



RAPPORT ALTERNATIF

présenté au

Comité des Nations unies contre la torture

en vue de l'examen du 8^{ème} rapport périodique de la France

82^{ème} Session (7 avril – 2 mai 2025)

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

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

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

Contact :

Laurent DELBOS

Responsable du plaidoyer

ldelbos@forumrefugies.org / direction@forumrefugies.org

+33 6 22 20 46 96

<http://www.forumrefugies.org>

Suite aux échanges menés lors de la session précédente¹, et à la lumière des évolutions pratiques et législatives qu'a connu la France depuis la soumission de son 8^{ème} rapport périodique en 2020, Forum réfugiés souhaite porter à la connaissance du Comité différentes problématiques inhérentes à la mise en œuvre du droit d'asile et pouvant mener à un défaut de protection contre un risque de torture ou de traitements inhumains dans le pays d'origine du demandeur. Au regard de son rôle dans les centres de rétention administrative, où elle assure une mission d'aide à l'exercice des droits, Forum réfugiés attire également l'attention du Comité sur certains aspects des procédures d'éloignement pouvant mener à un renvoi vers des situations de torture ou de traitements inhumains.

Mise en œuvre du droit d'asile

Un dispositif d'accueil des demandeurs d'asile défaillant

1. L'accueil au sein d'un hébergement accompagné constitue un élément structurant d'un système d'asile. Il participe des conditions nécessaires à une instruction de qualité, tant pour les demandeurs que pour les instances de détermination de l'asile. Dans une situation de trop grande précarité, le demandeur d'asile (qui n'a pas de droit au travail pour disposer de ses propres ressources) se trouve dans l'incapacité d'exprimer ses craintes en cas de retour auprès des instances d'asile et peut être renvoyé dans un pays au sein duquel il y aurait notamment « des motifs sérieux de croire qu'il risque d'être soumis à la torture ».

2. Conformément au droit national et européen, tous les demandeurs d'asile doivent se voir proposer par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) des conditions matérielles d'accueil le temps de l'instruction², incluant le versement d'une allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ainsi qu'une orientation vers un lieu d'hébergement pour demandeur l'asile au sein du dispositif national d'accueil (DNA) en fonction des places disponibles. Cependant, dans les faits, une partie d'entre eux ne bénéficient pas de ce droit.

3. Certains demandeurs d'asile font l'objet d'une décision de refus, de retrait ou de suspension des conditions matérielles d'accueil (CMA)³. Ces dernières années, l'OFII décide le retrait, le refus ou la suspension des CMA quasi systématiquement dans les hypothèses où la loi impose pourtant une appréciation individuelle, une identification des vulnérabilités et une prise en compte des besoins spécifiques liés à celles-ci.

4. À la fin de l'année 2024, la base de données européenne Eurostat indiquait que 147 450 personnes étaient en cours de demande d'asile en France⁴, et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) mentionnait dans une publication sur les réseaux sociaux que seuls 90 329 d'entre eux (soit 61%) bénéficiaient de l'allocation pour demandeurs d'asile⁵, qui concerne toutes les personnes éligibles aux CMA. Au 31 décembre 2024, près de 40% des demandeurs dont la requête est enregistrée par la France soit plus de 57 000 personnes, ne bénéficiaient d'aucune condition matérielle d'accueil. L'absence de données publiques de l'OFII sur les situations menant à l'absence de CMA ne permet pas d'analyser plus précisément quelles hypothèses légales sont appliquées.

¹ CAT/C/FRA/QPR/8, Liste de points établie avant la soumission du huitième rapport périodique de la France, 2 janvier 2019

² Article L. 551-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

³ Articles L551-15 et L551-16 du CESEDA

⁴ Eurostat, Personnes faisant l'objet de demandes d'asile en instance à la fin du mois par nationalité, âge et sexe - données mensuelles, base de données en ligne

⁵ OFII, Publication sur le réseau X, 27 janvier 2025

6. La privation des CMA ne devrait pas mener à priver les demandeurs d'asile de toutes ressources, des dispositifs alternatifs devant être prévus. C'est en ce sens que la Cour de justice de l'Union européenne, interprétant la directive Accueil, indiquait dans une jurisprudence de 2019⁶ que le retrait, même temporaire, du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, ne dispense pas l'État de l'obligation de garantir au demandeur un niveau de vie digne. De telles mesures n'ont cependant pas été mises en œuvre par la France.

7. Les demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil (CMA) sont aussi confrontés à des difficultés pour accéder au dispositif d'hébergement accompagné qui leur est dédié. À la fin de l'année 2024, seuls 64% des demandeurs d'asile éligibles aux CMA étaient effectivement hébergés au sein d'un lieu d'accueil pour demandeurs d'asile⁷.

8. La mise en œuvre d'un schéma national d'accueil en 2021, visant à répartir les demandeurs d'asile de la région parisienne vers d'autres régions, a mobilisé de nombreuses places dans ces dernières et limité les possibilités d'orientation pour les demandeurs qui y enregistrent leur demande. Les données portant sur cinq structures de premier accueil (SPADA) gérées par Forum réfugiés révèlent que seules 27% des 21 402 personnes accueillies après leur passage en GUDA ont été orientées vers l'hébergement en 2023.

9. Malgré le sous-dimensionnement du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, la loi de finances adoptée en février 2025 acte une baisse de 69 millions d'euros pour l'hébergement des demandeurs d'asile dont 45 millions doivent être obtenus par la suppression de places (le reste l'étant par la non-ouverture de places provisoirement indisponibles). Cela représente sur 10 mois une diminution de plus de 11 000 places dédiées aux personnes en quête de protection internationale.

10. La loi du 10 septembre 2018 a également impacté la situation des demandeurs d'asile en matière d'accueil, en posant comme principe que les demandeurs d'asile placés en procédure accélérée du fait du placement de leur pays d'origine sur la liste des « pays d'origine sûrs » ne bénéficient pas du droit au maintien sur le territoire pendant la durée de leur recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La possibilité de demander au juge administratif la suspension de la décision d'éloignement jusqu'à la décision de la CNDA, dans le cadre du contentieux de l'éloignement, ne constitue pas un garde-fou effectif : en pratique, les juges administratifs lorsqu'ils sont saisis ne sont pas en capacité de considérer qu'une demande comporte « *des éléments sérieux de nature à justifier, au titre de sa demande d'asile, son maintien sur le territoire durant l'examen de son recours* »⁸. En 2024, la CNDA a accordé la protection à 349 personnes originaires de pays d'origine sûr ayant pu accéder à la Cour⁹ malgré la fin de leur droit au maintien sur le territoire (notamment en cas de décisions d'éloignement notifiées tardivement ou non exécutées) et qui auraient été renvoyés vers un pays où ils ont des craintes avérées si le cadre législatif avait été appliqué à leur situation.

11. La situation dégradée de l'accueil des demandeurs d'asile en France est régulièrement soulevée devant les juridictions de pays européens à l'appui d'une demande d'annulation

⁶ CJUE (grande chambre), 6 juin 2019, Aff C-233/18.

⁷ Gouvernement, Projet de loi de finances 2024, *Annexe – Mission « Immigration, asile, intégration »*, 3 octobre 2023.

⁸ Article L.752-11 CESEDA

⁹ CNDA, Rapport d'activité 2024, janvier 2025

d'une décision de transfert au titre du règlement Dublin. Cet argument est parfois retenu par les magistrats : en mars 2024, un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers belge a annulé le transfert d'un demandeur d'asile vers la France au vu de « défaillances systémiques » du dispositif d'accueil portant le risque que le demandeur d'asile soit traité de manière incompatible avec ses droits fondamentaux¹⁰.

12. En conséquence de ces défaillances du système d'accueil pour les demandeurs d'asile, les campements, où vivent de nombreuses personnes non hébergées dont la situation pourrait relever d'une protection internationale, se constituent dans plusieurs métropoles, en outre-mer (Guyane et Mayotte), ainsi que sur le littoral Nord du pays. En Guyane, le manque d'hébergement a même conduit les autorités à établir un campement "officiel" d'environ 400 personnes¹¹.

13. L'instauration d'un délai de carence de trois mois pour être affilié à l'assurance maladie, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020, contribue également à dégrader la situation des demandeurs d'asile. Pendant les premiers temps de leur demande, ils ne peuvent ainsi accéder aux consultations chez des médecins généraliste ou des spécialistes, ce qui limite leur accès aux soins notamment en matière de santé mentale pour les personnes victimes de psycho-traumatisme.

Un accès limité à la demande d'asile à la frontière franco-italienne

14. En 2020, la France rendait compte de son cadre législatif et de son action sur le terrain en faveur de l'accès à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie au titre de l'article 3 de la Convention, mais aussi sur la détention de ceux ayant réussi à franchir la frontière, au titre de l'article 11. Nous constatons cependant que, depuis la dernière session du Comité, la pratique policière aux frontières italiennes ne s'est pas améliorée. Au contraire, la situation demeure très préoccupante.

15. Le Défenseur des droits a publié le 23 avril 2024 une décision cadre portant sur le respect des droits des personnes contrôlées et interpellées à la frontière intérieure franco-italienne par les forces de sécurité françaises, dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes¹². Ce rapport révèle des violations graves et massives des droits des demandeurs d'asile qui y sont interpellés : Les personnes, ayant pourtant exprimé leur souhait de demander l'asile, sont réorientées vers l'Italie par le service de police aux frontières de Menton ; Aucune information relative au droit d'asile n'est spontanément délivrée aux personnes, ni au moment de l'interpellation, ni à l'arrivée au poste, ni lors de la notification du refus d'entrée ; Les autorités refusent systématiquement de transmettre les éventuelles demandes d'asile susceptibles d'être formulées à la frontière.

16. Dans sa notification de renouvellement du rétablissement des contrôles à ses frontières internes en 2024¹³, mis en place depuis 2015, les autorités françaises évoquent notamment la « pression sur le système d'accueil » : pour la première fois, il est explicitement mentionné que ces mesures visent en partie à freiner l'arrivée des demandeurs d'asile alors même que

¹⁰ Décision n° 303 394 du 19 mars 2024

¹¹ La Cimade, « *En Guyane, un camp pour les demandeurs d'asile géré par l'État* », 11 décembre 2023

¹² Décision-cadre n°2024-061 du 23 avril 2024 relative au respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne, Défenseur des droits.

¹³ Commission européenne, *Notifications des États membres concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 25 et 28 et suivants du code frontières Schengen*

le cadre applicable, bien que dérogatoire, ne devrait pas impacter le droit fondamental de demander l'asile (qui suppose un examen des besoins de protection entouré de garanties procédurales, avant tout renvoi).

17. Un changement de cadre juridique intervenu en 2024, suite à des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁴ puis du Conseil d'État¹⁵, imposant un changement du cadre procédural applicable, semble avoir permis une meilleure prise en compte des demandes d'asile au premier semestre 2024. L'organisation Médecins du Monde rapporte ainsi dans un article de décembre 2024 « *une très forte augmentation des réadmissions en Italie de personnes exilées, dont beaucoup étaient désireuses de demander l'asile en France* »¹⁶.

18. Les autorités ne fournissent pas de données publiques sur les procédures menées à la frontière (nombre de refus d'entrée aux différents points de contrôle et personnes orientées vers une demande d'asile depuis ces lieux). Si le préfet de Alpes-Maritimes a déclaré à la presse que « *15 000 migrants ont été interpellés à la frontière franco-italienne* » en 2024¹⁷, aucune donnée ne permet d'analyser la prise en compte des demandes de protection exprimées à la frontière.

Un cadre procédural affaibli par la loi du 26 janvier 2024

19. La loi du 26 janvier 2024 « pour une immigration contrôlée, une intégration réussie » comporte plusieurs dispositions relatives au droit d'asile, de nature à affaiblir le cadre procédural et donc à augmenter les risques de passer à côté d'un besoin de protection pour les personnes demandant l'asile¹⁸.

20. L'une des dispositions du texte (non analysée par le Conseil constitutionnel et donc susceptible de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité) prévoit la possibilité d'examiner les demandes d'asile dans un cadre coercitif (placement en rétention ou assignation à résidence) pour des personnes n'étant pas soumises à une procédure d'éloignement¹⁹. Une demande d'asile exprimée en dehors du guichet dédié en préfecture – ce qui est le cas lorsqu'on exprime un besoin de protection auprès de la police en entrant en France - peut mener à un placement en rétention s'il y a un risque de fuite. La définition de ce « risque de fuite » est formulée si largement dans la loi qu'elle pourrait globalement inclure tout étranger interpellé en provenance immédiate d'un pays européen voisin. Le placement en rétention d'un demandeur d'asile devient également possible en cas de menace à l'ordre public.

21. Or, la procédure d'asile en rétention est conçue initialement pour examiner des demandes de personnes formulant des craintes juste avant leur éloignement et est à ce titre dégradée par plusieurs aspects (délais réduit pour exprimer ses craintes, instruction très rapide, enjeux de confidentialité, assistance juridique limitée), ce qui pourrait mener à

¹⁴ CJUE, 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a. contre ministre de l'Intérieur, C-143/22.

¹⁵ Conseil d'État, 2 février 2024, 450285

¹⁶ Médecins du Monde, Hausse des refoulements des personnes exilées depuis Montgenèvre vers l'Italie : mise en danger aux portes de l'hiver, 18 décembre 2024.

¹⁷ France Bleu, "Lutter avec détermination contre l'immigration irrégulière" c'est l'objectif du préfet des Alpes-Maritimes, 11 février 2025

¹⁸ Forum réfugiés, Quel impact de la nouvelle loi sur l'exercice du droit d'asile ?, 15 février 2024

¹⁹ Article L. 523-1 et suivants CESEDA

rejeter des demandes fondées mais dont la complexité ne peut être étudiée dans ces conditions. En pratique, cette procédure n'a pas été appliquée sur le territoire métropolitain en 2024, mais elle semble utilisée à Mayotte où de nombreux demandeurs d'asile originaires de la région africaine des Grands Lacs voient leur demande instruite de façon sommaire.

21. La loi du 26 janvier 2024 a également permis de juger irrecevable la demande d'une personne bénéficiant d'une « protection équivalente au statut de réfugié » (et non plus seulement au statut formel de réfugié) dans un pays tiers²⁰. La protection doit, comme c'était le cas précédemment, être effective et le demandeur doit être légalement admissible dans cet État. Cette mesure, non encore applicable en l'absence de publication des décrets d'application, comporte un risque majeur en raison de l'absence de définition claire de ce que constitue la « protection équivalente » au statut de réfugié.

22. Une autre évolution marquante concernant les procédures d'asile concerne la phase de recours devant la Cour nationale du droit d'asile. La loi du 26 janvier 2024 a en effet posé comme principe que le jugement est désormais à juge unique pour tous les types de procédure (et plus seulement pour les procédures accélérées)²¹. La collégialité du jugement garantit pourtant une meilleure prise en compte des craintes en cas de retour à travers la confrontation des points de vue et l'étude approfondie des demandes, dans un domaine où les conséquences d'une décision inadaptée peuvent être vitales pour les requérants.

Éloignement des étrangers en situation irrégulière

23. La loi impose que l'administration procède à un examen personnalisé de la situation de la personne avant la notification d'une mesure d'éloignement afin de s'assurer qu'elle ne viole pas des dispositions législatives qui protègent certaines catégories de personnes. Malgré ce cadre juridique, les décisions d'éloignement demeurent marquées par un manque de discernement qui mène parfois à initier des procédures de retour forcé vers des pays à risque (Afghanistan, Syrie, Soudan...). En 2023, 52,38% des personnes placées en centre de rétention administrative avaient ainsi été libérées par le juge, constatant l'illégalité des conditions d'interpellation ou de procédure d'éloignement²².

24. Forum réfugiés et les autres associations assurant une mission d'asile à l'exercice des droits en centre de rétention ont constaté dans leur rapport annuel sur les centres et locaux de rétention, une multiplication des éloignements ou des tentatives d'éloignement alors que ces procédures de recours étaient toujours en cours, notamment sur les territoires d'outre-mer soumis à un régime dérogatoire²³. Ces recours permettent notamment au juge administratif de vérifier que les personnes concernées ne risquent pas la torture ou des traitements inhumains et dégradants dans le pays de destination. En 2023, des expulsions illégales ont également eu lieu depuis la Guadeloupe alors qu'un recours suspensif était pendant devant le tribunal administratif ou que la CEDH avait suspendu la mesure d'éloignement du fait des risques de traitement inhumain ou dégradant.

²⁰ Article L. 531-32 CESEDA

²¹ Article L. L.131-7 et L532-6 CESEDA

²² Forum réfugiés, France Terre d'Asile, Groupe SOS, Solidarité Mayotte, La Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative*, avril 2024

²³ *Idem*.