,8%	13,2%	22,6%	12,5%	26,7%	
Apatrides et non spécifiés	34,0%	30,0%	30,0%	36,0%	34,0%	33,0%	35,0%	29,4%	15,1%	18,7%	15,3%	21,8%	22%	15,4%	15,3%	24,3%	33,4%	29,7%	
TOTAL	20,0%	30,0%	36,0%	29,0%	27,0%	25,0%	21,7%	24,5%	29,2%	31,6%	38,1%	36,3%	36%	38,6%	37,7%	39,1%	29,2%	44,5%	

## **Annexe 14 - France**

### **Évolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OPERA, 2004-2022**

Source : OFPRA - Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022
109 852	119 078	124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427	252 402	278 765	308 583	359 001	499 486	547 102

\*Ce chiffre comprends les mineurs accompagnants. Les chiffres hors mineurs accompagnants n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction.

## Annexe 15 - France

### Évolution de la demande de protection internationale par département de résidence, 2022-2023

Source : OFPRA - Premières demandes de protection, mineurs accompagnants inclus

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Ain	890	863	-3,0%
Allier	535	530	-0,9%
Ardèche	229	257	12,2%
Cantal	249	316	26,9%
Drôme	672	734	9,2%
Haute-Loire	277	302	9,0%
Haute-Savoie	885	904	2,1%
Isère	1 678	1 811	7,9%
Loire	1 240	1 309	5,6%
Puy-de-Dôme	1 131	1 279	13,1%
Rhône	3 241	3 499	8,0%
Savoie	543	570	5,0%
<b>AUVERGNE-RHÔNE-ALPES</b>	<b>11 570</b>	<b>12 374</b>	<b>6,9%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Côte-d'Or	1 125	1 338	18,9%
Doubs	619	686	10,8%
Haute-Saône	297	279	-6,1%
Jura	328	294	-10,4%
Nièvre	344	374	8,7%
Saône-et-Loire	723	765	5,8%
Territoire de Belfort	257	230	-10,5%
Yonne	459	567	23,5%
<b>BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE</b>	<b>4 152</b>	<b>4 533</b>	<b>9,2%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Ille-et-Vilaine	1 862	2 418	29,9%
Côtes-d'Armor	653	920	40,9%
Finistère	703	905	28,7%
Morbihan	847	1 093	29,0%
<b>BRETAGNE</b>	<b>4 065</b>	<b>5 336</b>	<b>31,3%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Cher	530	555	4,7%
Eure-et-Loir	572	573	0,2%
Indre	271	332	22,5%
Indre-et-Loire	661	955	44,5%
Loiret	586	1 593	171,8%
Loir-et-Cher	1 328	686	-48,3%
<b>CENTRE-VAL DE LOIRE</b>	<b>3 948</b>	<b>4 694</b>	<b>18,9%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Ardennes	451	415	-8,0%
Aube	724	677	-6,5%
Bas Rhin	3 203	3 464	8,1%
Haut Rhin	1 314	1 526	16,1%
Haute-Marne	353	439	24,4%
Marne	930	969	4,2%
Meurthe-et-Moselle	1 196	1 085	-9,3%
Meuse	269	241	-10,4%
Moselle	2 623	2 270	-13,5%
Vosges	658	639	-2,9%
<b>GRAND EST</b>	<b>11 721</b>	<b>11 725</b>	<b>0,0%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Corse (Haute et Sud)	4	6	50,0%
<b>CORSE</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>50,0%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Aisne	659	694	5,3%
Nord	1 905	1 948	2,3%
Oise	1 221	1 390	13,8%
Pas-de-Calais	562	699	24,4%
Somme	849	1 038	22,3%
<b>HAUTS-DE-FRANCE</b>	<b>5 196</b>	<b>5 769</b>	<b>11,0%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Paris	11 057	11 805	6,8%
Essonne	3 154	3 291	4,3%
Hauts-de-Seine	3 095	3 374	9,0%
Seine-et-Marne	3 525	3 091	-12,3%
Seine-Saint-Denis	3 202	4 235	32,3%
Val-d'Oise	3 763	3 633	-3,5%
Val-de-Marne	3 375	3 263	-3,3%
Yvelines	2 955	2 521	-14,7%
<b>ÎLE-DE-FRANCE</b>	<b>35 126</b>	<b>35 213</b>	<b>0,2%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Calvados	1 195	1 380	15,5%
Eure	875	977	11,7%
Manche	556	711	27,9%
Orne	433	532	22,9%
Seine-Maritime	1 841	2 163	17,5%
<b>NORMANDIE</b>	<b>4 900</b>	<b>5 763</b>	<b>17,6%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Charente	388	461	18,8%
Charente-Maritime	587	623	6,1%
Corrèze	218	344	57,8%
Creuse	209	222	6,2%
Deux-Sèvres	516	585	13,4%
Dordogne	361	372	3,0%
Gironde	2 541	2 991	17,7%
Haute-Vienne	636	669	5,2%
Landes	325	424	30,5%
Lot-et-Garonne	336	322	-4,2%
Pyrénées-Atlantiques	574	644	12,2%
Vienne	760	957	25,9%
<b>NOUVELLE-AQUITAINE</b>	<b>7 451</b>	<b>8 614</b>	<b>15,6%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Ariège	197	286	45,2%
Aude	343	413	20,4%
Aveyron	207	228	10,1%
Gard	645	607	-5,9%
Gers	227	230	1,3%
Haute-Garonne	2 751	2 888	5,0%
Hautes-Pyrénées	385	381	-1,0%
Hérault	1 394	1 370	-1,7%
Lot	233	277	18,9%
Lozère	122	119	-2,5%
Pyrénées-Orientales	513	502	-2,1%
Tarn	318	270	-15,1%
Tarn-et-Garonne	417	372	-10,8%
<b>OCCITANIE</b>	<b>7 752</b>	<b>7 943</b>	<b>2,5%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Loire-Atlantique	2 139	2 963	38,5%
Maine-et-Loire	951	1 348	41,7%
Mayenne	389	559	43,7%
Sarthe	790	864	9,4%
Vendée	624	724	16,0%
<b>PAYS-DE-LA-LOIRE</b>	<b>4 893</b>	<b>6 458</b>	<b>32,0%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Alpes-de-Haute Provence	230	222	-3,5%
Alpes-Maritimes	1 836	2 303	25,4%
Bouches-du-Rhône	3 976	3 751	-5,7%
Hautes-Alpes	151	124	-17,9%
Var	793	905	14,1%
Vaucluse	352	422	19,9%
<b>PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR</b>	<b>7 338</b>	<b>7 727</b>	<b>5,3%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Guadeloupe	473	694	46,7%
Guyane	2 570	5 192	102,0%
Martinique	186	197	5,9%
Mayotte	3 589	3 648	1,6%
Réunion	62	60	-3,2%
Saint-martin	58	55	-5,2%
<b>OUTRE-MER</b>	<b>6 938</b>	<b>9 846</b>	<b>41,9%</b>

Département de résidence	2022	2023	Évolution 2022-2023
Non renseigné	90	64	-28,89%

	2022	2023	Évolution 2022-2023
<b>TOTAL</b>	<b>87 514</b>	<b>89 256</b>	<b>1,99%</b>

# Bibliographie

## Normes européennes

Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

Directive n°2003-86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

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

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

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

Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

Article 6§1 de la 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).

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et

à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'*«Eurodac»* pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE).

Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.

Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil.

Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

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.

## Normes françaises

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

Code de l'action sociale et des familles.

Code civil.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2019*, Programme 183, 14 avril 2021.

Gouvernement, *Projet de loi de finances 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 5 octobre 2022.

Gouvernement, *Projet de loi de finances 2024, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2022, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 21 avril 2023.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023, Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 17 avril 2024.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 303, 17 avril 2024.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 183, 17 avril 2024.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 104, 17 avril 2024.

Gouvernement, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2023*, Programme 177, 17 avril 2024.

Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, NOR : IOMV2236472L.

Ministère de l'Intérieur, *Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole)*. NOR: INTV1909588A.

Première ministre, *Circulaire n° 6406/SG relative aux orientations pluriannuelles pour l'accueil et l'insertion des personnes déplacées en provenance d'Ukraine (2023-2024)*, 23 juin 2023.

## Jurisprudence française

CE, 3 juin 2022, n° 452798, 452806 et 454716.

CE, 9 juin 2022 n°457936.

CE, 27 novembre 2023, n°471147.

CE, 11 août 2023, n°476377.

CE, 17 août 2023, n°478953.

CE, 2 février 2024, n°450285.

CE, 25 avril 2024, n° 490225.

CE, 29 avril 2024 n°491232.

CNDA, 7 février 2023, n°22025498

CNDA, 16 février 2023, n°22043015, 22043179 et 22046001.

CNDA, 8 mars 2023, N° 21016856, 21057060, 22007730, 22006590.

CNDA, 6 avril 2023, n°20045459.

CNDA, 26 avril 2023, n°230002359.

CNDA, 21 juin 2023, N° 20043780, 23006392, 22016071, 22005380, 22004539, et 21065084.

CNDA, 21 juin 2023, N° 22003919 et 22005942.

CNDA, 4 juillet 2023, n°23014277.

CNDA, 4 juillet 2023, n°21038217 s.

CNDA, 5 juillet 2023, N° 21048376 C+.

CNDA, 18 juillet 2023, n°21046092.

CNDA, 21 juillet 2023, n° 23009590.

CNDA, 24 juillet 2023, n°22035031.

CNDA, 25 juillet 2023, n°22058235.

CNDA, 26 juillet 2023, n° 23014441.

CNDA, 2 septembre 2023, n°23004369, 23004370 et 23004371.

CNDA, 19 octobre 2023, n° 23031178.

CNDA, 17 novembre 2023, n°23039660.

CNDA, 22 novembre 2023, N° 21065383.

CNDA, 28 novembre 2023, n°22042222.

CNDA, GF 5 décembre, 2023 n° 23035187.

CNDA, 21 décembre 2023, n° 23024696.

CNDA, 6 janvier 2023, N° 21041482.

CNDA, 31 janvier 2023, n°21034887.

CNDA, 31 janvier 2023, N° 21050761, 21056916, 21064954, 22009685, 22009721.

CNDA, 12 février 2024, n° 22054816.  
 CNDA, 20 mars 2024, n° 23057457.  
 CNDA, 22 mars 2024, n° 2306752.

TA Melun, 11 mars 2024, n° 2400178.

## Jurisprudence européenne et internationale

CEDH, 18 janvier 2024, K.P contre Hongrie, n° 82479/17.

CJUE (Grande chambre), 24 juin 2014, affaire C-658/11.  
 CJUE, 25 juin 2020, C-36/20.  
 CJUE (GC), 17 septembre 2020, Commission contre Hongrie, affaire C-808/18.  
 CJUE 16 février 2023 aff. C-745/21.  
 CJUE, 18 avr. 2023, aff. C-1/23.  
 CJUE (4eme chambre), 22 juin 2023, Commission contre Hongrie, affaire C-823/21.  
 CJUE 29 juin 2023 aff. C-756/21.  
 CJUE 6 juillet 2023 aff. C-8/22, C-663/21 et C-402/22.  
 CJUE 21 septembre 2023 aff. C-151/22.  
 CJUE, 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a. contre ministre de l'Intérieur, C-143/22.  
 CJUE 9 novembre 2023 aff. C-125/22.  
 CJUE 16 janvier 2024 aff. C-621/21.  
 CJUE 8 février 2024 aff. C 216/22.

## Rapports et prises de positions

### Institutions nationales

Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°337, N. Metzdorf, 6 octobre 2022.  
 Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023*, n°1715, N. Metzdorf, 11 octobre 2023.  
 Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024*, n°1745, S. Dupont et M. Lefèvre, 14 octobre 2023.  
 Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*, n°1265, S. Dupont et M. Lefèvre, 24 mai 2023.

Campus France, *Chiffres clés 2024 de la mobilité étudiante : plus de 412 000 étudiants internationaux en France*, 10 avril 2024.

CGLPL, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – Contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne*, juin 2018.

Coordination nationale Jeunes exilé.e.s en danger, *Mineurs non accompagné.es refusé.es ou en recours de minorité – Recensement national du 20/03/2024*, 9 avril 2024. = ong

Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'Etat des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 – Audit Flash*, 28 février 2023.

Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Immigration, asile et intégration », avril 2023.

Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024.

Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Immigration, asile et intégration »*, avril 2024.

CNDA, *Rapport d'activité 2023*.

CNDA, *Ukraine - La CNDA accorde l'asile à des ressortissants ukrainiens*, communiqué de presse, 30 décembre 2022.

Conseil constitutionnel, décision n°2023-863, 25 janvier 2024.

Défenseur des droits, *Décision-cadre n°2024-061 du 23 avril 2024 relative au respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne*.

Gouvernement finlandais, *Government decides to close the border in Southeast Finland*, 16 novembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland to close more border crossing points*, 22 novembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland's entire eastern border to be closed*, 28 novembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland to continue restrictions at eastern border to manage the situation – Government prepared to take further measures*, 12 décembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Citizens' Pulse: Finland's measures at the eastern border receive strong support; over half of respondents say they would restrict the right to apply for asylum*, 15 décembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland's entire eastern border closed again*, 14 décembre 2023.

Gouvernement finlandais, *Finland's eastern border to remain closed until further notice*, 4 avril 2024.

Gouvernement finlandais, *Proposal for introducing new border procedure submitted to Parliament*, 18 avril 2024.

Ministère de l'intérieur, Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, décembre 2020.

Ministère de l'Intérieur, *10 actions pour renforcer la prise en charge de la vulnérabilité des demandeurs d'asile*, mai 2021.

Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 21 juin 2022.

Ministère de l'Intérieur, *Circulaire du 13 mars 2023 relative aux lignes directrices pour la prise en charge administrative et l'orientation des personnes mises à l'abri au sein de ses d'accueil temporaire*, NOR : IOMK2305900J.

Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 20 mars 2023.

Ministère de l'Intérieur, *Instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023*, NOR : IOMV2305068J.

Ministère de l'Intérieur, *Les étrangers en France – rapport au Parlement sur les données de l'année 2021*, 15 juin 2023.

Ministère de l'Intérieur, *Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants*, Seconde édition, 16 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les titres de séjour*, 25 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration – Les demandes d'asile*, 25 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur, L'essentiel de l'immigration – La délivrance de visas aux étrangers, 25 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*, 26 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur, *Priorités pour 2024 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées*, NOR : IOMV2403137j, 26 mars 2024.

Ministère de l'Intérieur, *Comité stratégique : schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés*, Réunion du 22 avril 2024.

Ministère de l'Intérieur, *Le profil socioéconomique des réfugiés à leur entrée dans le programme AGIR*, Infos migrations, n°107, avril 2024.

Ministère de l'Intérieur, *Information relative aux orientations de la politique d'accueil des réfugiés réinstallés pour l'année 2024*, NOR : IOMV2412207j, 23 mai 2024.

Ministère de l'Intérieur finlandais, *Amendments to the Border Guard Act help prepare for hybrid influence activities that exploit migration*, 9 juin 2022.

Ministère de l'Intérieur finlandais, *Finland's eastern border to remain closed*, 11 janvier 2024.

Ministère de l'Intérieur finlandais, *Finland's eastern border to remain closed*, 8 février 2024.

Ministère de la Justice, *Les tableaux de suivi annuels des mineurs non accompagnés* (données en ligne).

Ministère de la Justice, mission mineurs non accompagnés, *Rapport d'activité 2022*, 7 septembre 2023.

Ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, *Conférence des métiers : les mesures salariales dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, 21 juillet 2022.

OFII, *Le rendez-vous santé à l'OFII, pourquoi, pour qui, où ?* 2 août 2022.

OFII, *Rapport d'activité 2022*, octobre 2023.

OFII, *Rapport d'activité 2022*, 26 octobre 2023.

OFPRA, *Rapport d'activité 2022*, juillet 2023.

OFPRA, Bilan de la demande de protection internationale, Étude cohorte – Premières demandes 2018, novembre 2023.

OFPRA, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

OFPRA, *Premières données de l'asile 2023 [chiffres provisoires]*, 23 janvier 2024.

Préfecture d'Ile-de-France, Préfecture de police, *Canal de l'Ourcq (Paris 19<sup>e</sup>) : 100 personnes mises à l'abri*, communiqué de presse, 12 décembre 2023.

Préfet de Mayotte, *Opération de démantèlement du stade de Cavani*, Communiqué de presse, 26 février 2024.

Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, n°128, M.C. Ciuntu, 23 novembre 2023.

Sénat, *Avis présenté sur le projet de loi de finances 2024*, n°134, M. Jourda et P. Bonnecarrère, 23 novembre 2023.

Sénat, Rapport d'information sur la Cour nationale du droit d'asile, n°604, C. Bilhac, 15 mai 2024.

UK Parliament, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*.

## Institutions européennes

Commission européenne, The European Commission launches new migration partnership with Mauritania, 7 mars 2024.

Commission européenne, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Striking a balance on migration: an approach that is both fair and firm, 12 mars 2024.

Commission européenne, Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia, 16 juillet 2023.

Commission européenne, Un plan en 10 points pour Lampedusa, 18 septembre 2023.

Commission européenne, *Commission launches a Global Alliance to Counter Migrant Smuggling and proposes a strengthened EU legal framework*, 28 novembre 2023.

Commission européenne, *Pledges submitted by the Member States for 2024-2025*, décembre 2023.

Commission européenne, *Pledges submitted by the Member States for 2023*.

Commission européenne, *Temporary Reintroduction of Border Control*.

Commission européenne, appliquer la législation européenne, Infractions, Base de données en ligne.

Commission européenne, *Atlas of Migration – Solidarity Ukraine*, base de données.

Conseil européen, *Migration légale : le Conseil donne son feu vert au permis unique de travail et de séjour pour les ressortissants de pays tiers*, 12 avril 2024.

Cour des comptes européenne, *La facilité en faveur des réfugiés en Turquie*, rapport spécial, 24 avril 2024.

Eurostat, *Statistics explained, Asylum decisions - Annual statistics 2023*.

*Statistics explained, Children in migration – asylum applicants 2023*. Base de données

Eurostat, *News Articles, Asylum decisions up by 7% in 2023*, 26 avril 2024

Eurostat, *Ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures - données annuelles (arrondies)*, base de données en ligne.

Eurostat, *Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

Eurostat, *Décisions accordant une protection temporaire par nationalité, âge et sexe - données annuelles agrégées*, base de données en ligne.

Eurostat, *Personnes bénéficiant d'une protection temporaire à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles*, base de données en ligne.

Eurostat, *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex* et Eurostat, *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex - monthly data*.

Frontex, *Frontex Fundamental Rights Officer publishes report for 2022*, 6 juillet 2023.

Frontex, *Annual brief 2023*, 20 mars 2024.

Médiateur européen, *La Médiatrice appelle à modifier les règles de l'UE en matière de recherche et de sauvetage et à mener une enquête publique sur les décès en Méditerranée*, 28 février 2024.

Parlement européen, *Walls and fences at EU borders*, octobre 2022.

Parlement européen, *Frontex : les députés veulent une agence efficace qui respecte les droits fondamentaux*, 26 octobre 2023.

Parlement européen, *Le gouvernement hongrois menace les valeurs, les institutions et les fonds de l'UE, selon les députés*, 18 janvier 2024.

Parlement européen, *Les députés approuvent le nouveau pacte sur la migration et l'asile*, textes PDF, 10 avril 2024.

Parlement européen, *Legislative Train Schedule, Minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union*, 20 avril 2024.

Parlement européen, *Traite des êtres humains : les députés adoptent une loi plus ambitieuse pour protéger les victimes*, 23 avril 2024.

## Organisations internationales

Banque mondiale. *République démocratique du Congo - Vue d'ensemble - Contexte*, ressource en ligne.

Conseil de l'Europe, *Naufrage de Pylos : lettre du Commissaire aux droits de l'homme au Premier ministre grec*, 28 juillet 2023.

Conseil de l'Europe, *Protecting the Defenders Ending repression of human rights defenders assisting refugees, asylum seekers and migrants in Europe*, Février 2024.

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Rapport annuel d'activité 2023*, 22 janvier 2024.

Conseil de l'Europe, *La loi britannique sur le Rwanda suscite de vives inquiétudes en matière de droits humains*, 23 avril 2024.

Conseil de l'Europe, *Finland: Concern over right to seek asylum and need for human rights safeguards after full closure of Eastern land border*, 11 décembre 2023.

Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 2699 (2023) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9430<sup>e</sup> séance*, 2 octobre 2023.

HCR, *Mid-year trends 2023*, octobre 2023.

HCR, *Global trends 2022*, juin 2023.

HCR, *Operational data portal, Mediterranean situation*, base de données en ligne.

HCR, *UK-Rwanda asylum law: UN leaders warn of harmful consequences*, 23 avril 2024.

HCR, *Le HCR et l'OIM plaident pour une résolution urgente de la crise des réfugiés et des migrants bloqués à la frontière entre la Tunisie et la Libye*, 27 juillet 2023.

HCR, *UNHCR urges Finland to protect the right to seek asylum*, 30 novembre 2023.

HCR, *L'avenir de millions de personnes déracinées reste incertain alors que la guerre en Ukraine entre dans sa troisième année*, 20 février 2024.

HCR, *Multi-Sector Needs Assessment*, décembre 2022.

HCR, *Operational data portal, Refugee situations*, base de données en ligne.

HCR *Refugee data finder*, base de données en ligne.

HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2023*, juin 2022.

HCR, *Resettlement fact sheet*, février 2023.

HCR, *Resettlement data finder*, Base de données en ligne.

HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2024*, juin 2023.

HCR, *Third country solutions for Refugees : roadmap 2030*, juin 2022.

HCR, *Global Trends Report 2022*, juin 2023.

HCR, *Le HCR salue l'engagement de l'Union africaine à lutter contre l'apatriodie sur le continent*, communiqués de presse, 27 février 2024.

HCR, *Pledges & Contributions*.

HCR, *Operational data portal, Ukraine refugee situation*, base de données en ligne.

HCR, *Hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens : tirer les enseignements d'une exceptionnelle solidarité*, 15 février 2024.

IDMC, *Global report on internal displacements*, 14 mai 2024.

ONU, *Pacte mondial sur les réfugiés*, 2018.

ONU Info, L'ONU appelle à ne pas oublier la crise humanitaire « négligée » dans l'Est de la RDC, 22 mai 2023.

ONU Info, *Le Forum mondial sur les réfugiés s'ouvre sur fond de « crise de l'humanité »*, 13 décembre 2023.

ONU Info, *RDC : les agences de l'ONU alertent sur une catastrophe humanitaire de grande ampleur dans l'Est du pays*, 24 février 2024.

ONU Info, *Haïti est en proie à une situation « cataclysmique », selon un rapport l'ONU INFO*, 28 mars 2024.

ONU Info, *Le PAM accélère son aide alimentaire en Haïti alors que la faim atteint des niveaux records*, 11 avril 2024.

ONU Info, *La situation dans l'Est de la RDC est alarmante et il y a un risque d'embrasement régional*, 24 avril 2024.

ONU Info, *RDC : la MONU INFOSCO a cessé ses opérations au Sud-Kivu dans le cadre de son retrait progressif*, 1<sup>er</sup> mai 2024.

OIM, *Displacement tracking matrix, Migration Flow to Europe*, base de données en ligne.

OIM, *Haiti : plus de 60% des déplacements forcés ont eu lieu en 2023, sur fond de brutalité accrue*, 26 janvier 2024.

OIM, *Key Figures: Mobility within and from Ukraine, 2020-2024*, 20 février 2024.

OIM, *Missing Migrants Project, 2014-2023*, global migration data analysis centre, 13 mars 2024.

## Organisations non gouvernementales

11.11.11, *Number of illegal pushbacks at Europe's external borders exploded in 2023*, 14 février 2024.

ANVITA, *Accueil inconditionnel sous le prisme juridique*, septembre 2022.

Amnesty international, La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontière, Secours catholique, Anafe, *Frontière franco-italienne : une borderforce pour aggraver les dangers de la traversée et les violations des droits des personnes exilées*, communiqué de presse, 29 juin 2023.

Assemblée des départements de France, Enquête flash ASE-MNA réalisée du 01/09 au 27/10/2023, février 2024.

Comede, *Soins et accompagnement, guide pour les professionnels*, 2015.

ECRE, AIDA, *Short overview of the asylum procedure, Hungary*, 19 avril 2023.

ECRE, AIDA, *Access to the territory and pushbacks, Hungary*, 19 avril 2023.

ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection*, août 2023.

ECRE, *Transitioning out of the Temporary Protection Directive, ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*, février 2024.

France terre d'asile, *Répondre aux besoins de santé mentale des demandeurs d'asile : une étude qualitative*, Les cahiers du social, juillet 2023.

France terre d'asile, *Parole à Laure Garancher et Audrey Mussat de The Ink Link*, 15 septembre 2023.

Forum réfugiés, *Forum mondial sur les réfugiés : des engagements concrets pour répondre aux besoins croissants de protection internationale*, 13 janvier 2020.

Forum réfugiés, *Ukraine : de nombreux retours malgré un conflit toujours virulent*, 14 septembre 2022.

Forum réfugiés, *Mineurs non accompagnés : la présomption de minorité en question*, septembre 2023.

Forum réfugiés, *En Belgique, une crise de l'hébergement qui se prolonge*, 13 octobre 2023.

Forum réfugiés, France Terre d'Asile, Groupe SOS, Solidarité Mayotte, La Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, avril 2023.

Forum réfugiés, *Loi immigration : malgré la censure partielle du Conseil constitutionnel, des reculs importants demeurent pour les droits des personnes*, Communiqué de presse, 26 janvier 2024.

Forum réfugiés, *Soudan : après une année de guerre, les violences et la famine entraînent des déplacements de population exceptionnels*, 16 mai 2024.

Forum réfugiés, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024.

Human Rights Watch, *Tunisie : Pas un lieu sûr pour les migrants et réfugiés africains noirs*, 19 juillet 2023.

Human Rights Watch, *L'accord entre l'UE et l'Egypte récompense l'autoritarisme et trahit les « valeurs européennes »*, 15 mars 2024.

Human Rights Watch, *États-Unis : Les migrants haïtiens subissent un traitement discriminatoire*, 21 septembre 2021.

JRS France, *Rapport d'activité 2021*.

La Cimade, *En Guyane, un camp pour les demandeurs d'asile géré par l'État*, 11 décembre 2023.

La Cimade, *Vers un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile : cartographie des capacités d'accueil*, 13 mars 2024.

Médecins du Monde, *La souffrance psychique des exilés – Une urgence de santé publique*, 2018.

Sant'Egidio, *Grâce aux couloirs humanitaires, un pont entre le Liban et la France : l'accueil de familles réfugiées originaires de Syrie à Paris*, 18 mars 2024.

Save the children, *Out of school : assessment on barriers to school enrolment for Ukrainian refugee adolescents in Poland*, février 2024.

## Articles et ouvrages

AFP, *RDC : dans les camps de Goma, la prostitution, les viols ou la faim*, Africanews, 2 octobre 2023.

AFP, *UN warns Haiti food stocks could be drained within weeks*, 11 avril 2024.

AFP, *Près de 100 000 Haïtiens ont fui Port-au-Prince en un mois à cause de la violence des gangs*, 12 avril 2024.

AFP, *Les États-Unis expulsent une cinquantaine d'Haïtiens vers Haïti, en plein chaos*, 19 avril 2024.

AFP, *A Calais et à Dunkerque, plusieurs camps de migrants évacués par la police*, 30 novembre 2023.

N.Alipour, *Externalisation des demandes d'asile : l'Allemagne maintient son cap malgré le revers de l'accord Royaume-Uni-Rwanda*, Euractiv, 16 novembre 2024.

Aneta Zachová, Ondřej Plevák, Sarah N'tsia et Simone Cantarini, *Migration : les États membres s'efforcent de transférer les procédures d'immigration à des États non-membres de l'UE*, Euractiv, 6 mai 2024.

D. Bancaud, *Élèves ukrainiens : « Il y a eu un élan de solidarité »*, affirme Nicole Belloubet, Le Dauphiné Libéré, 23 février 2024.

A. Barège, *La police évacue deux camps de migrants à Calais et Dunkerque*, France Bleu, 30 novembre 2023.

G.Christides et S.Lüdke, *Why DER SPIEGEL Is Publishing the EU Investigative Report on Pushbacks*, Der Spiegel, 13 octobre 2022.

E.Vasques, *Frontex : le Contrôleur européen de la protection des données tire la sonnette d'alarme sur le traitement des données des migrants*, Euractiv, 7 novembre 2023.

E.Vasques, *L'UE va octroyer 87 millions d'euros à l'Egypte pour la gestion des migrations en 2024*, Euractiv, 15 janvier 2024.

E.Vasques, *Naufrage à Cutro : le bateau de migrants ne présentait «pas d'intérêt particulier», selon l'Italie*, Euractiv, 30 janvier 2024.

Euractiv, *EU agrees to controversial €7.4bn migration deal with Egypt*, 18 mars 2024.

Euractiv, *Le Conseil de l'Europe épingle la politique migratoire du Danemark*, 16 novembre 2023.

EUObserver, *EU to deliver two new patrol boats to Libya despite shootings*, 10 juillet 2023.

F.Heller et L. Leal, *La commissaire européenne aux Affaires intérieures rejette la nécessité de réformer Frontex*, Euractiv, 12 mars 2024.

M.Honeycombe-foster et B. Dawson, *UK's Rishi Sunak doubles down after Supreme Court blow to Rwanda deportation plan*, Politico, 15 novembre 2023.

InfoMigrants, *Espagne : plus de 600 demandeurs d'asile s'entassent dans un terminal de l'aéroport de Madrid*, 30 janvier 2024.

M. Kebour, *Familles à la rue à Clermont-Ferrand : un campement monté place du 1er-Mai pour héberger parents et enfants*, La Montagne, 8 avril 2024.

J. Khouani, M. Jego-Sablier, *Incidence of sexual violence among recently arrived asylum-seeking women in France: a retrospective cohort study*, The Lancet Regional Health – Europe, Volume 34, novembre 2023..

N. Mordowanec, *US Military Prepared to Send Navy Ships to Fight Wave of Migrants*, Newsweek, 13 mars 2024.

V. Moufflet, *Le paradigme du viol comme arme de guerre à l'Est de la République démocratique du Congo*, Afrique contemporaine 2008/3 (n° 227), pages 119 à 133.

O. Noyan, *Externalisation des demandes d'asile : l'Autriche veut s'inspirer du Royaume-Uni*, Euractiv, 2 novembre 2023.

C. Oberde, *République dominicaine: près de 27000 migrants haïtiens rapatriés au mois de janvier 2023*, Le National, 9 février 2023.

J. Pascual, *A Calais, la frontière bunker avec l'Angleterre repousse les migrants vers la mer*, Le Monde, 3 février 2023.

C. Popovic, *Les réfugiés d'Haïti ne sont pas les bienvenus dans la Caraïbe*, France Info, 25 mars 2024

G. Rossignol, *Demandeurs d'asile : « Derrière les “défaillances systémiques” du dispositif d'accueil français, il y a un refus d'adopter des solutions pragmatiques »*, Tribune, Le Monde, 31 mai 2024.

Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky et Laure Wolmark, *Santé mentale des exilés en France : entre impuissance et créativité*, La santé mentale en migrations internationales, Vol.34 – n°2 et 3, 2018

K. Stent, *Sas d'accueil des sans-abris : « Sur le papier, c'est une bonne chose », estime France Terre d'Asile*, Ouest France, 1<sup>er</sup> avril 2024.

A.Taylor et F.Pascale, *Accord migratoire Italie-Albanie : l'UE se montre prudente*, Euractiv, 8 novembre 2023.

A.Taylor, *Accord migratoire Albanie-Italie : début des opérations en mai*, Euractiv, 26 mars 2024.

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>PRÉFACE</b>	<b>10</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>12</b>
<b>L'asile dans le monde</b>	
<b>Panorama statistique</b>	<b>13</b>
Le nombre de personnes déracinées dans le monde poursuit sa hausse	13
Des réfugiés principalement originaires de Syrie, d'Ukraine et d'Afghanistan	13
La Turquie, l'Iran et l'Allemagne, principaux pays d'accueil des réfugiés	14
Réinstallation : des besoins records, couverts à seulement 5%	18
Voies complémentaires : le nombre de permis accordés aux réfugiés atteint des niveaux records	19
Retour des réfugiés : une solution durable en hausse au premier semestre 2023	20
Déplacements internes : près de 76 millions de personnes concernées, un nouveau chiffre record	20
Un nombre d'apatrides globalement stable	21
<b>Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population</b>	<b>23</b>
République démocratique du Congo : une catastrophe humanitaire « négligée »	23
Soudan : l'effondrement d'un État disputé entre forces armées concurrentes, sur fond de résurgence de conflits intercommunautaires pour les ressources du milieu	25
Haïti : un pouvoir politique en déliquescence, confronté à la violence des gangs	25
Ukraine : un conflit durable à l'issue incertaine	27
Haut-Karabagh : quelle protection pour les personnes ayant fui l'enclave arménienne ?	28
<b>Chapitre 2</b>	<b>30</b>
<b>L'asile en Europe</b>	
<b>Panorama statistique</b>	<b>31</b>
Des arrivées en forte hausse et plus de 4 000 décès	31
Une demande d'asile qui atteint le plus haut niveau depuis 2016	33
Profil des primo-demandeurs d'asile dans l'UE en 2023	34
Un niveau de protection stable	37

Des transferts « Dublin » toujours plus limités	40
Des réinstallations toujours disparates dans l'UE	42
<b>Accès au territoire européen</b>	<b>43</b>
Des pratiques de refoulement toujours présentes	44
Frontex : quelle activité de l'agence après la révélation d'infractions en 2022 ?	44
Externalisation : des accords internationaux qui empêchent l'accès au droit d'asile en Europe	46
Finlande : quel accès au droit d'asile à la frontière avec la Russie ?	49
En Espagne, des arrivées irrégulières par la mer et par les airs	50
Hongrie : la justice européenne condamne à nouveau les violations persistantes du droit d'asile	51
Des rétablissements temporaires des contrôles aux frontières intérieures susceptibles d'entraver l'accès au droit d'asile	52
<b>Régime d'asile européen commun</b>	<b>54</b>
Des actions timides de la Commission envers les États défaillants	54
Pacte sur la migration et l'asile : vers une réforme en profondeur du régime d'asile	54
Décryptage des textes du Pacte sur la migration et l'asile	56
Pacte sur la migration et l'asile : un tournant régressif pour les droits fondamentaux	68
<b>Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile</b>	<b>60</b>
<b>La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en Europe</b>	<b>74</b>
Panorama statistique de la mise en œuvre de la protection temporaire en Europe	74
Mise en œuvre de la protection temporaire	76
Perspectives autour de la protection temporaire	81
<b>Chapitre 3</b>	<b>84</b>
<b>L'asile en France</b>	
<b>L'accès à la procédure d'asile</b>	<b>88</b>
Aux frontières, des pratiques à revoir	88
Au guichet unique, les premières demandes en hausse de 6 %	91
Règlement Dublin : une effectivité de plus en plus limitée	93
À l'OFPRA, une demande d'asile encore en hausse	96

<b>L'instruction des demandes d'asile</b>	<b>101</b>
Plus de 60 000 personnes protégées au titre de l'asile	101
À l'OFPRA, un taux d'accord en légère hausse	105
À la CNDA, la part des ordonnances en hausse	106
Un délai d'instruction global qui poursuit sa baisse	109
Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile	112
<b>L'accueil des demandeurs d'asile</b>	<b>118</b>
Près d'un tiers des demandeurs d'asile ne bénéficient pas des conditions d'accueil	118
Lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile : des capacités en hausse, une fluidité encore problématique	120
Des milliers de demandeurs d'asile sans hébergement adapté à leurs besoins	127
Répartition nationale des demandeurs d'asile : un desserrement francilien qui renforce la saturation de l'hébergement dans les régions d'arrivée	130
Accès aux soins des demandeurs d'asile : des expérimentations intéressantes, freinées par le délai de carence pour l'affiliation à l'assurance maladie	133
Santé mentale : comment mieux répondre aux besoins des demandeurs d'asile ?	135
L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile	136
<b>L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale</b>	<b>138</b>
Plus de 10 000 places en centres provisoires d'hébergement	138
Le programme AGIR poursuit son déploiement	140
Un délai d'établissement des actes d'état civil encore en hausse	143
Réinstallation : des objectifs revus à la baisse pour 2024	144
Autres voies légales d'accès : des difficultés persistantes pour la réunification familiale	146
<b>La protection temporaire des réfugiés d'Ukraine en France</b>	<b>148</b>
Panorama statistique	148
Hébergement citoyen : une étude pour tirer les enseignements d'une solidarité exceptionnelle	152

# Crédits photos

## Page de couverture

Cambodge, 2006  
© Philippe Merchez

## Page 4

© Abdulaziz Mohammed / Unsplash

## Page 6

Journée mondiale des réfugiés  
Marche des papraplues 2022 à Lyon  
©Wayan Barre

## Page 9

Les familles déplacées font face au froid hivernal  
et aux pénuries alimentaires à Kaboul (Afghanistan),  
17 décembre 2021.  
© UNHCR/Andrew McConnell

## Page 12

Haïti, 2010  
© Philippe Merchez

## Page 16

Migrants à la frontière entre la Serbie et la Croatie, Octobre 2015  
© Stu.dio / Shutterstock

## Page 17

Migrants à l'approche de l'île de Lesbos, Grèce, Octobre 2015  
© Anjo Kan / Shutterstock

## Page 18

Dans le village reculé de Qala-e-Satzi, plusieurs ménages ont reçu de  
nouveaux abris et des appareils de chauffage traditionnels. Afghanistan.  
17 mars 2024. © UNHCR/Kajsa Waaghals

## Page 24

De graves inondations ont des répercussions sur  
les populations locales, générant des risques sanitaires  
et des déplacements internes. RDC, 17 janvier 2024  
©UNHCR/Joel. Z. Smith

## Page 27

©Markus Spiske / Unsplash

## Page 29

La ville fantôme de Agdam, Haut Karabakh  
© Krovakov / Shutterstock

## Page 30

Albanie, 2006  
© Philippe Merchez

## Page 36

© Pressmaster / Shutterstock

## Page 43

Les réfugiés d'Ukraine reçoivent un soutien en hiver. Pologne.  
3 novembre 2023. © UNHCR/Anna Liminowicz

## Page 45

Assistance aux réfugiés et aux migrants interceptés  
en mer. 9 avril 2020, Libye.  
© UNHCR/Noor Elshin

## Page 48

Le HCR a fourni des abris antismisques avec chauffage d'hiver dans  
le district de Barmal, à Paktika, en Afghanistan. 08 octobre 2023.  
© UNHCR/Oxygen Empire Media Production

## Page 55

Pournara, Chypre.  
©EUAA

## Page 68

©EUAA

## Page 69

©Pixabay

## Page 73

G. Fessy ©CJUE

## Page 77

Les réfugiés d'Ukraine reçoivent un soutien en hiver. Pologne.  
29 octobre 2023  
© UNHCR/Anna Liminowicz

## Page 83

©Cédric VT / Unsplash

## Page 84

Haiti, 2010  
© Philippe Merchez

## Page 87

©Tingey injury law firm/Unsplash

## Page 89

©Kevin Buckert/Unsplash

## Page 92

©Unsplash

## Page 94

© Kevin-buckert/Unsplash

## Page 96

© Pressmaster/ Shutterstock

## Page 111

Réfugiés sur la route des Balkans, dormant dans un immeuble  
abandonné, Belgrade 2017.  
© Janossy Gergely / Shutterstock

## Page 122

©Unsplash

## Page 143

Centre de transit, Villeurbanne, avril 2016.  
©Unsplash

## Page 147

© Philippe Merchez

**Crédits photos :**

Toutes les photos sont issues du fonds de Forum réfugiés.

Autres crédits :

UNHCR, Philippe Merchez, X

Tous droits réservés.

**Conception graphique et mise en page**

Samy Kahia / Alkantara Communication - 69160 Tassin la Demi-Lune

[www.alkantara.fr](http://www.alkantara.fr)

**Imprimé en France**

par l'Imprimerie du Pont de Claix - 38640 Claix

Imprimerie labellisée IMPRIM VERT / ISO 14 001 / EPV

Dépôt légal : juin 2024



Forum réfugiés publie pour la 24<sup>ème</sup> 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.

[www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org)



Cofinancé par  
l'Union européenne

N°ISSN 1766-8662 - 25€