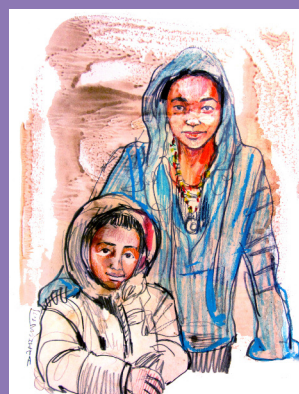
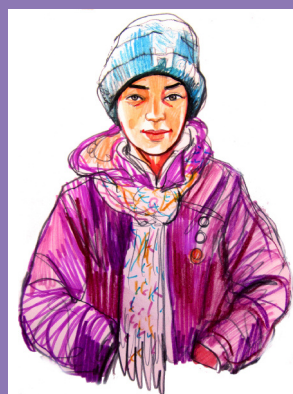
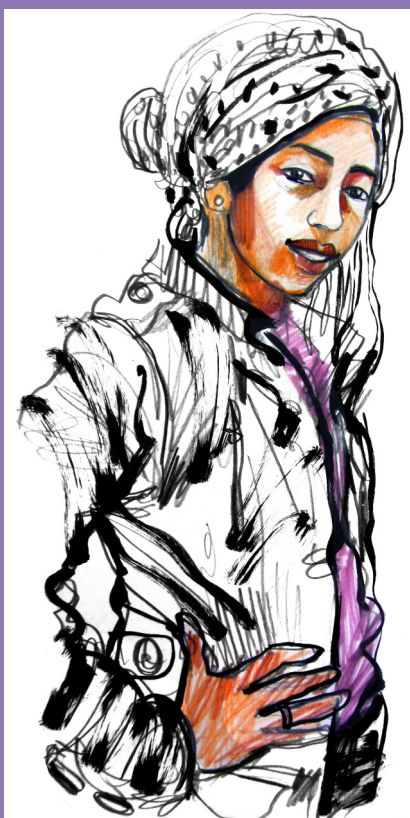


Situation des femmes demandeuses d'asile en France après l'adoption de la loi portant réforme du droit d'asile

Rapport n°2017-12-18-INT-030, publié le 18 décembre 2017.

Danielle BOUSQUET, Présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes
Maxime FOREST, Président de la Commission Droits des Femmes et Enjeux internationaux et européen

Jocelyne BOUGEARD, co-rapporteuse
Marie-Annick BOURDIN, co-rapporteuse



GLOSSAIRE

- **ADA** : Allocation pour Demandeur.euse d'Asile (allocation journalière de 6,80€ pour une personne isolée + 3,40€ par personne supplémentaire, et 4,20€ en cas de non-hébergement)
- **AT-SA** : Accueil temporaire- service de l'asile (hébergement d'urgence, temporaire, isolé.e.s)
- **BEAA** : Bureau européen d'appui en matière d'asile
- **CADA** : Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile
- **CAO** : Centre d'Accueil et d'Orientation (centres de « mise à l'abri », cf.migrants post Calais)
- **CAOMI** : Centre d'Accueil et d'Orientation pour les Mineurs isolés
- **CESEDA** : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- **CMU** : Couverture médicale universelle
- **CNDA** : Cour nationale du Droit d'Asile
- **CPH** : Centres provisoires d'hébergement (bénéficiaires d'une protection int. sorti.e.s de CADA)
- **DNA** : Dispositif national d'Accueil des demandeur.euse.s d'asile
- **GUDA** : Guichet unique d'accueil des demandeur.euse.s d'asile
- **HCR** : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
- **HUDA** : Hébergement d'Urgence pour les demandeurs d'asile (foyer, hôtel, pré ou post CADA)
- **OFII** : Office français de l'Immigration et de l'Intégration
- **OIM** : Organisation internationale pour les Migrations
- **OFPRA** : Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides
- **PADA** : Plate-forme d'accueil des Demandeurs d'Asile
- **PRAHDA** : Programme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile (hors DNA)



Ce rapport a été rédigé conformément aux recommandations relatives à l'usage du féminin et du masculin du Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe (HCE, 2015).

À retrouver sur notre site internet : haut-conseil-egalite.gouv.fr

Illustrations de couverture : Damien Roudeau, portraits réalisés dans le camp de Calais (2015-2016).

SOMMAIRE

RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION	7
1- Première étape – Le dispositif de pré-accueil dépendant du Guichet Unique – Conditions d'accueil difficiles, délais légaux non tenus ; les femmes isolées exposées aux violences et à l'exploitation.....	13
a. L'obstacle de la domiciliation préalable qui générerait auparavant de longs délais d'attente a été levé, les Plateformes d'Accueil des demandeur.euse.s d'Asile peuvent la fournir	13
b. Le dispositif de pré-accueil géré par des opérateurs associatifs ou privés est en première ligne face aux demandeur.euse.s et face à l'indisponibilité du Guichet unique : l'objectif d'amélioration de l'accueil par la réduction des délais d'enregistrement n'est pas tenu.....	13
c. À Paris, un accueil aménagé pour les familles avec enfants, mais non pour les femmes isolées.....	14
2- Deuxième étape – Au Guichet unique, l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration n'est pas encore en mesure de prendre en compte toutes les vulnérabilités.....	17
a. Des difficultés dans l'identification des vulnérabilités par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration	17
b. Mettre pleinement en œuvre le mandat confié à l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration	19
3- Troisième étape – Les Centres d'Accueil des demandeur.euse.s d'Asile : un nombre de place et des moyens insuffisants	21
a. Le problème de l'insuffisance des places d'hébergement en Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile continue de se poser.	21
b. Renforcer les moyens des Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile pour améliorer l'intégration des demandeur.euse.s d'asile	22
4- Quatrième étape – De réelles avancées à l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides.....	25
5- Éventuel recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, des avancées à consolider.....	29
6- Le Ministère de l'Intérieur, garant de la cohérence de la mise en œuvre de la loi de 2015.....	31

CONCLUSION	32
ANNEXES	33
<i>Annexe I - Reprise des propositions du Haut Conseil à l'Égalité dans la loi sur la réforme du droit d'asile</i>	<i>33</i>
<i>Annexe II - Textes de référence de l'OFPRA et de l'Union européenne - Extraits</i>	<i>37</i>
<i>Annexe III - Liste des auditions</i>	<i>44</i>
<i>Annexe IV - Membres de la Commission Droits des Femmes et Enjeux internationaux et du Groupe de travail Coopération et Protection internationales</i>	<i>45</i>

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION n° 1 : Poursuivre l'amélioration et l'aménagement des conditions de premier accueil et d'enregistrement des demandes d'asile par :

- ▀ Le respect du délai fixé par la loi de 3 jours, voire 10 en cas de forte affluence, pour l'enregistrement des demandeur.euse.s d'asile, partout en France. Ceci requiert le renforcement des équipes des Préfectures et de l'OFII aux Guichets uniques et donc des recrutements et formations,
- ▀ Une prise en charge spécifique des femmes isolées pour garantir leur sécurité (accueil et hébergement) une fois arrivées en France,
- ▀ Le développement d'autres plateformes de pré-accueil des familles avec enfants et des femmes et filles isolées, dans l'attente d'un dispositif spécifique, en priorité en régions Ile-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

RECOMMANDATION n° 2 : S'assurer de la prise en compte de l'ensemble des vulnérabilités, notamment des demandeuses d'asile, au Guichet unique :

- ▀ Adapter les procédures de l'OFII à l'étendue du mandat qui lui a été confié par la loi du 29/7/2015 pour l'évaluation des vulnérabilités des demandeur.euse.s d'asile au niveau du Guichet unique. Former systématiquement les agent.e.s de l'OFII à la détection des vulnérabilités et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeuses d'asile, et aménager les modalités d'entretien individualisé en GUDA en conséquence.
- ▀ Tirer parti des outils et formations élaborés par le HCR et le BEAA. Renforcer le partage d'expérience avec l'OFPRA (méthodologie, formations et procédures) pour améliorer la prise en compte des vulnérabilités des demandeuses d'asile, dans le respect des périmètres respectifs de compétences de l'OFII et de l'OFPRA.
- ▀ Renforcer la production de statistiques sexo-spécifiques dans le rapport annuel de l'OFII des statistiques sexo-spécifiques, et présenter un bilan de la formation interne ciblée sur les enjeux de genre et les vulnérabilités.

RECOMMANDATION n° 3 : Développer de nouvelles places en CADA et renforcer leurs dotations pour améliorer l'intégration des demandeur.euse.s d'asile :

- ▀ Maintenir le « modèle-pivot » du CADA et développer des CADA dédiés, ainsi que de nouvelles places destinées aux femmes seules, avec ou sans enfants.
- ▀ Revaloriser le tarif journalier d'hébergement afin de maintenir la qualité de l'accompagnement des demandeur.euse.s et de renforcer leurs perspectives d'intégration en termes de reconstruction psychologique, d'apprentissage du français dès l'entrée en CADA ; faciliter leur sortie du CADA dans les délais avec un appui auprès des autorités locales pour l'accès au logement et à l'emploi ; simplifier et harmoniser les droits des familles à statut mixte (notamment pour les titres de séjour).
- ▀ Inciter à la formation des équipes des CADA sur les enjeux de genre et à la production de données sexo-spécifiques

RECOMMANDATION n° 4 : Encourager l'OFPPA à poursuivre et partager ses avancées en matière d'intégration du genre dans le traitement des demandes d'asile :

- ▀ Envisager de prendre en compte la dimension politique de l'engagement militant de femmes sur des questions liées au genre, comme motif d'octroi de la protection statutaire, au titre de l'article 1.A.2 de la Convention de Genève.
- ▀ Partager avec l'OFII, dans toute la mesure du possible, les méthodes d'élaboration, outils et formations, développés à l'OFPPA en matière de vulnérabilités liées au genre et à l'identité sexuelle.

RECOMMANDATION n° 5 : Mobiliser le Ministère de l'Intérieur, garant de la cohérence de la mise en œuvre de la loi de 2015.

INTRODUCTION

1 – Contexte : Le Haut Conseil à l'Égalité, représenté par le Président de la Commission Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens Maxime FOREST et la Rapporteuse Cécile SPORTIS, a participé à la concertation sur la réforme de l'asile animée par la Sénatrice Valérie LETARD et le Député Jean-Louis TOURAINE, à l'automne 2013, et remis une contribution écrite mettant en relief l'importance d'intégrer l'égalité femmes-hommes et les problématiques de genre dans le processus de réforme¹.

S'appuyant sur le rapport des deux Parlementaires et procédant à la transposition de trois nouvelles directives européennes adoptées en décembre 2011 et juin 2013, qui permettaient notamment une meilleure prise en compte des vulnérabilités, le Gouvernement a transmis à l'Assemblée nationale, le 23 juillet 2014, un projet de loi relatif à la réforme de l'asile. Le Haut Conseil à l'Égalité a chargé la Commission Enjeux internationaux d'examiner ce projet de loi et a rendu public son avis² le 19 novembre 2014, présentant des propositions d'amendement.

Les représentant.e.s de la Commission ont pu exposer les propositions du HCE en octobre 2014, lors d'une audition présidée par la Députée Maud OLIVIER pour la Délégation aux Droits des femmes et à l'Égalité de l'Assemblée nationale, et d'une audition organisée à la Commission des Lois par la Députée Sandrine MAZETIER, Vice-Présidente de l'Assemblée et Rapporteuse de la loi asile. La loi N°2015-925 relative à la réforme du droit d'asile a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 15 juillet et promulguée le 29 juillet 2015.

En annexe, figure un bilan synthétique de la prise en compte des recommandations du HCE dans le texte adopté.

Il convient de rappeler que la période 2015 – 2016 a été marquée par une forte augmentation des flux de demandeur.euse.s d'asile et de migrant.e.s, de vives tensions entre États-membres de l'Union européenne sur le transit et l'accueil de ces milliers de personnes venant non seulement de Syrie et d'Irak, mais aussi du Soudan, d'Afghanistan, d'Haïti, etc³. Une pression considérable s'est exercée sur l'ensemble des opérateurs publics et associatifs chargés de mettre en œuvre la réforme en France, alors que le dispositif d'accueil était déjà largement saturé.

2 – Travaux : La Commission Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens a délimité le champ de ses travaux à l'évaluation de la situation des femmes demandeuses d'asile en France après l'adoption de la loi portant réforme du droit d'asile, et de la mise en œuvre des dispositions nouvelles qu'elle introduit au titre de la prise en compte des aspects liés au genre. Elle n'exclut pas, le moment venu, d'examiner la situation des femmes migrantes qui restent en dehors du parcours de la demande d'asile.

1 - réf. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_contribution_droit-asile-20131127.pdf

2 - réf. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_asile_2014-1119-int-014-2.pdf

3 - Le rapport d'activité de l'OFPRA 2016 indique que les 10 premiers pays de provenance sont dans l'ordre : le Soudan, l'Afghanistan, Haïti, l'Albanie, la Syrie, la R.D. Congo, la Guinée, le Bangladesh, l'Algérie, la Chine.

Ses membres se sont rendus dans un Centre d'Accueil de demandeur.euse.s d'Asile (CADA) en Seine Saint-Denis et au siège de l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) ; la Commission a par ailleurs reçu en audition des représentant.e.s de France Terre d'Asile, de la Maison des femmes de Saint-Denis, de l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Des entretiens ponctuels ont été ultérieurement menés par le Secrétariat général avec des représentantes de la Cimade et de la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA), et le Directeur de l'Asile à la Direction générale des Etrangers en France du Ministère de l'Intérieur.

La Commission a constaté que la loi du 29 juillet 2015 a permis de réelles avancées sur certains aspects du processus de prise en compte du genre dans le parcours de la demande d'asile, mais que des difficultés substantielles demeurent. Il a été jugé pertinent de les présenter en suivant les différentes étapes de la procédure de demande d'asile, dont le cheminement est schématisé dans le document en page 9, extrait du site Plate-forme de Services aux Migrants (psmigrants.org).

3 – Cadrage statistique : Monde (source HCR) : à la fin 2016, le HCR comptabilise 65,6 millions de personnes déplacées dans le monde, en interne ou dans les pays voisins (seuls 6% sont en Europe), 22,5 millions de réfugié.e.s relevant de la compétence du HCR (dont 5,5M de Syriens et 5,3M de Palestiniens) et 2 millions de nouvelles demandes d'asile déposées.

UE (source Eurostat, mineur.e.s inclus.e.s) : L'Union européenne, en 2015, a connu un doublement des premières demandes d'asile (1,260 million contre 563.000 en 2014). Un léger reflux a été enregistré en 2016, à 1,2 million de demandes. Sur ce total, en 2016, l'Allemagne reste le 1^{er} pays d'accueil (722.000), l'Italie est le second (121.000) la France 3^e (77.000), la Grèce (51.100), puis l'Autriche et le Royaume-Uni⁴. Près d'un tiers de ces demandes ont été présentées par des femmes et filles, soit 390.000 en 2016 (344.000 en 2015), l'Allemagne en a recueilli 248.000, suivie par la France 27.150, la Grèce 19.000, l'Italie 18.000 et l'Autriche 13.000.

France (source OFPRA) : Les femmes représentent 33% des primo-demandeur.euse.s d'asile en France en 2016, soit 21.079 femmes sur 63.935, hors mineur.e.s accompagnant.e.s. Leur proportion est en légère baisse par rapport aux 33,5% de 2015 (36,4% en 2014, moyenne de 33,4% sur la période 1992-2014).

En 2016, elles comptent pour 36% des bénéficiaires d'une protection internationale, soit 36% des près de 20.000 décisions d'admission de l'OFPRA, et 37% des près de 6.500 décisions favorables de la Cour nationale du Droit d'Asile (36% statut de réfugiée et 36% protection subsidiaire). On note une baisse du taux d'admission des femmes par rapport à 2015 : 42% des 14.119 décisions de l'OFPRA et 39% sur 5.331 admises par la CNDA (protection conventionnelle à 39% et protection subsidiaire à 48%).

4 - Ces données n'incluent ni les demandes de réexamen ni celles des personnes placées en procédure Dublin par les Préfectures, tant qu'elles ne peuvent pas demander l'asile en France.

En termes de régions de provenance, ces primo-demandeuses viennent à 40% d'Afrique ; à 24% d'Europe ; à 23% d'Asie (incluant le Proche et Moyen-Orient) ; et à 13% des Amériques. Ceci étant, la part des femmes dans le total des demandes par continent est de : 47% pour les Amériques, 45% Europe, 30% Afrique, 25% Asie. Par nationalité, les taux les plus élevés de protection accordée par l'OFPRA concernent les pays en guerre ou crise : Syrie (97,4%), Burundi (95,1%), Afghanistan (92,5%) et Irak (91,7%). Le tableau reflète les 10 premiers pays d'origine des primo-demandeuses en 2016 (hors mineur.e.s accompagnant.e.s), leur part dans le total des premières demandes par pays et, en regard de 2014, les évolutions relatives des flux et admissions.

Demandeuses en provenance de :	2014		2016		
	1 ^{ères} demandes	Admis. OFRA + CNDA (hors min)	1 ^{ères} demandes	Ratio femmes/total 1 ^{ères} demandes	Admis. OFRA + CNDA (hors min)
Haïti	663	38	2 280	46%	91
Albanie	845	345	1 982	43%	335
Syrie	906	629	1 726	47%	1 855
RD Congo	1 990	367	1 295	51%	532
Chine	1 413	253	971	52%	358
Nigeria	564	110	961	67%	289
Guinée	660	524	882	38%	577
Côte d'Ivoire	300	170	690	45%	233
Irak	314	214	652	38%	597
Kosovo	599	311	631	41%	318

(pm dix 1^{ères} pays total demandes f-h : Soudan, Afghanistan, Haïti, Albanie, Syrie, RD Congo, Guinée, Bangladesh, Algérie, Chine).

L'OFPRA relève que « les forts taux de demandeuses reflètent les motifs prépondérants de la demande, fondée essentiellement sur les violences faites aux femmes » : violences domestiques (particulièrement invoquées par les demandeuses d'Albanie, Kosovo et Nord-Caucase), traite des êtres humains (Nigeria, Cameroun...), mariages forcés et mutilations sexuelles féminines (Afrique de l'Ouest), violences sexuelles (pays en crise, voire camps). L'âge moyen des demandeuses est de 32,4 ans, en baisse en lien avec l'augmentation des demandes fondées sur le risque d'excision et émanant de mineur.e.s isolé.e.s. Enfin, 56% des femmes déposant une demande se disent célibataires ou en situation de rupture familiale (hommes 59%).

Le nombre de filles mineures accompagnantes s'élève à 6.725, en baisse sur 2015 (7.279), le taux d'admission à l'OFPRA n'est pas désagréé par sexe pour les mineurs. En ce qui concerne les mineur.e.s isolé.e.s, 115 filles ou 24% des 474 jeunes de moins de 18 ans non accompagné.e.s ont présenté une demande d'asile ; elles proviennent en majorité d'Afrique (surtout R.D. Congo). Le nombre de mineur.e.s isolé.e.s a recommencé à croître après avoir atteint son étiage en 2014 : 273 jeunes, dont 35% de filles. Le taux global d'admission par l'OFPRA est de 67,5%.

En cumul au fil des ans, l'OFPRA compte 94.722 femmes ou 41,5% du total estimé de 228.400 personnes sous sa protection ; la part des femmes parmi les réfugié.e.s statutaires reste stable à 40%, elle décroît pour la protection subsidiaire (49% en 2016, 54% en 2015). Jusqu'en 2013, les femmes obtenaient majoritairement une protection subsidiaire ; l'évolution de la jurisprudence a favorisé l'octroi du statut de réfugié aux fillettes menacées d'excision ; la protection subsidiaire face au risque de violence généralisée est plus souvent accordée aux hommes, et aux femmes.

Tableau flux et activité de l'OFPRA (rapports annuels OFPRA, complétés avec leurs données sexo-spécifiques)

	2014		2015		2016	
	Total	femmes	Total	femmes	Total	femmes
Premières demandes	45 454	16 564	59 335	19 873	63 935	21 079
Mineur.e.s accompagnant.e.s	13 859	6 742	15 133	7 279	14 436	6 725
Total 1^{er} Demandes (min. acc. inclus)	59 313	23 306	74 468	27 152	78 371	27 804
Réexamens	5 498	1 531	5 607	1 718	7 325	2 214
Total général	64 811	24 837	80 075	28 870	85 726	30 018
Total décisions OFPRA (hors mineur.e.s acc.)	52 053	19 033	62 057	22 198	70 319	22 764
Admissions, dont (protections subsidiaires)	8 763 (1 940)	4 109 (977)	14 119 (2 822)	5 958 (1 409)	19 982 (7 661)	7 134 (2 685)
Rejets	43 066	14 924	47 597	16 240	49 447	15 630
Taux d'admission OFPRA	16,9%	21,6%	22,9%	26,8%	28,8%	31,3%
Total décisions OFPRA sur mineur.e.s acc.	17 202	n.d.	17 957	n.d.	19 600	n.d.
Total décisions OFPRA mineur.e.s inclus.e.s	69 255	2 193	80 014	n.d.	89 919	n.d.
Admissions suite à une annulation CNDA	5 749	6 302	5 331	2 079	6 446	2 408
Total admissions (hors min acc.)		6 302	19 450	8 037	26 428	9 542
dont (prot. sub.)		(1675)	(4 353)	(2 102)	(9 647)	(3 478)
Proportion femmes/ total	n.d.	43%		41%		36%
Total admissions (CNDA et mineur.e.s acc incl.)	14 512 (PS 3503)	n.d.	26 818	n.d.	36 553	n.d.

Parcours d'un demandeur d'asile à partir du 1^{er} novembre 2015

1. PADA = Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

- × Information sur l'asile via les notices de l'OFII
- × Saisie du formulaire de demande d'asile en ligne
- × Remise d'une convocation à la préfecture dans les 3 jours ouvrés (10 jours en cas d'afflux)
- × Prise de photos via webcam



GUDA = GUICHET UNIQUE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Unité de temps et de lieux pour la préfecture et l'OFII (en vigueur janvier 2016 à Calais)

2. PREFECTURE

- × Relevé d'empreintes Eurodac
- × Détermination de l'état responsable de la demande d'asile
- × Détermination de la procédure dans laquelle est placé le demandeur d'asile
- × Remet le dossier OFPRA aux demandeurs en procédure accélérée et en procédure normale (pas les dublinés)

3. OFII = OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION

- × Explique les conditions matérielles d'accueil (**si refus de l'offre d'hébergement = droit à l'ADA supprimé**)
- × Inscrit le demandeur d'asile dans le DNA-HU (Dispositif National d'Accueil)
- × Evaluation de la vulnérabilité « objective » du demandeur d'asile (santé, situation de famille..)
- × Propose un hébergement si disponibilité ou renvoi vers la PADA
- × Ouvre les droits à l'Allocation de Demande d'Asile

Situation n°1 : PN

- × Attestation de demande d'asile en **procédure normale** valable un mois
- × Dossier OFPRA à envoyer dans les **21 jours**
- × Droit au **CADA**, à l'**HUDA**, à l'**AT-SA**, **CMU** et **ADA** (Allocation pour Demandeur d'Asile).

Situation n°2 : PA

- × Attestation de demande d'asile en **procédure accélérée** valable un mois
- × Dossier OFPRA à envoyer dans les **21 jours**
- × Droit au **CADA**, à l'**HUDA**, à l'**AT-SA**, **CMU** et **ADA**

Situation n°3 : Dublin

- × Attestation de demande d'asile mention Dublin valable un mois.
- × Le demandeur doit se présenter à des convocations en préfecture jusqu'à la notification de la décision de transfert vers l'état membre responsable de sa demande d'asile
- × Droit à l'**HUDA**, l'**AT-SA**, la **CMU** et l'**ADA**
- × Peut être assigné à résidence

NB: Possibilité de Refus des conditions d'accueil pour les demandes tardives (plus de 120 jours depuis l'arrivée en France).

4. PADA = Plateforme d'Accueil des Demandeurs d'Asile

- × Domiciliation (adresse + délivrance du courrier)
- × Orientation vers un hébergement d'urgence en attente d'un hébergement dédié au DA
- × Transports vers les lieux d'hébergements
- × Information et ouverture des droits : CMU-parcours de soin / compte bancaire/ scolarisation des enfants
- × Aide à la constitution du dossier OFPRA et transcription du récit pour les PN et PA

Procédure normale (PN)

- × Attestation de demande d'asile renouvelée pour 9 mois par la préfecture
- × Convocation à l'OFPRA dans les 6 mois après l'enregistrement du dossier

Procédure accélérée (PA)

- × Attestation de demande d'asile renouvelée pour 6 mois par la préfecture
- × Convocation à l'OFPRA 15 jours après l'enregistrement du dossier

Procédure Dublin

- × Attestation de demande d'asile renouvelée tous les 4 mois, jusqu'au transfert effectif
- × Le demandeur d'asile dubliné conserve ses droits jusqu'au transfert effectif (sauf cas de fuite)
- × Si un état membre accepte de redevenir responsable de la demande d'asile, la France émet une décision de transfert. Vers cet état. Cette décision est contestable devant le TA dans un délai de 15 jours (48 jours en rétention ou si on est assigné à résidence).
- × La France dispose de 6 mois à compter de la réponse de l'état membre pour renvoyer le demandeur d'asile vers l'état membre responsable de sa demande d'asile. En cas d'échec, au bout de 6 mois après la réponse implicite ou explicite de l'état membre, la France devient responsable de la demande d'asile et le demandeur peut se présenter de nouveau en préfecture.

5. OFPRA = OFFICE FRANÇAIS DES REFUGIES ET DES APATRIDES

- × Examine et traite les demandes d'asile en France
- × Entretien individuel en présence d'un tiers (si demandé)
 - **Accord** : statut de réfugié, carte de résident de 10 ans ou Protection subsidiaire : titre de séjour 1 an vie privée et familiale. Droit de travailler, droit à la réunification sociale, APL, RSA
 - **Rejet** : Demande d'aide juridictionnelle (AJ) auprès de la CNDA dans les 15 jours à compter de la notification du rejet de l'OFPRA. Si envoi de l'AJ et du recours simultanément, le délai est de 30 jours.
- × L'OFPRA peut reclasser une demande en PA en PN ou statuer « par priorité » (personnes vulnérables, ou demandes manifestement fondées)

Si rejet OFPRA :

Procédure normale

- × Convocation à la CNDA dans les 5 mois à compter de l'enregistrement du recours, devant une formation collégiale

Procédure accélérée

- × Convocation à la CNDA dans les 5 semaines, devant un juge unique

6. CNDA = COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

- × Enregistre les recours contre les décisions de l'OFPRA.
- × Convocation du demandeur d'asile devant un ou des juges, assisté d'un avocat
 - **Accord** : Statut de réfugié ou Protection subsidiaire
 - **Rejet** : La préfecture peut prendre une OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français)
 - Si on dispose d'éléments nouveaux, on peut faire une demande de réexamen. A présenter auprès de la préfecture.

En présentant le projet de loi sur le droit d'asile à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014, Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'Intérieur, rappelait l'héritage républicain de la France en matière de droit d'asile, citant la Constitution de 1793 qui en avait offert au monde une définition à la modernité frappante : « le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres (...), il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté ». Ce principe a été réaffirmé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République », ce, avant l'élaboration de la Déclaration universelle des Droits humains de 1948 et de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugié.e.s.

Le Ministre constatait que « notre droit d'asile est aujourd'hui à bout de souffle, il ne permet pas d'accueillir comme nous le voudrions ceux qui ont droit à notre protection (...) ; les demandeurs d'asile doivent triompher d'un véritable parcours d'obstacles avant d'obtenir peut-être le statut de réfugié. Un tel parcours du combattant est épuisant, et la France ne s'honore pas en l'imposant à celles et ceux qui remettent leur sort entre ses mains et qui ont souvent traversé de terribles épreuves ». L'on relèvera l'accent mis sur la nécessité de prendre en compte spécifiquement la situation des femmes victimes de violences ou en situation de vulnérabilité, « les femmes victimes en tant que femmes des pires atrocités (...), parler de l'asile c'est aussi parler des droits des femmes, trop souvent on oublie que les persécutions ciblent en particulier les femmes », citant notamment l'excision et les viols comme armes de guerre.

Il proposait, en complément de la transposition de trois directives européennes (« Paquet asile »), de « corriger les dysfonctionnements trop longtemps tolérés » avec ces 3 objectifs de réforme : accélération des délais de procédure, amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement, augmentation des droits des demandeur.euse.s. Ce rapport, centré sur l'impact de la réforme sur les demandeuses d'asile, s'intéresse principalement aux deux derniers objectifs.

1- Première étape - Le dispositif de pré-accueil dépendant du Guichet Unique - Conditions d'accueil difficiles, délais légaux non tenus ; les femmes isolées exposées aux violences et à l'exploitation

a. L'obstacle de la domiciliation préalable qui générait auparavant de longs délais d'attente a été levé, les Plateformes d'Accueil des demandeur.euse.s d'Asile peuvent la fournir

La condition d'obtention préalable d'une domiciliation, qui, avant 2015, constituait l'un des principaux freins à l'enregistrement en Préfecture des demandeur.euse.s d'asile, générant souvent de longs délais, a été levée par la loi du 29 juillet 2015. Elle peut être fournie par la Plateforme d'accueil des demandeur.euse.s d'asile (PADA), après l'enregistrement en Guichet unique, aux personnes qui n'ont pu obtenir un hébergement dédié.

b. Le dispositif de pré-accueil géré par des opérateurs associatifs ou privés est en première ligne face aux demandeur.euse.s et face à l'indisponibilité du Guichet unique : l'objectif d'amélioration de l'accueil par la réduction des délais d'enregistrement n'est pas tenu

L'on rappellera que la Convention de 1951 relative au statut des réfugié.e.s prévoit à l'article 31 que « les personnes en séjour irrégulier ne doivent pas être sanctionnées, sous réserve de se présenter « sans délai » aux autorités et leur en exposer les raisons ». La Directive « Procédures » du 26 juin 2013 invite « les États-membres à veiller à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais » ; le même article 6 prévoit « l'enregistrement de la demande au plus tard 3 jours ouvrables après la présentation de la demande (...), délai pouvant être porté à 10 jours ouvrables en raison d'un nombre élevé de demandes simultanées ». Cette formulation a été reprise par l'article L 741-1⁵ du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

La réforme de 2015 visait à simplifier le dispositif d'accueil en déléguant, sur marché public, à des associations la gestion de Plateformes d'accueil (PADA), au sein desquelles les demandeur.euse.s sont accueilli.e.s, informé.e.s sur les procédures et leurs droits, et pré-inscrit.e.s via un système informatisé qui génère automatiquement une date de rendez-vous, dans les 3 jours, voire 10 en cas de forte affluence, auprès du Guichet Unique d'accueil des demandeur.euse.s d'Asile (GUDA).

La création du GUDA devait également à faciliter l'accueil et la réalisation des procédures en permettant aux demandeur.euse.s de rencontrer en un même lieu et même jour de rendez-vous les services de la Préfecture et de l'OFII. La Préfecture procède à l'enregistrement formel de la demande d'asile (prise d'empreintes, analyse du cheminement, remise d'une attestation de demande d'asile et du dossier OFPRA...), à partir duquel court le délai de 3 semaines pour l'envoi

5 - Art L 741-1 ... « L'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation. Toutefois, ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément »...

du dossier de demande d'asile à l'OFPRA (sauf pour les personnes sous procédure Dublin). L'OFII est chargé de mettre en place les droits des demandeur.euse.s (hébergement directif, allocation financière, couverture médicale) et identifier leurs éventuelles vulnérabilités, pour aménager si nécessaire leur prise en charge. Il faut garder à l'esprit que jusqu'à cet enregistrement, les demandeur.euse.s sont considéré.e.s comme en situation irrégulière (faute de justificatif) et sont en grande précarité car ils ne bénéficient d'aucune aide.

La simplification attendue s'est transformée en goulet d'étranglement en particulier en région parisienne et Rhône-Alpes où arrivent plus de la moitié des demandeur.euse.s : les GUDA n'accordant qu'un quota limité de rendez-vous et gelant parfois le système de pré-inscription, au point que le Tribunal administratif a condamné la Préfecture de Police de Paris 135 fois pour entrave au droit d'asile en l'enjoignant de tenir le délai légal de 10 jours, en avril 2016 (CP du Collectif Asile en Ile de France), les associations ont dû gérer et assumer les retards, puis l'engorgement du système. Celui-ci s'est traduit pour la plateforme de FTDA à Paris par le fait de ne pouvoir fonctionner que sur la base du « premier arrivé, premier servi » pour le nombre très limité de rendez-vous disponibles, par l'installation de campements dans les quartiers adjacents et leurs démantèlements sporadiques, médiatisés, ainsi que des accès de tension et violences dans les queues devant la PADA de FTDA, requérant parfois des interventions policières au plus fort des flux en 2015 et 2016.

Pour gérer la pénurie de rendez-vous et le délai d'inscription qui a pu atteindre jusqu'à 6 semaines, en regard du délai légal de 3/10 jours, les associations ont mis en place une sorte de pré-rendez-vous à la PADA. Par exemple, une famille reçue en avril dernier à la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA, infra) obtenait un document l'invitant à revenir dans 15 jours pour la pré-inscription en ligne et la prise de rendez-vous au GUDA. Quelle qu'en soit la valeur officielle, ce document intérimaire de la CAFDA, portant le nom et la composition de la famille, permet à ces personnes le cas échéant de démontrer qu'elles ont manifesté leur intention de déposer une demande d'asile, et de leur éviter d'être considérées comme étant en situation irrégulière, susceptibles d'être arrêtées et expulsées (NB: délai maximal de 120 jours à compter de l'entrée en France pour la présentation d'une demande d'asile, Art L 723-2 du CESEDA).

La régionalisation du dispositif des GUDA à l'été 2016, sur la base d'un accord entre l'OFII, la Préfecture de Police de Paris et la Préfecture de région Ile-de-France, a permis d'élargir la prise de rendez-vous des demandeur.euse.s de la PADA de Paris auprès de l'ensemble des Préfectures de la Région Ile-de-France, et ainsi de desserrer la contrainte, sans cependant résorber tout le retard. L'harmonisation des pratiques des Préfectures semble en outre poser encore question. Tenir le délai légal de 3 à 10 jours pour l'enregistrement humaniserait et transformerait profondément la qualité de l'accueil réservé aux demandeur.euse.s d'asile, et la tâche des PADA.

c. À Paris, un accueil aménagé pour les familles avec enfants, mais non pour les femmes isolées

Il y a 36 PADA en France, dont une dans chacun des 7 Départements de la Région Ile-de-France, et une à Paris intramuros. La plateforme de Paris est spécifique en ce qu'elle comprend un dispositif séparé pour les familles avec enfants. La PADA de Paris a été concédée sur marché public en un seul lot à France Terre d'Asile, pour les personnes seules (FTDA, Bvd de la Villette, X^e) et à la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA, rue Planchat XII^e) pour les

familles avec enfants : couples avec enfants, femmes cheffes de famille, voire femmes enceintes seules. Elle dispose d'une convention avec le SAMU social de Paris qui lui permet de faciliter l'accès rapide à l'hébergement de la plupart des familles. En 2016, elle a accompagné « en file active » 2.910 familles (accompagnement social et juridique).

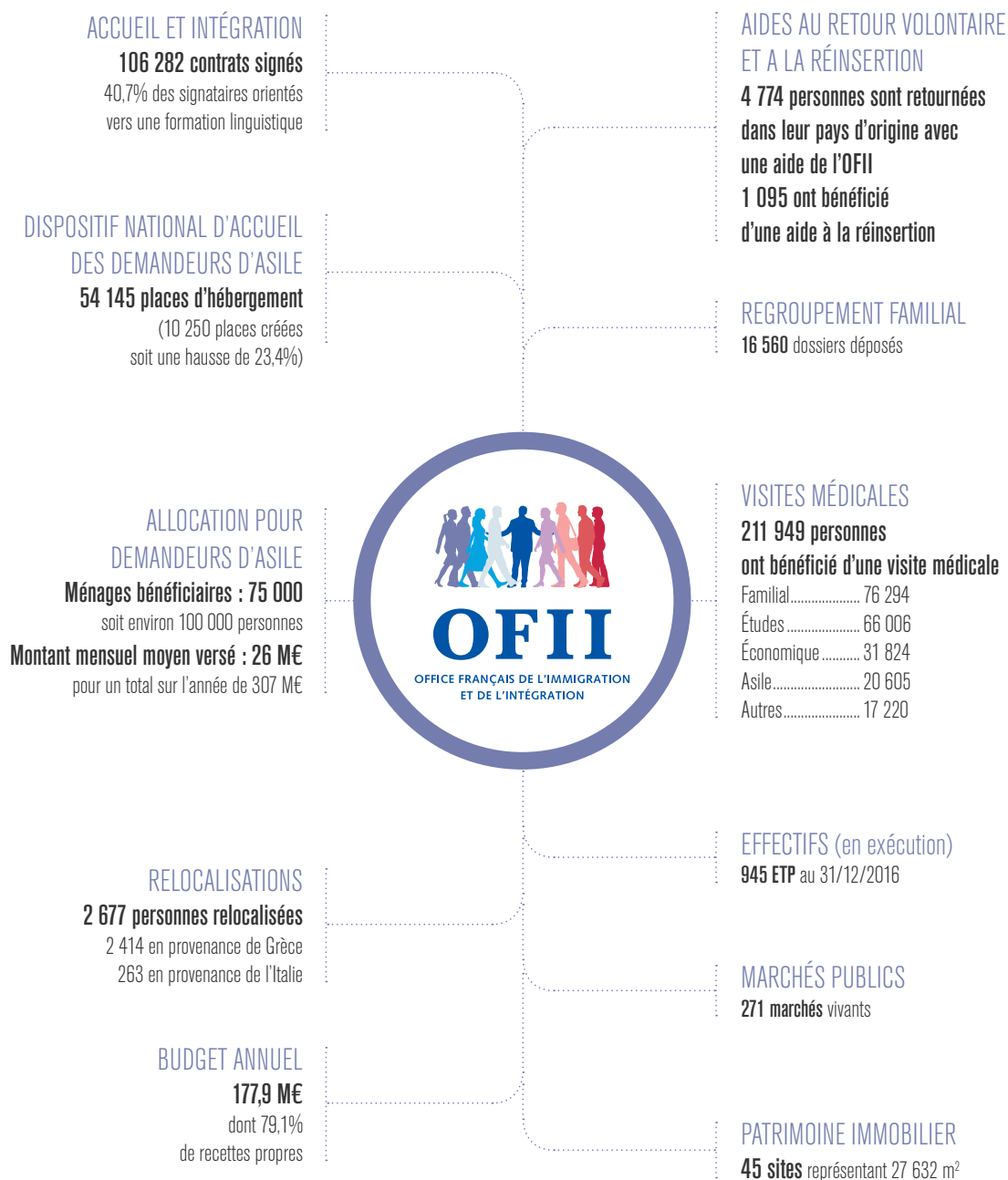
La CAFDA ne prend pas en charge les femmes isolées, qui relèvent de FTDA. Bien que, dans leur très grande majorité, les femmes isolées aient été particulièrement exposées à des violences sur leur parcours migratoire, elles n'ont pas d'accès privilégié à un hébergement, jusqu'à leur rendez-vous au Guichet unique. Si les équipes de FTDA tentent de faire sortir les femmes de la queue pour leur accorder, dans la mesure du possible, un traitement prioritaire, 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. On rappellera que le 115 est saturé et que les femmes seules n'y sont pas prioritaires, non plus semble-t-il qu'à la Maison d'Ivry pour l'accueil des femmes ouverte en janvier (qui semble exposée aux mêmes contraintes que la 'Bulle' ouverte à la porte de la Chapelle pour les hommes, le taux de rotation très lent vers des hébergements pérennes ou d'urgence en province ne permet pas d'accueillir rapidement de nouvelles arrivantes).

La Commission se félicite de ce qu'il existe à Paris un dispositif spécifique pour les familles avec enfants, qu'il s'agisse de couples ou de femmes cheffes de famille monoparentale. Elle souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'élargir ce dispositif aux femmes isolées, ou de créer un dispositif dédié aux femmes isolées pour leur assurer un traitement et une protection spécifiques, et pour prendre en compte les vulnérabilités auxquelles la très grande majorité d'entre elles a été exposée, avant le départ, sur le parcours migratoire, voire après leur arrivée sur le territoire français. En région, et en particulier dans les zones d'afflux (Vintimille/Vallée de la Roya, Campement de grande Synthe, et Calais jusqu'en octobre 2016 d'où la création du Centre Jules Ferry pour les femmes et mineur.e.s isolé.e.s), des violences, viols et embrigadement de femmes dans les réseaux de prostitution sont régulièrement signalés aux associations.

RECOMMANDATION n° 1 : Poursuivre l'amélioration et l'aménagement des conditions de premier accueil et d'enregistrement des demandes d'asile par :

- ▀ Le respect du délai fixé par la loi de 3 jours, voire 10 en cas de forte affluence, pour l'enregistrement des demandeur.euse.s d'asile, partout en France. Ceci requiert le renforcement des équipes des Guichets uniques et donc des recrutements et formations,
- ▀ Une prise en charge spécifique des femmes isolées pour garantir leur sécurité (accueil et hébergement) une fois arrivées en France,
- ▀ Le développement d'autres plateformes de pré-accueil des familles avec enfants et des femmes et filles isolées, dans l'attente d'un dispositif spécifique, en priorité en régions Ile-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

2.9 Les chiffres de l'activité 2016



Extrait du rapport annuel 2016 de l'OFII

2- Deuxième étape - Au Guichet unique, l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration n'est pas encore en mesure de prendre en compte toutes les vulnérabilités

La problématique majeure des délais d'obtention d'un rendez-vous au guichet unique pour enregistrer la demande d'asile, dont la responsabilité est partagée avec les Préfectures, a été évoquée ci-dessus.

La réforme de l'asile a entraîné un élargissement des missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en matière d'asile : gestion directive de l'hébergement et accroissement du nombre de places ; si cet hébergement est accepté, octroi de l'allocation de demandeur d'asile qui relevait naguère de Pôle Emploi, appui à l'intégration, gestion des débouté.e.s et « Dubliné.e.s⁶ », sans renforcement corrélatif de ses effectifs⁷. L'on rappellera qu'outre le volet asile, l'OFII gère les questions d'immigration professionnelle et familiale, les aides au retour, la lutte contre le travail illégal. Aussi, la commission donne acte de ce que cette situation a probablement pesé sur les capacités des équipes de l'OFII à prendre en compte l'ensemble des réformes induites par la loi entrée en vigueur le 2 novembre 2015, et en particulier la prise en compte du genre dans l'ensemble de ses procédures. Elle n'en souligne pas moins l'impératif d'une meilleure prise en compte de la question du genre et des vulnérabilités, en entamant un processus volontariste de formation permettant à l'ensemble du personnel concerné de l'OFII de répondre au mandat qui lui a été donné par la loi.

a. Des difficultés dans l'identification des vulnérabilités par l'OFII

L'article 744-6 du CESEDA spécifie qu' :« à la suite de la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil (...). L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines. L'évaluation de la vulnérabilité du demandeur est effectuée par des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ayant reçu une formation spécifique à cette fin. »

6 - Personne sous procédure du Règlement Dublin ; hors exceptions, une personne dont les empreintes ont été enregistrées dans un autre État de l'UE, devrait voir sa demande d'asile traitée par cet État (s'il accepte son transfert) ; au bout de 12 mois le dernier État d'accueil peut examiner sa demande. Voir la fiche parcours retraçant la complexité de cette situation.

7 - Les effectifs de l'OFII ont augmenté de 20% depuis 2014 (de 790 agent.e.s à 945 fin 2016) toutes missions confondues.

L'article L. 5223-1 du Code du Travail précise : « le conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration délibère sur le rapport annuel d'activité présenté par le directeur général, qui comporte des données quantitatives et qualitatives par sexe ainsi que des données sur les actions de formation des agents, en particulier sur la prise en compte des enjeux relatifs au sexe et à la vulnérabilité dans l'accueil des demandeurs d'asile ».

La sensibilisation et la formation des agent.e.s de l'OFII aux vulnérabilités et besoins spécifiques des demandeuses d'asile devraient, du point de vue de la Commission, être engagée de manière prioritaire. Le Directeur général 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. Il reconnaît que la difficulté de l'identification des vulnérabilités est réelle et croissante, mais nous a confirmé que les agent.e.s de l'OFII n'y étaient pas formé.e.s et orientaient les demandeuses vers les associations.

L'OFII est chargé d'identifier les vulnérabilités lors d'un entretien personnel avec le/la demandeur.se à l'issue des procédures d'enregistrement⁸ de la demande d'asile au GUDA. Selon le Directeur général de l'OFII, la faiblesse des effectifs conduit à réduire cet entretien à 10-15 minutes, il n'atteindrait que rarement les 30 minutes. Une telle durée ne permet pas un entretien approfondi, et, pour les couples ou familles, il ne serait pas mené en tête-à-tête (la difficulté de séparer les « couples » au niveau des GUDA a été invoquée : traditions et domination du chef de famille, problèmes linguistiques..., ce, alors qu'un questionnement adapté, mais systématique, des femmes sur les violences serait nécessaire). L'absence de formation ne permet probablement pas de conduire un entretien plus poussé, d'autant moins quand son objet et ses modalités sont en réalité très délimités.

En effet, l'OFII semble avoir retenu une définition restrictive des vulnérabilités listées dans la loi. L'Office se concentre sur les « vulnérabilités objectives », pour respecter le partage des compétences entre l'OFII et l'OFPRA (seule habilitée à recueillir le récit à l'appui de la demande d'asile). En pratique, les personnes se voient proposer un « questionnaire⁹ relatif à la détection des vulnérabilités des demandeur.euse.s d'asile » : les « besoins d'hébergement » (par la famille, un tiers, d'urgence...) et les « besoins d'adaptation ». Ces derniers sont subdivisés en rubriques médicales : 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. Pour l'essentiel visibles, les besoins médicaux ainsi pris en compte, sont loin de couvrir les différentes vulnérabilités de l'art L 744.6 cité *supra*.

8 - Le rapport OFII indique que 77.400 demandeur.euse.s d'asile adultes ont été enregistrés dans les guichets uniques en 2016 (97 300 personnes avec les mineurs accompagnants), répartis en 40.800 demandeurs d'asile en procédure normale, 18.700 en procédure accélérée (pays d'origine sûr, refus procédure, fraude...) et 17.900 sous procédure Dublin.

9 - <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2015/10/23/INTV1523959A/jo>. On y précise que ces éléments visent à adapter les conditions d'accueil et que l'échange ne peut porter sur les motifs de la demande d'asile (OFPRA). En 2016, seuls 1.047 demandeur.euse.s ont évoqué une vulnérabilité médicale au GU (aucune autre n'est proposée), 1196 à une étape ultérieure.

b. Mettre pleinement en œuvre le mandat confié à l'OFII

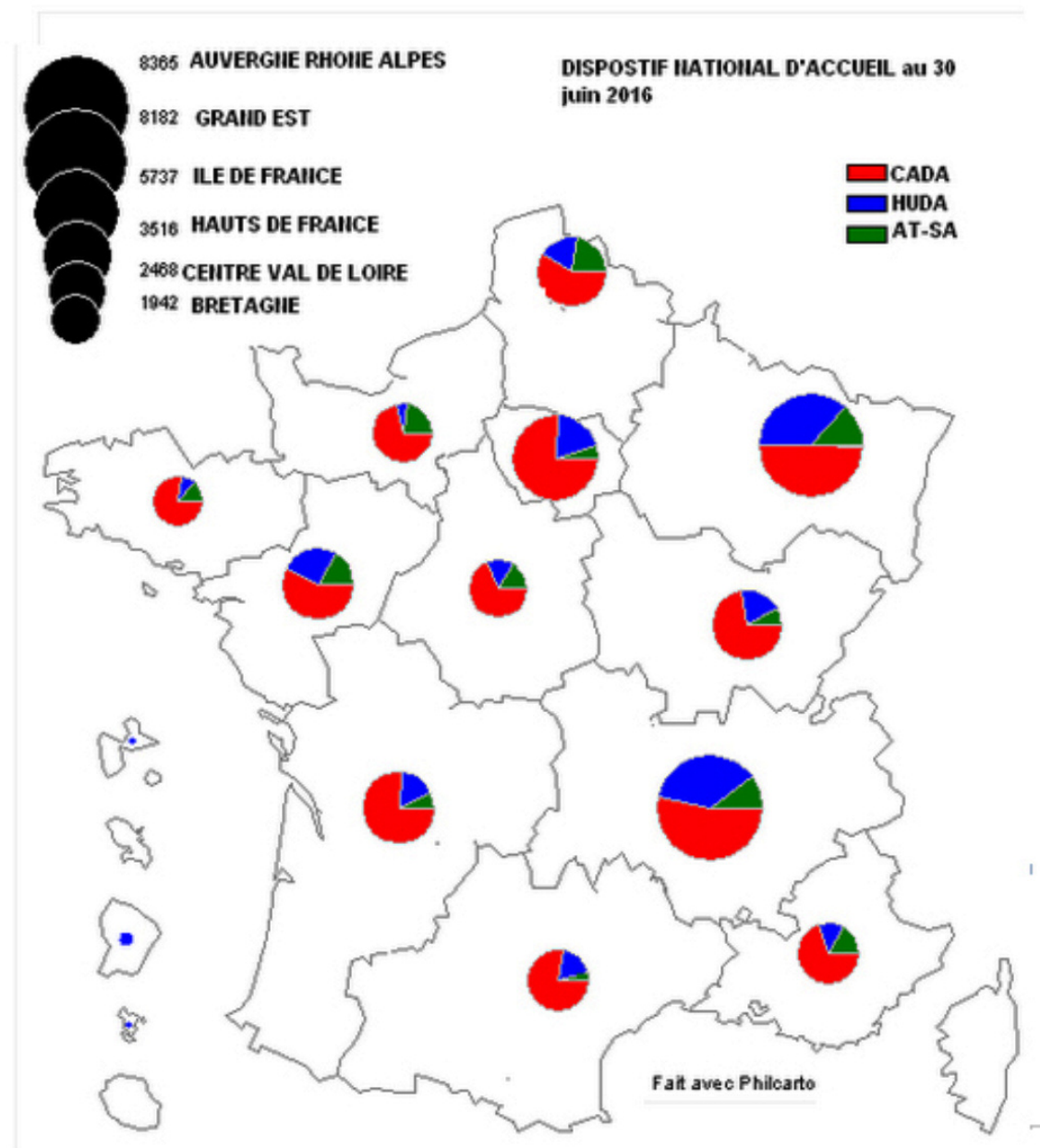
L'une des conséquences les plus sérieuses de cette démarche a minima pour les personnes concernées est l'absence d'adaptation de l'hébergement initialement prévu aux besoins spécifiques de ces personnes, que ce soit en termes de sécurité après des expériences le plus souvent éprouvantes dans leur pays d'origine et sur leur parcours, ou en termes d'accompagnement social et administratif (couple qu'il faudra héberger séparément ultérieurement pour violences, logement en hôtel d'une jeune mineure seule avec son enfant, demandeuse lesbienne singularisée dans une petite commune...). Une autre conséquence qui nous a été signalée, significative en termes d'ordre public, est l'insuffisante vigilance aux signaux de violence, d'exploitation sexuelle ou de traite des êtres humains, alors que cet entretien individuel constitue la première et l'une des rares occasions de parler en tête-à-tête avec la victime, sans « protecteur ».

La Commission ne peut que souligner l'importance attachée à l'évaluation des vulnérabilités lors des débats parlementaires, objet d'amendements agréés par le Ministre et ayant débouché sur la mention expressis verbis de la nécessité d'une formation des agent.e.s de l'OFII à cette fin (art. L 744-6 CESEDA et art. L. 5223-1 du Code du Travail). Le rapport de l'OFII pour 2016 ne fait état d'aucune formation spécifique sur la prise en compte du genre et des vulnérabilités. Si ce rapport fournit quelques données sexo-spécifiques supplémentaires en regard de 2015, nous espérons qu'il reflètera une démarche d'intégration du genre plus systématique en 2017.

Il nous semble que l'OFII pourrait utilement tirer parti des formations dédiées proposées par le Bureau du HCR à Paris, ainsi que des lignes directrices et des outils élaborés par le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile. L'OFII pourrait aussi s'inspirer des formations et procédures développées par l'OFPRA depuis près de 4 ans en interne et en lien avec les associations. L'une des procédures mises en œuvre par l'OFPRA, consistant à adapter le sexe de l'agent.e (et de l'interprète) à son interlocuteur.ice si la personne le souhaite, nous paraît de nature à faciliter les échanges et l'évocation de vulnérabilités spécifiques.

RECOMMANDATION n° 2 : S'assurer de la prise en compte de l'ensemble des vulnérabilités, notamment des demandeuses d'asile, au Guichet unique:

- ▀ Adapter les procédures de l'OFII à l'étendue du mandat qui lui a été confié par la loi du 29/7/2015 pour l'évaluation des vulnérabilités des demandeur.euse.s d'asile au niveau du Guichet unique. Former systématiquement les agent.e.s de l'OFII à la détection des vulnérabilités et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeuses d'asile, et aménager les modalités d'entretien individualisé en GUDA en conséquence.
- ▀ Tirer parti des outils et formations élaborés par le HCR et le BEAA. Renforcer le partage d'expérience avec l'OFPRA (méthodologie, formations et procédures) pour améliorer la prise en compte des vulnérabilités des demandeuses d'asile, dans le respect des périmètres respectifs de compétences de l'OFII et de l'OFPRA.
- ▀ Renforcer la production de statistiques sexo-spécifiques dans le rapport annuel de l'OFII, avec un indicateur sur le handicap, et présenter un bilan de la formation interne ciblée sur les enjeux de genre et les vulnérabilités.



© lacimade.org, article « Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : une crise des ciseaux ? » 1 novembre 2016<

3- Troisième étape - Les Centres d'Accueil des Demandeurs.e.s d'Asile : un nombre de place et des moyens insuffisants

Le Gouvernement a souligné lors de la présentation de la loi du 29 juillet 2015 son objectif de généraliser l'hébergement en Centre d'Accueil des demandeur.euse.s d'Asile (CADA) comme « modèle pivot du Dispositif National d'Accueil des demandeurs » (DNA), l'OFII étant chargé de mettre en œuvre un dispositif d'affectation des places plus directif qu'auparavant.

a. Le problème de l'insuffisance des places d'hébergement en CADA continue de se poser.

Bien que l'État ait consenti un investissement soutenu (28.000 places disponibles en 2015, 37.000 fin 2016), un tiers seulement des demandeur.euse.s étaient hébergé.e.s en CADA en 2015, ce ratio approcherait de 40% en 2016.

Outre les CADA, le DNA comprend aussi des structures d'hébergement d'urgence, représentant 17.000 places ; soit au total 54.000 places à la fin 2016, en net progrès mais qui restent insuffisantes pour une moyenne de 100.000 bénéficiaires (75.000 ménages) de l'Allocation de Demandeur d'Asile (ADA, qui n'est accordée que si les demandeur.euse.s acceptent l'hébergement dans le DNA proposé par l'OFII). Ces données « en stock » ne doivent pas masquer la perspective en flux, combinant une dynamique continue de mouvements entrants et de besoins d'installation des demandeur.euse.s d'asile installé.e.s dans les hébergements d'urgence parisiens et les camps de Calais, et des freins aux flux sortants de personnes ayant obtenu une protection internationale, comme de celles qui ont été déboutées.¹¹

Nous appelons les pouvoirs publics à intensifier l'effort engagé en faveur de la création de places en CADA, et ce, de préférence au développement de différentes formes d'hébergement présentant des modalités d'accompagnement social et administratif de qualité inférieures. En ce qui concerne les femmes, la prise en compte de l'ensemble des vulnérabilités des demandeuses d'asile devrait inciter à développer des CADAs dédiés¹², notamment pour les femmes isolées, mais aussi pour les cheffes de famille monoparentales, afin d'améliorer les garanties de sécurité et de protection contre les violences d'ex-conjoint, contre l'emprise des communautés, voire de trafiquants.

10 - Le rapport de l'OFII indique qu'il y avait, fin 2016, une capacité d'accueil des demandeurs d'asile de 54.145 places :

- 37.300 places en CADA (Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile, 28.000 en 2015), à 30% occupées par des femmes.

- 2 catégories d'hébergement d'urgence, l'un « à gestion nationale » l'AT-SA (Accueil temporaire-Service d'Asile, 3.500 en 2015, 6.000 en 2016), l'autre « déconcentré » l'HUDA (Hébergement d'Urgence, 12.200 en 2015, 10.800 en 2016).

- Hors DNA, existent les CPH (Centres Provisoires d'Hébergement) et en projet, des PRAHDA (Programme d'Accueil et d'Hébergement des demandeur.euse.s d'Asile, 5350 places, possibilité de rétention).

11 - Voir i.a. instruction du 19/9/2016 du Ministre de l'intérieur sur la fluidité du DNA (sur Internet) soulignant : « 20% des 45 247 places d'hébergement est occupé par des personnes qui ne sont plus demandeuses d'asile ».

12 - Le HCR a évoqué l'existence d'un CADA dédié à l'accueil des femmes victimes de violences en Bretagne (COALLIA).

b. Renforcer les moyens des CADA pour améliorer l'intégration des demandeur.ses d'asile

Nous tenons à saluer le dévouement et l'engagement des équipes de CADA que nous avons rencontrées. Sur la base de la visite et des entretiens conduits par les membres de la Commission, qui n'offrent forcément qu'un aperçu partiel des enjeux susceptibles de se poser, nous souhaitons mettre particulièrement en relief quatre questions liées au séjour en CADA dans la perspective de l'intégration des demandeur.euse.s : moyens financiers accordés aux CADA, enseignement du français et délais de maintien en CADA.

1/ Doit être posée la question des moyens accordés aux CADA, et aux autres structures d'accueil, pour financer les locaux et les personnels d'accompagnement, ainsi que quelques fournitures en dotation initiale, voire des avances en attente du pécule de l'ADA. La réduction progressive ces dernières années du forfait journalier (19,50€/jour en CADA en 2016), parmi les plus bas parmi les dispositifs médico-sociaux¹³, a contraint les gestionnaires à comprimer les effectifs, alors que l'accompagnement social et administratif des demandeur.euse.s requiert beaucoup de temps et une réelle pluri-disciplinarité. Certains CADA sollicitent des stagiaires ou des associations pour prendre en charge des besoins qu'elles ne peuvent plus financer (aide à la reconstruction psychologique, enseignement du FLE -français langue étrangère-, animation...). Tout en mesurant la réalité des contraintes budgétaires, la Commission s'interroge sur la dégradation progressive des prestations et plus largement de la qualité de l'accueil réservé à des personnes traumatisées et fragilisées demandant l'asile en France. Elle relève également que la formation des équipes des CADA à la prise en compte des enjeux relatifs au sexe et à la vulnérabilité des demandeuses victimes de violences de genre dépend de leur propre initiative, sans moyens dédiés.

2/ L'apprentissage de la langue française est un investissement essentiel et une condition sine qua non pour faciliter les interactions quotidiennes avec les interlocuteur.rice.s des demandeur.euse.s d'asile, mais aussi favoriser leur nécessaire socialisation en phase de reconstruction. L'on rappellera en outre le déséquilibre induit dans les relations au sein de la famille, lorsque les enfants grâce à leur scolarisation maîtrisent mieux que leurs parents la langue du pays d'accueil, ou, au sein du couple, lorsque l'émancipation de la femme est entravée par la méconnaissance de la langue, la confinant à la dépendance à l'égard de son conjoint/ses enfants et la ré-assignant aux rôles traditionnels dans la sphère domestique. Enfin, la maîtrise de la langue est le premier facteur d'une intégration réussie au moment de la sortie du CADA, permettant à chacun.e de mener une vie autonome.

13 - Les centres maternels, pour femmes enceintes ou isolées avec enfants de moins de 3 ans, reçoivent des prix de journée bien supérieurs (ex du Conseil départemental de l'Essonne : de 60 à 130€ en 2015). A contrario les hébergements d'urgence asile, AT-SA et HUDA, reçoivent moins de 16 €, l'État réduit en conséquence le ratio exigé en termes d'agent.e.s d'encadrement.

La Commission souligne l'importance d'un investissement dans la formation linguistique des demandeur.euse.s d'asile dès leur installation en CADA. En l'état actuel, l'enseignement du Français langue étrangère ne fait pas partie des missions confiées aux CADA par les circulaires du Ministère de l'Intérieur, les CADA n'ont plus les moyens de financer ces cours et font appel à des bénévoles. L'OFII n'accorde un contingent de 50 à 200 heures de formation gratuite au Français langue étrangère qu'après l'octroi d'une protection par l'OFPRA, puis la signature par les bénéficiaires du Contrat d'intégration républicaine avec l'OFII (19 600 signataires au motif de l'asile en 2016). L'on notera par ailleurs que, selon l'OFII, le nombre d'heures retenu pour l'apprentissage de la langue en Allemagne est de 1.000 heures, avec participation financière des demandeur.euse.s. Le différentiel est loin d'être symbolique et ses effets en termes d'intégration méritent réflexion.

3/ L'échéancier de sortie des CADA est très contraint : 1 mois après la notification de la décision de l'OFPRA pour les personnes déboutées, 3 mois, éventuellement renouvelable, pour les personnes bénéficiaires d'une protection internationale. Les CADA doivent assurer la libération et la restitution des places à l'échéance pour permettre la nécessaire rotation au sein du Dispositif national d'Accueil. En région parisienne tout particulièrement, l'accès à un logement est difficile, les réfugié.e.s statutaires ou les bénéficiaires d'une protection subsidiaire peinent à emménager et se retrouvent contraint.e.s de solliciter le 115 et d'entamer une période de précarité plus ou moins prolongée. La question de l'emploi, en regard du marché du travail et en lien avec la reconnaissance ou non des qualifications du pays d'origine, se pose également. L'ADA n'est plus versée, ne reste que le RSA. Les personnes dont la reconstruction psychologique n'est pas achevée sont exposées à de réelles difficultés. Ceci est aussi lié à la question de l'accélération du traitement des dossiers par l'OFPRA et la CNDA, évoquée *infra*.

4/ Problématique des « familles à statut mixte » : l'attention de la Commission a été attirée sur la délivrance de titres de séjour « Vie privée, vie familiale » d'un an aux parents dont les enfants ont bénéficié d'une protection conventionnelle (carte de résident de 10 ans), notamment au titre du risque de mutilations sexuelles féminines. Il semble qu'en dépit des termes de la loi de 2015 sur l'unité familiale, les pratiques des Préfectures divergent. Se pose en lien une série de difficultés, relevant de la compétence de l'OFII, à commencer par le délai de sortie de CADA : les parents n'étant pas les bénéficiaires directs d'une protection sont invités à quitter le CADA dans un délai d'un mois, alors que l'enfant protégé devrait bénéficier du délai de 3 mois, avec ses ascendant.e.s direct.e.s et sa fratrie (le gestionnaire de CADA doit solliciter une dérogation auprès de l'OFII pour obtenir une extension). Les parents titulaires d'une carte « VP, VF » n'ont pas accès au RSA, non plus d'ailleurs que les parents dont la fillette aura bénéficié d'une protection subsidiaire, pour risque de MSF (titre de séjour d'un an, renouvelable). Enfin, l'accès aux Centres Provisoires d'Hébergement est réservé aux adultes réfugiés statutaires à leur sortie de CADA, alors que les enfants protégés (et donc leurs parents n'ayant pas reçu une protection en propre) n'y ont, paradoxalement, pas accès. La problématique des droits sociaux des enfants auxquels a été accordée une protection internationale, dépendant de ceux des parents au statut administratif rendu plus précaire, devrait inciter à une simplification et consolidation.

RECOMMANDATION n° 3 : Développer de nouvelles places en CADA et renforcer leurs dotations pour améliorer l'intégration des demandeur.euse.s d'asile :

- ▀ Maintenir le « modèle-pivot » du CADA et développer des CADA dédiés, ainsi que de nouvelles places destinées aux femmes seules avec ou sans enfants.
- ▀ Revaloriser le tarif journalier d'hébergement afin de maintenir la qualité de l'accompagnement des demandeur.euse.s et de renforcer leurs perspectives d'intégration en termes de reconstruction psychologique, d'apprentissage du français dès l'entrée en CADA ; faciliter leur sortie du CADA dans les délais avec un appui auprès des autorités locales pour l'accès au logement et à l'emploi ; simplifier et harmoniser les droits des familles à statut mixte (notamment pour les titres de séjour).
- ▀ Inciter à la formation des équipes des CADA sur les enjeux de genre et à la production de données sexo-spécifiques.

4- Quatrième étape - De réelles avancées à l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides

La Commission salue les avancées réalisées par l'ensemble des équipes de l'OFPRA pour intégrer la problématique du genre et de l'orientation sexuelle dans le traitement des dossiers de demande d'asile. Ces efforts, menés depuis près de 4 ans, en préparant la transposition des dispositions nouvelles retenues dans les directives européennes, ont conduit l'OFPRA à mettre en place des groupes de travail thématiques (orientation sexuelle/identité de genre, violences faites aux femmes, traite des êtres humains, victimes de tortures et mineur.e.s isolé.e.s), et lui ont permis de développer sa doctrine et des procédures adaptées aux besoins spécifiques des demandeuses d'asile. La poursuite de cette réflexion structurée et l'élaboration d'une série d'outils (guides d'entretien, documentation par pays d'origine...), tant en interne qu'en tirant parti d'échanges avec des associations expérimentées, a entraîné des innovations et évolutions que nous voulons encourager.

Nous relevons également la production et la présentation détaillée de statistiques sexo-spécifiques dans les rapports couvrant les années 2015 et 2016 (cf. Art L. 721-4 du CESEDA). En ce qui concerne les garanties nouvelles de procédure pour les entretiens, l'OFPRA indique que 1 230 personnes ont été entendues en présence d'un.e officier.e de protection et d'un.e interprète du sexe de leur choix, sollicité.e.s le plus souvent par des femmes, notamment de R.D.Congo, Albanie et Kosovo. Par ailleurs, au vu de la sensibilité de cette question, la Commission se félicite que l'OFPRA ait indiqué, dans son communiqué de janvier 2017, que 5 205 petites filles ont jusqu'ici obtenu sa protection au motif du risque d'excision.

D'une manière générale, il ressort de nos auditions et de la documentation de l'OFPRA, 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 officier.e.s de protection. Ce, dans un contexte d'augmentation de la pression migratoire, de croissance des effectifs de l'Office et d'évolution du contexte législatif. La Commission note qu'avoir inscrit la prise en compte du genre à l'agenda de cette transformation majeure, semble avoir constitué un élément mobilisateur et un vecteur utile pour repenser et consolider les missions de l'OFPRA.

Notion de persécutions liées au genre : en référence à l'Article 711.2 du CESEDA « S'agissant des motifs de persécution, les aspects liés au genre et à l'orientation sexuelle sont dûment pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe », la Commission souhaite suggérer une réflexion sur l'élargissement de la notion de persécutions liées au genre, non seulement au titre de l'appartenance à un groupe social, mais au titre des opinions et actions politiques menées par des femmes militant dans leur pays en faveur des droits des femmes et contre les pratiques néfastes (lutte contre les viols comme arme de guerre, mutilations sexuelles féminines, mariages forcés et crimes d'honneur, refus de se soumettre à des pratiques contraires aux droits des femmes). En créant des associations à cette fin et en contestant l'ordre patriarcal établi, certaines s'exposent à, et peuvent craindre légitimement de, faire l'objet d'actes de rétorsion de la communauté ou de persécution en conséquence d'une opinion qui revêt de fait une dimension politique (relevant de l'Article 1.A.2 de la Convention de Genève).

Délai d'examen des demandes : Le Gouvernement a souligné en présentant le projet de loi portant réforme du droit d'asile sa volonté d'accélérer les délais de procédure, pour « parvenir à un examen des demandes d'asile dans un délai moyen de 9 mois ». Cet objectif est poursuivi avec détermination par l'OFPRA, qui a bénéficié de moyens humains¹⁴ et financiers renforcés et mobilisé ses équipes. Son Directeur général a indiqué que le délai moyen d'instruction des demandes était passé de 7 à 6 mois fin 2016¹⁵, tout en préservant un traitement approfondi et adapté à chaque demande, et, en regard des besoins spécifiques de demandeuses d'asile, en ménageant par exemple un 2^e entretien pour certaines d'entre elles, leur permettant d'évoquer des points qu'elles avaient eu des difficultés à verbaliser lors de la première audition.

La Commission mesure l'importance de la réduction des délais de traitement des demandes, notamment au vu des incertitudes qui pèsent sur les demandeur.euse.s après le dépôt de leur demande, mais elle est également consciente de l'impact de l'accélération des délais constaté sur certain.e.s demandeur.euse.s, alors que la reconstruction psychologique et la définition d'un projet d'intégration/de vie prennent nécessairement du temps. Ceci nous interroge sur la durée très contrainte des délais de sortie de CADA, évoqués plus haut. À titre d'exemple, une association nous a indiqué avoir créé un centre d'hébergement en région IdF pour des femmes ayant obtenu une protection internationale mais qui n'étaient pas encore en mesure, à l'issue du délai de sortie de 3 mois, de mener leur vie de manière autonome et avaient besoin d'un délai beaucoup plus long pour se reconstruire. Cette association ne pouvait obtenir des subventions et devait rechercher des financements privés pour la faire fonctionner.

RECOMMANDATION N° 4 : Encourager l'OFPRA à poursuivre et partager ses avancées en matière d'intégration du genre dans le traitement des demandes d'asile.

- ▀ Envisager de prendre en compte la dimension politique de l'engagement militant de femmes sur des questions liées au genre, comme motif d'octroi de la protection statutaire, au titre de l'article 1.A.2 de la Convention de Genève.
- ▀ Partager avec l'OFII, dans toute la mesure du possible, les méthodes d'élaboration, outils et formations, développés à l'OFPRA en matière de vulnérabilités liées au genre et à l'identité sexuelle.

14 - Environ 800 agent.e.s début 2017 (contre 450 en 2012).

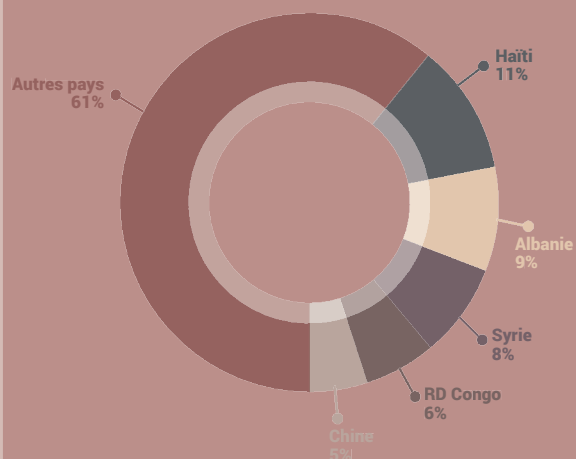
15 - Données toutes procédures (normale, accélérée...) confondues. Rapport 2016 « le délai moyen de traitement des dossiers a continué à se réduire, passant de 216 jours en moyenne annuelle à 183 jours pour 2016. La durée moyenne de traitement des premières demandes en procédure normale a aussi continué de baisser pour se stabiliser à 220 jours (contre 262 en 2015) ».

zoom

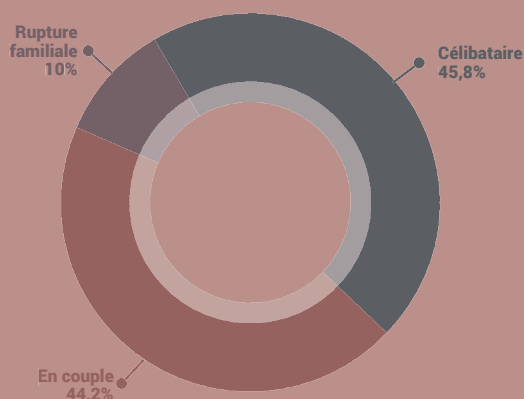
LES FEMMES DANS LA DEMANDE DE PROTECTION

- 33 %** des premières demandes
- 36 %** des statuts de réfugié octroyés à l'Ofpra
- 35 %** des protections subsidiaires octroyées à l'Ofpra
- 41,5 %** des personnes sous protection de l'Ofpra

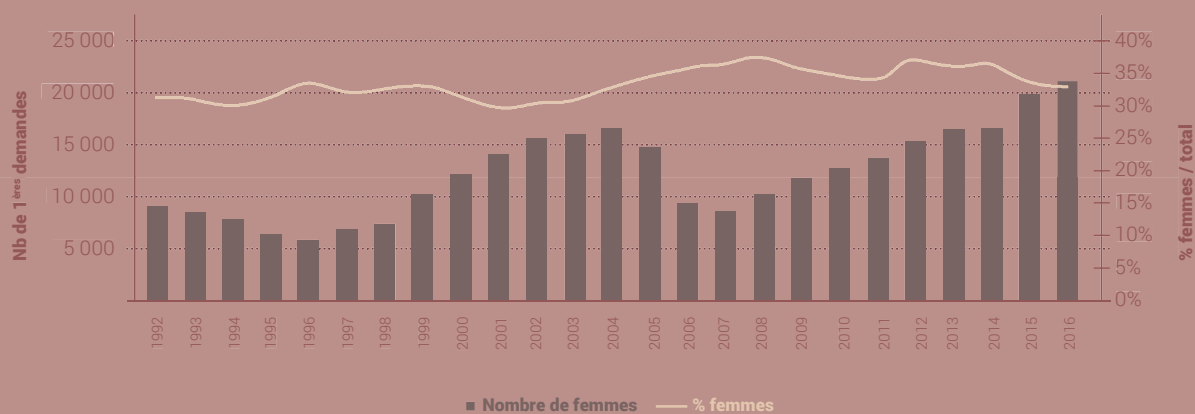
Principaux pays de provenance des femmes demandeuses d'asile en 2016



Situation familiale des femmes demandeuses d'asile en 2016



Demandes de protection internationale déposées par des femmes depuis 1992

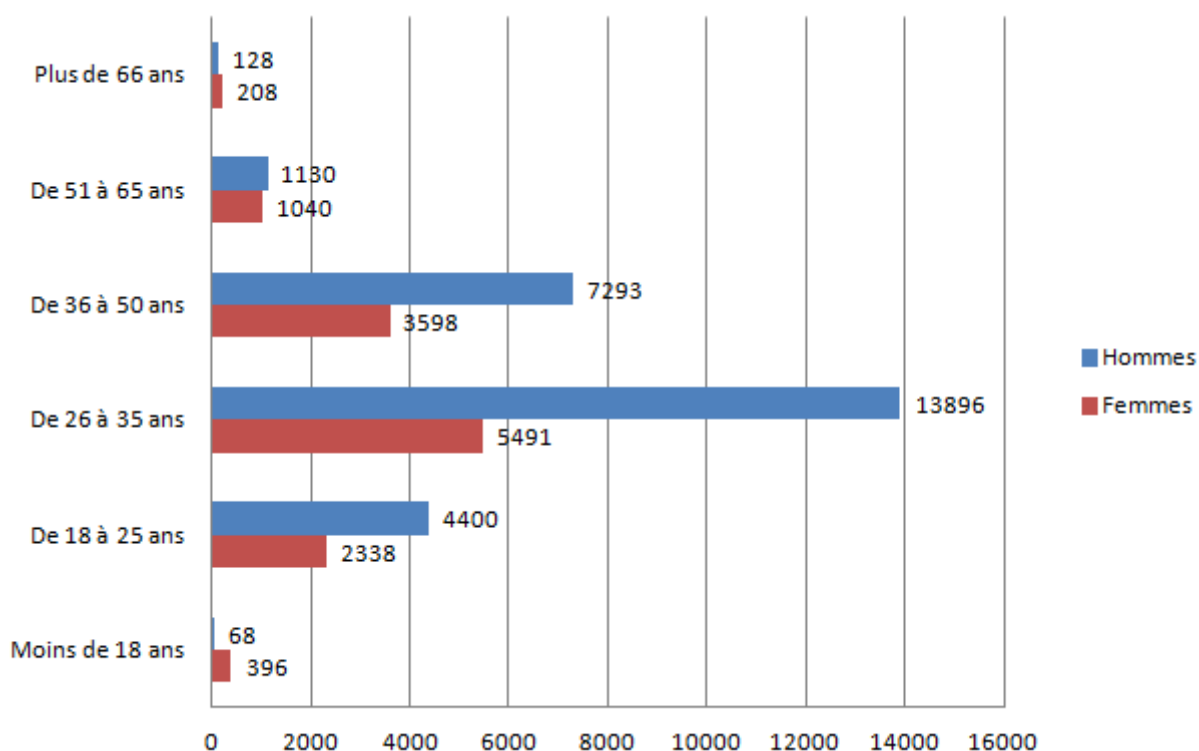


(extrait du Rapport d'activité 2016 de l'OFPRA)

Répartition des affaires jugées, selon le sens de décision et le motif de rejet

SENS DE DÉCISION / MOTIF DE REJET	Nombre de décisions	Part dans le total des décisions rendues
qualité de réfugié (Convention de Genève et autres) (art. L. 711-1 CESEDA)	4 511	10,5 %
protection subsidiaire (PS) (art. L. 712-1 CESEDA)	2 006	4,7 %
Total DÉCISIONS DE PROTECTION (CG+PS)	6 517	15,2 %
rejet pour incompétence ou irrecevabilité manifeste (ordonnance art. R. 733-4, 2° et 4° CESEDA et formation collégiale)	882	2,1 %
rejet pour absence d'éléments sérieux (ordonnance art. R. 733-4, 5° CESEDA)	8 956	20,8 %
rejet au fond (après audience collégiale ou à juge unique)	25 917	60,3 %
Total DÉCISIONS DE REJET	35 755	83,2 %
annulation et renvoi à l'OFPRA	56	0,1 %
autre décision (non lieu, désistement, divers)	640	1,5 %
Total DECISIONS AUTRES	696	1,6 %
TOTAL DES DECISIONS RENDUES	42 968	100 %

Annexe 4 - Répartition des recours par âge et par sexe



Extrait du rapport annuel 2016 de la CNDA

5- Éventuel recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, des avancées à consolider

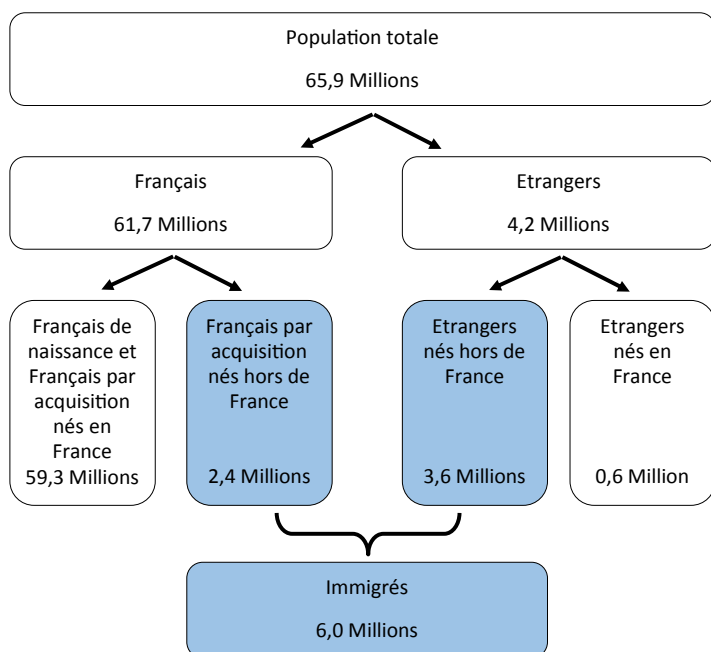
La Commission mesure la réorganisation substantielle menée par la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en termes de formations de jugement (juge unique, formation collégiale) pour répondre à l'objectif fixé de réduction des délais de traitement (5 mois, 5 semaines) alors que les recours ont continué de croître.

Elle prend note des premières avancées mises en évidence dans son rapport sur l'année 2016, en matière de « formation obligatoire sur les persécutions en raison du sexe » et en matière de présentation sexo-spécifique de données sur les recours et les décisions prises par nationalité. Il serait utile de mieux faire ressortir la proportion des acteurs de la CNDA qui ont bénéficié de la formation spécifique sur les persécutions de genre.

En termes statistiques, la proportion des recours présentés par des femmes devant la CNDA s'élève à 32,7%, soit 13.071 sur un total de près de 40.000 recours. Elles ont bénéficié d'un taux de protection de 16,5%, quelque peu supérieur à la moyenne totale de 15,2%, avec 2.445 décisions favorables sur 6.517 (1.641 bénéficiant d'une protection conventionnelle, et 804 d'une protection subsidiaire).

La Commission relève avec intérêt la coopération avec l'OFPRA dans la réalisation de missions d'étude (i.a. Nigéria), ainsi que l'arrêt de grande formation du 30 mars 2017 (M^{me} F.) précisant la définition du groupe social des femmes nigérianes victimes d'un réseau transnational de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle qui sont parvenues à s'en extraire ou ont entamé des démarches en ce sens. En lien, et comme évoqué dans le chapitre précédent, la Commission invite également la Cour à envisager l'hypothèse d'un élargissement de la notion de persécutions liées au genre, non seulement au titre de l'appartenance à un groupe social, mais au titre des opinions et actions politiques menées par des femmes militant dans leur pays en faveur des droits des femmes et contre les pratiques néfastes.

Données du recensement de la population 2014



Source : Insee - Recensement de la population

Données du recensement de population 2014, Insee, champ « France entière ».

On compte par ailleurs environ 1,7 million de Français nés dans un pays étranger (ils sont comptabilisés dans la catégorie Français de naissance). Les 0,6 million d'étrangers nés en France sont pour la plupart des mineurs, susceptibles d'acquérir la nationalité française avant leur majorité.

Les principales données de l'immigration en France

Publication du 11 juillet 2017

Les premiers titres de séjour délivrés

Motifs d'admission	2014	2015	2016 (provisoire)	Évolution 2016-2015
Economique	19 054	20 628	22 792	+ 10,5 %
Familial	92 326	90 113	88 510	- 1,8 %
Etudiants	64 996	70 023	73 324	+ 4,7 %
Divers	13 742	13 866	14 546	+ 4,9 %
Humanitaire	20 822	22 903	28 751	+ 25,5 %
Total	210 940	217 533	227 923	+ 4,8 %

Source : DGEF-DSED-AGDREF

Les premiers pays d'origine en 2016 (premiers titres, provisoire)

Algérie	28 696
Maroc	27 149
Chine (Hong-Kong inclus)	15 973
Tunisie	15 208
Etats-Unis d'Amérique	6 788

Source : DGEF-DSED-AGDREF



6- Le Ministère de l'Intérieur, garant de la cohérence de la mise en œuvre de la loi de 2015

Ayant pris acte et cité *supra* les propos qui reflétaient l'engagement du Ministre Bernard CAZENEUVE et des équipes du Ministère de l'Intérieur dans l'approche de la réforme, notamment sur les vulnérabilités des demandeur.euse.s, puis l'adoption de la loi du 29 juillet 2015, la Commission invite le Ministère de l'Intérieur à jouer tout son rôle là où il a compétence directe ou exerce sa tutelle, et à se faire le garant de la cohérence dans la mise en œuvre de la loi de 2015. Nous avons préféré regrouper les différents points d'attention sous ce dernier chapitre, qui ne serait une

« 6^e étape du parcours » qu'en ce qui concerne la délivrance des titres de séjour après l'octroi d'une protection internationale aux demandeur.euse.s d'asile.

Enregistrement des demandeurs d'asile en GUDA (cf. point 1) : pour parvenir au respect du délai inscrit dans la loi et éviter les troubles affectant tant les demandeur.euse.s d'asile que l'ordre public, la Commission n'a pu identifier d'autre suggestion que de renforcer les effectifs des Préfectures et de l'OFII opérant les Guichets uniques (recrutements ou redéploiement).

Formation et communication : nous attirons l'attention sur l'importance de la formation la plus large des personnels pour la prise en compte du genre et des vulnérabilités liées, dans l'esprit de la loi du 29 juillet 2015. Nous l'invitons à produire et afficher sur son site Internet — dont nous saluons la lisibilité et la qualité des pages Asile — des données désagrégées par sexe.

Prise en compte des besoins spécifiques des femmes dans la gestion des hébergements : Nous suggérons au Ministère, lors de la publication de ses appels d'offres en matière d'hébergement ou d'accueil des demandeurs d'asile, d'intégrer un volet relatif aux besoins spécifiques des demandeuses d'asile : accueil prioritaire en GUDA et en hébergements ; CADA spécifique pour les femmes et/ou contingent de places en CADA bénéficiant d'une protection renforcée ; introduction de clauses de conditionnalité « genre » dans les appels d'offre.

Familles à statut mixte et délivrance de titres de séjour après une décision favorable de l'OFPRA : L'importance d'une harmonisation des pratiques des Préfectures en matière de délivrance des titres de séjour aux parents dont les enfants ont pu bénéficier d'une protection statutaire, notamment au titre du risque de mutilations sexuelles féminines, est évoquée au point 3.b.4.

Traite des êtres humains : la Commission ne peut que relayer les préoccupations qui lui ont été exprimées et en appeler à la vigilance du Ministère de l'Intérieur, et du Ministère de la Justice, sur le nécessaire renforcement de la coopération policière transfrontalière dans les enquêtes et poursuites à l'encontre des réseaux de traite des êtres humains, dont sont victimes nombre de demandeuses d'asile.

RECOMMANDATION n° 5 : Mobiliser le Ministère de l'Intérieur, garant de la cohérence de la mise en œuvre de la loi de 2015.

CONCLUSION

À travers ce rapport, la Commission a souhaité mettre en exergue les avancées effectives, mais également mettre en lumière les domaines dans lesquels doivent être renforcés les efforts engagés, ainsi que les moyens, humains et budgétaires, pour améliorer l'accueil et la prise en compte des vulnérabilités des demandeur.euse.s d'asile ; une nécessité, au regard des principes républicains et des engagements internationaux de la France. Elle est consciente du contexte de tensions, liées à l'afflux continu de personnes susceptibles de prétendre à la protection internationale et à la problématique des personnes déboutées du droit d'asile et sous procédure Dublin, auxquelles sont confrontés institutions, associations et opérateurs.

Elle relève que la situation actuelle des femmes migrantes isolées, avec ou sans enfants, est, dans la grande majorité des cas, encore plus difficile que celle des demandeuses d'asile. Qu'il s'agisse de femmes tentant d'entrer en France (notamment à la frontière franco-italienne actuellement) pour y déposer le cas échéant une demande d'asile et semblant en être empêchées, ou d'autres, en particulier dans le Calais, ayant ou non sollicité l'asile en France et persistant à vouloir rejoindre le Royaume-Uni. Faute d'hébergement dédié dans la vallée de la Roya ou dans le Nord (comme naguère le Centre Jules Ferry de Calais, fermé, ou le campement de grande Synthe, incendié), ces femmes isolées et fragilisées, dont des mineures, ne bénéficient d'aucun dispositif de mise à l'abri, les protégeant contre les risques de violences sexuelles ou les tentatives d'exploitation à des fins de prostitution. Les associations, dont la capacité d'action est entravée dans ces 2 régions, peinent à leur apporter le soutien humanitaire et sanitaire requis.

Si elle n'ignore pas les tensions auxquelles sont soumis nos dispositifs d'accueil, la Commission n'en est pas moins soucieuse du traitement digne et humain dû à chacun.e de ces migrant.e.s, et ce, dès en amont du dépôt d'une demande d'asile. La Commission envisage par conséquent, le moment venu, d'examiner plus avant la situation des femmes migrantes qui ne déposent pas de demande d'asile.

ANNEXES

ANNEXE I - Reprise des propositions du Haut Conseil à l'Égalité dans la loi sur la réforme du droit d'asile

Impact : Si la loi promulguée le 29 juillet 2015 ne répond pas à l'ensemble des ambitions et constats à l'origine de la réforme du système d'asile, et si la Commission a déjà pu exprimer ses regrets quant au fait qu'elle n'adopte pas une approche transversale des problématiques de genre et d'égalité femmes-hommes, la mobilisation du HCE, des Délégations aux droits des femmes à l'Assemblée nationale et au Sénat et des associations, n'aura pas été vaine. Le texte intègre des innovations notables dans la prise en compte de ces enjeux, résultant notamment des Directives de l'UE, qui recourent pour partie nos recommandations.

1. Recommandation N° 1 : Personnes en situation de vulnérabilité et appartenance à un groupe social: Expliciter les références aux personnes en situation de vulnérabilité et à l'appartenance à un certain groupe social issues des directives « Accueil » et « Qualification »

► Reprise (en format synthétisée) à l'article 3 de la loi et L 711-2 du CESEDA

« Les actes de persécution et les motifs de persécution, au sens de la section A de l'article 1^{er} de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, sont appréciés ... »
« S'agissant des motifs de persécution, les aspects liés au genre et à l'orientation sexuelle sont dûment pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe »....

2. Recommandation N° 2 : Recours à la notion de pays d'origine dit « sûr » : Assortir le recours à la notion de pays « sûr » d'indicateurs ou de critères relatifs à la situation des droits des femmes et des minorités sexuelles

► Reprise partielle à l'article 9 de la loi et L 722-1 du CESEDA

...« Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne »....

« Les présidents des commissions permanentes chargées des affaires étrangères et des commissions permanentes chargées des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, une association de défense des droits de l'homme, une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile ou une association de défense des droits des femmes ou des enfants peuvent saisir le conseil d'administration, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, d'une demande tendant à l'inscription ou à la radiation d'un État sur la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs. »

3. Recommandation N°3 : Conditions d'accueil et d'hébergement : Prendre en compte le respect du principe d'égalité femmes-hommes et la dimension du genre :

- a) Lors de l'enregistrement des demandes, vigilance sur le niveau d'information fourni aux demandeurs et demandeuses
- b) Lors de l'établissement des situations de vulnérabilité par l'OFII
- c) Conditions d'hébergement, garantissant la sécurité des femmes et personnes en situation de vulnérabilité
- d) Garantir la proximité de centres communautaires pour les réfugiés au motif de leur sexualité

► Reprise partielle sur le point b) de l'article 23 de la loi et L 744-6 du CESEDA

« Art. L. 744-6.-A la suite de la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil. Ces besoins particuliers sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile. Dans la mise en œuvre des droits des demandeurs d'asile et pendant toute la période d'instruction de leur demande, il est tenu compte de la situation spécifique des personnes vulnérables.

« L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines.

« L'évaluation de la vulnérabilité du demandeur est effectuée par des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ayant reçu une formation spécifique à cette fin. »

4. Recommandation N°4 : Recueil des récits appuyant les demandes : accorder une vigilance particulière aux aspects de genre dans le recueil des récits écrits, afin de faciliter l'énonciation des situations relevant de violences ou persécutions liées au genre, notamment à la sexualité et à l'identité de genre.

► Reprise totale à l'article 11 de la loi et Art L 723-3 du CESEDA

« Art. L. 723-3.-Pendant toute la durée de la procédure d'examen de la demande, l'office peut définir les modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière ou de sa vulnérabilité.

« Pour l'application du premier alinéa du présent article, l'office tient compte des informations sur la vulnérabilité qui lui sont transmises en application de l'article L. 744-6 et des éléments de vulnérabilité dont il peut seul avoir connaissance au vu de la demande ou des déclarations de l'intéressé.

« L'office peut statuer par priorité sur les demandes manifestement fondées ainsi que sur les demandes présentées par des personnes vulnérables identifiées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil en application de l'article L. 744-6 ou comme nécessitant des modalités particulières d'examen.

« Lorsque l'office considère que le demandeur d'asile, en raison notamment des violences graves dont il a été victime ou de sa minorité, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec l'examen de sa demande en procédure accélérée en application de l'article L. 723-2, il peut décider de ne pas statuer ainsi. » ;

5. Recommandation N°5 : Conditions d'entretien à l'OFPRA : Prévoir la possibilité pour le/la demandeur.se d'être assisté par un.e représentant.e d'une association

► Reprise partielle à l'art 11 et L 723-6

« Art. L. 723-6.-.... « Chaque demandeur majeur est entendu individuellement, hors de la présence des membres de sa famille. L'office peut entendre individuellement un demandeur mineur, dans les mêmes conditions, s'il estime raisonnable de penser qu'il aurait pu subir des persécutions ou des atteintes graves dont les membres de la famille n'auraient pas connaissance. ...

« Si le demandeur en fait la demande et si cette dernière apparaît manifestement fondée par la difficulté pour le demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande d'asile, notamment ceux liés à des violences à caractère sexuel, l'entretien est mené, dans la mesure du possible, par un agent de l'office du sexe de son choix et en présence d'un interprète du sexe de son choix.

« Le demandeur peut se présenter à l'entretien accompagné soit d'un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle.

6. Recommandations N°6 : données statistiques sexuées et N°7 : formation

► OFPRA - reprise à l'article 7 de la loi et L. 721-4 du CESEDA

« L'office (OFPRA) établit chaque année un rapport retraçant son activité, fournissant des données quantitatives et qualitatives présentées par sexe sur la demande d'asile et l'apatridie et présentant les actions de formation délivrées aux agents, notamment en matière de persécutions en raison du sexe et de prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Ce rapport est transmis au Parlement et rendu public. »

► CNDA – reprise à l'article 17 de la loi et L. 731-4 du CESEDA

Le rapport d'activité de la Cour nationale du droit d'asile est rendu public. Il comprend notamment des données quantitatives et qualitatives présentées par sexe et les actions de formation des agents et des membres des formations de jugement, en particulier sur les persécutions en raison du sexe. » ;

► OFII - reprise à l'article 27 de la loi et art L. 5223-1 du Code du travail (+ dernier al. 744-6 supra)

« Le conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration délibère sur le rapport annuel d'activité présenté par le directeur général, qui comporte des données quantitatives et qualitatives par sexe ainsi que des données sur les actions de formation des agents, en particulier sur la prise en compte des enjeux relatifs au sexe et à la vulnérabilité dans l'accueil des demandeurs d'asile. » ;

► CADA : leurs obligations (statistiques, formation) ne figurent pas dans la loi.

ANNEXE II - Textes de référence de l'OFPPA et de l'Union européenne - Extraits

1 - Extraits du site de l'OFPPA

L'ASILE :

L'OFPPA se prononce sur les différents types de protection sur la base du formulaire de demande d'asile et au terme d'une instruction unique au cours de laquelle le demandeur d'asile est mis en mesure de présenter tous les éléments qu'il estime utiles à l'appui de sa demande.

LES DIFFERENTS TYPES DE PROTECTION INTERNATIONALE

LE STATUT DE REFUGIE

Le statut de réfugié est reconnu par l'OFPPA en application de l'article 1^{er} A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui stipule que :

« 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 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 événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

L'interprétation de cet article est réalisée à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile. La loi sur l'asile précise que les actes de persécution et les motifs de persécution visés par cet article doivent également être appréciés dans les conditions prévues par les directives européennes.

Les personnes reconnues réfugiées sont placées sous la protection juridique et administrative de l'Ofpra; elles ont vocation à bénéficier d'une carte de résident valable dix ans en application de l'article L.314-11-8° du CESEDA.

L'ASILE CONSTITUTIONNEL

L'Ofpra est compétent pour reconnaître la qualité de réfugié :

« à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté » (article L.711-1 du CESEDA dont la formulation est inspirée de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946).

Les critères essentiels d'admission au statut de réfugié sur ce fondement sont les suivants :

- l'existence d'une persécution effectivement subie dans le pays d'origine, et pas seulement d'une crainte de persécution,
- être démunie de protection de la part de l'État dont le demandeur a la nationalité ou, à défaut de la nationalité établie, du pays de résidence habituelle,

- un engagement actif en faveur de l'instauration d'un régime démocratique ou pour défendre les valeurs qui s'y attachent, telles que la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la liberté syndicale...,
- un engagement dicté par des considérations d'intérêt général et non d'ordre personnel.

Les personnes susceptibles de relever de cette catégorie sont par exemple des journalistes, militants associatif, artistes, intellectuels...

Quel que soit le fondement juridique sur lequel est accordé le statut de réfugié (constitutionnel ou conventionnel - au sens de la Convention de Genève), le régime de protection est identique : le réfugié bénéficiera de tous les droits attachés au statut de réfugié tel que défini en droit français.

LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :

- la peine de mort ou une exécution;
- la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international (article L.712-1 du CESEDA).

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont placés sous la protection juridique et administrative de l'Ofpra, ils ont vocation à se voir délivrer une carte de séjour temporaire d'une durée de un an renouvelable et portant la mention « vie privée et familiale » en application de l'article L.313-13 du CESEDA.

L'APATRIDIE

L'Ofpra se prononce sur le statut d'apatride sur la base d'un formulaire et au terme d'une procédure d'instruction spécifique.

La qualité d'apatride est reconnue par l'Ofpra à toute personne qui répond à la définition de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 :

"le terme d'apatride s'appliquera à toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation".

L'Ofpra exerce la protection juridique et administrative des apatrides. Ceux-ci ont vocation à se voir délivrer une carte de séjour temporaire d'une durée de validité d'un an renouvelable portant la mention "vie privée et familiale" mentionnée à l'article L.313-11-10° du CESEDA. Lorsqu'il justifie de trois années de résidence régulière en France, l'apatride peut solliciter la délivrance d'une carte de résident (valable 10 ans) en application de l'article L. 314-11-9° du même code.

2 - Extraits des Directives européennes

DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

Directive « Accueil » - Article 21 - définition des personnes vulnérables

« Dans leur droit national transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ».

Art. 22 - Évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables

« 1. Aux fins de la mise en œuvre effective de l'article 21, les États membres évaluent si le demandeur est un demandeur qui a des besoins particuliers en matière d'accueil. Ils précisent en outre la nature de ces besoins.

Cette évaluation est initiée dans un délai raisonnable après la présentation de la demande de protection internationale et peut être intégrée aux procédures nationales existantes. Les États membres veillent à ce que ces besoins particuliers soient également pris en compte, conformément aux dispositions de la présente directive, s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile.

Les États membres font en sorte que l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil conformément à la présente directive, tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié.

2. L'évaluation visée au paragraphe 1 ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative.
3. Seules les personnes vulnérables conformément à l'article 21 peuvent être considérées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil et bénéficier en conséquence de l'aide spécifique prévue conformément à la présente directive.
4. L'évaluation prévue au paragraphe 1 ne préjuge pas l'évaluation des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ».

(Article 19 - Soins de santé

- « 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves.
2. Les États membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés ».).

DIRECTIVE 2013/32/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)

Directive « Procédures. » Point 29 à 32 du Préambule

(29) Des garanties procédurales spéciales peuvent s'avérer nécessaires pour certains demandeurs du fait notamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. Les États membres devraient s'efforcer d'identifier les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales avant qu'une décision ne soit prise en première instance. Ces demandeurs devraient se voir accorder un soutien adéquat, et notamment disposer de temps suffisant, afin de créer les conditions requises pour qu'ils aient effectivement accès aux procédures et pour qu'ils puissent présenter les éléments nécessaires pour étayer leur demande de protection internationale.

(30) Lorsqu'un soutien adéquat ne peut être fourni à un demandeur nécessitant des garanties procédurales spéciales dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure à la frontière, le demandeur en question devrait être exempté de ces procédures. Le besoin de garanties procédurales spéciales de telle nature qu'il est susceptible d'empêcher l'application de la procédure accélérée ou de la procédure à la frontière devrait également signifier que le demandeur bénéficie de garanties supplémentaires dans les cas où son recours n'a pas d'effet suspensif automatique, afin que son recours soit effectif, dans son cas particulier.

(31) Les mesures nationales relatives à l'identification et à la documentation des symptômes et des signes de tortures ou d'autres formes graves de violence physique ou psychologique, y compris les violences sexuelles, dans le cadre des procédures couvertes par la présente directive, peuvent notamment se fonder sur le Manuel pour enquêter et documenter efficacement la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul).

(32) Afin d'assurer une égalité réelle entre les demandeurs femmes et hommes, il convient que les procédures d'examen tiennent compte des spécificités de genre. Il importe notamment que les entretiens personnels soient organisés de telle sorte que les demandeurs femmes et hommes qui ont subi des persécutions fondées sur le genre puissent faire part de leurs expériences. La complexité des demandes liées au genre devrait être correctement prise en compte dans le cadre de procédures fondées sur le concept de pays tiers sûr, sur celui de pays d'origine sûr et sur la notion de demandes ultérieures.

Art 10 Conditions auxquelles est soumis l'examen des demandes

3. À cet effet, les États membres veillent à ce que:

d) le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait la possibilité de demander conseil à des experts, le cas échéant, sur des matières particulières comme les questions médicales, culturelles, religieuses, ou celles liées aux enfants ou au genre.

Art 11 Conditions auxquelles sont soumises les décisions de l'autorité responsable de la détermination

3. Aux fins de l'article 7, paragraphe 2, et lorsque la demande est fondée sur les mêmes motifs, les États membres peuvent adopter une décision unique concernant toutes les personnes à charge, à moins qu'une telle action ne conduise à une divulgation de la situation particulière d'un demandeur, qui pourrait nuire à ses intérêts, notamment en cas de persécution fondée sur le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et/ou sur l'âge. En pareil cas, une décision distincte est communiquée à la personne concernée.

Art 15 Conditions auxquelles est soumis l'entretien personnel

1. L'entretien personnel a normalement lieu hors de la présence des membres de la famille, à moins que l'autorité responsable de la détermination ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat.
3. Les États membres prennent les mesures appropriées pour faire en sorte que l'entretien personnel soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. À cet effet, les États membres:
 - a) veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit compétente pour tenir compte de la situation personnelle et générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle, le genre ou l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou la vulnérabilité du demandeur;
 - b) font en sorte, dans la mesure du possible, que l'entretien avec le demandeur soit mené par une personne du même sexe si le demandeur en fait la demande à moins que l'autorité responsable de la détermination ait une raison de penser que cette demande est fondée sur des motifs qui ne sont pas liés à des difficultés de la part du demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande;
 - c) choisissent un interprète capable d'assurer une communication appropriée entre le demandeur et la personne qui mène l'entretien. La communication a lieu dans la langue pour laquelle le demandeur a manifesté une préférence sauf s'il existe une autre langue qu'il comprend et dans laquelle il est à même de communiquer clairement. Dans la mesure du possible, les États membres fournissent un interprète du même sexe si le demandeur en fait la demande, à moins que l'autorité responsable de la détermination ait des raisons de penser que cette demande est fondée sur des motifs qui ne sont pas liés à des difficultés de la part du demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande;

Art 24 Demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales

1. Les États membres évaluent dans un délai raisonnable après la présentation d'une demande de protection internationale si le demandeur nécessite des garanties procédurales spéciales.
2. L'évaluation visée au paragraphe 1 peut être intégrée aux procédures nationales existantes et/ou à l'évaluation visée à l'article 22 de la directive 2013/33/UE et ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une procédure administrative.
3. Lorsque des demandeurs ont été identifiés comme étant des demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales, les États membres veillent à ce qu'un soutien adéquat leur soit accordé pour qu'ils puissent, tout au long de la procédure d'asile, bénéficier des droits et se conformer aux obligations prévus par la présente directive.

Lorsqu'un tel soutien adéquat ne peut être fourni dans le cadre des procédures visées à l'article 31, paragraphe 8, et à l'article 43, notamment lorsque les États membres estiment qu'un demandeur nécessite des garanties procédurales spéciales parce qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, les États membres n'appliquent pas, ou cessent d'appliquer, l'article 31, paragraphe 8, et l'article 43. Si les États membres appliquent l'article 46, paragraphe 6, à un demandeur à l'égard duquel l'article 31, paragraphe 8, et l'article 43 ne peuvent être appliqués en vertu du présent alinéa, les États membres prévoient au moins les garanties prévues à l'article 46, paragraphe 7.

4. Les États membres veillent à ce que le besoin de garanties procédurales spéciales soit également pris en compte, conformément à la présente directive, lorsqu'un tel besoin apparaît à un stade ultérieur de la procédure, sans qu'il faille nécessairement recommencer celle-ci.

DIRECTIVE 2011/95/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)

Directive « Qualification »: Préambule (pt 30) Définition du motif « appartenance à un certain groupe social »: « Il est également nécessaire d'adopter une nouvelle définition commune du motif de persécution que constitue « l'appartenance à un certain groupe social ». Aux fins de la définition d'un certain groupe social, il convient de prendre dûment en considération les questions liées au genre du demandeur — notamment l'identité de genre et l'orientation sexuelle, qui peuvent être liées à certaines traditions juridiques et coutumes, résultant par exemple dans des mutilations génitales, des stérilisations forcées ou des avortements forcés — dans la mesure où elles se rapportent à la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ».

Article 9 Actes de persécution

1. Pour être considéré comme un acte de persécution au sens de l'article 1^{er}, section A, de la convention de Genève, un acte doit:
 - a) être suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou
 - b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).
2. Les actes de persécution, au sens du paragraphe 1, peuvent notamment prendre les formes suivantes:
 - a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
 - b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
 - f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants.

Article 10 Motifs de la persécution

1. Lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les États membres tiennent compte des éléments suivants :

- a) la notion de race recouvre, en particulier, des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique;
- b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances;
- c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre État;
- d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:
 - ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et
 - ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe;

- e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 6, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

2. Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution.

ANNEXE III - Liste des auditions

Les membres de la Commission Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens du Haut Conseil à l'Égalité adressent leurs remerciements chaleureux à chacune des personnes qui a bien voulu prendre le temps nécessaire pour les recevoir ou participer à leurs auditions, malgré le contexte chargé que nous connaissons en matière de droit d'asile et de migration.

20/9/2016

- Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile COALLIA de Livry-Gargan (93), rencontre sur site avec la Directrice M^{me} Géraldine TENEAU et son équipe

8/11/2016

- France Terre d'Asile : M. Radek FICEK, Directeur de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile
- Maison des Femmes de Saint-Denis : Dr Ghada HATEM-GANTZER, Cheffe du Service de Gynécologie-Obstétrique du Centre hospitalier de Saint-Denis et fondatrice de la Maison des Femmes de St-Denis.

1/12/2016

- Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) : M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA, accompagné de M^{me} Coralie CAPDEBOSCO, référente « Torture et traite des êtres humains » et M^{me} Cécile MALASSIGNE, référente « Violences faites aux femmes »

26/1/2017

- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) : M. Dia Jacques GONDO, Administrateur principal chargé de la protection, et M^{me} Florence BOREIL, Associée à la protection.
- Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) : M. Didier LESCHI, Directeur général de l'OFII et Préfet, sur site (15e)

Entretiens ultérieurs du Secrétariat général avec :

- M^{me} Violaine HUSSON, Chargée des questions femmes et personnes étrangères victimes de violences à la CIMADE
- M^{me} Anne BABOUT, Responsable du Service Juridique de la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA), Pôle Asile CASP
- M. Raphaël SODINI, Directeur de l'Asile à la Direction générale des Etrangers en France du Ministère de l'Intérieur

ANNEXE IV - Membres de la Commission Droits des Femmes et Enjeux internationaux et du Groupe de travail Coopération et Protection internationales

Commission « Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens » :

- Maxime FOREST, Président de la commission «Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens », Enseignant-chercheur en Sciences politiques, Sciences Po Paris (OFCE, CEVIPOF)
- Jocelyne BOUGEARD, co-Rapporteure, Adjointe à la Maire de Rennes chargée des relations internationales et des relations publiques.
- Catherine COUTELLE, Députée, Présidente de la Délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale, représentée par Camille CARTON
- Jean-Michel DUCOMTE, Président de la Ligue de l'Enseignement
- Pierre-Yves GINET, photojournaliste, co-fondateur de l'association et du magazine « Femmes ici et ailleurs »
- Vivette LOPEZ, Sénatrice du Gard et Maire de Mus
- Jean-Michel MONNOT, Conseil en management, société All Inclusive !
- Françoise MORVAN, Présidente de la Coordination française pour le Lobby Européen des Femmes
- Serge RABIER, Co-Rapporteur, Consultant Chercheur, Docteur en socio-démographie
- Kareen RISPAL, Haute fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes, Ministère des Affaires Etrangères, représentée par Cécile MERLE
- Sabine SALMON, Présidente de Femmes solidaires
- Jean-Philippe VINQUANT, Directeur général de la Cohésion sociale, représenté par Joël LE DEROFF, Chargé de mission au BAEI

Membres associées de la Commission Droits des femmes et enjeux internationaux :

- Monique DENTAL, Représentante du réseau féministe Ruptures
- Agnès HUBERT, ancienne haute fonctionnaire de la Commission européenne
- Agnès LECLERC, ancienne déléguée aux affaires européennes et internationales des ministères chargés des affaires sociales et ex haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes
- Yveline NICOLAS, Coordinatrice de l'Association Adéquations
- Cécile SPORTIS, Conseillère honoraire des Affaires étrangères

Membres associé.e.s du Groupe de travail Coopération et Protection internationales :

- Olivia DABBOUS, Chargée de mission, Division d'Appui environnemental et social, Agence française de Développement
- Hélène GUÉTAT, Professeure de sociologie à l'ENFA, Toulouse
- Sarah LAHMANI, Chargée de mission, Division d'Appui environnemental et social, Agence française de Développement
- Marguerite BANNWARTH, Chargée du plaidoyer de l'association Equilibres & Populations
- Ouafae SANANES, Conseillère en genre et développement, Sous-direction de la santé, de la sécurité alimentaire et du développement humain, Ministère des Affaires étrangères

Pour le Secrétariat général du Haut Conseil à l'Égalité :

- Marie-Annick BOURDIN, Commissaire aux Affaires internationales, suivi des travaux de la Commission « Droits des femmes et Enjeux internationaux et européens », co-rapporteuse
- Claire GUIRAUD, Secrétaire générale



99, rue de Grenelle - 75007 Paris

Pour plus d'informations :

Suivez-nous sur **twitter** : **@HCEfh**

Découvrez les ressources et les travaux du HCEfh sur **notre site internet** : **www.haut-conseil-egalite.gouv.fr**

Abonnez-vous à la lettre d'information sur le site :

<http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/autres-rubriques/article/lettre-d-information>
et consultez les anciens numéros en ligne

Contactez-nous : **haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr**