

1. Au regard des précédentes recommandations acceptées par la France lors de son examen en 2017, nos organisations souhaitent apporter au Conseil leurs observations concernant ***l'usage de la force par les forces de l'ordre françaises***, ainsi que sur ***la situation des demandeurs d'asile et réfugiés***.

I. Usage de la force par les forces de l'ordre

2. Depuis mars 2016 et la publication de son premier rapport consacré à l'usage de la force par les représentants de la loi en France¹, l'ACAT-France exerce un monitoring des cas de violences policières alléguées. L'ACAT-France a ainsi dressé un certain nombre de recommandations qu'elle porte devant les autorités concernées. Les observations ci-dessous reposent sur cette expertise.

A. Recours aux armes létales

3. Depuis le 2 mars 2017, les forces de l'ordre françaises peuvent recourir à la force armée dans cinq cas différents, tels que décrits dans l'article L. 435-1 du Code de la sécurité intérieure. L'ACAT-France souhaite particulièrement alerter sur le 4^e point de cet article qui prévoit que les agents peuvent faire usage de leurs armes « *Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles des autres* »².

4. Cette disposition justifie le recours aux armes à feu, de manière préventive et sans condition d'actualité, à l'inverse de la légitime défense. Or, il s'agit de la principale justification du recours aux armes létales.

5. Selon le dernier rapport de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN)³, les usages de l'arme individuelle en 2021 se répartissent comme suit :

- Tirs sur des véhicules/conducteurs : 157
- Tirs en direct d'individus dangereux : 32
- Tirs en direction air/sol : 18

6. Les premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'article L 435-1, ont vu la multiplication de ces affaires. L'année 2022 est d'ailleurs particulièrement meurtrière, depuis le début de l'année douze personnes ont été tuées par des agents de la police nationale alors qu'ils se trouvaient dans un véhicule prenant la fuite après un ordre de s'arrêter selon les chiffres relevés par l'ACAT-France. En comparaison, en 2021 deux personnes avaient été tuées par la police dans ces mêmes conditions, une seule en 2020. Fait inquiétant, parmi ces douze décès, cinq personnes n'étaient que simples passagers et ne représentaient donc pas un danger pour les

¹ [L'ordre et la force – Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France](#), ACAT-France, mars 2016.

² Article L. 435-1 4° du [Code de la sécurité intérieure](#).

³ [Rapport annuel de l'Inspection générale de la police nationale 2021](#).

agents tireurs.

7. S'étant produit dans un cadre légal, il est d'autant plus difficile pour les victimes et leurs proches de contredire la version des forces de l'ordre et obtenir d'un juge qu'il se saisisse de ces affaires. La parole des forces de l'ordre pesant toujours plus que la parole des victimes, un agent arguant la légitime défense sera dans la majorité des cas relaxé sans investigation plus poussée.

8. En septembre 2022, un homme est décédé à Nice alors qu'il circulait dans une voiture volée et tentait d'échapper à la police après avoir été pris en chasse par ces derniers. Le policier à l'origine du tir a argué la légitime défense, estimant que son collègue et lui-même étaient en danger. L'argument a été immédiatement repris par les syndicats de police. Une vidéo tournée par un témoin de la scène est venue néanmoins contredire la défense du policier. On y découvre que le policier, sur le côté de la voiture, n'était à aucun moment en danger et que la voiture en fuite était bloquée par une voiture de police, n'étant d'aucun danger pour les fonctionnaires autour⁴. Une enquête est actuellement en cours et le policier tireur a été mis en examen.

9. Plus que jamais il est nécessaire d'examiner précisément les circonstances exactes dans lesquelles des policiers utilisent leur arme individuelle et d'encadrer les conditions de la légitime défense.

Recommandation :

- **Encadrer avec plus de rigueur le recours aux armes à feu notamment à l'encontre de conducteurs refusant de stopper le véhicule après un ordre de s'arrêter, pour le limiter aux situations de légitime défense, en amendement l'article L. 435-1 du Code de la sécurité intérieure.**

B. Recours aux armes à létalité réduite

10. Supposées non létales ou « à létalité réduite », par opposition aux armes à feu, les armes dites « intermédiaires » se sont fortement développées ces dernières décennies. Pour graduer l'usage de la force, les Nations unies recommandent en effet aux Etats de munir leurs forces de l'ordre d'un large éventail de moyens afin de limiter le « recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures »⁵.

11. Progressivement se sont donc multipliées les armes intermédiaires, qui doivent permettre de répondre à des situations dans lesquelles la force physique n'est pas suffisante, sans pour autant nécessiter le recours aux armes à feu. En France, les lanceurs de balles de défense (LBD et Flashballs), les grenades à main de désencerclement (GMD) et les pistolets à impulsion électrique (Tasers) sont les armes de force intermédiaire les plus utilisées.

⁴ [Refus d'obtempérer à Nice : le policier qui a tué le conducteur mis en examen](#), Le Monde, 9 septembre 2022.

⁵ [Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois](#), Nations unies.

12. Selon le gouvernement français, les armes intermédiaires permettraient tout d'abord d'« éviter l'utilisation de l'arme de service »⁶. Pourtant, aucun chiffre officiel ne vient étayer cet argument. Les seules données que l'ACAT-France a pu trouver indiquent au contraire que, tandis que l'usage des lanceurs de balles de défense a considérablement augmenté, l'usage des armes à feu n'a, pour sa part, pas diminué⁷.

13. Toujours selon le gouvernement français, les armes intermédiaires permettraient de « minimiser les risques de blessures tant pour les personnes interpellées que pour les forces de l'ordre »⁸. Pourtant, loin de limiter le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures, certaines armes intermédiaires aggravent au contraire ce risque et sont plus susceptibles que d'autres de causer des blessures.

14. Les LBD tirent à la vitesse d'un train à grande vitesse des balles en caoutchouc, dont le diamètre est proche de celui d'une balle de golf. Cette arme est conçue pour permettre la neutralisation à moyenne distance d'un ou plusieurs individus jugés dangereux, sans avoir recours à des armes à feu. Destinées au départ à des situations extrêmes, ces armes sont aujourd'hui utilisées quotidiennement et notamment dans le cadre du maintien de l'ordre en manifestations. Le caractère supposé non létal des LBD a rendu leur utilisation banale et courante. En 2021, des LBD ont été utilisés 2842 fois par la police et 6884 munitions ont été tirées⁹.

15. Selon une instruction de 2014¹⁰, l'usage des LBD n'est possible qu'en cas de légitime défense des personnes ou des biens, d'état de nécessité, de violences ou de voies de fait commises contre les forces de l'ordre, ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, et, pour la gendarmerie seulement, en cas de fuite de la personne à interpellier. Ces armes peuvent également être utilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, lorsque « les circonstances le rendent absolument nécessaire ». Cette formulation vague et la notion de nécessité qui reste subjective ne permet pas d'avoir un cadre strict d'utilisation des armes intermédiaires. L'instruction impose par ailleurs aux forces de l'ordre de s'assurer dans la mesure du possible que des tiers sont hors d'atteinte, afin de limiter les risques de dommages collatéraux. Elle demande également d'éviter de tirer sur des personnes

⁶ Courrier du 21 mai 2014 du ministre de l'Intérieur en réponse aux recommandations du Défenseur des droits issues de son « Rapport sur trois moyens de force intermédiaire, le PIE Taser X26®, Lanceur de balles de défense 40x46, Flash Ball superpro », mai 2013

⁷ Les chiffres publiés par l'IGPN depuis 2017 montrent des variations dans les chiffres qui restent difficiles à expliquer. L'utilisation déclarée des armes à feu par des policiers passe de 303 en 2019 à 283 en 2020 puis 290 en 2021. Le recours aux armes à feu est très majoritairement utilisé dans les hypothèses d'un véhicule jugé menaçant par le policier. L'usage a augmenté après l'adoption de la loi ouvrant cette possibilité, les chiffres de 2010 à 2012 se situant entre 244 et 274 utilisations selon un rapport parlementaire. Le cadre est donc très loin de celui où le recours aux armes intermédiaires est massif, à savoir celui du maintien de l'ordre.

⁸ Courrier du 21 mai 2014 du ministre de l'Intérieur en réponse aux recommandations du Défenseur des droits issues de son « Rapport sur trois moyens de force intermédiaire, le PIE Taser X26®, Lanceur de balles de défense 40x46, Flash Ball superpro », mai 2013.

⁹ [Rapport annuel de l'Inspection générale de la police nationale 2021](#).

¹⁰ DGPN et DGGN, Instruction relative à l'emploi du pistolet à impulsion électrique, des lanceurs de balles de défense de calibre 40 et 44 mm et de la grenade à main de désencerclement en dotation dans les services de la Police nationale et les unités de la Gendarmerie nationale, 2 septembre 2014.

manifestement vulnérables¹¹.

16. En réalité, de nombreux cas de passants blessés par des tirs de LBD ont été documentés ces dernières années en France. C'est notamment le cas de Lilian, lycéen de 16 ans grièvement blessé à la mâchoire en janvier 2019 par un tir de LBD alors qu'il se promenait en centre-ville de Strasbourg le jour d'une manifestation Gilets jaunes¹².

17. Les règles d'utilisation interdisent de viser certaines zones du corps telles que la tête et préconisent de « viser de façon privilégiée le torse et les membres supérieurs ou inférieurs ». Or, la multiplication des blessures à la tête et notamment des lésions oculaires irréversibles prouvent que ces règles ne sont pas suivies par les forces de l'ordre.

18. Les autorités françaises ont la plus grande difficulté à reconnaître les dégâts occasionnés par ces armes. Le nombre de blessés est régulièrement sous-estimé. Pourtant, il ne cesse d'augmenter. A défaut de données officielles, l'ACAT-France a tenté de recenser le nombre de personnes blessées gravement par des tirs de LBD. Ces données, obtenues par recoupement d'informations, sont loin d'être exhaustives : entre 2000 et 2019, l'ACAT-France a recensé au moins 71 personnes grièvement blessées, pour la plupart au visage. 48 ont été éborgnées ou ont perdu l'usage d'un œil. Par ailleurs, un homme atteint par un tir au thorax à courte distance est décédé en décembre 2010. D'après les observations de l'ACAT-France, les victimes de ces armes sont souvent très jeunes : un tiers étaient des mineures lorsqu'elles ont été mutilées. Une sur deux n'avait pas 25 ans. Parmi celles-ci, deux enfants étaient âgés de neuf ans. La majorité de ces situations sont survenues lors de manifestations ou d'opérations de maintien de l'ordre¹³.

Recommandation :

- **Interdire l'utilisation de lanceurs de balle de défense et grenades à main de désencerclement en maintien de l'ordre et procéder à leur retrait immédiat.**
- **Publier chaque année le nombre d'utilisations des armes à létalité réduite ainsi que le nombre précis de blessures occasionnées par leur utilisation.**

C. Exigences d'enquêtes effectives

19. En 2018, plusieurs Etats recommandaient à la France de mener des enquêtes impartiales et effectives sur tous les cas d'utilisation excessive de la force par les forces de l'ordre lors d'opérations policières de maintien de l'ordre¹⁴.

¹¹ L'instruction y inclut ainsi les personnes blessées, femmes enceintes, personnes handicapées, enfants, personnes âgées, etc.

¹² [L'Etat reconnaît sa « responsabilité sans faute » pour une blessure infligée par un tir de LBD](#), Mediapart, 16 mars 2021.

¹³ [Maintien de l'ordre : A quel prix ? – Enquête sur les évolutions des pratiques de maintien de l'ordre en France et leurs incidences sur les libertés](#), ACAT-France, mars 2020.

¹⁴ Recommandations par l'Autriche, la Zambie, la Fédération de Russie, la République bolivarienne du Venezuela et le Bélarus dans le rapport du Groupe de travail sur l'EPU, [A/HRC/38/4](#), para. 145.139, 145.170 à 145.173.

20. Les enquêtes doivent être menées en toute indépendance par rapport au pouvoir exécutif et sans lien hiérarchique ou institutionnel¹⁵. Elles doivent être effectives et approfondies¹⁶, être menées avec célérité¹⁷ et être transparentes vis-à-vis du public¹⁸.

21. Dans les faits, l'ACAT-France a pu constater qu'il s'avère extrêmement difficile, dans les affaires dans lesquelles un usage illégal de la force est allégué, d'obtenir une enquête pleinement effective.

22. Dans le système judiciaire français, les enquêtes sont en pratique déléguées à des services d'enquêtes. Dans les cas d'affaires les plus graves, les enquêtes sont confiées à des services d'inspection interne : inspection générale de la police nationale (IGPN) ou de la gendarmerie nationale (IGGN). Sinon, dans l'immense majorité des cas, les investigations sont confiées aux services de police ou de gendarmerie eux-mêmes.

23. Dans les deux cas, il n'existe pas de pleine indépendance institutionnelle. En ce qui concerne l'IGPN et l'IGGN, il s'agit de corps d'inspection interne composés de policiers ou gendarmes sous la tutelle directe des directions de police ou de gendarmerie nationales et dont l'impartialité est questionnée. Les révélations parues dans la presse sur le travail de l'IGPN¹⁹ confirment les constatations effectuées par l'ACAT-France : crédit supérieur donné à la parole de l'agent, manque de volonté de coopération des supérieurs hiérarchiques, manque de volonté à effectuer certains actes d'instruction, etc.

24. Dans le second cas, la question de l'indépendance est encore plus problématique, puisque, de fait, des agents de police ou de gendarmerie peuvent être amenés à enquêter sur des faits mettant en cause leurs propres collègues.

25. C'était notamment le cas dans l'affaire **Ali Ziri**, décédé en juin 2009 à la suite d'un contrôle routier. Ayant eu accès à la totalité du dossier judiciaire, l'ACAT-France a pu observer qu'une partie des investigations ont été réalisées dans un premier temps par des policiers exerçant au sein du même commissariat que les agents mis en cause. Ils ont ainsi procédé aux auditions de certains témoins et examiné la vidéo surveillance du commissariat, élément principal de preuve matérielle dans cette affaire. C'est sur la base de leur analyse que se déroulera toute la procédure judiciaire qui se clôturera par un non-lieu confirmé par la cour d'appel de Rennes.

26. La police nationale et la gendarmerie sont néanmoins soumises au contrôle d'un organe indépendant : le Défenseur des droits. Malgré la clarté des dispositions de l'article R 434-24 du Code de la sécurité intérieure²⁰, la réalité est toute autre : à la fin de son mandat en 2020, le Défenseur des droits Jacques Toubon, rappelait que sur les 36 propositions de sanctions soumises au ministère de l'Intérieur par ses services, aucune n'a été suivie d'un engagement de poursuites contre les agents désignés. Toutes les demandes ont reçu une réponse négative de la part du ministère.

¹⁵ CEDH, [El Masri c. l'ex République yougoslave de Macédoine](#), n°39630/09, 13 décembre 2012, §91-92 et §184.

¹⁶ CEDH, [Ghedir et autres c. France](#), n°20579/12, 16 octobre 2015, §129-130.

¹⁷ CEDH, [Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni](#), n° 55721/07, 7 juillet 2011, §167.

¹⁸ CEDH, [Hugh Jordan c. Royaume-Uni](#), n°24746/94, 4 mai 2001, §109.

¹⁹ [IGPN : plongée dans la fabrique de l'impunité](#), Mediapart, 12 juin 2020.

²⁰ Dispositions qui prévoient le rôle du Défenseur des droits.

Recommandation :

- **Veiller à ce que des enquêtes approfondies et effectives soient systématiquement menées par un organe entièrement indépendant pour des faits mettant en cause des agents de police ou de gendarmerie et dont les décisions sont contraignantes. Veiller également à ce que des poursuites soient effectivement engagées contre les auteurs responsables d'usage excessif de la force.**

D. De rares et faibles condamnations

27. En 2018, l'Australie a recommandé à la France de prendre toutes les mesures pour que les forces de l'ordre soient tenues responsables de leurs actes²¹.

28. La prévention de mauvais traitements suppose en premier lieu que les agissements constatés soient dûment sanctionnés, afin de prévenir l'impunité. Pourtant, d'après les observations de l'ACAT-France, les affaires mettant en cause un usage illégal de la force aboutissent rarement à des condamnations.

29. De plus, dans les rares cas où condamnation il y a, il est observé qu'elles sont rarement proportionnées à la gravité des faits lorsqu'il s'agit de violences policières. Il existe sur ce point une nette différence de traitement entre les policiers poursuivis pour violences et les autres justiciables. Lorsque des condamnations sont prononcées, elles excèdent rarement l'emprisonnement avec sursis, y compris lorsque les agents ont été reconnus coupables d'homicide involontaire ou de violences volontaires aggravées avec faux et usage de faux.

30. Aucune information ne permet par ailleurs à l'ACAT-France de savoir quelles sanctions disciplinaires ont éventuellement été prises par les autorités hiérarchiques.

31. Ainsi dans l'affaire **Amadou Koumé**, décédé en mars 2015 lors de son interpellation par des agents de police, les trois policiers poursuivis ont été reconnus coupables d'homicide involontaire et ont été condamnés à quinze mois de prison avec sursis²². L'enquête avait permis d'établir que la victime avait été étranglée une première fois pendant une dizaine de secondes puis une seconde fois au sol, plus longuement. Elle avait ensuite été maintenue au sol, un policier faisant pression sur ses lombaires avec un genou. Une fois menotté, Amadou Koumé avait été laissé allongé sur le ventre, face contre le sol. L'autopsie avait démontré que le décès était dû à « l'asphyxie mécanique lente ». Si le tribunal a retenu une série de manquements et de fautes de la part des trois policiers, ils n'ont néanmoins été condamnés qu'à une peine d'emprisonnement avec sursis sans interdiction d'exercer la profession ou sanction disciplinaire à minima.

Recommandation :

- **Prendre les mesures pour garantir que tous les auteurs de violences policières**

²¹ Recommandations par l'Australie dans le rapport du Groupe de travail sur l'EPU, [A/HRC/38/4](#) para. 145.138

²² [Procès sur la mort d'Amadou Koumé : trois policiers condamnés à quinze mois de prison avec sursis](#), Libération, 20 septembre 2022

fassent l'objet de sanctions proportionnées à la gravité de l'acte.

II. Situation des demandeurs d'asile et réfugiés

32. La liberté fondamentale de l'asile garantie par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié ainsi que par les autres textes internationaux implique de protéger les personnes ayant fui leur pays en raison des risques de persécutions encourus.

33. Lors du dernier examen de la France, l'Irak lui a recommandé d'améliorer les procédures pour les demandeurs d'asile²³ et plusieurs autres Etats lui avaient adressé des recommandations sur le respect des droits des demandeurs d'asile et personnes migrantes²⁴.

34. Néanmoins, le 10 septembre 2018 a été adoptée la loi n° 2018-778 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Il s'agit de l'une des plus dures réformes en matière de droit des étrangers en France, prise contre les avis unanimes des associations spécialisées et des institutions de défense des droits humains²⁵. Présentée comme un texte équilibré entre fermeté et humanisme, visant à améliorer l'accueil et l'intégration et rendre le droit d'asile plus effectif, elle a surtout permis d'accélérer davantage le traitement des demandes d'asile, au détriment des garanties procédurales et des conditions d'accueil dont doivent bénéficier les exilés pour être en mesure de faire valoir leurs craintes de persécutions en cas de retour dans leur pays d'origine.

A. Des délais de plus en plus contraints

35. La loi du 10 septembre 2018 avait pour premier objectif de raccourcir la durée des procédures d'asile à six mois, par « des mesures d'organisation portant sur chaque étape de la procédure et par le renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et des guichets uniques »²⁶, ces derniers étant chargés de l'enregistrement des demandeurs d'asile. Ceci afin notamment de « décourager les demandes étrangères à un besoin de protection » et de lutter contre « la saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile »²⁷. Quitte à priver les demandeurs d'un certain nombre de garanties.

²³ Recommandations par l'Irak dans le rapport du Groupe de travail sur l'EPU, [A/HRC/38/4](#) para. 145.210

²⁴ Recommandations par le Bénin, l'Ukraine, l'Algérie, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, l'Egypte, le Maroc, la République bolivarienne du Venezuela, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire et la République de Corée dans le rapport du Groupe de travail sur l'EPU, [A/HRC/38/4](#) para. 145.266, 145.272 à 145.273, 145.275 à 145.282 et 145.292

²⁵ Défenseur des droits, Commission nationale consultative des droits de l'homme, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, mais aussi Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

²⁶ [Etude d'impact du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif](#), 20 février 2018.

²⁷ Ibid.

36. Lors de l'élaboration de cette loi en 2017, le délai de traitement des demandes d'asile était en moyenne de onze mois²⁸. Un tel délai peut certes représenter une attente excessive avant de bénéficier d'une protection internationale qui permettra enfin à la personne concernée d'entamer ses démarches d'intégration en France. Mais pour beaucoup d'exilés qui, ayant fui la guerre ou de graves persécutions, ont besoin de temps pour se soigner, physiquement et psychologiquement, pour trouver un hébergement digne, mais aussi pour être informés et conseillés sur leurs droits, un délai d'instruction restreint à six mois est extrêmement court et réduit drastiquement leurs chances de se voir reconnaître le statut de réfugié.

37. D'autant plus que depuis le décret du 30 décembre 2019²⁹, les demandeurs d'asile doivent attendre de pouvoir justifier de trois mois de présence en France avant de pouvoir bénéficier d'une assurance santé pour la prise en charge de leurs soins médicaux. En outre, nous le verrons plus loin, seule une partie d'entre eux bénéficient d'un hébergement au sein du dispositif national d'accueil de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Or de cet hébergement dépend aussi la qualité de l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier tout au long de leur procédure.

B. Le recours massif aux procédures accélérées

²⁸ Selon leurs rapports d'activité respectifs, en 2021, le délai moyen de traitement à l'OFPRA s'élevait à 8,7 mois, tandis qu'il était de 7 mois et 8 jours devant la CNDA, après un fort ralentissement causé par le contexte sanitaire en 2020.

²⁹ [Décret n°2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé.](#)

³⁰ Il s'agit des situations prévues par l'article L.531-24 du [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile \(Ceseda\)](#) :

« 1° Le demandeur provient d'un pays d'origine considéré comme sûr ;

2° Le demandeur a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ;

3° Le demandeur est maintenu en rétention et présente sa demande d'asile dans le seul but de faire échec à l'exécution de la décision d'éloignement. »

³¹ Il s'agit des situations prévues par l'article L. 531-26 du Ceseda :

« 1° Le demandeur a présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin de l'induire en erreur ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

2° Le demandeur n'a soulevé à l'appui de sa demande que des questions sans pertinence au regard de la demande d'asile qu'il formule ;

3° Le demandeur a fait à l'office des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine. »

38. En France, le placement en procédure accélérée est appliqué soit automatiquement par détermination de la loi³⁰, soit à l'initiative de l'OFPRA³¹, soit à l'initiative des préfetures³². La liste des motifs de placement en procédure accélérée s'est d'ailleurs considérablement allongée depuis la réforme du 29 juillet 2015³³ et compte désormais douze critères de placement en procédure accélérée, révélateurs d'une suspicion quasi-systématique de fraude à l'encontre des demandeurs.

39. Le concept de « pays d'origine sûr » en particulier doit être supprimé car il porte atteinte au principe de non-discrimination de l'article 3 de la Convention de Genève de 1951, en permettant à la France de présumer de manière arbitraire du caractère moins fondé d'une demande d'asile

³⁰ Il s'agit des situations prévues par l'article L.531-24 du [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile \(Ceseda\)](#) :

« 1° Le demandeur provient d'un pays d'origine considéré comme sûr ;

2° Le demandeur a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ;

3° Le demandeur est maintenu en rétention et présente sa demande d'asile dans le seul but de faire échec à l'exécution de la décision d'éloignement. »

³¹ Il s'agit des situations prévues par l'article L. 531-26 du Ceseda :

« 1° Le demandeur a présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin de l'induire en erreur ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

2° Le demandeur n'a soulevé à l'appui de sa demande que des questions sans pertinence au regard de la demande d'asile qu'il formule ;

3° Le demandeur a fait à l'office des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine. »

³² Il s'agit des situations prévues par l'article L.531-27 du Ceseda :

« 1° Le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales ;

2° Le demandeur présente de faux documents d'identité ou de voyage, fournit de fausses indications ou dissimule des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur l'autorité administrative ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

3° Sans motif légitime, le demandeur qui est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de son entrée en France ;

4° Le demandeur ne présente une demande d'asile qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement ;

5° La présence en France du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ;

6° Le demandeur est assigné à résidence ou placé en rétention car il fait l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire français. »

³³ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

individuelle sur la seule base de la nationalité du demandeur³⁴. La liste des « pays d'origine sûrs », qui est établie par l'OFPPRA lui-même, inclut des pays pour lesquels les risques d'atteintes à l'intégrité physique et morale du demandeur d'asile ne peuvent être minimisés a priori³⁵. Saisi par plusieurs organisations dont l'ACAT, le Conseil d'État a décidé le 2 juillet 2021³⁶ d'annuler une décision du conseil d'administration de l'OFPPRA qui maintenait sur la liste des pays sûrs le Bénin, le Ghana et le Sénégal. Les persécutions que subissent les personnes LGBTQI+ dans ces trois pays et les manquements démocratiques font que ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme sûrs par l'OFPPRA.

40. La loi de 2018 a par ailleurs réduit de 120 à 90 jours (60 jours en Guyane) le délai dont dispose un exilé pour enregistrer sa demande d'asile une fois arrivé en France. Passé ce délai, sa demande est examinée selon la procédure accélérée et cette personne ne peut bénéficier de l'allocation et de l'hébergement pour demandeurs d'asile durant toute sa procédure. Cette règle repose sur le préjugé selon lequel une demande tardive serait nécessairement dilatoire, alors même qu'un certain nombre d'exilés ont simplement besoin de temps à leur arrivée en France pour prendre connaissance de la procédure à suivre et des contacts de l'administration, d'autant plus quand ils sont confrontés à la barrière de la langue.

41. Ainsi en 2021, 89 256 premières demandes (mineurs compris) ont été enregistrées par l'OFPPRA, parmi lesquelles 33 471 ont été examinées en procédure accélérée, auxquelles s'ajoutent 13 808 réexamens qui sont automatiquement examinés selon cette procédure³⁷. Ce sont ainsi 47 279 demandes d'asile qui ont été traitées en procédure accélérée, soit 45,9% des demandes enregistrées par l'OFPPRA. A titre de comparaison, en 2019, ces procédures ne représentaient « que » 36,5% de la demande globale (hors mineurs accompagnants)³⁸.

42. Ce recours accru à la procédure accélérée tend à remettre en cause en pratique le droit à ce que la demande d'asile soit étudiée avec la rigueur nécessaire. Son traitement est manifestement inéquitable par rapport aux procédures dites normales, en ce que sa durée d'instruction est censée être de seulement 15 jours en première instance à l'OFPPRA puis 5 semaines en cas de recours devant la CNDA, au lieu de 3 mois puis 5 mois dans le cas des procédures normales. De plus, en procédure accélérée, le recours ne sera examiné que par un

³⁴ L'article L. 531-25 du Ceseda dispose que « *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, quelle que soit leur orientation sexuelle, 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* ».

³⁵ [La liste des pays d'origine sûrs de l'OFPPRA](#) à jour du 1^{er} septembre 2021 inclut : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Inde, Kosovo, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Serbie.

³⁶ Conseil d'Etat, 2 juillet 2021, [Association des avocats ELENA France et autres](#), n° 437141, 437142 et 437365.

³⁷ OFPPRA, rapport d'activité 2021.

³⁸ OFPPRA, [rapport d'activité 2019](#)

juge unique, au lieu d'une formation collégiale de trois juges comprenant un assesseur nommé par le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies. Qui plus est, la procédure accélérée n'ouvre pas un droit automatique à l'hébergement et à une allocation, en particulier pour les réexamens et les demandes dites tardives et, en cas de recours, pour les demandeurs originaires de pays sûrs. Ces derniers perdent en effet le bénéfice des conditions matérielles d'accueil de l'OFII dès la décision de rejet de l'OFPRA, le cas échéant.

43. Ceci est d'autant plus problématique que la décision de placement en procédure accélérée ne peut faire l'objet d'un recours juridictionnel distinct de celui qui sera éventuellement présenté par le demandeur d'asile devant la CNDA en cas de rejet de sa demande par l'OFPRA en première instance. Ce n'est donc qu'une fois atteint l'étape finale de sa procédure d'asile qu'un demandeur pourra éventuellement faire valoir une erreur commise par l'administration lors de la qualification initiale de sa procédure. L'effectivité d'un tel recours est ainsi relativement limitée.

44. Néanmoins, la loi du 29 juillet 2015 a autorisé l'OFPRA à reclasser une procédure accélérée en procédure normale lorsqu'il estime que cela est nécessaire pour procéder à un examen approprié du dossier ou pour tenir compte de la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile. Cette vulnérabilité peut être liée à des violences graves subies par celui-ci, ou être appréciée sur la base de critères tels que l'âge, l'état de santé ou une situation de handicap. Toutefois, cette faculté est extrêmement peu utilisée par l'OFPRA : en 2019, seules 206 des 40 677 demandes d'asile présentées à l'OFPRA en procédure accélérée, ont été replacées en procédure normale³⁹. Ces possibilités de reclassement sont donc tout à fait illusoire.

45. Dans ces conditions, la France ne peut affirmer que l'examen des demandes d'asile en procédure accélérée offre les mêmes garanties qu'en procédure normale. Une instruction en 15 jours ne permet manifestement pas d'examiner une demande d'asile de manière approfondie et individualisée. Ce constat est d'autant plus marqué lorsqu'il s'agit de parcours individuels complexes ou que les demandeurs ont subi de graves traumatismes, peu compatibles avec un traitement aussi rapide. Il s'ensuit que les modalités actuelles de traitement des demandes d'asile en procédure accélérée ne protègent pas suffisamment les demandeurs contre les risques de refoulement.

46. L'ACAT-France dénonce une prise en compte moindre des situations individuelles et des besoins spécifiques des demandeurs d'asile. L'ACAT-France rappelle que le droit d'asile est un droit fondamental qui ne peut s'exercer dans l'urgence.

Recommandations :

- **Veiller à ce que toutes les demandes d'asile fassent l'objet d'un examen individuel approfondi ;**
- **Supprimer la liste des pays d'origine sûrs.**

C. De moindres garanties contre le non-refoulement

³⁹ Ibid. Les rapports d'activité de 2020 et 2021 ne communiquent plus cette statistique.

47. Le 2 février 2012, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁰ pour violation du droit au recours effectif en raison du caractère non suspensif du recours devant la CNDA pour certains demandeurs d'asile. A la suite de cet arrêt et des recommandations unanimes de tous les organes de protection des droits humains du Conseil de l'Europe et des Nations unies ainsi que de la société civile, la France a opéré une réforme de ses procédures d'asile dans le cadre de la loi du 29 juillet 2015, en dotant les procédures accélérées d'un recours suspensif en cas de rejet de la demande d'asile en première instance.

48. La loi du 10 septembre 2018 est revenue sur cette avancée importante, qu'elle avait pourtant mise en avant lors de son dernier EPU⁴¹, en supprimant à nouveau le droit au séjour de certaines catégories de demandeurs d'asile placés en procédure accélérée, dès le rejet de leur demande par l'OFPRA : les personnes originaires de pays sûrs et celles dont la présence en France est considérée comme une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

49. Non seulement ces demandeurs perdent désormais le bénéfice de l'allocation et de l'hébergement éventuel de l'OFII, mais ils peuvent se voir notifier une Obligation de quitter le territoire français (OQTF), sans attendre que leur recours devant la CNDA ait fait l'objet d'une décision définitive. Pourtant, il convient de rappeler qu'un nombre important de décisions de rejets de l'OFPRA fait l'objet d'un recours devant la CNDA (83 % en 2021⁴²). Sur la question plus précise des demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs, même si leur taux de protection est globalement moins élevé, il n'en demeure pas moins qu'en 2019 et 2021, respectivement 50% et 40 % des protections qui leur ont été accordées l'ont été par la CNDA⁴³. La loi de 2018 a ainsi pour conséquence d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile susceptibles d'être expulsés alors même qu'un examen de leurs dossiers par la CNDA aurait abouti à une protection. En 2019 et 2021, 1019 et 554 demandeurs d'asile étaient respectivement dans ce cas de figure⁴⁴. Il s'agit d'une atteinte manifeste au droit au recours effectif, pour des demandes souvent complexes, déjà traitées en procédure accélérée et par un juge unique.

50. Une disposition a été intégrée à l'article L.542-6 du Ceseda⁴⁵ afin d'éviter une nouvelle condamnation de la CEDH, en prévoyant que le demandeur d'asile peut, en parallèle, demander au tribunal administratif de suspendre l'exécution de la décision d'éloignement le concernant, dans l'attente du prononcé de la décision de la CNDA. Cependant, le juge administratif se trouve ainsi contraint de procéder à un examen similaire à celui de la CNDA quant aux motifs de la demande d'asile du requérant, et de déterminer si la décision prise par l'OFPRA est entachée d'un doute sérieux. Il ne s'agit pourtant pas d'un juge spécialiste de

⁴⁰ CEDH, [IM contre France](#), 2 février 2012 n°9152/09.

⁴¹ Annexe de l'Additif au Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel, [A/HRC/38/4/Add.1](#) - recommandation 145.210.

⁴² CNDA, [Rapport d'activité 2021](#).

⁴³ OFPRA, Rapports d'activité 2019 et 2021.

⁴⁴ OFPRA, Rapports d'activité 2019 et 2021.

⁴⁵ L'article L.542-6 renvoie notamment à l'article L. 752-11 du Ceseda qui dispose : « *Le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné, saisi en application des articles L. 752-6 ou L. 752-7, fait droit à la demande de l'étranger lorsque celui-ci présente des éléments sérieux de nature à justifier, au titre de sa demande d'asile, son maintien sur le territoire durant l'examen de son recours par la Cour nationale du droit d'asile* ».

l'asile et il peut confirmer le renvoi d'un demandeur vers son pays, alors même que la CNDA peut ensuite décider de placer cette même personne sous protection internationale. De plus, ce dispositif contribue à complexifier et alourdir encore davantage les procédures d'un certain nombre de demandeurs d'asile qui, faute d'information et d'accompagnement, risquent de ne pas pouvoir exercer pleinement leurs droits.

51. En outre, l'article R. 532-3 du Ceseda autorise la CNDA, en procédure normale comme accélérée, à rejeter un recours par ordonnance, sans audience, si celui-ci ne présente « *aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides* ». Or en 2021, 31% des décisions de la CNDA ont pris la forme d'une ordonnance, tandis que 59% ont été prises par une formation collégiale et 10% par un juge unique, après audience. La part des ordonnances dans le nombre annuel de décisions de la CNDA s'est considérablement accrue ces dernières années, même si elle a connu une légère baisse en 2021 : 20,8% en 2016, 25,9% en 2017, 35% en 2018, 33% en 2019 et 2020⁴⁶.

52. Ces mesures combinées accroissent indéniablement les risques de refoulement contraires à la Convention de Genève, en privant les demandeurs d'asile d'un véritable recours effectif.

Recommandation :

- **Veiller à garantir en pratique le respect du principe de non-refoulement et réinstaurer un recours suspensif pour tous les demandeurs d'asile.**

D. Des conditions d'accueil insuffisantes

53. Depuis la réforme du 29 juillet 2015, une fois sa demande enregistrée, une solution d'hébergement doit être proposée au demandeur d'asile en fonction de ses besoins, en tenant compte de sa situation personnelle et des capacités d'hébergement disponibles.

54. D'importants efforts ont été faits par le gouvernement entre 2015 et 2020 avec le doublement des places d'hébergement dédiées, de 55 000 à 107 000 places. Pour autant, le retard pris par la France depuis dix ans est tel que seule une partie des demandeurs d'asile a aujourd'hui accès au dispositif d'hébergement qui leur est destiné, souvent au terme de longs mois d'attente dans la rue ou dans des campements informels et insalubres, comme à Paris ou Calais.

55. En effet, le nombre de demandes d'asile enregistré chaque année par l'OFPRA a également doublé entre 2014 et 2019, passant de 59 313 premières demandes (mineurs inclus) déposées en 2014 à 123 682 en 2019⁴⁷ (auxquelles il convient d'ajouter, en 2019, 35 310 demandes en procédure Dublin, durant laquelle le demandeur d'asile peut également bénéficier des conditions matérielles d'accueil). Au 31 décembre 2021, la France comptait ainsi environ

⁴⁶ Cour nationale du droit d'asile (CNDA), Rapports d'activité de 2016 à 2020.

⁴⁷ Source : OFPRA. Seule l'année 2020 a connu un recul en raison de la crise sanitaire, avec 87 514 premières demandes enregistrées par l'OFPRA. Les données annuelles concernant le nombre de personnes placées par les préfetures en procédure Dublin, qui sont en attente de la détermination de l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile, ne sont disponibles que depuis la mise en place du Système Informatique Asile (SI Asile) fin 2015. Le nombre total de demandeurs d'asile enregistrés en France en 2014 dépassait donc les données de l'OFPRA.

145 000 demandes d'asile pendantes⁴⁸, tandis qu'entre janvier et août 2022, plus de 82 500 demandes d'asile ont été enregistrées par les préfectures⁴⁹. D'année en année, malgré les créations, on observe donc une saturation chronique des places d'hébergement dédié, face à des besoins qui augmentent.

56. A défaut de pouvoir être pris en charge dans un centre d'hébergement dédié, les demandeurs d'asile, qui ne sont pas autorisés à travailler, perçoivent une aide financière versée par l'État d'environ 426 €/mois pour une personne seule. Cette allocation demeure très insuffisante pour vivre décemment en France.

57. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, un schéma national d'accueil précise la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région ainsi que la répartition des lieux d'hébergement qui leur sont destinés, selon une clé de répartition. Les demandeurs d'asile ne sont plus libres de fixer leur domicile ou de circuler sans l'autorisation de l'Office de l'immigration et de l'intégration (OFII), sauf convocation des autorités (OFPRA, CNDA). En cas de non-respect de cette obligation, les conditions matérielles d'accueil sont automatiquement interrompues et l'instruction de la demande d'asile peut être close.

58. La loi du 10 septembre 2018 a en effet multiplié les cas dans lesquels les conditions matérielles d'accueil peuvent désormais être refusées ou retirées à un demandeur d'asile. Les plus problématiques concernent les personnes auxquelles il est reproché d'avoir quitté sans autorisation leur lieu d'hébergement ou la région vers laquelle l'OFII les a orientées, ou de ne pas respecter les exigences des autorités chargées de l'asile⁵⁰. Or ces personnes peuvent avoir des motifs légitimes pour cela. Il n'est pas rare non plus que des erreurs de l'administration soient elles-mêmes à l'origine de ces situations. Nombre de ces personnes ne parviennent à obtenir le rétablissement de leur allocation qu'au terme de mois de procédures devant le Tribunal administratif.

59. Or les conditions matérielles dans lesquelles vivent les demandeurs d'asile durant leur procédure affectent directement leur capacité à exercer leurs droits et à faire valoir leurs craintes devant les autorités chargées de l'asile. En effet, de l'accès et de la nature de l'hébergement, dépend la qualité de l'assistance juridique et sociale dont bénéficient les demandeurs d'asile. Cette assistance est vitale pour des personnes étrangères ayant subi de graves traumatismes et se trouvant soudainement confrontées aux méandres administratifs et aux subtilités juridiques de la procédure d'asile en France. Pourtant, tous les hébergements prévus par le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ne se valent pas et le degré d'accompagnement varie sensiblement d'une structure à une autre. Les prestations proposées aux hébergés sont plus développées et les taux d'encadrement plus élevés, au sein des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), que dans les Hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) destinés aux personnes en procédure accélérée ou Dublin. A fortiori, devoir mener des démarches d'asile en étant contraint de vivre dans la rue met manifestement en péril les chances d'obtenir une protection, l'accompagnement proposé par l'Etat étant encore plus limité.

⁴⁸ Source : Eurostat. Il s'agit des demandes pendantes devant l'OFPRA et la CNDA, ainsi que des procédures Dublin en cours.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Articles L.551-15 et 551-16 du Ceseda.

60. Enfin, comme évoqué plus haut, le décret du 30 décembre 2019⁵¹ a instauré un délai de carence de trois mois, pendant lequel les demandeurs d'asile ne peuvent pas bénéficier d'une assurance santé pour la prise en charge de leurs soins médicaux. Seuls les soins urgents « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître⁵² » peuvent être exceptionnellement couverts durant ces trois mois. En raison des traumatismes vécus dans leur pays d'origine ou pendant leur parcours migratoire, de nombreux demandeurs d'asile ont pourtant besoin d'une prise en charge médicale et psychologique rapide et digne à leur arrivée. De plus, si à court terme, leur pronostic vital n'est pas forcément en jeu, l'issue de leur procédure d'asile l'est, face à une administration chargée d'examiner leurs demandes dans des délais de plus en plus contraints.

Recommandations :

- **Intensifier les efforts fournis pour augmenter le nombre de places d'hébergement en Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) et garantir que les demandeurs d'asile bénéficient d'un accompagnement juridique et social de qualité ;**
- **Supprimer le délai de carence de trois mois pour l'accès à l'assurance maladie des demandeurs d'asile.**

⁵¹ [Décret n°2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé.](#)

⁵² Article L.254-1 du [Code de l'action sociale et des familles](#).