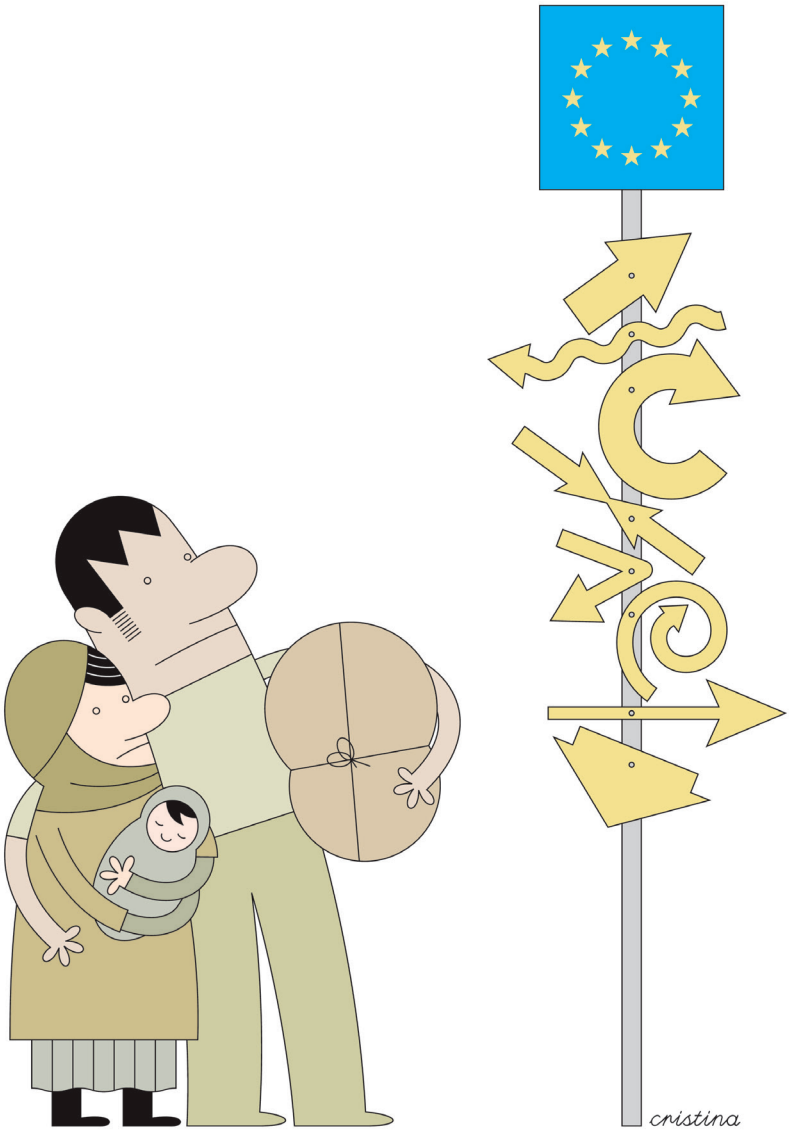
LES AVIS DU CESE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des Journaux officiels



Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne

Paul Fourier et Emelyn Weber

2018-15
NOR : CESL1100015X
Vendredi 1er juin 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 23 mai 2018

PARCOURS ET POLITIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE DANS L'UNION EUROPEENNE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par
M. Paul Fourier et Mme Emelyn Weber, rapporteurs

au nom de la
section des affaires européennes et internationales

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 14 novembre 2017 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des affaires européennes et internationales la préparation d'un avis et d'un rapport intitulé : *Parcours et politiques d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'Union européenne*. La section des affaires européennes et internationales, présidée par M. Jean-Marie Cambaceres, a désigné M. Paul Fourier et Mme Emelyn Weber comme rapporteurs.

Sommaire

p.5 AVIS

Introduction 6

Chapitre 1 - Constat 9

I - UNE CRISE DES POLITIQUES D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉ.E.S, À RELATIVISER DANS SON CONTEXTE INTERNATIONAL ET SUR LA LONGUE DURÉE 9

II - UN DURCISSEMENT DES POLITIQUES D'ASILE DANS L'UE 9

III - LA CONDITION DES PERSONNES INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE 10

IV - DES VOIES DE RÉFORME ENCORE INCERTAINES POUR LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE DANS L'UE 11

Chapitre II - Préconisations 13

I - AMÉLIORER LE SYSTÈME ACTUEL DE L'ASILE AU NIVEAU EUROPÉEN 13

A - Remettre en cause le mécanisme actuel de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile 13

B - Responsabiliser les États-membres et l'UE en matière de gestion des frontières extérieures 14

C - Assurer la convergence des politiques d'accueil dans l'UE 16

II - ACCUEILLIR LES DEMANDEUR.EUSE.S D'ASILE CONFORMÉMENT AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX EN FRANCE 17

A - Changer le paradigme du système français de l'accueil 17

B - Prendre en compte la vulnérabilité des personnes 20

III - FAIRE LE CHOIX D'UNE INTÉGRATION RÉPONDANT À UNE APPROCHE GLOBALE 22

A - Faire de l'apprentissage du français un axe structurant de l'intégration des réfugié.e.s 22

B - Assurer l'accès à l'éducation pour tou.te.s les jeunes exilé.e.s 23

C - Ouvrir l'accès du marché du travail aux demandeur.euse.s d'asile et aux réfugié.e.s 24

IV - TROUVER DES RÉPONSES DE LONG TERME POUR LES FUTUR.E.S EXILÉ.E.S 25

A - Opter pour une approche plus intégrée des politiques d'asile au niveau européen 25

B - Étudier de nouvelles voies légales de migration vers l'UE 27

C - Prendre en compte la question de la protection des réfugié.e.s climatiques 28

DÉCLARATIONS DES GROUPES **30**

SCRUTIN **52**

RAPPORT **55**

Introduction 56

Chapitre I - L'exil vers l'Europe : un phénomène structurel ponctué de crises à répétition 58

I - L'UNION EUROPÉENNE CONFRONTÉE À DES CRISES PÉRIODIQUES 58

II - LES CRITÈRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE 60

III - DE NOUVEAUX MOTIFS À L'EXIL NON PRÉVUS PAR LE DROIT INTERNATIONAL 60

IV - UNE PROTECTION INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS DÉCONNECTÉE DE LA DEMANDE 63

Chapitre II - L'UE face au défi de la crise de l'accueil des demandeur.euse.s d'asile 64

I - L'ASILE : UN DROIT FONDAMENTAL DE L'UE MAIS UNE POLITIQUE COMMUNE SECONDAIRE 64

A - Une question intrinsèquement liée à l'espace de liberté, de sécurité et de justice 64

B - Une politique de l'asile et des moyens financiers relevant de la politique migratoire de l'UE 66

C - Une crise qui a révélé la faiblesse de la politique d'asile de l'UE 67

II - UN RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN INABOUTI 69

A - Des directives laissant d'importantes marges de manœuvre aux États membres 69

B - Les dysfonctionnements du système de Dublin 71

C - Les organes en charge de l'accueil des réfugié.e.s aux frontières extérieures : un mandat de nature politique ou technique ? **76**

D - La permanence du recours à des solutions interétatiques de gestion des frontières 79

Chapitre III - Les parcours de l'exil vers et à l'intérieur de l'UE 80

A - Les voies des migrations forcées vers l'Union européenne : des routes dangereuses 80

B - Le sort des migrant.e.s cherchant une protection internationale auprès d'un État de première entrée 83

C - Dans les États membres, un parcours administratif semé d'obstacles 84

Chapitre IV - Les différentes dimensions de la politique d'accueil et d'intégration dans les États membres 98

I - L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEUR.EUSE.S D'ASILE ET AU LOGEMENT DES RÉFUGIÉ.E.S 100

A - Le premier accueil et l'hébergement des demandeur.euse.s d'asile 100

B - La question des capacités de logement des réfugié.e.s 105

II - L'ACCÈS AUX SOINS 106

III - L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE ET L'ACCÈS À L'ÉDUCATION ET À LA CULTURE 109

IV - LA DIMENSION ÉCONOMIQUE 111

A - L'accès à l'emploi 111

B - L'accès au service public de l'emploi et à la formation professionnelle 114

V - LES EXPÉRIENCES D'APPROCHE GLOBALE 116

A - L'observation de formes de traitement multidimensionnel de l'accueil 116

B - La gestion de la continuité des parcours 117

C - La question de la gouvernance adéquate pour une approche intégrée 118

Chapitre V - Quelle nouvelle politique de l'asile pour l'UE ? 120

I - LES PROPOSITIONS DE REFONTE DU MÉCANISME DE DÉTERMINATION DE L'ÉTAT RESPONSABLE 120

II - LA QUESTION DU NIVEAU D'HARMONISATION DES POLITIQUES D'ACCUEIL 124

III - LA POLITIQUE EXTERNE DE L'UE FACE AUX MIGRATIONS CONTRAINTES 126

A - L'externalisation des frontières de l'UE 126

B - Les programmes de réinstallation 129

C - Des outils financiers en faveur des pays d'origine des migrations forcées 130

ANNEXES **134**

N° ***1*** composition de la section des affaires européennes et internationale 134

N° ***2*** liste des personnes auditionnées successivement 136

N° ***3*** table des sigles 141

N° ***4*** terminologie 143

N° ***5*** la loi de 2015 relative au droit d'asile, la circulaire relative à l'examen de la situation administrative dans l'hébergement d'urgence du 12 décembre 2017 et le projet de Loi Asile et immigration de 2018 145

N° ***6*** les demandeur.euse.s d'asile dans l'Outre-mer 148

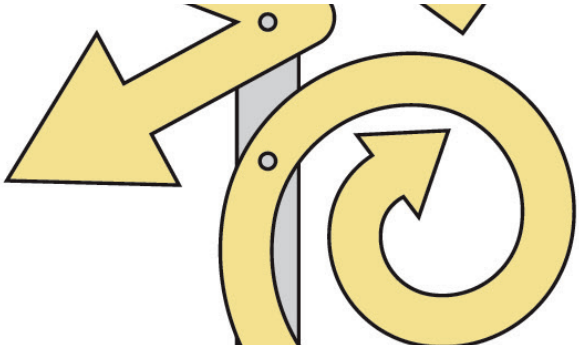
Avis

présenté au nom de la section des affaires européennes et internationales

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 180 voix pour et 2 abstentions.

PARCOURS ET POLITIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Paul Fourier et Emelyn Weber



« *Nous sommes assignés à résidence, interpellés, placés en centre de rétention. Nous sommes mis à la rue, laissés sans aucune ressource, placés en fuite. Nous sommes empêchés de déposer notre demande d'asile et de raconter notre histoire. Nous sommes traités comme des criminels* ».

Propos d'un.e demandeur d'asile sous procédure « Dublin » relevés à l'occasion d'un déplacement de section au sein du Centre d'Entraide pour les demandeur.euse.s d'asile et les réfugié.e.s (Paris, 19ème) le 29 mars 2018.

Introduction

Des dizaines de milliers de personnes en errance dans l'Union européenne (UE), la fermeture du centre humanitaire de premier accueil de la porte de la Chapelle, 2 000 migrant.e.s en attente de pouvoir déposer une demande d'asile sur les trottoirs parisiens, des bénéficiaires de la protection internationale qui restent sans abri, plusieurs cas de suicides, la persistance d'une situation d'impasse pour les migrant.e.s qui tentent de passer au Royaume-Uni sur les côtes de la Manche, autant d'éléments qui illustrent le contexte dans lequel le CESE rend un avis sur les parcours et politiques d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE.

L'accueil des réfugié.e.s est un enjeu politique majeur des débats nationaux, européen et international. L'hostilité à toute immigration, indépendamment de son origine et de ses motifs, est alimentée par des mouvements politiques populistes. Les sondages d'opinion qui interrogent sur la perception qu'ont les citoyen.ne.s des migrant.e.s en général, ne permettent pas de connaitre les points de vue sur les demandeur.euse.s d'asile et les réfugié.e.s. La peur de l'étranger.ère paraît souvent l'emporter sur un discours de raison, qui devrait justifier un accueil respectueux de la dignité des personnes, tenant compte des violences endurées au cours de leur voyage et des moyens d'assurer leur intégration. En effet, ces crispations conduisent les États et l'UE à durcir une politique de restriction des flux migratoires en multipliant les obstacles sur la route des personnes en exil et en oubliant que l'accueil des réfugié.e.s ne peut se penser indépendamment des droits fondamentaux, élément constitutif de l'identité européenne.

Cette position contraste avec l'expression de solidarités multiples : celles de citoyen.ne.s qui se mobilisent pour venir en aide à des réfugié.e.s, d'associations qui œuvrent dans le champ de l'aide sociale, celle des militant.e.s, professionnel.le.s ou bénévoles qui peuvent craindre de voir leurs actions pénalisées en raison de l'infraction que constitue une aide au séjour irrégulier.

L'accueil des réfugié.e.s n'est pas réductible aux aspects de sécurité intérieure. C'est pourquoi le CESE a souhaité remettre la question des droits fondamentaux des réfugié.e.s au centre des débats. Il n'entend pas minorer les enjeux : la légitimité d'une aide due aux réfugié.e.s s'inscrit dans un contexte plus large de paupérisation de certaines catégories de population qui conduit à remettre en cause une telle aide. Pour Louis Gallois, auditionné par la section des Affaires européennes et internationales, « *si les gens ont le sentiment que l'on s'intéresse aussi à eux, ils accepteront que l'on s'intéresse aux migrant.e.s* ». Partageant la

même conviction, le CESE s'inscrit dans un objectif global de lutte contre toutes les formes de pauvreté.

Il faut en effet rappeler que des parcours d'exil, pour la plupart contraints, ne sont pas entrepris par des personnes qui souhaitent abuser des conditions matérielles de vie qui existent en Europe aux dépens des autres catégories défavorisées. Il faut redire aussi que des centaines de milliers de personnes ne cessent de rencontrer des obstacles pour tenter d'obtenir une protection du pays qu'elles espéraient rejoindre. Certes, des aspirations individuelles ne suffisent pas à créer un droit à la migration vers un pays, qui puisse être opposable aux États. Toutefois, les États ont des obligations en la matière, définies par la Convention de Genève de 1951, le droit européen et, parfois, des dispositions constitutionnelles ou législatives propres.

Pourtant, dans un contexte mondialisé où les causes de déplacements internationaux forcés sont de plus en plus nombreuses, où des conflits armés s'enlisent dans la durée sans que des solutions de paix durable soient trouvées, les États sont confrontés à des vagues d'exil récurrentes qui expliquent la poursuite d'objectifs parfois contradictoires : d'une part, l'organisation d'un accueil conforme aux obligations internationales du droit des réfugié.e.s et d'autre part une gestion des frontières qui tente d'éviter l'arrivée supplémentaire de demandeur.euse.s d'asile sur leur territoire.

Dans une perspective de long terme, la question est de savoir si cette tension entre des objectifs contradictoires sera longtemps soutenable pour l'UE. Le CESE souhaite contribuer par cet avis à un éclairage documenté sur l'émergence d'une demande d'asile mondiale, de plus en plus déconnectée du volume de protection internationale accordée.

Or, les réponses ponctuelles apportées à une situation souvent qualifiée de « crise », lors de l'afflux de réfugié.e.s en provenance du Moyen-Orient en 2015 et 2016, ont été lourdement influencées par le poids des États, qui sont allés jusqu'à la remise en cause de valeurs fondamentales de l'UE : la liberté de circulation au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice d'une part, menacée par la fermeture de frontières internes ; le respect des droits fondamentaux d'autre part, sérieusement remis en question par des accords et actions de coopération visant à externaliser les frontières avec des pays tiers dans lesquels l'attention portée au droit international des réfugié.e.s est douteuse.

Face aux réponses étatiques en réaction aux événements, le parcours des personnes contraintes à l'exil nécessite de sérieuses motivations. Il leur a fallu surmonter les motifs de leur exil, mais aussi les obstacles de tous ordres à leur déplacement, y compris le risque de mourir dans le Sahel ou en Méditerranée et les violences des passeur.euse.s. L'Europe n'est qu'une ultime étape pour un petit nombre de migrant.e.s suffisamment chanceux.ses.

Avis

Le rapport à l'appui de cet avis a fait le choix de se concentrer sur les parcours des demandeur.euse.s d'asile, en étudiant la situation des personnes avant, pendant et après leur demande d'asile. Face au constat de parcours difficiles, la question posée est de savoir si les politiques d'accueil mises en œuvre par les États membres de l'UE atteignent l'objectif de la garantie du droit d'asile, prévue par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Par cet avis, le CESE entend démontrer qu'une politique d'accueil ambitieuse et respectueuse des droits de l'homme répond à la fois à des situations de vulnérabilité des exilé.e.s et à des exigences d'intérêt général et d'humanité. Les propositions formulées par le CESE s'inscrivent donc dans la devise de la République française, « Liberté, égalité, fraternité », tout en assumant les débats posés dans toute leur complexité.

Après un bref rappel des éléments de constat établis dans le rapport, le CESE énonce des préconisations de court et long termes sur la réforme de l'asile dans l'UE. Il traite ensuite de la situation de notre pays dans le contexte européen en formulant des préconisations à destination de la France dans la droite ligne d'une tradition d'accueil et de respect des droits fondamentaux.

Chapitre 1 - Constat

I - UNE CRISE DES POLITIQUES D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉ.E.S, À RELATIVISER DANS SON CONTEXTE INTERNATIONAL ET SUR LA LONGUE DURÉE

La « crise des réfugié.e.s » a davantage été une crise des politiques de l'accueil. En effet, l'augmentation importante du nombre de réfugié.e.s en Europe en 2015-2016 doit être remise dans la perspective du phénomène structurel de l'exil, ponctué de crises, correspondant aux conflits observés aux frontières proches de l'UE et notamment en Syrie. Il convient d'en relativiser l'ampleur, tant au regard des migrations forcées à l'échelle du monde qu'à celui de la population européenne (environ 511 millions de personnes). Sur les 22,5 millions de réfugié.e.s au niveau mondial, l'essentiel de l'accueil en 2016 s'est fait dans les pays du Sud, en particulier ceux limitrophes des zones de crise, contre 1,2 million de demandeur.euse.s d'asile dans l'UE.

Toutefois, la protection internationale accordée dans de nombreux pays riches, notamment en France, a commencé dans les années 1980 à décrocher de la demande globale de protection. Cette situation n'est pas propre à la France et témoigne de la multiplication des motifs à l'exil qui sont présentés aux autorités compétentes mais n'entrent pas dans les critères de la Convention de Genève, ni de la protection subsidiaire dans l'UE. C'est notamment le cas des déplacé.e.s environnementaux.ales.

II - UN DURCISSEMENT DES POLITIQUES D'ASILE DANS L'UE

Elle témoigne aussi d'un durcissement des politiques migratoire et de l'asile dans l'UE, observé depuis les années 1980. Il est par exemple marquant d'observer que dès 1993, l'Allemagne modifiait l'article 16 de sa Loi fondamentale pour y ajouter un paragraphe précisant que l'asile réservé aux persécuté.e.s politiques ne pouvait être invoqué « *par celui qui vient d'un* État *membre des Communautés européennes ou d'un autre* État *tiers dans lequel est assuré le respect de la convention au statut des réfugié.e.s* ». Tou.te.s les réfugié.e.s entrant par un territoire limitrophe de l'Allemagne se trouvaient ainsi exclu.e.s de son droit d'asile.

Le développement d'une politique commune de l'asile, prévue par l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), a permis l'adoption d'un Régime d'asile européen commun (RAEC), imposant non seulement une harmonisation des conditions de reconnaissance de la protection de réfugié.e.s au sens de la Convention de Genève, mais également de la protection subsidiaire.

Malgré des évolutions favorables, nombreux.ses sont les acteur.rice.s qui estiment que le traitement réservé aux demandeur.euse.s d'asile sur le sol européen n'est pas toujours respectueux des valeurs et principes autour desquels s'est construite l'UE. Force est de constater que les États membres ne se sont pas montrés à la hauteur de ce défi humain, en particulier en laissant le fardeau de la prise en charge des demandeur.euse.s d'asile aux États de première entrée, confrontés au franchissement des frontières externes de l'UE. Ils ont également échoué à être solidaires dans le traitement de cette « crise », alors même que le TFUE place le principe de solidarité au cœur de la politique d'asile commune (article 78.3). La faiblesse de la politique commune de l'asile a conduit à ce qui est souvent présenté comme des « mouvements secondaires » mais qui traduit l'errance de nombreux.ses demandeur.euse.s d'asile en attente de voir leur situation correctement prise en compte.

Pour réduire cette errance, les États sont tentés d'adopter des lois qui autorisent la rétention des demandeur.euse.s d'asile ou leur retirent les conditions matérielles d'accueil, ce qui constituerait un recul par rapport au régime antérieur.

III - LA CONDITION DES PERSONNES INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE

Les personnes en demande de protection internationale connaissent des situations matérielles préoccupantes dans de nombreux pays de l'UE. Les délais d'accès à l'enregistrement des demandeur.euse.s et d'instruction des dossiers sont parfois très longs : ils peuvent prendre plusieurs mois, voire plusieurs années selon les pays, laissant les personnes dans de longues périodes d'attente et d'insécurité.

Or, il existe de nombreuses difficultés d'accès à l'hébergement, à l'éducation, à la formation ou au travail décent, pour des personnes vulnérables, isolées et qui, le plus souvent, ignorent la langue du pays de transit ou d'accueil.

De plus, la longueur des délais de prise en charge des exilé.e.s pour les soins les plus élémentaires contribue à détériorer leurs situations pathologiques.

Le rapport a documenté des situations pathologiques caractéristiques des personnes en exil, que les durées trop longues d'attente aux droits les plus élémentaires contribuent à détériorer si un accès aux soins ne leur est pas rapidement garanti. Fragilisées par un parcours qui les expose à des violences extrêmes, en particulier dans le cas des femmes et des mineur.e.s non accompagné.e.s, les personnes en exil se retrouvent confrontées, dans les États, à des situations susceptibles de les vulnérabiliser encore davantage, de les marginaliser et in fine de compromettre leur intégration future dans leur pays d'accueil.

Au-delà de la phase de demande d'asile, le parcours des réfugi.é.e.s est semé d'obstacles. L'accès au logement de droit commun ou à un emploi ne va pas toujours de soi, surtout si le parcours antérieur du.de la réfugié.e a aggravé sa situation de précarité.

Malgré de nombreux exemples de bonnes pratiques, l'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE et les moyens mis en œuvre pour leur intégration sont très en deçà des besoins réels et des standards fixés par l'Union. Ainsi, la France ne compte en tout que 80 000 places d'hébergement environ alors qu'elle vient de franchir le cap des 100 000 demandeur.euse.s d'asile en 2017, sans compter les individus dits « dublinés ». Le dispositif de « premier accueil » qui correspond à la prise en charge de la personne jusqu'au dépôt de sa demande est quant à lui quasi inexistant.

Cette situation est parfois attentatoire aux droits des personnes. Par exemple, selon le Défenseur des droits et les professionnel.le.s du secteur de la solidarité, la circulaire relative à l'examen de la situation administrative dans l'hébergement d'urgence du 12 décembre 2017 remet en cause le principe de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence qui peut concerner la mise à l'abri de personnes en exil, faute d'une prise en charge spécifique adéquate.

IV - DES VOIES DE RÉFORME ENCORE INCERTAINES POUR LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE DANS L'UE

Aujourd'hui, les États membres sont majoritairement convaincus de la nécessité de maintenir la responsabilité des États de première entrée dans la gestion des frontières extérieures de l'UE. Même si un mécanisme de relocalisation des demandes a été décidé, cette décision a conduit à une crise politique majeure entre les États membres de l'UE, qui bloque la réforme en cours du RAEC. Les États de l'UE peinent à dégager un consensus autour de ces questions. Les Etats opposés à la réforme préconisée par la Commission européenne sont en mesure de rassembler une minorité de blocage au texte, tandis que les positions émanant du Parlement européen en faveur d'une réforme ambitieuse du mécanisme de Dublin ne sont pas sérieusement prises en compte par le Conseil de l'UE.

Il en va de même des mesures offensives d'externalisation des frontières prises au plus fort de la crise pour couper les routes d'arrivée des migrant.e.s. Si celles-ci réduisent les arrivées vers l'UE, elles ne réduisent pas les migrations internationales et ne sont pas facteurs de stabilité pour les pays aux frontières de l'UE où elles renchérissent les activités des passeur.euse.s.

Par ailleurs, la déclaration UE-Turquie de mars 2016 et depuis le tout début de la crise, les démarches engagées auprès d'interlocuteur.rice.s libyen.ne.s parfois contestables, échappent à tout contrôle politique du Parlement européen. Sur le plan des droits fondamentaux, cette politique peut être critiquée dans la mesure où elle confie à un pays tiers dit « sûr », le premier accueil et le traitement de la demande d'asile. Or, on peut légitimement s'interroger sur les conditions dans lesquelles s'y exerce le droit d'asile.

Enfin, le CESE constate que l'unique solution d'accueil aujourd'hui envisagée par l'UE sur sa frontière extérieure pour répondre au défi des migrations forcées, est la voie des réinstallations. Mais outre que le nombre de ces réinstallations paraît très insuffisant au regard de l'importance des franchissements de frontières de l'UE, ces voies légales ne permettront sans doute pas de réduire le nombre de migrant.e.s qui tentent au péril de leur vie, de traverser la Méditerranée ou de passer des frontières terrestres qui leur sont fermées. Le CESE estime que la réinstallation des réfugié.e.s comme unique corollaire à la fermeture des frontières extérieures de l'UE est en contradiction avec le droit international des réfugié.e.s et ne tient pas compte des effets avérés du dérèglement climatique. Le CESE privilégie la voie d'une gestion raisonnée des frontières, et ce conformément aux droits fondamentaux des personnes.

Face à une situation bloquée, des voies de réforme du droit d'asile de l'UE, plus ambitieuses, ont été proposées par le Parlement européen. Elles vont dans le sens d'une refonte du règlement de Dublin ainsi que d'une meilleure harmonisation des politiques d'accueil dans les États membres, notamment en renforçant le rôle de l'Agence européenne de l'asile et des moyens financiers de l'UE consacrés aux demandeur.euse.s d'asile. Le CESE considère qu'il faut aller dans ce sens.

Chapitre II - Préconisations

Les préconisations du CESE sont de quatre ordres : elles ont d'abord trait au système actuel de l'asile au niveau européen, puis à l'accueil digne des demandeur.euse.s d'asile en France. Elles traitent également de l'intégration des réfugié.e.s avant d'aborder les enjeux de long terme au sein de l'Europe et du monde.

I - AMÉLIORER LE SYSTÈME ACTUEL DE L'ASILE AU NIVEAU EUROPÉEN

A - Remettre en cause le mécanisme actuel de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile

La « crise de l'accueil des réfugié.e.s » a montré les limites du mécanisme de Dublin, qui fait peser une trop grande responsabilité sur les États de premier accueil sans que le principe de solidarité ni le mécanisme de relocalisation prévu par la Commission permettent de corriger ce déséquilibre. Au niveau européen, les coûts de ce mécanisme sont élevés pour un résultat insuffisant : dans les frontières de l'UE, le nombre de demandeur.euse.s d'asile en errance reste le même, tandis que les États membres se rejettent la responsabilité de la prise en charge des demandeur.euse.s. Au total, le mécanisme est insécurisant, voire dévastateur pour les personnes. En témoignent ces mots d'un exilé : « *Quand on est en Dublin, en exil permanent, on devient fou* ».

En outre, le règlement de Dublin provoque aussi des mouvements secondaires en ignorant les critères de choix ou les liens éventuels du.de la demandeur.euse avec un pays d'accueil potentiel, tels que des liens familiaux élargis au-delà des parents proches, la connaissance de la langue, le fait d'avoir suivi des études ou acquis des qualifications précédemment dans le pays visé. De plus, l'application de ce règlement génère des conséquences préjudiciables aux demandeur.euse.s d'asile, dès lors que les dispositifs mis en place dans les États membres sont de plus en plus axés sur le contrôle, voire la rétention des « dubliné.e.s » en vue de l'organisation de « transferts ».

Le CESE constate que la multiplication des dispositions nationales permettant de recourir à des placements en rétention n'est conforme ni à l'esprit de la directive Accueil, ni à l'article 28 du règlement de Dublin, qui dispose : « *Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle fait l'objet de la procédure établie par (ce) règlement* ».

La révision du règlement de Dublin est une composante essentielle de la réforme du RAEC et on peut regretter la timidité de la proposition de la Commission. En effet, elle ne remet pas en cause le système mais prévoit simplement un mécanisme correcteur automatique en cas d'afflux de demandeur.euse.s.

A contrario, la proposition du Parlement européen est réaliste et beaucoup plus ambitieuse, même si elle se heurte à ce stade, au blocage des États membres et finalement au Conseil de l'UE. Elle prévoit un mécanisme de relocalisation permanent intégrant les liens potentiels du.de la demandeur.euse avec un État (regroupement familial, études passées,…) et in fine le choix entre quatre pays d'accueil potentiels. Le CESE s'interroge sur la limitation de ce choix à seulement quatre pays.

Préconisation n°1

Le CESE recommande au Gouvernement de soutenir la proposition du Parlement européen relative à la réforme de Dublin IV dans ses grands principes. Elle présente en effet deux avantages : l'élargissement des critères permettant d'orienter les demandeur.euse.s d'asile vers l'État avec lequel il.elle.s ont le plus de liens pour y déposer leur demande ; la prise en compte de la volonté des demandeur.euse.s, lorsqu'il.elle.s n'ont pas de lien particulier avec un État, en leur proposant un choix parmi plusieurs États.

B - Responsabiliser les États-membres et l'UE en matière de gestion des frontières extérieures

Pour le CESE, le développement d'une politique commune de l'asile passe en premier lieu par la possibilité de déposer une demande d'asile sur le territoire d'un État membre de l'UE. En ce sens, tout obstacle visant à empêcher l'accès au territoire de l'UE entre en contradiction avec la garantie du droit d'asile.

Parmi les réponses apportées par l'UE à la crise de l'accueil des réfugié.e.s figurent les mesures d'externalisation des frontières, qui se sont traduites au cours des deux dernières années par des accords au fondement juridique contestable. C'est le cas de la déclaration commune UE-Turquie du 18 mars 2016, accord politique qui n'a pas été soumis au Parlement européen et qui n'a pu être mis en cause sur le fond devant la Cour de justice de l'UE (CJUE), celle-ci ayant estimé ne pas avoir à en connaître en raison de son caractère purement interétatique.

S'agissant de la situation des personnes retenues dans les *hotspots* en Grèce, le CESE constate que les garanties de droit d'asile et de non éloignement prévues aux articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ne sont effectives que si le Conseil d'État grec et/ou éventuellement la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), exercent leur contrôle sur les décisions individuelles de transfert de la Grèce vers la Turquie. Aucun recours n'est possible contre ce qui reste considéré comme un acte politique émanant des États membres et non de l'UE. Pourtant, les effets de la déclaration UE-Turquie pour les personnes, conduisent à avaliser des pratiques de refoulement aux frontières extérieures de l'UE.

Si la responsabilité de chaque État dans les situations de crise internationale doit être assumée, cela ne saurait se faire au prix d'une dégradation évidente des garanties de protection prévues par la Convention de Genève. Aujourd'hui, la Turquie ne peut plus être regardée comme un pays respectueux des droits fondamentaux. De plus, la position de l'UE vis-à-vis de la politique régionale turque se trouve affaiblie en raison de cet accord. De surcroît, les conflits dans lesquels est impliquée la Turquie ont pour conséquence d'accroître le nombre de réfugié.e.s. Par ailleurs, il a fallu du temps et les révélations de la presse pour

remettre en cause les actions de coopération avec la Libye sur la gestion des frontières extérieures.

C'est pourquoi le CESE alerte sur le risque d'une dérive politique de l'UE qui tend, en matière d'accueil des réfugié.e.s, à s'éloigner de son identité juridique de communauté d'États attachés au respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit.

Préconisation n°2

Le CESE recommande que les engagements collectifs des États membres conclus avec des pays tiers sur la gestion des frontières extérieures, soient traduits en accord de l'UE au sens de l'article 216 du TFUE, ce qui impliquerait l'approbation du Parlement européen, un contrôle de la CJUE et la mise en cohérence des volets interne et externe de la politique européenne de l'asile.

D'autres failles dans l'exercice du droit au recours des personnes peuvent être citées, telles que la multiplication des mesures de coopération (*soft law*) dont les conséquences ne permettent aucun recours juridique. Par exemple, le mandat de l'agence Frontex prévoit aujourd'hui la possibilité d'organiser des activités de formation en coopération avec les États membres et les pays tiers sur le territoire de ces derniers, ainsi qu'une assistance de l'agence aux États membres dans les opérations de lutte contre le franchissement illégal des frontières. Les risques sont élevés de voir de telles actions concourir à des opérations de refoulement dont la responsabilité ne sera imputable à aucune autorité.

Préconisation n°3

Le CESE recommande que l'UE n'apporte pas d'aide dédiée à la lutte contre le franchissement des frontières à des pays tiers ne garantissant pas aux personnes concernées le respect des droits fondamentaux, ni la protection internationale conventionnelle.

L'accentuation des mesures allant dans le sens d'une externalisation des frontières pour les demandeur.euse.s d'asile se traduit également par l'introduction progressive de la notion de pays tiers sûrs dans les textes pour que les personnes soient dissuadées de tenter de déposer une demande d'asile dans un État membre de l'UE.

Ainsi, dans la proposition de la Commission européenne, le recours à la notion de pays tiers sûr vise à rendre irrecevable toute demande d'asile présentée sur le territoire d'un État membre de l'UE de la part d'une personne étant passée par un de ces pays. La réforme prévoit ainsi que l'UE se dote d'une liste commune de pays tiers sûrs qui vaudrait pour l'ensemble des États membres.

Le Gouvernement français a récemment renoncé à intégrer cette notion dans sa législation nationale, alors que celle-ci est toujours présente dans les propositions de réforme en cours d'examen au Conseil de l'UE, notamment par l'introduction de la notion de pays tiers sûr dans le règlement de Dublin. C'est pourquoi il est souhaitable, dans un souci de cohérence, que le Gouvernement français s'oppose à l'utilisation de cette notion au niveau de l'UE.

Préconisation n°4

Le CESE estime que le fait d'avoir transité par un pays tiers sûr ne doit pas constituer un critère d'irrecevabilité d'une demande d'asile et conduire à un refus d'examen des motifs de sa demande de protection internationale sur le fond. Il préconise que le Gouvernement français s'oppose à un renforcement de la notion de pays tiers sûr dans le RAEC.

C - Assurer la convergence des politiques d'accueil dans l'UE

Le rapport a montré d'importantes différences dans les politiques d'accueil nationales qui tiennent à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, la politique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice comme certains aspects de la politique sociale relevant de compétences partagées (art. 4 du TFUE). Mais les différences de traitement réservées aux demandeur.euse.s d'asile dans les États membres sont un facteur important de mouvements secondaires. C'est pourquoi le CESE encourage une plus grande harmonisation des politiques d'accueil visant à mieux assurer la prise en charge des demandeur.euse.s d'asile.

La transformation des directives actuelles en règlements permettrait cette harmonisation, à la condition qu'elle soit faite par le haut. Or, le CESE constate que le RAEC en cours de négociation maintient le principe d'une révision de la directive Accueil, sans faire le pas d'une transformation de la directive en règlement, d'application directe.

De plus, comme le Comité économique et social européen, le CESE s'étonne des mesures qui, dans le projet de réforme, permettraient d'élargir les possibilités pour les États membres, de s'affranchir des conditions d'accueil prévues. Ainsi, ce projet prévoit des cas d'exclusion de l'accès aux conditions matérielles d'accueil en cas de mouvements secondaires, en particulier le refus de donner accès à la scolarisation aux mineur.e.s, contraire à la Charte des droits fondamentaux, le refus de l'accès aux soins de santé au-delà des soins urgents, ou un niveau de vie adéquat qui garantit leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

Les mesures prévues en cas de mouvements secondaires entraîneraient des conséquences disproportionnées pour les personnes, en particulier si l'on tient compte des conditions dans lesquelles leur demande est réellement prise en compte dans des pays dont le système d'accès à l'asile est en situation de défaillance systémique. Ainsi, la tentation d'un recul dans la réforme de la directive Accueil est clairement perceptible. Au contraire de cette approche, le CESE considère que c'est une harmonisation par le haut de la directive qu'il faut rechercher.

Les propositions de réforme de la directive Procédures sont plus préoccupantes. S'il est bien prévu une transformation de la directive en règlement, l'harmonisation poursuivie risque d'être défavorable aux demandeur.euse.s d'asile. Selon le projet de règlement, chaque État devra traiter les demandes en procédure accélérée en cas de mouvements secondaires. Le recours contre une décision de refus deviendrait impossible dès qu'on a quitté l'État responsable de l'examen de la demande. Enfin, les documents prouvant l'existence de liens

familiaux devraient être présentés dès le premier entretien de demande d'asile, quand du temps est parfois nécessaire pour prouver les liens de parenté. De plus, une telle réforme ne permettrait plus l'usage des clauses discrétionnaires par les États membres qui jusqu'à présent, pouvaient examiner les demandes de personnes « dublinées ».

Préconisation n°5

Le CESE recommande une harmonisation des procédures d'examen des demandes d'asile et des conditions matérielles d'accueil qui aboutisse à des règlements Procédures et Accueil, ainsi que la création d'un fonds de l'UE pour les demandeur.euse.s d'asile et des moyens supplémentaires pour le financement de la politique d'asile. La méthode suivie devrait garantir un meilleur accès au droit d'asile et une amélioration de la prise en charge des conditions matérielles dans les États membres.

II - ACCUEILLIR LES DEMANDEUR.EUSE.S D'ASILE CONFORMÉMENT AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX EN FRANCE

A - Changer le paradigme du système français de l'accueil

1. Simplifier le premier accueil

En France, la politique conduite vis-à-vis des réfugié.e.s est nettement déficitaire, en particulier au niveau du premier accueil. Cette situation fait contraste avec l'inscription du droit d'asile dans la Constitution et la capacité de la France à octroyer une protection internationale à des publics prioritaires en fonction d'objectifs de politique étrangère ou humanitaire.

Des migrant.e.s sont tenu.e.s en marge des dispositifs auxquels il.elle.s pourraient avoir accès, faute de centres dédiés. Seules certaines communes s'engagent pour trouver des solutions d'hébergement en ouvrant des centres de premier accueil saturés. Pourtant, l'enregistrement des demandeur.euse.s d'asile doit être réalisé sous 3 jours en vertu du droit européen, ce qui en réalité s'avère bien plus long.

Une fois enregistré.e.s, les demandeur.euse.s d'asile entament un parcours administratif long et difficile qui, eu égard à la dispersion des moyens et de la multiplication des autorités compétentes, conduit à des situations de grande précarité, en particulier en raison des risques de rupture de droits. Il convient d'apporter des solutions adéquates pour que ces personnes puissent se reconstruire, « poser leurs valises », apprendre le français, voir leurs éventuels troubles traités, leurs compétences évaluées et reconnues. Dans la pratique, s'il.elle.s ne sont pas orienté.e.s vers les Centres d'accueil des demandeur.euse.s d'asile (CADA), seul l'accompagnement social très réduit des Plateformes d'accueil des demandeur.euse.s d'asile (PADA) peut leur venir en aide, ceci pénalisant la préparation de leur dossier et donc, leur chance d'obtenir une protection.

Pour les bénéficiaires d'une protection statutaire, la situation peut s'aggraver si aucune solution de logement n'a été trouvée. Or, accéder à un bail social, pouvoir se former ou encore travailler, se prépare grâce au soutien de professionnel.le.s, d'acteur.rice.s de la solidarité et de nombreux services publics.

L'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII), la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les collectivités territoriales et les services de la main d'œuvre étrangère sont autant d'acteurs qui contribuent à l'accueil. L'ouverture des droits auprès des Caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM) et de la Caisse des allocations familiales ainsi que l'accès à un bail social par les Comités d'attribution de logement, multiplient encore le nombre d'intervenants dans une prise en charge intégrée.

Le coût des efforts de coordination entre les différentes administrations, l'existence de budgets au titre de programmes divers dans la loi de finance sur lesquels la mission « réfugié.e.s » de la DIHAL n'a pas autorité, rendent peu aisés les efforts conduits actuellement par les différent.e.s acteur.rice.s agissant en faveur d'un parcours mieux intégré. Or, pour concevoir une action cohérente sur les parcours, ces moyens devraient, pour le CESE, être dédiés à une agence de l'accueil et de l'intégration des réfugié.e.s, dotée d'un budget propre composé de crédits prévus en loi de finances mais dont la mobilisation est complexe. Des centres d'accueil initial (CAI), dont les contours seront à préciser, remplaceront les PADA et intègreront une partie des tâches de l'OFII.

Préconisation n°6

Le CESE recommande la création de centres d'accueil initial (CAI) qui concentreront l'ensemble des fonctions nécessaires à la prise en charge des réfugié.e.s :

- l'enregistrement des demandeur.euse.s d'asile ;
- l'information sur les démarches qu'il.elle.s ont à effectuer dans les préfectures ;
- l'orientation des personnes vers l'OFPRA ;
- la prise en charge matérielle des conditions du premier accueil (hébergement, allocation pour demandeur.euse.s d'asile …) ;
- l'accompagnement social.

Ces CAI se substitueraient aux actuelles plateformes d'accueil des demandeur.euse.s d'asile.

Préconisation n°7

Le CESE recommande qu'une agence de l'accueil et de l'intégration des réfugié.e.s, à compétence interministérielle et sous tutelle du Premier ministre, coordonne les acteurs publics qui interviennent à titre divers dans le parcours des demandeur.euse.s d'asile (OFII, DIHAL, AFPA, collectivités territoriales, …). L'agence, qui disposerait d'un budget propre, organiserait le suivi intégré des personnes qu'elle superviserait dès les centres d'accueil initial. Cette agence serait présente dans les territoires. Elle animerait un espace d'échange territorial entre tous les acteurs concernés.

Elle devrait également développer une nouvelle politique de communication publique, moins axée sur les approches sécuritaires que sur les exigences de solidarité.

2. Renforcer l'OFPRA pour en faire un acteur unique de traitement administratif de l'asile

L'autonomie fonctionnelle de l'Office français pour la protection des Réfugié.e.s et Apatrides (OFPRA) doit être maintenue. Toutefois, son rôle pourrait être renforcé pour parvenir à une simplification des parcours. Ainsi l'OFPRA dont la déconcentration est envisagée pour mieux répondre à la demande locale d'asile pourrait être chargé de l'ensemble des fonctions administratives qui comportent actuellement la gestion d'un rendez-vous en préfecture en plus de l'instruction des demandes par les officier.ère.s de protection.

Le CESE considère qu'il est nécessaire d'opérer une déconnexion entre, d'une part les objectifs de contrôle de la politique migratoire, les missions de sécurité et de police administrative qui sont naturellement assurées par le ministère de l'Intérieur et d'autre part le droit d'asile qui doit demeurer une garantie mise en œuvre dans le respect des droits fondamentaux des personnes. L'OFPRA pourrait se voir ainsi confier un rôle administratif, complémentaire à celui du traitement des dossiers d'asile, consistant à informer les primo-arrivant.e.s sur les critères de la protection internationale ainsi que des autres possibilités de titre de séjour à titre humanitaire. Cette évolution permettrait ainsi d'harmoniser des pratiques très diverses selon les régions.

Le constat d'une insuffisance des moyens consacrés aux guichets uniques des préfectures a été fait dans notre rapport. Cela est particulièrement vrai dans les Outre-Mer où des besoins importants se font sentir. Ainsi le préfet de Guyane a-t-il fermé pendant plusieurs mois le guichet destiné à l'enregistrement des demandeur.euse.s d'asile, principalement d'origine haïtienne. A Mayotte, la demande d'asile a soudainement augmenté passant de quelques centaines de demandes à plus de 1 500 en une année.

Le CESE considère qu'après le rejet d'une demande d'asile, les demandes de régularisation sur un motif autre que le besoin d'une protection internationale doivent pouvoir être examinées par les préfectures. La vulnérabilité, fréquemment observée chez les personnes en demande de protection, justifie un examen approprié de leur situation au regard d'autres motifs éventuellement présentés par les intéressé.e.s, en particulier l'état de santé. Pour le CESE, un regard respectueux implique de ne pas considérer a priori comme dilatoire, toute nouvelle demande de régularisation.

Préconisation n°8

Le CESE préconise que l'Office français de protection des Réfugié.e.s et Apatrides (OFPRA) devienne l'acteur unique du traitement administratif de l'asile, en lui confiant les fonctions des actuels Guichets uniques de la demande d'asile (GUDA), sans qu'une telle évolution remette en cause son autonomie. Son rôle serait renforcé pour parvenir à une simplification des parcours : l'OFPRA serait chargé de l'information des personnes sur la demande d'asile et la remise du dossier. Cette mission s'exécuterait dans un service distinct de celui de l'instruction des dossiers.

Cette nouvelle organisation nécessitera une présence de l'OFPRA sur le territoire, là où se trouvent les demandeur.euse.s d'asile. Ses missions doivent évoluer vers le conseil et l'orientation des demandeur.euse.s. En amont de l'instruction de la demande, l'OFPRA assurera l'information des publics. En aval, la possibilité devrait être maintenue, pour les demandeur.euse.s d'asile débouté.e.s, de présenter une autre demande d'admission au séjour à l'autorité préfectorale compétente pour d'autres motifs (n'entrant pas dans les critères de la protection internationale).

Le CESE demande que les moyens mis à disposition de l'OFPRA notamment dans les Outre-Mer, soient renforcés en conséquence de ces nouvelles missions.

B - Prendre en compte la vulnérabilité des personnes

1. Permettre un accès aux soins de santé dès le premier accueil

L'accès à des soins élémentaires est une nécessité pour les exilé.e.s dont le parcours a souvent conduit à une détérioration de l'état physique et psychique. Or, des obstacles importants à l'accès aux soins doivent être levés. Ainsi, du personnel médical devrait être affecté dans les centres d'accueil initial, en lien avec les ONG du domaine de la santé et les hôpitaux publics. Aujourd'hui, l'accès à la Protection universelle maladie (PUMA) est conditionné à la délivrance d'une attestation de demandeur.euse d'asile qui n'est obtenue parfois que dans un délai de plusieurs mois. Pour réduire ce délai, les CAI devraient être en mesure de donner directement accès à la PUMA ou d'apporter directement des soins. Dans un premier temps, il est indispensable de ne pas conditionner la prise en charge des soins à la délivrance de l'attestation des demandeur.euse.s d'asile.

En l'absence d'hébergement, les demandeur.euse.s d'asile n'ont que difficilement accès aux soins de santé : c'est pourquoi il est essentiel de s'assurer que les personnes aient accès à un hébergement.

Préconisation n°9

Le CESE souhaite que l'accès effectif aux soins élémentaires soit garanti aux réfugié.e.s accueilli.e.s dans des centres d'accueil initial. Dans l'attente de la mise en œuvre de ces structures, il recommande l'abrogation de la disposition conditionnant l'ouverture des droits à une prise en charge des soins des personnes en exil à la délivrance d'une attestation de demandeur.euse.s d'asile.

2. Prendre en compte les besoins spécifiques des femmes

La situation des femmes mérite une attention très soutenue en raison des violences sexo-spécifiques subies sur leurs parcours. L'ensemble des étapes de leur prise en charge et du traitement de leur demande doit en tenir compte. Cette réalité justifie de mettre pleinement en œuvre les mesures préventives permettant de détecter et de traiter les conséquences de traumatismes liés à des viols et à d'autres violences sexo-spécifiques. La formation des personnels en charge du premier accueil doit prendre en compte la détection de traumatismes le plus souvent indicibles lors de rendez-vous très formels et à caractère administratif. Le rapport du Haut Conseil à l'Egalité intitulé *Situation des femmes demandeuses d'asile en France*, publié fin 2017, contient sur cette thématique, de nombreuses pistes de réflexion que le CESE partage.

Préconisation n°10

Le CESE recommande que les autorités en charge des décisions concernant les demandeur.euse.s d'asile intègrent la dimension sexuée des parcours et des violences subies pendant le parcours des femmes en exil. Il appelle à la mise en œuvre des préconisations du HCE sur la situation des demandeuses d'asile en France.

De plus, en dehors des motifs de protection prévus par la Convention de Genève, l'article. L. 316-1 du Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit d'accorder un titre de séjour « vie privée vie familiale » aux personnes victimes de la traite d'êtres humains ou du proxénétisme et infractions assimilées. La définition de ces infractions tient compte de la transposition d'instruments internationaux qui demeurent mal connus des administrations. Ainsi, la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'UE et des engagements internationaux de la France, transpose ainsi la directive 2011/36/UE qui intègre les acquis des conventions des Nations unies et la Convention du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la traite des personnes. Dans la mesure où les chiffres du ministère de l'Intérieur montrent que seules 46 personnes ont reçu un titre de séjour pour ce motif cette année, il est nécessaire de former les personnels aux dispositions qui instaurent cette protection spécifique.

Préconisation n°11

Le CESE recommande de prendre toutes les mesures nécessaires visant à appliquer les dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA afin d'assurer une protection adéquate dans les cas de traite d'êtres humains, notamment dans des réseaux de prostitution.

3. Trouver une réponse adaptée à la situation des mineur.e.s non accompagné.e.s

Certaines garanties spécifiques prévues par la directive Accueil pour des catégories précises de réfugié.e.s devraient être plus systématiquement mises en œuvre en France :

c'est particulièrement le cas pour les mineur.e.s non accompagné.e.s. S'assurer de leur mise en œuvre pourrait être le rôle de l'agence de l'accueil et de l'intégration des réfugié.e.s.

La prise en charge des mineur.e.s non accompagné.e.s revient, dans le cadre juridique actuel, aux conseils départementaux en charge de l'aide sociale à l'enfance. Or, la crise des finances départementales et l'afflux très inégal des mineur.e.s non accompagné.e.s selon les territoires, rendent cette prise en charge particulièrement complexe pour les départements les plus concernés et conduit à une très nette sous-évaluation des besoins, s'agissant de publics dont le défaut de prise en charge peut générer sur le long terme, des difficultés graves à la fois pour les intéressé.e.s et pour la société d'accueil.

Préconisation n°12

Le CESE recommande d'octroyer des moyens supplémentaires aux départements dans le cadre de la prise en charge des mineur.e.s non accompagné.e.s par l'Aide sociale à l'enfance (ASE). En effet, leur situation de grande vulnérabilité justifie un accompagnement social et administratif particulier et donc un renforcement des moyens. L'ASE devrait orienter les mineur.e.s non accompagné.e.s vers des démarches de demande d'asile ou mener de façon systématique une évaluation de leurs droits au séjour, de façon à ne pas les laisser sans statut dès qu'il.elle.s atteignent la majorité.

III - FAIRE LE CHOIX D'UNE INTÉGRATION RÉPONDANT À UNE APPROCHE GLOBALE

La réussite de l'intégration des réfugié.e.s est un défi auquel nous devons répondre, dans une société de plus en plus multiculturelle. Elle mérite donc un investissement particulier des pouvoirs publics qui doivent inscrire les parcours d'intégration dans une approche globale.

A - Faire de l'apprentissage du français un axe structurant de l'intégration des réfugié.e.s

Aucun dispositif ne permet aux demandeur.euse.s d'asile d'apprendre le français aujourd'hui, les modules de l'OFII n'étant prévus qu'une fois la protection accordée. Jusque là, seules des associations agissent, souvent uniquement grâce au bénévolat. Or, la maîtrise de la langue, que ce soit dans le cadre de la préparation de leur demande d'asile ou dans celui de l'intégration des réfugié.e.s, est indispensable. De plus, le Contrat d'intégration républicaine (CIR) mis en place par l'OFII, ne comporte actuellement qu'un volume de 200 heures, ce qui est très insuffisant. Le CESE est favorable à ce que les demandeur.euse.s d'asile ainsi que les réfugié.e.s bénéficient d'une formation intense au français, et ce dès les CAI.

Préconisation n°13

Le CESE préconise que l'apprentissage de la langue française soit accessible dès les centres d'accueil initial et prévoit un volume d'heures minimum de 600 heures.

B - Assurer l'accès à l'éducation pour tou.te.s les jeunes exilé.e.s

L'éducation est un droit fondamental, inscrit dans la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 et la Convention de Genève. Des solutions de scolarisation ont été conçues comme dans le centre mis en place à Grande-Synthe, grâce à la collaboration active des services départementaux de l'Éducation nationale. Les CAI pourraient ainsi gérer les relations avec les rectorats d'académie pour que de telles solutions soient généralisées.

Préconisation n°14

Le CESE rappelle la nécessité d'intégrer les enfants réfugiés au système éducatif et recommande pour ce faire, que des solutions de scolarisation spécifiques et diversifiées leur soient proposées dans le cadre de la formation initiale.

Cette préconisation est notamment issue des résultats d'une plateforme consultative mise en place du 8 janvier au 23 février 2018 par le CESE dans le cadre de l'avis relatif à *L'orientation des jeunes*, rapporté par Laure Delair et Albert Ritzenthaler et adopté le 11 avril 2018.

L'apprentissage peut être un moyen efficace d'accompagner les jeunes demandeur.euse.s d'asile et réfugié.e.s dans la construction d'un projet professionnel et dans leur insertion vers l'emploi. Si des expérimentations ont déjà lieu, il convient de soutenir davantage l'ouverture de l'apprentissage. Il est néanmoins important de veiller à la levée des contraintes administratives qui font obstacle à la conclusion de contrats pour les mineur.e.s non accompagné.e.s entre 16 et 18 ans qui n'ont pas été pris en compte par l'ASE.

Préconisation n°15

Le CESE recommande d'ouvrir davantage l'apprentissage aux jeunes demandeur.euse.s d'asile et réfugié.e.s, en lien avec les Centres de formation des apprentis (CFA), les Chambres consulaires, les associations et plus globalement, le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ces dispositifs doivent prévoir des modules d'apprentissage du français, permettre l'hébergement des jeunes dans les internats des CFA et prévoir leur accompagnement social et administratif par l'agence de l'accueil et de l'intégration des réfugié.e.s. Cette proposition implique de réviser la rédaction de l'article R. 5221-22 du Code du travail en supprimant les conditions opposées aux mineur.e.s non accompagné.e.s entre 16 et 18 ans.

C - Ouvrir l'accès du marché du travail aux demandeur.euse.s d'asile et aux réfugié.e.s

L'accès au travail est reconnu comme l'une des meilleures formes d'intégration des demandeur.euse.s d'asile, l'emploi leur procurant une véritable place dans la société ainsi que les moyens de subsistance nécessaires à leur vie quotidienne. La France fait partie des rares pays à ne donner accès à l'emploi aux demandeur.euse.s d'asile qu'au bout de 9 mois en cas d'absence de décision définitive sur leur demande. De plus, l'accès à un emploi n'est possible pour un.e étranger.ère qu'à la condition que le préfet accorde une autorisation de travail. Elle dépend de plusieurs critères, dont la situation de l'emploi. Or, l'appréciation de la situation de l'emploi sur un métier et un territoire donnés par les services compétents, peut faire obstacle à l'accès à l'emploi des demandeur.euse.s d'asile, dont la situation particulière peut justifier de conditions de recrutement différenciées au moins en raison de leur situation administrative temporaire. Enfin, il n'est pas non plus prévu de mode de reconnaissance spécifique des qualifications des réfugié.e.s. La période pendant laquelle le.la demandeur.euse d'asile est enregistré.e mais ne peut encore accéder à l'emploi, doit être utilisée pour réaliser un bilan de compétences de la personne en vue de l'orientation professionnelle et de la recherche d'emploi.

De nombreuses initiatives sont menées en faveur de l'emploi des réfugié.e.s par le secteur associatif, les organisations syndicales et patronales. Par exemple, a eu lieu à Lyon, le 29 mars 2018, le premier forum de l'emploi pour les réfugié.e.s en France à l'initiative de l'association Habitat et Humanisme. L'association Action Emploi Réfugiés, fondée en juin 2016, a également mis en place une plateforme sur internet mettant en relation réfugié.e.s et entreprises à travers plusieurs centaines d'offres d'emploi. On peut encore citer l'action des syndicats, qui de plus en plus et au quotidien, proposent des actions d'information et d'accompagnement des réfugié.e.s vers l'emploi. Le programme HOPE de l'Agence nationale pour la formation professionnelles des adultes (AFPA), porté par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, six organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et des fédérations professionnelles, peut ainsi servir d'exemple à suivre en matière d'approche globale de l'intégration. Or, les besoins de recrutement dans certains secteurs ont été soulignés lors de l'audition de l'AFPA. Le CESE appelle à une meilleure utilisation des voies d'intégration par le travail à travers l'adoption des mesures suivantes.

Préconisation n°16

Le CESE appelle à des concertations professionnelles de branche sur les moyens de favoriser l'intégration par le travail des demandeur.euse.s d'asile et des réfugié.e.s statutaires, notamment dans les métiers connaissant une pénurie de main d'œuvre. Celles-ci devront avoir pour objet de définir des parcours de formation intégrant l'apprentissage du français, les modalités d'évaluation des compétences et des modalités de reconnaissance spécifiques de leurs qualifications professionnelles.

Préconisation n°17

Le CESE recommande d'autoriser l'accès à l'emploi aux demandeur.euse.s d'asile dès 3 mois après leur enregistrement. Il recommande que l'examen des autorisations de travail des demandeur.euse.s d'asile soit facilité, en supprimant le critère de la situation de l'emploi prévu à l'art. R. 5221-20 du Code du travail, mesure qui se justifie par leur situation vulnérable.

IV - TROUVER DES RÉPONSES DE LONG TERME POUR LES FUTUR.E.S EXILÉ.E.S

A - Opter pour une approche plus intégrée des politiques d'asile au niveau européen

Les orientations du TFUE n'ont pas été totalement mises en œuvre en matière de politique commune de l'asile. Alors que l'article 78 du TFUE donnait compétence à l'UE pour l'adoption d'un « *statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers valable dans toute l'Union* », aucune voie d'intégration n'a été dégagée afin que les États optent pour un transfert de souveraineté dont les formes n'avaient pas été précisées. Cette évolution reviendrait soit à un transfert de souveraineté à une autorité de l'UE, compétente pour instruire les demandes d'asile, soit à l'instauration d'un système de reconnaissance mutuelle de l'asile. En tout cas, le TFUE prévoyait l'adoption d'un statut valable dans toute l'UE, sans préciser les obligations des États membres pour ces réfugié.e.s statutaires de l'UE. Le développement de la politique commune de l'asile n'est pas allé aussi loin, les États membres souhaitant conserver leurs prérogatives en la matière. C'est pourquoi le CESE estime qu'une telle évolution ne peut se concevoir, sans une volonté commune des États pour décider un transfert de compétence à une autorité de l'UE, habilitée à instruire les demandes d'asile.

L'évolution du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) vers une Agence européenne de l'asile va dans le bon sens mais ne va pas jusqu'à lui conférer de compétence décisionnaire. Le transfert de moyens administratifs et financiers vers une agence plus intégrée est une évolution qui ne peut se concevoir qu'à moyen ou long terme. De plus, la procédure à mettre en œuvre dans les États membres pour accueillir les personnes en demande de protection demeurerait un sujet délicat. L'agence pourrait cependant avoir pour mission d'indemniser les États prenant en charge les demandeur.euse.s d'asile sur un budget de l'UE.

A ce stade, le CESE recommande la poursuite des efforts engagés pour accroître le rôle d'une future Agence européenne de l'asile mais considère que ces efforts doivent s'inscrire dans un objectif de long terme. Pour le CESE, un statut uniforme de l'asile valable dans toute l'UE reste souhaitable et demeure la meilleure réponse à apporter aux risques de divergence des politiques de l'asile, qui contribuent pour une bonne part aux mouvements secondaires. La mesure aurait à la fois l'avantage d'harmoniser les décisions et de détacher l'exercice du droit fondamental de l'asile, des enjeux des politiques migratoires dans chaque État membre.

Cette Agence européenne de l'asile pourrait être chargée tant de l'instruction des demandes d'asile que de soumettre des propositions d'admission à l'asile aux États membres. Pendant la phase d'instruction, les États membres devraient assurer l'accueil des demandeur.euse.s d'asile suivant les engagements qu'ils auront pris aux termes du règlement de Dublin réformé.

L'Agence européenne de l'asile pourrait être chargée d'administrer la procédure permettant la transmission des vœux des demandeur.euse.s éligibles à destination des États membres, en tenant compte d'une clé de répartition déterminant les capacités d'accueil de chaque pays. Les États devraient s'engager à accorder les protections dues dans les limites de ces capacités.

En cas d'atteinte de ces limites, l'Agence orienterait les demandeur.euse.s vers un État qui n'a pas atteint ses capacités. Dans le cas d'un refus de la part de cet État, celui-ci serait privé de recourir aux fonds européens dédiés à l'asile et pourrait être amené à verser des contributions financières à l'Agence.

En cas de refus du.de la demandeur.euse d'asile, celui.celle-ci se verrait d'office affecté.e vers le pays ayant le moins accueilli de réfugié.e.s au regard des critères retenus. L'Agence pourrait également gérer les budgets de l'UE consacrés à l'accueil des demandeur.euse.s d'asile et redistribuer les moyens réalloués aux États en fonction de leur effort de prise en charge. Contrairement à l'usage actuel du FAMI, cette mesure permettrait un alignement des moyens financiers sur les efforts réellement consentis par les pays pour l'accueil.

Préconisation n°18

Le CESE recommande que les États membres reprennent les négociations pour la définition de statuts uniformes de protection internationale dans le but de confier l'instruction des demandes à une Agence européenne intégrée de l'asile. L'agence aurait pour mission l'harmonisation des niveaux de protection conventionnelle et subsidiaire en relation avec les États membres. Elle serait dotée de moyens pour financer la prise en charge des demandeur.euse.s d'asile et devrait imposer des sanctions aux États qui n'acceptent pas les demandes éligibles.

B - Étudier de nouvelles voies légales de migration vers l'UE

Le CESE approuve l'intention de l'UE de répondre aux enjeux des migrations actuelles par une ouverture des voies légales. Il relève néanmoins que la *blue card* européenne n'ouvre une voie de migration économique que pour les personnes les plus qualifiées et dans des volumes très limités. De plus, il note que l'UE s'est engagée sur un partenariat avec l'Union africaine, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugié.e.s (HCR) en vue de proposer la réimplantation de déplacé.e.s forcé.e.s vers leur pays d'origine sur les routes migratoires, notamment en Libye, en finançant des actions de développement. Les chiffres relatifs à ces réimplantations sont faibles au regard des enjeux. En outre, la tendance récente de l'UE à lier ses politiques de développement avec les enjeux de régulation migratoire pose question en ce qu'elle détourne l'aide publique au développement de ses objectifs.

Le CESE considère qu'un débat devrait être ouvert sur la diversité des voies légales de migration, qui ne saurait être réduite à l'asile sans préjudice pour les demandeur.euse.s. Le rapport a montré que de nombreux.ses demandeur.euse.s d'asile débouté.e.s finissent, en France, par être régularisé.e.s, soit par un titre salarié« au fil de l'eau », soit par un titre de séjour « vie privée et familiale » qui autorise le travail. Cela montre que la demande d'asile est alimentée par des migrant.e.s qui se retrouvent employé.e.s sur le marché du travail national, indépendamment des motifs avancés de leur demande de titre de séjour. En Allemagne, la politique de l'asile s'est clairement appuyée sur un discours mettant en avant les besoins économiques du pays, compte tenu d'une démographie vieillissante.

Ainsi la distinction entre le.la supposé.e « mauvais.e » migrant.e (économique) et le.la « bon.ne » migrant.e (demandeur.euse d'asile) a peu de sens. La demande d'asile est souvent la seule voie légale d'accès pour les migrant.e.s, même s'il.elle.s ne remplissent pas les critères de la protection internationale, laquelle ne se justifie pas par des motifs économiques. En cas de refus, le.la débouté.e peut espérer une régularisation plus ou moins aléatoire. Cet espoir est un des motifs d'une relative embolie du système.

Parallèlement, le CESE considère que le bilan de l'ouverture de voies légales alternatives de migration est quantitativement faible. Le dispositif des *blue cards* n'est pas à la hauteur des besoins de recrutements de certains secteurs économiques. L'extension de l'ouverture de voies légales de migration à un plus grand nombre de professions, y compris les moins qualifiées, devrait être débattue avec les partenaires sociaux sectoriels pour éclairer les décideur.euse.s et l'opinion publique.

Préconisation n°19

Le CESE appelle à l'ouverture d'un débat de niveau européen sur le développement de nouvelles voies légales de migration, y compris pour pourvoir aux besoins d'une société européenne à la démographie vieillissante et déclinante.

C - Prendre en compte la question de la protection des réfugié.e.s climatiques

Les dérèglements climatiques et la détérioration de la biodiversité qui en découle, sont désormais une cause majeure du déplacement forcé de populations, souvent à l'intérieur de leur propre pays ou vers les pays voisins. La Banque mondiale dans un récent rapport, estime que ce phénomène touchera 143 millions de personnes en 2050. L'UE reste peu concernée à l'heure actuelle par les arrivées de ces migrant.e.s, qui se réfugient principalement dans les pays du Sud. Cependant, au vu de l'ampleur que cette question va prendre d'ici une vingtaine d'années, le CESE considère qu'il est essentiel d'y apporter des réponses.

La réouverture de la Convention de Genève, qui a fait consensus autour de motifs de persécutions politiques après la seconde guerre mondiale, ne constitue pas une piste appropriée pour ouvrir des droits à une nouvelle « catégorie » de réfugié.e.s. En effet, le contexte géopolitique actuel, marqué par de multiples lignes de fracture, n'est plus favorable à ce type de négociations. Il semble en outre délicat, sur le plan juridique, d'isoler le fait climatique comme responsable de la migration et d'octroyer en conséquence une protection internationale sans réflexion approfondie permettant de dégager les critères sur lesquels la communauté internationale pourrait se mettre d'accord pour concevoir cette nouvelle protection.

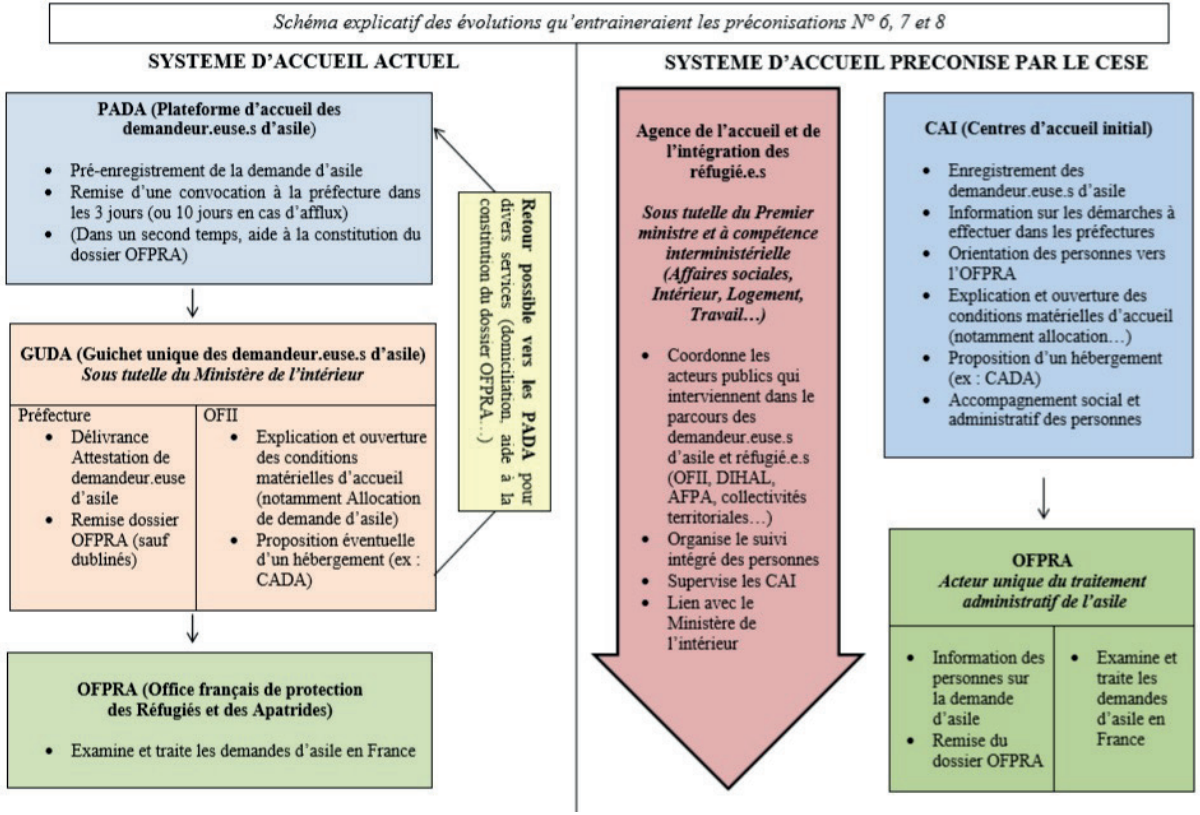
Par ailleurs, l'adoption prévue en 2018 d'un Pacte mondial sur les réfugié.e.s et d'un Pacte mondial pour les migrations sous l'égide des Nations unies ne devrait pas non plus permettre des avancées significatives en vue d'une protection des migrant.e.s climatiques, ces questions ne figurant pas à l'agenda.

En tout état de cause, ce sont les COP, et plus particulièrement la reconnaissance des migrations induites par les dérèglements climatiques lors de la COP16 à Cancun en 2010 puis l'initiative dite Nansen de 2011, qui apparaissent comme les enceintes de discussions les plus favorables à cette question au niveau mondial. Bien que plusieurs grands pays dont la Chine et l'Inde soient absents de la Plateforme sur les déplacements dus à des catastrophes naturelles, première manifestation concrète de ces échanges, le CESE considère que ces premiers signes sont encourageants, tout comme les premières mesures évoquées dans ce cadre, à savoir la protection temporaire des personnes déplacées et la suspension des mesures de réadmission dans le pays d'origine touché par une catastrophe naturelle.

Préconisation n°20

Le CESE préconise, afin d'anticiper l'augmentation du nombre de réfugié.e.s climatiques, de mettre ces discussions à l'agenda des relations internationales de la France et de l'UE. Il estime que l'enceinte des COP est adaptée pour dégager les critères pouvant ouvrir droit à une protection internationale spécifique.

Schéma explicatif des évolutions qu'entraineraient les préconisations N° 6, 7 et 8



Agriculture

Le travail mené en section a donné à voir, dans ses détails les plus durs, la violente réalité de la vie des demandeurs d'asile. Les auditions nous ont aussi fait prendre conscience de la complexité administrative et politique de l'accueil des populations migrantes et des changements que cela implique pour nos sociétés.

Comme le dit très justement le Professeur François Héran, Professeur au Collège de France, « *il n'y a pas de sociétés sans migrations et les migrations modifient durablement les sociétés* ». Notre pays n'en a-t-il pas bénéficié ?

C'est donc une question que nous ne pouvons ignorer et nous devons prendre tous les dispositifs pour la traiter avec humanité.

Le fil conducteur de l'avis est d'ailleurs celui d'être en mesure, avec l'ensemble des pays Européens et développés, d'accueillir convenablement les nouveaux arrivés.

D'une façon générale, il serait paradoxal, dans cette économie mondialisée qui permet aux marchandises et aux capitaux de circuler largement, que seuls les Hommes soient empêchés de tout mouvement.

Il faut à ce sujet souligner que l'emploi agricole peut être, pour de nombreux migrants, un point d'entrée dans un parcours de vie et d'intégration. Les acteurs des territoires ruraux ont un rôle à jouer, en faveur de ces populations, qui selon les pays d'origine, sont également issues de milieu rural. Nous pouvons accompagner l'intégration économique et sociale de ces arrivants par des offres de logement, des soutiens de formation ou encore des aides administratives.

Les propositions de l'avis plaidant pour une simplification des procédures d'accueil vont dans le bon sens. Nous approuvons également tous les efforts qui pourront être faits sur les parcours de formations, et plus particulièrement à destination des mineurs.

Enfin, il est fondamental qu'un débat soit organisé sur ce sujet, par les instances européennes. Nous ne pouvons pas laisser certains États membres s'enfermer dans des positions radicales ou profiter d'opportunités économiques au détriment de populations fragilisées. L'Europe doit ici jouer un rôle de premier plan en défendant ses valeurs fondamentales.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Les débats autour de la question migratoire ont pris en Europe une nouvelle ampleur ces dernières années. Ils se nourrissent de l'afflux massif de personnes fuyant leur pays en guerre. C'est donc bien d'une « *crise de l'accueil des réfugiés* » dont il s'agit.

Dans de nombreux États, cette question est source de clivages partisans, alors qu'elle requière une approche rationnelle.

C'est sous ce prisme que l'avis aborde le sujet ; ce que salut le groupe de l'artisanat.

Parmi les priorités, figure la réforme de la politique européenne d'asile qui a montré ses limites et ses dysfonctionnements.

Le groupe de l'artisanat pense tout d'abord à la règle de prise en charge des demandeurs d'asile qui repose sur le pays de première arrivée sur le sol européen.

Ce système est source de difficultés autant pour l'État qui doit assumer cette responsabilité, que pour les migrants dont les liens familiaux ou linguistiques avec un autre pays sont totalement ignorés.

Le groupe de l'artisanat pense également aux fortes disparités entre les États membres, qu'il s'agisse de l'accueil, de l'examen des demandes ou de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Autant d'éléments qui démontrent la non-effectivité de ce Régime d'asile européen Commun.

Or, ce système engendre des mouvements secondaires de migrants et des rétentions administratives, pouvant conduire à des conditions de vie indignes et prolonger le traitement des demandes de statut.

De plus, cela fait naître des situations qui semblent non maîtrisées par les pouvoirs publics, et deviennent source de craintes voire de rejets de la part de certaines populations.

Il est par conséquent nécessaire et même urgent que le Gouvernement français soutienne à la fois une refonte du Règlement de Dublin, ainsi qu'une meilleure harmonisation des politiques d'accueil, assorties de financements adaptés au sein de l'Union européenne.

Mais l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile en France, appellent elles-aussi des évolutions.

Chacun reconnaît que le traitement administratif de la demande d'asile s'inscrit dans un parcours laborieux laissant souvent les personnes en attente dans une grande précarité.

S'il est essentiel que chaque demande soit instruite avec attention, le groupe de l'artisanat ne peut qu'approuver les préconisations de l'avis visant à optimiser la prise en charge dès l'enregistrement de la demande, mais aussi à réduire le nombre d'intervenants et à mieux les coordonner.

L'accès à l'emploi des demandeurs d'asile relève également d'un processus administratif lourd, complexe et dont le résultat est aléatoire.

Quant au suivi d'une formation, il est en principe impossible avant l'obtention du statut de réfugié.

Pourtant, il ne fait aucun doute que la qualification et le travail sont des facteurs-clé d'intégration, au-delà du partage de la langue du pays d'accueil.

C'est pourquoi, il importe de lever tous les obstacles en ces domaines et d'actionner les leviers qui ont déjà fait leur preuve à travers des initiatives d'accompagnement global vers l'emploi.

À ce titre, le groupe de l'artisanat soutient la préconisation d'ouvrir davantage l'apprentissage aux jeunes demandeurs d'asile et réfugiés, en s'appuyant sur les CFA pour - en lien avec les chambres consulaires - héberger, former et accompagner ces jeunes dans la construction de leur projet professionnel et la recherche d'une entreprise d'accueil.

Le groupe de l'artisanat partage également l'objectif d'encourager les branches professionnelles à élaborer des parcours d'acquisition des compétences pour les demandeurs d'asile ou les réfugiés.

Il considère enfin que l'assouplissement des conditions de délivrance des autorisations de travail est une nécessité.

En effet, le manque avéré de main d'œuvre, dans une large diversité de secteurs, ne peut que venir conforter de telles orientations.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat estime que plusieurs de ces recommandations pourraient utilement enrichir le projet de loi en cours d'examen au Parlement.

Il a donc voté l'avis.

Associations

Nos démocraties ont été construites sur la solidarité et les droits humains parmi lesquels le droit à l'asile et à la mobilité. C'est pourquoi il est fondamental d'adosser toute politique d'accueil des demandeurs d'asile à ces fondements historiques. Tout en s'inscrivant dans l'actualité, cet avis a été élaboré à distance du traitement médiatique, et propose un texte mesuré et juste sur la question délicate des parcours des demandeurs d'asile en Europe. Le groupe des associations salue la grande qualité du travail accompli par les rapporteurs et se félicite que le CESE fournisse avec ce travail une contribution sérieuse et apaisée sur un sujet éminemment complexe.

Rappelons quelques réalités essentielles sur le sujet qui nous occupe : la grande majorité des migrations ne sont pas choisies : elles sont le fait de nécessités vitales ; la majorité des migrations sont des déplacements Sud-Sud et non Sud-Nord… ; la France n'est plus une terre d'immigration majeure… ; une fois arrivés dans leur pays d'accueil, lorsqu'ils y parviennent, les migrants connaissent des conditions de vie extrêmement difficiles.

Rappelons de même, que loin des caricatures et tentations xénophobes, les migrations sont pour les pays d'accueil le plus souvent de réels vecteurs de développement, permettant aux pays d'avancer et progresser sur les plans tant économiques, que sociaux ou culturels.

Si cet avis s'intéresse avant tout aux politiques européennes nécessaires en matière d'accueil des demandeurs d'asile, c'est parce que c'est bien au niveau européen que tout se joue d'abord. Notre groupe souscrit ainsi à toutes les préconisations visant une

harmonisation ambitieuse des politiques d'accueil en Europe : réforme du règlement de Dublin, rejet de l'aide visant à lutter contre le franchissement des frontières à destination de pays tiers qui ne garantissent pas aux personnes concernées le respect de leurs droits fondamentaux, intégration de la problématique des réfugiés climatiques dans l'agenda des COP, promotion du droit d'instruction, mais aussi d'un statut uniforme de protection internationale, et soutien à la création d'une Agence européenne intégrée de l'Asile.

Nous souhaitons toutefois profiter de cette tribune pour rappeler la responsabilité ultime de nos États nationaux, qui ne peuvent se satisfaire de laisser leurs pays voisins, ou leurs associations et citoyens prendre sur eux la responsabilité de transformer en actes notre tradition et nos principes de terre d'accueil. Le décalage existant encore aujourd'hui entre l'inscription du droit d'asile dans notre Constitution et notre capacité, sur le terrain, à le faire respecter, avec des centres de premier accueil saturés, et des délais d'attente excessifs… illustre le niveau de nos dysfonctionnements. Si le renforcement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en acteur unique du traitement administratif de l'asile devrait y répondre partiellement, cela ne suffit pas. Il nous parait urgent, par exemple, de permettre un accès aux soins élémentaires dès le premier accueil, sans attendre la délivrance de l'attestation de demandeur d'asile, qui peut prendre plusieurs mois.

Le contexte européen actuel marqué à la fois par le durcissement des politiques migratoires et d'asile, et plus généralement par le retour en force du populisme dans de nombreux pays (l'Italie en étant le dernier exemple) nous alerte sur la nécessité de réaffirmer les valeurs centrales de tolérance et d'humanisme de nos démocraties. L'évolution démographique mondiale, le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources naturelles vont dans le sens d'une amplification des flux migratoires. Il nous faut anticiper cette réalité et préparer nos sociétés à mieux accueillir. C'est tout le sens et toute la richesse de cet avis, en faveur duquel notre groupe a voté.

CFDT

La CFDT a voté cet avis, qui porte sur une question difficile car elle est le plus souvent instrumentalisée politiquement, en France, en Europe, et aussi en d'autres points de la planète.

Accueillir l'autre, la question renvoie à des valeurs, des principes et le rapport de chacun à l'altérité.

Dans le cadre d'une auto-saisine, le rapport et l'avis traitent des parcours et politiques d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Ils traitent aussi de l'effectivité dans notre pays du droit d'asile, dans le contexte du débat sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », pour lequel nous n'avons pas été saisis par le gouvernement. Cette capacité d'auto-saisine du CESE démontre ici son utilité.

La CFDT défend inconditionnellement le droit d'asile et les débats au sein de la section ont fait apparaitre un vrai consensus sur ce droit. La France doit s'impliquer dans la réforme du règlement Dublin en soutenant la proposition du Parlement européen d'élargir les critères d'orientation des demandeurs d'asile et de tenir compte de leur volonté et de leur

choix. Alors qu'aujourd'hui ils sont pris au piège dans la nasse du premier pays d'entrée dans l'espace européen.

Dans ce cadre, le renforcement du financement d'une politique européenne de l'asile, plus harmonisée tant dans ses procédures d'examen des demandes que dans ses conditions matérielles d'accueil, est selon nous de nature à répondre aux enjeux tant humanitaires (les personnes) que politiques (l'Europe). Ce sont notamment les préconisations 1 et 5 qui visent à améliorer notre système d'accueil.

La réforme globale de notre système d'accueil, telle qu'elle est suggérée dans l'avis, a fait l'objet d'un consensus à la suite d'un large débat. Elle implique pour notre pays de reconsidérer les modalités d'accueil et d'intégration des réfugiés de façon durable.

Mais la CFDT alerte aussi les pouvoirs publics sur l'insuffisance des moyens. Elle engendre des conditions d'accueil déplorables pour les migrants. Elle soumet également les personnels qui mettent en œuvre la politique migratoire du gouvernement à des conditions de travail qui remettent en cause la qualité et parfois même le sens de leur travail.

Les images des camps de réfugiés, en France, devraient suffire à convaincre quiconque des limites que présentent les mesures d'urgence qui durent. La situation des plus fragiles, notamment des mineurs non accompagnés, est particulièrement indigne et doit être réglée. La CFDT, avec d'autres organisations de la société civile, souhaite s'engager dans une dynamique dont l'objectif est de relever le défi de l'accueil des réfugiés et de la cohésion sociale.

CFE-CGC

Un demandeur d'asile est une personne qui a fui son pays parce qu'elle y a subi des persécutions ou craint d'en subir, et qui du coup est en quête d'une protection internationale.

Nous parlons de personnes qui viennent de pays en guerre, de pays dans lesquels la torture existe encore, tout comme parfois la traite des êtres humains...

Nous parlons de personnes en grande détresse, dont il faut améliorer la situation. Parmi ces personnes, il y a des enfants, des mineurs non accompagnés, des femmes seules qui ont subi des violences, des femmes et des hommes qui ont parfois été considéré(e)s comme des esclaves...

Ce sujet est donc un véritable sujet de société. C'est un sujet sensible car il ne s'agit pas d'opposer populations défavorisées et demandeurs d'asile. Nous parlons ici d'êtres humains et non de concurrents !

La France a enregistré seulement 100 000 demandes d'asile en 2017 alors que notre population française était estimée à 67 millions la même année. Ces chiffres sont importants pour relativiser le flux de personnes que nous accueillons.

L'enjeu est bien au niveau européen d'avoir une politique d'accueil des demandeurs d'asile qui soit juste et équitable. Et ensuite, sur le territoire français, de la décliner en lien avec la devise de notre République, à savoir « Liberté - Égalité - Fraternité ».

C'est bien le cœur même, le fondement de notre assemblée que de travailler à cette évolution de nos politiques européennes, tout en travaillant en parallèle à la lutte contre la grande pauvreté en France...

Pour nous il y a deux urgences que ce projet d'avis pointe très bien et qui sont fondamentales pour notre groupe :

- Réduire les délais de réponse pour la demande d'asile et permettre aux personnes de pouvoir travailler afin de faciliter leur intégration;

Aujourd'hui il faut attendre parfois 9 mois! 9 mois durant lesquels ces personnes n'ont pas le droit de travailler. Cela n'est plus acceptable !

La préconisation 17 est donc prioritaire pour notre groupe afin de permettre aux demandeurs d'asile de pouvoir travailler en toute légalité à partir de 3 mois après l'enregistrement de leur demande.

Cela passe aussi par une concertation dans les branches professionnelles afin d'identifier les métiers en tension ou sur lesquels il y a une pénurie de main d'œuvre et définir des parcours d'intégration, de reconnaissance des qualifications initiales et surtout d'apprentissage du français, pas uniquement via des cours ou de l'enseignement traditionnel, mais aussi au travers de dispositifs d'interprètes ou en utilisant les nouvelles technologies. C'est la préconisation 16.

- Mieux accueillir et accompagner les mineurs isolés, les mineurs non accompagnés. Ils sont dans une grande vulnérabilité et cela nécessite un accompagnement social et administratif particulier. C'est tout le sens de la préconisation 12.

Le groupe CFE-CGC a donc voté cet avis afin de faire respecter les droits fondamentaux y compris pour les demandeurs d'asile.

Dans les années à venir nous devrons nous préoccuper des réfugiés climatiques.

CFTC

L'avis qui nous est présenté traite d'un sujet précis : *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne*.

Pour la CFTC, il ne s'agit pas aujourd'hui de traiter globalement du sujet complexe de l'immigration mais bien de l'accueil sur nos territoires, d'enfants, de femmes et d'hommes arrivés dans nos pays après avoir pour beaucoup, surmontés d'innombrables difficultés tout en risquant leur vie et leur intégrité physique et psychique.

Force est de constater que nous ne répondons pas aux simples exigences d'humanité.

Est-il tolérable par exemple, qu'à Paris capitale auto-proclamée des droits de l'Homme, des milliers d'enfants et d'adultes vivent à même le sol, qu'il pleuve, qu'il neige ou qu'il vente ?

Les uns s'entassent dans des campements insalubres, les autres sont aux mains de trafiquants d'êtres humains, tous tentent de survivre dans d'inacceptables conditions.

Nos rapporteurs soulignent à juste titre la nécessité d'améliorer le système actuel d'asile au niveau européen comme Français et ce conformément au respect des droits fondamentaux des personnes, notamment, les plus fragiles.

Comme toujours l'équilibre doit être respecté entre droits et devoirs, comme celui de se conformer aux lois du pays d'accueil, encore faut-il que celles-ci ne soient pas kafkaïennes, comme cette possibilité de régularisation par le travail pour un étranger en situation irrégulière qui ; sauf exception ; doit notamment justifier d'une ancienneté de séjour en France de 5 ans minimum.

Comment vit-on 5 ans en France sans travailler ?

La CFTC approuve plus spécialement l'avis quand il préconise :

- une attention particulière concernant les violences, notamment sexuelles subies, par les femmes durant leur chemin d'exil ;
- une protection adéquate dans les cas de traite d'êtres humains, notamment dans les réseaux de prostitution ;
- l'augmentation des moyens pour la prise en charge des mineurs non accompagnés en raison de leur situation de grande vulnérabilité ;
- l'apprentissage du français comme axe structurant de l'intégration des réfugiés ;
- l'harmonisation des procédures d'examen des demandes d'asile au niveau européen.

« *La condamnation du racisme, la protection des minorités, l'assistance aux réfugiés, la mobilisation de la solidarité internationale envers les nécessiteux, ne sont que des applications cohérentes du principe de la citoyenneté mondiale* », déclarait le Pape Jean-Paul II en 2005.

Puisse cet avis que le groupe CFTC votera, réveiller nos consciences et celles de nos autorités politiques et administratives.

CGT

Demander l'asile en Europe -et l'obtenir- relève d'un véritable parcours du combattant, le règlement de Dublin générant d'importantes difficultés administratives et humaines. Cet avis propose une vingtaine de préconisations qui visent à tenter d'améliorer le système pour sortir les demandeurs d'asile de leur « dublinisation » inextricable.

La CGT estime que cet avis figurera parmi les plus marquants de cette mandature, montrant la capacité de notre institution à être en prise avec la réalité, à en faire l'analyse et à émettre des préconisations pertinentes.

Les cinq premières recommandations posent la nécessité d'améliorer le système au plan européen, que ce soit le mécanisme de Dublin IV, les relations avec les pays tiers ou encore l'harmonisation des procédures d'examen dans l'Union européenne.

C'est au plan national que cet avis est le plus novateur. En effet, les nombreuses rencontres avec les intéressés (professionnels comme demandeurs d'asile) ont permis de

reconstruire un système d'accueil plus lisible donc plus efficace. Ainsi, l'avis propose de faire de l'OFPRA l'acteur unique du traitement administratif de l'asile.

L'avis propose enfin de clarifier des situations de fait. D'abord, l'avis propose de mieux répondre aux besoins de scolarisation des mineurs étrangers et de leur offrir un accès plus large à l'apprentissage. Cela leur permettrait d'obtenir une qualification qu'ils pourront faire valoir plus tard lors d'une embauche.

Ensuite, l'avis exige la mise en œuvre des articles de loi du CESEDA existants pour faire face aux nombreuses situations de traite des êtres humains, notamment les réseaux de prostitution.

L'avis préconise également de répondre au fait que la plupart des demandeurs d'asile travaillent dans la période de six mois où cela leur est interdit. Il propose donc de réduire cette période à trois mois, même si la CGT estime que le CESE aurait pu supprimer cette période de carence d'emploi.

Pour conclure dans ce schéma novateur, assis sur le quotidien des femmes et des hommes, professionnels comme demandeurs d'asile, l'avis préconise la refondation de tout le dispositif national du traitement et de l'accueil des demandeurs d'asile en créant des centres d'accueil initial qui seraient chargés de la prise en charge globale des demandeurs. Il recommande également la création d'une agence interministérielle de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Sa mission serait alors de coordonner l'ensemble des acteurs publics. La CGT estime essentiel que cette agence soit également en charge de développer une communication publique axée sur l'exigence de solidarité, loin de l'actuelle approche sécuritaire.

Le groupe CGT a voté cet avis.

CGT-FO

Le groupe FO tient à remercier les rapporteurs pour cet avis de qualité qui fait suite à un rapport riche en informations et qui aborde de manière complète les multiples facettes de l'asile.

Ce sujet éminemment politique et humain, est également juridique. En effet, le statut de demandeur d'asile renvoie à une définition précise donnée par la Convention de Genève qui ne doit pas se confondre avec la situation de l'ensemble des migrants. Il convient donc d'être rigoureux pour éviter tout amalgame et pour préserver au mieux le statut de demandeur d'asile.

Bénéficier de cette protection est un droit. Ce statut de protection doit être absolument sauvegardé et sa mise en œuvre garantie.

Pour le groupe FO, nous devons demeurer une terre de liberté et de respect des droits. L'enjeu de ce rapport est donc de dresser un état des lieux, d'analyser les moyens mis en place et de proposer des pistes d'amélioration dans le respect des droits fondamentaux.

Les considérations d'ordre financier et gestionnaire ou politiques ne sauraient être le fil directeur d'une réforme sur le droit d'asile.

Dans ce contexte, la procédure réservée aux exilés dits « dublinés » qui peuvent être placés en rétention en attendant d'être renvoyés dans les pays où leur entrée a été enregistrée est un système injuste et inopérant.

Il est indigne de nos démocraties que des personnes recourent à des mutilations de leurs empreintes digitales pour échapper à l'errance administrative que provoque le règlement de Dublin

La question de l'asile ne peut se traiter sans une véritable coopération et une solidarité au niveau européen, ce que souligne à juste titre ce rapport.

Les États de l'Union devraient faciliter l'accès des demandeurs d'asile aux démarches administratives de demande et en accélérer le traitement de manière plus humaine et plus juste. Nous considérons que l'externalisation des frontières répond à un objectif de régulation et de limitation des flux migratoires et ne permet pas l'exercice effectif du droit à l'asile.

Notre groupe est donc favorable aux préconisations de cet avis sur la nécessité de repenser la politique européenne d'asile en tenant compte des souhaits d'installation des exilés eux-mêmes et en créant les conditions en faveur d'une plus grande solidarité entre les États membres. L'État de premier accueil ne doit plus être seul responsable de la demande d'asile.

Par ailleurs, nous soutenons la préconisation demandant au gouvernement français de s'opposer à l'introduction de la notion de « pays tiers sûr » au niveau de l'Union Européenne. Nous estimons en outre, que les conditions d'accueil doivent être harmonisées vers le haut dans l'ensemble de l'Union Européenne, avec des financements à la hauteur des besoins.

Les pays de l'Union Européenne doivent prendre leur part de responsabilité car il existe un lien entre la situation migratoire actuelle et les choix géopolitiques.

Le droit d'asile est un droit fondamental et plus globalement, pour le groupe FO migrer dignement est un droit fondamental.

Les demandeurs d'asile sont des victimes qui doivent être protégées et accompagnées.

Pour nous, il est également important que les migrants fuyant la misère, la pauvreté, les dérèglements climatiques ou les conflits de toutes sortes puissent être accueillis, orientés et aidés. La question migratoire doit être traitée au niveau de l'Union Européenne dans le cadre d'un renforcement coordonné des politiques d'aide au développement et de coopération internationale.

Le groupe FO a voté en faveur de cet avis.

Coopération

Un avis du CESE - *Migrations internationales : un enjeu planétaire* - a été rendu en octobre 2015, il y a à peine 2 ans et demi. Cet avis préconisait déjà de développer une plus grande cohérence au niveau international et plus particulièrement au niveau européen, de conforter

les politiques de développement, d'aller vers des règles partagées en matière d'asile, ou encore d'assurer une gestion solidaire des frontières.

Aujourd'hui le CESE constate que la persistance de la pauvreté, des inégalités, des conflits armés, des tensions de tous ordres, sont des facteurs constants de migrations et de demande d'asile. Constatant l'aggravation de la crise, le CESE cible désormais son avis sur les politiques d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne.

En 2015, le groupe de la coopération s'était vivement prononcé en faveur d'une approche qui concilie humanisme et réalisme, soulignant à la fois les urgences, comme la définition d'une stratégie européenne commune, et l'action dans le temps long, comme l'efficacité de l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté.

Aujourd'hui le groupe de la coopération soutient et vote ce nouvel avis :

- oui le mécanisme de Dublin ne fonctionne pas, il faut une vraie coopération européenne sans laquelle nous n'arriverons à rien, la solidarité entre États doit être une préoccupation majeure de nos gouvernements plutôt que le nationalisme exacerbé égoïste et démagogique de certains ;
- oui il faut revoir l'externalisation des frontières, et la notion de pays tiers sûrs ;
- oui il faut toujours lutter contre les réseaux criminels de passeurs ;
- oui il faut éviter la création de « *hotspots* » destinés à faire du tri entre diverses qualités de demandeurs d'asile. Il faudra se préparer à accueillir très bientôt les migrants climatiques dont les mouvements se limitent actuellement à des déplacements régionaux ou frontaliers ;
- et oui encore, pour faciliter l'intégration, nous devons traiter le problème de l'accès au travail dans des délais plus courts que les 9 mois actuels, ainsi que celui de la formation, tant initiale que professionnelle !

Si l'ouverture des frontières pour accueillir tous les réfugiés ne peut être envisagée, la France doit « *Oser la fraternité* » pour reprendre le titre de l'ouvrage collectif récent publié par 30 écrivains et intellectuels. Ce n'est pas seulement un choix : c'est l'intérêt de notre pays, pas seulement pour prendre notre part d'humanité, mais aussi pour se construire en étant lui-même par rapport à son histoire et à ses valeurs républicaines.

Il convient enfin de remercier Emelyn Weber et Paul Fourier pour ce travail complet et approfondi ainsi que pour la qualité des débats.

Entreprises

Les conflits armés se multiplient, amenant sur les routes de plus en plus de personnes, et demain, l'impact climatique augmentera la pression migratoire. La crise nous oblige à l'action. L'accueil décent des demandeurs d'asile est un impératif, d'abord pour des questions de simple humanité et de cohérence avec l'une des trois valeurs fondatrices de notre République, la fraternité. Mais aussi parce que c'est une opportunité pour notre pays :

ils ont souvent un fort niveau d'éducation, sont la plupart du temps jeunes, formés et n'ont qu'une envie, vivre en paix.

L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à ce phénomène et les pays qui la composent peinent à y répondre individuellement et collectivement. L'Europe que nous construisons collectivement ne peut pas se contenter d'être un grand marché. La convergence est nécessaire pour nos règles fiscales et sociales, mais aussi dans notre action face aux grandes crises mondiales.

La France elle-même doit chercher à réformer sa politique d'accueil des demandeurs d'asiles notamment en simplifiant et en accélérant les procédures. Les préconisations faites dans le texte devraient d'ailleurs permettre d'améliorer la situation et nous y souscrivons. Trois propositions concernent les entreprises dans l'objectif de faciliter l'accès à l'emploi de ces personnes : faciliter davantage l'apprentissage aux jeunes demandeurs d'asile, engager des concertations professionnelles de branche sur les moyens de favoriser l'intégration par le travail des demandeurs d'asiles et des réfugiés statutaires, autoriser l'accès à l'emploi aux demandeurs d'asile plus rapidement après leur enregistrement.

D'ailleurs, les obstacles rencontrés par les employeurs et les personnes concernées se croisent : d'un côté, lenteur et complexité d'embauche des demandeurs d'asile et des réfugiés, méconnaissance du secteur de l'emploi et des choix d'orientation et de formation possibles pour les intéressés ; de l'autre, difficultés pour les entreprises à intégrer ces diversités et des correspondances difficiles entre qualifications et diplômes des pays d'origines et besoins des entreprises en France. Pierre angulaire de l'autonomie et de l'intégration, un apprentissage rapide du Français et des codes sociaux ainsi qu'un accès au logement sont indispensables.

Il convient de rappeler, comme l'a souligné le projet d'avis, que les entreprises par des expérimentations ou leurs représentants mènent déjà des actions pour mieux intégrer ces personnes via l'emploi. C'est notamment le cas du programme Hope qui est destiné à accompagner les personnes réfugiées vers l'emploi porté par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, des OPCA et des fédérations professionnelles. Les entreprises sont attentives à ces difficultés et ont également besoin que l'on y apporte des solutions.

Pour ces raisons, le groupe des entreprises a voté favorablement cet avis.

Environnement et nature

Notre groupe votera le projet d'avis qui nous est présenté.

Nous remercions les rapporteurs pour ce travail nécessaire en phase avec l'actualité. Les propositions sont pertinentes, réalistes et ont été élaborées pour la plupart à la suite d'auditions de grande qualité d'acteurs associatifs ou institutionnels qui agissent sur le terrain chaque jour.

Elles sont à contre-courant de certaines positions politiques dénonçant des « vagues migratoires » que nous serions sensés subir. Pour nos concitoyens la peur de l'étranger semble l'emporter sur un discours de raison. Parmi les causes de cette peur figurent la pauvreté

et le terrorisme qui sont parfois liés. C'est pourquoi le premier objectif du développement durable reste central !

Sous l'influence des populistes de tous bords, l'Europe et les États-membres durcissent les politiques de restriction des flux migratoires, en s'écartant progressivement des obligations internationales du droit des réfugiés, notamment en négociant l'externalisation des frontières et des flux migratoires avec des pays tiers soi-disant « sûrs » ! Si la montée des partis prônant le repli sur soi est préoccupante, ce n'est pas en rognant nos principes de tolérance, d'ouverture et d'humanisme que l'on parviendra à enrayer ces mouvements, bien au contraire. Cela signifie qu'il faut gérer le sujet au lieu de le fuir.

Il faut notamment revoir les processus d'intégration, en s'appuyant sur les expériences qui fonctionnent comme celle du programme HOPE de l'AFPA, permettant aux demandeurs d'accéder à une activité (formation ou autre) et un logement tout en accélérant et simplifiant le processus administratif de demande d'asile.

Regardons les choses en face : les aléas et les migrations ont toujours existé, l'humanité s'est construite et enrichie comme cela. Heureusement que l'Homo Sapiens n'a pas été confronté à Frontex ! L'Europe et la France en particuliers sont loin de subir une invasion de migrants, il suffit de comparer le nombre de demandeurs d'asile par exemple au nombre de réfugiés qui se trouvent dans les pays proches de la Syrie qui se chiffrent par millions !

Préparons-nous à un futur où les migrations seront beaucoup plus importantes du fait de l'épuisement des ressources, de la pollution, mais surtout de l'impact du changement climatique sur des populations déjà fragiles (états insulaires et côtiers, désertification...).

Sur ce point, la Banque mondiale estime à 143 millions le nombre de déplacés pour raisons climatiques ou environnementales en 2050. Aujourd'hui, dans le contexte géopolitique actuel la réouverture de la Convention de Genève pour ouvrir de nouveaux droits pour cette catégorie de réfugiés ne fait pas consensus. Pour notre groupe, l'anticipation de ces futurs déplacés climatiques est une priorité et, comme proposé dans le projet d'avis, doit être mise à l'agenda des relations internationales de la France et de l'UE notamment dans le cadre des COP. Dans ce cas, prendre en compte le temps long peut nous permettre de ne pas subir les « chocs migratoires » à venir mais plutôt de les anticiper avec humanité et pragmatisme.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et Mutualité

Souvenez-vous, c'était en 2015. 6000 personnes vivaient entassées dans des conditions sanitaires et sociales dramatiques. Souvenez-vous des abris fragiles, de la faim, des maladies, de la violence, de la peur, des adolescent.e.s et des enfants qui erraient seuls. Souvenez-vous, on appelait ça la « jungle ». C'était Calais. C'était en France.

Depuis, les autorités ont organisé le démantèlement de Calais et d'autres campements similaires. Loin de mettre un terme à la situation migratoire, ces démantèlements ont été suivis par l'explosion de nouveaux campements de fortune. À un kilomètre et demi du

CESE, à l'heure où nous débattons, des personnes dorment dans les rues du nord et de l'est parisien.

Ce qui s'est passé en 2015, et qui s'est poursuivi par la suite, marque selon nous un point de bascule. Contrairement à ce qu'on entend, ce n'est pas à une « crise des migrant.e.s » que nous assistons. Le Défenseur des droits M. Jacques Toubon nous l'a rappelé en introduction : le solde de migration n'a pas évolué. Il n'y a pas de mouvement de migration insurmontable. La crise la plus profonde, celle que l'on ne nomme pas, c'est d'abord la crise de notre propre société.

La France, 6ème puissance mondiale, la France pays des droits de l'Homme, la France qui scande « *Liberté, Égalité, Fraternité* », comme nous le rappelle si justement Louison Mungu dans son témoignage, cette France-là, est la même qui est incapable de tendre la main et de trouver des solutions à une situation humanitaire dramatique qui a lieu sur son propre sol.

Les réponses du Gouvernement ne sont pas à la hauteur de cette crise. Le Parlement a voté en première lecture un texte de loi relatif à l'Asile et à l'Immigration que les associations qualifient comme le plus dur de toute l'histoire de la Vème République. Pour M. Toubon, ce texte maltraite les réfugié.e.s et remet en cause le respect des droits fondamentaux. Les quelques mesures positives ne suffisent pas à équilibrer un texte qui réduit les délais de recours, durcit les conditions de rétention, affaiblit la protection du droit, maintient le délit de solidarité ou encore renforce les suspicions de fraude. Le rejet des amendements visant à empêcher le placement en rétention des enfants y compris lorsqu'ils sont accompagnés de leur famille, laisse un goût amer à ceux qui comptaient sur le débat parlementaire.

Où sont les enseignements de Calais ? De la place Stalingrad ? De la halle Pajol ? Du Boulevard de la Villette aujourd'hui ? Qu'a-t-on répondu aux appels désespérés à plus de fraternité au pays des droits de l'Homme ? Quelle solidarité exprime-t-on à destination de nos amis européens, et en particulier de ceux sur qui repose le premier accueil des réfugié.e.s?

Ces questions interrogent nos valeurs et avec elles, notre responsabilité.

Face aux populismes européens, la responsabilité de la France c'est de défendre la dignité humaine et la démocratie, en accueillant ceux qui fuient la guerre et la misère. La responsabilité de la France, c'est de défendre les droits fondamentaux des êtres humains, quelles que soient les frontières qui les entourent, et cela passe par son exemplarité sur le terrain du droit international et des accords européens.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et de la mutualité partagent une conviction profonde. Quel que soit le domaine de l'action politique, celle-ci doit mettre l'humain au cœur. Malgré toutes les difficultés et toute la complexité des sujets que nous discutons aujourd'hui, l'humanité de l'action publique et politique ne se discute pas, ne s'amende pas, ne s'arbitre pas.

Pour cette raison, nous saluons le travail des rapporteur.e.s qui ont été au contact des demandeur.euse.s d'asile, et remettent de l'humain dans un débat saturé de chiffres, de flux, et de fantasmes. Ils donnent la parole non pas à des réfugié.e.s, mais avant tout à des enseignant.e.s, des avocat.e.s, des fonctionnaires, des artisan.ne.s, des médecins, des commerçant.e.s, des agriculteur.rice.s. Faire que chacun.e se voit dans le visage de l'autre, c'est aussi le premier pas pour faire reculer les populismes.

Nous saluons également le travail rigoureux des rapporteur.e.s qui parviennent à aborder de manière complète le sujet qui est le nôtre aujourd'hui. Ainsi en votant cet avis, le CESE propose des réponses à court terme autour de l'amélioration du droit européen existant, l'organisation d'un accueil en France dans le respect des droits fondamentaux, et la favorisation d'une approche globale de l'intégration. Le CESE propose également des solutions sur le long terme permettant à l'Union Européenne de se doter d'outils légaux et administratifs communs pour un meilleur accueil des réfugié.e.s.

Nous appuyons l'idée de soutenir la proposition du Parlement Européen relative à la réforme de Dublin IV. Le règlement Dublin a aujourd'hui largement démontré son inefficacité au détriment des personnes migrantes et de leurs besoins. Nous sommes favorables à aller plus loin, et laisser aux demandeur.euse.s d'asile le soin de faire leur demande dans le pays de leur choix.

Nous soutenons également l'impérieuse nécessité de simplifier l'accueil des migrants et d'assurer un accompagnement sanitaire et social de qualité par la création d'un centre d'accueil initial. Plus d'humanité c'est réussir le premier contact, s'assurer d'un véritable accès aux soins et à un hébergement. Nous appuyons fortement que dès ce premier accueil soit permis l'apprentissage de la langue.

Nous soulignons aussi la préoccupation de l'avis quant aux conditions d'accueil des femmes migrantes. Les politiques d'accueil des réfugié.e.s ne doivent pas ignorer que pour les femmes s'ajoutent la souffrance des violences sexuelles.

Nous appelons le Gouvernement, les député.e.s et député.e.s européens à se saisir des travaux du CESE et de la société civile organisée.

Par ailleurs, la mobilisation de l'ensemble de la société civile est une impérieuse nécessité face aux défis qui sont devant nous car la question posée dépasse largement la question de l'accueil des migrant.e.s. À titre d'exemple, la France n'est pas parvenue à tenir l'engagement pris vis-à-vis de ses partenaires européens d'accueillir 30 000 personnes supplémentaires. 30 000, c'est moins que le nombre de communes françaises. La question est simple. Que reste-t-il du pays des droits de l'Homme, si celui-ci ne parvient pas à accueillir l'équivalent d'un seul réfugié dans chacune de ses communes ?

Nos deux groupes ont voté cet avis.

Outre-mer

Alors que la crise des réfugiés depuis 2015 a mis en lumière les insuffisances des procédures européennes et que le Parlement discute du projet de loi Asile et Immigration, ce rapport arrive à son heure.

Outre le parcours du combattant pour atteindre les frontières de l'Europe souvent au péril de leur vie, débute alors un autre parcours tout aussi fastidieux pour accéder aux droits fondamentaux dont ils peuvent prétendre.

Bien que faisant partie intégrante de l'Union européenne par leur frontière extérieure dans l'Océan Indien et dans l'Océan Atlantique, nos régions ultrapériphériques se trouvent exclues des dispositions relatives à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. De fait, si les RUP espagnoles et portugaises sont intégrées à l'espace Schengen, ce n'est pas le cas des RUP françaises.

La prise en compte des particularités des RUP françaises en matière migratoire est ainsi complètement éludée au niveau européen. La question n'est guère mieux traitée au niveau national. Les droits des étrangers et le droit d'asile font l'objet d'un régime d'exception dans les Outre-mer ce qui a conduit la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a constaté qu'en la matière « *nous sommes loin de l'*égalité réelle » :

- en 2016, la Guyane était le deuxième département d'arrivée derrière Paris, avec une augmentation de 103% des demandes d'asile, principalement d'origine haïtienne. Ceci a largement perturbé des dispositifs d'accueil déjà bien saturés ;
- en dépit des dispositions du CESEDA prévoyant la possibilité de dépôt des demandes d'asile à la frontière, cette procédure d'enregistrement est quasi-inexistante en Guyane et à Mayotte car le placement en zone d'attente est rare ;
- l'accès aux droits et l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile reste généralement très laborieuse obligeant les associations à ne traiter que les cas les plus urgents, tandis que la visioconférence reste le seul accès pour les entretiens de l'OFPRA, ce qui rallonge davantage les procédures ;
- en contradiction avec la Convention de Genève et les directives européennes, aucun dispositif d'hébergement n'existe à Mayotte et l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) n'existe pas. En Guyane, cette allocation est réduite de moitié ;
- enfin, indépendamment de ces violations aux droits, les politiques d'aide au développement et de co-développement avec les pays voisins dans nos différentes zones géographiques, demeurent en deçà des besoins.

Bien que les RUP françaises ne relèvent pas des procédures de DUBLIN, ces situations auraient nécessité un traitement particulier dans nos travaux face à ces violations des Droits de l'Homme à l'heure des discussions autour de la réforme de ladite procédure.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Jean-Luc Bennahmias : « Comment ne pas féliciter les deux rapporteurs et les administrateurs du travail important réalisé pour produire le rapport et cet avis.

Des dizaines de personnes ont été auditionnées, françaises et européennes, ont été entendues, écoutées.

Le sujet des migrants est un thème clivant dans toutes les sociétés européennes. L'extrême droite s'en est emparée avec des succès électoraux dans de trop nombreux pays et avec une présence militante activiste comme on a pu le voir au col de l'Échelle dans les Hautes-Alpes avec Génération Identitaire.

Cette pression pousse les différents pays européens à rigidifier leurs capacités d'accueil.

Ce rapport, cet avis sont rédigés alors que notre pays est en train lui-même de légiférer sur les migrants et le droit d'asile.

Les tensions, les oppositions sont fortes : celles des associations (Cimade, Médecin du Monde, Emmaüs, le secours catholique...), celles des salariés des structures en charge de l'accueil, celles de certaines personnalités peu suspectes d'extrémisme comme Louis Gallois, Président de la Fédération des acteurs de la solidarité ou Jacques Toubon, défenseur des Droits, deux paroles fortes, qui estiment chacun à leur façon que certaines propositions du texte législatif en cours portent atteinte aux droits fondamentaux.

Nous avons tous en tête, les images de ces embarcations de fortune ou s'entassent des centaines de réfugiés pour traverser la Méditerranée, les images de Vintimille, de Calais, de Ceuta et Metilla, des camps de migrants à la Villette, et ailleurs en France.

Comment après ces images jongler entre réalisme et humanisme, entre rigueur et accueil.

Certains pays européens ont choisi, on ferme, personne ne passe, l'industrie des murs et des barbelés fait fortune.

D'autres, comme le nôtre, sont en train d'adopter une politique avec beaucoup de réalisme et un peu d'humanisme, beaucoup de rigueur et un peu d'accueil.

S'il est évident que la France ne peut pas accueillir toutes la misère du monde, et d'ailleurs personne ne nous le demande, je suis de ceux qui pensent que notre République a les moyens d'être plus généreuse comme le montrent déjà des centaines de nos concitoyens, de nombreuses communes qui accueillent des migrants, qu'ils soient régularisés ou non.

En espérant que cet avis, ses préconisations soient pris en compte par nos gouvernants, je le voterai".

Véronique Séhier : « Les migrations sont un enjeu fort et complexe qui nécessite une réponse harmonisée à l'échelle européenne, respectueuse des droits humains et des textes internationaux. Des hommes, des femmes et des enfants fuient, parfois au péril de leur vie, des guerres, des misères, des violences, des persécutions contre des groupes ou des personnes - personnes LGBT, par exemple - en raison de leur orientation sexuelle par exemple, des désordres économiques, climatiques ou politiques et viennent se réfugier en France. La moitié sont des enfants, certains séparés de leurs parents ou voyageant seuls.

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, dénonçait, je cite : « *Des insuffisances graves et chroniques dans l'accueil des demandeurs d'asile obligent beaucoup d'entre eux à vivre dans des conditions de grande vulnérabilité qui sont indignes. Il est urgent de trouver des solutions durables qui garantissent à tous un accès effectif aux centres d'accueil et à la protection sociale* ».

Oui, l'accueil que nous leur réservons aujourd'hui manque d'humanité. Au-delà des problèmes rencontrés par toutes ces personnes dans l'accès à des besoins élémentaires comme l'eau ou la nourriture, les femmes et les filles sont particulièrement exposées. De leur pays d'origine jusqu'ici, en passant par les camps et les longues traversées, elles sont confrontées tous les jours à ces situations indignes et à une multitude de risques : accès à l'hygiène dont les produits d'hygiène menstruelle, promiscuité, pas d'hébergement non mixte, harcèlement, viols, agressions sexuelles, exploitation sexuelle (y compris des enfants), refus d'IVG, avortements « clandestins » parfois à des termes avancés, manque de prévention et d'information sur leurs droits et non prise en compte de leur parcours. Et ce, malgré la « Convention d'Istanbul » sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, qui impose aux États signataires de développer des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les demandeuses et demandeurs d'asile.

Ce phénomène de violence sexuelle et fondée sur le genre est encore trop peu pris en compte par les autorités et les humanitaires, sans doute à cause de la réticence des victimes à en parler par peur de représailles.

Au lieu d'encourager la mise en place de voies d'accès légales et sûres à l'asile, la France durcit ses conditions d'accueil, n'assure pas la protection des femmes, ni ses obligations de protection des mineurs isolés. La solidarité ou la volonté de porter secours aux personnes migrantes peut même être un délit.

La France, dans l'Europe, dispose de la liberté de faciliter l'accès à l'asile, d'encourager l'intégration effective des migrant.e.s et des réfugiés.

L'année des 70 ans de la déclaration universelle des droits humains n'est-elle pas le moment de réaffirmer la notion de fraternité et d'hospitalité à l'échelle de l'Europe et au sein de nos frontières, et de garantir l'**égalité de droits par** un accueil et un hébergement dignes, un accès aux soins et à la santé, et à l'éducation des enfants. Cet avis va dans ce sens, je le voterai ».

Professions libérales

Le projet d'avis qui nous est soumis répond à un exercice difficile : concilier, avec des impératifs économiques et sociaux très contraignants, les incertitudes d'une politique européenne disparate et d'une tradition française héritée du siècle des lumières.

Vous avez su avec fermeté et mesure répondre à ces enjeux majeurs.

Vous mettez l'accent en premier lieu sur le respect de la personne humaine insuffisamment prise en compte, notamment dans le cadre des dispositifs « premier accueil ». Vous proposez ainsi de changer le paradigme du système français par :

- la simplification du premier accueil ;
- la création de « centres d'accueil initial » ;
- la création d'une « agence de l'accueil et de l'intégration » sous tutelle du Premier ministre.

Celle-ci coordonnerait l'action des acteurs publics et permettrait de soulager les détresses humaines. Mais également administrativement, elle pourrait procéder à l'enregistrement des demandeurs d'asile, permettant ainsi à l'État Républicain d'organiser, de connaître, et d'analyser les flux et la situation des personnes.

Le complément logique de ces mesures consisterait à faire de l'OFPRA l'acteur unique du traitement administratif de l'asile.

N'y aurait-il que cela dans votre rapport, celui-ci serait déjà éligible à notre approbation.

Vous évoquez également la prise en compte de la vulnérabilité des personnes. Cependant, vous ne faites qu'effleurer le socle juridique répondant à cette logique. Permettez-moi de compléter votre évocation par un extrait du préambule de la constitution de 1946, ayant valeur constitutionnelle : « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté, a droit d'asile sur les territoires de la R*épublique ». Ceci me semble devoir rappeler le cadre de notre pacte républicain qui est le support de toute politique en ce domaine.

Ainsi, vos préconisations sur l'accès aux soins et la protection contre les violences sexuelles répondent à ces principes.

Vous proposez dans une troisième partie de faire le choix d'une intégration des réfugiés, par l'enseignement de la langue française, l'apprentissage professionnel aux jeunes demandeurs d'asile, et l'intégration des enfants au système éducatif.

Cette logique apporte une réponse pragmatique qui doit se situer dans les bornes de nos contraintes économiques.

En conclusion, les réponses à long terme sont, ainsi que vous le notez, dans une approche plus intégrée des politiques d'asile au niveau européen.

Le difficile équilibre entre volonté commune des États et transferts de souveraineté constitue le nœud gordien qu'il conviendra de trancher pour conjuguer, respect des droits fondamentaux et impératifs économiques.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

Le 14 janvier 2018, le message du Pape François pour la Journée mondiale du migrant et du réfugié nous enjoignait à leur égard à « *cette sollicitude, qui doit s'exprimer concrètement à chaque étape de l'expérience migratoire : depuis le départ jusqu'au voyage, depuis l'arrivée jusqu'au retour* ». Il poursuivait : « *Notre réponse commune pourrait s'articuler autour de quatre verbes fondés sur les principes de la doctrine de l'*Église : accueillir, protéger, promouvoir et *intégrer* ». Le présent avis avec ces 20 préconisations donne corps à chacune de ces quatre directions.

Le groupe de l'UNAF tient à souligner l'approche pédagogique de l'avis concernant le détail des règles internationales et européennes applicables en matière de flux migratoires recouvrant des réalités contrastées et complexes. L'avis souligne par exemple l'existence de l'article 78.3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet, en cas de crise, de ne pas laisser à un pays de premier accueil gérer seul, avec des moyens insuffisants, la prise en charge de personnes.

Le groupe de l'UNAF partage dans leur ensemble les préconisations de l'avis et tient à en souligner certaines. L'UNAF, dans sa mission de représentation de toutes les familles françaises et étrangères vivant légalement sur le territoire, et les associations familiales qui développent, au quotidien, avec les familles de toutes origines, des actions citoyennes, démontrent à l'évidence tout l'intérêt qu'il y a de ne pas lier regroupement familial et insécurité mais au contraire de lui reconnaître de véritables gages de meilleure intégration. À ce titre, le groupe de l'UNAF soutient la préconisation n°1. Cette dernière implique une étroite coopération entre pays de l'UE afin que les membres d'une même famille (installés dans différents États de l'Union) aient la possibilité d'être rassemblés au sein du pays de l'UE auprès duquel le demandeur d'asile a déposé sa requête.

Le groupe de l'UNAF rejoint également les préconisations, qui visent à prendre en compte les vulnérabilités et notamment celles touchant à l'accès aux soins dès le premier accueil : il s'agit là de protéger. Cet enjeu est d'autant plus prégnant pour les mineurs non accompagnés et il est indispensable que les services départementaux de l'ASE soient dotés de moyens supplémentaires pour accompagner ces jeunes en difficultés.

Au rang des exigences de promouvoir et intégrer, le groupe de l'UNAF soutient les préconisations sur l'accès facilité à l'apprentissage de la langue française mais aussi sur la scolarisation des enfants réfugiés.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Fort opportunément, ce projet d'avis du CESE souligne que l'asile est un droit international institué par la Convention de Genève de 1951, un droit inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et un droit constitutionnel pour notre pays.

L'UNSA partage les constats du projet d'avis, qui bien que connus, sont toujours utile à rappeler dans un domaine où la qualité de l'information est déterminante pour pouvoir s'opposer à « *l'instrumentalisation anxiogène de ces questions à des fins politiques* » dénoncée par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) dans son avis du 2 mai 2018.

Sur ce point, le rappel que l'Europe et la France ne sont concernées que par une faible part des demandeurs d'asile au niveau mondial reste fondamental, alors même que l'on assiste à un durcissement des politiques d'asile dans l'Union européenne.

Le projet d'avis formule des préconisations importantes pour améliorer, voire radicalement changer la donne selon le principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'UNSA soutient les préconisations qui concernent le système actuel employé dans l'Union Européenne, elles améliorent la protection des demandeurs d'asile tout en permettant un traitement plus cohérent de la demande. L'assouplissement des règles proposé par Dublin IV permettra de réduire de façon importante les mouvements secondaires. Mettre fin à l'externalisation du contrôle aux frontières de l'Europe par des accords avec des pays tiers, souvent peu démocratiques, est une exigence, bien qu'ancienne, qui va dans le bon sens en matière de droits fondamentaux.

Pour l'UNSA, si l'harmonisation reste fondée en matière européenne, il faut se méfier de l'idée qui voudrait que la mise au niveau européen s'accompagnerait automatiquement d'une amélioration, surtout après avoir constaté dans la première partie du projet d'avis « *un durcissement des politiques de l'Union européenne* ».

L'UNSA estime tout à fait intéressant la volonté exprimée par le projet d'avis de changer le paradigme du système français de l'accueil en créant des centres d'accueil initial et une agence de l'accueil et de l'intégration des réfugiés à compétence interministérielle et sous tutelle du Premier ministre. Il est également judicieux de préconiser que l'OFFRA devienne l'acteur unique du traitement administratif de l'asile.

Les préconisations relatives à une meilleure prise en compte des publics vulnérables doivent être soutenues. En effet, un meilleur accès aux soins ainsi qu'une prise en compte des besoins spécifiques des demandeuses et des mineur.e.s permettrait de rendre l'accueil plus en cohérence avec les principes de la société française. Il ne faudrait toutefois pas limiter la dimension sexuée des parcours et des violences aux seules femmes. Cette situation concerne également, parfois avec une extrême gravité, les LGBT.

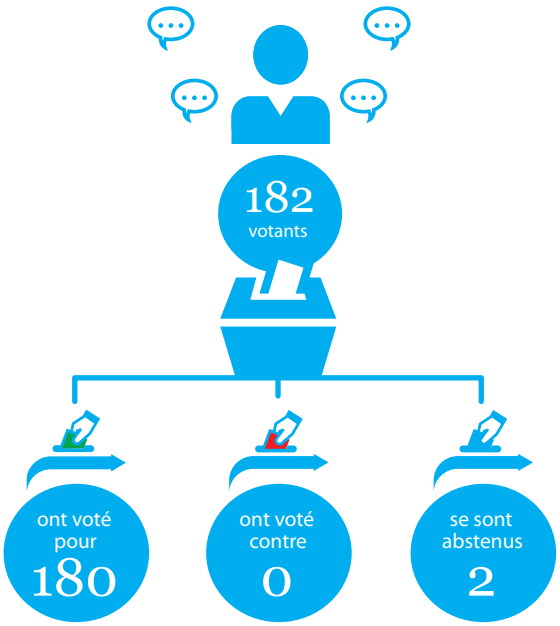
Bien évidemment nous partageons le principe de favoriser l'intégration des personnes étrangères vivant en France. De même, si ces préconisation sont à soutenir, elles doivent absolument n'être qu'un aspect d'une politique plus large mise en place pour l'ensemble des étrangers, voir des immigrés.

Par contre, nous nous interrogeons sur l'efficience relative aux champs des concertations professionnelles proposées. L'intégration par le travail ne doit pas être l'occasion de gérer la précarité, les demandeurs d'asile ne doivent pas être les seul.e.s concerné.e.s par ce sujet. De même, commencer une réflexion sur l'intégration dans les branches professionnelles en cumulant la situation des réfugiés statutaires et des branches en pénurie de main d'œuvre aboutirait au mieux à favoriser le dumping social, au pire à de la discrimination et un renforcement de phénomènes de rejet.

L'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par M. Paul Fourier et Mme Emelyn Weber



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental
le 23 mai 2018.

Ont voté pour : 180

Agriculture	Mmes Beliard, Bonneau, M. Cochonneau, Mme Cottier, M. Coué, Mme Cuny, MM. Dagès, Davesne, Mme Dutoit, MM. Épron, Ferey, Mme Gautier, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
Artisanat	Mmes Amoros, Foucher, MM. Fourny, Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mme Sahuet, M. Stalter, Mme Teyssedre.
Associations	M. Deschamps, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, Trellu-Kane.
CFDT	M. Blanc, Mme Blancard, Canieux, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajeres y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.
CFE-CGC	M. Artéro, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
CFTC	Mme Coton, M. Thouvenel.
CGT	Mmes Chay, Cru, Farache, M. Fourier, Mmes Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Naton, Rabhi, Teskouk.

CGT-FO	Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard.
Coopération	Mme Blin, MM. Grison, Lenancker, Mme Roudil.
Entreprises	Mmes Boidin-Dubrule, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, MM. Dutruc, Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
Environnement et nature	MM. Abel, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Mayol, Mme Popelin.
Mutualité	MM. Caniard, Junique.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
Outre-mer	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Edmond-Mariette, Guénant-Jeanson, Lobeau, Rivière, Togna.
Personnalités qualifiées	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, MM. Grosset, Guglielmi, Mmes Hurtis, Jaeger, MM. Joseph, Keller, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Léoni, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves.
Professions libérales	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
UNSA	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Se sont abstenus : 2

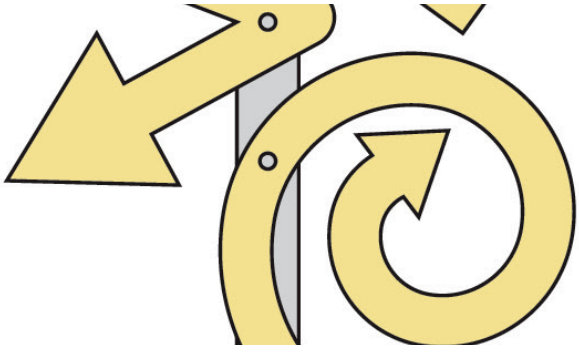
Outre-mer	M. Suve.
Personnalités qualifiées	M. Bussy.

Rapport

présenté au nom de la section des affaires européennes et internationales

PARCOURS ET POLITIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Paul Fourier et Emelyn Weber



Introduction

Aux termes de la Convention de Genève de 1951, le.la réfugié.e est « *toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels évènements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* »[1]. Le statut de réfugié.e est également reconnu d'une part, par la Constitution française pour « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » et d'autre part, par mandat délivré par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) au titre des articles 6 et 7 de son statut.

En dépit de la définition donnée par la Convention de Genève, le terme de réfugié.e est souvent utilisé de manière restrictive pour les personnes ayant déjà obtenu le statut. Toutefois il renvoie dans ce rapport, au sens que lui donne la Convention de Genève.

Il existe cependant de nombreux autres motifs à l'exil que ceux prévus dans la Convention de Genève et qui sont légitimes. Le terme d'exilé.e renvoie à la situation de femmes, d'hommes et d'enfants ayant quitté leur pays d'origine, volontairement ou sous la contrainte, en raison d'un motif subi, qu'il soit d'ordre politique, économique ou climatique.

Toute personne qui estime se trouver dans une situation nécessitant un besoin de protection, a le droit de déposer une demande d'asile. Il s'agit d'un droit fondamental consacré à la fois par la Convention de Genève et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE).

En outre, dès lors qu'il.elle.s déposent une demande, les réfugié.e.s ne peuvent pas se voir imposer de mesure d'expulsion, de refoulement ou de sanctions pénales réprimant une entrée ou un séjour irrégulier. En effet, elles.ils doivent être considéré.e.s comme étant dans une situation régulière, le temps de l'examen de leur demande.

Selon un rapport du HCR sur les tendances mondiales en 2016[2], 65 millions de personnes sont déracinées en 2017[3] soit 24 chaque minute. Aujourd'hui, une personne dans le monde sur 113, est un.e réfugié.e.

La grande majorité des réfugié.e.s s'abritent dans les États limitrophes aux zones de crise. Par exemple, l'Iran et le Pakistan ont accueilli l'essentiel des réfugié.e.s afghan.e.s. La Syrie a accueilli 1 million d'Irakien.n.e.s. 1 million de Syrien.ne.s ont trouvé refuge au Liban (pour une population totale de 6,3 millions d'habitant.e.s) et plus de 600 000 en Jordanie. La Turquie accueille aujourd'hui 4 millions de réfugié.e.s[4].

1 Article 1er, alinéa 2 de la Convention de Genève.
2 http://www.unhcr.org/fr/tendances-mondiales-2016.html
3 Statistical yearbook du HCR, 2017 : Sur les 65 millions de personnes déracinées dans le monde, un peu plus de 40 millions le sont à l'intérieur de leur propre pays, les autres étant des réfugié.e.s.
4 Audition de Catherine Wihtol de Wenden et statistiques du HCR. L'Iran et le Pakistan ont accueilli 6 millions d'Afghan.e.s, La Syrie 1 million d'Irakien.ne.s. La Turquie 4 millions de réfugié.e.s. Le Tchad, les Soudanais.es du Darfour.

Ces quelques chiffres montrent bien que les États européens n'ont pas été les plus touchés par l'afflux des réfugié.e.s dans le monde pendant la période récente. L'UE n'accueille que 17 % des 22,5 millions de réfugié.e.s, ce qui ne correspond même pas à 1 % de sa population. Ce constat relativise l'aspect « massif » de l'arrivée des réfugié.e.s durant les années 2015 et 2016.

Les discours tendant à mélanger réfugié.e.s et migrant.e.s dit.e.s économiques, ont exacerbé des perceptions de la population concrétisées parfois par des phénomènes de rejet dans l'opinion publique, qu'il est important de prendre en compte et de resituer dans un contexte clarifié.

Ainsi, parallèlement à la perception d'une arrivée massive et incontrôlée, s'est développée une suspicion à l'encontre de « faux.sses » réfugié.e.s venu.e.s pour profiter de conditions de vie meilleures, parfois confortée par les différent.e.s responsables politiques. La tendance dans les discours à parler de migrant.e.s économiques, fait fi de la multiplicité des motifs de migrations, autres que ceux relevant de l'asile et de la remise en cause de la capacité des États à apporter une réponse à toutes les formes de pauvreté.

En conséquence, le rapport du CESE s'intéresse aux parcours des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE, avant et après l'instruction de leur demande, qu'une protection internationale leur ait été accordée ou non. Il présente de manière factuelle et documentée, la manière dont l'UE appréhende leur situation aujourd'hui. Dans un contexte marqué par la démagogie, les populismes, la xénophobie et la crise de la solidarité entre les États, il établit des constats permettant le dépassement des préjugés et des crispations.

Conformément à la lettre de saisine, après avoir présenté l'évolution structurelle et conjoncturelle de la demande d'asile dans l'Europe (I) ainsi que la réaction au défi de l'accueil des réfugié.e.s dans l'UE (II), le rapport étudiera les parcours (III) et les politiques d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE (IV), avant de présenter les voies de réforme d'une politique commune de l'asile (V).

Chapitre I
L'exil vers l'Europe : un phénomène structurel ponctué de crises à répétition

I - L'UNION EUROPÉENNE CONFRONTÉE À DES CRISES PÉRIODIQUES

Le nombre de demandeur.euse.s dans l'UE est passé de moins de 200 000 en 2006 à 413 000 en 2013 et 1,3 million en 2015, avant de redescendre à 650 000 en 2017. Ce recul est notamment lié à l'Accord passé avec la Turquie et à la fermeture de la route des Balkans.

Cette nette accélération, dite « crise des réfugié.e.s », est en grande partie due au conflit syrien : depuis 2013, les ressortissant.e.s syrien.ne.s fuyant la guerre, représentent la première nationalité à demander l'asile. Parmi les motifs fondant la démarche de nombreux. ses candidat.e.s à l'exil, figurent aussi et parfois simultanément, l'instabilité régionale, la montée du risque terroriste, la déliquescence de l'État (*failed state*) ou son caractère « voyou » (*rogue state*). Ainsi, les Afghan.e.s, les Iraquien.ne.s, les Nigérian.e.s, les Pakistanais.e.s, les Erythréen.ne.s figurent aussi parmi les premières nationalités à demander l'asile dans l'UE. Enfin, il est à noter que les ressortissant.e.s russes et serbes figuraient avant 2015 parmi les cinq premières nationalités à demander l'asile et que les Albanais.e.s et Kosovar.e.s sont encore nombreux.ses à s'exiler dans l'UE ; régime autoritaire, discrimination à l'encontre des minorités notamment ethniques, violences d'ordre clanique constituant des causes possibles de leur départ.

Tableau n°1 : Statistiques des 5 premières nationalités de primo-demandeur.euse.s d'asile dans l'UE

Nationalité	2013	2014	2015	2016	2017
Syrie	50 470 (1)	122 790 (1)	363 000 (1)	335 000 (1)	102 385 (1)
Russie	41 270 (2)				
Afghanistan	26 290 (3)	41 305 (2)	175 000 (2)	168 000 (2)	43 625 (3)
Iraq			123 000 (3)	121 000 (3)	47 525 (2)
Kosovo		37 875 (3)	64 000 (4)		
Erythrée		36 990 (4)			
Serbie	22 280 (4)	30 810 (5)			
Albanie			62 500 (5)		
Pakistan	19 290 (5)			49 500 (4)	29 570 (5)
Nigéria				49 000 (5)	39 090 (4)

Source : Eurostat

La « crise des réfugié.e.s » n'est cependant pas une situation inédite puisque le nombre de demandeur.euse.s dans l'UE a déjà augmenté brutalement dans un passé récent avec 672 000 personnes en 1992 dans une UE à 15 puis 424 000 en 2001 (UE à 27), conséquences directes de l'exil vers l'Europe de l'ouest de ressortissant.e.s bosniaques, croates puis kosovar.e.s après les conflits dans l'ex-Yougoslavie entre 1991 et 2001. Entre 1991 et 1993, l'Allemagne a ainsi accueilli 355 000 réfugié.e.s et le reste de l'Europe « occidentale », 330 000[5]. Au printemps 1999, ce sont des centaines de milliers de Kosovar.e.s albanais.e.s qui fuient l'ex-province yougoslave mais essentiellement pour les pays voisins (Albanie, Macédoine, Monténégro) où il.elle.s sont hébergé.e.s dans des camps. Les États membres auraient accueilli, selon les chiffres du Groupe d'information et de soutien des travailleur.euse.s immigré.e.s (GISTI), environ 85 000 demandeur.euse.s kosovar.e.s[6]. L'OCDE évoque 15 000 personnes accueillies en Allemagne, 5 000 en Autriche et 10 000 en Italie, avec une politique de retour très volontariste dès le printemps 2000[7]. Ces flux sont à mettre au regard d'un conflit qui a entraîné le déplacement de 800 000 personnes entre 1998 et 2001.

5 H. Fassmann, R. Munz, «La migration d'Est en Oueste en Europe», *Revue européenne des migrations internationales*, 1995, 11/3, pp. 43-66.
6 A. Crozet, «L'accueil des Kosovars dans l'Union européenne : éviter l'application de la Convention de Genève ?», *Plein droit*, 44, décembre 1999.
7 *Tendances des migrations internationales 2001*, OCDE.

II - LES CRITÈRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Les critères de la protection internationale qui recouvre le statut de réfugié.e et la protection subsidiaire, sont définis au niveau de l'UE par la directive Qualification[8].

La Convention de Genève prend en compte les craintes de persécution du.de la demandeur.euse, fondées sur cinq motifs possibles : la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques imputées par le.la persécuteur.rice et l'appartenance à un groupe social. Ce dernier motif impose que le pays traitant la demande reconnaisse le groupe social en question. Par exemple, comme l'a indiqué Claire Brice-Delajoux, Maîtresse de conférences en droit public spécialiste du droit d'asile, la France reconnaît comme groupes sociaux dans certains pays, les personnes LGBT et les femmes exposées à l'excision.

La protection subsidiaire[9], qui n'est accordée que si le.la demandeur.euse ne relève pas de la Convention de Genève, porte sur des atteintes graves de trois ordres : la peine de mort ; la torture ou les traitements inhumains et dégradants ; les conséquences des conflits armés pour les civil.e.s.

S'ajoutent plusieurs autres types de protection :

- la protection humanitaire que 23 des 28 États membres de l'UE ont introduite dans leur droit national et qu'ils peuvent octroyer de façon discrétionnaire. Pour l'Italie, les motifs doivent par exemple, consister dans « *de sérieuses raisons de caractère humanitaire* » n'entrant pas dans les catégories de l'asile ou de la protection subsidiaire ;
- un dispositif de protection immédiat et temporaire (un an renouvelable pour deux ans supplémentaires) adopté par l'UE en 2001 à la suite des conflits dans les Balkans et destiné à « *faire face à un afflux massif, dans l'UE, de ressortissants étrangers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, notamment en raison d'une guerre, de violences ou de violations des droits de l'Homme* »[10], qui n'a jamais été utilisé ;
- la protection des victimes de trafic d'êtres humains, prévue par la directive 2011/36/UE suite à l'adoption de la Convention de Varsovie en 2005.

III - DE NOUVEAUX MOTIFS À L'EXIL NON PRÉVUS PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Les deux autres grandes raisons à la migration forcée sont d'une part d'ordre économique et d'autre part, liées aux dérèglements climatiques et aux catastrophes naturelles. Elles n'ont pas donné lieu à des conventions internationales permettant de protéger ce type de migrant.e.s. Comme l'a souligné Julian Fernandez, professeur de droit public, lors de

8 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011.
9 Article L712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).
10 Directive Protection temporaire 2001/55/CE.

son audition, les principaux instruments de protection en vigueur ont été pensés dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale et reconnaissaient les conflits, les violences ou les persécutions politiques ou d'ordre racial comme les principales causes de protection. Or, les motifs de migration contrainte ont beaucoup évolué, les dérèglements climatiques ayant notamment provoqué de grands mouvements de population.

Les migrations dites économiques ne sont pas toutes forcées puisqu'elles incluent la mobilité professionnelle choisie. Cependant, deux aspects la rendent relativement contrainte :

- l'absence de fluidité dans les migrations Sud/Nord autrement dit, la difficulté des ressortissant.e.s des pays du Sud à obtenir un visa pour un pays du Nord qui les pousse à ne pas retourner dans leur pays d'origine par crainte de ne plus pouvoir revenir dans leur pays de séjour. Le caractère circulaire de la migration se trouve ainsi entravé ;
- de graves difficultés économiques dans le pays d'origine constituent une contrainte de « subsistance ».

Les dérèglements climatiques représentent l'autre grande cause des mouvements forcés de population et le chercheur François Gemenne estimait en 2015, le nombre de déplacé.e.s climatiques pour les décennies à venir à plusieurs centaines de millions. Un récent rapport de la Banque mondiale estime précisément qu'il y aura 143 millions de migrant.e.s climatiques d'ici à 2050[11]. Cependant, comme le CESE le met en évidence dans son avis de septembre 2016, « La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France », « *une estimation chiffrée est extrêmement difficile, comme le souligne le dernier rapport du GIEC. D'après ce rapport-selon lequel les migrations peuvent aussi représenter une stratégie d'adaptation efficace-la nature complexe et les causes multiples de ces migrations liées au changement climatique rendent difficiles des projections fiables de leur évolution.* » Cependant, au vu de leur survenue régulière et de la vulnérabilité de certains pays à leur endroit, certains accords ont déjà été passés pour la prise en charge de ces réfugié.e.s climatiques. C'est ainsi sur le fondement de la vulnérabilité des Iles du Pacifique à la montée des océans que la Nouvelle-Zélande réfléchit à la création d'un nouveau visa destiné aux déplacé.e.s climatiques.

Par ailleurs, le facteur climatique ou plus largement environnemental est parfois un facteur aggravant qui pèse sur le déclenchement d'un conflit ou de crises. En témoignent les « émeutes du pain » en Egypte qui ont précédé le déclenchement du « printemps arabe » fin 2010.

Si l'extension des motifs de la protection internationale a été évoquée dans les années 1990 après la fin de la guerre froide et suite à la multiplication des conflits en Afrique notamment, avec la réflexion sur l'extension du concept de « sécurité humanitaire » à des motifs économiques ou environnementaux[12], ce débat ne figure plus, à l'heure actuelle, à l'agenda international ou européen.

11 http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/03/19/meet-the-human-faces-of-climate-migration
12 B. von Tigerstrom *Human security and international law: prospects and problems*, Hart publishing, 2007.

Plusieurs intervenant.e.s auditionné.e.s par la section, dont Pascal Teixeira da Silva, Ambassadeur français en charge des migrations, ont d'ailleurs souligné que la renégociation de la Convention de Genève de 1951 pour étendre les motifs de protection internationale, pourrait se révéler périlleuse. Selon eux.elles, ce processus pourrait in fine affaiblir la Convention au vu de l'absence significative de consensus sur ce point au niveau international et de la faiblesse des avancées de la communauté internationale en matière de justice et de Droits de l'Homme depuis les années 1990.

En outre, le facteur environnemental, tout comme le motif économique, est complexe à transcrire sur le plan juridique, notamment parce qu'il est délicat de l'isoler comme seul responsable de l'exil des personnes concernées et qu'il ne peut être identifié à une persécution individuelle et/ou spécifique à un groupe social. Enfin, la reconnaissance éventuelle d'un nouveau statut de réfugié.e climatique implique de prévoir des moyens pour rendre effectifs, les droits des personnes concernées.

Cependant, la question des réfugié.e.s climatiques est prise en compte au niveau mondial depuis l'adoption par 109 pays en 2015 de l'Agenda de protection de l'Initiative Nansen. Consécutive à la reconnaissance des migrations induites par les dérèglements climatiques lors de la COP16 à Cancún en 2010 et à l'initiative dite Nansen de 2011[13], l'adoption de cet agenda a abouti à la création en 2016, d'une plateforme sur les déplacements dus à des catastrophes naturelles (*platform on disaster displacement*). L'agenda « *pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques* » prévoit notamment la protection temporaire des personnes déplacées et la suspension des mesures de réadmission dans le pays d'origine touché par une catastrophe naturelle[14]. A ce stade, la plateforme reste une enceinte d'échanges et de négociations qui ne semble pas, à court terme, devoir aboutir à un engagement plus formel entre les différentes parties.

Il est en outre à noter que la Chine, la Russie et l'Inde ne font pas partie des pays qui soutiennent l'agenda, tout comme certains pays européens (Royaume-Uni, Portugal, Croatie, Slovénie, Pays Baltes).

En tout état de cause, les déplacé.e.s climatiques sont régulièrement à l'ordre du jour des COP et leurs spécificités pourraient aussi être abordées lors de l'élaboration du Pacte mondial sur les réfugié.e.s ou de celle du Pacte mondial pour les migrations sous l'égide des Nations unies courant 2018. L'Organisation internationale des migrations (OIM) plaide par exemple pour que l'approche retenue dans ce cadre soit intégrée et prenne en compte la question du changement climatique.

L'UE en tant que telle s'est engagée pour « l'agenda Nansen » mais aucune initiative d'envergure n'a encore été lancée au niveau européen. On peut signaler néanmoins l'action du service de la Commission européenne à la protection civile et l'aide humanitaire (ECHO).

13 La Suisse et la Norvège ont porté, en marge d'une Conférence du HCR en 2011, la nécessité de l'adoption d'un agenda sur la question des déplacés climatiques.

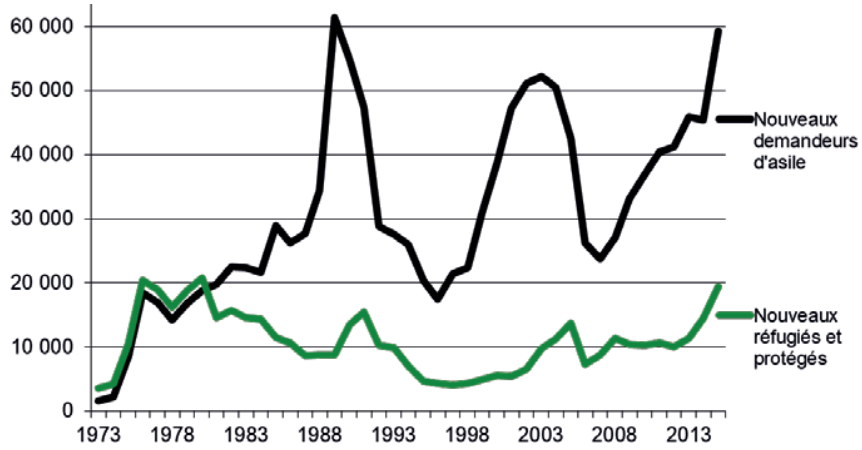
14 https://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response.

IV - UNE PROTECTION INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS DÉCONNECTÉE DE LA DEMANDE

La multiplication des motifs de l'exil, qui ne sont pas tous reconnus comme des motifs de protection internationale, a conduit les États à adopter une politique de l'asile de plus en plus sourcilleuse, voire à faire de l'asile un outil de leur politique migratoire. Ce décrochage ne s'explique sans doute pas que par l'évolution des motifs de l'exil sur la scène internationale. La croissance démographique des pays du Sud est aussi un des facteurs de la hausse tendancielle des migrations forcées.

Dans le cas de la France, cette pression s'est traduite par un décrochage très net depuis les années 1980 de la protection accordée par rapport au nombre des demandes, comme en témoigne le graphique suivant.

Nombre de personnes protégées et de demandeur.euse.s d'asile en France (de 1973 à 2015)[15] :



Mais ce décrochage peut également s'expliquer par des facteurs endogènes aux pays d'accueil : la crise économique qui conduit à une méfiance vis-à-vis des réfugié.e.s, perçu.e.s comme étant davantage des migrant.e.s économiques ; la remise en cause de la capacité de l'État à venir en aide à toutes les catégories vulnérables ; enfin, une suspicion sur les « abus» du système de l'asile.

Ces observations rendent encore plus nécessaire l'établissement d'un constat, à distance des catégories de jugement de l'opinion sur les migrant.e.s. C'est pourquoi ce rapport revient sur ce qu'il convient de nommer, davantage qu'une crise migratoire, une crise de l'accueil des réfugié.e.s. Ces personnes sont en situation d'exil après avoir été forcées à migrer pour un motif qui peut être reconnu ou non comme relevant d'une protection internationale.

15 Rapports annuels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Chapitre II
L'UE face au défi de la crise de l'accueil des demandeur.euse.s d'asile

Malgré une ambition politique forte au départ, l'UE s'est construite essentiellement comme un marché unique, puis comme un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'espace européen, délimité par des frontières extérieures, se distingue comme un espace fondé sur le principe de l'État de droit et sur des droits fondamentaux. Pourtant, parce que les États membres se montrent de plus en plus réticents, la capacité de l'UE à accueillir une population de migrant.e.s contraint.e.s à l'exil, constitue aujourd'hui un défi auquel il n'a pas été donné de réponse satisfaisante.

I - L'ASILE : UN DROIT FONDAMENTAL DE L'UE MAIS UNE POLITIQUE COMMUNE SECONDAIRE

En matière d'asile, la coopération intergouvernementale entre les États membres a longtemps été la règle. A partir du traité d'Amsterdam, la politique de l'asile est progressivement devenue une compétence partagée. Si le Traité de Lisbonne a permis la consécration du droit d'asile comme droit fondamental avec force contraignante pour les États membres, le principe de subsidiarité et les prérogatives des États membres en matière d'asile ont aussi constitué des limites importantes à l'émergence d'une politique européenne en la matière. Ainsi, l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) prévoit que l'UE « *développe une politique commune* », mais cette politique reste embryonnaire.

A - Une question intrinsèquement liée à l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le Traité de Maastricht, signé en 1992, ne mentionnait la politique de l'asile que comme un domaine d'intérêt commun, relevant de la coopération entre les États membres « *aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de libre circulation des personnes* ». Il engageait les parties contractantes à respecter, en matière de justice et d'affaires intérieures, la Convention relative au statut des réfugié.e.s des Nations unies de 1951 dite Convention de Genève et la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, mais ne conduisait pas à la reconnaissance du droit d'asile par l'UE, cette prérogative revenant aux seuls États membres.

L'objectif premier de la politique de l'asile n'a pas été de garantir les droits fondamentaux des migrant.e.s en provenance de pays tiers contraints à l'exil : il s'agissait, d'abord, de pouvoir contrôler l'accès aux frontières extérieures de l'UE en particulier celles de l'espace Schengen,

corollaire de la liberté de circulation au sein de cet espace. C'est aussi dans cette perspective que le Traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1er mai 1999, a consacré la compétence de l'UE en matière d'immigration et d'asile.

Les premiers règlements constituant le fondement d'une politique européenne de l'asile concernaient les obligations des États en termes d'enregistrement des demandes d'asile. Le règlement (CE) n°2725/2000 du 11 décembre 2000 mettait en place le système EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin du 15 juin 1990, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres de l'UE. Cette Convention était alors présentée comme le corollaire en matière d'asile, de la liberté de circulation dans un espace commun où le contrôle des personnes aux frontières pouvait disparaître, à l'exception de motifs d'ordre public pouvant justifier de mesures exceptionnelles.

Le règlement de Dublin III (n°604 du 26 juin 2013, refonte des règlements Dublin I 2003/343 et II 2008/243), détermine le pays responsable du traitement de la demande d'asile, à savoir le pays de premier accueil ou celui ayant délivré le titre de séjour. Ces dispositions ont conduit, avec la crise, à l'amplification de la question des « dubliné.e.s ». Ce terme désigne les personnes qui ont déposé leur demande dans un premier pays d'accueil et séjournent dans un autre pays membre. Elles se voient dans l'incapacité de déposer une demande dans un autre État tant que l'État responsable n'a pas statué sur leur demande.

Ainsi, les conclusions du sommet de Tampere de 1999, à l'origine de la réflexion sur la pleine réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre institutionnel fixé par le Traité d'Amsterdam, précisaient-elles : « *L'Union se doit donc d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale* ».

Le Traité de Lisbonne de 2007 a complété les stipulations permettant de légiférer sur certaines questions relatives à l'asile. L'article 78 du TFUE prévoit que celle-ci « *développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à en assurer le respect du principe de non-refoulement* » (cf. encadré). Il prévoit notamment la compétence de l'UE pour légiférer sur des objectifs particulièrement ambitieux, qui sont loin d'avoir encore été atteints aujourd'hui.

Même si le Traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999 prévoyait déjà une communautarisation progressive de la politique de l'asile, l'innovation institutionnelle majeure demeure celle apportée par le TFUE avec l'adoption de la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée d'États membres et majorité simple du Parlement européen) qui permet d'adopter des décisions sans que l'unanimité des États membres soit requise.

Sur le fond, le Traité de Lisbonne a aussi été le moment où la Charte des droits fondamentaux de l'UE a acquis une force contraignante pour les États membres à l'exception de ceux faisant jouer la clause *d'opt out* (le Royaume-Uni et la Pologne). Or, l'article 18 de la

Charte consacrait la garantie du droit d'asile dans l'UE comme un droit fondamental, ceci « *dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité* ». Cette reconnaissance du droit d'asile a ainsi été postérieure à l'adoption d'instruments de politique commune structurants pour l'examen du droit d'asile dans l'UE.

La consécration de ce principe a eu des effets directs sur la politique de l'asile des États membres. Ainsi, en application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné en 2011, l'application non conforme du droit de l'UE par un État-membre qui transférait les demandeur.euse.s vers la Grèce au motif que ce pays pouvait leur garantir l'asile, sans qu'il soit tenu compte des « *défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeur.euse.s dans cet* État *membre* »[16].

B - Une politique de l'asile et des moyens financiers relevant de la politique migratoire de l'UE

Les conclusions du sommet de Tampere précisaient qu'il fallait « *dans les domaines distincts, mais étroitement liés, de l'asile et des migrations, élaborer une politique européenne commune* ». Le lien alors entrevu entre l'asile et la politique migratoire de l'UE est à l'origine d'une seule et même politique commune, qui n'a pas permis à la politique commune de l'asile de s'autonomiser.

Les moyens humains et financiers lui sont consacrés en conséquence : le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) dans l'organigramme de la Commission européenne, est actuellement un des bureaux de la direction générale Migration et protection, tandis que les fonds Asile et migration (FAMI) et Sécurité intérieure (FSI) sont gérés dans la même unité de la DG migration et affaires intérieures. S'ajoutent aux moyens de la politique migratoire interne, les moyens liés à la politique de développement de l'UE et notamment le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU). Mais ce volet externe de la politique migratoire européenne ne prend pas en compte le phénomène des déplacements forcés, le versement d'aides au développement étant présenté comme destiné à endiguer les migrations quel qu'en soit le motif.

La Commission a fixé un Agenda européen en matière de migrations en mai 2015. Il se déploie sur trois axes : réduction des incitations à la migration irrégulière, gestion des frontières pour assurer la sécurité, nouvelle politique pour la migration légale, et une politique commune en matière d'asile. Toutefois, la mise en œuvre de cet agenda paraît difficile s'agissant de la politique de l'asile.

Si de nombreux textes ont été adoptés en matière de migrations légales et illégales, les États membres ont plus de mal à s'entendre sur l'adoption d'un Régime d'asile européen commun (RAEC), pourtant annoncé depuis l'adoption du programme de Stockholm en décembre 2009. Ce régime dont la première adoption remonte à 2013, se caractérise par l'adoption de directives et de règlements laissant encore d'importantes marges de

16 CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-411/10, N. S. c/ Secretary of State for the Home Department.

manœuvre aux États-membres et dont l'application n'a pas toujours été évaluée (cf. encadré n°2 sur les directives du Paquet asile).

De plus, de nombreux.ses observateur.rice.s soulignent la tendance de l'UE à légiférer en matière d'asile dans le cadre d'une politique migratoire, dont les dimensions sécuritaire et économique priment sur celle des droits fondamentaux. En témoignent les obstacles imposés aux exilé.e.s qui réclament simplement le bénéfice d'une protection internationale.

Pour réduire l'accès à l'UE, les États membres se sont en effet préoccupés assez tôt de partager une définition commune de demandes manifestement infondées pour les demandeur.euse.s venant soit de pays où les risques de persécution sont clairement délimités à une zone géographique précise, soit de pays d'origine sûrs.

Cette position n'a abouti qu'à des dispositions faiblement contraignantes quant à une reconnaissance commune de l'asile interne (directive 2004/83/CE) ou qui invite chaque État membre à définir une telle liste en fonction de certains critères dont l'interprétation s'est révélée elle aussi divergente (2005/85/CE). Autre exemple, le règlement de Dublin, un des rares textes d'application directe, limite la possibilité pour une personne en besoin de protection internationale, de demander refuge dans un pays de l'UE de son choix, dispositif qui repose sur le principe suivant lequel chaque État-membre est en mesure d'apprécier de façon similaire, les critères permettant d'étudier une demande d'asile.

Ces innovations introduites par le droit de l'UE ont pu paraître récessives par rapport à la Convention de Genève, qui ne prévoyait nullement de telles restrictions.

Dans le même temps, l'UE se donnait une définition commune de la protection subsidiaire, complémentaire à la Convention de Genève[17], permettant notamment d'intégrer dans le périmètre de la protection, les personnes susceptibles de subir des atteintes graves : outre la peine de mort ou le risque d'exécution, la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un.e demandeur.euse dans son pays d'origine ; les menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un.e civil.e en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Cependant, cette évolution présente un inconvénient dans la mesure où les droits attachés à la protection subsidiaire sont le plus souvent moins étendus que ceux attachés au statut de réfugié.e, et où certains États peuvent l'utiliser au détriment de ces dernier.ère.s.

C - Une crise qui a révélé la faiblesse de la politique d'asile de l'UE

Depuis 2015, la crise de l'accueil des réfugié.e.s a mis en évidence les dysfonctionnements d'un système qui, fondé en principe sur la solidarité, laisse néanmoins les pays de premier accueil, situés aux frontières extérieures de l'UE, assumer seuls l'arrivée de centaines de milliers de demandeur.euse.s d'asile, ce qui conduit dans les faits, à l'abandon de la mise en œuvre du système prévu par les textes. Plusieurs observations concourent à ce constat : l'incapacité des États aux frontières de l'UE à traiter des demandes d'asile en nombre important, l'échec des mécanismes de relocalisation prévus par le droit européen, des

17 Cf. Cas prévus par l'art. 15 de la directive 2004/83/CE.

pratiques des États membres qui tendent par des arrangements, voire des accords informels, à s'affranchir des règles prévues.

Deux décisions, l'une de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)[18], l'autre de la CJUE[19]avaient, dès 2011, directement fait référence au caractère systématique des carences du système d'asile grec et à la pratique persistante des États membres de ne pas en tenir compte et de poursuivre leur pratique de renvois vers la Grèce.

L'article 78.3 du TFUE prévoit : « *Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen* ». Cette base juridique a permis l'adoption de mesures de solidarité extraordinaires contre la volonté de certains États, dès lors que la procédure prévue par les traités permettait un vote à la majorité qualifiée[20].

La décision prévoyait un processus de relocalisation de 120 000 demandeur.euse.s arrivé.e.s en Grèce et en Italie. 33 846 personnes avaient été relocalisées au 7 mars 2018, 11 999 depuis l'Italie et 21 847 depuis la Grèce[21]. Ce chiffre prévu avant les attentats de Paris du 13 novembre 2015 et la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, qui a conduit à la réduction des arrivées en Grèce n'a pas été atteint. L'échec relatif de la mise en œuvre de cette décision a illustré l'impasse dans laquelle se trouve le système actuel, en raison du rejet de ce genre de dispositif par certains des États membres, mais également de la difficulté d'autres États à remplir leurs engagements. En outre, la dimension sécuritaire de l'accueil réservé par l'UE aux migrations contraintes, semble prendre le pas sur celle relative aux libertés fondamentales dans l'UE, et notamment la liberté de circulation, en réintroduisant par exemple un contrôle aux frontières intérieures.

En dépit de son considérant 26 qui précise que « *La migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », ce règlement permet l'adoption de mesures exceptionnelles de fermeture ou de contrôle aux frontières, en cas d'incapacité des États à la frontière de l'UE à en assumer la gestion. Certains projets visent à étendre les périodes autorisées pendant lesquelles les États pourront fermer leurs frontières intérieures. Ces mesures ne sont certes rendues possibles, en principe, que sur recommandation du Conseil et dans des conditions très exceptionnelles. Cependant, le règlement prévoit que des États qui les prendraient seuls, informeraient la Commission et devraient justifier de leurs motifs. La modification de ce règlement en 2016 a aligné le droit sur une situation de fait déjà largement constatée.

18 CEDH, n° 30696/09, M. S. S. c/ Belgique et Grèce.
19 CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-411/10, cf. supra.
20 La décision du Conseil 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.
21 Cf. Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2018) 250 final du 14 mars 2018.

Ces mesures sont encadrées de précautions pour évaluer les moyens d'éviter de telles décisions ainsi que leurs conséquences pour la préservation d'un espace de libre circulation. Mais la tendance au rétablissement des frontières intérieures aboutit parfois à l'édification de murs à l'intérieur de l'UE.

En fin de compte, les réponses apportées en urgence à une situation de crise, l'ont été le plus souvent en dehors de ce que prévoyaient les mécanismes en place, ce qui explique que la période récente n'ait pas été propice à l'émergence d'une politique commune de l'accueil des migrant.e.s contraint.e.s à l'exil, à la fois respectueuse de la Charte des droits fondamentaux et conforme au principe de solidarité entre États membres.

II - UN RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN INABOUTI

A - Des directives laissant d'importantes marges de manœuvre aux États membres

Les textes les plus contraignants pour les États membres, dans la mesure où ils contiennent des dispositions directement applicables sont les règlements EURODAC et Dublin III. Les directives doivent quant à elles être transposées en droit interne dans un délai qu'elles prévoient, et sont donc plus ou moins contraignantes tant que l'État membre ne les a pas transposées et selon leur degré de précision. Ce mécanisme est essentiel à la compréhension de la situation de la politique commune de l'asile, dans la mesure où des points déterminants pour le traitement de la situation des demandeur.euse.s, sont encore assez largement soumis au droit national et aux pratiques de l'Etat concerné. Il en est ainsi en particulier des conditions d'accueil lors de l'entrée dans l'UE (directive Accueil), mais aussi des procédures d'examen de la demande de protection internationale (directive Procédures) et de la façon dont les États membres peuvent accorder la protection conventionnelle ou subsidiaire aux demandeur.euse.s (directive Qualification).

Encadré n°1 : Les directives du Paquet asile

La directive 2013/33/UE, dite directive Accueil, abrogeant et réformant une version antérieure de 2003, définit les normes minimales d'accueil des demandeur.euse.s (en matière de logement, de nourriture, d'accès des enfants à l'école, d'accès aux soins médicaux ou encore au marché du travail). Sa refonte en 2013 n'a pas abouti à relever le niveau des normes mais étend les dispositions existantes à tou.tes les demandeur.euse.s, quelle que soit leur situation. En revanche, le texte amendé prévoit des dispositifs particuliers pour les personnes identifiées comme ayant des besoins spécifiques (victimes de la traite des êtres humains, mineur.e.s accompagné.e.s ou isolé.e.s), renforce l'accès à l'information en particulier pour les demandeur.euse.s en rétention et réduit la durée de l'accès à l'emploi de 12 à 9 mois.

La directive 2013/32/UE, dite directive Procédures, abrogeant et réformant une première version de 2005, fixe des normes communes quant à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.e (avec l'objectif de rapprocher les dispositifs propres à chaque État membre et de limiter les dépôts de demandes d'asile simultanés dans plusieurs pays). Elle pose notamment le principe du non-refoulement permettant aux demandeur.euse.s de rester dans le pays auprès duquel la demande d'asile a été déposée jusqu'à ce qu'une décision soit rendue en première instance. Elle élargit le droit à l'information des demandeur.euse.s, limite à 6 mois le délai d'instruction et reconnaît une catégorie particulière de demandeur.euse.s : « *les personnes nécessitant des garanties procédurales spéciales* » (victimes de violence et fragiles physiquement, mineur.e.s non accompagné.e.s).

La directive 2011/95/UE , dite directive Qualification, abrogeant et réformant une version antérieure de 2004, définit les conditions minimales à remplir par les ressortissant.e.s des pays tiers et les apatrides pour bénéficier d'une protection internationale minimale et précise les formes que peut prendre cette protection : statut de réfugié.e au sens de la Convention de Genève de 1951 ; protection subsidiaire ; statut humanitaire au profit de personnes qui ne réunissent pas les conditions pour se voir accorder les protections ci-dessus énoncées mais qui ne peuvent être éloignées sur la base d'obligations internationales (souscrites notamment en matière de respect des droits de l'homme : personnes malades, mineur.e.s isolé.e.s).

Les révisions des directives de l'ensemble du paquet Asile ont conduit au premier ensemble de textes publiés le 26 juin 2013 constitutif du RAEC qui avait été annoncé au sommet de Tampere en 1999. En raison des oppositions d'États membres aux propositions de la Commission et du Parlement, les discussions en avaient en effet été ralenties. Le RAEC apparaît aujourd'hui comme un compromis entre la volonté de consolidation des droits des demandeur.euse.s, défendue par la Commission et la volonté des États de fragiliser leur situation à des fins dissuasives.

Visant un objectif de consolidation des droits, la directive Procédures a permis par exemple, de fixer des délais d'accès à la procédure de demande d'asile de trois jours ouvrables en principe, et de dix lorsqu'un nombre élevé de demandeur.euse.s est constaté.

Néanmoins, il est clair que dans de nombreux pays et notamment en France, de tels délais ne sont pas respectés.

Au titre de la volonté des États de dissuader des entrées irrégulières, la directive Accueil prévoyait le placement en rétention des demandeur.euse.s dans des cas en principe limités, tout leur apportant des garanties.

Une fois l'accès à la protection assuré, la directive Qualification qui permet aux États d'appliquer des critères communs pour identifier la nature de la protection internationale à laquelle aura accès le.la demandeur.euse, est également problématique dans la mesure où les droits peuvent différer selon les protections accordées dans les différents États. De ce point de vue à nouveau, le RAEC demande à être amélioré. La précarité de la protection subsidiaire et des droits qui lui sont associés peut conduire les États, dans une logique dissuasive, à l'accorder plus facilement que la protection conventionnelle.

La large marge de manœuvre laissée aux États pour transposer ces directives, a conduit à une très grande inégalité en termes d'accès à la demande d'asile suivant les pays de l'UE, et plus encore à de très grandes inégalités de traitements, qui ne peuvent qu'encourager les migrant.e.s contraint.e.s à l'exil à rechercher l'État où il.elle.s tenteront de déposer une demande d'asile, ce qui constitue l'une des causes des mouvements secondaires.

Ce constat explique l'ambition de la réforme du RAEC telle qu'elle est présentée par la Commission, qui a souhaité la transformation de la plupart de ces directives en règlements, au même titre que les textes régissant la détermination de l'État responsable de la demande d'asile (Dublin III) et le système EURODAC. Toutefois, la réforme prévue du RAEC ne va pas jusqu'à proposer une transformation de la directive Accueil en règlement.

B - Les dysfonctionnements du système de Dublin

Dans sa version actuelle, le règlement de Dublin prévoit :

- les principes généraux et garanties d'accès à la procédure de demande d'asile sur le territoire de l'UE avec notamment un droit à l'information sur l'exercice de ce droit dans l'UE, un entretien individuel, des garanties particulières à destination des mineur.e.s ;
- les critères de détermination de l'État responsable de la demande d'asile et leur hiérarchisation. Ces critères tiennent principalement à l'exigence d'un maintien de liens familiaux entre les membres d'une même famille nucléaire (parents ou autre tuteur.rice légal.e et enfants). Si aucun des critères ne correspond à la situation des demandeur.euse.s pour que la demande soit traitée dans un autre pays, le principe est que l'État de première entrée dans l'UE, dont le.la demandeur.euse a franchi irrégulièrement la frontière par voie terrestre, maritime ou aérienne, est responsable pendant douze mois, de l'examen de la demande de protection internationale ;
- des dispositions spécifiques pour les personnes à charge et les clauses discrétionnaires que peuvent faire valoir les États pour examiner eux-mêmes

directement les demandes de protection internationale[22]. Ces dispositions permettent de déroger au droit commun en autorisant soit le rapprochement des demandes des personnes à charge, soit l'examen de la demande par un État membre autre que celui de première entrée pour des motifs discrétionnaires ;

- les obligations de l'État membre responsable ;
- les procédures de prise et de reprise en charge en cas de transfert d'un.e demandeur.euse vers le pays responsable de la demande de protection internationale.

Ce règlement a vite été critiqué pour sa conception technocratique qui ne tient pas compte de la réalité des motivations des personnes souhaitant rejoindre tel ou tel pays de l'UE. Plusieurs voix se sont élevées pour n'y voir que le simple corollaire du Code frontières Schengen qui rend les pays en charge d'une frontière extérieure de l'UE, seuls responsables du franchissement illégal de frontières au fond communes, si la liberté de circulation au sein d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, devait être garantie. Souvent critiqués de ce point de vue, des pays comme l'Italie ou la Grèce ont pu être suspectés de négligences dans le contrôle aux frontières, notamment en matière de prise d'empreintes.

De plus, il n'a pas satisfait non plus certains États membres qui en ont suspendu l'application et fait référence à des motifs d'ordre public pour fermer les frontières lors des afflux importants de réfugié.e.s constatés en 2015 et 2016. Enfin, il suppose que chaque État pouvait donner les mêmes garanties en termes d'accès à la procédure et d'espoir d'insertion dans la société où la demande d'asile était déposée.

22 Le Royaume-Uni peut actionner cette clause pour traiter les demandes d'asile de mineur.e.s isolé.e.s à Calais, notamment au titre du regroupement familial. La France l'a également utilisé lors de l'évacuation de la « jungle » de Calais en 2016 pour des réfugié.e.s pourtant « dubliné.e.s ».

Encadré n°2 : Le recours au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures, protection de l'espace Schengen ou tension dans l'application du règlement Dublin ?

Au sein de l'espace Schengen, des contrôles sur tout ou partie des frontières intérieures peuvent être réintroduits temporairement en cas de « menace grave à la sécurité intérieure ou l'ordre public » d'un État membre. Cette option, initialement conçue pour une « durée limitée au maximum » dans le Code frontières Schengen de 2006 a été renforcée, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, dans le Code révisé de 2016 (règlement 399/2016, chapitre II, articles 25 à 30), sur le motif de la montée du risque terroriste sur le territoire de l'UE.

Pour cette raison mais aussi au motif invoqué des mouvements secondaires de migrant.e.s et demandeur.euse.s au sein de l'UE, le principe de libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, acquis essentiel de l'intégration européenne, est par conséquent mis à mal. En dépit de signaux positifs comme l'obligation, organisée par le projet de texte, pour l'État membre de produire une analyse des risques qui conduisent à la fermeture des frontières intérieures, ou l'adoption du règlement 2017/458 qui prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures afin de « *protéger l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* », plusieurs États membres (Allemagne, France, Autriche, Norvège, Danemark et Suède) ont, au cours des deux dernières années, fermé leurs frontières en invoquant la « crise des réfugié.e.s ».

Or, l'espace Schengen repose entièrement sur le principe de la solidarité entre États membres : solidarité dans la gestion des frontières extérieures pour garantir l'absence de contrôle intérieur, solidarité dans la mise en œuvre de moyens, solidarité pour faire face à la crise. En outre, le motif de la crise migratoire est pris en considération par les traités et doit se résoudre par l'entraide entre États membres puisque l'article 78.3 du TFUE stipule que « *Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen* ».

Du point de vue des États membres, les dysfonctionnements les plus couramment observés résident dans la récurrence des mouvements secondaires des demandeur.euse.s qui tentent des démarches dans un autre pays que celui reconnu responsable de la demande. Ils se plaignent également d'une coopération insuffisante pour les procédures de transfert, comme en atteste leur souci de dénombrer le nombre de transferts des entrant.e.s et des sortant.e.s dans chacun des pays de l'UE au titre de la procédure Dublin[23].

En France, le Défenseur des droits et les acteur.rice.s associatif.ve.s regrettent aussi que les demandeur.euse.s soient exposé.e.s à des complications administratives dans le cas où

23 En 2015, les flux sortants de « dubliné.e.s » vers les partenaires de la France s'élevait à 525 sur un total de 11 742 cas identifiés (le volume des « dubliné.e.s » s'est substantiellement accru ces dernières années), soit un taux de transfert de 6,7 % pour un volume de flux entrant de de 1 450 en provenance des autres pays de l'UE. Rapport au Parlement - *Les étrangers en France*, année 2015.

il.elle.s sont entré.e.s illégalement dans le pays d'accueil. Par définition, une personne qui demande l'asile à un État sur le territoire duquel elle se trouve, n'y a pas toujours accédé avec un visa[24]. Or, les conventions internationales ainsi que la directive Accueil applicable dans le droit de l'UE, ne font pas du droit au séjour un préalable à la régularité de la demande. Cette situation pose en pratique une difficulté majeure : le délai de premier accueil correspond dans ce cas à une absence de statut pour le.la demandeur.euse potentiel.le, dans le pays où il.elle séjourne.

Or, la volonté de contrôler un droit au séjour qui ne devrait pas être contesté au stade du premier accueil, prédétermine bien souvent le sort des demandeur.euse.s « dubliné.e.s » dont la demande n'a pas a priori vocation, du point de vue des autorités compétentes en matière de droit au séjour, à être traitée sur le sol national. Ainsi ont pu être observés des réflexes administratifs peu conformes au droit de l'UE et au droit international, telles les pratiques d'assignation à résidence ou de rétention, qui n'étaient avant le règlement Dublin, applicables que lorsqu'un droit au séjour avait été refusé. C'est notamment le cas lorsque les autorités compétentes décident d'un transfert avant même que l'État de première entrée, présumé responsable de la demande, ait donné son accord implicite ou explicite à ce transfert[25].

Du point de vue des États, l'application du règlement Dublin a aussi pu conduire à des interprétations de la Cour de justice sur leurs obligations, auxquelles ils ne s'attendaient pas. En effet, en plus de dispositions fixant la répartition des responsabilités d'examen des demandes entre les États, le règlement de Dublin a des impacts juridiques substantiels pour les personnes qui déposent la demande d'asile. Ainsi, les garanties données aux demandeur.euse.s doivent respecter un certain nombre de règles.

24 Dans le cas où le.la demandeur.euse est détenteur.rice d'un visa, l'État responsable de l'examen de la demande d'asile est celui qui a accordé le visa.

25 Voir à ce sujet l'avis rendu par le Conseil d'État, Préfet du Pas-de-Calais c/ M. J…, avis 2 / 7 CHR, 408919, 19 juillet 2017, A, M. Honorat, pdt., M. Malverti, rapp., Mme Bourgeois-Machureau, rapp. publ., publié au recueil Lebon.

Encadré n°3 Les difficultés spécifiques de la demande d'asile : des mineur.e.s non accompagné.e.s

Les mineur.e.s non accompagné.e.s demandant l'asile dans l'UE représentaient près d'un quart des mineur.e.s demandant l'asile en 2015 et étaient évalué.e.s à près de 100 000 personnes en 2015 et 63 300 en 2016. Il.elle.s sont à près de 90 % des garçons, 38 % sont Afghan.e.s et 19 % Syrien.ne.s.

Il.elle.s doivent être pris.e.s en compte comme des sujets de droit à part entière, suivant des modalités prévues par le règlement de Dublin. Il s'agit en premier lieu d'identifier les personnes responsables de l'accompagnement de ces mineur.e.s lorsqu'il. elle.s peuvent déposer eux.elles-mêmes une demande ou celles pouvant le faire en leur nom. En outre, le règlement invite les États à faire en sorte que les mineur.e.s non accompagné.e.s puissent retrouver leurs parents ou leur famille proche dans les autres États membres de l'UE lorsque cela est possible, ceci dans l'intérêt supérieur de l'enfant pour qu'une demande d'asile puisse y être introduite. L'UE fait, sur ce point, application de la Convention internationale des droits de l'enfant. Mais le règlement de Dublin restant muet sur la possibilité ou non de transferts des mineur.e.s non accompagné.e.s dans l'État de première entrée, les juridictions britanniques ont été conduites à poser une question préjudicielle à la Cour de Justice sur ce point. La question a ainsi été tranchée par la CJUE [26]qui a exclu la possibilité de transferts pour ceux.celles d'entre eux.elles ayant introduit une demande sur le territoire d'un État membre distinct de l'État de premier entrée.

La question des mineur.e.s non accompagné.e.s est un sujet en soi qui mériterait d'être traité de façon plus détaillée dans de futurs travaux, tant il est complexe et particulier.

Dans l'ensemble, les écarts d'interprétation du texte applicable, l'attitude plus ou moins coopérative des États entre eux, la difficulté à contrôler des mouvements secondaires inévitables lorsque les garanties mises en œuvre en matière d'accueil sont très divergentes selon les pays, conduisent à une pratique très éloignée des dispositions du texte. Certains États ont même assumé de s'en affranchir complètement en fermant leurs frontières. La réforme paraît s'imposer comme une évidence, cinq ans seulement après l'adoption du règlement de Dublin III. Mais les solutions divergent radicalement entre ceux qui entendent maintenir le principe suivant lequel l'État de première entrée est tenu responsable de l'examen de la demande d'asile et ceux qui souhaitent une réforme plus fondamentale du règlement actuel.

Si cette réforme du RAEC paraît ambitieuse, la plupart des États membres se refusent à être placés dans une situation où leur serait dictée une obligation d'accueil des migrant.e.s

26 CJUE, 6 juin 2013, C-648/11. Cf. commentaire de Marie-Laure Basilien-Gainche, "Droit d'asile 'règlement n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 : derniers éclairages sur la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile", Revue des droits de l'Homme, juin 2013.

contraint.e.s à l'exil. C'est pourquoi les blocages les plus forts au Conseil de l'UE, portent sur la détermination de l'État responsable de la demande d'asile dans le règlement de Dublin.

La proposition de réforme du règlement de Dublin de la Commission n'a pas trouvé un écho favorable auprès de tous les États membres. Les propositions sur la table seront examinées dans la cinquième partie.

C - Les organes en charge de l'accueil des réfugié.e.s aux frontières extérieures : un mandat de nature politique ou technique ?

Outre des moyens financiers, l'UE s'est dotée d'organes dont les missions sont directement en lien avec sa politique de l'asile et dont l'action est orientée vers le soutien aux pays responsables d'une frontière externe de l'UE. Mais l'énoncé de leurs missions frappe par la faiblesse de leur rattachement à la mise en œuvre de la politique commune de l'asile : leur rôle semble encore limité à l'appui aux États membres dans l'exercice de leurs compétences souveraines.

1. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) : un rôle encore limité

Agence de l'UE créée en 2010[27] et sise à Malte, l'EASO est chargée de « *contribuer à améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC), de renforcer la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres et d'apporter un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et/ou de coordonner la fourniture de cet appui* ».

L'EASO n'est pas une agence de la Commission européenne et est largement à la main des États membres. Mark Camilleri, senior advisor et membre du Bureau exécutif, a ainsi souligné que l'EASO ne devait pas être considéré comme une agence exécutive de la Commission. Le conseil d'administration de l'EASO ne comporte d'ailleurs que deux représentant.e.s de la Commission pour un.e représentant.e par État membre (soit 30 administrateur.rice.s).

La mission de soutien de l'EASO s'articule autour de plusieurs axes :

- un soutien permanent sous la forme par exemple, de formations aux États membres et de fourniture d'analyses sur les pays d'origine ;
- une assistance spécifique ou d'urgence visant à appuyer et consolider les systèmes de traitement de l'asile des États membres ;
- des interventions dans les hotspots. L'EASO est présent à ce titre en Italie et en Grèce où il participe de l'identification de candidat.e.s à l'asile, de la détermination du pays d'origine ou de la mise en œuvre du programme de relocalisation de l'UE ;
- l'échange et la diffusion de données, y compris issues de la veille exercée sur les réseaux sociaux qui diffusent les offres des passeur.euse.s.

27 Cf. règlement 439/2010.

2. Le mandat de l'agence Frontex et la question de la place accordée à la protection des réfugié.e.s dans la gestion intégrée des frontières

L'actuelle Frontex ou Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes[28], est née de la volonté du Conseil Justice Affaires intérieures en 1999 de favoriser la coopération entre États membres sur les questions de frontières, d'asile et d'immigration. A ainsi été mise en place une Unité commune rassemblant les responsables des frontières extérieures, constituée des membres du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA, haut.e.s fonctionnaires des États membres en charge de ces questions) et des dirigeant.e.s des services de contrôles aux frontières des États membres (PAF en France). Plusieurs centres opérationnels ad hoc ont été créés et c'est à partir de ces centres que l'Agence a été formellement créée en 2004[29].

La transformation de l'Agence en Corps européen de garde-frontières et garde-côtes en 2016 répondait à la volonté des États membres de renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'UE par la mise en œuvre de « *la gestion européenne intégrée des frontières au niveau national et au niveau de l'Union, qui est un corollaire indispensable de la libre circulation des personnes dans l'Union et un élément fondamental de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Concrètement, la gestion intégrée des frontières, définie comme une responsabilité partagée de l'Agence et des États membres, recouvre notamment les champs suivants :

- le contrôle aux frontières, y compris les mesures visant à faciliter le franchissement légal des frontières et le cas échéant, les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière, telle que le trafic de migrant.e.s, la traite des êtres humains et le terrorisme, ainsi que les mesures liées à l'orientation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale ou souhaitent présenter une demande en ce sens ;
- les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer, lancées et menées conformément au règlement (UE) n°656/2014 du Parlement européen et du Conseil et au droit international, qui peuvent se produire pendant des missions de surveillance des frontières en mer ;
- le retour de ressortissant.e.s de pays tiers, qui font l'objet d'une décision de retour prise par un État membre.

Dans ce cadre, les missions de l'Agence demeurent cependant essentiellement des missions d'assistance et d'appui aux États membres (surveillance des flux migratoires, analyse des risques, déploiement d'équipes d'appui,…) et plusieurs personnalités auditionnées ont déploré les avancées insuffisantes de cette réforme. C'est le cas de Cristian Pîrvulescu, membre du Comité économique et social européen, qui a regretté que la réforme de Frontex n'ait pas abouti à un véritable transfert de souveraineté des États membres en matière de contrôles aux frontières de l'UE.

28 Cf. Règlement UE 2016/1624.
29 Cf. Règlement CE 2007/2004.

En outre, il est essentiel de garder à l'esprit que l'Agence Frontex qui disposait d'un budget de 330 millions d'euros en 2017[30], a longtemps été dépendante des États membres et qu'elle devait leur adresser des demandes de contribution pour obtenir des moyens matériels et du personnel. Il existe désormais un pool de réaction rapide constitué de 1 500 réservistes des États membres et ces derniers ont l'obligation depuis fin 2016, de mettre à disposition de l'Agence des équipements techniques.

Le règlement 2016/1624, qui mentionne les droits fondamentaux des réfugié.e.s et notamment le principe de non-refoulement, précise les missions du Corps de garde-côtes européen.ne.s, qui tiennent principalement à l'organisation de la lutte contre le franchissement illégal des frontières conformément à la vocation historique de l'agence. Or, un franchissement des frontières illégal par les migrant.e.s, n'implique pas tout abandon de responsabilité quant à l'examen de la situation des personnes au regard des droits fondamentaux. Ce point a été clairement identifié par le législateur de l'UE, qui a été conduit à introduire dans son règlement, des dispositions prévoyant la possibilité de plaintes écrites auprès d'un.e officier.ère des droits fondamentaux.

Mais dans le détail des opérations assurées par Frontex, le terme réfugié.e n'apparaît que dans la section réservée à la définition des missions de l'agence consacrée au retour. De plus, si l'agence intervient directement auprès des États suivant un plan opérationnel des opérations conjointes en mer, elle n'exerce par elle-même aucune compétence territoriale supranationale : il revient toujours aux États d'exercer leurs compétences pour accepter le débarquement sur leur territoire.

Leur compétence s'exerce y compris en dehors des eaux territoriales sur ce point. En effet, la CEDH a déjà jugé qu'un État ne pouvait pas décliner toute responsabilité en cas d'arraisonnement en mer, y compris dans des eaux extraterritoriales, et pratiquer le refoulement de personnes interceptées vers les pays de départ. Ainsi l'Italie a-t-elle été condamnée pour avoir violé l'article 3 de la Convention (droit à la vie), en procédant à l'interception d'embarcations dérivant au large de l'île de Lampedusa et au refoulement immédiat vers la Libye, des migrant.e.s essentiellement somalien.ne.s et érythréen.ne.s qui s'y trouvaient. La Cour n'a ainsi pas validé le comportement d'un État s'autorisant « à commettre, en dehors de son territoire, des actes qui ne seraient jamais acce*ptés à l'intérieur de celui-ci* »[31].

La répartition actuelle des compétences entre les Etats membres et l'UE en matière de surveillance des frontières extérieures, peut induire des dérives. Les mesures de coopération organisées par Frontex avec les Etats d'origine et de transit afin que ceux-ci retiennent des migrant.e.s, évitent aux Etats membres d'assumer eux-mêmes directement, des pratiques de refoulement[32].

30 Source : https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-l-agence-europeenne-de-garde-cotes-et-garde-frontieres-frontex.html.

31 CEDH, GV, Hirsi Jamaa et alii., 23 février 2012, req. N°27765/90.

32 Selon SOS Méditerranée, 44 % des opérations de sauvetage en mer sont aujourd'hui réalisées par des ONG. Frontex en prend une grande part. Audition de Fabienne Lassalle. Voir aussi à ce sujet Marie-Laure Basilien-Gainche, «Les boat-people de l'Europe. Que fait le droit ? Que peut le droit ?» *Revue des droits de l'homme*, 9/2016.

D - La permanence du recours à des solutions interétatiques de gestion des frontières

En dépit de l'existence d'une politique commune de l'asile qui proclame aujourd'hui la nécessité de garantir l'asile sur le territoire des États membres de l'UE, la souveraineté des États sur leur frontière les conduit à vouloir garder la maîtrise de l'accès des migrant.e.s à leurs territoires, qu'il.elle.s soient ou non considéré.e.s comme des réfugié.e.s. L'accord de Schengen, lui-même, n'était à l'origine qu'un accord entre États, soucieux de fixer entre eux les conditions de l'abandon du contrôle de la circulation des personnes aux frontières internes.

La situation des migrant.e.s qui souhaitent passer la frontière franco-britannique et demeurent retenu.e.s en France, montre les limites d'une politique de l'asile commune à deux États. Pour les ressortissant.e.s d'États de l'ancienne zone d'influence de l'empire britannique, les compétences linguistiques, les réseaux des diasporas, l'accès à l'emploi dans un pays où les contrôles d'identité sont inexistants, constituent une incitation forte pour tenter de trouver refuge Outre-Manche.

Les Accords du Touquet signés en 2003 entre la France et le Royaume-Uni après la fermeture du centre d'hébergement d'urgence de Sangatte, prévoyaient d'une part la possibilité pour le Royaume-Uni d'opérer des contrôles à Calais et pour la France de faire de même à Douvres et d'autre part, un traitement commun des demandes d'asile[33]. Dans la pratique, la mise en œuvre des accords s'est traduite par l'externalisation des frontières britanniques sur le territoire français en échange d'un appui financier global estimé à 100 millions d'euros.

Les répercussions pour les autorités françaises et en particulier les collectivités locales[34] concernées sont très lourdes, et ont justifié que le Royaume-Uni finance une partie des efforts fournis par la Police aux frontières française. Ces accords qui ont abouti en pratique à interdire aux migrant.e.s l'accès au territoire britannique, sont aujourd'hui souvent dénoncés. Les critiques relèvent que le Royaume-Uni n'exerce pas sa responsabilité pour répondre aux demandes de protection internationale et que la situation humanitaire induite sur la côte française est aujourd'hui insoutenable[35].

Le retour à des solutions de fermeture des frontières observé un peu partout semble montrer que la méfiance est en train de gagner du terrain sur les principes de libre circulation de Schengen Ce même constat peut être fait aussi pour la gestion des frontières extérieures de l'UE avec les pays tiers, dont l'externalisation est présentée comme une voie d'avenir s'agissant de la capacité de l'UE à contenir les migrations forcées (cf. partie V).

33 Le Royaume-Uni n'étant pas dans l'espace Schengen, ces accords ne devraient pas être remis en cause du seul fait du Brexit.

34 Entretien des rapporteur.e.s avec Damien Carême, maire de Grande-Synthe.

35 Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le calaisis du 2 juillet 2015 de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

Chapitre III
Les parcours de l'exil vers et à l'intérieur de l'UE

A - Les voies des migrations forcées vers l'Union européenne : des routes dangereuses

Les migrations forcées vers l'UE empruntent quatre voies d'accès : celle des Balkans orientaux, celle de Méditerranée orientale avec le passage de la Turquie vers la Grèce, celle de la Méditerranée centrale, des côtes libyennes vers l'Italie et celle qui rejoint le Maroc à l'Espagne. Le périple des migrant.e.s peut avoir commencé bien en amont, de la corne de l'Afrique, de l'Afrique centrale ou de l'Afrique de l'Ouest à la Libye ou au Maroc, et avoir été marqué par la traversée du désert. Le passage de la Méditerranée sur des embarcations de fortune se traduit par de nombreux décès.

Selon les chiffres de Frontex, l'afflux le plus massif lié au conflit syrien a atteint son apogée en 2015 avec 885 000 détections d'entrées sur le territoire de l'UE par la Méditerranée orientale et 764 000 par la route des Balkans orientaux. Ce pic a beaucoup diminué à la suite de l'accord UE-Turquie. La même année, la route de la Méditerranée centrale aurait connu 154 000 passages et 181 126 en 2016. Les autres routes totalisaient 18 000 détections d'entrées illégales.

Ces chiffres, particulièrement élevés en 2015, ont chuté pour atteindre au total un volume de 170 000 personnes attendues en 2017 principalement en raison de la fermeture des frontières et de l'édification de murs à l'est de l'UE (Hongrie, Autriche).

L'origine géographique du départ des migrations forcées vers l'UE est fonction des conflits ou des crises politiques observées. Ainsi en 2016, 28 % des demandes d'asile concernaient des Syrien.ne.s, 15 % des Afghan.e.s et 11 % des Irakien.ne.s et Pakistanais.e.s. La hiérarchie de ces origines n'a pas changé, bien que les volumes aient diminué. Seules les demandes en provenance du Nigéria sont récemment apparues dans le peloton de tête des pays d'origine. La Turquie, l'Albanie, l'Erythrée, l'Iran, la Somalie et le Bangladesh suivent.

Les voies empruntées sont différentes en fonction de l'origine du.de la demandeur.euse et en fonction du pays d'arrivée. Pour la France métropolitaine, en 2017, les pays d'origine des demandeur.euse.s d'asile sont dans l'ordre : l'Albanie, l'Afghanistan, le Soudan, la Guinée et la Syrie. Et d'une manière générale, sur la route de la Méditerranée centrale et occidentale qui concerne une part importante de la demande d'asile vers l'Europe de l'Ouest, les origines des demandeur.euse.s sont plus éparpillées entre les pays d'Afrique de l'Ouest.

Les géographes des migrations ont relevé des durées de parcours souvent très longues, prenant plusieurs mois, voire plusieurs années, avec des périodes pendant lesquelles les migrant.e.s doivent travailler dans des pays de transit pour réunir les fonds nécessaires au transport et au paiement des passeur.euse.s. Pendant ces parcours, transitant par des pays insécurisés, comme la Libye, qui n'ont pas adhéré à la Convention de Genève, la maltraitance est fréquente pour ne pas dire systématique. Les cas de mises en esclavage, de viols et de maltraitances ont été récemment documentés par des ONG, en particulier à l'égard de personnes vulnérables, parmi lesquelles les mineur.e.s non accompagné.e.s. De plus, les menaces sur la santé physique et psychique des migrant.e.s sont omniprésentes.

La traversée de la Méditerranée est particulièrement dangereuse. Entre 2000 et 2014, l'OIM a enregistré 22 394 décès en Méditerranée, ce qui faisait de cette voie de passage des migrations irrégulières, la route la plus mortelle au monde sur la même période. Les chiffres ont encore augmenté avec le conflit irako-syrien. Plus de 10 000 décès ont été recensés depuis 2014. En dépit des contrôles et parfois pour les contourner, les migrant.e.s sont prêt.e.s à traverser les frontières dans des zones plus dangereuses. Par exemple, le franchissement des Alpes entre l'Italie et la France se fait de plus en plus au Nord, en empruntant le col de l'Echelle, près de Briançon, passage plus risqué en période hivernale, plutôt que la vallée de la Roya près de Vintimille, à présent très surveillée.

Les pratiques des garde-côtes et policier.ère.s des États avec lesquels l'UE a conclu des accords pour prévenir les départs en mer ne sont pas bien connues. En revanche, le trafic des passeur.euse.s lui-même est davantage identifié grâce notamment au suivi par l'EASO, des offres faites sur internet.

Encadré n°4 : Trajectoires et étapes de la migration féminine, un continuum de violences

La crise des politiques d'accueil et le renforcement des contrôles aux frontières a eu pour conséquence de déplacer les parcours de migration vers des routes plus longues, plus coûteuses et plus dangereuses qui impactent directement les conditions de transit et la sécurité des femmes et des mineur.e.s isolé.e.s. Sans moyens réguliers d'atteindre un pays, les migrant.e.s doivent souvent recourir à des voies plus périlleuses et à divers.e.s passeur.euse.s.

Pour Camille Schmoll, personne n'échappe à la violence mais les femmes et les filles sont particulièrement affectées en raison de leur condition. Elles sont en réalité des « doubles victimes »[36] : elles subissent les mêmes risques, violences et dangers que l'ensemble des migrant.e.s comme la traite des êtres humains, auxquels s'ajoutent des violences liées au fait d'être des femmes. Dans leur parcours migratoire, elles sont souvent les cibles de violences sexospécifiques telles que le viol, la mutilation génitale, l'esclavage sexuel, l'avortement forcé et la propagation intentionnelle d'infections sexuellement transmissibles comme le VIH/sida. Avec les mineur.e.s isolé.e.s, elles sont également susceptibles d'être recrutées de force par des groupes armés, en tant que combattantes ou à des fins d'exploitation sexuelle. Une étude récente d'Amnesty International (2016)[37] portant sur le parcours des femmes fuyant la Syrie et l'Irak, montre qu'elles sont souvent prises pour cible par les passeur.euse.s, en particulier lorsqu'elles voyagent seules. Lorsqu'elles ne sont pas en mesure de payer le trajet, les passeur.euse.s essaient notamment de les forcer à avoir des relations sexuelles.

Sur la route de la Méditerranée centrale, chaque étape du parcours est une nouvelle frontière (de la traversée du Sahel au canal de Sicile, etc.) et l'étape perçue comme la plus terrible au vu des violences subies et de la longueur de sa traversée est celle de la Libye. À ce sujet, Camille Schmoll rappelle que « *les femmes qui passent par la Libye aujourd'hui sont systématiquement violées à plusieurs reprises. Certains hommes aussi, mais pour les femmes, c'est beaucoup plus systématique* »[38]. De nombreuses femmes arrivent ainsi enceintes aux frontières méridionales de l'Europe. D'autres emploient des dispositifs contraceptifs en anticipation de la traversée de la Libye. Au-delà des grossesses non désirées et des traumatismes psychiques et physiques provoqués, les femmes risquent l'emprisonnement dans des cellules surpeuplées et mixtes où elles sont régulièrement violées.

L'autre étape majeure des migrations vers l'UE est celle de la Méditerranée. Face au risque de décès pendant la traversée, il y a, là aussi, une vulnérabilité spécifique des femmes. L'OIM qui réalise un recensement des mort.e.s en Méditerranée, précise que lorsqu'il est possible d'identifier le sexe des cadavres, les femmes sont beaucoup plus nombreuses en comparaison avec les 15 à 25 % qu'elles constituent à l'arrivée sur les côtes méridionales.

36 Audition de Camille Schmoll, Maîtresse de conférences de géographie à l'Université Paris Diderot 2018.
37 Rapport 2016-2017 d'Amnesty International, *La situation des droits humains dans le monde*.
38 Audition de Camille Schmoll.

B - Le sort des migrant.e.s cherchant une protection internationale auprès d'un État de première entrée

Les migrant.e.s contraint.e.s à l'exil qui traversent la frontière d'un État membre sans visa, sont en situation irrégulière tant qu'il.elle.s n'ont pas fait leur demande d'asile, ce qui peut avoir de graves conséquences pour ces personnes. D'une part, elles sont confrontées à des refoulements si elles ne formulent pas le souhait, parfois faute d'information suffisante sur leur droit, de demander l'asile. D'autre part, l'accès aux procédures en vigueur dans chacun des pays membres peut être difficile.

La synthèse du réseau *Asylum Information Database* (AIDA) montre que la pratique du refoulement existe et est documentée dans de nombreux pays de l'UE, même si des exceptions notables existent (les Pays-Bas, le Portugal, Malte, l'Irlande).

Les accès aux frontières extérieures de l'UE vers les pays qui possèdent une frontière terrestre avec un pays tiers à l'UE, sont aussi le lieu de refoulements violents. C'est le cas dans les enclaves de Ceuta et Melilla où les passages des frontières, entraînant souvent des blessures, ont donné lieu à des reconduites sans garantie d'examen du droit à l'asile, pratique condamnée par la CEDH[39].

En Hongrie, deux zones de transit par lesquelles les migrant.e.s sont obligé.e.s de passer ont été installées sur une frontière de fils barbelés avec la Serbie, où les demandes d'asile sont triées sans être toutes examinées par les autorités. Le franchissement irrégulier de la frontière peut conduire à des peines de prison non suspensives en cas de demande d'asile, ce qui a été dénoncé par le HCR comme non conforme à la Convention de Genève et au droit de l'UE. La Hongrie a par ailleurs récemment changé la loi pénale en trouvant une nouvelle méthode qui permet la reconduite automatique de tout.e migrant.e irrégulier.ère dans une zone de 8 km le long de la frontière. Les cas de violences policières dans ce pays sont particulièrement documentés.

Sur la frontière maritime, les cas de la Grèce et de l'Italie montrent aussi des pratiques tendant à ne pas informer les personnes secourues, de leurs droits à demander l'asile. Plusieurs ONG attestent que des ordres de rejet des demandes d'asile ont été émis sans entretien individuel et sans que ces arrêtés aient été communiqués aux intéressé.e.s qui n'avaient par conséquent, aucun moyen d'exercer un recours.

En France, la fermeture de la frontière italienne aux migrant.e.s potentiellement demandeur.euse.s d'asile aurait conduit, selon le préfet des Alpes maritimes, à ce que 50 000 migrant.e.s soient appréhendé.e.s. 98 % ont été reconduit.e.s sans que soient enregistrées les demandes d'asile, pratique jugée illégale par le tribunal administratif de Nice.

39 CEDH, N.D. and N.T. c. Espagne, Aff. Nos 8675/15 et 8697/15.

C - Dans les États membres, un parcours administratif semé d'obstacles

1. Les difficultés d'accès à la demande d'asile

Une fois qu'il.elle.s ont franchi les frontières, les parcours des demandeur.euse.s sont souvent marqués par les lourdes démarches administratives qu'il.elle.s doivent entreprendre. L'article 6 de la directive Accueil prévoit que « *les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile reçoivent, dans un délai de trois jours, un document à compter de l'introduction de leur demande de protection internationale* ».

Ce document délivré au nom de la personne, atteste du statut de demandeur.euse et l'autorise à résider sur le territoire le temps du traitement de la demande. Certains pays imposent des délais pour que la demande d'asile soit déposée à partir de cet enregistrement, d'autres non. En France, ce délai est de 21 jours à compter du rendez-vous pris auprès du Guichet unique pour demandeur.euse d'asile (GUDA) en préfecture. Si certains pays imposent des délais plus courts ou plus longs (30 en Espagne, 8 en Belgique), d'autres n'en imposent aucun. Il convient en outre de tenir compte du fait que la demande d'un.e migrant.e entré.e illégalement en France est classée en procédure accélérée si elle n'a pas été déposée dans un délai de 120 jours après son arrivée sur le territoire français.

Si la directive Procédures prévoit qu'une demande d'asile doit être enregistrée en 3 jours en temps normal, et jusqu'à 10 jours dans les situations où un grand nombre de demandeur.euse.s doivent être enregistré.e.s, ces délais n'ont pu être respectés dans de nombreux pays en 2015 et 2016. Néanmoins pour pallier ces difficultés, certains pays ont émis des documents de pré-enregistrement des demandes ouvrant des droits aux demandeur.euse.s d'asile. C'est le cas en France pour les Plateformes d'accueil des demandeur.euse.s d'asile (PADA). Elles enregistrent la demande d'asile et prennent rendez-vous auprès du GUDA. Toutefois, le nombre de places disponibles pour ces rendez-vous est communiqué aux agent.e.s des PADA par la voie d'une application informatique. Lorsque cette application ne permet plus de prise de rendez-vous, les plateformes sont contraintes de fermer leur porte, ce qui entraîne des délais d'attente supplémentaires et des rivalités importantes entre communautés, de nature à générer un climat de concurrence et de tensions dans les files d'attente.

Ce nouveau système d'enregistrement a été le fruit d'une mise en conformité du droit français avec la directive Accueil pour permettre à tout.e demandeur.euse d'asile, y compris non domicilié.e, de déposer une demande. Mais le dispositif français des PADA et des GUDA est en sous-capacité. Les délais d'attente excessifs au regard de la législation communautaire sont encore observés aujourd'hui, en dépit de l'accroissement des moyens accordés à la suite des recours des associations devant les tribunaux administratifs. Ces délais varient grandement suivant le lieu où cette demande peut être enregistrée. La concentration des demandes en Ile-de-France ou dans les grandes métropoles y rend la situation plus problématique qu'ailleurs.

Il convient d'évoquer le cas particulier des migrant.e.s dont les empreintes ont été prises dans un pays de première entrée, distinct du lieu du lieu de la demande. En France, le.la demandeur.euse doit informer la PADA s'il.elle a traversé d'autres pays de l'UE afin qu'il.elle soit orienté.e vers une procédure au titre du règlement de Dublin. C'est la préfecture qui détermine l'État responsable de la demande d'asile, en recourant à une prise d'empreinte et en la confrontant au fichier EURODAC. Si les « dubliné.e.s » ont les mêmes droits que les autres demandeur.euse.s (Allocation pour demandeur d'asile-ADA-, protection maladie, scolarisation des enfants, …), il.elle.s n'ont cependant pas accès à l'hébergement en centre d'accueil dédié (Centre d'accueil de demandeurs d'asile-CADA). De plus, il.elle.s peuvent être assigné.e.s à résidence ou placé.e.s en centre de rétention en cas de risque de fuite, la CJUE ayant renvoyé aux législations nationales, le soin de définir ce risque. Le but de ces mesures est de pouvoir leur notifier et d'exécuter des décisions de transfert (qui seront toujours contestables devant les tribunaux administratifs).

Dans les cas où une défaillance systémique des pays de première entrée a été constatée, les États membres doivent s'abstenir de procéder à de tels transferts comme cela a été jugé au sujet de la Grèce. Plusieurs rapports du HCR, du Conseil de l'Europe ou des réseaux d'ONG, ont documenté les risques systémiques qui existent dans certains pays de l'UE (Hongrie et Grèce principalement). Le réseau European Council on Refugees and Exiles (ECRE) a souligné que la qualification de risque systémique ne devait pas occulter les cas où les demandeur.euse.s faisaient valoir des dysfonctionnements les ayant individuellement concernés. Pour ces personnes, l'accès à une quelconque demande d'asile se trouve ainsi compromis.

Encadré n°5 : L'accès des demandeuses d'asile à la procédure administrative

Si les procédures administratives de demande d'asile sont complexes pour tous et toutes, elles peuvent poser des difficultés accrues pour les femmes. Pour rappel, la définition du statut de réfugié.e, prévue par la Convention de Genève, ne prend pas en compte les persécutions liées au genre et les violences sexospécifiques qui en découlent. Le rapport du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) détaille les différentes étapes du parcours administratif en France, en portant la focale sur la situation des demandeuses d'asile.

Il analyse premièrement le dispositif de pré-accueil dépendant du Guichet unique et rappelle que « *l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé de mettre en place les droits des demandeur.euse.s (hébergement directif, allocation financière, couverture médicale) et d'identifier leurs éventuelles vulnérabilités, pour aménager si nécessaire leur prise en charge* ». Le HCE remarque toutefois que l'accueil est souvent aménagé pour les familles avec enfants mais non pour les femmes isolées et indique : « *bien que dans leur très grande majorité, les femmes isolées aient été particulièrement exposées à des violences sur leur parcours migratoire, elles n'ont pas d'accès privilégié à un hébergement, jusqu'à leur rendez-vous au Guichet unique* ». Si les équipes associatives tentent de favoriser un traitement prioritaire pour les femmes, on doit souligner qu'elles ne sont pas en mesure de leur rechercher un logement, laissant une partie d'entre elles « *contraintes de se cacher pour dormir dans la rue ou les parcs, ou de solliciter un protecteur, jusqu'à l'accès au rendez-vous de pré-inscription et enfin à celui du GUDA* ». Le rapport ajoute qu'en région, et particulièrement dans les zones d'afflux (Vintimille/Vallée de la Roya, Campement de Grande-Synthe, et Calais jusqu'en octobre 2016[40]), « *des violences, viols et embrigadement de femmes dans les réseaux de prostitution sont régulièrement signalés aux associations* ».

2. La situation administrative des demandeur.euse.s d'asile

En principe, les demandeur.euse.s disposent d'un droit au séjour et de la liberté de circulation dans l'État responsable de leur demande. Les restrictions à leur liberté de résider où il.elle.s le souhaitent, ne peuvent être justifiées que pour des motifs d'intérêt général ou d'ordre public ou le cas échéant, par le traitement rapide et le suivi administratif de leur demande. Si la directive Accueil envisage la possibilité d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeur.euse.s d'asile, ce n'est que dans des cas limités, la première solution devant toujours être préférée à la seconde[41].

40 D'où la création du Centre Jules Ferry pour les femmes et mineur.e.s isolé.e.s.
41 Art. 8 § 3.

Pour autant, de nombreux pays de l'UE pratiquent la rétention administrative dès le premier accueil aux frontières ou encore en ayant adopté des dispositions législatives relatives à un risque non négligeable de fuite qui leur paraît justifier un placement en rétention. Les *hotspots* en Grèce où sont retenu.e.s les demandeur.euse.s d'asile et les zones d'attente aéroportuaires sont des lieux de privation de liberté portant atteinte à une liberté fondamentale et devraient, à ce titre, relever de l'exception et non de la règle[42]. De plus en plus de pays recourent à la détention, parfois pendant des périodes très longues, notamment dans le but de remédier aux mouvements secondaires, soit depuis les hotspots, soit pour procéder aux transferts prévus par le règlement de Dublin.

Les conditions matérielles des demandes d'asile sont également décisives. La directive prévoit que les États membres mettent à disposition des demandeur.euse.s, l'information nécessaire et un accès au droit et aux conseils juridiques. En pratique, la transposition de ces stipulations dans les droits nationaux est très variable et donne lieu à de grandes disparités dans les moyens mis à disposition.

En France, le droit commun prévoit en principe un accès en CADA où les moyens existent pour préparer les dossiers des demandeur.euse.s. Les demandes préparées en CADA y mobilisent les conseils des travailleur.euse.s sociaux.ales et de juristes pour élaborer le récit de vie qui sera présenté à l'Office français de protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Ils ont en général plus de chance d'aboutir[43].

42 Le recours intenté à l'encontre de mesures de placement en rétention dans les *hotspots* grecs n'a pas été jugé recevable devant la CJUE pour un motif lié à la nature des parties en cause, mais il n'a pas fait l'objet d'un examen sur le fond.

43 La spécificité de ces récits et les vulnérabilités des personnes en demande de protection, demande un travail social et juridique singulier qui prend du temps, en particulier pour traiter des cas de vulnérabilités spécifiques (cf. encadré). Or, les solutions d'hébergement dans des structures distinctes de celles prévues par le droit commun (CADA), qui se concrétisent dans nombre de situations par le recours aux prestations de chaînes d'hôtel (formule 1, …), se développent pour répondre aux besoins d'urgence et conduisent à un accès appauvri à ces conditions d'accueil. Dans les CADA, ce sont 60 % des personnes hébergées qui obtiennent in fine une protection.

Encadré n°6: La prise en compte des vulnérabilités spécifiques liées au genre au niveau des GUDA

L'étape du Guichet unique elle aussi est marquée par des traitements de fait défavorables aux femmes. Le HCE souligne que l'OFII « *n'est pas encore en mesure de prendre en compte toutes les vulnérabilités* ». L'article 744-6 du Code des étrangers, du séjour et du droit d'asile (CESEDA) prévoit une évaluation de certaines vulnérabilités. Néanmoins, le Directeur général de l'OFII, auditionné par le HCE, s'est dit « *conscient de la vulnérabilité particulière des femmes* et *du fait qu'une grande partie d'entre elles ont probablement été victimes d'agressions sexuelles sur leur parcours* » et a reconnu que le défaut d'identification de ces vulnérabilités s'expliquait en partie par le manque de formation des agent.e.s de l'OFII. Il est fréquemment souligné que bon nombre d'entre elles sont réticentes à évoquer les persécutions traumatiques dont elles ont fait l'objet devant des interprètes et des agents de protection des réfugié.e.s masculins, ce qui peut compromettre leurs chances d'obtenir l'asile, d'autant plus si leurs interlocuteur.ice.s ne sont pas formé.e.s à recueillir cette parole. Par ailleurs, la faiblesse des effectifs conduit généralement à réduire l'entretien personnel de l'OFII avec le.la demandeur.euse à 10-15 minutes, limitant la possibilité d'évoquer, entre autres, les situations de violences vécues. Cette difficulté s'accroît énormément lorsque l'entretien se déroule avec un couple ou une famille[44] : l'homme est généralement considéré comme le « demandeur principal », « porte-parole » de l'ensemble de la famille, au risque de négliger les voix des femmes et des filles et de rendre plus difficile l'identification de persécutions subies au sein de cette même famille. De plus, le rapport du HCE indique que l'OFII « *semble avoir retenu une définition restrictive des vulnérabilités listées dans la loi* » et se concentre sur les « *vulnérabilités objectives* » (catégories telles que : « femme enceinte (-> terme prévu), handicap sensoriel (-> visuel, auditif, mutisme), handicap moteur (appareillage, chaise roulante), besoin d'assistance d'un tiers, évocation spontanée d'un problème de santé »). Le rapport identifie deux conséquences principales à ce manque de prise en compte du genre dans le traitement des demandes au GUDA. Premièrement l'absence d'hébergement adapté aux besoins spécifiques des femmes après des expériences traumatiques dans leur pays d'origine ou pendant leur parcours, mais aussi la difficulté de trouver un logement séparé pour les deux conjoints en cas de violences conjugales, ou encore une habitation sécurisée pour une mineure seule avec son enfant. Deuxièmement « *l'insuffisante vigilance aux signaux de violence, d'exploitation sexuelle ou de traite des êtres humains* », alors même que l'entretien individuel constitue la première et souvent l'une des rares occasions de parler en tête à tête avec la victime. Des comparaisons sont souvent faites avec le système italien qui propose un dispositif spécifique pour les victimes de traite, notamment pour les femmes nigérianes, permettant à celles-ci d'être régularisées en dehors du droit d'asile et sans la contrainte de dénoncer leur passeur.euse ou proxénète[45].

44 Manuel de UNHCR pour la protection des femmes et des filles, 2008, http://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4acb39ab2.

45 Audition de Camille Schmoll.

De nombreux États membres ont répondu à l'essor de la demande des réfugié.e.s en différenciant leur traitement administratif selon les chances de voir leur demande acceptée. La nationalité d'origine, si le.la demandeur.euse vient d'un pays d'origine sûr, le fait que l'intéressé.e ait déposé ou non des empreintes dans le fichier Eurodac, permettent de justifier des placements en rétention, des procédures accélérées de traitement des demandes d'asile.

La CJUE a pu vérifier à quelques reprises la compatibilité de telles pratiques avec le droit de l'UE. Elle a, par exemple, jugé qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'accorder les conditions minimales prévues par la directive Accueil même à un.e demandeur.euse dont il décide le transfert en application du règlement de Dublin[46].

Les données chiffrées précises quant à l'application de la directive Accueil sont rares, mais il est clair que face à l'afflux important des réfugié.e.s, de nombreux États n'étaient pas pourvus de capacités suffisantes pour garantir les conditions de l'accueil administratif prévu pour les demandeur.euse.s d'asile[47]. Cette situation se traduit par des solutions expéditives ou coûteuses, voire par des délais de traitement des demandes particulièrement longs dans certains pays[48].

En France, le délai de traitement moyen d'une demande par l'OFPRA a pu diminuer pour s'établir à 183 jours fin 2016, grâce à une augmentation importante de ses moyens et à des gains de productivité, mais les délais effectifs d'enregistrement des demandes en amont devant les préfectures restent trop longs. De plus, à ces délais doivent encore être ajoutés les délais de traitement des recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), d'environ 200 jours, qui a de plus en plus recours à des procédures accélérées et à juge unique.

Au total, l'application de la directive Accueil se révèle problématique. L'instruction des demandes nécessite du temps en raison de capacités insuffisantes. Cette période d'attente qui vient s'ajouter à un parcours d'exil parfois long et douloureux, est susceptible d'avoir de lourdes répercussions sur les parcours de vie de personnes dont la vulnérabilité justifie pourtant des conditions d'accueil minimales. Cet argument ne doit pas conduire à réduire les délais de préparation des demandes, dont la directive Accueil prévoit qu'elles nécessitent des conseils juridiques adéquats.

3. Un accès à des protections très inégales dans les États membres

Les directives 2011/95/UE et 2013/32/UE imposent aux États membres d'examiner les demandes d'asile en fonction respectivement de procédures et de critères communs pour qualifier le besoin de protection. Pour autant, les taux de protection effectifs diffèrent sensiblement selon les pays de l'UE. Cela s'explique par les origines nationales des demandeur.euse.s, mais également par des différences de lecture des critères de qualification des demandes et par les marges de manœuvre laissées aux États pour transposer les règles

46 CJUE, Aff. C-179/11 du 27 septembre 2012. Cet arrêt a permis de juger que l'allocation due devait être versée aux demandeur.euse.s susceptibles d'être transféré.e.s jusqu'à leur transfert effectif.

47 http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadowreports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf. Rapport du réseau Asylum international database (AIDA), *Wrong counts and closing doors - The reception of Refugees anf Asylym seekers in Europe*, European Concile on Refugees and Exiles (ECRE), mars 2016.

48 Pour le 115 d'Ile de France, la facture de l'hébergement d'urgence en hôtel (35 % de son parc d'hébergement) a représenté 547 millions d'euros en 2015 selon le SAMU social.

de procédure. De plus, la directive Procédures impose aussi d'examiner, dans le cas où le.la demandeur.euse ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié.e, si celui.celle-ci remplit les conditions pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire.

La comparaison entre l'Allemagne et la France est souvent faite, en dépit de contextes politiques et économiques très différents dans les deux pays. Si le taux global de protection accordé en France en 2016 était de 39 % des demandes, pour 71,4 % en Allemagne, cela s'explique pour bonne part par les origines nationales différentes des demandeur.euse.s dans les deux pays, le premier accueillant un nombre important de personnes venant de la voie de Méditerranée centrale (pays africains), tandis que le second a accueilli beaucoup de réfugié.e.s ayant emprunté la voie des Balkans orientaux ou de la Méditerranée orientale (Syrien.ne.s, Irakien.ne.s, Afghan.e.s)[49]. C'est pourquoi il est plus pertinent de comparer les accès à la protection en fonction des pays d'origine. Ainsi, en 2016, le taux de protection des Afghan.e.s s'élevait à 82,4 % en France, 55,8 % en Allemagne, pour une variation des taux de reconnaissance qui va de 2,5 % en Bulgarie à 97 % en Italie. De tels écarts de taux sont plus difficiles à comprendre. Ils éclairent néanmoins, dans le cas de l'Afghanistan, les limites des stipulations contenues dans une directive dont l'interprétation peut beaucoup varier.

La lecture de l'article 8 de la directive Qualification autorise en effet des applications distinctes selon les doctrines administratives dégagées par les autorités compétentes : ce texte peut être lu comme excluant du champ de la protection internationale, les ressortissant.e.s de pays dans lesquels existe la possibilité d'un « asile interne » ou une zone à l'intérieur du pays garantissant une protection. Le critère de l'asile interne sert en France à évaluer la capacité d'un pays à protéger ses propres ressortissant.e.s, là où d'autres pays sont tentés de l'utiliser comme une alternative systématique à la protection internationale. Ainsi, les Afghan.e.s, fréquemment débouté.e.s dans certains États membres, ont pourtant du mal à obtenir la protection interne nécessaire sans réseau ni affiliation à des clans particuliers[50]. Le risque d'une dérive dans le recours à la notion d'asile interne a d'ailleurs bien été perçu par le HCR[51]:

Certains analystes signalent qu'à défaut d'identification de cette question première - à savoir de définir si l'État d'origine est en mesure d'assurer la protection interne due à ses ressortissant.e.s - , nécessairement commune à tous les États de l'UE, une loterie de l'asile a pu s'y instaurer, bien éloignée de l'objectif commun d'un statut européen de demandeur. euse.s d'asile, qui a en outre pour effet de justifier les mouvements secondaires pour les mieux informé.e.s.

49 Audition de Claire Brice-Delajoux.
50 EASO Country of Origine Information Report - Afghanistan, août 2017.
51 Cf. UNHCR, *Guidelines on international protection,"Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 juillet 2003.

Quant au type de protection accordée, la directive Procédures a constitué un premier instrument de droit international permettant de contraindre les États à examiner les demandes de personnes hors des cas prévus par la Convention de Genève (cas de persécutions non individuelles notamment) et à pourvoir à de nouveaux besoins de protection. Dans le même temps, certain.e.s spécialistes soulignent que cette distinction d'un second régime de protection ne serait pas nécessaire si la Convention de Genève était interprétée de manière plus extensive. A l'inverse, le risque que la protection subsidiaire devienne un statut de réfugié.e dégradé a vite été identifié.

L'article 3 de la directive Qualification stipule en effet que : « *Les États membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et pour déterminer le contenu de la protection internationale, dans la mesure où ces normes sont compatibles avec la présente directive* »[52]. Par suite, selon les législations nationales et en fonction du type de protection accordée, les personnes protégées n'auront pas accès aux mêmes droits.

Cette disposition entraîne des différences d'application importantes de la directive Qualification par les États membres pour les personnes bénéficiaires d'une protection subsidiaire, en termes de droit à la réunification familiale, au séjour, de voyager, d'accès à la nationalité, à la protection sociale ou au marché du travail, ou encore en termes de liberté de circulation sur le territoire national. Par exemple, en France, le droit au séjour pour les bénéficiaires du statut de réfugié.e se traduit concrètement par la délivrance d'une carte de 10 ans (la directive prévoit la reconnaissance d'un droit au séjour d'une durée minimum de trois ans), tandis que seul un titre de séjour vie privée et familiale d'une durée d'un an était délivré au bénéficiaire d'une protection subsidiaire (durée minimale requise par la directive). Dans le parcours des personnes bénéficiaires d'une protection subsidiaire, les situations de rupture de droit au séjour sont ainsi fréquentes.

Certains États peuvent être tentés de privilégier la protection subsidiaire comme moyen de régulation des flux migratoires. Le recours à une différenciation des droits est de plus en plus couramment observé, y compris pour des droits fondamentaux tels que le droit à la réunification de la famille qui a été plus sévèrement limité en Autriche, Allemagne, Hongrie, Irlande, Danemark et Finlande pendant l'année 2016. Certains pays ont exclu la réunification familiale pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire (Malte, Grèce, Chypre), parfois temporairement (Suède pour trois ans, Allemagne pour deux ans) en raison d'un contexte jugé préoccupant par les autorités. De nombreux débats nationaux sont ainsi engagés sans tenir compte de la problématique des droits fondamentaux des bénéficiaires d'une protection internationale.

52 Cet article se lit en miroir avec l'article 17 prévoyant les cas d'exclusion de la protection subsidiaire, notamment pour des motifs de sécurité.

Ainsi, contrairement aux attentes d'origine de la Commission européenne qui avait imaginé que le statut de protection subsidiaire soit utilisé pour des besoins temporaires, les États accordent de plus en plus fréquemment cette protection[53]. Dans le cas français, par exemple, la protection conventionnelle était proportionnellement beaucoup plus importante il y a quelques années qu'aujourd'hui[54], où plus de la moitié des protections accordées sont subsidiaires. D'autres pays comme Malte se caractérisent par un taux de protection conventionnelle particulièrement faible n'atteignant pas 20 %. Alors que l'article 78.2 du TFUE visait à une harmonisation du statut des réfugié.e.s dans l'UE, cette dualité des protections accordées a permis à plusieurs pays de pratiquer des politiques d'asile parfois très différentes, voire de changer brutalement d'orientation.

Dans l'ensemble, les variations dans le type de protection accordée dépendent des pratiques des États comme de l'évolution de leur jurisprudence. Mais le travail des agent.e.s responsables de l'examen des demandes de protection internationale comme le rôle du.de la juge de l'asile, demeurent toujours prédominants dans l'orientation générale de la politique de protection mise en œuvre en principe en toute indépendance. L'encadré ci-dessous montre qu'une prise en compte spécifique de la situation des femmes demandeuses d'asile par exemple, a conduit à une amélioration de l'accès à la protection conventionnelle. La jurisprudence a ainsi permis aux jeunes femmes victimes de l'excision de bénéficier de la protection conventionnelle alors que la Convention de Genève de 1951 ne s'était pas penchée sur le cas des persécutions sexospécifiques.

53 ECRE, AIDA, *Refugee rights subsiding? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries*, http://www.asylumineurope.org/2017.

54 D'après les chiffres communiqués par le rapport d'Aurélien Taché, en 2017, 23 545 titres ont été accordés aux bénéficiaires de la protection internationale, et 12 280 au titre de la protection subsidiaire. A. Taché, avec l'appui de S. Fourcade et C. Hesse, Inspectrices générales des affaires sociales, et de J. Babillotte, Inspecteur de l'administration, *72 propositions pour une politique d'intégration ambitieuse des étrangers arrivant en France*, février 2018.

Encadré n°7 : La situation des femmes au regard de l'accès à une protection internationale en France

La quatrième étape du parcours administratif français est celle de l'OFPRA, dont le rapport du HCE salue les avancées réalisées pour intégrer la problématique du genre et de l'orientation sexuelle dans le traitement des dossiers de demandes d'asile. Depuis 4 ans, l'OFPRA a effectivement mis en place des groupes de travail thématiques sur les violences faites aux femmes, la traite des êtres humains, les victimes de tortures, les mineur.e.s isolé.e.s, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, …, qui permettent d'adapter davantage ses procédures aux besoins spécifiques des demandeur.euse.s concerné.e.s. Les rapports des années 2015 et 2016 présentent aussi des statistiques sexospécifiques, affinant la lecture des situations. L'OFPRA a développé un système d'entretien laissant la possibilité aux demandeur.euse.s d'être entendu.e.s par un.e officier.ère de protection et un.e interprète du sexe de leur choix. Le HCE souligne que « *la meilleure prise en compte des aspects liés au genre a constitué l'un des leviers importants de transformation de l'Office, dans le sens d'une professionnalisation accrue et d'une montée en compétence collective des officiers de protection* ».

En 2016, 33 % des premières demandes d'asile sont réalisées par des femmes. Dans la demande de protection, les femmes et les mineures comptent pour 35 % des bénéficiaires d'une protection subsidiaire, 36 % d'une protection internationale et pour 37 % des décisions favorables de la CNDA. Ce taux d'admission des femmes à une protection est en baisse par rapport à 2015 où elles représentaient 42 % des décisions de l'OFPRA et 39 % de celles de la CNDA. Enfin, 41,5 % des personnes sous protection de l'OFPRA sont des femmes.

Depuis 2013, les demandeuses d'asile obtiennent majoritairement une protection conventionnelle. Cette prévalence du statut de réfugiée par rapport à la protection subsidiaire s'explique par l'évolution de la jurisprudence ayant favorisé l'octroi du statut de réfugiée aux fillettes menacées d'excision[55].

4. Le sort des demandeur.euse.s d'asile débouté.e.s

Le retour volontaire ou forcé

Une fois la protection internationale définitivement refusée, les demandeur.euse.s ne disposent plus de motifs pour se maintenir légalement sur le territoire des États membres. Il.elle.s doivent retourner dans leur pays d'origine ou vers le pays de première entrée en vertu du règlement de Dublin actuellement en vigueur. Il.elle.s font l'objet de mesures d'éloignement, dont seule une part est réellement appliquée. Dans le cas de la France, en 2017, sur environ 27 300 mesures d'éloignement notifiées (en augmentation de 10 % par rapport à 2016), 15 000 retours forcés ont été effectués. Il faut mettre ce chiffre en relation avec les 61 % de personnes à qui la protection est refusée sur un total d'un peu plus de 100 000 demandes (hors « dubliné.e.s »). Les retours aidés qui se concrétisent par une aide

55 CNDA, sections réunies, 12 mars 2009, 638891, Mme D ép. K.

financière versée par l'OFII, concernent environ 4 800 personnes. 7 600 personnes environ retournent dans leur pays d'origine volontairement[56].

Il convient néanmoins d'expliquer les motifs d'absence de mise en œuvre d'une partie importante de ces mesures, qui selon les expert.e.s, s'expliquent pour un tiers par le défaut de délivrance des laisser passer consulaires, pour un autre tiers par l'intervention de la justice qui constate l'impossibilité d'un éloignement pour des raisons diverses et enfin, par des problèmes matériels d'organisation. Le premier motif tient au refus de certains pays d'origine de délivrer les autorisations nécessaires, tandis que le second résulte de l'application des règles de l'État de droit par un.e juge français.e. Enfin, l'organisation des retours, qui suppose des décisions administratives souvent soumises au contrôle des juges, est un processus complexe. Elle mobilise des moyens importants pour l'accompagnement juridique et physique des personnes reconduites.

Le constat est le même s'agissant des transferts des « dubliné.e.s », qui ne peuvent s'opérer sans attendre une réponse des pays de première entrée à la demande présentée par le pays en charge de la reconduite. De telles réponses n'ont pas toujours été attendues par les autorités compétentes. En 2016, le taux d'annulation des décisions de transfert par les tribunaux administratifs se serait élevé selon la Cimade à 27 %, tandis que dans un département où l'autorité compétente prenait des décisions de transfert avant même la réponse de l'État responsable, les taux d'annulation observés se sont élevés à 43 % des requêtes introduites devant le tribunal administratif.

L'effectivité de la politique des retours forcés paraît atteindre les limites inhérentes au bon fonctionnement d'un État de droit, les décisions d'éloignement ne devant porter atteinte au respect des normes ni de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. L'investissement dans des moyens supplémentaires consacrés aux politiques de retour pourrait en conséquence s'avérer inutile. Enfin, si aucune évaluation chiffrée de la politique des reconduites n'est disponible, les résultats obtenus paraissent faibles au regard des moyens mis en œuvre. Cette situation n'est pas propre à la France[57].

Le séjour en situation irrégulière

Le chiffre des débouté.e.s du droit d'asile ne retournant pas dans leur pays d'origine et demeurant dans l'UE sans autorisation de séjour n'est pas disponible. Au niveau européen, la Commission européenne a donné, sur la base des statistiques transmises par les États membres à Eurostat, le chiffre d'un million de ressortissant.e.s de pays tiers, appréhendé.e.s en situation irrégulière sur le territoire, dont près de la moitié a fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Selon la même source, 36 % des migrant.e.s irrégulier.ère.s auraient été effectivement reconduit.e.s.

56 Audition de Pascal Teixeira da Silva, Ambassadeur Migrations.
57 L'audition de l'Ambassadeur d'Allemagne à Paris a confirmé ce point.

Une comparaison des chiffres de migrant.e.s et encore plus précisément, du nombre de débouté.e.s du droit d'asile, qui se maintiennent irrégulièrement sur le territoire des États n'est pas aisée. Mais les estimations portent sur des chiffres significatifs. Un rapport de l'agence des droits fondamentaux de l'UE, antérieur à la crise de 2015-2016, donnait une estimation pour l'UE à 27 en 2008 comprise entre 1,9 et 3,8 millions de personnes[58] sur une population d'ensemble d'environ 500 millions[59].

Tableau n°2 : nombre d'irrégulier.ère.s présent.e.s sur le territoire des États membres

États membres	Estimation basse	Estimation haute
Royaume-Uni	417 000	863 000
Espagne	280 000	354 000
Italie	279 000	461 000
Allemagne	196 000	457 000
France	178 000	400 000
Grèce	172 000	209 000
Belgique	88 000	132 000
Pays-Bas	62 000	131 000

Source : Agence des droits fondamentaux de l'UE

Dans la période récente, la crise de l'accueil des réfugié.e.s s'est traduite par des prises de position de plusieurs gouvernements des États membres s'inquiétant d'une quantité importante de débouté.e.s du droit d'asile ne pouvant se maintenir sur leur territoire. Mais dans le même temps, certains pays adaptent en pratique leur droit et leur procédure pour reconnaître si ce n'est un statut aux débouté.e.s non éloigné.e.s, du moins une forme de reconnaissance légale administrative.

La loi belge permet dans certains cas, de prolonger les délais aux termes desquels les débouté.e.s peuvent quitter le territoire. Un délai étendu peut être accordé au.à la débouté.e qui en fait la demande pour les femmes enceintes proche de l'accouchement, pour les personnes dont les enfants sont scolarisés, en cas de problèmes de santé attestés par certificat médical, ou encore tant que l'opération de reconduite ne peut être organisée. La Belgique a également distingué la situation du.de la débouté.e qui ne se conforme pas à une obligation de quitter le territoire pour des raisons liées à son État d'origine, en cas de refus de document de voyage, par exemple. Cette situation ouvre la voie à une régularisation humanitaire, bien que discrétionnaire. Enfin l'autorité compétente en matière d'examen d'une demande d'asile peut aussi émettre un avis sur l'impossibilité d'un retour (clause de

58 En 2008, le chiffre des personnes appréhendées en situation irrégulière était d'environ 700 000. Il est monté à plus de 2 millions dans l'UE. Il existe nécessairement un écart entre le nombre de personnes appréhendées en situation irrégulière et le chiffre estimé.

59 Selon Eurostat, l'UE à 27 comptait 495 985 066 individus en 2008.

non reconduite) dans le pays d'origine, que l'autorité de police administrative compétente en matière de droit au séjour n'est pas tenue de suivre.

La loi allemande a récemment permis aux autorités communales de délivrer un document administratif aux personnes en situation irrégulière concernées par une mesure d'éloignement pour en suspendre l'exécution, si la personne occupe un travail régulièrement ou est en formation[60].

De telles pratiques administratives montrent que les intéressé.e.s peuvent faire valoir de bons motifs en amont de toute procédure contentieuse lorsqu'il.elle.s sont débouté.e.s pour bénéficier si ce n'est d'un statut, sinon d'un quasi-statut leur permettant de ne pas tomber dans une situation de non-droit alors même qu'il.elle.s sont dans l'impossibilité de quitter le pays, ce qui est souvent le cas pour les migrations contraintes.

La France ne reconnaît pas administrativement la possibilité pour les débouté.e.s de prolonger la régularité de leur séjour. Cependant, en principe, contrairement à l'Allemagne, les demandeur.euse.s peuvent toujours demander une régularisation au séjour sur un autre fondement à condition d'obtenir un rendez-vous en préfecture pour formuler une nouvelle demande de titre de séjour[61]. Cependant, après le recours devant la CNDA, les débouté.e.s n'ont plus d'autre solution légale que celle de se conformer à l'Obligation de quitter le territoire français (OQTF) qui leur est notifiée par les préfectures. Il.elle.s ont un délai d'un mois pour le mettre à exécution ou peuvent seulement les contester devant les tribunaux administratifs qui vérifient souvent si les OQTF respectent les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Selon une étude démographique récente, menée sur la base de l'Application de gestion du dossier des ressortissants étrangers en France (AGDREF), il n'est pas possible de chiffrer avec précision le nombre de personnes déboutées qui restent en France. Elles ne sont comptabilisées qu'au moment de l'exécution d'une mesure d'éloignement ou de l'admission au séjour régulier[62]. Mais une part importante des débouté.e.s du droit d'asile reste sur le territoire national, alors que leur reconduite butte souvent sur des considérations juridiques et/ou des moyens limités. Le plus souvent, les autorités administratives finissent par accorder une admission au séjour, sans pour autant que soit levée pendant la période d'irrégularité traversée, l'hypothèse d'une reconduite à la frontière.

60 Audition de Nikolaus Meyer-Landrut, Ambassadeur d'Allemagne en France, et de Petra Bendel, experte membre du Conseil des fondations allemandes pour l'intégration et la migration.

61 Cette faculté risque d'être remise en cause par le projet de loi en cours d'examen qui prévoit que l'ensemble des motifs sur lequel un.e demandeur.euse croit pouvoir se fonder pour justifier d'un droit au séjour doit pouvoir être présenté à l'administration en même temps que la demande d'asile.

62 H. d'Albis, E. Boubtane, «L'admission au séjour des demandeurs d'asile en France depuis 2000», *Population et société*, 552, février 2018.

L'étude précitée a d'ailleurs permis de montrer que 25 % des demandeur.euse.s ont obtenu le statut de réfugié.e ou la protection subsidiaire depuis 2000, mais que plus d'un quart ont été admis.es pour un autre motif que l'asile, souvent au bout de plusieurs années de précarité. Pour les demandeur.euse.s de l'année 2000, près de 60 % ont obtenu un titre de séjour, parmi lesquel.le.s, 51 % pour des motifs familiaux

Pendant la phase d'attente des titres de séjour, la situation de précarité des personnes concernées doit être soulignée, même si certains droits leur sont ouverts[63]. Pour subvenir à leurs besoins, les débouté.e.s du droit d'asile se trouvent dans la nécessité de travailler, sous des formes déclarées ou non aux assurances sociales. La régularisation par le travail ou pour motif humanitaire exceptionnel a été rendue possible par la circulaire du ministère de l'Intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissant.e.s étranger.ère.s en situation irrégulière dite circulaire Valls, qui a donné un cadre général d'appréciation aux autorités compétentes pour des régularisations discrétionnaires au titre de l'admission exceptionnelle au séjour. Ces régularisations s'effectuent au fil de l'eau au rythme d'environ 30 000 cas par an, tous motifs confondus.

La situation de la France fait ainsi contraste avec celle d'autres pays où des régularisations par vague ont pu être décidées, comme cela a été le cas en Espagne ou en Italie. Dans ces derniers cas, les motifs de régularisations massives sont le plus souvent renvoyés à la politique migratoire des États, en lien avec des besoins de main d'œuvre et non avec les besoins de protection internationale exprimés par certain.e.s migrant.e.s. Officiellement abandonnées en 1974 par le Gouvernement français, les migrations économiques n'ont plus donné lieu depuis cette période à des vagues de régularisations comparables.

63 Il s'agit de certains droits inconditionnels comme l'accès à l'hébergement d'urgence ou la scolarisation des enfants. L'Aide médicale d'Etat (AME) concernait 280 000 personnes en situation irrégulière. https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15062-nombre-de-beneficiaires-de-laide-medicale-detat/#resource-80f6afc2-ced8-4605-9be3-888cee473cc4.

Chapitre IV
Les différentes dimensions de la politique d'accueil et d'intégration dans les États membres

Une fois reconnu aux bénéficiaires d'une protection internationale un droit de résider sur le territoire, qui se traduit par la délivrance d'actes de police administrative relevant d'autorités très différentes selon les États membres, les demandeur.euse.s entament un parcours dont les dimensions humaines, sociales et économiques sont aussi à prendre en compte. Les demandeur.euse.s ont bien souvent tout perdu en quittant leur pays de manière précipitée. Il.elle.s ont eu à souffrir de violences diverses et n'ont que peu de repères dans la société d'arrivée, sauf éventuellement dans la diaspora de communautés migrantes en provenance de leur pays d'origine. Il.elle.s n'ont le plus souvent pas ou peu la maîtrise de la langue du pays d'accueil. Leur qualification professionnelle ne correspond pas aux standards en vigueur dans les pays de l'UE. De plus, leurs éventuels diplômes ne sont souvent pas reconnus dans ces pays.

Ces réalités étaient présentes à l'esprit des co-législateurs européens lors de l'adoption des premiers textes constituant un RAEC, qui ont eu le mérite d'envisager, à l'adresse de tous les États membres, l'ensemble des dimensions d'un parcours d'intégration des migrant.e.s forcé.e.s à l'exil. Néanmoins, les États membres à destination desquels ces normes ont été émises ont des modèles sociaux et des structures politico-administratives très différentes qui n'ont pas pu permettre de coordonner au même degré, l'ensemble de ces dimensions.

Ce chapitre a pour objet d'identifier les meilleures pratiques d'accueil et d'intégration, à partir d'exemples identifiés dans certains pays membres de l'UE, sachant que la crise de l'accueil des réfugié.e.s a aussi révélé la crise des structures en charge de la protection sociale.

Encadré n°8 : Focus sur la directive Accueil

La directive Accueil prévoit des règles générales relatives aux conditions d'accueil et aux soins de santé. Ainsi, aux termes de son article 17 : « *1. Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. 2. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ».».

Elle prévoit en outre des modalités des conditions matérielles d'accueil que les États membres doivent en principe garantir : le dispositif d'accès à un hébergement doit prendre en compte les aspects liés au genre et à l'âge, ainsi que la situation de personnes vulnérables, l'accès aux droits, le besoin de rapprochement des familles. Elle conditionne les transferts d'hébergement à leur nécessité.[64]

De plus, la directive prévoit que les États mettent en œuvre des conditions matérielles d'accueil dans des termes très généraux mais qui expriment, au moins en principe, un certain niveau d'exigence quant aux soins et à l'assistance médicale dus aux demandeur.euse.s d'asile[65], à la scolarisation des mineur.e.s[66], ainsi qu'à l'accès au marché du travail et à la formation professionnelle[67].

Toutefois, l'article 20 de la directive permet aux États de limiter ou de retirer les conditions matérielles d'accueil aux demandeur.euse.s dans un certain nombre de cas. Cette disposition concerne des demandeur.euse.s qui auraient abandonné le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans l'en avoir informée ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue (en vertu du 1-a de l'article 20). Les pays exposés à l'arrivée de demandeur.euse.s d'asile ont eu tendance à recourir de plus en plus souvent à l'édiction de normes permettant de retirer des conditions matérielles d'accueil. Ainsi, par exemple, la loi n°2015-925 a permis à l'État français de retirer l'ADA à son.sa bénéficiaire s'il.elle refuse le lieu de résidence fixé par l'autorité administrative (cf. annexe sur la loi du 29 juillet 2015 relative à la refonte du droit d'asile). Nombre d'États membres ont recours à des dispositions de loi nationale qui permettent la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil[68].

64 Art. 18 de la directive 2013/33 du Parlement européen et du Conseil.
65 Art. 17 et 19.
66 Art. 14.
67 Art. 16.
68 Aida, "Access to reception conditions". http://www.asylumineurope.org/comparator/reception.

I - L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEUR.EUSE.S D'ASILE ET AU LOGEMENT DES RÉFUGIÉ.E.S

A - Le premier accueil et l'hébergement des demandeur.euse.s d'asile

Le bilan des capacités dédiées à l'accueil dans les différents États montre des disparités importantes entre l'offre et la demande selon les pays mais aussi selon les régions. Cela tient au fait que la demande est très concentrée sur certains pays, voire sur certaines régions.

Par exemple, la capacité d'hébergement de la Bulgarie a été évaluée à un niveau bien supérieur au nombre de demandes d'asile. Dans le cas de l'Allemagne, la compétence de l'accueil est réservée aux Länder. Si certains d'entre eux ont vite saturé les capacités d'accueil, d'autres ont connu des niveaux d'occupation plus faibles. La capacité des différents États membre de l'UE à réagir à la demande a dans tous les cas, été mise à l'épreuve lors de la crise de 2015-2016.

Les systèmes d'hébergement des réfugié.e.s varient fortement selon les États, leurs structures administratives (plus ou moins centralisées) et leurs moyens financiers. Certains mettent l'accent sur l'accueil en centres collectifs, d'autres sur l'accès à des solutions d'hébergement dans le parc privé, d'autres encore développent des dispositifs mixtes. Mais la distinction majeure entre les différents systèmes demeure entre ceux qui prévoient un hébergement initial dans des centres d'accueil de premier niveau, parfois dans des structures extrêmement sommaires, et ceux qui n'en prévoient aucun tant que la demande n'est pas enregistrée. Ainsi, par exemple, l'Allemagne dispose dans ses Länder, de centres d'accueil de premier degré (*ersten Aufnahmezentren*). Si une tendance est apparue dans les différents États-membres à faire de ces centres d'accueil initial, des centres de confinement peu conformes à l'esprit de la directive Accueil, la plupart des pays ont assumé la nécessité de centres d'accueil destinés à des exilé.e.s avant même que leur demande d'asile ne soit administrativement prise en compte[69].

En France, l'OFII ne propose un hébergement dans les CADA ou au sein du dispositif d'Hébergement d'urgence des demandeur.euse.s d'asile (HUDA), qu'une fois la demande enregistrée auprès des 34 guichets uniques prévus à cet effet sur le territoire national. Les CADA ont vu leur capacité augmenter, mais les pouvoirs publics ont aussi encouragé le développement d'autres structures pour répondre à des besoins d'urgence comme ceux qui se sont fait jour lors de l'évacuation de la « jungle de Calais » : création des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) à la suite de l'évacuation de Calais, de Centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), tandis que certain.e.s demandeur.euse.s s'orientent vers des centres d'hébergement d'urgence de droit commun (115), voire des centres ouverts par les communes pour apporter une aide humanitaire nécessaire comme à Grande-Synthe. Enfin,

69 Selon le réseau AIDA, seuls 6 pays de l'UE (la France, Chypre, la Croatie, la Hongrie, l'Irlande et la Suède) n'ont pas recours au concept de service de premier accueil. Aida, *Wrong counts and closing doors. The receptions of refugees and asylum seekers in Europe*, mars 2016. Le récent projet de loi asile et migration ne prévoit encore rien de tel.

les demandeur.euse.s d'asile peuvent aussi avoir recours à des solutions d'hébergement dans leur communauté d'origine ou demeurer sans abri. Dans ce dernier cas, il leur est toujours possible de faire appel au 115 dont les services très souvent saturés, doivent répondre aux demandes émises par d'autres publics.

En France, il est ainsi difficile d'évaluer leur situation globale au regard de l'hébergement, tant les orientations qui sont proposées sont diverses et les solutions trouvées pour se mettre à l'abri, peu documentées par l'administration du ministère de l'Intérieur. Le système de gestion du dispositif national d'accueil centralisé, géré par l'OFII, ne fait pas l'objet d'un recensement rendu public. Sur un échantillon de 4 838 demandeur.euse.s ayant visité le centre de santé du Comité pour la santé des exilés (COMEDE) à l'hôpital Bicêtre entre 2012 et 2016, 60 % étaient logé.e.s chez des particulier.ère.s, 19 % en hébergement social, 20 % sans hébergement (8 % pris en charge par le Samu social, 8 % à la rue et 4 % en squat)[70].

Pour répondre à la situation de pénurie, les autorités compétentes orientent les publics les plus vulnérables vers les centres dédiés. Le dispositif des CADA, seul réellement prévu par le Code de l'action sociale et des familles et qui comptait en juillet 2017 environ 40 000 places, devrait encore être développé[71]. Compte tenu du nombre annuel de demandes d'asile qui a excédé le chiffre de 130 000 personnes (incluant les « dubliné.e.s ») et du fait que la procédure d'examen des demandes est longue, les capacités d'accueil actuelles restent insuffisantes.

L'intention du Gouvernement français est par ailleurs de mettre en place des solutions spécifiques d'hébergement (hors CADA) pour les demandeur.euse.s qui sortiront du champ de la directive Accueil en raison de leur transfert (cas des « dubliné.e.s ») ou parce que leur demande de protection temporaire aura donné lieu à une décision définitive (cas des migrant.e.s sorti.e.s de la « jungle de Calais » et convaincu.e.s de déposer une demande d'asile lors de leur passage en CAO).

Observée comme une réaction à des besoins non anticipés, la multiplication de structures (CAO, CHUM, Programmes d'accueil et d'hébergement des demandeur.euse.s d'asile, dispositif de préparation au retour, centres d'accueil et d'examen des situations[72]) en dehors du droit commun (établissements relevant du code de l'action sociale et des familles) est aujourd'hui perçue par les associations comme insuffisante, coûteuse et surtout comme un amoindrissement de la qualité de l'accueil des publics ciblés. De plus, l'absence d'accompagnement social dans certains cas et le défaut d'information sur la nature de ces

70 L'échantillon surreprésente les personnes en situation de vulnérabilité sociale et potentiellement, les personnes non hébergées. Mais sa taille importante donne néanmoins une indication intéressante. Rapport d'activité et d'observation 2017 du COMEDE.

71 Ces chiffres sont extraits des témoignages rapportés par le monde associatif : Auditions de Fatiha Mlati, Directrice de l'intégration de France terre d'Asile, de Laura Slimani et Marion Lignac, Chargées de mission de la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS). Le dernier rapport annuel disponible sur les étranger.ère.s en France indiquait qu'au 31 décembre 2015, 25 565 places étaient occupées en CADA pour une capacité de 28 104 places. Le ministère de l'Intérieur y précisait par ailleurs avoir développé un dispositif d'hébergement d'urgence pour les demandeur.euse.s : celui-ci est constitué par le dispositif d'accueil temporaire de 5 400 places - service l'asile (AT-SA), à gestion nationale, et d'un dispositif déconcentré, dont 43 % des places sont des chambres hôtelières où les personnes ne sont pas dotées en moyens d'accompagnement social. Le dispositif d'hébergement d'urgence hors AT-SA comptait alors 18 900 places.

72 Cf. Fiche typologique des différents lieux d'hébergement et de leurs fonctions, 13 février 2018, Cimade, /

hébergements peut conduire à une relative confusion, particulièrement dérangeante pour des personnes en attente de protection et chez lesquelles le cumul des difficultés peut conduire à une précarisation renforcée. L'encadré suivant montre les difficultés spécifiques éprouvées par les femmes en situation d'attente de traitement de leur demande.

Encadré n°9 : La situation des demandeuses d'asile pendant le traitement de leur demande

Dès l'arrivée en Europe, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) estime que les conditions d'accueil ne sont pas dignes pour les migrant.e.s[73].

L'avis du CCNE *Santé des migrant.e.s et exigence éthique* rendu public en octobre 2017 estime que « *le respect des règles les plus élémentaires d'hygiène n'était pas suffisamment assuré* »[74] dans les camps de réfugié.e.s et les CAO et qu'il impactait directement les femmes et les mineur.e.s qui se retrouvent dans des situations de forte vulnérabilité pendant leur démarche pour la demande d'asile. L'absence de protection hygiénique et de latrines respectant l'intimité féminine est également relevée par le comité et dégrade les conditions d'accueil des demandeuses d'asile.

De plus, le manque de soutien légal, psychologique, gynécologique notamment dans l'accès à l'avortement, la prise en charge des grossesses et des accouchements ainsi que le dépistage des maladies sexuellement transmissibles sont dénoncés par les associations sur place. Pour Armelle Andro[75], les violences subies, aux conséquences délétères sur la santé des femmes, sont massivement non déclarées quel que soit le pays. Souvent il n'y a pas de structures prévues, pas de psychologues et on relève des manques de savoir-faire. Sur ces enjeux, l'association Gynécologie sans frontières (GSF) fait figure d'exception. Elle gère à Calais, avec l'appui massif des sages-femmes de la région, les suivis cliniques de grossesse, organise la prise en charge pour les accouchements effectués à l'hôpital et assure également les demandes d'interruption volontaire de grossesse. Sans pouvoir instaurer une contraception durable et efficace pour ces femmes, elle a mis en place une formation des femmes à la contraception et ouvert un appartement d'accueil, sans financement de l'administration publique, pour les jeunes accouchées et leur bébé.

Une autre problématique concerne plus spécifiquement les demandeuses d'asile : celle liée à la santé mentale. Les femmes sont sujettes à des affections pathologiques mentales post-traumatiques sexospécifiques à cause des multiples abus subis pendant leur parcours et pendant le traitement de leur demande d'asile dans l'UE. Qu'elle soit issue de pathologies préexistantes ou de phénomènes post-traumatiques, la prise en charge des affections psychiatriques en France par les équipes mobiles psychiatrie-précarité, s'avère difficile.

Dans les camps de réfugié.e.s et les centres d'accueil, la sécurité des femmes n'est pas assurée. Minoritaires en nombre, elles sont très largement victimes de viols et d'abus. Dans un contexte d'agressions sexuelles banalisées, les mineur.e.s isolé.e.s deviennent également des instruments de trafics en tout genre. Il n'est pas rare que les mineur.e.s non-accompagné.e.s ou séparé.e.s de leur famille soient victimes de traite et disparaissent au cours de la procédure d'asile.

Qu'il.elle.s soient ou non victimes de traite, les mineur.e.s non accompagné.e.s représentent une population extrêmement vulnérabilisée par l'exil en raison des violences subies lors des parcours mais aussi des conditions de vie dans le pays d'accueil, que ce soit en centres ou en « jungle ». Il.elle.s se trouvent dans une situation d'extrême isolement et, délaissé.e.s par les pouvoirs publics et l'ASE, ils.elles sont particulièrement exposé.e.s aux violences et au risque de basculer dans la petite délinquance[76].

L'extrême précarité, la promiscuité des logements et l'absence d'espace personnel entraînent une hausse des violences à l'égard des femmes et des mineur.e.s isolées, qui intensifie les traumatismes existants. Enfin, il y a la question de l'ennui de ces femmes, soulevée par Camille Schmoll[77]. Les procédures de demande d'asile et de recours pouvant aller jusqu'à plusieurs années, certaines d'entre elles sont amenées à se diriger vers des réseaux de prostitution ou des mariages précoces, ne serait-ce que pour éviter une attente qui semble interminable et réussir à survivre face à l'absence de ressources.

Pour pallier ces violences, le centre d'Ivry, ouvert en janvier 2017 et géré par Emmaüs Solidarité, a mis en place des locaux comprenant des espaces séparés pour les femmes demandeuses d'asile seules ou accompagnées de leurs enfants, un pôle santé géré par de nombreuses associations et des classes tenues par des volontaires de l'Education nationale.

Pour les migrant.e.s dont le projet n'était pas de déposer une demande d'asile en France mais de passer au Royaume-Uni, il apparaît que la demande d'asile auprès des autorités françaises a été présentée comme une solution dans le but de « vider la jungle de Calais ». Les solutions proposées conduisent certes à un hébergement mais à un éloignement de la frontière dans des centres où la chance d'obtenir un quelconque statut ne peut être assurée et pire encore, où les capacités d'insertion dans le tissu économique et social sont encore plus incertaines. Il convient de rappeler que si ces personnes ont déposé des empreintes dans un autre pays de l'UE, elles sont susceptibles d'être considérées comme « dublinées ». Si la conjoncture politique a pu permettre à certaines nationalités d'être traitées en priorité et de manière discrétionnaire, la règle de Dublin permet toujours de justifier de transferts dans les pays de premier passage. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que le taux de remplissage des structures d'urgence ouvertes pour les accueillir soit parfois faible, les personnes concernées préférant tenter les passages irréguliers vers le Royaume-Uni.

Une charge très lourde incombe aux collectivités locales qui abritent des migrant.e.s souhaitant regagner le Royaume-Uni. Le système national ne prévoit qu'une affectation en hébergement pour les demandeur.euse.s d'asile, une fois qu'il.elle.s ont été reconnu.e.s comme tel.le.s. La concentration géographique de ces migrant.e.s sur la côte frontière sans

73 Avis n° 127 du CCNE, *Santé des migrants et exigence éthique*, rendu public le 16 octobre 2017.
74 Extrait de l'avis n° 127 du CCNE, *Santé des migrants et exigence éthique*, rendu public le 16 octobre 2017, P. 2.
75 Entretien privé d'Armelle Andro, Chercheure spécialisée sur les questions d'excision et de handicap et professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
76 Entretien des rapporteur.e.s avec Armelle Walton, représentante du Planning familial au contact de ces mineur.e.s dans la région Hauts de France.
77 Audition de Camille Schmoll.

qu'aucun autre moyen ne soit prévu, pose problème. Or, en raison de l'absence de volonté de déposer une demande d'asile en France ou du défaut d'information sur cette possibilité, une partie importante de la population reste sans solution d'accueil, à l'exception de celles que leur pourvoient éventuellement les passeur.euse.s ou leur communauté d'origine en France. Certaines communes ont décidé de faire face en finançant des centres d'hébergement temporaires sans recueillir toujours l'aide financière de l'État.

Pour l'État, la difficulté d'une telle politique n'est pas moindre. Sans solution d'hébergement pour des populations en errance, dont la part de femmes et de mineur.e.s non accompagné.e.s en situation vulnérable est importante, les risques d'atteintes graves à l'ordre public et d'incidents de toutes sortes pour les personnes sont plus élevés, comme l'a souligné la CNCDH[78]. Dans des situations où une population importante, composée de nationalités diverses, exploitée par des réseaux de passeur.euse.s et qui rivalisent parfois pour tenter des passages vers le Royaume-Uni, l'État doit exercer ses prérogatives d'ordre public en tenant compte d'enjeux multiples : sécurité, mais aussi salubrité, hygiène et dignité des personnes. Le rapport récent de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur « *l'évaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois* » commandé par le ministère de l'Intérieur, a indiqué un climat plus serein pour la gestion des opérations de « mise à l'abri » des migrant.e.s lorsque des solutions d'hébergement, même temporaire, avaient pu être organisées comme à Grande-Synthe[79].

L'absence de centres d'accueil initial conduit les migrant.e.s concerné.e.s à se rabattre vers le secteur associatif ou les structures d'urgence généralistes (le 115). A Paris, des centres de répartition se sont développés grâce à des marchés confiés à des associations telles qu'Emmaüs qui opère dans le centre de La Chapelle et à Ivry-sur-Seine. Les collectivités locales s'estiment ainsi directement concernées, au même titre que leur population, par la nécessité d'apporter des solutions même temporaires aux besoins visibles de ces personnes.

L'expérience se révèle le plus souvent positive lorsque l'État agit en anticipant les besoins des migrant.e.s et en coopérant avec les collectivités locales. C'est ce qu'a montré l'expérience conduite dans le Nord-Pas de Calais, auprès de migrant.e.s qui n'avaient pas par eux/elles-mêmes fait la démarche de demander l'asile auprès des autorités françaises. Ceux/celles qui ont été convaincu.e.s de le faire, notamment des Syrien.ne.s et Afghan.e.s, ont souvent pris la destination de villages ou de petites villes disposant de solutions d'hébergement adaptées. Cela a généré par ailleurs une activité des tissus associatifs et une mobilisation citoyenne que les élu.e.s locaux.ales, volontaires ou non, ont su gérer de manière responsable en prenant toutes les précautions, en lien avec les services de l'État, pour que la population locale soit informée de manière rassurante par l'équipe municipale, et impliquée. C'est par exemple ce

78 Entretien des rapporteur.e.s avec Christine Lazerges, Présidente du CNCDH.

79 IGPN, IGGN, IGA, Rapport au ministre de l'Intérieur, Evaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois, octobre 2017. https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Evaluation-de-l-action-des-forces-de-l-ordre-a-Calais-et-dans-le-Dunkerquois.

qui s'est passé dans la commune de Meymac en Corrèze grâce au soutien du maire, Philippe Brugère, ainsi que de l'État et du tissu associatif et citoyen.

Toutefois, pour concevoir un accueil des migrant.e.s en exil à la hauteur des exigences de la politique de l'asile ainsi qu'une bonne répartition des migrant.e.s en fonction des capacités des collectivités locales et des structures disponibles, une réponse à la concentration géographique des migrant.e.s en certains points (Ile-de-France et de Ouistreham à Calais notamment) doit être trouvée.

B - La question des capacités de logement des réfugié.e.s

L'accès au logement des réfugié.e.s statutaires est un problème constaté dans l'ensemble des pays de l'UE, en raison des difficultés d'accès à l'indépendance financière et d'une offre de logement disponible très insuffisante, en particulier dans les zones où l'activité économique offre quelques chances d'intégration à ces populations.

Cette situation se traduit, en France, par une présence importante des réfugié.e.s dans les CADA, qui empêche que des places ne se libèrent pour les nouveaux.elles arrivant.e.s. Partout en Europe, l'accès au logement est un problème général pour les publics les plus défavorisés. Certaines difficultés spécifiques se posent néanmoins pour les réfugié.e.s statutaires, notamment ceux/celles qui, ayant droit au regroupement familial, ne disposent pas de surfaces suffisantes pour loger leur famille. Or, un logement stable est la condition nécessaire pour permettre de « poser ses valises » et tenter de remédier à nombre de complications particulières face au dénuement matériel et à une détresse psychique parfois profonde. Ainsi, le cumul des difficultés des publics précarisés par toutes les étapes inhérentes à une migration forcée, impose un traitement adapté sans lequel l'intégration se révèle difficile.

Par conséquence, le nombre de réfugié.e.s contraint.e.s de résider dans les structures du dispositif national d'accueil dédié, a sensiblement augmenté : aujourd'hui 13 000 personnes bénéficiant d'une protection seraient hébergées dans de telles structures, tandis que 5 000 se retrouveraient dans de l'hébergement d'urgence à vocation généraliste. La circulaire du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale se donne notamment pour objectif l'hébergement de 20 000 réfugié.e.s.

Toutefois la gouvernance d'ensemble du dispositif pose question. La plateforme nationale dépend de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), laquelle se donne pour objectif « *d'enrichir les politiques ministérielles par une approche décloisonnée* ». Mais la multiplicité des acteurs impliqués dans le logement nécessite une coordination spécifique répondant à des besoins particuliers, qui ne sont pas la priorité de chacun des ministères concernés. En particulier, le problème global du logement dépasse largement la seule question des réfugié.e.s.

La liste des acteurs impliqués dans l'accès au logement est particulièrement longue :

- les communes et bailleurs sociaux via les commissions d'attribution de logements ;
- les associations opératrices de CADA et de centres d'hébergements d'urgence ou non ;
- les bailleurs privés ;

- les ministères en charge de l'Intérieur, de la Santé, des Affaires sociales et du Travail, de la Cohésion des territoires, de l'Education nationale, de la Jeunesse ;
- les établissements publics qui en dépendent (OFII, Pôle emploi,…).

Par ailleurs, la politique d'aide sociale et les budgets du Revenu de Solidarité Active (RSA) relèvent des conseils départementaux tandis que la distribution du RSA se fait au guichet des CAF.

La question se pose des coûts importants liés aux efforts de mise en coordination d'un ensemble si éclaté pour les besoins pourtant spécifiques des demandeur.euse.s d'asile. A cet égard, la DIHAL qui ne dispose pas de programme budgétaire propre pour traiter du logement des réfugié.e.s, réalise des efforts louables. Mais sont-ils suffisants ?

3 000 réfugié.e.s ont été logé.e.s via la plateforme nationale de logement entre octobre 2015 et décembre 2016 sur 79 départements et 270 communes dont 50 % dans le parc privé et 50 % dans le parc social. Mais la DIHAL rappelle que dans le cadre de l'accord signé entre la Turquie et l'UE, le 18 mars 2016, la France s'est engagée à accueillir 10 375 réfugié.e.s particulièrement vulnérables auxquel.le.s il faut ajouter d'une part les réfugié.e.s attendu.e.s dans le cadre des relocalisations, soit un total de 30 700 personnes et d'autre part, toutes les personnes en attente de logement dans des centres prévus pour les demandeur.euse.s d'asile. En principe, des Centres provisoires d'hébergement (CPH) sont prévus pour offrir une période de transition aux personnes nouvellement bénéficiaires d'une protection internationale dans le cadre de leurs démarches mais l'augmentation du nombre de places disponibles est loin d'avoir suivi le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale.

Pour remédier à cette insuffisance, la circulaire du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, annonçait la création de 5 000 places complémentaires en CPH en 2018 et 2019 ainsi que le dégagement de places par la mobilisation de budgets supplémentaires, d'un montant de 1 830 euros par réfugié.e et de 4 000 euros par réfugié.e réinstallé.e en lien avec le HCR[80]. Concrètement, ces sommes seront versées aux associations pour mieux accompagner les réfugié.e.s en CADA à franchir les étapes de leur autonomisation dans le parc de logement.

II - L'ACCÈS AUX SOINS

L'ensemble des États membres prévoit un accès aux soins pour les demandeur.euse.s d'asile. Mais, en pratique, seul un petit nombre d'entre eux n'y mettent pas de restriction.

En Belgique, Espagne, Grèce, Irlande et Italie, les soins sont en principe gratuits pour les personnes directement accueillies à l'hôpital public ou dans les centres d'hébergement dédiés.

En France, les caisses primaires d'assurance maladie ouvrent les droits aux demandeurs à condition qu'une attestation de demande d'asile délivrée en préfecture soit produite par

80 *Les centres provisoires d'hébergement : remettre les réfugiés au cœur de la politique d'asile*. Rapport d'information du Sénat n°97 (2014-2015) de R. Karoutchi, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, 12 novembre 2014.

la personne concernée[81]. Or, les délais pour obtenir le rendez-vous dans la préfecture qui délivrera cette attestation sont parfois très longs. Plusieurs observateur.rice.s ont signalé les difficultés d'accès aux soins des demandeur.euse.s d'asile, faute de pouvoir justifier d'un titre qui atteste la régularité de leur séjour. Il.elle.s doivent recourir à des permanences de soins gratuits du secteur associatif, alors qu'il.elle.s ne peuvent pas non plus être pris.e.s en charge par l'Aide médicale d'État (AME) dont les conditions d'attribution prévoient une condition de résidence stable de trois mois[82].

Ces restrictions aux systèmes de soins sont particulièrement regrettables car les populations de migrant.e.s en demande de protection ont des besoins de soins globalement plus importants que la population générale. Ainsi, parmi 3 303 personnes ayant consulté en médecine générale au centre de santé Bicêtre du COMEDE entre 2012 et 2016, 79 % présentaient des antécédents de violence (contre 62 % pour l'ensemble de l'échantillon, N = 5 204 personnes), 20 % des antécédents de torture (14 % pour l'ensemble de l'échantillon), 17 % des antécédents de violence de genre. S'observe dans cette population spécifique, une nette prévalence de syndromes post-traumatiques. Celle-ci, au sein de la population suivie dans ce centre du COMEDE, était de 16,6 % contre 5 % dans la population générale et de 11 % parmi les migrant.e.s[83].

L'un des résultats les plus importants du suivi épidémiologique de ces populations est précisément qu'il montre que violence, vulnérabilité sociale et troubles psychiques sont fortement liés. La vulnérabilité sociale dans le pays d'accueil contribue aux maux, souvent graves des patient.e.s, qui peuvent se traduire par des troubles de la concentration, de l'attention et de la mémoire, ou relever des urgences psychiatriques.

Les conséquences des violences subies et des traumatismes vécus lors des parcours d'exil ont ainsi des effets directs sur la capacité à enclencher des démarches administratives, à s'exprimer avec ou sans interprète, à relater dans le détail les motifs de l'exil, déterminante pour présenter une demande d'asile. Les spécialistes observent fréquemment une aggravation de l'état de leur patient.e, concomitante à celle de leur situation socio-administrative, comme chez tout type de population fragilisée[84].

Par exemple, chez les femmes victimes de violence de genre, le silence sur les actes dont elles ont été victimes ou leur euphémisation est souvent observé alors que la démonstration d'un besoin de protection passe par une présentation aussi claire que possible des motifs de la demande. Les officier.ère.s de protection de l'OFRA sont d'ailleurs souvent formé.e.s à ce genre de situation.

81 Arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévu au I de l'article R. 111-3 du code de la sécurité sociale.

82 Rapport 2016 de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France de Médecins du Monde, p. 55. https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3079.

83 Veïsse A, Wolmark L, Revault P, Giacopelli M, Bamberger M, Zlatanova Z. «Violence, vulnérabilité sociale et troubles psychiques chez les migrants/exilés.» *Bull Epidémiol Hebd*. 2017.

84 Comme chez les personnes au chômage.

Les difficultés d'accès aux soins, même si cela ne concerne en France qu'une période plus ou moins courte selon les personnes, peuvent avoir des conséquences dramatiques sur le parcours des personnes. La possibilité de se faire soigner pour des actes relevant de l'urgence n'est pas en principe, refusée en France. Cependant, les dettes hospitalières contractées par les patient.e.s dont les droits n'ont pas été ouverts génèrent de nouvelles vulnérabilités. Pour ce qui est de soins plus communs, les demandeur.euse.s d'asile, tant qu'il.elle.s ne sont pas couvert.e.s, doivent recourir aux soins gratuits prodigués par certaines associations. Le COMEDE, par exemple, organise des consultations gratuites. Il est en outre attributaire d'un stock de médicaments qui permet certains soins. Mais ses capacités en termes pharmacologiques demeurent limitées. Il conserve néanmoins une action importante pour l'orientation de personnes souvent en grande détresse.

Encadré n°10 : « une enfant de 4 ans et son père demandeur d'asile à la rue ».

Originaire de la République démocratique du Congo, Monsieur W et sa fille de 4 ans sont arrivés en France le 20 août 2017. Ils se présentent le 30 août 2017 à la Coordination de l'accueil des familles des demandeur.euse.s d'asile (Paris), qui leur donne rendez-vous à la PADA pour le 26 octobre 2017. Leur demande d'asile n'étant pas encore enregistrée, ils n'ont pas accès aux prestations prévues pour les demandeur.euse.s d'asile. Pour ce qui est de l'accès aux soins, ils ne peuvent obtenir ni couverture maladie universelle, ni AME durant les trois premiers mois de leur séjour.

Ils dorment dans un parc aux Lilas. M. W appelle le 115 tous les jours. Son dossier est bien enregistré, ses appels notés, le Samu social a bien noté qu'il y avait une petite fille de 4 ans. « Des gens » leur portent à manger, « une dame » leur a donné une couverture, il commence à faire froid et il pleut beaucoup en ce moment.

Le 14 septembre 2017, ils se présentent au centre de santé du COMEDE. Monsieur a très mal aux dents, il n'appelle plus le 115 depuis trois jours. Il n'arrive plus à parler. La fillette ne parle pas. Le service social et juridique signale la situation aux Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) Urgence de Paris /Pôle famille. Le médecin les reçoit en consultation du jour, Monsieur repart avec un traitement. L'enfant est vaccinée en vue d'une scolarisation le plus tôt possible.

Ils reviennent le lendemain, sans nouvelle des SIAO. Ils ont passé la nuit aux urgences de l'hôpital, il faisait trop froid pour rester dehors. Dès le matin le service social et juridique insiste de nouveau auprès du pôle famille du Samu Social de Paris.

« *C'est la catastrophe, on ne trouve plus d'hôtel, on n'arrive pas à débloquer les situations, on ne va pas arriver à trouver une solution pour ce week-end, et ça ne va pas en s'arrangeant* ». Le COMEDE paie trois nuits d'hôtel pour ce papa fatigué, à bout physiquement et émotionnellement. L'enfant commence à parler, à jouer. On a bien expliqué que c'était seulement 3 nuits.

Source : Compte-rendu d'observation établi par le COMEDE[85].

85 Rapport d'activité et d'observation 2017 - COMEDE.

Une partie importante de l'accès aux soins repose sur la coordination de services en charge de l'urgence avec d'autres acteurs et sur la distribution d'une bonne information sur les droits des personnes, en particulier au sein des hôpitaux. Ainsi, les SIAO, opérateur unique gérant les activités insertion, urgence et les réponses au 115, sont invités à prêter une attention spécifique aux demandeur.euse.s d'asile, mais la situation propre aux personnes en attente d'une attestation de demande d'asile n'est pas mentionnée dans les circulaires constitutives de ces services[86]. Cette circulaire demande aux SIAO, en relation avec les Agences régionales de santé, d'apporter leur soutien aux collaborations nécessaires à la prise en charge de difficultés d'ordre médical ou psychique.

Dans les hôpitaux publics, la Permanence d'accès aux soins de santé (PASS) est en principe ouverte à tous les publics en situation de précarité et doit pouvoir être actionnée pour les demandeur.euse.s d'asile. L'accès aux prestations sur prescription est soumis à une évaluation médico-sociale, ce qui permet aux patient.e.s sans couverture sociale de bénéficier de soins. Les soins n'étant pas gratuits, le.la patient.e est intégré.e dans le dispositif PASS selon des critères précis.

La vocation généraliste de tels dispositifs fait néanmoins contraste avec la situation spécifique des demandeur.euse.s d'asile, le plus souvent récemment arrivé.e.s dans un pays où il.elle.s n'ont aucun repère, sont dans une situation psychique et physique extrêmement dégradée, pour réclamer une protection que le droit international semble leur garantir. Il importe de relever que les centres initiaux d'accueil vers lesquels sont orienté.e.s les migrant.e.s contraint.e.s à l'exil dans de nombreux pays de l'UE, ont notamment pour fonction d'établir un diagnostic médical.

III - L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE ET L'ACCÈS À L'ÉDUCATION ET À LA CULTURE

La directive Accueil oblige les États membres à assurer la scolarisation des enfants et des mineur.e.s non accompagné.e.s dans les mêmes conditions que celles de leurs résident.e.s. Le réseau AIDA relève que ce droit est en principe assuré dans l'UE.

Toutefois, des obstacles pratiques à sa mise en œuvre peuvent être observés lorsque les centres d'hébergement sont trop éloignés des écoles dans lesquelles les classes spécifiques où s'enseigne le français langue étrangère font défaut. De plus, des problèmes de bureaucratie administrative sont parfois constatés. En l'absence d'adresse disponible, l'inscription des mineur.e.s dans les cursus scolaires est souvent problématique. Surtout, à défaut d'avoir été prise en compte par les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dans les départements, la situation des mineur.e.s non accompagné.e.s hébergé.e.s dans d'autres structures (hébergement d'urgence à caractère généraliste, CAO dédiés) se traduit le plus souvent par une absence totale de démarche de scolarisation. La CNCDH a signalé des « *situations de complet dénuement* » où, à défaut d'engagement de la part d'acteur.rice.s de

86 Circulaire n°DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015.

la société civile, aucun suivi scolaire n'est assuré[87]. De plus, le doute sur l'âge réel des jeunes migrant.e.s conduit parfois aussi au refus de les prendre en charge[88].

D'une manière générale, l'accès à une formation au français pour les adultes est particulièrement difficile en France, pour les mêmes motifs. Les adultes peuvent accéder à de la formation initiale au français dans le cadre des associations qui organisent une telle offre. Mais aucun droit à l'apprentissage initial de la langue n'est prévu avant la reconnaissance d'une protection internationale, via les cours mis en place par l'OFII dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR). De nombreux.ses observateur.rice.s soulignent le caractère tardif de l'accès à des cours de français, réservé aux seules personnes bénéficiaires d'une protection internationale (et donc pas aux demandeur.euse.s d'asile), ainsi que son caractère très insuffisant. En effet, le CIR actuel ne comporte qu'un volume de 200 heures de cours de français, contre 600 heures de cours d'allemand Outre-Rhin.

Ainsi, le dispositif actuel est-il conçu comme si les demandeur.euse.s d'asile étaient considéré.e.s par le législateur comme des personnes qui, pas plus qu'elles n'ont besoin de se soigner, n'ont besoin d'apprendre le français, ni de songer à leur effort d'intégration dans le pays d'accueil. L'idée générale, quelque peu paradoxale, qui a entouré l'édiction des droits du.de la demandeur.euse d'asile eu égard à la possibilité de partager la langue et la culture du pays d'élection d'une demande d'asile, est plutôt celle d'une mise entre parenthèses, pendant toute la longue période où il.elle devra patienter sans mot dire. Passé ce moment et une fois prise la décision définitive, il.elle sera invité.e à rester définitivement un.e étranger. ère ou à devenir un.e réfugié.e reconnu.e, lui enjoignant du jour au lendemain d'emprunter la voie de l'intégration républicaine.

Compte tenu des vulnérabilités des personnes concernées, cette période d'entre-deux et d'existence administrative intermédiaire, n'est clairement pas propice à un engagement positif dans les valeurs républicaines. La dimension passive de la conception administrative française est absolument confortée par un système qui se contente de verser une ADA sans beaucoup de contrepartie, celles liées à des obligations de police des étranger.ère.s mises à part.

Ce constat émerge du récent rapport pour une politique ambitieuse des étranger.ère.s arrivant en France, confié par le Président de la République à Aurélien Taché, député du Val d'Oise, qui a constaté le souhait souvent exprimé de pouvoir apprendre la langue et de demandeur.euse.s qui « *vivent mal l'oisiveté forcée, le plus souvent bien éloignée de leur culture, dans laquelle les plonge la procédure d'asile française* »[89].

Pourtant, la longue période d'attente d'une décision définitive de la France sur une demande d'asile, qui prend en moyenne encore aujourd'hui plus de 424,7 jours[90], ne se fait pas sans que les intéressé.e.s nouent des liens, participent à la collectivité d'une manière ou d'une autre. C'est le cas lorsque parents d'enfants scolarisés, il.elle.s peuvent croiser d'autres parents d'élèves ou lorsque accueilli.e.s dans une commune, il.elle.s partagent la vie de la

87 CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Assemblée plénière du 26 juin 2014.
88 Entretiens des rapporteur.e.s avec Ophélie Marrelle (juriste, CNCDH) et avec Solène Leprince.
89 Rapport d'Aurélien Taché. Op. cit.
90 Ibid.

collectivité ou y rencontrent des travailleur.euse.s sociaux.ales mais aussi des bénévoles, parfois volontaires pour les héberger et des associations qui vont les accompagner dans leurs démarches. Par ce biais, une forme de socialisation s'opère qui permet de partager une culture commune, dont de nombreux.ses maires ont été les témoins sans renoncer à veiller attentivement aux possibles écarts relatifs à l'ordre public.

Les initiatives de la société civile pour occuper l'espace d'une situation de semi-existence administrative sont nombreuses. L'organisation de cours de français se fait souvent dans un cadre bénévole, par des professionnel.le.s du Français Langue Etrangère (FLE) employé.e.s par des associations, par des bénévoles enseignant.e.s pas ou peu formé.e.s au FLE ou même par des personnes dont ce n'est pas la profession mais qui souhaitent transmettre une langue. Mais l'engagement citoyen peut aller plus loin jusqu'à l'accueil chez soi de demandeur.euse.s en situation d'attente. Par ailleurs, certaines communes ont eu recours à l'organisation de fêtes où des repas sont partagés et des rencontres sportives et culturelles organisées. C'est souvent à partir de telles expériences que les rencontres se font, que les craintes exprimées diminuent et que s'entrevoit la possibilité d'une intégration réussie.

L'engagement bénévole au côté des personnes en exil, qui pallie fréquemment l'absence de structures d'accueil, est néanmoins aujourd'hui menacé par les incriminations pénales encore prévues par le CESEDA[91]. La CNCDH a récemment émis un avis sur le sujet en préconisant de « *mettre fin au délit de solidarité* » encore prévu par ledit code, en dépit de dispositions prévoyant des exemptions[92]. Elle recensait une douzaine de procédures sur les six premiers mois de 2017 et « *s'inquiète de la recrudescence de poursuites visant à empêcher l'expression de la solidarité envers les personnes migrantes* ».

IV - LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

A - L'accès à l'emploi

L'accès au travail est reconnu comme l'une des meilleures formes d'intégration des demandeur.euse.s d'asile, l'emploi leur procurant une véritable place dans la société. Eu égard à la vulnérabilité de ces personnes, il convient toutefois de veiller à ce qu'elles soient accompagnées et préparées (langue, information sur le droit du travail, évaluation des compétences, formation professionnelle, …). Cela pose la question du délai à partir duquel les demandeur.euse.s d'asile ont accès à l'emploi.

La directive Accueil n'a fixé qu'une période maximale de 9 mois au-delà de laquelle un État membre ne peut empêcher l'accès effectif des demandeur.euse.s au marché du travail. La France se conforme avec beaucoup de timidité à cette obligation : elle n'autorise l'accès à son marché du travail qu'à partir de 9 mois, alors que rien n'interdit en droit communautaire que les demandeur.euse.s puissent travailler sur le territoire des États membres où une demande a été faite, certains États recourant sans restriction à cette main d'œuvre.

91 Cf. art. L. 622-1 du CESEDA, suivi des clauses d'exemption prévues à l'article L. 622-4 du même code.
92 Avis de la CNCDH du 18 mai 2017, *Mettre fin au délit de solidarité.*

Dans l'UE à 28, seuls quelques pays restreignent l'accès au marché du travail pendant une période aussi longue, voire l'interdisent en contradiction avec la directive : la France, le Royaume-Uni, l'Irlande (ces deux derniers ne partagent pas tout l'acquis de la directive Accueil), la Hongrie, la Slovénie, la Slovaquie, la Croatie et les Pays Baltes. 18 pays accordent cette autorisation dans un délai égal ou inférieur à 6 mois.

Les modalités d'accès au marché du travail peuvent dépendre d'un test sur le marché du travail, visant à vérifier que d'autres populations prioritaires ne seraient pas menacées par l'offre de travail concurrente des demandeur.euse.s d'asile. La France, à l'occasion de la demande d'autorisation de travail des demandeur.euse.s d'asile, vérifie s'il y a une pénurie d'offres d'emploi pour le métier envisagé. Il serait intéressant de connaître le pourcentage d'autorisations délivrées pour éclairer sur l'effectivité de ce droit en France. La plupart des pays ont abandonné un tel critère, alignant la condition d'accès au marché du travail au droit commun des réfugié.e.s qui n'ont pas besoin d'obtenir une autorisation pour pouvoir travailler.

Cette comparaison entre les différents pays de l'UE montre que de nombreux pays où les taux de chômage sont élevés n'ont pas renoncé à utiliser cette main d'œuvre. La crainte de menace pour l'emploi dans un pays où le chômage est déjà élevé n'est donc pas unanimement partagée. La France n'a d'ailleurs restreint l'accès à son marché du travail aux demandeur.euse.s qu'en 1991.

En matière d'accès à l'emploi, les études existantes dans d'autres pays de l'OCDE montrent un taux d'emploi très faible des réfugié.e.s, et ce pour de multiples raisons : défaut de reconnaissance de leur qualification et de leurs compétences, obstacle de la langue, résidence imposée en fonction des possibilités d'hébergement moins coûteuses dans des zones de faible activité, …. En revanche, la substitution de la main d'œuvre non autorisée à de la main d'œuvre régulière pouvait être forte en raison de l'économie substantielle qui peut en résulter pour les employeur.euse.s, en particulier dans les pays où la protection sociale est élevée dans l'économie formelle[93].

Une récente enquête statistique du ministère de l'Intérieur a montré que parmi les migrant.e.s régularisé.e.s au titre d'une admission exceptionnelle au séjour, 54 % des bénéficiaires déclaraient être entrés en situation régulière (avec un visa) et s'être maintenus sur le territoire après expiration de leur document de séjour, en faisant pour 25 % d'entre eux, une demande d'asile avant d'être régularisés. Pour les 46 % restants, entrés en France irrégulièrement, deux-tiers ont finalement obtenu une autorisation provisoire de séjour après avoir déposé une demande d'asile. Le statut de demandeur.euse d'asile ne permettant pas dans le cadre juridique actuel, de travailler légalement, il est évident qu'une part importante de ces personnes travaille dans l'économie informelle.

On peut clairement déduire les effets négatifs d'une politique qui a pour conséquence le recours au travail illégal et à l'inverse, décourage l'emploi en situation régulière. Outre une concurrence déloyale, il conduit des personnes souvent en situation de grande vulnérabilité s'agissant des demandeur.euse.s d'asile, à subir des conditions de vie encore plus aléatoires

93 Cf. par exemple F. Schneider, "Size and dévelopment of the shadow economy in Germany, Austria and other OECD countries", *Revue économique*, 2009/5, vol. 60, pp. 1079 à 1116.

pendant 9 mois voire plus, tant que l'autorisation de travail ne leur est pas accordée. La même enquête a montré que près d'un premier titre pour motif économique sur quatre en 2015 a consisté dans une régularisation, proportion qui s'est substantiellement accrue avec la circulaire du 28 novembre 2012[94].

Pour inciter les employeur.euse.s à avoir recours au travail légal comme pour favoriser une politique d'insertion ambitieuse, le rapport d'Aurélien Taché préconise plusieurs mesures :

- autoriser les demandeur.euse.s d'asile à travailler six mois après le dépôt de leur demande, voire plus tôt, dans le cadre d'un examen au cas par cas ;
- supprimer le versement par les employeur.euse.s de la taxe OFII lors de l'embauche d'une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire.

Ces propositions reviennent à faire remonter plus tôt le régime actuellement en vigueur pour les personnes titulaires d'une protection internationale, qui ne sont soumises pour accéder au marché du travail à aucune autorisation de travail délivrée par les services de la main d'œuvre extérieure. Elles supposeraient l'abandon du test de marché du travail en tension qui n'est pratiqué que par un petit nombre de pays de l'UE et dont le fonctionnement est extrêmement aléatoire selon l'organisation des services mobilisés[95].

Cette mesure permettrait un alignement sur la situation de la plupart des pays de l'UE. L'Allemagne a récemment ramené la possibilité de travailler à trois mois dans le cas de personnes pour lesquelles de fortes chances d'accès à une protection internationale sont observées en fonction de leur pays d'origine, et a été jusqu'à permettre aux communes d'émettre une suspension de mesure d'éloignement dans les cas de débouté.e.s dont il est constaté qu'il.elle.s travaillent.

En outre, ces dispositions répondraient pour partie aux besoins de recrutement dans certains secteurs. L'OCDE a identifié de tels besoins dans certains secteurs qui recourent à de la main d'œuvre irrégulière, faute d'être couverte par des autorisations de travail. Nombre de ces salarié.e.s sont néanmoins déclaré.e.s aux organismes de sécurité sociale et paient des cotisations. Les demandeur.euse.s d'asile qui, au bout de deux ou trois années, présentent des fiches de salaires régulièrement établies, peuvent d'ailleurs espérer des admissions exceptionnelles au séjour. Cette possibilité demeure néanmoins aléatoire compte tenu d'une appréciation des services compétents qui reste très variable selon les territoires.

L'OCDE souligne l'intérêt de l'ouverture d'une voie légale de migration économique pour les emplois les moins qualifiés, en prenant soin de préciser qu'elle ne devrait pas se faire au détriment des politiques de formation et d'emploi ciblant les publics les moins qualifiés ou au chômage. Il est clair que cette proposition vise aussi des migrant.e.s en exil. La reconnaissance légale d'un statut économique, sans préjudice de l'exercice du droit d'asile, permettrait aussi aux services compétents d'exercer un levier sur la légalisation des postes de travail.

94 Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2015. Citée in OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés* - France, 2017. Etude communiquée par Jean-Christophe Dumont, OCDE, entretien privé avec les rapporteur.e.s.

95 Ibid.

B - L'accès au service public de l'emploi et à la formation professionnelle

L'article 16 de la directive Accueil est consacré à la formation professionnelle. Il autorise une grande variété de régimes d'accès à la formation professionnelle. Toutefois, aux termes de son deuxième alinéa, « *l'accès à la formation de travail [est] lié à un contrat d'emploi est subordonné à la possibilité pour le.la demandeur.euse. d'asile, d'accéder au marché du travail* ». Ainsi convient-il de distinguer entre les situations où les demandeur.euse.s sont autorisé.e.s à travailler et les autres : nombre de pays de l'UE, qui ne donnent accès au marché du travail qu'au bout d'une certaine période, entament dès l'arrivée un processus de formation à caractère professionnel couplé à une formation linguistique, en même temps qu'ils permettent l'accès aux personnes concernées, à leur service public de l'emploi.

Ainsi, sans attendre l'ouverture d'un accès au marché du travail, de nombreux pays accordent l'accès à plusieurs services fournis par leurs administrations indépendamment de toute formation professionnelle liée à un contrat de travail : une appréciation des compétences, des apprentissages linguistiques de niveaux variés qui montent selon les pays aux niveaux les plus élevés (C2, et la plupart du temps C1), une formation aux techniques de recherche d'emploi, à la valorisation des compétences, à des formations en situation de travail. De nombreux pays de l'UE ont également prévu des mesures spécifiques pour reconnaître la qualification acquise dans le pays d'origine.

Dans le tableau des services auxquels les demandeur.euse.s peuvent avoir accès, la France se distingue par la pauvreté de son offre, qui démarre essentiellement au stade où la protection est accordée, à l'exception du cas des mineur.e.s non accompagné.e.s auxquel.le.s l'Aide sociale à l'enfance (ASE) a permis d'entrer en apprentissage. Celle-ci se réduit aujourd'hui à l'autorisation d'être inscrit.e.s sur la liste des demandeur.euse.s d'emploi et de recevoir l'ADA.

Le CIR proposé par l'OFII ne démarre qu'au stade où la protection a été reconnue et n'est pour l'heure que faiblement doté en termes de programmes de formation professionnelle. Les effets d'une telle politique ne peuvent que être négatifs en termes de distance à l'emploi et de chances d'intégration future, à un stade où il ne peut être préjugé du sort qui sera fait à leur demande.

De manière significative, les pays les plus avancés dans l'intégration des demandeur.euse.s d'asile par le travail, qui ont porté l'ouverture d'une politique de formation professionnelle dès leur arrivée, sont aussi ceux où existe une tradition d'implication des partenaires sociaux dans la fourniture de services sociaux aux réfugié.e.s, soit au niveau national soit au niveau des collectivités locales. C'est le cas en Belgique, au Portugal, en Italie, en Espagne, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et au Danemark. Souvent cette association des partenaires sociaux est articulée à l'action des collectivités publiques à un niveau territorial voire communal.

En France, l'intégration des demandeur.euse.s d'asile sur le marché du travail ne fait pas partie des sujets sur lesquels les partenaires sociaux sont traditionnellement impliqués. Cela est dû à l'accès très timide aux dispositifs de formation professionnelle réservé à ces publics tant que la protection internationale n'a pas été accordée, comme à un système d'autorisation de travail de la main d'œuvre étrangère lié à la police administrative des titres de séjour relevant du ministère de l'Intérieur. Si en principe, les partenaires sociaux sont associés à la révision des listes de métiers qui ne sont pas en tension de recrutement au niveau national comme au niveau régional, et pour lesquels les tests de marché sont exclus, les commissions tripartites ne se sont pas réunies depuis de nombreuses années.

Le rapport d'Aurélien Taché préconise de mieux impliquer les partenaires sociaux dans la gestion d'un parcours intégré des primo-arrivant.e.s mobiles au niveau des branches professionnelles, qu'il.elle.s soient demandeur.euse.s d'asile ou réfugié.e.s, par le biais d'une double contractualisation avec l'État[96]. Un contrat entre les branches professionnelles et l'État conduirait à définir des volumes de formation financés par les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et le Plan investissement compétences lancé à destination des jeunes et des publics peu qualifiés. Un contrat entre l'État et les primo-arrivant.e.s viserait à ce qu'il.elle.s s'engagent à suivre les formations dispensées dans un parcours intégré, qui les amènera à avoir un emploi et un logement dans un territoire donné en tenant compte des possibilités d'emploi de celui-ci[97].

Notons par ailleurs que cette implication des partenaires sociaux s'inscrit aussi dans le cadre européen. En effet, dans l'accord du 20 décembre 2017 entre la Commission et la Confédération européenne des syndicats, les partenaires sociaux et économiques ont pris plusieurs engagements afin de soutenir l'intégration des réfugié.e.s sur le marché du travail comme :

- le partage des bonnes pratiques en matière d'intégration des réfugié.e.s sur le marché du travail ;
- la promotion du partenariat parmi leurs membres ;
- le renforcement de la coopération avec les pouvoirs publics à tous les niveaux utiles.

En France, concernant les 16-25 ans, l'extension de la Garantie Jeunes aux réfugié.e.s a été amorcée à titre expérimental. Représentant 6 % des publics pris en charge par les missions locales en 2015, ces jeunes peuvent en principe être orientés dans les parcours contractualisés vers l'emploi et l'autonomie[98].

Par ailleurs, le sujet de l'inscription en apprentissage est particulièrement sensible dans le cas de la France, dès lors qu'un contrat d'apprentissage est conditionné à l'obtention d'une autorisation de travail à cette fin, dans des conditions très restreintes pour les seuls jeunes relevant de l'ASE et avant qu'il.elle.s aient atteint leurs 16 ans. Des dispositions récemment introduites dans le CESEDA ont permis aux adultes relevant anciennement de

96 http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1208 - *Mapping integration policies - Asylum seekers final.*
97 Propositions 32 à 34 du rapport d'Aurélien Taché.
98 Disposition de la loi n° 2016è-108 du 8 août 2016.

l'ASE entre 16 et 18 ans, de pouvoir accéder à l'apprentissage sans que leur soit opposée la situation de l'emploi. Toutefois, aucune disposition n'est prévue pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans n'ayant pas relevé de l'ASE. De plus, le fait que l'entrée en contrat d'apprentissage est désormais ouverte jusqu'à l'âge de 30 ans pose la question d'une extension de la même limite d'âge aux demandeur.euse.s d'asile.

L'apprentissage peut être un moyen efficace d'accompagner les jeunes demandeur.euse.s d'asile et réfugié.e.s dans la construction d'un projet professionnel et dans leur insertion vers l'emploi. Certains Centres de Formation des Apprenti.e.s (CFA) ont déjà mené des expérimentations en ce sens[99]. A titre d'exemple, le CFA interprofessionnel de Lézignan-Corbières a mis en place, en lien avec la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de l'Aude et avec le soutien de France Terre d'Asile, une expérience d'accueil et d'accompagnement de réfugié.e.s mineur.e.s. Ce dispositif offrait aux jeunes un hébergement en internat, la découverte d'un métier, un stage en entreprise, puis un accompagnement vers la recherche d'une entreprise afin de commencer un apprentissage. Ouvrir davantage l'accès des jeunes réfugié.e.s aux formations dispensées en apprentissage est donc un des moyens de veiller à leur intégration.

V - LES EXPÉRIENCES D'APPROCHE GLOBALE

Si aucun modèle européen n'est pleinement satisfaisant en matière de gestion de l'accueil, des expériences nationales et locales permettent de tracer les grands traits de ce qui constitue les axes structurants des meilleures pratiques. Les plus réussies sont celles qui parviennent à intégrer l'ensemble des dimensions de l'accueil (administrative, sanitaire, sociale, éducative, culturelle, économique) et l'exigence d'une continuité des parcours.

A - L'observation de formes de traitement multidimensionnel de l'accueil

La prise en compte d'un enjeu multidimensionnel dans l'accueil s'observe chez nombre des partenaires européens de la France.

Pour l'Allemagne et nombre d'autres États, la question de l'accès à l'emploi de la formation professionnelle comportant une forte dose d'apprentissage linguistique, a été posée dès l'accès initial des réfugié.e.s au territoire national. Ainsi, l'Allemagne n'a pas attendu que soit résolue la question de l'obtention définitive d'un droit au séjour pour ouvrir sous conditions, des droits aux demandeur.euse.s d'asile.

Nombre de pays associent l'offre d'hébergement à la panoplie nécessaire des services utiles aux demandeur.euse.s d'asile, accès aux soins grâce à de la médecine dispensée dans le centre, offre de formation linguistique et professionnelle, aide à la relation avec les autorités locales, sans attendre que la régularisation administrative ait eu lieu. Ce genre de

99 Entretien des rapporteur.e.s avec Bernard Stalter, Président de l'Assemblée permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat.

centres d'accueil peut être géré au niveau central ou au niveau décentralisé, comme en Allemagne dans les Länder.

Si la logique administrative de contrôle du droit au séjour est une constante dans tous les pays de l'UE, les modalités dans lesquelles elle s'exerce suivant les pays, montrent une articulation plus ou moins forte entre les acteurs compétents en matière d'accueil. Certains pays ont clairement décidé de ne pas faire primer la dimension police administrative de l'accueil au moins pour les primo-arrivant.e.s. S'agissant des débouté.e.s, l'Allemagne leur reconnaîtra dans certains cas une régularité du séjour même à titre temporaire, en tenant compte de leur situation professionnelle et des difficultés observées pour reconduire les personnes. D'autres examinent la possibilité du prolongement d'un droit au séjour ou encore d'une régularisation sur un autre fondement (cas exclu en Allemagne, mais pratiqué en Belgique, par exemple, le fondement humanitaire).

En France, l'expérience d'une approche intégrée a été conduite par l'Agence française de la formation pour adulte (AFPA), qui disposait à la fois de centres d'hébergement ainsi que de structures d'apprentissage et qui a pu mettre ses relations avec les partenaires sociaux au profit de réfugié.e.s dans un programme dénommé HOPE[100]. Dans sa phase expérimentale, l'accès à ce programme a nécessité une dérogation au droit commun, puisqu'il a pu concerner quelques dizaines de demandeur.euse.s d'asile.

Portant sur un millier d'individus, HOPE conserve eu égard aux besoins, un caractère prototypique, mais il a permis de réaliser la synthèse au sein d'un seul et même établissement, d'une ingénierie efficace de formation, aux dimensions à la fois sociale et financière, efficace. Le coût de 20 000 euros sur 8 mois par personne accompagnée[101], doit être comparé à ce que coûterait pour la collectivité, la non-gestion de parcours en errance sur le territoire national, avec tous les effets négatifs que peuvent avoir des situations de précarité et de dénuement pour les personnes concernées comme pour la société dans son ensemble.

L'AFPA a aussi pu engager un travail pluri-acteurs auprès des branches professionnelles (avec l'engagement financier des OPCA), un dialogue avec les entreprises sur leurs besoins de recrutement ainsi qu'avec l'État et les collectivités territoriales.

B - La gestion de la continuité des parcours

Les parcours des demandeur.euse.s d'asile se caractérisent souvent par des périodes de ruptures de droits ou d'attente de reconnaissance de leurs droits. Les cas sont nombreux. Par exemple, l'octroi d'une protection internationale a pour effet de retirer l'ADA perçue pendant l'instruction de la demande d'asile et de permettre aux personnes d'accéder au droit commun, donc aux différentes prestations sociales. Ainsi, les personnes de moins de 25 ans, ne pouvant pas bénéficier du RSA en raison de restrictions liées à l'âge, peuvent se retrouver sans ressources.

100 Audition de Pascale Gérard, AFPA.
101 Selon l'estimation donnée par l'AFPA.

Aussi, les changements d'adresse en particulier dans un autre département, des personnes anciennement hébergées en CADA et accédant à un logement, nécessitent nombre de formalités administratives et de besoins en accompagnement social. Ces éléments ont récemment été pris en compte par la circulaire du 12 décembre 2017.

C - La question de la gouvernance adéquate pour une approche intégrée

Les situations de rupture de droits sont malheureusement d'autant plus fréquentes que les administrations qui les gèrent sont dispersées. La conception d'une bonne articulation entre les différentes autorités en charge des droits des demandeur.euse.s d'asile au regard du séjour comme de l'emploi, paraît nécessaire. Elle devient complexe lorsque les autorités compétentes sont dispersées sur le territoire, ont des pratiques parfois très différentes pour les mêmes compétences exercées, et n'interviennent que sur une partie de la chaîne des décisions à prendre pour mettre en œuvre un parcours intégré.

En Allemagne, le BAMF est une agence fédérale intégrée avec des offices décentralisés qui gèrent les centres initiaux d'arrivée. Elle est compétente à la fois en matière d'asile et de décisions de séjour. Toutes les décisions s'y prennent, y compris celles en matière d'accès au travail sur lesquelles les agences locales de l'emploi sont invitées à émettre un avis. Ce schéma fait contraste avec la division qui existe en France entre le rôle de l'OFPRA, celui de l'OFII et celui des préfets en matière de droit au séjour mais également d'autorisation de travail. L'autonomisation fonctionnelle de l'OFPRA a été renforcée par la loi du 29 juillet 2015 qui acte son indépendance dans l'instruction des décisions individuelles[102]. Une des préconisations du rapport d'Aurélien Taché consiste à inclure dans un seul établissement, sur le modèle du BAMF, les missions d'intégration confiées à l'OFII et celles de l'OFPRA, tout en préservant l'indépendance fonctionnelle en matière d'instruction.

Certains pays européens ont opté pour une séparation des autorités en charge de l'accueil, de celles en charge du droit au séjour et de l'asile. C'est notamment le cas de la Belgique (agence Fedasil) et de Malte qui a créé une agence dédiée à la protection sociale des demandeur.euse.s d'asile (AWAS), même si ces agences restent sous l'autorité directe ou indirecte des ministères de l'Intérieur. Lorsque les compétences en matière d'accueil sont décentralisées, ces agences ont la charge d'un premier accueil avant d'orienter les demandeur.euse.s vers les hébergements mis en place soit dans le parc privé, soit par les collectivités locales, parfois avec un défraiement pris en charge par l'État.

En France, de nombreux.ses observateur.rice.s insistent sur la nécessité d'une autonomie de l'OFPRA pour éviter que son rôle ne soit influencé par les enjeux de gestion de la politique migratoire, préférant sur le long terme le modèle d'une autorité administrative indépendante. Ce modèle est également promu au niveau européen par les partisan.e.s d'une agence européenne de l'asile qui, indépendante des États membres, examinerait les demandes de protection internationale introduites au sein de l'UE. Il imposerait de

102 Audition de P. Brice. Art. L. 721-2 du CESEDA issu de la rédaction de l'art. 7 de la loi n°2°15-925 du 29 juillet 2015.

conserver la distinction entre la question de l'accueil relevant des États membres et celle des décisions en matière d'asile.

***

Un suivi des parcours intégrant toutes les dimensions de l'accueil constitue la réponse la plus adéquate à la situation de publics par définition vulnérables. Cette approche se caractérise par une prise en charge des réfugié.e.s dès l'accueil initial, assurant à la fois hébergement, soins et orientations en termes de droits, y compris l'accès à la formation linguistique et professionnelle.

La France ne dispose d'une telle capacité que dans le cadre aujourd'hui sous-dimensionné des CADA, qui ne font plus *stricto sensu* du premier accueil, ce dernier étant renvoyé aux PADA. Il en résulte un sous-investissement important dans la politique du premier accueil, qui se limite dans les faits à contenir le volume des demandes sans remplir les conditions matérielles d'accueil requises par le droit de l'UE pour les personnes qui n'ont pas eu accès au GUDA.

Le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif comme la circulaire 20 novembre 2017 relative aux objectifs et priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, ne prévoient pas de dispositions pour remédier à ce manque[103]. Leur objectif est un renforcement des moyens dédiés à l'accélération du traitement des demandes, partant du principe que si le dispositif d'ensemble est engorgé, c'est en raison du délai encore trop long des procédures.

A l'inverse, le constat d'une nécessaire prise en compte de besoins essentiels des migrant.e.s au plus tôt du parcours, a été établi dans le récent rapport d'Aurélien Taché comme l'un des paramètres d'une politique d'intégration réussie. S'agissant des réfugié.e.s, les conditions matérielles qui leur sont garanties par les États constituent une exigence du droit de l'UE. Bien moins que la durée des procédures relativement incompressible en raison du travail de préparation et d'instruction des demandes, les délais dans l'accès aux droits, actuellement justifiés par la nécessité de délivrer une attestation de demande d'asile aux GUDA, sont particulièrement problématiques dans certains territoires français. Cependant, les suites données aux recommandations de ce rapport ne sont pas connues à ce stade.

103 Cf. Annexe.

Chapitre V
Quelle nouvelle politique de l'asile pour l'UE ?

I - LES PROPOSITIONS DE REFONTE DU MÉCANISME DE DÉTERMINATION DE L'ÉTAT RESPONSABLE

L'écart de plus en plus manifeste entre la garantie du droit d'asile prévue à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les politiques des États membres, conduit à une remise en cause de la capacité des institutions européennes à soutenir une politique commune de l'asile, indépendante des intérêts souverains.

L'accentuation des crispations entre les États membres et les difficultés de la Commission européenne à faire accepter les mécanismes de relocalisation et de réinstallation, montrent la nécessité d'une réforme du système Dublin qui s'avère inefficace et inéquitable en période de forte augmentation de la demande d'asile[104]. Les divergences entre les États membres et le Parlement européen mettent en évidence une « décommunautarisation » progressive de la politique de l'asile, parfois aux dépens des droits fondamentaux. En atteste le recours de plus en plus systématique à la rétention des « dubliné.e.s », sans que le risque de fuite ait été défini de manière commune. C'est aussi en ordre dispersé que des États membres ont fait des choix les écartant de l'esprit de coopération de l'UE. Le choix allemand en faveur d'un accueil massif, suivi d'une fermeture de l'accès à l'asile avec des quotas annuels visant à limiter les demandes, est un autre exemple de déresponsabilisation des institutions de l'UE sur le sujet.

Les différences de traitement substantielles des demandeur.euse.s d'asile entre les États membres, paraissent en tout cas donner des motivations suffisantes aux migrant.e.s pour franchir les frontières internes à l'UE et chercher à s'établir dans un pays où il.elle.s auront le plus de chance de trouver des conditions meilleures. Mais les moyens de remédier aux mouvements des migrations forcées par des mesures contraignantes ont montré leur limite dans le cadre actuel.

Les voies de réforme du RAEC sont connues. Mais les options sur la table montrent des clivages profonds entre les États membres d'une part, et entre les deux co-législateurs d'autre part, le Conseil de l'UE et le Parlement. La Commission européenne avait dès le printemps 2016, proposé une réforme du paquet asile en voulant remédier aux dysfonctionnements

104 Le phénomène n'est pas nouveau et avait pu être observé dès que les États membres ont pu constater les effets de la communautarisation progressive de la politique migratoire. Cf. Virginie Guiraudon, *Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile*, Politique européenne, 2010/2, n°31, p. 7-32.

du règlement de Dublin, sans en repenser la conception de façon radicale, ce qui s'est traduit par les propositions suivantes :

- un renforcement des contraintes visant à confirmer les États de première entrée dans leur rôle de seul État responsable des demandes d'asile et à éviter les mouvements secondaires depuis l'État de première entrée ;
- un abandon des clauses discrétionnaires permettant aux États membres d'examiner une demande en faisant dérogation au principe d'État de première entrée, seul responsable de l'examen de la demande ;
- l'abandon du délai de 12 mois au-delà duquel un État de première entrée cesse d'être responsable de la demande ;
- la fixation de critères de recevabilité des demandes reposant sur les notions de pays tiers sûrs, pays d'origine sûrs, qui précèderont l'examen des demandes sur le fond y compris pour les mineur.e.s cherchant à faire valoir des critères familiaux ;
- la généralisation des procédures accélérées et la suppression des conditions d'accueil prévues pour les personnes ayant tenté un mouvement secondaire ;
- un mécanisme de répartition des demandes d'asile se déclenchant à partir d'un seuil très élevé de 150 % des capacités d'accueil d'un État. Ce « *mécanisme d'attribution correcteur* » constituerait un nouveau chapitre du règlement (chapitre VII).

Les États de première entrée souhaitent l'abandon du principe suivant lequel ils resteraient responsables de l'examen de la demande d'asile. La seule concession que le texte de la Commission européenne leur a faite, consiste dans l'élargissement limité des critères permettant de formuler la demande d'asile dans un autre État membre en ouvrant la notion de famille aux fratries. Mais de nombreuses dispositions qui permettaient un assouplissement de la charge pesant sur l'État de première entrée, seraient retirées du règlement et notamment la règle limitant la durée pendant laquelle celui-ci resterait responsable des demandes (12 mois si le.la demandeur.euse a quitté le pays de première entrée). L'influence des pays exposés aux mouvements secondaires comme la France et l'Allemagne, s'est ainsi fait lourdement sentir dans la rédaction de ce texte.

Un groupe d'États très opposés à des mécanismes de relocalisation systématique qui leur seraient imposés, s'est élevé contre les dispositions qui permettraient une relocalisation automatique. Il s'agit notamment de la Slovaquie et de la Hongrie qui avaient introduit chacune un recours contre le mécanisme provisoire de relocalisation obligatoire des demandeur.euse.s d'asile. Ce recours, à l'appui duquel la Pologne est intervenue au côté de la Hongrie et de la Slovaquie, a néanmoins été rejeté[105].

Le risque d'une minorité opposée à cette proposition unissant à la fois les États de premier accueil et les États du groupe de Visegrad étant apparu clairement, la réforme du règlement est au point mort.

Au Conseil de l'UE, le CSIFA, groupe de travail animé par la présidence tournante bulgare de l'UE, tente d'élaborer une position sensiblement différente de celle de la Commission en

105 CJUE, Aff. jointes, C-643/15 et C-647/15, Slovaquie et Hongrie c/ Conseil.

se donnant jusqu'à juin 2018 pour parvenir par consensus, à une proposition de nouveau règlement. Cette méthode contourne la procédure législative ordinaire qui permettrait une décision à la majorité qualifiée. Elle entérine les pratiques observées au sein de l'UE depuis que certains États ont fermé leurs frontières intérieures pour des motifs allégués d'ordre public et que les décisions de relocalisations sont contestées par les États du groupe de Visegrad. En effet, elle distinguerait trois phases :

- une phase d'arrivée des demandeur.euse.s d'asile correspondant à la situation la plus courante, hors situation de crise ;
- une phase suivant laquelle le chapitre VII et le mécanisme d'attribution correcteur pourrait s'appliquer ;
- une phase de crise très grave, qui viserait à suspendre l'application du chapitre VII en permettant au Conseil réuni au niveau des chefs d'État, de « reprendre la main ».

L'articulation souhaitée entre les différentes phases aurait le mérite de sauver la proposition de la Commission, notamment en prévoyant des sanctions financières pour les pays se refusant à l'application du dispositif dans sa seconde phase, lesquels n'ont pas renoncé à une forme de solidarité s'exerçant par l'acceptation de sanctions financières. Cependant, cette proposition, mise en œuvre notamment dans le cadre de l'accord UE-Turquie[106], serait une forme de recul et pose question sur sa compatibilité avec le droit fondamental de l'UE. Elle rendrait possible le retrait des États membres du mécanisme d'attribution correcteur en cas de crise. Le règlement à venir viendrait néanmoins codifier la situation actuelle.

Les résultats de cette négociation ne pourront vraisemblablement pas rapprocher les positions du Conseil et du Parlement européen, lequel propose d'abandonner les règles faisant de l'État de première entrée le seul responsable de l'examen des demandes et d'instaurer un mécanisme permanent de détermination de l'État responsable des demandes plus attentif à la situation et aux demandes des migrant.e.s. La proposition du Parlement européen, très différente, n'en est pas moins fondée sur un diagnostic réaliste et équilibré entre les exigences exprimées par les États et les motivations des personnes en situation de migration forcée.

La proposition se décline dans les mesures suivantes :

- un système permanent et automatique de relocalisation des demandes, par lequel les individus ayant de la famille et des liens à préciser dans un État membre (par exemple des études ou une ancienne résidence dans le pays visé), pourraient voir cet État désigné comme responsable de leur demande. En l'absence de tels liens, les demandes seraient affectées en fonction de la clé de répartition prévue entre les États ;
- l'enregistrement de tou.te.s les demandeur.euse.s à leur arrivée, permettant aux États de contrôler qui est sur leur territoire et de vérifier si il.elle.s ne représentent pas un risque pour l'ordre public ;

106 Cf. Infra.

– l'orientation de leur demande vers les pays où ils ont des relations de famille ou des liens définis par la législation européenne devrait être la règle, à l'exception des cas de menace à l'ordre public ;
– à leur demande, les personnes devraient pouvoir solliciter la protection internationale aux États membres de leur choix sur le fondement de la clause discrétionnaire. En cas d'acceptation, cette demande serait prise en compte dans le quota alloué aux États ;
– l'examen de l'État responsable des demandes pourrait porter sur des collectifs d'une trentaine de personnes ;
– le coût de l'accueil pendant la phase d'instruction de la demande d'asile devrait être pris en charge par le budget de l'UE, tandis que la décision d'attribution des demandes devrait revenir à la future agence européenne de l'asile ;
– la part de responsabilité revenant à chaque État membre devrait être calculée en fonction du Produit national brut et de la population du pays d'accueil ;
– les demandeur.euse.s n'entrant pas dans les critères de détermination de l'État responsable pourront choisir parmi quatre pays remplissant le moins leur quota ;
– une période de transition permettrait aux États de moindre expérience en matière d'asile, de voir augmenter leur part de manière progressive ;
– l'impossibilité pour l'exilé.e de changer d'État responsable de sa demande ;
– un filtre pour les demandeur.euse.s avec de très faibles chances de voir leur demande accueillie devrait être appliqué dès l'État de première entrée. Il s'agirait de vérifier pour les États de première entrée, que les personnes ont bien un motif de protection internationale à faire valoir ;
– le refus de transfert des mineur.e.s sans une évaluation pluridisciplinaire de leurs besoins ;
– le conditionnement de l'accès aux fonds aidant les États membres à mettre en œuvre les politiques de retour au respect des procédures de relocalisation.

Cette contre-proposition du Parlement européen a fait l'objet d'un large vote. Elle est plus ambitieuse dans la prise en compte de l'intérêt des personnes à rejoindre leur famille mais aussi les pays où il.elle.s ont pu tisser des liens (études, résidence antérieure…). Elle prend en considération la question des capacités inégales des États, non seulement par le mécanisme de répartition qu'elle prévoit, mais aussi par la période temporaire d'adaptation de trois années qui leur laisse le temps de voir augmenter les quotas attribués et le financement de la prise en charge sur fonds européens. Surtout, elle allège le fardeau pesant sur les États de première entrée tout en rappelant l'exigence d'un examen de la situation des demandeur.euse.s d'asile, plus réaliste et plus complet.

Ainsi, avant même que les négociations interinstitutionnelles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, dans le cadre de la procédure législative ordinaire n'aient commencé, des clivages particulièrement profonds sont apparus. La réforme du RAEC cristallise de fortes tensions internes à l'UE, tiraillée entre deux tendances. La logique des acteurs étatiques au sein du Conseil de l'UE conduit à une gestion de plus en plus inter-gouvernementale de conflits d'intérêts sur la répartition des flux de migrant.e.s. Celle du

Parlement européen vise en revanche à renforcer la capacité de l'UE à mettre en œuvre des solutions communes en faveur d'une politique de l'asile, qui reste respectueuse du droit commun de l'UE et des situations personnelles.

II - LA QUESTION DU NIVEAU D'HARMONISATION DES POLITIQUES D'ACCUEIL

Exigence de rang constitutionnel pour l'UE, la garantie de l'exercice du droit d'asile doit passer par une harmonisation du droit et des pratiques des États membres. Le constat établi sur l'évolution de la situation des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE, fait contraste avec l'ambition du TFUE qui prévoyait la mise en place d'un « *statut uniforme d'asile en faveur de ressortissant de pays tiers valable dans toute l'Union* » (cf. al. 2 a de l'article 78 du TFUE). Alors que cette question a été délaissée au profit de l'idée d'un RAEC dès 2003, l'idée de statut commun figure dans le Traité sans avoir reçu encore de traduction opérationnelle concrète[107].

Pour autant, les effets d'un processus d'harmonisation sont bien réels sur la conduite des politiques d'asile des États. Ces derniers ont adopté les principaux règlements qui structurent aujourd'hui l'acquis de l'UE en matière de politique d'asile. En effet, avant d'être des règlements soumis au contrôle du Parlement européen, EURODAC et la Convention de Dublin ont posé les bases d'un système de contrôle de la circulation des demandeur.euse.s d'asile dans l'espace intérieur. Face à cela, les directives prévoyant des normes minimales d'accueil ont permis une harmonisation minimale des droits.

Il peut même être soutenu que les évolutions pour l'harmonisation des directives, ont notamment porté sur des limitations du système de l'asile conçu dans le cadre des Nations Unies[108]. Des notions non envisagées par les signataires de la Convention de Genève, telles que les notions de pays d'origine sûr ou d'asile interne, aujourd'hui intégrées dans les directives de l'UE, permettent à chaque État membre de mettre en place des procédures accélérées de traitement des demandes d'asile.

La discussion de textes législatifs internes en matière d'asile en même temps que les États membres négocient au Conseil de l'UE sur les mêmes sujets, montrent que ces derniers anticipent souvent le résultat attendu de ces négociations pour parvenir de manière cohérente à leurs objectifs, sans attendre l'édiction de la norme européenne.

C'est d'ailleurs en vertu de l'interprétation française du droit d'asile que le Gouvernement a récemment retiré du projet de loi asile et migration, la notion de pays tiers sûr pourtant utilisée dans le projet de règlement Dublin proposé par la Commission et déjà présente dans la directive Procédures. La question se pose des conséquences à tirer de cet abandon

107 Voir l'analyse du Conseiller d'État Frédéric Tiberghien à ce sujet, *Europe, droit d'asile et crise migratoire*, Après-demain, 2016/3, n°39, NF, p. 7-9.

108 La Convention de Genève ne prévoit aucune restriction sur le lieu dans lequel un.e demandeur.euse d'asile peut introduire sa demande.

sur la position française, dans un souci de cohérence, alors que la négociation actuelle du règlement de Dublin propose l'adoption de cette notion.

A moins d'assumer une diminution volontaire des standards de protection des réfugié.e.s dans l'UE, les États membres sont invités à s'interroger sur le niveau de protection requis, compatible avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE et autres textes internationaux auxquels ils ont adhéré. De manière significative, la CJUE a, dans un avis important, écarté la possibilité pour l'UE d'adhérer elle-même à la CEDH. Ainsi des actes législatifs de l'UE ne peuvent être déférés devant la CEDH pour les atteintes éventuelles qu'ils porteraient aux droits garantis par cette convention. La CEDH aurait pu exercer un contrôle plus poussé sur les conséquences des mesures prises par l'UE sur l'effectivité des droits des demandeurs d'asile en matière de politique commune de l'asile.

Parmi les arguments régulièrement avancés pour finalement restreindre les effets de la politique de l'asile, celui d'une politique migratoire de l'UE qui ne peut se concevoir indépendamment de la situation économique des États membres, mérite une attention particulière : les moyens budgétaires permettant la mise en œuvre effective d'une politique d'accueil manqueraient, en particulier dans des pays qui ont peine à se redresser après la crise de 2008. Il n'est pas déraisonnable d'affirmer que tous les États ne peuvent mettre en œuvre les mêmes politiques sociales spécifiques dans un contexte où certaines populations européennes souffrent plus que d'autres, de l'augmentation de la pauvreté.

Toutefois, il doit être relevé que des pays dans des situations économiques fragiles comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ont pu accorder une ouverture de droits plus généreux que d'autres, aux demandeur.euse.s d'asile, en particulier s'agissant de l'accès au marché du travail. De plus, les moyens financiers dont dispose l'UE doivent être pris en compte.

Une étude récente de l'utilisation du Fonds asile et migration (FAMI, 3,1 milliards sur la période 2014-2020) montre une augmentation des crédits de l'UE par rapport aux périodes précédentes (2,1 milliards), en particulier en raison d'une augmentation substantielle du fonds décidée en 2017 pour financer les objectifs prioritaires de retour et d'intégration, dans un contexte de crise de l'accueil. Dans les faits, l'Italie a reçu les plus gros volumes financiers, ce qui s'explique par la part importante des demandeur.euse.s d'asile qu'elle a eu à prendre en charge en 2014-2016, ce qui l'a rendue attributaire d'une part importante des fonds prévus au titre de l'urgence, comme cela a été le cas pour la Hongrie, la Grèce et la Suède.

En revanche, le mécanisme en place montre une anomalie patente : avec une part très faible de demandeur.euse.s d'asile reçu.e.s, le Royaume-Uni a perçu à peine un peu moins d'argent que l'Italie en raison des règles de gestion qui tiennent compte de la part des ressortissant.e.s de pays tiers à l'UE résidant dans le pays, de l'usage de statistiques remontant à la situation prévalant au moment de la programmation des fonds pluriannuels, et d'un pourcentage assez faible du FAMI attribué au titre des situations d'urgence.

Importants en volume, les fonds distribués par le FAMI doivent cependant être appréciés au regard des fonds versés pour contenir les flux aux frontières extérieures comme de ceux versés pour renforcer les moyens de sécurité orientés contre l'immigration illégale : l'*Internal Security Fund* est doté de près de 4 milliards sur la même période. De plus, les politiques que

le FAMI permet réellement de financer sont déterminées au plan national. Or, le fonds vise à financer plusieurs objectifs en lien avec les politiques migratoires, parmi lesquels celle des retours. Si le règlement du fonds dispose qu'un minimum de 20 % doit être orienté vers la politique d'asile et un autre 20 % vers l'intégration, le reste peut être utilisé pour la politique des retours, sur laquelle l'UE met officiellement l'accent[109].

Toutefois, l'analyse des fonds en comparaison des besoins constatés, qui a pu être conduite par le réseau AIDA, montre que peu de pays en ont fait une utilisation équilibrée (Finlande, Belgique, Italie)[110]. L'orientation des fonds est variable selon la situation géographique des pays, ceux du Sud étant davantage contraints par les mouvements de réfugié.e.s que ceux du Nord. Au total, le groupe de pays Belgique, Autriche, Allemagne et France, qui sont dans une position géographique comparable au regard des pays de première entrée, alloue 26 % des crédits du FAMI à la politique de l'asile (contre plus de 30 % pour la politique de retour), tandis que la Grèce, l'Italie et Malte y consacrent 48,1 %.

L'importance des moyens en provenance de l'UE réellement dédiés à la politique de l'asile, est donc très relative. Globalement, à l'exception des pays les plus exposés aux primo-arrivant.e.s, l'usage de ce fonds pour l'asile se limite à environ 25 % de son volume. Cette appréciation montre que les fonds consacrés par l'UE à la dimension accueil de sa politique d'asile restent très limités eu égards aux autres objectifs de sa politique migratoire.

III - LA POLITIQUE EXTERNE DE L'UE FACE AUX MIGRATIONS CONTRAINTES

A - L'externalisation des frontières de l'UE

La principale mesure prise par les pays membres de l'UE pour couper les deux routes majeures empruntées par les migrant.e.s, celle de la Méditerranée centrale (via la Libye) et celle de la Méditerranée orientale (via la Turquie), a été d'externaliser les frontières de l'UE. Il en est résulté une réduction des arrivées de potentiel.le.s demandeur.euse.s d'asile, ce qui a été perçu comme une solution pour résoudre la crise des politiques d'accueil. Mais cette solution conçue dans l'urgence est-elle une réponse de long terme ?

Il importe de souligner que cette politique d'externalisation des frontières est de plus en plus laissée aux États membres, l'UE n'en assumant pas une responsabilité directe, mais apportant son soutien aux opérations frontalières en recourant massivement à des techniques de *soft law* qui ne permettent aucun recours juridictionnel. Ce genre de solution, efficace en termes de gestion des flux, ne peut satisfaire les tenant.e.s d'une politique commune qui garantisse le droit d'asile dans l'UE comme un droit fondamental. Elle interroge profondément l'identité de cette dernière comme espace de droits garantis.

109 Communication de la Commission au Parlement et au Conseil relative à une politique plus efficace de l'UE en matière de retour - Plan d'action renouvelé COM (2017)200 final, mars 2017. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0200&from=EN.

110 ECRE/UNHCR, *Follow the Money, Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level*, janvier 2018.

1. Au niveau de la Méditerranée orientale

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, a abouti à un accord en vertu duquel tou.te.s les migrant.e.s qui partent de Turquie pour rejoindre la Grèce de façon irrégulière, peuvent être renvoyé.e.s en Turquie. Pour chaque Syrien.ne renvoyé.e ainsi en Turquie, un.e autre Syrien.ne sera réinstallé.e dans l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations Unies. Enfin en vertu de cet accord, la Turquie s'engage à lutter contre les nouvelles routes de migration irrégulière terrestres ou maritimes à destination de l'UE, moyennant une importante aide financière européenne (deux tranches de 3 milliards d'euros).

Cet accord qui prévoit en théorie un examen des demandes d'asile en dépit de la saturation du système d'asile grec, a ainsi conduit à la constitution de camps de rétention sur les îles grecques où les personnes retenues, peu informées de leurs droits, peuvent aussi être reconduites vers la Turquie.

Il s'applique aujourd'hui alors que d'une part, la Turquie n'applique les accords de Genève qu'aux ressortissant.e.s des pays membres du Conseil de l'Europe et que d'autre part, des violations des droits de l'Homme sont constatées dans ce pays. Une loi du 4 avril 2016 a néanmoins mis en place en Turquie un statut de « *réfugié conditionnel* », qui n'est pas aligné sur celui des réfugié.e.s au sens de la Convention de Genève et ne donne pas les mêmes droits, mais permet aux demandeur.euse.s d'asile non-européen.ne.s de séjourner en Turquie jusqu'à leur réinstallation.

Cet accord a permis selon l'OIM, de faire chuter les arrivées en Grèce d'un niveau supérieur à 60 000 arrivées par mois au plus fort de la « crise » à 3 650 en avril. Toutefois, son fondement légal et les conditions dans lesquelles il a été conclu n'ont convaincu ni le HCR, ni certains offices nationaux de protection des réfugié.e.s invités à soutenir la Grèce et à se rendre dans ces camps pour l'aider à y assumer les obligations résultant de cet accord.

La CJUE, saisie par un requérant retenu sur l'île de Lesbos sur la conformité de cet accord avec le droit de l'UE, a jugé ce qui suit : « *indépendamment du point de savoir si elle constitue, comme le (soutenaient) le Conseil européen, le Conseil et la Commission, une déclaration de nature politique ou, au contraire, comme le soutenaient le requérant, un acte susceptible de produire des effets juridiques obligatoires, la déclaration UE-Turquie (…) ne peut pas être considérée comme un acte adopté par le Conseil européen, ni d'ailleurs par une autre institution, un organe ou un organisme de l'Union, ou comme révélant l'existence d'un tel acte et qui correspondrait à l'acte attaqué* ». La Cour, jugeant cet accord purement interétatique, conclu au niveau des Chefs d'État et indépendamment du droit de l'UE, a rejeté cette demande pour irrecevabilité[111].

Dans les faits, la relation entre l'Allemagne et la Turquie a dominé les discussions pour aboutir à un accord dont le caractère intergouvernemental a traduit l'effacement des institutions européennes par rapport au souhait des chefs d'Etat et de Gouvernement dans un contexte jugé exceptionnel, pour prendre des mesures aux limites voire en dehors des limites du droit de l'UE. Dans les faits, l'accord a ouvert la voie à des pratiques de

111 Tribunal UE, ordonnance du 28 février 2017, aff. T. 192-16.

refoulement dans le but de réduire les arrivées dans l'UE. L'objectif ayant été atteint, nombre de dirigeant.e.s européen.ne.s considèrent cet accord comme un succès.

Enfin, le volume des fonds octroyés par l'UE dans le cadre de l'accord, conduit à s'interroger tant sur les garanties données par les autorités turques pour rendre compte de leur utilisation que sur l'arbitrage budgétaire qui aurait pu être fait au niveau européen. Le budget prévu est en effet deux fois plus élevé que celui du FAMI : 6 milliards d'euros contre un peu plus de 3 milliards pour le FAMI à répartir entre les 28 États membres.

2. Au niveau de la Méditerranée centrale

La voie de la Méditerranée centrale n'est pas à l'abri de telles pratiques interétatiques. Les programmes de formation à destination des garde-côtes libyen.ne.s, le récit de certaines ONG[112] qui ont été contraintes d'éloigner des bateaux venant au secours de réfugié.e.s en mer ou du HCR qui dispose de certaines bases pour leur venir en aide, montrent une action combinée de l'UE, des États membres et des autorités locales de pays tiers pour endiguer les arrivées de migrant.e.s par la Méditerranée centrale. Les récents accords entre l'Italie et les autorités libyennes identifiées par le Gouvernement italien, tout comme l'accord UE-Turquie, montrent les limites de tels dispositifs.

Confrontée à la multiplication des décès en Méditerranée, notamment à l'automne 2013 (600 en octobre 2013), l'Italie, pays de premier accueil, n'avait pas tardé à agir avec la mise en place de l'opération Mare Nostrum, qui a permis de sauver plus de 100 000 personnes entre 2013 et 2014[113].

Toutefois, comme l'avait déjà souligné le CESE dans son avis de 2015 *Migrations internationales* : *un enjeu planétaire*, l'opération, d'un budget de 9 millions d'euros par mois n'avait pas pu se poursuivre faute d'une mobilisation de ses partenaires, dont certains craignaient qu'elle constitue un « appel d'air » en raison de la proximité de ses interventions avec les côtes libyennes. Elle a été remplacée par l'opération Triton, confiée à Frontex, dont le dimensionnement et les prérogatives plus réduits, ont suscité de nombreuses critiques. En effet, contrairement à Mare Nostrum qui intervenait jusqu'aux côtes libyennes, Triton est limitée aux eaux territoriales européennes (Italie et Malte). Cette carence est d'autant plus prégnante que la vocation de l'opération militaire européenne Sophia menée par l'UE en Méditerranée centrale sur la base de la résolution 2240 des Nations unies d'octobre 2015, est centrée sur la surveillance des frontières et la lutte contre les réseaux de passeur.euse.s et non sur le sauvetage en mer.

Plusieurs ONG de sauvetage en mer, au premier rang desquelles SOS Méditerranée, ont pris le relais et pris en charge les migrant.e.s qui risquent leur vie sur cette route de la Méditerranée centrale. Si les représentant.e.s de SOS Méditerranée ont témoigné d'une bonne coopération avec les autorités maritimes italiennes dans le cadre des opérations de sauvetage, elles déplorent la dégradation de leurs relations avec l'État italien. Depuis l'été 2017, le gouvernement italien accuse en effet les ONG de faciliter le trafic d'êtres humains,

112 Audition de Fabienne Lassalle, directrice de SOS Méditerranée.

113 100 000 d'après Enrico Letta, Président du Conseil italien entre 2013 et 2014, 150 000 d'après un article du Monde du 20 avril 2015.

voire de collaborer avec les passeur.euse.s. C'est ainsi que le 17 mars 2018, la justice italienne a placé sous séquestre l'un des bateaux de l'ONG espagnole Open Arms, soupçonnée de trafic de migrant.e.s. A contrario, la politique du gouvernement italien est désormais fondée sur le souhait d'endiguer les arrivées en externalisant la frontière européenne en Libye. Comme le souligne l'ancien président du Conseil italien, Enrico Letta, l'Italie est passée d'une « *opération humanitaire d'envergure [Mare Nostrum] à des accords avec des milices libyennes qui mènent des actions violentes pour empêcher les migrants de venir en Europe* », argument repris par un article du Monde du 14 septembre 2017[114].

Ce type d'accords, qui relèvent d'engagements soumis à peu de contrôle entre les États et fondés sur un levier financier, sont évidemment largement contestables, tant sur la méthode que sur leurs impacts sur la situation des migrant.e.s. La médiatisation par la chaîne de télévision américaine CNN de la situation en Libye, a d'ailleurs attiré l'attention sur l'effet pervers de ces accords fin 2017, en décrivant le sort réservé aux migrant.e.s, victimes de violences extrêmes et parfois réduit.e.s à l'esclavage par les passeur.euse.s, sans pour autant infléchir les politiques italienne et européenne.

B - Les programmes de réinstallation

En mai 2015, la Commission européenne a proposé un plan européen de réinstallation sur deux ans, adopté par le Conseil européen en juin 2015 et qui vise à éviter que les demandeur.euse.s d'asile empruntent des routes dangereuses pour rejoindre l'UE. Financé sur budget européen, il portait au départ sur un nombre limité de 22 504 personnes. Etendu à 50 000 réinstallations à l'automne 2017, il avait permis au 7 mars 2018, la réinstallation de 29 314 personnes ; l'Allemagne (4 313), la France (3 910), la Norvège, membre de l'espace Schengen, (3 500), les Pays-Bas (3 051) et le Royaume-Uni (2 200), premiers pays à avoir accueilli ces demandeur.euse.s[115].

Fondé sur une coopération étroite avec le HCR qui propose des dossiers de demandeur.euse.s d'asile, ce type de programme, encore peu développé, correspond au souhait d'ouvrir des voies de migrations légales et sûres vers l'UE.

La France a d'ailleurs son propre programme de réinstallation et l'OFPRA a mené récemment des missions en ce sens au Niger et au Tchad afin de faire aboutir les toutes premières demandes.

114 *Entre la Libye et l'Italie, petits arrangements contre les migrants*.

115 Ces chiffres comprennent l'ensemble des réinstallations au titre des programmes de l'UE pour la période 2015-2018, cf. Rapport d'avancement de la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2018) 250 final du 14 mars 2018.

C - Des outils financiers en faveur des pays d'origine des migrations forcées

Plusieurs initiatives diplomatiques menées par l'UE avec des pays tiers, souvent pays d'origine des exilé.e.s, portent plus ou moins directement sur la gestion des migrations forcées. Que ce soit avec son voisinage proche dans le cadre de la politique européenne de voisinage ou avec le continent africain, l'UE a créé plusieurs outils financiers censés permettre le recul des migrations dites forcées.

Le sommet de La Valette en novembre 2015 a marqué une étape importante puisqu'il réunissait pays européens et africains dans une logique de « *responsabilité commune* », dans le but affiché de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et de renforcer la protection des migrant.e.s et des demandeur.euse.s d'asile. Il a abouti à l'établissement d'un Plan d'action[116]qui envisage par exemple la migration comme partie intégrante de la coopération au développement et rappelle les obligations des pays d'accueil, tenus de traiter les migrant.e.s dans le strict respect des droits de l'Homme, mais aussi celles des pays d'origine tenus d'appliquer une politique de retour et de réadmission de leurs ressortissant.e.s. Le Sommet a également été l'occasion de dégager des moyens financiers dédiés avec la création du FFU.

Pour la période 2015-2020, son budget est de 2,85 milliards d'euros dont 2,64 milliards issus du Fonds européen de développement et 202 millions d'euros des États membres et autres donateurs[117]. Les programmes financés à ce titre peuvent concerner différents champs (emploi, développement local, humanitaire, justice-sécurité, …) et on peut considérer que l'approche est relativement intégrée et transversale, d'autant qu'elle s'inscrirait selon l'Ambassadeur français chargé des Migrations, Pascal Teixeira da Silva, dans une démarche *more for more*, qui se traduit par une méthode plus incitative que contraignante, le respect d'éventuels critères ou objectifs n'étant pas une condition au versement de fonds. Le Plan d'action issu du Sommet de La Valette est toutefois critiqué dans la mesure où le déploiement du FFU viserait avant tout, selon certaines associations, à endiguer les flux migratoires, ce qui revient à conditionner l'octroi d'aide au développement. Ce sont par exemple les conclusions de l'ONG française Action Santé mondiale (ASM) après des missions au Sénégal et au Niger.

En tout état de cause, le FFU finance tout à la fois :

– des projets de développement local, avec une attention particulière à l'emploi des femmes et des jeunes. Ainsi une subvention de 10 millions d'euros issus du FFU a permis en juin 2017, le lancement d'un programme de l'AFD à Djibouti visant à favoriser la formation et l'emploi des jeunes en risque d'exclusion sociale ;

116 http://www.consilium.europa.eu/media/21838/action-plan-fr-2.pdf.
117 Source AFD.

– des programmes davantage axés sur la sécurité et l'État de droit, c'est le cas au Mali avec le programme PARSEC (Programme d'appui au renforcement de la sécurité). Il vise à assister les autorités maliennes dans le cadre du renforcement de la sécurité et de l'État de droit au centre du pays, ainsi qu'aux frontières avec le Burkina-Faso et le Niger, région déstabilisée par le risque terroriste et les trafics (armes, drogue mais aussi trafic d'êtres humains).

L'Instrument européen de voisinage (IEV) est également un outil financier susceptible d'être mobilisé par l'UE au profit des pays de son environnement proche (pays riverains de la Méditerranée comme la Tunisie, l'Egypte, la Syrie, la Libye, ou du Sud-Caucase, ou de l'Est de l'Europe comme l'Ukraine) sur la question des migrations forcées. Depuis les événements du Printemps arabe à compter de 2011 et la révision en 2014 de la Politique européenne de voisinage (PEV) et de l'IEV en conséquence[118], la question des mobilités est citée comme l'un des champs d'application de la PEV : « *créer les conditions propices à une meilleure organisation des migrations légales et à une mobilité bien gérée des personnes* ». Il est doté, pour la période 2014-2020 de 15,4 milliards d'euros.

La création du Fonds fiduciaire de l'UE pour la Syrie, conçu en tant que réponse à la crise syrienne et dont le volume dépasse désormais 1 milliard d'euros, s'inscrit aussi dans le cadre de la PEV. Il doit permettre le financement de programmes d'éducation, de santé, d'inclusion sociale et d'égalité femmes-hommes dans les pays voisins de la Syrie accueillant le plus de réfugié.e.s, comme la Turquie, le Liban et la Jordanie.

Là encore, on peut s'interroger sur le différentiel entre le volume des fonds consacrés à l'asile et aux migrations (FAMI) et celui des fonds accordés par l'UE au titre du contrôle des migrations par les pays tiers – même si l'octroi de ces fonds répond aussi et avant tout à une logique de solidarité – dans un programme plus global d'aides.

Au total, parmi l'ensemble des voies identifiées pour améliorer la politique européenne extérieure de l'asile, la plus sûre comme la plus conforme au respect des droits fondamentaux de l'UE, paraît être le développement de voies légales d'accès à la demande d'asile. Mais cette politique concerne des volumes de personnes faibles, très inférieurs au nombre de personnes qui tentent de demander refuge dans l'UE et franchissent ses frontières externes. De plus les politiques de développement de l'UE ne paraissent pas avoir limité les départs des migrant.e.s vers le Nord.

***

118 Cf ; Règlement (UE) 232/2014 du 11 mars 2014.

Compte tenu des enjeux humains, politiques et sociaux, mais aussi du nombre de personnes concernées en rapport avec la population européenne et le niveau de développement de l'UE, la notion de crise des réfugié.e.s doit être relativisée. Mais l'incapacité de l'UE à agir de façon solidaire a fait émerger une véritable crise entre les États membres et les institutions sur ce sujet.

Attentif à la question du respect des droits fondamentaux, le Parlement européen est parfois critiqué par les États membres pour son idéalisme en dépit du sérieux des propositions qu'il porte. Ceux-ci, satisfaits du recours aux solutions purement interétatiques en cas de crise, remettent en cause le développement de la politique commune de l'asile.

Aussi, les États membres s'affranchissent-t-ils de plus en plus souvent des principes de solidarité, de coopération et de responsabilité aux dépens des réfugié.e.s.

Les exigences de la protection internationale, le respect des droits fondamentaux des exilé.e.s ainsi que la relance indispensable du projet européen imposent de s'engager résolument dans une politique commune et partagée de l'asile ainsi que dans une déclinaison ambitieuse de ladite politique dans les différents États membres.

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

✓ **Président :** Jean-Marie CAMBACERES

✓ **Vice-présidents :** Jacques BEALL et Claude COCHONNEAU

❒ **Agriculture**

✓ Claude COCHONNEAU

✓ Daniel ROGUET

❒ **Artisanat**

✓ Bernard STALTER

❒ **Associations**

✓ Philippe JAHSHAN

✓ Marie TRELLU-KANE

❒ **CFDT**

✓ Adria HOUBAIRI

✓ Christophe QUAREZ

✓ Philippe SAINT-AUBIN

❒ **CFE-CGC**

✓ Carole COUVERT

❒ **CFTC**

✓ Joseph THOUVENEL

❒ **CGT**

✓ Fabienne CRU

✓ Paul FOURIER

❒ **CGT-FO**

✓ Béatrice BRUGERE

❒ **Coopération**

✓ Christian ARGUEYROLLES

❒ **Entreprises**

✓ François ASSELIN

✓ Christian NIBOUREL

❒ **Environnement et nature**

✓ Jacques BEALL

✓ Bruno GENTY

❒ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Emelyn WEBER

❒ **Outre-mer**

✓ Dominique RIVIERE

❒ **Personnalités qualifiées**

✓ Amewofofo ADOM'MEGAA

✓ Jean-Luc BENNAHMIAS

✓ Frédéric BOCCARA

✓ Jean-Marie CAMBACERES

✓ Cindy LEONI

✓ Marie-Béatrice LEVAUX

✓ Jacques PASQUIER

✓ Benoît THIEULIN

❒ **UNAF**

✓ Antoine RENARD

❒ **Personnalités associées**

✓ Leyla ARSLAN

✓ Philippe BROOD

✓ Alain EVEN

✓ Nicole GNESOTTO

✓ Michel GUERLAVAIS

✓ Khalid HAMDANI

✓ Siham SAHED

N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

✓ **M. Pascal Brice**
directeur général de l'OFPRA

✓ **Mme Catherine Wihtol de Wenden**
directrice de recherche émérite du CNRS, spécialiste des migrations

✓ **Mme Claire Brice-Delajoux**
maîtresse de conférences en droit public à l'Université d'Evry Val d'Essonne, spécialiste du droit d'asile

✓ **M. Pierre Henry**
directeur général de France Terre d'Asile

✓ **Mme Caroline Maillary**
GISTI

✓ **Mme Claire Rodier**
GISTI

✓ **Mme Fabienne Lassalle**
directrice générale adjointe SOS Méditerranée

✓ **Mme Corinne Balleix**
enseignante à Sciences Po, chargée de mission à la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

✓ **M. Didier Leschi**
préfet, directeur général de l'OFII

✓ **Mme Dominique Versini**
adjointe à la Maire de Paris, chargée de toutes les questions relatives aux solidarités, lutte contre l'exclusion, accueil des réfugiés et protection de l'enfance

✓ **M. Philippe Brugère**
maire de la Commune de Meymac (Corrèze)

✓ **M. Cristian Pîrvulescu**
doyen de la faculté de sciences politiques de Bucarest, membre du Comité économique et social européen et rapporteur à ce titre de plusieurs avis sur les migrations et sur l'asile dans l'UE

✓ **SE Nikolaus Meyer-Landrut**
ambassadeur d'Allemagne en France

✓ **Dr Petra Bendel**
experte membre du Conseil des fondations allemandes pour l'intégration et la migration (SVR)

✓ **M. Jan Schneider**
directeur de la recherche du SVR

✓ **Dr Martin Schmidt**
consul, Ambassade d'Allemagne en France

✓ **Mme Camille Schmoll**
maitresse de conférences à l'Université Paris Diderot, spécialiste en géographie des migrations

✓ **M. Pascal Teixeira da Silva**
ambassadeur de France chargé des migrations

✓ **M. Tomas Bocek**
représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés, Conseil de l'Europe

✓ **M. Jacques Toubon**
défenseur des droits

✓ **M. Julian Fernandez**
professeur de droit public université Paris 2

✓ **Mme Pascale Gérard**
directrice de l'insertion sociale à l'AFPA

✓ **M. Heinrich Alt**
expert de la Fondation Friedrich Ebert, spécialiste du marché du travail et ancien membre de la direction de l'Agence fédérale pour l'emploi

✓ **Mme Fatiha Mlati**
directrice intégration de France Terre d'Asile

✓ **Mme Laura Slimani**
chargée de mission de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

✓ **Mme Marion Lignac**
chargée de mission, FAS

✓ **M. Louis Gallois**
président de la FAS

Les rapporteur.e.s se sont par ailleurs entretenu.e.s avec :

✓ **M. Joseph Krulic**
président de l'Association française des juges de l'asile

✓ **M. Raphaël Sodini**
directeur de l'Asile, Direction générale des Etrangers en France, ministère de l'Intérieur

✓ **M. Cyrille Baumgartner**
secrétaire général adjoint, chargé des questions Justice et Affaires intérieures, au Secrétariat général des Affaires européennes

- ✓ **M. Aurélien Taché**
  député LREM, chargé par le président de la République d'une mission pour la refonte de la politique de l'intégration (Rapport Taché)
- ✓ **M. Gérard Sadik**
  responsable de la Commission Asile de la CIMADE
- ✓ **M. Serge Slama**
  professeur de droit public à l'université de Grenoble Alpes
- ✓ **Mme Ophélie Marrel**
  conseillère juridique CNCDH
- ✓ **Mme Flore Ganot-Lecomte**
  CNCDH
- ✓ **Mme Armelle Andro**
  maîtresse de conférences Université Paris 1, spécialiste des questions liées aux migrations des femmes
- ✓ **Mme Lisa Carayon**
  maîtresse de conférences Université Paris 13, spécialiste des questions liées aux migrations des femmes
- ✓ **M. Arnaud Veïsse**
  directeur général du COMEDE, médecin
- ✓ **Mme Laure Feldman**
  membre du COMEDE, médecin
- ✓ **M. Benoit Hervieu-Léger**
  chargé de communication du COMEDE
- ✓ **Mme Solenn Leprince**
  avocate, Cabinet d'avocats EDEN
- ✓ **Mme Nadège Letellier**
  Samu social de Paris, programme ELAN
- ✓ **M. Sylvain Mathieu**
  délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)
- ✓ **M. Alain Régnier**
  préfet, délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés
- ✓ **Mme Francine Blanche**
  experte CGT
- ✓ **Mme Joséphine Goube**
  directrice générale Techfugees
- ✓ **Mme Ambre Cerny**
  directrice des partenariats et de la communication Techfugees

✓ **Mme Armelle Walton**
représentante du Planning familial dans la région Hauts de France

✓ **Mme Christine Lazerges**
présidente de la CNCDH

✓ **Mme Hélène Gacon**
avocate, membre du Syndicat des avocats de France

✓ **M. Gilles Piquois**
avocat, membre du Syndicat des avocats de France

✓ **M. Jean-Christophe Dumont**
directeur Division Migrations internationales OCDE

Les rapporteur.e.s ont réalisé plusieurs missions.

- À Malte,

où il.elle se sont entretenu.e.s avec :

✓ **Mme Maria Pisani**
ONG Integra,

✓ **M. Neil Falzon**
ONG Aditus,

✓ **Mme Béatrice Le Fraper du Hellen**
ambassadrice de France à Malte,

✓ **Mgr. Alfred Vella**
Commission des émigrants de Malte (ONG catholique),

✓ **M. Mark Camilleri**
membre du Comité exécutif EASO,

✓ **Mme Martine Cassar**
Refugee Commissioner maltaise,

✓ **M. Kahin Ismaïl**
représentant de l'UNHCR à Malte.

- À Bruxelles,

où il.elle se sont entretenu.e.s avec :

✓ **Mme Sylvie Guillaume**
vice-Présidente du Parlement Européen,

✓ **M. Laurent Muschel**
responsable du Département Migration et Protection, DG Home, Commission européenne

✓ **M. Guy Stessens**
directeur adjoint Justice Affaires intérieures au Conseil européen,

✓ **M. Minos Mouzourakis**
coordinateur du réseau AIDA, ECRE,

✓ **M. Daniel Sjörberg**

assistant parlementaire de Mme Cecila Wikström, rapporteure du Parlement sur le Paquet asile.

- À Grande-Synthe (59)

où il.elle se sont entretenu.e avec :

✓ **M. Damien Carême**

maire de Grande-Synthe,

Des représentant.e.s d'associations présentes sur place (Médecins du monde, SALAM, ADRA, Carrefour des solidarités).

Les rapporteur.e.s ont effectué les visites suivantes :

- Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) de France Terre d'Asile (Paris 19e)
- Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) de France Terre d'Asile (Paris 18e)
- Camp de réfugiés *Hal Far Open Center* (Malte)
- Locaux du COMEDE à l'Hôpital du Kremlin Bicêtre (94)
- Centre d'hébergement des migrants à Grande-Synthe (59)
- Mission CEDRE du Secours Catholique (Paris)

N° 3 TABLE DES SIGLES

AFPA	Agence française de la formation pour adulte
AME	Aide médicale d'Etat
ASE	Aide sociale à l'enfance
ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AGDREF	Application de gestion du dossier des ressortissants étrangers en France
AIDA	*Asylum Information Database*
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAO	Centres d'accueil et d'orientation
CFA	Centres de Formation des Apprenti.e.s
CHUM	Centres d'hébergement d'urgence pour migrants
CPH	Centres provisoires d'hébergement
CCNE	Comité consultatif national d'éthique
COMEDE	Comité pour la santé des exilés
CSIFA	Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CIR	Contrat d'intégration républicaine
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile *(European Asylum Support Office)*
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité
FAMI	Fonds Asile migrations
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique
FSI	Fonds Sécurité intérieure
GISTI	Groupe d'information et de soutien des travailleur.euse.s immigré.e.s
GUDA	Guichet unique pour demandeur.euse d'asile
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HCEfh	Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HUDA	Hébergement d'urgence des demandeur.euse.s d'asile
IGA	Inspection générale de l'administration
IGGN	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IEV	Instrument européen de voisinage
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale des migrations

Annexes

OPCA	Organismes paritaires collecteurs agréés
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-Mer
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PADA	Plateformes d'accueil des demandeur.euse.s d'asile
PEV	Politique européenne de voisinage
RAEC	Régime d'asile européen commun
RUP	Régions Ultra-Périphériques
RSA	Revenu de Solidarité Active
SIAO	Services intégrés d'accueil et d'orientation
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

N° 4 TERMINOLOGIE

Apatride

Un ou une apatride est, selon la Convention de New-York du 28 septembre 1954, « *toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». Un apatride est donc une personne dépourvue de nationalité, qui ne bénéficie de la protection d'aucun Etat. Il y aurait plus de 12 millions d'apatrides, selon le HCR.

Migrant.e

Il n'existe pas de définition juridique du terme de migrant.e et par conséquent, pas de statut juridique. Selon les Nations unies, le terme migrant.e désigne « *toute personne qui a résidé dans un pays étranger pendant plus d'une année, quelles que soient les causes, volontaires ou involontaires, du mouvement, et quels que soient les moyens, réguliers ou irréguliers, utilisés pour migrer* ».

Exilé.e

Il n'existe pas de définition juridique du terme exilé.e, donc pas non plus de statut juridique. Il désigne une personne ayant quitté son pays d'origine volontairement ou sous la contrainte mais avec l'idée du bannissement donc d'un motif subi, qu'il soit d'ordre politique, économique ou climatique.

Déplacé.e

Selon les Nations unies, ce terme désigne une personne qui a subi un déplacement (*forcibly displaced*). Dans le dernier rapport des NU, les déplacé.e.s sont évalué.e.s à 65,6 millions de personnes dans le monde, dont 40,3 millions de déplacé.e.s internes dans leur propre pays et 22,5 millions de réfugié.e.s, essentiellement - 84 % d'entre eux.elles - dans des régions en développement.

Réfugié.e

Selon la Convention de Genève de 1951 (article 1er, alinéa 2) : « *le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels évènements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ».

En France, le statut de réfugié.e est à la fois accordé et géré par l'OFPRA : accordé après le traitement de la demande d'asile déposée par un exilé.e. ; géré car l'OFPRA a aussi pour mission la gestion de l'état-civil des réfugié.e.s.

Demandeur.euse d'asile

Personne ayant déposé une demande d'asile auprès de l'administration compétente pour administrer ce type de demande et in fine, accorder le statut de réfugié.e ou débouter la personne de sa demande. En France, le statut est reconnu à partir de la délivrance de l'attestation de demandeur.euse d'asile qui donne lieu à l'ouverture de droit (allocation du demandeur d'asile, logement, …).

Débouté.e

Demandeur.euse d'asile ayant été débouté.e de sa demande au terme de son traitement par l'OFPRA pour la France et d'un éventuel recours devant la CNDA. Le taux global de protection en France était d'un peu plus de 38 % en 2016 (OFPRA et CNDA), soit 62 % de débouté.e.s.

Les personnes débouté.e.s perdent l'accès aux droits sociaux, n'ont pas de titre de séjour régulier et sont susceptibles de faire l'objet d'une OQTF. Elles peuvent aussi le cas échéant déposer une nouvelle demande d'asile, éventuellement dans un autre pays membre de l'UE.

Migrant.e irrégulier.ère

Les migrant.e.s irrégulier.ère.s sont les personnes qui ne diposent pas de titre de séjour régulier, soit parce qu'il.elle.s sont entré.e.s légalement dans le pays d'accueil et que ledit titre de séjour a expiré, il.elle.s sont alors dénommé.e.s *overstayers*, et constituent l'essentiel des migrant.e.s irrégulier.ère.s ; soit car il.elle.s ont été débouté.e.s du droit d'asile. Comme évoqué dans l'avis du CESE de 2015 *Migrations internationales : un enjeu planétaire*, il est par essence impossible de fournir des chiffres concernant le nombre de personnes en situation irrégulière. On peut citer l'OIT qui les évalue entre 10 à 15 % des migrant.e.s dans le monde et se fonder, en France, sur le nombre de bénéficiaires de l'AME (316 000 personnes fin 2015) en estimant toutefois que bon nombre de migrant.e.s en situation irrégulière ne font pas valoir leurs droits.

Migrant.e économique

Selon la définition des NU, ce terme désigne les migrant.e.s quittant leur pays d'origine pour s'installer sur le territoire d'un État étranger afin d'améliorer leurs conditions d'existence. Ce terme peut être utilisé pour distinguer ces personnes des réfugié.e.s fuyant les persécutions. Il s'applique également aux personnes essayant d'entrer dans un pays sans autorisation ou en usant des procédures d'asile sans motif légitime, ainsi qu'aux travailleur.euse.s saisonnier.ère.s.

En France, il n'y a plus de migration à proprement parler « économique » depuis le milieu des années 1970. On évoque désormais la migration de travail ou professionnelle, mais certains secteurs en tension ou hautement qualifiés répondent encore à une logique de migration économique.

N° 5 LA LOI DE 2015 RELATIVE AU DROIT D'ASILE, LA CIRCULAIRE RELATIVE À L'EXAMEN DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE DANS L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DU 12 DÉCEMBRE 2017 ET LE PROJET DE LOI ASILE ET IMMIGRATION DE 2018

La Loi de 2015 sur la réforme du droit d'asile

Cette loi est venue transposer le Paquet asile en droit français[119].

Les objectifs de cette loi étaient les suivants :

- renforcer les garanties des droits des demandeur.euse.s d'asile en rationalisant et simplifiant les démarches administratives et en renforçant leur accompagnement (création des PADA, meilleurs prise en compte des situations de vulnérabilité, présence d'un avocat lors de l'audition à l'OFPRA, …) ;
- améliorer les conditions d'accueil (mise en place d'un dispositif national d'accueil ; l'OFII devient le principal maître d'œuvre de la politique d'accueil, autorisation de travail 9 mois après le dépôt de la demande, …) ;
- statuer rapidement sur la demande d'asile (5 mois pour une procédure normale, 5 semaines en procédure accélérée, y compris pour les recours devant la CNDA).

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi le 2 novembre 2015, les délais de traitement des demandes ont été réduits[120].

D'une part, le niveau de protection (OFPRA et CNDA) a augmenté passant de 28 % en 2014 à 36 % en 2017, pour un plus grand nombre de dossiers traités (l'OFPRA a pris 62 057 décisions en 2015, 115 136 en 2017).

Face au nombre croissant de demandeur.euse.s d'asile à héberger, l'OFII a rationalisé le premier accueil (GUDA, etc.). Cependant les places d'hébergement restent largement insuffisantes (environ 80 000 en tout). En outre le délai de 3 jours pour l'enregistrement de la demande d'asile prescrit par l'UE n'est pas encore atteint dans la majorité des territoires. Enfin, l'ADA a permis de réduire les inégalités et prend en compte la composition familiale dans le calcul de l'allocation. Selon le ministère de l'Intérieur, environ 25 millions d'euros sont alloués à plus de 100 000 bénéficiaires en 2017.

119 Constitué de trois directives ; directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite Qualification, la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 dite Procédure et la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 dite Accueil.

120 Le délai de traitement moyen constaté cumulé (OFPRA et CNDA) est de 414,7 jours en 2017, ce qui n'est pas toujours pas conforme au délai prescrit par la Loi (300 jours).

La circulaire du 12/12/2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence

Par la circulaire du 12 décembre 2017, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de « *bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrang*ères en hébergement d'urgence » et ce pour l'ensemble des structures, y compris hôtelières. L'objectif est d'évaluer la situation administrative des personnes hébergées, de les informer sur leurs droits et le cas échéant, d'envisager de les réorienter.

Le Défenseur des Droits ainsi que de nombreuses associations travaillant à la défense des droits des personnes admises dans les centres d'hébergement d'urgence se sont montrées hostiles au texte en mettant en avant que le dispositif constitue une atteinte grave et immédiate à l'inviolabilité du domicile des personnes admises en centre d'hébergement, à la protection des données personnelles les concernant, ainsi qu'au droit au respect de leur vie privée.[121]

Le projet de Loi Asile et Immigration

Le projet de Loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif a été présenté en Conseil des ministres par le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb le 21 février dernier. Dans son communiqué de presse, le gouvernement indique qu'il entend, avec ce texte : « *renforcer la protection des personnes en état de vulnérabilité (…), faire converger nos procédures avec le droit et les pratiques européennes [en augmentant] la durée de rétention de 45 à 90 jours là où elle s'établit à 90 jours Outre-Rhin (…) et à adapter notre droit aux réalités opérationnelles (…) en facilitant notre régime de la retenue* ».

Dans son avis rendu le 15 février 2018[122], le Conseil d'État déplore que l'étude d'impact soit insuffisamment documentée et ne contienne pas de bilan des lois de 2015 sur la réforme du droit d'asile (voir ci-dessus) et de 2016 sur les droits des étrangers en France. Le Conseil d'État souligne d'ailleurs qu'il est encore trop tôt pour dresser le bilan de la loi de 2016 et rappelle, de manière générale, l'inflation législative sur ce sujet depuis la création du CESEDA en 2005 (une loi tous les deux ans). Christine Lazerges, présidente de la CNCDH, a également dénoncé ce travers des pouvoirs publics sur la question migratoire et de l'asile lors de son entretien avec les rapporteur.e.s.

Sur certains sujets, le Projet de Loi comporte des avancées comme sur l'allongement à 4 ans des titres de séjour octroyés au titre de la protection subsidiaire ou la facilitation du regroupement familial autour des mineur.e.s. Le Conseil d'État identifie quant à lui trois évolutions majeures et « *pertinentes* » :

– une répartition plus volontariste des demandeur.euse.s d'asile sur l'ensemble du territoire afin d'améliorer leur prise en charge. Les réactions qui ont pu être

121 Conseil d'État, ordonnance du 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres.
122 Avis sur un projet de Loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif n°394206 du 15 février 2018.

recueillies par les rapporteur.e.s à ce sujet sont contrastées[123] mais chacun.e s'accorde sur la nécessité d'une base de volontariat des demandeur.euse.s ;

– l'accélération du traitement des demandes d'asile, sous réserve toutefois que le temps nécessaire à une bonne instruction du dossier soit respecté, inquiétude dont ont largement fait part les associations et qui a motivé les grèves des rapporteur.e.s de la CNDA en février dernier[124] . Ce risque est d'autant plus grand qu'il s'accompagne en revanche d'une réduction des délais de dépôt de la demande (90 jours au lieu de 120 jours) et de recours (15 jours au lieu d'un mois) ;
– rendre plus efficaces et effectives les mesures d'éloignement.

Des mesures contestables sur la rétention administrative

Les propositions d'allongement des délais de rétention des demandeur.euse.s d'asile contenus dans le projet de texte suscitent de vives inquiétudes et critiques de la part du monde associatif mais aussi du Défenseur des droits, Jacques Toubon. Lors de son audition, il a déjà souligné son opposition ferme aux dispositions de la Loi Warsmann, adoptée mi-février, qui élargit et précise les conditions de détention des demandeur.euse.s d'asile en risque de fuite. A cette occasion, Il a insisté sur le changement de paradigme et « *la violence politique et juridique* » que constituait le fait de priver ainsi de liberté, des personnes en situation régulière. Ces critiques sont partagées par Louis Gallois, Président de la FAS[125].

Le Conseil d'État s'interroge lui aussi sur la validité des motifs avancés pour l'allongement de ces délais et précise que les coûts engendrés par ces mesures n'ont pas été chiffrés par l'étude d'impact, ni leur efficacité évaluée.

123 Certain.e.s acteur.rice.s estiment qu'il s'agit d'une initiative très pertinente, c'est le cas du Maire de la commune de Meymac en Corrèze, d'autres étant plus réservé.e.s comme Marion Lignac (FAS), qui a indiqué que le fait d'imposer de nouveaux déplacements aux demandeur.euse.s n'était pas approprié et qu'il pouvait s'agit d'une forme de contrainte à leur encontre.

124 C'est en effet au motif du manque de moyens et du raccourcissement du délai de traitement des dossiers, dans une logique qu'il.elle.s dénoncent comme comptable au détriment de la qualité de l'instruction que les rapporteur.e.s de la CNDA ont fait grève pendant 28 jours entre mi-février et mi-mars 2018 à l'appel de trois organisations syndicales.

125 Audition de Louis Gallois, Président de la FAS, devant le CESE le 27 février 2018.

N° 6 LES DEMANDEUR.EUSE.S D'ASILE DANS L'OUTRE-MER

La situation en Outre-mer est spécifique à plusieurs titres. En premier lieu, les territoires ultramarins français, qui ne font pas partie de l'espace Schengen, ne sont par conséquent pas concernés par les principales dispositions du RAEC à savoir le règlement de Dublin sur la détermination du pays responsable de la demande d'asile ou encore le règlement EURODAC. Cependant, contrairement aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), les six Régions Ultra-Périphériques (RUP) font partie intégrante du territoire de l'UE et leur situation doit appeler une attention particulière et des réponses adaptées.

En second lieu, les territoires ultramarins, en particulier Mayotte et la Guyane, sont davantage concernés par la question des migrations irrégulières pour motifs économiques que de la demande d'asile et de protection. Comme le CESE l'avait souligné dans son avis de 2015 *Migrations internationales* : *un enjeu planétaire*, les arrivées de migrant.e.s à Mayotte en provenance des Comores voisines par voie maritime, à bord d'embarcations de fortune sont massives et c'est le cas également en Guyane, par voie maritime ou terrestre où les entrées sont favorisées par les 1 200 kilomètres de frontières naturelles. Selon les chiffres de l'INSEE (2015-2016), 42 % des adultes à Mayotte sont nés à Anjouan et plus de la moitié des adultes étranger.ère.s sont en situation irrégulière. La population étrangère de l'île s'élevait à 85 000 personnes en 2012 sur une population totale de 215 000 personnes (INSEE).

En Guyane, la part d'étranger.ère.s dans la population est d'environ un tiers de la population selon les estimations de l'INSEE. Enfin, ces deux territoires se distinguent par un nombre élevé de reconduites à la frontière si on les compare à celles du territoire national, estimées à10 000 en Guyane en 2015 et 20 000 à Mayotte contre 25 000 en métropole à la même période. Cette situation est l'une des causes de la crise sociale majeure que connaît Mayotte.

Pour autant, si le nombre de primo demandeur.euse.s reste limité, il faut relever la hausse importante des demandes déposées en Guyane et les difficultés d'accès aux droits à Mayotte, soulignées par les associations. Le GISTI dénonce régulièrement les conditions dégradées dans lesquelles le droit d'asile est exercé localement. A l'été 2016, le préfet de Guyane a même décidé de suspendre l'enregistrement des demandes d'asile à titre provisoire. Ces éléments qui pèsent lourdement sur l'équilibre de ces territoires et se traduisent parfois par de véritables zones de non droit au regard des normes nationales, évoluent dans un cadre où la question de la prise en compte des particularités des RUP dans la politique migratoire et le traitement du droit d'asile reste en suspens au niveau européen.

La demande d'asile en Guyane (OFPRA, rapport d'activités 2016)

Année	Premières demandes d'asile	Principales nationalités des demandeur.euse.s
2015	*2 511*	
2016	5 122	Haïti (88 %) République dominicaine (6,1 %)

La demande d'asile à Mayotte (OFPRA, rapport d'activités 2016)

Année	Premières demandes d'asile	Principales nationalités des demandeur.euse.s
2015	*352*	
2016	387	Comores (47 %) RDC (14,7 %) Burundi (13,7 %)

Dernières publications de la section des affaires européennes et internationales



La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable

Philippe Jahshan

CESE 11 — OCTOBRE 2016



La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat

Jacques Beall

CESE 11 — AVRIL 2017

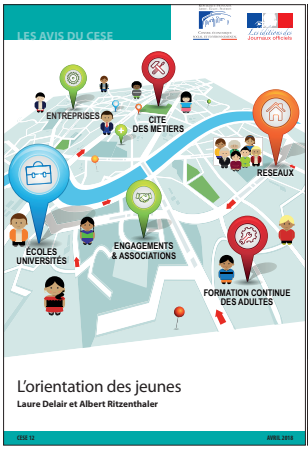


Le rôle de la France dans une francophonie dynamique

Marie-Béatrice Levaux

CESE 01 — JANVIER 2018

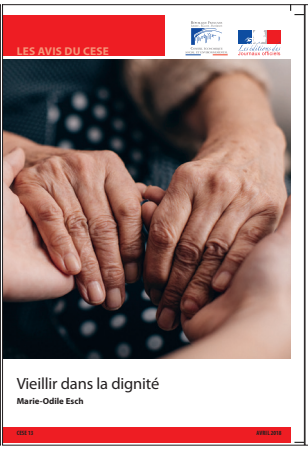
Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



L'orientation des jeunes

Laure Delair et Albert Ritzenthaler

CESE 12 — AVRIL 2018



Vieillir dans la dignité

Marie-Odile Esch

CESE 13 — AVRIL 2018



L'emploi des seniors

Alain Cordesse

CESE 14 — AVRIL 2018

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411180015-000518 - Dépôt légal : mai 2018

Crédit photo : Cristina, www.cristinasampaio.com

PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC IMPRIM'VERT®

Dans le contexte des crises qui frappent de nombreux pays des rives Sud et Est de la Méditerranée, les migrations forcées vers l'Union européenne (UE) ont connu un nouvel essor ces dernières années. En vertu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les Etats membres se doivent de garantir le droit d'asile dans le respect du principe de non-refoulement. Pour s'assurer de l'accès effectif des demandeur.euse.s d'asile à leurs droits, il convient de distinguer les enjeux de la politique d'accueil de ceux de la politique migratoire.

Le CESE a souhaité, à travers cet avis, mettre l'accent sur la nécessaire amélioration des conditions d'accueil des demandeur.euse.s d'asile dans l'UE. Au niveau européen, il souhaite une refonte du système de Dublin sur des bases plus respectueuses de la volonté des personnes. En outre, l'UE doit assumer toute la responsabilité de la gestion de ses frontières externes pour faire respecter le principe de non-refoulement. En France, l'organisation d'un véritable accueil initial, plus respectueux de la dignité des personnes, nécessite un changement de paradigme qui s'appuie sur la conception d'un accompagnement intégré des demandeur.euse.s d'asile tout au long de leur parcours.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41116-0015
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152194-0

9 782111 521940

Direction de l'information légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.ladocumentationfrancaise.fr