

La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°49 NOVEMBRE 2011

Politique d'intégration des réfugiés : des discours aux actes

Si les institutions de l'Union européenne (UE) répètent à l'envi souhaiter promouvoir une meilleure intégration des réfugiés, la mise en œuvre de cette orientation reste cependant à l'appréciation des États membres. De fait, aucune politique commune n'existe en ce domaine. Pour certains, et notamment pour la France, l'enjeu réel de la politique d'insertion de ce public, composante trop souvent invisible parmi la population migrante, n'est-il pas aujourd'hui ailleurs ? S'agit-il en réalité moins de mieux intégrer ou d'intégrer moins ?

Les discours politiques européens soulignent dans l'ensemble la nécessité de l'intégration comme facteur de cohésion sociale et de performance économique pour des sociétés proclamées ouvertes, tolérantes et, pour nombre d'entre elles, déjà diverses. L'accueil des réfugiés répond, en outre, à une obligation juridique et à un devoir moral des pays européens tous parties à la Convention de Genève. Ce texte, qui fête cette année ses 60 ans dans une grande discrétion, engage les États à reconnaître un certain nombre de droits aux réfugiés liés à la protection sociale et au travail.

Une responsabilité partagée

Dans son agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers publié en juillet dernier¹, document d'orientation politique non contraignant, la Commission rappelle les principes sur lesquels repose la politique européenne d'intégration depuis 2004. Ceux-ci définissent l'intégration comme « un processus dynamique et réciproque d'acceptation mutuelle » entre les migrants et la société d'accueil. La Commission rappelle également dans ce document les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020² visant à développer une croissance « intelligente, durable et inclusive » notamment en portant à 75 % le taux d'emploi d'ici 2020. La Commission entend inscrire l'agenda sur l'intégration dans cette stratégie, d'autant plus que le vieillissement de la population européenne rend indispensable une politique d'inclusion sociale et professionnelle plus ciblée à l'égard des ressortissants de pays tiers.

Si le Conseil a validé à plusieurs reprises ces orientations, la Commission a paradoxalement des difficultés à obtenir des résultats tangibles de la part des États membres, handicapée par les traités européens qui limitent la compétence de l'UE en matière d'intégration au simple soutien des politiques de ses membres³. Dans ce domaine, l'Union se contente ainsi d'organiser l'échange de connaissances et de bonnes pratiques⁴ et

laisse le champ libre aux États guidés par des considérations nationales.

Surfer sur la vague

L'acceptation mutuelle promue au niveau européen laisse trop souvent la place à une injonction d'intégration au niveau national. Si les Pays-Bas ont ouvert la voie, la majorité des pays européens ont suivi. La France ne fait pas exception. Les lois successives adoptées depuis 2002 ont toutes compris des dispositions relatives à l'intégration présentant l'étranger sous une image négative. Peu respectueux des institutions, de la langue française, des droits des femmes et de l'éducation des enfants, l'État se devait de contrôler et tester l'intégration de ces nouveaux arrivants sans que les mesures adoptées reposent sur une évaluation objective de la situation des migrants et des politiques publiques.

C'est ce que confirme la troisième édition de l'Index des politiques d'intégration des migrants en Europe⁵ qui souligne que les changements réalisés depuis 2007 « se fondent, pour l'essentiel, sur des faits divers et des motivations électorales ». Il en résulte que le score de la France établi par cet Index, tout juste moyen par rapport à ses partenaires européens, reste inchangé comparé à la précédente édition. Preuve que l'efficacité des politiques publiques est à remettre en cause lorsque celles-ci ne s'attaquent pas aux problèmes réels rencontrés par les primo-arrivants dans leur parcours d'intégration.

Par exemple, à contre-courant des idées reçues, le chômage qui touche davantage les étrangers ne trouve pas sa seule cause dans le manque de qualification. L'enquête Trajectoires et Origines⁶ démontre la montée du degré de qualification des migrants. Ainsi, si 76 % des personnes arrivées en France avant 1974 n'ont pas de diplôme ou seulement un diplôme équivalent au certificat d'étude et/ou brevet des collèges, ceux arrivés après 1998 ne sont plus que 40 % dans cette situation⁷. Les causes du sous-emploi sont peut-être à rechercher du côté des



discriminations, de l'absence de reconnaissance des qualifications par les employeurs et des emplois fermés aux étrangers. L'Insee indique ainsi que l'écart entre le taux de chômage des Français de parents nés Français et celui des étrangers de pays tiers ne se réduit pas avec un niveau de diplôme plus élevé⁸. Quant à la Commission européenne, elle observe « une surqualification des ressortissants de pays tiers, en particulier des femmes, par rapport à l'emploi qu'ils occupent dans tous les États membres où des données sont disponibles⁹ ».

À l'inverse, les mesures offrant des outils aux primo-arrivants, comme le bilan de compétence professionnelle ou le dispositif « ouvrir l'école aux parents », sont trop limités pour avoir un impact réel sur la situation du public visé. De même, les cours de langue proposés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration ne sont proposés qu'à 20 % des signataires. L'élévation du niveau de français requis, qui permettrait de toucher davantage de personnes et d'approfondir leurs connaissances, annoncée de longue date, n'a toujours pas été mise en œuvre. Est-ce en raison de son coût ou parce que, finalement, il n'y a pas tellement de problèmes d'intégration ?

Les réfugiés oubliés des politiques d'intégration

Dans ce contexte, les réfugiés occupent une position à part. Exclus de la politique européenne d'intégration, l'UE bénéficie cependant de la compétence législative pour harmoniser leurs droits. Ces derniers sont détaillés dans la directive sur la qualification¹⁰

dont la refonte vient d'être adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Ici encore, les États ont fait preuve d'une prudence surprenante, en particulier sur la reconnaissance des droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui représentent pourtant près de 40 % des protections internationales reconnues en 2009. À défaut d'un alignement des droits des deux catégories de personnes protégées, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont obtenu qu'un léger rapprochement de leur statut sur celui des réfugiés alors même que leurs besoins sont équivalents.

Au niveau national, les réfugiés bénéficient des dispositifs d'intégration de droit commun mais leurs spécificités liées à l'exil forcé et au traumatisme ne sont absolument pas prises en considération par les autorités. La promesse d'un accompagnement individualisé inscrite dans la loi Hortefeux de 2007 n'a pas connu de mise en œuvre concrète sur le terrain, à l'exception des projets pilotes des associations, par ailleurs, co-financés par les fonds européens.

Nous sommes décidément loin aujourd'hui du « droit-de-l'hommeisme », dénoncé par certains. Il est fort à craindre que la stratégie en matière d'intégration des réfugiés s'oriente de plus en plus vers une politique de dissuasion, entre fermeture des frontières et effondrement des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

SOMMAIRE

La parole à. Jan NIESSEN, directeur du Migration Policy Group2
Zoom. De jeunes Afghans pris au piège du règlement Dublin II à Paris.....2

Intégration. Les défis de la politique du « logement d'abord ».....3
L'Europe de l'asile. Demandeurs d'asile LGBTI : la marche européenne pour les fiertés est encore longue.....3

Actualités juridiques et sociales...4
Libre opinion. Une autre politique de l'asile est possible.....4

¹ Communication de la Commission, « Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers », COM(2011) 455 final.

² Communication de la Commission, « Europe 2020 », COM(2010) 2020 final.

³ Article 79.4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴ Par le biais de rapports : DIRECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE, DE LA LIBERTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, avril 2010 ; d'un site internet : <http://ec.europa.eu/evsi/fr/index.cfm> ; du forum européen sur l'intégration du Comité économique et social européen (société civile) ; du financement de projets via le fonds européen d'intégration (FEI)...

⁵ BRITISH COUNCIL and MIGRATION POLICY GROUP, *Migrant Integration Policy Index III*, février 2011.

⁶ <http://teo.site.ined.fr>

⁷ FRANCE TERRE D'ASILE, « L'enquête Trajectoires et Origines livre ses premiers secrets », *Lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 43, novembre 2010, p. 4.

⁸ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, « L'insertion professionnelle des immigrés et de leurs descendants en 2009 », *Infos migrations*, n° 18, janvier 2011.

⁹ *Ibid.*, COM(2011) 455 final, p. 5.

¹⁰ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004.

LA PAROLE À

« Un coup d'œil sur la boule de cristal me persuade de rester très vigilant »

Jan NIESSEN, directeur du Migration Policy Group.

Quel regard portez-vous sur les grandes évolutions des politiques d'intégration européennes révélées par le Mipex III ?

Avec une moyenne proche des 50 %, les États membres de l'Union européenne restent à un niveau médian : les politiques qui y sont menées favorisent pour moitié l'intégration, l'autre moitié la freine. Une comparaison avec la précédente édition du Mipex montre que les politiques évoluent très lentement, en dépit des nombreuses demandes et espoirs de changements. Entre 2007 et 2010, la plupart des pays n'ont progressé que d'un point, sur les 100 que compte l'échelle Mipex. Si la Grèce a gagné dix points et le Luxembourg huit, le Royaume-Uni en a perdu dix. Dans ces pays, les changements sont principalement liés à la citoyenneté. La France, pour la plupart des vecteurs de sa politique d'intégration, est restée globalement au même niveau au cours de cette période. Six pays se sont hissés jusqu'à la barre des 50 % pendant que dix autres ont poursuivi leur progression au-delà de ce seuil. Quand un pays obtient de bons (ou mauvais) résultats dans un domaine particulier, ceux-ci suivent généralement la même tendance dans d'autres. Par exemple, la mobilité au sein du marché du travail, le

regroupement familial et la formation ; le regroupement familial et la résidence de longue durée ; ou encore la participation à la vie politique et la citoyenneté.

Quels facteurs sociaux, économiques, politiques, etc. seraient à l'origine de ces évolutions ?

La crise économique a pour conséquence des coupures budgétaires qui compromettent la mise en œuvre effective des politiques d'intégration. Autre conséquence, le débat politique tourne le dos au principe d'égalité des droits pour s'orienter vers la restriction de l'accès des migrants au marché du travail, à la formation et aux autres services publics. Le Mipex constate que les pays ont un résultat d'autant plus élevé dans les domaines où le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont imposé des normes relativement élevées auxquelles les États doivent se conformer. Avec la percée du sentiment anti-européen, les gouvernements essaient, non sans succès, d'ignorer ou de minorer ces normes et d'amoindrir l'autorité et le fonctionnement des mécanismes européens de surveillance. Là où les débats sur l'intégration se réduisent à des questions d'identité nationale, il n'est pas surprenant de constater que les questions d'accès à la citoyenneté et au droit de vote des personnes immigrées ne soient pas à l'ordre du jour des acteurs politiques. Priver les migrants et les

réfugiés de leurs droits civiques pendant une longue période conforte les tenants d'une approche fondée sur la restriction et renforce la voix de l'« anti-immigration » et de l'« anti-réfugié ».

Percevez-vous un déplacement des orientations de la politique d'intégration française d'une stratégie prioritaire d'intégration sociale à une stratégie prioritaire de régulation des flux ? Si tel est le cas, la France se distingue-t-elle des autres membres de l'UE ?

Les gouvernements ont toujours utilisé les restrictions de l'immigration pour servir de nombreux objectifs. L'intégration est l'un d'entre eux. L'enjeu étant de concilier les différents intérêts de différents groupes, à différents moments. Selon le contexte politique et social d'un pays, le regroupement familial peut être perçu comme le simple fait d'accepter davantage de migrants (et donc facteur de « désintégration ») ou comme une façon de faciliter l'installation de familles stables (et donc facteur d'intégration sociale). Il y a une dizaine d'années, la directive européenne relative au regroupement familial était présentée et ardemment défendue par la Commission européenne en tant qu'instrument d'intégration. De nombreux pays ont choisi et continuent de choisir une autre approche : ils tentent de saper ce pan de législation communautaire par le biais de leur politique nationale ou font pression afin de

renégocier la directive. Les Pays-Bas, engagés sur ces deux volets, semblent mener cet effort et ont déjà convaincu quelques pays. Il semblerait qu'il en soit de même pour la France.

Les évolutions révélées par le Mipex III constituent-elles une tendance qui, selon vous, devrait se poursuivre à l'avenir ?

Un coup d'œil sur la boule de cristal me persuade de rester très vigilant. L'intégration est un processus à long-terme, multi factoriel et d'une durée indéterminée. C'est pourquoi, prétendre que l'intégration et ses politiques sont un échec n'a pas de sens. Cela reviendrait à sous-estimer, consciemment ou non, ce qui a été réalisé et à saper une approche jusqu'à ce jour stimulée par un engagement en faveur des droits de l'homme. Le Mipex est un instrument presque parfait pour surveiller les évolutions politiques dans sept domaines pertinents pour l'intégration des migrants. Ces évolutions vont-elles dans le sens d'un plus grand respect des droits de l'homme ? Les obstacles à l'égalité de traitement des migrants et des réfugiés sont-ils levés ? Ces politiques permettent-elles à ces personnes d'assumer leurs responsabilités et de devenir des citoyens à part entière ? Devant la simple demande des gouvernements en faveur de soi-disant indicateurs de résultats, le Mipex contribue à comprendre pourquoi et comment les politiques d'intégration peuvent être plus efficaces et obtenir de meilleurs résultats.

ZOOM

De jeunes Afghans pris au piège du règlement Dublin II à Paris

« Je ne vis pas comme un être humain ici et je ne peux pas retourner dans mon pays et auprès des miens ». Ce sont avec ces mots que des jeunes Afghans décrivent leur vie à Paris dans une étude publiée par France terre d'asile et Emmaüs solidarité¹. Cette enquête de terrain sur la situation des exilés afghans du 10^e arrondissement de Paris a été réalisée à partir de l'expérience du Kiosque, un service d'accueil, d'orientation et d'aide administrative des deux organisations et financé par la Ville de Paris. Elle place la capitale française au centre du conflit décennal qui pousse des centaines de milliers d'Afghans sur les routes de l'exil mais également au cœur l'échec de la politique européenne et d'un certain renoncement français au droit d'asile.

Des Afghans de plus en plus jeunes et de moins en moins éduqués

Dix ans après le début de l'intervention de l'OTAN, les Afghans demeurent la première communauté de réfugiés dans le monde avec 2,8 millions de personnes principalement présentes au Pakistan et en Iran. La dégradation de la situation sécuritaire en pousse encore davantage sur les routes migratoires. Cette enquête indique que les exilés afghans sont plus jeunes (25 ans en moyenne) et proviennent de classes de la société moins élevées que leurs compa-

riotes qui ont quitté le pays dans les années 1980 et 1990. Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par une étude du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés qui s'intéresse aux mineurs non accompagnés afghans toujours plus nombreux dans les villes européennes².

En dépit de cet exil important, seulement quelques milliers d'entre eux arrivent jusqu'à Paris après un périple traversant la Turquie et la Grèce. Car, si plus de 24 000 Afghans ont demandé l'asile dans l'Union européenne en 2010, ils ne sont que 795 à l'avoir fait en France. En revanche, il a été impossible d'obtenir le nombre d'Afghans concernés par le règlement Dublin II³. Selon toute vraisemblance, ils seraient plusieurs centaines dans cette situation à Paris en s'appuyant sur les données des dispositifs associatifs qui accueillent des demandeurs d'asile dans la capitale. Sans compter ceux que les conditions de vie découragent à créer tout lien avec un système institutionnel et qui se maintiennent dans l'errance.

L'asile souterrain et précarisé

Le plus souvent, l'arrivée à Paris ne constitue pas l'étape ultime de leur voyage. Ils sont pris au piège du règlement Dublin II qui détermine la Grèce, l'Italie ou la Hongrie comme pays responsables de l'examen de leur de-

mande d'asile. Ils entrent ainsi pendant plusieurs mois dans la zone grise de la protection internationale. Demandeurs d'asile, ils ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays mais ne bénéficient d'aucun hébergement ni d'aide sociale parce que non admis au séjour en France. Ils deviennent des précaires sans papiers pour lesquels les trottoirs du 10^e arrondissement et les centres d'hébergement d'urgence sont devenus les seuls refuges.

En d'autres termes, les autorités traitent les Afghans placés sous le règlement Dublin II comme de simples migrants en transit sur le territoire français avant de rejoindre des contrées nordiques, ce qui justifierait le maintien dans le dénuement et un traitement proche de celui infligé aux étrangers en situation irrégulière. Le fait que ces personnes sollicitent une protection est totalement occulté en dépit des condamnations régulières des juges. L'étude révèle que cette occultation du « fait Dublin » a projeté les acteurs associatifs et les avocats dans une logique de spécialisation dont le Kiosque de France terre d'asile et d'Emmaüs solidarité constitue l'exemple le plus manifeste. Cette spécialisation a permis de faire sortir les Afghans du régime d'invincibilité dans lequel ils étaient confinés.

Revoir le règlement Dublin II

L'extrême précarité des Afghans à Paris est une illustration supplémentaire de l'échec de la politique européenne de l'asile dont le ré-

glement Dublin II constitue la pierre angulaire. C'est le résultat d'une Europe qui a privilégié la coercition à la protection. En effet, le système Dublin II a été mis en place alors que les régimes européens d'asile n'avaient pas encore été harmonisés. Dix ans plus tard, la situation n'a connu aucune amélioration. Et la France prend toute sa part dans cet échec. Cette étude rappelle la nécessité de prévoir un hébergement adapté aux demandeurs d'asile placés sous le règlement Dublin II et le respect des principes de loyauté et de justice dans la mise en œuvre de la procédure de transfert.

Par ailleurs, la France est un des principaux opposants aux réformes proposées par la Commission européenne en 2008, en particulier le mécanisme de suspension temporaire des transferts vers les États membres connaissant des pressions particulières ou qui ne peuvent garantir le respect du droit d'asile. Pourtant, le système Dublin se fissure de toute part, principalement sous l'action des juges européens. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà ordonné l'arrêt de tout transfert vers la Grèce en janvier 2011⁴. Les systèmes d'asile hongrois, italien et maltais sont également sous observation. Enfin, au cours du mois de décembre 2011, ce sera au tour de la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur la comptabilité du système avec les droits de l'homme. Les nuages s'épaississent sur Dublin.

¹ FRANCE TERRE D'ASILE ET EMMAÛS SOLIDARITÉ, « Le Paris des Afghans, regard sur une catégorie invisible et précaire d'exilés du 10^e arrondissement », *Les cahiers du social*, n° 30, novembre 2011.

² MOUGNE C., *Trees only move in the wind: A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, UNHCR, juin 2010.

³ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003.

⁴ CEDH, grande chambre, MSS contre Grèce et Belgique, 21 janvier 2011.

■ INTÉGRATION

Les défis de la politique du « logement d'abord »

Il y a deux ans, le secrétaire d'État au logement annonçait une refondation de la politique d'accueil, d'hébergement et d'insertion avec pour principe novateur et fil conducteur « le logement d'abord ». Ce concept, inspiré de l'action publique « *pathways to housing* » mise en œuvre dans les années 1990 aux États-Unis, repose sur l'idée selon laquelle la stabilité liée au logement est un pré-requis à la mise en œuvre du parcours d'insertion. Ainsi, l'accès direct au logement ordinaire de droit commun ou au logement intermédiaire (résidences sociales, maisons-relais, logements captés en intermédiation locative, etc.) doit être privilégié par rapport à une orientation vers l'hébergement¹. Cette approche réinterroge directement les principes fondateurs qui régissent la politique française de prise en charge des personnes en situation d'exclusion, personnes de tous âges, sexes, origines, réfugiées ou non, avec ou sans papiers, etc. Elle rompt avec les politiques suivies jusqu'à présent qui considéraient l'accès au logement comme l'aboutissement d'un long parcours d'insertion.

Une impasse structurelle

L'ensemble des associations œuvrant dans le secteur de l'hébergement ont milité pour « le

logement d'abord ». Elles partagent l'idée que l'insertion nécessite une stabilité et que le logement doit être l'étape initiale de l'insertion et non pas l'objectif final. Toutefois, ce nouveau concept nécessite une volonté réelle et ambitieuse des pouvoirs publics de construire ce nouveau modèle et d'y associer des moyens financiers appropriés.

En effet, comme cela a été précisé lors de la conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme de décembre 2010, cette stratégie « suppose un accès élargi au logement permanent et une capacité de prévention et d'accompagnement adéquate »². Plus précisément, la réussite de la politique du « logement d'abord » s'appuie sur plusieurs éléments : la construction massive de logements à loyers accessibles ; le droit à un accompagnement social, souple, pluridisciplinaire et global ; la solvabilisation des ménages ; la prévention à tous les niveaux et le maintien de places d'hébergement en tant que filet de sécurité pour accueillir le flux des personnes en situation de rupture.

Or, la refondation menée actuellement néglige les aspects essentiels de ce que doit être une politique de « logement d'abord » efficace. Les

moyens financiers débloqués sont principalement un redéploiement de moyens préexistants pour financer des actions déjà mises en place. Ceux-ci se concentrent sur le développement de solutions provisoires telles que des mesures d'intermédiation locative ou le développement de maisons-relais et privilégient un accompagnement social limitativement ciblé sur l'accès et le maintien dans un logement.

Pour Christophe Louis, président du collectif Les morts de la rue et directeur de l'association Les enfants du canal, la politique du « logement d'abord » s'est engagée dans une impasse structurelle : « *nous ne disposons pas en France des moyens permettant la mise en œuvre d'une politique efficace. Par exemple, nous manquons de logements pour accueillir les sans-abris. Nous manquons également de ressources pour accompagner les personnes longtemps restées à la rue vers un retour au logement. En effet, il leur faut réapprendre les gestes quotidiens de la vie en société. Réapprendre aussi à vivre de façon autonome, loin des solidarités tissées au fil des années de rue* ». M. Louis souligne également que cette politique est discriminante dans la mesure où elle favorise les seules personnes capables de s'acquitter d'un loyer, c'est-à-dire disposant d'un salaire ou d'aides sociales. Or, nombre de sans-abris ou personnes mal logées, notam-

ment ceux en attente de papiers car non éligibles aux aides sociales, ne disposent d'aucune ressource.

Assises du Logement d'abord : des consultations décevantes

Suite à une forte interpellation des associations sur la nécessité de conduire une consultation de tous les partenaires, l'État a décidé d'organiser, depuis la rentrée, huit assises interrégionales puis une journée nationale du Logement d'abord, début décembre. Ouvertes aux acteurs locaux de l'urbanisme et de l'accès au logement des personnes sans-abris (collectivités associations, services déconcentrés de l'État, etc.), leur objectif est d'informer, de favoriser les échanges d'expériences et les réflexions prospectives et d'élaborer des solutions « concrètes » pour aider les personnes à la rue ou mal logées à trouver un logement décent. Toutefois, l'ensemble des participants sont assez critiques quant à l'efficacité réelle de ces assises. Les débats sont difficiles à mener, il ressort peu d'éléments pertinents des ateliers, d'autant que les élus des collectivités, acteurs essentiels de la refondation, ne sont pas invités et que peu de représentants des bailleurs sont présents. Les associations regrettent que ces assises aient été organisées dans la précipitation et sans réelle volonté d'en ressortir des éléments pertinents et constructifs.

■ L'EUROPE DE L'ASILE

Demandeurs d'asile LGBTI : la marche européenne pour les fiertés est encore longue

L'égalité et la non discrimination sont des valeurs essentielles pour l'Union européenne (UE). Alors que des politiques de lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont mises en œuvre depuis plusieurs années au sein des États membres, les demandeurs d'asile LGBTI¹ semblent faire les frais de pratiques non respectueuses des droits de l'homme. C'est ce que révèle le rapport *Fleeing homophobia* publié en septembre 2011 sous l'égide de l'organisation COC Pays-Bas et de l'Université libre d'Amsterdam².

Europe, terre de tolérance ?

Victimes de mariages forcés, de violences sexuelles, de chirurgie forcée, d'assassinats, d'emprisonnement ou encore de peine de mort, les personnes LGBTI sont chaque année des milliers à chercher asile en Europe. En matière de protection internationale, l'UE a pris des mesures positives telles que la reconnaissance de l'orientation sexuelle comme un motif de persécution dans le cadre de la définition d'un groupe social au sens de directive sur la qualification. De même, l'Espagne et le Portugal ont récemment introduit dans leur législation na-

tionale l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme un motif de persécution.

Prouver sa sexualité : les clichés ont la peau dure

Aspect spécifique de ce type de demande d'asile, les personnes LGBTI n'ont d'autre choix que de passer par les fourches caudines de la crédibilité de l'orientation sexuelle et/ou de l'identité de genre telles que l'entendent les pays d'accueil. L'accès à une protection internationale peut ainsi être entravé pour les personnes dont le comportement ne correspond pas aux stéréotypes des décideurs : lesbiennes qui ne se comportent pas de manière masculine, gays non efféminés ou personnes qui ont été mariés ou qui ont des enfants. Par ailleurs, dans de nombreux pays du Nord-Est de l'Europe, l'identité LGBTI est encore considérée comme « déviante » d'un point de vue médical, psychiatrique ou psychologique ; une idée pourtant récusée et contestée tant par l'Organisation mondiale de la santé que les experts médicaux ou psychiatriques. De ce fait, les demandeurs d'asile sont susceptibles de subir des examens très intrusifs pouvant constituer une violation de l'intimité des personnes³.

Prouver ses craintes : l'hypocrisie des États européens

À la négation du bien fondé de l'orientation sexuelle et/ou de l'identité de genre par les autorités d'accueil s'ajoute le doute quant à l'établissement des craintes de persécution exprimées par le demandeur. Alors que de nombreux demandeurs d'asile LGBTI sont originaires de pays dans lesquels les actes homosexuels sont criminalisés⁴, quelques pays européens ont coutume de rejeter ce type de demande. La plupart des États membres (dont la France) exigent généralement que la criminalisation soit appliquée pour accorder le statut de réfugié aux personnes originaires de pays criminalisant les actes homosexuels. L'Italie se démarque néanmoins puisque la criminalisation est un critère suffisant pour obtenir le statut. Par ailleurs, le manque d'information sur l'application des dispositions pénales est généralement considéré à tort comme une absence de risques de persécutions. Or, faut-il rappeler que la criminalisation, même non effective, vient renforcer un climat général d'homophobie et « légitime » les préjugés de la part d'agents étatiques ou non étatiques en toute impunité.

La dissimulation, ou exigence de discrétion, est également appliquée par la majorité des États membres. Cela signifie que les autorités estiment « que l'on peut raisonnablement attendre du demandeur qu'il dissimule son orientation

sexuelle ou son identité de genre afin de prévenir les persécutions ». Cette pratique, qui revient à demander à ces personnes de se « protéger » elles-mêmes dans leur pays d'origine, est un détournement de l'esprit de la Convention de Genève. Par ailleurs, dans certains pays, à l'image de la République tchèque, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, la mise en œuvre d'une doctrine favorable à la reconnaissance du statut de réfugié à des groupes particuliers de personnes LGBTI est contre-balançée par un durcissement des critères de crédibilité.

L'absurdité de ces procédures, ainsi que la fréquence des comportements homophobes de la part d'autres demandeurs d'asile, des autorités de protection ou des organismes chargés de l'accueil, révèle l'urgente nécessité de former les professionnels du domaine de l'asile. Trop d'idées reçues et d'ignorance subsistent encore dans certains pays. Ces constats sont par ailleurs problématiques dans le contexte de la réalisation d'un régime d'asile européen commun à l'ensemble des 27 d'ici 2012. Selon les auteurs du rapport *Fleeing homophobia*, le Bureau européen d'appui en matière d'asile pourrait « jouer un rôle crucial » dans l'amélioration de l'examen de ce type de demande à l'échelle européenne, en particulier par la promotion d'une collecte d'informations adaptées sur les pays d'origine et la mise en commun de bonnes pratiques.

¹ Lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels et intersexuels.

² S. JANSEN et T. SPIJKERBOER, *Fleeing homophobia. Demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre en Europe*, COC Nederlands et Vrije universiteit Amsterdam, septembre 2011. Rapport et état des lieux des pratiques françaises téléchargeables depuis le lien : <http://www.fleeing-homophobia.fr/ressources-conference-paris-25-novembre-2011.html>

³ FRANCE TERRE D'ASILE, « République tchèque : un examen médical pour évaluer l'orientation sexuelle », *Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés*, n°46, mai 2011, p. 3.

⁴ Selon le rapport annuel de l'association ILGA, publié en mai 2011, 76 pays du monde criminalisent les relations sexuelles consenties entre adultes avec une personne du même sexe.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

Adoption définitive du projet de refonte de la directive sur la qualification

Le 27 octobre, le Parlement européen a approuvé la proposition de la Commission visant à modifier la directive sur les conditions que doivent remplir les personnes ayant besoin d'une protection internationale (directive sur la qualification). La directive prévoit une clarification de plusieurs notions telles que l'appartenance à un certain groupe social, l'asile interne ou les acteurs de la protection. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et des aspects liés au genre est également mise en avant. Le texte propose en outre d'harmoniser les droits accordés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire concernant l'accès au marché du travail, à la protection sociale et aux soins médicaux. Enfin, la directive prévoit que la durée du titre de séjour délivré au bénéficiaire d'une protection subsidiaire sera de deux ans lors du renouvellement du titre initial. Le 24 novembre, le Conseil a approuvé le texte en l'état. La nouvelle directive devra être transposée en droit national dans un délai de deux ans. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'objectif de réalisation d'un régime d'asile européen commun d'ici fin 2012.

La Cour européenne des droits de l'homme condamne la Hongrie¹

Le 20 septembre dernier, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) s'est prononcée sur le cas de deux demandeurs d'asile ivoiriens, entrés clandestinement sur le territoire hongrois et placés en détention en 2009 par les autorités, en vue d'un renvoi vers leur pays d'origine. Le juge de Strasbourg a estimé que la détention d'une durée de cinq mois était « disproportionnée » par rapport au but poursuivi et a jugé que le silence de l'autorité administrative hongroise quant à leur libération rendait la détention « incompatible » avec les dispositions de l'article 5 de la Convention relatif au droit à la liberté. La Hongrie a été invitée à verser la somme de 10 000 euros aux requérants en compensation du préjudice moral subi.

... et la Bulgarie²

Le 11 octobre dernier, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) s'est prononcée sur le cas de M. A., apatride originaire de Palestine résidant dans un camp de réfugiés au Liban, ayant reçu un avis d'expulsion en novembre 2009, peu de temps après avoir déposé sa demande d'asile en Bulgarie et avoir

été accusé de terrorisme. Suite à cette décision, il a été placé en détention pendant dix-huit mois. La Cour EDH a condamné la Bulgarie pour violation de l'article 3, considérant irrecevable l'avis d'expulsion vers un pays où la vie du demandeur était menacée. Elle accuse également la Bulgarie pour détention arbitraire en vertu de l'article 5 (motif de détention) et entrave au droit à un recours effectif selon l'article 13 (impossibilité d'annulation de l'avis d'expulsion).

Passe ton B1 d'abord

Par deux décrets du 11 octobre 2011, les dispositions relatives au niveau de français requis pour accéder à la nationalité française ont été modifiées et un label « Français langue d'intégration » relatif aux organismes de formation a été institué. À la même date, un arrêté a modifié les dispositions relatives aux diplômes étrangers reconnus en France pour accéder à la nationalité française. À compter du 1^{er} janvier 2012, les candidats à la naturalisation et les personnes souhaitant acquérir la nationalité en raison de leur mariage avec un ou une Français(e) devront prouver, diplôme ou attestation à l'appui, qu'ils maîtrisent le niveau de langue requis, c'est-à-dire le niveau « B1 Oral » du cadre européen commun de référence pour les langues (correspondant au niveau d'un élève à la fin de sa scolarité obligatoire). La présentation de ce type de document, qui pourra être délivré par un organisme reconnu par l'État ou par un prestataire agréé, se substitue à l'« entretien d'assimilation » qui permettait jusqu'alors d'apprécier le niveau de langue du postulant.

Médecin du monde dénonce un « krash sanitaire »

Médecins du monde (MdM) dresse un constat alarmant de l'accès au soin des plus démunis en France en 2010³. L'organisation parle d'un « krash sanitaire » engendré non seulement par la crise et la paupérisation qui en résulte, mais également par l'accentuation des politiques sécuritaires mises en place au détriment des enjeux de santé publique. Les équipes de MdM « vont à la rencontre de personnes désormais en logique de survie et font face à des situations d'urgence sanitaire ». Les demandeurs d'asile figurent parmi les populations directement concernées : en 2010, ils représentaient 38 % de l'ensemble des patients accueillis dans les centres de soin de MdM. Ce constat révèle les carences dans l'application de la directive sur l'accueil des demandeurs d'asile en France. Au vu des difficultés d'accès au logement, la recherche d'un toit devient une priorité, relayant au second plan les préoccupations sanitaires.

Associations et élus angevins tirent la sonnette d'alarme

Le 3 novembre dernier, Claude Guéant a reçu le sénateur Christophe Béchu, accompagné de l'adjointe au maire d'Angers, Rose Marie Véron. Les élus de Maine et Loire et les associations se mobilisent afin d'alerter le gouvernement de la saturation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans le département. Ils appellent l'État à prendre ses responsabilités pour améliorer la répartition géographique de la prise en charge des demandeurs d'asile à l'échelle régionale et nationale. Le cas d'Angers soulève également la question de l'accès à l'hébergement pour les demandeurs d'asile non admis au séjour relevant de la procédure prioritaire ne pouvant bénéficier d'une place en centre d'accueil. Nombre d'entre eux, livrés à la rue, n'ont d'autre choix que de se tourner vers les centres d'hébergement d'urgence de droit commun (115), qui, en sus d'être déjà engorgés, ne sont pas adaptés à ce public. Le cas d'Angers est loin d'être isolé, comme en témoigne les récentes revendications du maire de Dijon, où 600 demandeurs d'asile sont en attente d'un hébergement d'urgence.

Transfert des dublinés : le Conseil d'État apporte des précisions

Dans deux ordonnances en date du 11 octobre 2011, le juge des référés du Conseil d'État apporte des précisions importantes concernant les modalités de transfert et la fin de la prise en charge des demandeurs d'asile dublinés. Ainsi, dans le cadre des départs contrôlés, ou sous escorte, l'État responsable du transfert est tenu de prendre en charge l'organisation matérielle et l'accompagnement du demandeur, depuis son lieu de résidence jusqu'à l'embarquement vers son lieu de destination. En revanche, dans le cadre d'un départ « consenti » et à l'initiative du demandeur, ce dernier peut solliciter la prise en charge de son titre de transport par les autorités françaises ; il devra néanmoins se rendre par ses propres moyens au lieu de réacheminement. S'il dépasse la date limite fixée pour sa réadmission l'intéressé est considéré comme en fuite, le délai de transfert pourra alors être repoussé à dix-huit mois.

En Bref

Madame Maia Escrive a été désignée en qualité de juge d'instruction dans l'affaire qui oppose le site François de souche et Monsieur Pierre Henry, directeur général de France terre d'asile, ce dernier ayant porté plainte pour diffamation et injures. Les conclusions de l'instruction sont attendues pour l'année prochaine.

LIBRE OPINION

Une autre politique de l'asile est possible

La majorité a décidé d'inscrire l'asile et l'immigration au cœur de la campagne électorale, présentant ces questions comme un danger pour la société française. Dans un discours prononcé le 25 novembre dernier, Claude Guéant a ainsi développé un des thèmes favoris du gouvernement sur le nombre et la fraude supposée des demandeurs d'asile, en annonçant une série de mesures coercitives : durcissement des conditions d'accès à la procédure d'asile par l'imposition d'un délai pour déposer une demande, réduction des moyens accordés aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), inscription de nouveaux pays sur la liste des pays d'origine sûrs (Monténégro, Moldavie, Bangladesh, Arménie) dictant ainsi des mesures à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, un établissement supposé indépendant. En somme, un arsenal classique et répétitif depuis 2003.

Les annonces du ministre de l'Intérieur et le dossier de presse qui les accompagne sont empreints d'une mauvaise foi manifeste pour l'expert mais qui ressemble à une manipulation du citoyen lambda. Claude Guéant propose des mesures permettant une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile qui sont, en fait, en vigueur depuis cinq ans et qui ont donné les résultats que nous connaissons aujourd'hui. Le ministre appelle les acteurs de l'asile à participer à l'effort national d'économie ; nous le faisons déjà depuis cette année et rappelons que les CADA demeurent les centres d'hébergement parmi les moins chers.

En réalité, ce discours de Montauban cache mal l'échec du gouvernement, car la crise de l'hébergement et de l'accès aux procédures que nous observons sur l'ensemble du territoire français est d'abord une crise de gouvernance. Le ministère de l'Intérieur entend régler cette crise en généralisant la procédure prioritaire, une procédure dérogatoire qui va renforcer la précarisation et l'errance des demandeurs d'asile dans nos villes (Paris, Angers, Beauvais, etc.). Au passage, il espère récupérer quelques voix promises au Front national. Voici le prix du renoncement à nos principes d'accueil des personnes persécutées.

Nous affirmons cependant avec force qu'une autre politique de l'asile est possible aujourd'hui, respectueuse de la dignité des personnes et non « budgétivore ». Cette nouvelle politique doit s'appuyer sur quatre principes fondamentaux : la mise en place d'un délai de procédure raisonnable et des garanties égales pour tous, la création d'un véritable service public de l'accueil offrant accompagnement de qualité et hébergement dans des structures adaptées et peu onéreuses, un pilotage de l'asile clarifié et la relance de la politique européenne de l'asile.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

¹ CEDH, 20 septembre 2011, *Lokpo et Touré c. Hongrie*.

² CEDH, 11 octobre 2011, *A.J.A. c. Bulgarie*.

³ OBSERVATOIRE DE L'ACCÈS AUX SOINS DE LA MISSION FRANCE DE MEDECINS DU MONDE, Rapport 2010, octobre 2011 <http://www.medecinsdumonde.org/Presse/Dossiers-de-presse/France/L-access-aux-soins-des-plus-demunis-en-2011>

LA LETTRE DE L'OBSERVATOIRE DE L'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Rédactrice en chef : Elodie Soulard

Comité de rédaction :

Pierre Claude, Camille Combourieu,

Sophie Déronzier, Matthieu Tardis

www.france-terre-asile.org



Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

3, impasse du Bel Air 94 110 Arcueil

Tarif : 1,5 €

ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 15 € pour recevoir la Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés et son supplément Pro Asile

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile

(La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés, Pro Asile et les Cahiers du Social)

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Dons : www.france-terre-asile.org