

26/06/2020

Le droit d'asile

L'essentiel :

- En 2019, la France est devenue le pays d'Europe le plus attractif en matière d'asile, avec 177 822 demandes enregistrées¹, contre environ 120 000 en Allemagne.
- Cette même année, l'OFPRA a rendu 95 400 décisions et l'asile a été accordé à 36 275 demandeurs².
- Nombre de déboutés de l'asile restent sur le territoire français, et seules 17,5% des mesures d'éloignement prononcées étaient effectivement exécutées en 2017³.
- Le nombre de demandes d'asile est en forte progression, avec +9,3% entre 2018 et 2019. Sur la même période, le nombre de décisions d'attribution de l'asile a augmenté de 8,8%⁴.

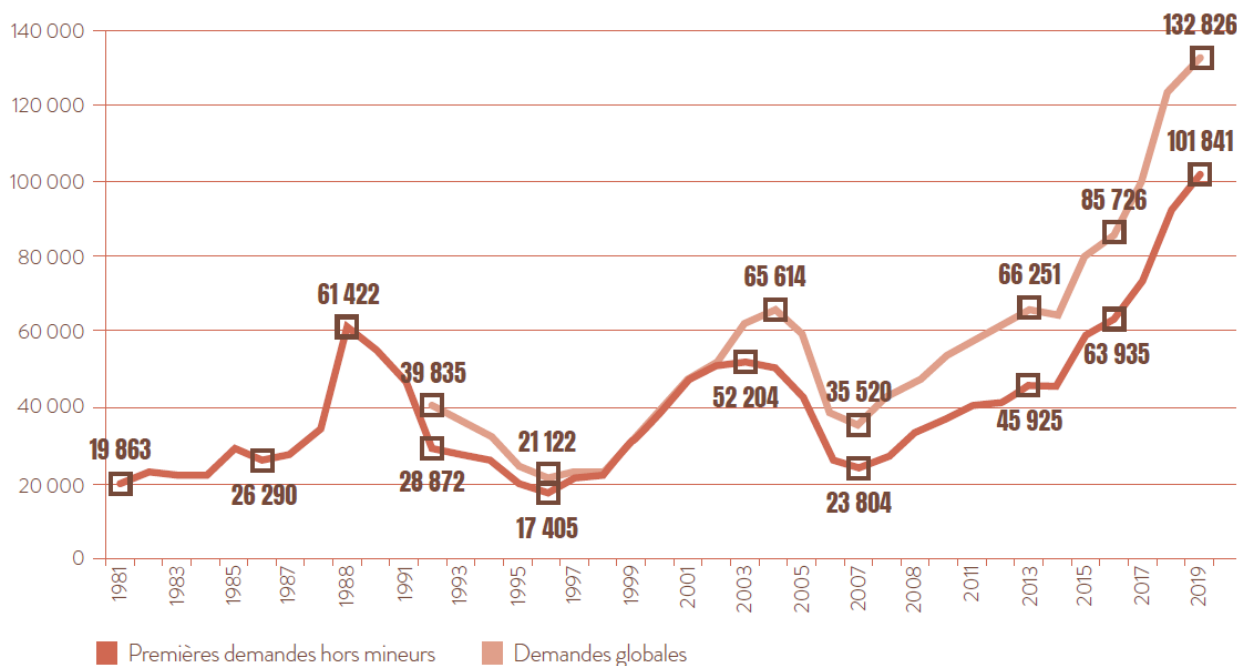
¹ Ministère de l'Intérieur, 12 juin 2020, [L'essentiel de l'immigration](#)

² Ibid.

³ Sénat, 2018, [Rapport législatif relatif au projet de loi de finances pour 2019](#)

⁴ Ministère de l'Intérieur, 12 juin 2020, [L'essentiel de l'immigration](#)

1 Évolution du nombre de demandes de protection internationale en France depuis 1981



Source : OFPRA, Rapport d'activité 2019

Le droit d'asile désigne l'ensemble des procédures par lesquelles une personne demande la **protection internationale** à un État dont elle n'est pas ressortissante. Parmi ces procédures, on distingue aujourd'hui :

La reconnaissance du **statut de réfugié**⁵. Ce statut est accordé 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 trouvant 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.

La **protection subsidiaire**⁶, lorsqu'« il y a des motifs sérieux et avérés de croire que [...] si [la personne] était renvoyée dans son pays d'origine [...], [elle] courrait un risque réel » de subir des « atteintes graves » telles que définies par la directive « qualification » : la peine de mort ou une exécution ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé, pour les civils uniquement.

La **protection temporaire**⁷ - jamais utilisée - et l'**asile constitutionnel** - 6 admissions en 2018⁸ -, qui ne seront pas abordés ici en raison de leur caractère exceptionnel.

⁵ Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951

⁶ Directive 2011/95/UE du parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011

⁷ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001

⁸ OFPRA, 24 avril 2019, *Rapport annuel*

1. Droit ancien, l'asile a connu de fortes évolutions en France

Le droit d'asile découle d'une **tradition ancienne** en France, dont la logique a fortement évoluée. On en trouve des traces dès l'antiquité, et l'asile chrétien est consacré par le concile d'Orléans en 511. À l'époque moderne, le droit d'asile visait notamment à protéger les défenseurs des **libertés publiques**. L'article 120 de la Constitution du 24 juin 1793 dispose ainsi que "[Le peuple français] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans". L'asile était alors vu comme un instrument politique dont le décideur public usait discrétionnairement : accordé aux « amis », il était refusé aux « ennemis ».

À partir du début du XX^e siècle, les réfugiés et les apatrides se multiplient en raison des mouvements de frontières et des événements de politique interne comme la révolution russe. La **communauté internationale** développe alors des accords et des statuts particuliers pour assurer des droits minimaux à ces populations qui ont perdu la protection de leur État d'origine. Ce mouvement de coopération aboutit à la conclusion de la **convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951**, dans le cadre des Nations unies. La définition du réfugié devient alors objective, et les États parties de la convention s'engagent à accorder la protection internationale aux personnes éligibles, sans discrimination.

D'abord concentré sur les réfugiés de guerres ou les adversaires politiques, l'octroi de la protection internationale s'est progressivement étendu à des motifs de persécution se rapportant à des **caractéristiques individuelles** des personnes : l'origine, la race, la religion, les opinions, l'orientation sexuelle. Il s'agit du deuxième mouvement d'ouverture du droit d'asile, déjà visible dans la convention de Genève du 28 juillet 1951.

Sous l'influence du droit européen, cette extension se poursuit, et protection internationale englobe désormais certains types d'atteintes, **indépendamment de leurs motifs** : peine de mort, traitements inhumains ou dégradants, menace grave liée à un conflit armé...

Cette extension continue des conditions du droit d'asile a fini par constituer une **voie d'immigration importante et difficilement maîtrisable**, comme le montrent les chiffres ci-dessus. On parle alors de « l'immigration imposée », par opposition à « l'immigration choisie », pour désigner les flux de demandeurs d'asile qui arrivent chaque année en France.

Après ce rapide historique, il convient d'examiner le régime juridique de l'asile en France.

2. La prise en charge des demandeurs d'asile est régie par un droit européen particulièrement protecteur

En matière d'asile, le **droit de l'union européenne**⁹ impose aux États membres des **obligations contraignantes**, parfois renforcées en droit interne, qui visent à maximiser la protection des droits des demandeurs ainsi que les chances de succès de leur démarche :

- obligation **d'autoriser l'entrée sur le territoire** à un demandeur d'asile, même s'il ne produit aucun document au soutien de sa demande ;
- obligation de **ne pas maintenir en zone d'attente** un demandeur en situation de **vulnérabilité**, toute personne intervenant en zone d'attente ayant l'obligation de signaler l'existence d'une telle vulnérabilité¹⁰ ;
- obligation **d'informer** tout demandeur de ses droits et de ses obligations dans une langue qu'il comprend ;
- obligation d'assurer au demandeur d'asile des **conditions matérielles d'accueil** qui comprennent notamment l'hébergement et l'allocation de demandeur d'asile (en 2019, 204 € par mois pour une personne seule, plus 216 € si elle n'est pas hébergée) ;
- obligation d'autoriser le demandeur à **communiquer** avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'être assisté par les ONG agréées par le ministre de l'Intérieur ;
- obligation d'assurer la **confidentialité** des informations détenues par l'OFPRA, en particulier les empreintes digitales des demandeurs¹¹ ;
- obligation de donner **accès au marché du travail** aux demandeurs pour lesquels l'OFPRA n'a pas rendu de décision dans un délai de neuf mois (le délai a été porté à six mois en France en 2019) ;
- obligation de donner **accès aux soins** aux demandeurs, via l'aide médicale d'État en France, qui permet un remboursement des frais médicaux dans les mêmes conditions de l'assurance maladie ;
- sans oublier les **obligations procédurales** de droit commun : nécessité que toute décision défavorable soit écrite, motivée en fait et en droit, rédigée dans une langue comprise par l'intéressé, fasse mention des voies et délais de recours, ait été prise après que l'intéressé ait pu faire valoir ses observations...

⁹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

¹⁰ La notion de vulnérabilité est interprétée au sens large. Ex : personne mineure, victime de violence psychologique, physique ou sexuelle, maladie...

¹¹ Conseil constitutionnel, 11 avril 1997, n° 97-389 DC

Le régime européen du droit d'asile impose une difficulté supplémentaire liée à l'existence de la **procédure** dite « **Dublin** »¹². En principe, l'État européen dans lequel l'étranger est entré pour la première fois et a déposé une demande d'asile est responsable de l'examen de cette demande. Si l'étranger se déplace dans un autre État membre, celui-ci peut alors le renvoyer vers l'État européen dans lequel il a déposé sa première demande d'asile, à condition de respecter les modalités¹³ de la procédure « Dublin ».

En 2019, **35 228 personnes** en France¹⁴ ont ainsi fait l'objet d'une procédure « Dublin ». Cette procédure est fortement critiquée par les pays frontaliers de l'espace Schengen comme la Grèce et l'Italie, qui doivent alors supporter l'essentiel du poids de cette voie d'immigration pour l'ensemble de la zone. En effet, les demandes d'asile en France ne peuvent être déposées qu'à la frontière ou sur le territoire français.

Il faut enfin noter que la **France** vient, en 2020, de se **conformer** au droit de l'Union s'agissant des statistiques relatives à l'asile. Eurostat, l'organisme européen des statistiques, a en effet notifié à la France depuis 2009 que celle-ci devait comptabiliser les demandeurs d'asile sous procédure « Dublin » dans les chiffres de l'asile. Jusqu'en juin 2020, ces demandeurs d'asile étaient volontairement exclus des chiffres de l'immigration, ce qui aboutissait à une **sous-estimation sensible** : le nombre de demandes d'asile a augmenté de **+22,8%** en 2019 avec la prise en compte de ces chiffres.

Les procédures de demandes d'asile représentent donc des **contraintes** et un **coût financier** lourd pour la collectivité, qui a fait le choix d'accorder aux demandeurs des conditions d'accueil de haut niveau. Ce coût est d'autant plus lourd qu'il bénéficie à des demandeurs qui seront en majorité déboutés.

3. Le statut de réfugié correspond à un niveau de droits sociaux équivalent à celui des nationaux, en plus de dispositifs spécifiques

Une fois que le demandeur d'asile se voit accorder la protection internationale, il bénéficie de tout un ensemble de droits économiques et sociaux qui rapprochent son statut de celui des nationaux.

S'agissant des droits sociaux, il convient de mentionner le **regroupement familial** pour les conjoints, enfants et certains ascendants et collatéraux. Ils bénéficient alors d'une carte de résident et de la **liberté de circulation** à l'intérieur du pays et dans l'espace Schengen.

¹² Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

¹³ Ces modalités concernent notamment l'obligation de notification de l'État responsable de la demande d'asile et le délai d'exécution du transfert.

¹⁴ Ministère de l'Intérieur, 12 juin 2020, [L'essentiel de l'immigration](#)

Les réfugiés et leurs enfants ont droit à **l'éducation gratuite**, dans les mêmes conditions que pour les nationaux. Il en va de même pour l'accès à l'enseignement supérieur et le bénéfice des **bourses** étudiantes.

Les réfugiés bénéficient du **libre accès au marché du travail** et à l'exercice de toute **activité commerciale** dans les mêmes conditions que pour les nationaux, à l'exception des emplois réservés de la fonction publique.

Enfin, les réfugiés sont éligibles aux **prestations sociales de droit commun**, telles les minimas sociaux comme le RSA, l'assurance maladie, les prestations familiales, les aides au logement, la prime d'activité... **L'allocation temporaire d'attente** permet de couvrir les réfugiés non éligibles aux autres aides.

Certains **dispositifs spécifiques** permettent aux réfugiés de bénéficier d'un régime juridique favorable par rapport aux étrangers de droit commun et aux nationaux, dans un but d'intégration.

Ainsi, les étudiants demandeurs d'asile n'ont pas à justifier de la **maîtrise de la langue française** exigée pour les autres étrangers et sont **exonérés des frais d'inscription**.

En outre, plusieurs **dispositifs renforcés** visent spécifiquement les réfugiés, dans des domaines variés comme la **formation professionnelle** ou le **logement**. Cet accompagnement est porté par le gouvernement¹⁵, les préfets¹⁶, l'OFII¹⁷, Pôle emploi¹⁸, certaines collectivités locales¹⁹ et universités²⁰, les associations²¹.

Cet ensemble de droits constitue un coût financier important, lié en particulier à la **situation de précarité** de la plupart des bénéficiaires de l'asile : faible employabilité, ressources financières basses voire nulles, absence d'hébergement, isolement social... En 2010, seuls **39%**

¹⁵ Voir par ex. [l'accord-cadre national du 3 mai 2017](#) relatif à l'insertion des réfugiés vers l'emploi

¹⁶ Voir par ex. l'instruction [NOR : INTV1904604J](#) du 4 mars 2019 relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale

¹⁷ Via notamment le [dispositif d'accueil et d'intégration des réfugiés](#)

¹⁸ Via notamment [les projets HOPE](#) (Hébergement, Orientation, Parcours vers l'emploi des réfugiés)

¹⁹ Voir par ex. le programme expérimental portant sur l'accompagnement vers la qualification et l'emploi en Ile-de-France

²⁰ Voir par ex. le [diplôme universitaire « Sorbonne, Langues, Humanités, Citoyennetés »](#) de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

²¹ Voir par ex. la [bourse de l'emploi](#) portée par l'association Action emploi réfugiés

des réfugiés étaient en **emploi** selon la DARES²². La prise en charge des réfugiés représente donc un effort de solidarité de la communauté nationale envers les bénéficiaires de l'asile, ainsi qu'une volonté d'intégration de ceux-ci dans la vie de la nation, pendant la durée de leur droit d'asile.

Dans ces circonstances, l'amélioration de la performance des procédures d'asile représente un enjeu de politique publique pour la France.

4. La France pourrait s'inspirer de certaines initiatives européennes pour améliorer l'efficacité de ses procédures d'asile

Le **régime** français et européen du **droit d'asile** présente aujourd'hui des **limites** de plusieurs ordres.

Sa **complexité** (26 circuits procéduraux distincts, 4 délais de recours différents), alliée à l'**augmentation des flux**, est la source d'un **contentieux extrêmement dynamique**. En 2019, la Cour nationale du droit d'asile a ainsi enregistré 59 091 recours, ce qui représente une augmentation du contentieux de **+150% en dix ans**²³. Cet engorgement touche la **juridiction administrative** dans son ensemble. Selon le président de la Cour administrative d'appel de Nancy, « Sur 3.800 requêtes à la cour, il y en a 2.500 de contentieux d'étrangers »²⁴.

De même, ce régime juridique conduit à une **faible exécution des mesures d'éloignement** : seules 17,5% des mesures prononcées étaient effectivement exécutées en 2017 selon le Sénat²⁵. En parallèle, en 2019, seuls 2 088 étrangers en situation irrégulière ont spontanément quitté le territoire français²⁶ (ce qui ne comprend pas uniquement les demandeurs d'asile déboutés, mais aussi les étrangers dont le titre de séjour a expiré).

Également, les **procédures** de demandes d'asile connaissent un **allongement** continu. En 2017, en France, la durée moyenne de traitement des demandes était ainsi d'un an et trois mois en procédure normale, et de huit mois en procédure accélérée²⁷.

²² DARES, août 2018, [Les réfugiés en France : des travailleurs étrangers \(presque\) comme les autres ?](#)

²³ Cour nationale du droit d'asile, janvier 2020, [Rapport d'activité 2019](#)

²⁴ *L'Est républicain*, 16 octobre 2019, « [Justice administrative : le contentieux des étrangers explose](#) ».

²⁵ Sénat, 2018, [Rapport législatif relatif au projet de loi de finances pour 2019](#)

²⁶ Ministère de l'Intérieur, 21 janvier 2020, *L'essentiel de l'immigration*

²⁷ Sénat, 2018, [Rapport législatif relatif au projet de loi de finances pour 2019](#)

Enfin, l'asile a été **détourné de sa vocation première** qui est de protéger les étrangers persécutés ou risquant de l'être dans leurs pays, et devient de plus en plus une **voie d'immigration économique**. En 2019, l'Albanie et la Géorgie étaient ainsi les 2^e et 3^e plus grands pourvoyeurs de demandeurs d'asile en France, derrière l'Afghanistan, alors que ces pays sont considérés comme sûrs²⁸.

La France a **réformé** plusieurs fois son droit d'asile dans la période récente, **sans** que cela ait permis **d'améliorer l'efficacité des procédures**. La loi du 10 septembre 2018 se contente ainsi pour l'essentiel de transposer la jurisprudence du Conseil constitutionnel en étendant les actes couverts par l'immunité humanitaire²⁹, d'abroger les dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sur l'emprisonnement d'un ressortissant étranger pour motif d'irrégularité de ses conditions d'entrée pour conformité avec directive Retour³⁰, et de réviser sans les simplifier les règles de délais de recours et de durées de rétention des demandeurs d'asile.

À l'inverse, **l'Allemagne** a mis en œuvre des réformes fortes destinées à la fois à mieux intégrer les bénéficiaires de l'asile et à expulser plus efficacement les déboutés. Ainsi, la loi sur le retour ordonné de 2019 permet au gouvernement d'avoir un recours facilité aux mesures de rétention administrative pour les déboutés du droit d'asile, d'emprisonner les demandeurs non coopératifs et de limiter les aides sociales des personnes qui bénéficient déjà de l'asile dans un autre pays européen. Plus généralement, l'Allemagne se caractérise par un taux d'exécution des mesures d'éloignement élevé. Au total, entre 2017 et 2019, le nombre de **demandes d'asile** enregistrées en Allemagne a **baissé de 25%**, ce qui résulte en partie des politiques volontaristes menées par ce pays.

Au niveau européen, malgré l'échec de la prise en charge de la crise migratoire de 2015, les institutions ne sont pas parvenues à réformer le régime européen du droit d'asile, en raison de l'opposition politique qui existe entre les États membres. Si globalement, le nombre de demandes d'asile a baissé en Europe depuis 2016, tel n'est pas le cas pour certains pays, comme la France, qui connaît toujours une augmentation forte des demandes (**+9,3%** entre 2018 et 2019).

²⁸ OFPRA, 8 juin 2020, [Rapport d'activité 2019](#)

²⁹ Conseil constitutionnel, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718 QPC, « Cédric H. »

³⁰ CJUE, 7 juin 2016, n° C-47/15, « Sélina Affum »

5. Recommandations

Face à ces constats, une série de recommandations peut être formulée afin que le droit d'asile participe à la cohérence de la politique migratoire et demeure fidèle à sa vocation première :

- Une **amélioration** du **taux d'exécution** des **mesures d'éloignement** prononcées apparaît nécessaire pour rendre leur crédibilité aux procédures d'asile.
- Le ministre de l'intérieur pourrait **refuser** de façon plus fréquente le bénéfice de **l'asile** aux personnes qui **menacent l'ordre public**, notamment s'agissant des criminels et délinquants (article L. 213-8-1 du CESEDA). Cela permettrait en outre de favoriser l'acceptation de cette procédure.
- Pour réduire les délais et préserver l'asile des détournements de procédure, des **mesures dissuasives** peuvent être mises en œuvre, comme en Allemagne, à l'encontre des **demandeurs non coopératifs**.
- Plus généralement, l'évolution des demandes d'asile tant en termes de volume que de provenance géographique impose une **refondation** du **système de protection internationale**, dont les bases ont été posées en 1951 et se trouvent inadaptées aux flux actuels. En ce sens, la France pourrait légitimement introduire des **réserves** aux conventions internationales qui la lient, et œuvrer dans le sens de marges de manœuvre plus importantes pour les États membres au niveau européen, afin d'assurer la soutenabilité de sa politique d'asile.

Pour aller plus loin :

- Vincent Tchen, janvier 2020, *Droit des étrangers*
- Ministère de l'Intérieur, [L'essentiel de l'immigration](#)
- OFPRA, 8 juin 2020, [Rapport d'activité 2019](#)