

# Asile

## La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits

Une étude de l'Observatoire de  
l'intégration des réfugiés statutaires

Septembre 2008

Les cahiers du social n° 18



France  
Terre  
d'Asile

Ce document a été élaboré sous la direction de

**Fatiha MLATI**

Directrice du Département intégration

et

**Matthieu TARDIS**

Responsable adjoint de l'Observatoire de l'intégration  
des réfugiés statutaires

Rédigé par

**Christophe ANDREO, Samantha DALLMAN et Antoine JANBON**

Avec la collaboration de

ADDE (Belgique), Amnesty International (Allemagne), Représentation  
du HCR (Chypre), CGRA (Belgique), Conseil portugais pour les réfugiés  
(Portugal), Délégation du Gouvernement fédéral à la migration,  
aux réfugiés et à l'intégration (Allemagne), Dutch Refugee Council  
(Pays-Bas), Hungarian Helsinki Committee (Hongrie), Menedék  
(Hongrie), Refugee Information Service (Irlande), Représentation  
régionale du HCR à Budapest (Hongrie), Service public fédéral  
intérieur (Belgique), Swedish Migration Board (Suède),  
Swedish Refugee Advice Centre (Suède).

Illustration de couverture

Fotolia - Iosif Szasz-Fabian

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires  
est un projet soutenu  
par le Fonds européen pour les réfugiés  
et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale  
et du développement solidaire

**Septembre 2008**

# Asile

La protection subsidiaire en Europe :  
une mosaïque de droits

Les cahiers du social n° 18

France terre d'asile

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

<b>INTRODUCTION</b> .....	p. 5
---------------------------	------

## **PREMIÈRE PARTIE :**

### **LA PROTECTION SUBSIDIAIRE, UN NOUVEAU STATUT**

<b>INSTAURÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	p. 12
----------------------------------------------	-------

- La place de la protection subsidiaire dans l'Union européenne .....p. 13
- La protection subsidiaire au sens de la directive qualification .....p. 18
- Une harmonisation inachevée .....p. 28

## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **ANALYSE COMPARÉE DES DROITS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA**

<b>PROTECTION SUBSIDIAIRE DANS LES ÉTATS EUROPÉENS</b> .....	p. 32
--------------------------------------------------------------	-------

- Des Etats à la loupe .....p. 33
  - Allemagne .....p. 34
  - Belgique .....p. 36
  - France .....p. 38
  - Hongrie.....p. 40
  - Suède.....p. 41
- Analyse comparative des droits.....p. 43
  - Droit au séjour .....p. 44
  - Unité familiale.....p. 46
  - Accès à l'emploi.....p. 48
  - Droits sociaux .....p. 49
  - Citoyenneté et accès à la nationalité.....p. 51
  - Accès aux programmes d'intégration .....p. 53

<b>SYNTHÈSE</b> .....	p. 58
-----------------------	-------

<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	p. 64
----------------------------	-------

## ■ INTRODUCTION

### **UNE NOUVELLE PROTECTION EN RENFORT DE LA CONVENTION DE GENÈVE**

---

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés définit le réfugié comme étant une personne qui, « par suite d'évènements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un 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 ».

Cette Convention, dotée d'une force symbolique sans précédent, constitue indéniablement la pierre angulaire du système international de protection des réfugiés et offre un cadre normatif commun à l'ensemble des Etats pour l'octroi de l'asile<sup>1</sup>. Or, depuis son adoption en 1951 en vue de protéger les réfugiés fuyant les régimes communistes des pays d'Europe centrale et orientale, la nature des conflits s'est fortement complexifiée, abandonnant le schéma classique de deux blocs distincts qui s'opposent<sup>2</sup>. Les sources de déplacements de populations ont changé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce sont en effet les conflits internes qui ont pris le pas sur les autres, phénomène mêlé à l'implication toujours plus grande d'agents non étatiques.

La notion de persécution individuelle, telle qu'elle ressort de la Convention de Genève, s'avère difficile à démontrer dans ce type de conflits. Les situations de guerre civile ou de violence généralisée, provoquant des exodes massifs de populations vers d'autres pays, créent des situations qui sont peu compatibles avec les critères d'inclusion de ce texte international. Ainsi, une application trop littérale de la Convention exclut un certain nombre de personnes de la qualité de réfugiés et, par conséquent, de la protection qu'elle instaure. D'autant plus que cette exclusion est amplifiée par l'interprétation restrictive de la définition qui est faite par les Etats. Alors même que cette définition de la protection a été enrichie et développée pour s'adapter à de nouvelles situations concernant notamment les persécutions liées au genre et les persécutions non étatiques, les Etats n'ont pu ou n'ont voulu étendre le champ d'application de la

Convention de Genève à toutes les réalités subies aujourd'hui par les réfugiés.

Une contradiction demeure : des personnes ayant des besoins de protection ne rentrent pas dans le cadre fixé par la Convention de Genève, et pourtant, les Etats, conformément à leurs obligations internationales résultant des traités de protection des droits de l'homme, ne peuvent pas les renvoyer dans leur pays d'origine. Pour palier ceci, des mécanismes ont dû être établis afin de permettre à ceux qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, de rester sur le territoire d'un Etat et d'y trouver asile. C'est ainsi que l'évolution des causes de persécution et d'exil s'est traduite par une évolution du système de protection internationale.

### ***Des solutions alternatives à la protection conventionnelle***

Face à cette situation, les réponses apportées sont diverses selon les pays et les continents. Tout d'abord, rappelons qu'il existe d'autres instruments de protection, tels que la Convention de l'Organisation de l'unité africaine<sup>3</sup> (OUA) signée en 1969 et la Déclaration de Carthagène signée en 1984<sup>4</sup>, régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et en Amérique Latine.

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> novembre 2007, 147 Etats étaient signataires de la Convention et/ou de son Protocole.

<sup>2</sup> Le Protocole de Bellagio, adopté en 1967, a étendu le champ d'application temporel et géographique de la Convention.

<sup>3</sup> Devenue l'Union africaine en 2002.

<sup>4</sup> Déclaration adoptée lors du colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, qui a eu lieu à Carthagène des Indes en Colombie, le 22 novembre 1984.

Ces deux textes étendent la notion de protection par rapport à celle établie dans la Convention de 1951 en ne la limitant pas à des situations individuelles de persécution. En effet, l'un comme l'autre s'adressent également à de larges groupes de réfugiés et à des situations de déplacements de masse de personnes fuyant leur pays<sup>5</sup>. La Convention de l'OUA ouvre la protection « à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. »

La Déclaration de Carthagène, quant à elle, réaffirme « qu'étant donné l'expérience acquise du fait de l'afflux massif de réfugiés dans la région centraméricaine, il devient nécessaire d'envisager l'extension du concept de réfugié » et prévoit que « la définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait, non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public. »

En Europe, les solutions ont d'abord été développées au niveau national. Les Etats européens ont mis en place des formes de protections complémentaires ou alternatives pour accepter le séjour sur leur territoire de personnes nécessitant une protection. Ce concept de protection complémentaire appartient au langage courant, sans qu'une définition précise ne soit établie dans un instrument juridique. Il s'agit d'un terme générique, permettant d'englober toutes les pratiques nationales relatives à la protection hors du cadre de la Convention de Genève, qu'elles soient dénommées subsidiaire, humanitaire ou « statut B »<sup>6</sup>.

La protection complémentaire concerne les situations dans lesquelles apparaît un besoin de protection internationale, celle-ci émanant de l'obligation d'un Etat d'accorder l'asile<sup>7</sup>. D'autres motifs humanitaires, d'ordre personnel (médical ou familial) ou pratique, comme l'impossibilité d'obtenir des documents de voyage, peuvent conduire un Etat à autoriser une personne à séjourner sur son territoire. Même si ces motifs peuvent empêcher le renvoi vers le pays d'origine, les personnes concernées doivent en principe être considérées comme étant hors du champ de la notion de protection complémentaire<sup>8</sup>. La limite entre ce

<sup>5</sup> France terre d'asile, « Réfugié et protection internationale, quelle évolution ? », *La Lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 22, juin 2007, p. 1.

<sup>6</sup> Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention* (« Complementary Protection »), juin 2005, p. 2.

<sup>7</sup> McADAM J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 20.

<sup>8</sup> McADAM J., *Seeking refuge in human rights? Qualifying for Subsidiary Protection in the European Union*, [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org), 2004, p. 2

qui relève de l'asile d'un côté, et des considérations purement humanitaires de l'autre, n'est toutefois pas toujours très nette, ce qui explique que les questions de santé, par exemple, soient intégrées dans la notion d'asile au sens large dans certains pays.

Au cœur de la relation entre protection des réfugiés et droits de l'homme, la protection complémentaire découle de l'obligation de non-refoulement, qui trouve sa source dans des principes généraux du droit international ou encore dans d'autres instruments juridiques internationaux, comme l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou encore l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>9</sup>.

Après l'Afrique et l'Amérique latine, le besoin s'est fait ressentir en Europe, et plus précisément dans l'Union européenne, d'établir des critères d'éligibilité communs pour les personnes qui ont besoin d'une protection internationale hors du cadre de la Convention de Genève et de codifier leur statut<sup>10</sup>. Avec le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, les questions d'asile et d'immigration ont été transférées dans le domaine communautaire. Le Traité d'Amsterdam a ainsi offert à l'Union européenne les moyens d'intervenir dans le domaine de l'asile et de définir les grands axes d'une politique commune d'asile. Les chefs d'Etat et de gouvernement exprimeront leur volonté d'instaurer un régime d'asile européen commun lors du Conseil

européen de Tampere d'octobre 1999, qui ouvre le chantier de la première phase d'harmonisation du droit d'asile en Europe.

C'est dans le cadre de cette phase d'harmonisation, que le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2001 la directive relative à la protection temporaire<sup>11</sup>. Il s'agit du premier effort de définition commune d'une autre forme de protection que celle résultant de la Convention de Genève. La protection temporaire ne doit cependant pas être confondue avec la notion de protection complémentaire, l'objectif de cette première étant de réguler des situations d'afflux massif, pour lesquelles les procédures de détermination du statut de réfugié ne sont pas adaptées au grand nombre de personnes concernées<sup>12</sup>. La directive la définit comme : « une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> McADAM J., « The Qualification Directive: An Overview », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 8.

<sup>11</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

<sup>12</sup> Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Position on Complementary Protection*, septembre 2000, p. 4.



d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées

et celui des autres personnes demandant une protection.»

### **La mise en œuvre de la protection temporaire**

*C'est une décision du Conseil, adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui constate l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées. La décision du Conseil, fondée notamment sur l'examen de la situation et de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées, entraîne, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en œuvre dans tous les Etats membres de la protection temporaire. Le Conseil établit une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire et fixe la date à laquelle elle entrera en vigueur. La durée de la protection est d'une année, et peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an.*

*Depuis l'adoption de cette directive en 2001, cette protection n'a jamais été mise en œuvre.*

### **La protection subsidiaire européenne**

En 2004, la directive relative aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et au contenu de ces statuts (ci-après directive qualification)<sup>13</sup>, a à son tour été adoptée. Parmi les instruments législatifs adoptés pendant la première phase de l'harmonisation européenne du droit d'asile (1999-2005), mise à part la directive sur la protection temporaire qui s'adresse à une catégorie très spécifique décrite plus haut, la directive qualification s'attaque à la notion de protection et à la définition même de l'asile. Alors que les directives relatives à l'accueil<sup>14</sup> et aux procédures<sup>15</sup> et le Règlement de

Dublin II<sup>16</sup> se concentrent uniquement sur des aspects formels.

La directive qualification introduit et formalise, à l'échelle européenne, la protection subsidiaire, laquelle constitue

<sup>13</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>14</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

<sup>15</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

<sup>16</sup> Règlement 2003/343/CE du Conseil du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

une illustration régionale du concept de protection complémentaire<sup>17</sup>. Son objectif est d'instaurer un statut, en se fondant sur les pratiques initiées par les Etats membres depuis les années 1950.

La directive qualification pourrait être considérée comme le « pendant » européen de la Convention OUA de 1969 et de la Déclaration de Carthagène en tant qu'interprétation régionale de la protection internationale. Cependant, outre leur nature juridique, une caractéristique importante distingue ces textes. En effet, les textes africain et sud-américain élargissent la notion de réfugié à des situations plus larges que celles visées par la Convention de Genève alors que la directive qualification crée une nouvelle catégorie de protection à côté du statut de réfugié. En d'autres termes, au lieu d'appliquer le statut de réfugié aux personnes reconnues comme étant en besoin d'une protection internationale, elle instaure, pour la première fois au niveau supranational, un statut distinct<sup>18</sup> au contenu différent.

Or, le contexte politique sécuritaire et de contrôle de l'immigration dans lequel est née la directive qualification a beaucoup influencé son champ d'application, et en particulier, les droits accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire<sup>19</sup>. L'élan humaniste qui a guidé l'adoption de la Convention de Genève à la sortie de la Seconde Guerre mondiale n'est plus présent en 2004. Ainsi, alors qu'ils partagent sans conteste certaines caractéristiques avec les réfugiés - une situation d'exil forcé, parfois aussi une rupture juridique avec le pays d'origine

- les bénéficiaires de cette protection se voient généralement accorder un régime moins protecteur, proche de celui dont bénéficient d'autres catégories d'étrangers.

Enfin, la nature même de la directive qualification qui établit des normes minimales et qui exige des mesures de transposition nationales, implique des différences de traitement selon les Etats membres. Les régimes alternatifs de protection mis en place dans chaque Etat et les changements apportés par la mise en œuvre de la protection subsidiaire, telle qu'instaurée par la directive, ont créé des statuts divers, auxquels sont rattachés des droits tout aussi variés.

Ainsi, l'Union européenne dispose aujourd'hui de deux systèmes de protection internationale. Le système résultant de la Convention de Genève est aujourd'hui bien établi même s'il n'a cessé d'évoluer depuis les années 1950. A l'inverse, le système de la protection subsidiaire mérite encore d'être précisé que ce soit à propos des conditions d'accès que des droits reconnus aux bénéficiaires. L'impact du statut créé par la directive qualification sur l'intégration des bénéficiaires de la protection subsidiaire est encore peu connu. Or, le caractère récent de cette protection ne l'a pas empêché d'acquérir une place

<sup>17</sup> *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (« Complementary Protection »)*, op.cit., p. 17.

<sup>18</sup> « The Qualification Directive: An Overview », op.cit., p. 8.

<sup>19</sup> *Seeking refuge in human rights? Qualifying for Subsidiary Protection in the European Union*, op.cit., p. 5.

importante dans l'Union européenne au risque d'apparaître en concurrence avec la Convention de Genève.

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires a ainsi choisi de s'intéresser à la situation des personnes qui se voient accorder la protection subsidiaire. L'objectif de cette étude est d'évaluer si les bénéficiaires de la protection subsidiaire disposent d'outils suffisants d'insertion dans les Etats membres. Par conséquent, l'Observatoire s'attachera à analyser le régime résultant de la directive qualification mais également les pratiques nationales afin de souligner les bonnes pratiques alors que l'Union européenne s'engage dans un processus de révision de sa législation sur l'asile.

touchent à leur intégration : le droit au séjour, l'unité familiale, l'accès à l'emploi, les droits sociaux, la citoyenneté et l'accès aux programmes d'intégration.



Dans un premier temps et afin de comprendre quelle place occupe la protection subsidiaire ainsi que les formes de protections complémentaires en Europe, nous proposerons d'analyser son importance dans les Etats membres, de présenter la notion de protection subsidiaire au sens de la directive qualification en détaillant le contenu du statut et les droits qui en découlent, et d'aborder les principaux constats et perspectives relatifs à ce texte.

Nous procéderons, dans un deuxième temps, à une comparaison approfondie des régimes de protection mis en place en Allemagne, en Belgique, en France, en Hongrie et en Suède, en présentant les définitions nationales et les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans six domaines qui

## ■ PREMIÈRE PARTIE

### LA PLACE DE PROTECTION SUBSIDIAIRE EN EUROPE

---

- La place de protection subsidiaire  
dans l'Union européenne ..... p. 13
  - La protection subsidiaire au sens  
de la directive qualification ..... p. 18
  - Une harmonisation inachevée ..... p. 28
-

## La place de protection subsidiaire dans l'Union européenne

L'instauration de la protection subsidiaire par l'Union européenne est intervenue dans une période de baisse générale de la demande d'asile en Europe. Celle-ci est passée de 400 000 dans l'Europe à quinze en 2000 à moins de 200 000 dans l'Europe à vingt-sept en 2006. En 2007, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a constaté un retournement de tendance qui semble se confirmer en 2008. En effet, l'année dernière, les Etats membres de l'Union européenne ont enregistré 222 900 nouvelles demandes d'asile, soit une augmentation de 11 % par rapport à 2006<sup>20</sup>.

Cette chute de la demande n'a pas eu pour conséquence d'élever le niveau de protection en Europe alors que les systèmes d'asile sont soumis à des pressions moindres. De plus, en analysant les types de protections accordées, on constate que le nombre de reconnaissances au statut de réfugié est en baisse, ce principalement en raison d'une interprétation restrictive de la définition de la Convention de Genève. A l'inverse, la place des formes complémentaires de protection accordées semble toujours plus importante.

Selon les chiffres publiés par la Commission européenne dans le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun<sup>21</sup>, 234 060 décisions ont été adoptées en 2006 dans les 27 Etats membres. Il y a eu 52 555 décisions positives et 45 070 autres formes de

protection. C'est la première fois que le nombre de décisions positives dépasse celui des protections complémentaires depuis 2002. Cette dernière année, sur 443 600 décisions, 63 260 étaient des décisions positives et 91 165 décisions ont accordé d'autres formes de protection.

Si ces chiffres offrent un aperçu général de la protection internationale dans l'Union européenne, ils ne représentent toutefois pas parfaitement la réalité de l'asile en Europe, notamment parce que la Commission ne précise pas quelle est la ventilation choisie entre les statuts de réfugiés au titre de la Convention de Genève et la protection subsidiaire. De plus, les données ne sont pas harmonisées et nous observons des contradictions entre les chiffres présentés par la Commission européenne, le HCR et les administrations nationales. Par exemple, pour la France, seuls les chiffres de l'Ofpra sont pris en compte et les octrois de protections subsidiaires sont comptabilisés dans les décisions positives et non dans les autres formes de protection. De même, selon les données de la Commission européenne, la Suède a adopté plus de 22 000 décisions positives et près de 2 000 autres statuts. Or, selon les statistiques nationales, le Bureau des migrations suédois a reconnu 963 statuts de réfugiés en 2006 au titre de la Convention de Genève contre 18 074 autres formes de protection.

<sup>20</sup> HCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries 2007, Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European States*, 18 mars 2008, p. 4.

<sup>21</sup> COM (2007) 301 final, 6 juin 2007.

En vue d'améliorer l'harmonisation des statistiques, l'Union européenne a adopté le 11 juillet 2007, un règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale<sup>22</sup>. Ce texte, qui doit entrer progressivement en vigueur à partir de 2008, définit des règles communes pour la collecte de statistiques, notamment pour les demandes d'asile et les décisions d'éligibilité. L'article 4 du règlement prévoit que les Etats membres transmettent à Eurostat des statistiques sur le nombre de personnes qui font l'objet de décisions d'octroi ou de retrait du statut de réfugié, de la protection subsidiaire, de la protection temporaire et d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires en vertu des législations nationales. Les statistiques transmises devront distinguer les décisions de première instance et les décisions d'appel.

En attendant la pleine entrée en vigueur de ce règlement qui permettra de fournir des données fiables sur la place de la protection subsidiaire dans l'Union européenne, nous pouvons, d'ores et déjà, constater que la part des formes complémentaires de protection varie encore d'un système national à un autre.

En 2006, aux Pays-Bas et en Finlande, les protections complémentaires représentent 94 % des protections accordées, en Suède 91 %, en Italie 83 %, au Royaume-Uni 28 % et en Autriche 18 %. Seuls quelques pays continuent d'octroyer le statut de réfugié dans la majorité des cas : l'Allemagne dans 81 % des cas, la France 92 % et la Belgique près de 99 %<sup>23</sup>. Or, ce sont dans les pays qui ont connu

une augmentation de la demande d'asile en 2007, que la part des autres formes de protection tend à être supérieure à celle de la Convention de Genève. C'est le cas de la Suède (+49 %), de l'Italie (+35 %), de l'Espagne (+41 %) ou de la Pologne (+61 %). A l'inverse, la demande a diminué en Autriche (-11 %), en France (-10,5 %) et en Allemagne (-9 %) où la Convention de Genève demeure le premier instrument de protection.

Par ailleurs, les pratiques divergentes des pays européens ne s'expliquent pas par la nationalité des demandeurs d'asile accueillis par les Etats membres comme l'illustre le cas des demandeurs d'asile irakiens en 2007. Concernant le traitement de ces demandes, la reconnaissance au titre de la Convention de Genève et de la protection subsidiaire variait de façon significative : en Allemagne, 16,3 % étaient reconnus réfugiés et 1,1 % ont obtenu la protection subsidiaire. En Suède, au contraire, 1,7 % étaient qualifiés de réfugiés et plus de 73 % de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces différences de traitement entraînent une grande disparité au niveau de la qualification de la protection, et par conséquent aussi en termes de droits.

De telles disparités avaient également été observées concernant les personnes en provenance de la Fédération de Russie, présumées d'origine tchétchène, qui représentent, depuis 2003, l'un des groupes les plus importants de

<sup>22</sup> Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007.

<sup>23</sup> Taux calculés à partir des chiffres du HCR dans *L'Annuaire statistique 2006*.

demandeurs d'asile en Europe. En 2005, les taux de reconnaissance au statut de réfugié variaient de 0 % en Slovaquie à 90 % en Autriche. Par ailleurs, d'autres pays, comme l'Allemagne, la Finlande, la Hongrie, la Pologne ou la Suède, accordaient principalement des formes de protections complémentaires à ces demandeurs d'asile<sup>24</sup>.

L'Union européenne n'a pas encore réussi à établir un niveau de protection équivalent sur l'ensemble du territoire commun malgré l'adoption de la directive qualification. Le système européen de l'asile demeure une « loterie » dans laquelle les demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'une protection similaire.

La place grandissante des formes complémentaires de protection, et en particulier, les pratiques divergentes et parfois contradictoires des pays européens, conduisent-elles véritablement à un élargissement de la protection ou représentent-elles une concurrence à la Convention de Genève ? Nous pouvons craindre que le recours à la protection subsidiaire ou complémentaire se substitue à la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de 1951. Ce faisant, les autres formes de protection ne feraient qu'instaurer un « petit asile », moins protecteur et auquel n'est pas associée l'intégralité des droits reconnus aux réfugiés statutaires.



---

<sup>24</sup> ECRE, *Guidelines on the Treatment of Chechen Internally Displaced Persons, Asylum Seekers and Refugees in Europe*, juin 2005, p. 17.

**Statuts de réfugié et autres formes de protection  
dans les Etats membres de l'Union européenne en 2007**

<b>Pays</b>	<b>Demandes d'asile (premières demandes et mineurs accompagnants)</b>	<b>Statuts de réfugié</b>	<b>Autres formes de protection</b>
Allemagne	19 160	6 893	977 <sup>25</sup>
Autriche	11 880	4 936	1 500
Belgique	11 120	1 839	279
Bulgarie	980	13	322
Chypre	6 790	37	233
Danemark	2 230	98 <sup>26</sup>	708
Espagne	7 460	204	340
Estonie	10	2	2
Finlande	1 430	68	792
France	29 160	8 075	706
Grèce	25 110	140	23
Hongrie	3 420	169	83
Irlande	3 990	580	486 <sup>27</sup>
Italie	14 050	1 408	4 908
Lettonie	30	5	NC <sup>28</sup>
Lituanie	120 <sup>29</sup>	9	393
Luxembourg	430	167	379
Malte	1 380	8	620
Pays-Bas	7 100	1 063 <sup>30</sup>	
Pologne	7 120	116	2 871
Portugal	220	2	28
République tchèque	1 880	191	191
Royaume-Uni	27 900	4 495	2 315
Roumanie	660	143	17
Slovaquie	2 640	14	82
Slovénie	430	2	7
Suède	36 210	1 113	10 207
<b>TOTAL</b>	<b>222 910</b>	<b>30 727<sup>31</sup></b>	<b>28 469<sup>32</sup></b>



### Sources :

- HCR, *Asylum Levels and trends in industrialized countries 2007*, mars 2008
- Bureau fédéral des migrations et des réfugiés, Allemagne
- Bureau du HCR en Autriche
- Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Belgique
- Représentation régionale du HCR pour la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie
- Service de l'immigration, Danemark
- Commission espagnole d'aide aux réfugiés (CEAR), Espagne
- Bureau des migrations et de la nationalité, Estonie
- Service des migrations, Finlande
- Office français de protection des réfugiés et des apatrides
- Bureau du Commissaire des demandes d'asile, Irlande
- Tribunal d'appel des réfugiés, Irlande
- Commission nationale pour le droit d'asile, Italie
- Bureau des affaires migratoires et de la nationalité, Lettonie
- Département des migrations, Lituanie
- Bureau du HCR à Malte
- Bureau de l'immigration et de la naturalisation, Pays-Bas
- Office des étrangers, Pologne
- Conseil portugais pour les réfugiés (CPR), Portugal
- Département des politiques d'asile et d'immigration, République tchèque
- Ministère de l'Intérieur, Royaume-Uni
- Bureau des migrations, Suède

<sup>25</sup> Ce chiffre ne comprend pas les personnes tolérées sous le régime de *Duldung*. Au 31 mars 2008, leur nombre est estimé à 126 676.

<sup>26</sup> Ce chiffre ne comprend que les statuts de réfugié accordés au titre de la Convention de Genève, hormis les réfugiés réinstallés au Danemark. Les statuts B (443 en 2007), qui obtiennent le même statut que les réfugiés, sont comptabilisés dans la catégorie « autres formes de protection ».

<sup>27</sup> Chiffres d'octroi d'une autorisation de séjour pour raison humanitaire de janvier à juin 2007. La protection subsidiaire au sens de la directive qualification a été instaurée par une loi de janvier 2008.

<sup>28</sup> Le nombre de protections complémentaires accordées en 2007 n'est pas précisé par le bureau de la nationalité et des affaires migratoires letton. Toutefois, 20 protections complémentaires ont été accordées de 2002 à 2007 contre 15 statuts de réfugié au titre de la Convention de Genève.

<sup>29</sup> Par ailleurs, 350 demandes de réexamen ont été enregistrées en 2007.

<sup>30</sup> Tous les bénéficiaires d'une protection internationale obtiennent le même statut et les mêmes droits. Les statistiques du bureau néerlandais de l'immigration et de la naturalisation ne précisent pas sur quelle base les demandeurs d'asile obtiennent une protection. Par ailleurs, les décisions positives ne sont pas motivées.

<sup>31</sup> Sans les Pays-Bas.

<sup>32</sup> Sans les Pays-Bas.

## La protection subsidiaire au sens de la directive qualification

La directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts a été adoptée le 29 avril 2004 par le Conseil de l'Union européenne, soit juste avant l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres le 1<sup>er</sup> mai<sup>33</sup>.

Le délai fixé pour la transposition de la directive, arrêté au 10 octobre 2006, n'a été respecté que par une minorité d'Etats membres, dont l'Autriche, la France, la Lettonie ou encore le Luxembourg. La Commission européenne a d'ailleurs engagé des procédures en manquement à l'égard de certains d'entre eux, comme l'Espagne, la Grèce, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Hormis le Danemark qui ne participe pas à l'adoption de cette directive<sup>34</sup>, les Etats sont tenus de mettre en œuvre ses dispositions dans leur droit interne. Progressivement, les Etats ont commencé à adopter des mesures de transposition et, à l'heure actuelle, la plupart des Etats ont rempli leur obligation. Or, ce n'est toujours pas le cas pour l'Espagne, la Grèce, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal ou la Suède.

Comme l'indique son préambule, l'objectif principal de ce texte est, « d'une part, d'assurer que tous les Etats membres

appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres », et ainsi, de venir « compléter la protection des réfugiés consacrée par la Convention de Genève » (considérant 24).

Un autre objectif de cette directive, inclus dans le considérant 7 du préambule, est de contribuer à réduire les mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les Etats membres, en raison des cadres juridiques et des régimes de protection différents<sup>35</sup>.

Cette directive, se concentrant sur l'essence même de l'asile, illustre la volonté d'établir des standards minimaux pour la qualification des bénéficiaires d'une protection internationale, ce qui permet de savoir qui peut être reconnu réfugié et qui peut prétendre à une protection internationale en dehors du cadre de la Convention de Genève<sup>36</sup>. Outre définir

<sup>33</sup> Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Chypre et Malte.

<sup>34</sup> En vertu des articles 1 et 2 du Protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, ce texte ne lie pas le Danemark et ne lui est donc pas applicable.

<sup>35</sup> ROSCAM-ABBING F., « Subsidiary Protection : Improving or Degrading the Right of Asylum in Europe », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTEILLET-PAQUET D., Réseau académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 50.

<sup>36</sup> « The Qualification Directive: An Overview », *op.cit.*, p. 8.

ces catégories, le texte de la directive qualification fixe leur statut et leurs droits.

Un des principaux apports de cet instrument est la création d'une nouvelle obligation pour les Etats membres [article 18] : celle de garantir une protection à ces bénéficiaires et de mettre en place un statut subsidiaire de protection internationale<sup>37</sup>.

### **Qui sont les bénéficiaires de la protection subsidiaire ?**

Selon l'article 2 e) de la directive, le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir des atteintes graves, les clauses d'exclusion n'étant pas applicables à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays.

Les atteintes graves, précisées à l'article 15, sont a) la peine de mort ou l'exécution, ou b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, ou c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

Tout d'abord, le régime de protection subsidiaire ne s'applique qu'aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides. D'ailleurs, le champ d'application pour la qualité de réfugié impose également cette restriction. Le préambule précise en outre que les ressortissants de pays tiers ou les apatrides ayant été autorisés à séjourner sur le territoire, pour des raisons autres que le besoin de protection internationale, mais à titre discrétionnaire par bienveillance ou pour des raisons humanitaires, ne sont pas couverts par la directive.

L'article 2 e) ne concerne ensuite que les personnes qui ne peuvent être considérées comme des réfugiés, ce qui souligne le caractère subsidiaire de cette nouvelle protection par rapport à celle garantie par la Convention de Genève. Dans la plupart des Etats membres, la protection subsidiaire est considérée dans le cadre d'une même procédure de demande d'asile. Ainsi, en règle générale, les autorités analysent les critères d'attribution du statut de réfugié, puis, si ceux-ci ne sont pas satisfaits, la demande de protection sera analysée sous l'angle de la protection subsidiaire. En Allemagne, la demande de protection subsidiaire peut faire l'objet d'une demande séparée.

Les catégories d'atteintes graves décrites à l'article 15 de la directive forment le noyau de la définition de la protection subsidiaire. Les deux premiers alinéas résultent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et

<sup>37</sup> GIL-BAZO M-T., *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law*, New Issues in Refugee Research, Research Paper n° 136, novembre 2006, p. 28.

des libertés fondamentales (CEDH)<sup>38</sup>. Plus précisément, l'article 15 a) reflète l'article 1 du Protocole n° 6 du 28 avril 1983 à la CEDH concernant l'abolition de la peine de mort, ainsi que le Protocole n° 13 du 3 mai 2002 à la CEDH, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances. L'alinéa b) découle quant à lui de l'article 3 de la CEDH, qui dispose que : «Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants», ainsi que de l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, selon lequel «aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture».

Le troisième alinéa, qui fait référence à «des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international », contient une contradiction entre la notion de «violence aveugle» et celle de «menace individuelle». Le considérant 26 du préambule indique quant à lui que les «risques auxquels la population dans son ensemble ou une partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en eux-mêmes des menaces individuelles à qualifier d'atteintes graves». L'interprétation de ces éléments lus conjointement a pour impact de refuser d'accorder la protection subsidiaire aux personnes qui risquent indéniablement de subir des atteintes graves en cas de retour dans leur pays d'origine, parce qu'elles sont exposées au même risque que d'autres personnes, par exemple d'autres

membres de leur clan ou d'autres habitants de leur ville<sup>39</sup>. Le caractère individuel est effectivement difficile à démontrer dans une telle situation, qui, comme son nom l'indique, peut porter atteinte à toute personne sans distinction et sans raison spécifique<sup>40</sup>. La portée de cet article et son champ d'application apparaissent ainsi limités.

Certains pays n'exigent toutefois pas que la menace revête ce caractère individualisé dans un contexte de violence aveugle. C'est le cas notamment de l'Autriche, de la Belgique de la Lituanie ou encore du Royaume-Uni. Aux Pays-Bas, la protection accordée dans des situations de violence généralisée dépend d'une décision du ministère de la Justice, qui peut déterminer si une protection générale peut être mise en œuvre pour les personnes venant d'un pays ou d'une région, ou pour un groupe spécifique d'individus<sup>41</sup>.

En vue de clarifier la qualification de la protection en ce qui concerne les personnes menacées de violence aveugle, le Conseil d'Etat des Pays-Bas a introduit une demande de décision préjudicielle auprès de la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'interprétation des articles 2 e) et 15 c) de la directive qualification. Dans ses recommandations sur l'article 15 c) de la directive, le HCR a souligné qu'il était formulé expressément

<sup>38</sup> HCR, *Asylum in the European Union, A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007, p. 69.

<sup>39</sup> *Asylum in the European Union, A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 72.

<sup>40</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law*, op.cit., p. 14.

<sup>41</sup> HCR, *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, janvier 2008, p. 20.

pour répondre à des situations de violence aveugle et qu'il devait être interprété comme couvrant des risques différents que ceux compris dans la Convention de Genève<sup>42</sup>. L'organisation de protection des réfugiés ajoute que la condition d'une menace individuelle ne devrait pas être interprétée de manière trop restrictive, mais plutôt comme exigeant que le risque encouru par le demandeur d'asile soit bel et bien réel, et non pas lointain, dans ses circonstances individuelles<sup>43</sup>.

La définition élaborée par la directive ne couvre pas certaines situations, telles qu'elles peuvent découler des obligations des Etats en matière de droit international des droits de l'homme ou de droit humanitaire ou encore celles résultant de violations d'autres droits contenus dans la CEDH, autres que la prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants<sup>44</sup>. C'est ainsi que la protection subsidiaire ne vient pas s'appliquer à une personne fuyant son pays à cause d'une guerre civile ou à celle victime d'une violation d'un de ses droits humains.

Les Etats membres restent pourtant soumis à leurs obligations de non-refoulement. Contrairement à ce que pourrait laisser croire le neuvième considérant du préambule, ce ne sont pas que des motifs humanitaires qui s'appliquent en dehors de la directive mais aussi les obligations de droit international des Etats membres<sup>45</sup>. La directive fixe ainsi une catégorie supplémentaire de personnes qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine, mais sans prendre en compte celles qui sont protégées par d'autres instruments de droit international<sup>46</sup>.

## **Le statut et les droits prévus par la directive qualification**

Le chapitre VII de la directive est consacré au contenu de la protection internationale et offre un catalogue des droits des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les domaines suivants : titre de séjour (article 24), documents de voyage (article 25), accès à l'emploi (article 26), accès à l'éducation (article 27), protection sociale (article 28), soins de santé (article 29), accès au logement (article 31) et accès aux programmes d'intégration (article 33).

Le niveau de droits à accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire a été source de désaccords lors des discussions entre les Etats au sein du Conseil de l'Union européenne. L'Allemagne notamment a souhaité restreindre ces droits, et a réussi à imposer des restrictions, en particulier concernant l'accès au marché du travail<sup>47</sup>. Ce qui résulte de ces négociations politiques est une

<sup>42</sup> *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence, op.cit.*, p. 6.

<sup>43</sup> *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence, op.cit.*, p. 7.

<sup>44</sup> ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, octobre 2004, p. 12.

<sup>45</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law, op.cit.*, p. 11.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, op.cit.*, p. 2.

supériorité du statut de réfugié sur celui du bénéficiaire de la protection subsidiaire, qui s'accompagne d'une hiérarchisation des droits des personnes, ainsi que des membres de leur famille<sup>48</sup>.

Que ce soit au regard des conditions d'octroi de la protection subsidiaire ou du contenu de cette protection, la directive laisse toutefois aux Etats membres la possibilité d'adopter des normes plus favorables que celles incluses dans la directive, comme l'indique l'article 3. Ainsi, de la même manière qu'un Etat membre peut prévoir un statut moins favorable pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire que pour les réfugiés, il peut à l'inverse aussi décider d'octroyer des droits analogues aux deux catégories. La directive laisse encore une grande marge de manœuvre aux Etats.

La directive ne garantit pas en tant que tel un droit au **regroupement familial**. Ceci peut déjà être considéré comme problématique étant donné que la directive européenne sur le droit au regroupement familial<sup>49</sup> exclut de son champ d'application les personnes autorisées à séjourner en vertu de formes subsidiaires de protection. Selon la directive qualification, les Etats sont tenus de veiller à ce que l'unité familiale soit maintenue (article 23-1) et d'accorder certains avantages aux membres de la famille (article 23-2). En ce qui concerne les membres de la famille d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire, les Etats membres peuvent fixer des conditions régissant ces avantages, tout en garantissant un niveau de vie adéquat. Les droits des membres de la famille

d'une personne à laquelle a été conféré le statut de protection subsidiaire peuvent ainsi être inférieurs à ceux des membres de la famille d'un réfugié.

En ce qui concerne le **droit au séjour**, les Etats membres sont tenus de délivrer dès que possible aux bénéficiaires de la protection subsidiaire un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent (article 24-2 de la directive). Ceci marque une avancée sur le plan du droit international<sup>50</sup> puisqu'avant l'instauration d'un droit au séjour, les personnes protégées hors du cadre de la Convention ne bénéficiaient souvent que d'une présence tolérée.

Cette disposition inclut également des limites. Tout d'abord, l'expression « dès que possible » ne pose pas un cadre fixe. Cela peut se traduire par des délais d'attente excessifs avant la délivrance d'un titre de séjour ou par la non-délivrance de ce document, limitant ainsi l'accès des personnes protégées à leurs droits<sup>51</sup>. Comme y fait d'ailleurs

<sup>48</sup> « The Qualification Directive: An Overview », *op.cit.*, p. 24.

<sup>49</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

<sup>50</sup> BOUTEILLET-PAQUET D., « Evaluation de la proposition de directive européenne sur la notion de réfugié et la protection subsidiaire du point de vue de l'expérience des Etats membres », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTEILLET-PAQUET D., Réseau académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 86.

<sup>51</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law*, *op.cit.*, p. 26.

référence le considérant 30 du préambule, les Etats peuvent subordonner l'accès à certains droits ou avantages à la délivrance d'un titre de séjour. Ensuite, le simple non renouvellement peut être un moyen pour les Etats membres de ne pas accorder une protection sans avoir à engager une procédure formelle de révocation de leur statut<sup>52</sup>, favorisant ainsi un sentiment d'insécurité pour le bénéficiaire quant à son avenir dans son pays d'asile.

Les pratiques nationales sont variées à cet égard. Certains pays, comme la Suède, offrent un accès illimité au territoire aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, dès l'octroi de la protection. Pour les autres, le premier titre de séjour obtenu est temporaire. La durée peut être d'une année, à l'instar de l'Allemagne, de la Belgique ou de la France, avec la possibilité de demander un séjour illimité au bout de cinq ans ou plus, mais aussi directement de trois ans aux Pays-Bas ou de cinq ans comme en Hongrie ou au Royaume-Uni. En Lituanie, ces bénéficiaires sont également considérés comme des résidents temporaires. A Malte, en attendant la transposition de la directive, les bénéficiaires de la protection humanitaire n'obtenaient qu'un titre de séjour de six mois renouvelable.

**L'accès à l'emploi** des bénéficiaires est régi par l'article 26-3 de la directive qui dispose qu'un Etat membre autorise le bénéficiaire de la protection subsidiaire, immédiatement après que ce statut lui ait été octroyé, à exercer une activité salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur

d'activité concerné et dans les services publics. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer conformément à la législation nationale.

Ce qui a pu être observé dans les Etats membres révèle que dans nombre d'entre eux, l'accès au marché du travail des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire est possible dans les mêmes conditions. C'est par exemple le cas en France, en Hongrie, en République tchèque et au Royaume-Uni. Dans d'autres pays, l'exercice d'une activité professionnelle par une personne bénéficiant d'une protection à un autre titre que la Convention de Genève, est soumis à l'obligation de détenir un permis de travail pendant une durée limitée, comme en Autriche et en Belgique, ou à la situation de l'emploi, avec une priorité donnée aux ressortissants nationaux et communautaires, comme en Allemagne. Sur le territoire de Malte, les bénéficiaires de la protection humanitaire, contrairement aux réfugiés, n'obtiennent pas d'autorisation de travail ; leur exercice d'une activité professionnelle demeure cependant toléré par les autorités. A Chypre, l'accès à l'emploi des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire est limité à certains secteurs pendant la première année.

Dans le domaine de l'**éducation**, la directive prévoit que les Etats membres

<sup>52</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law, op.cit.*, p. 27.

doivent accorder le plein accès au système éducatif, dans les mêmes conditions qu'à leurs ressortissants, à tous les mineurs qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou la protection subsidiaire et permettre aux adultes qui se sont vu octroyer une de ces protections, d'avoir accès au système éducatif général, ainsi qu'au perfectionnement ou au recyclage professionnels dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur leur territoire (article 27-1 et 2).

L'accès à la **protection sociale** (article 28) et aux **soins de santé** (article 29) devraient en principe être garantis dans les mêmes conditions que celui des ressortissants de cet Etat membre. Les Etats membres peuvent toutefois limiter l'assistance sociale ainsi que les soins de santé aux prestations essentielles. Les Etats membres veillent à ce que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire aient accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire (article 31).

Le droit aux prestations sociales et familiales peut être soumis à une condition de stage pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme en Allemagne, alors que d'autres pays, la Belgique, la France et le Royaume-Uni par exemple, ouvrent cet accès dès la reconnaissance de leur statut. La Pologne, pays dans lequel la directive n'est pas encore mise en œuvre, ne garantit pas un droit aux

aides sociales aux personnes disposant d'une autorisation de séjour toléré. L'accès aux droits sociaux n'est pas non plus garanti à Malte, où les bénéficiaires de la protection humanitaire ne reçoivent qu'une petite allocation *per diem* lorsqu'ils résident en centre ouvert. En matière d'hébergement, des dispositifs spécifiques aux réfugiés, comme le sont les centres provisoires d'hébergement, n'ont pas d'équivalent dans beaucoup de pays. En Hongrie, les réfugiés ainsi que les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent être hébergés dans des centres pendant une période déterminée. Globalement, l'accès au logement social est possible pour les réfugiés.

Selon l'article 33-2 de la directive, les Etats membres accordent, lorsqu'ils le jugent opportun, **l'accès aux dispositifs d'intégration** aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Les Etats membres ne sont donc pas tenus d'inclure ces personnes dans les programmes établis pour favoriser l'intégration des réfugiés.

Ces programmes sont globalement accessibles aux deux catégories, que ce soit sous la forme d'un contrat d'accueil et d'intégration comme en France ou d'un plan individuel d'intégration mis en œuvre au niveau local, comme en Suède. En Allemagne, ils ne sont pas ouverts de plein droit aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, contrairement aux réfugiés. En Pologne, jusqu'à l'application de la directive, les réfugiés constituent les



uniques récipiendaires des programmes d'intégration et à Chypre, aucune stratégie d'intégration n'a pour l'instant été instaurée. Le programme d'intégration sociale pour les personnes ayant obtenu l'asile en Lituanie comprend des mesures dans les domaines de l'apprentissage linguistique, de l'emploi, de l'hébergement, de la sécurité sociale et des soins de santé. Il s'adresse aussi bien aux réfugiés qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire pendant une période de six mois en centre d'accueil, puis de douze mois supplémentaires, renouvelable une fois, lorsqu'ils sont transférés vers une municipalité. Cette durée peut être étendue pour les personnes ayant des besoins particuliers. Ce parcours ne permet toutefois pas d'intégrer l'ensemble de ses bénéficiaires dans le système général d'aide et de sécurité sociales, ce qui rend moins aisé le passage à celui-ci une fois que les mesures d'intégration sociale ont pris fin<sup>53</sup>.

Les mesures pour favoriser l'intégration, à l'égard des réfugiés mais aussi des bénéficiaires de la protection subsidiaire, peuvent prendre la forme d'un prêt sans intérêt. C'est le cas au Royaume-Uni, où les réfugiés ainsi que les personnes protégées à titre humanitaire ont la possibilité de faire une demande de prêt d'intégration (*integration loan*) qui devra servir à payer des cautions de logement, de l'équipement ou encore des frais d'éducation ou de formation. Par ailleurs, le projet pilote *Sunrise* qui devrait être remplacé par le Service d'intégration et d'emploi des réfugiés (*Refugee Integration and Employment*

*Service*) au mois d'octobre 2008, sera, contrairement au premier, ouvert aux personnes bénéficiant d'une protection humanitaire.



---

<sup>53</sup> JAKULEVICIENE L., «Implementation of the EU Qualification Directive in the Republic of Lithuania», *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 134.

**Tableau comparatif des droits des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire au sens de la directive qualification**

Droits	Statut de réfugié	Statut du bénéficiaire de la protection subsidiaire
Maintien de l'unité familiale (article 23)	Les membres de la famille ont les mêmes avantages que le réfugié.	Les membres de la famille ont les mêmes avantages, mais les États membres peuvent fixer des conditions, tout en garantissant un niveau de vie adéquat.
Droit au séjour (article 24)	<p>Dès que possible, délivrance d'un titre de séjour d'au moins trois ans renouvelable.</p> <p>Pour les membres de la famille : titre de moins de trois ans renouvelable possible.</p>	<p>Dès que possible, délivrance d'un titre de séjour d'au moins un an renouvelable.</p> <p>Les États peuvent fixer des conditions régissant les avantages auxquels peuvent prétendre les membres de la famille.</p>
Documents de voyage (article 25)	Titre de voyage établi par la Convention de Genève.	Seulement lorsque la personne est dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national et pour des raisons humanitaires graves.
Accès à l'emploi (article 26)	Possibilité d'exercer une activité salariée ou non salariée immédiatement après l'octroi du statut.	Possibilité d'exercer une activité salariée ou non salariée, immédiatement après l'octroi de la protection subsidiaire. Les États membres peuvent tenir compte de la situation du marché du travail, notamment pour fixer des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée.
Accès à l'éducation (article 27)	<p>Plein accès pour les mineurs.</p> <p>Adultes : accès au système éducatif général dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant de manière régulière sur le territoire.</p>	<p>Plein accès pour les mineurs.</p> <p>Adultes : accès au système éducatif général dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers résidant de manière régulière sur le territoire.</p>

Droits	Statut de réfugié	Statut du bénéficiaire de la protection subsidiaire
Protection sociale (article 28)	Droit à la même assistance sociale que les ressortissants nationaux.	Droit à la même assistance sociale que les ressortissants nationaux, mais qui peut être limité aux prestations essentielles.
Soins de santé (article 29)	Accès aux soins de santé dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.	Accès aux soins de santé dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, qui peut être limité aux prestations essentielles.
Accès au logement (article 31)	Accès dans les mêmes conditions que les ressortissants d'autres pays tiers résidant de manière régulière sur le territoire.	Accès dans les mêmes conditions que les ressortissants d'autres pays tiers résidant de manière régulière sur le territoire.
Accès aux dispositifs d'intégration (article 33)	Les Etats membres établissent des programmes qu'ils jugent appropriés pour faciliter l'intégration des réfugiés dans la société.	Lorsque les Etats membres le jugent opportun.

## Une harmonisation inachevée

Malgré la volonté d'harmoniser les systèmes européens et de limiter ainsi les disparités qui existent entre eux, la directive encourage des disparités entre les personnes, par une différenciation des droits accordés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire<sup>54</sup>.

### **Une dualité de statuts injustifiée**

Pourtant, comme il a été souligné à de nombreuses reprises, notamment par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, les droits accordés ne devraient pas dépendre des raisons pour lesquelles la personne a obtenu une protection mais de ses besoins<sup>55</sup>. Juridiquement, il n'existe aucune raison permettant de justifier que la source de la protection conduise à une différenciation des droits. Ceux-ci devraient donc être identiques, étant donné que les besoins des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire sont les mêmes, comme le sont les intérêts en cause<sup>56</sup>. Dans son rapport sur la proposition de directive en 2002, le Parlement européen a également souligné que les deux statuts formalisés par la directive étaient censés être complémentaires et non hiérarchiques<sup>57</sup>.

D'un point de vue pratique, l'établissement d'un seul et même statut pour toute personne protégée au titre de l'asile permettrait de réduire le nombre de recours contre des décisions de rejet de demande d'asile. Le décalage entre

les statuts peut en effet conduire certaines personnes n'ayant pas obtenu le statut de réfugié à faire appel de la décision, afin de tenter d'obtenir un statut plus protecteur, offrant plus de stabilité et davantage de droits.

Rien dans le texte de la directive ne permet de conclure que le statut conféré par la protection subsidiaire s'appliquera à des situations d'afflux massif de personnes ou que le besoin de protection subsidiaire est moins durable que celui de la protection des réfugiés. Comme nous l'avons signalé précédemment, la protection subsidiaire se distingue clairement de la protection temporaire, qui, elle, peut justifier, de par sa nature, des droits plus restreints. Ce ne sont pas ces situations qui sont couvertes par cette directive<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> CHETAIL V., « The Implementation of the Qualification Directive in France: One Step Forward and Two Steps Backwards », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 98.

<sup>55</sup> « The Qualification Directive: An Overview », *op.cit.*, p. 25.

<sup>56</sup> *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>57</sup> PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, 8 octobre 2002, p. 54.

<sup>58</sup> BATTJES H., « Subsidiary Protection and Reduced Rights », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 52.

Certains pays ont toutefois déjà mis en place un système de statut unique pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Afin de dissuader les bénéficiaires d'une protection autre que celle découlant de la Convention de Genève de déposer un recours contre cette décision, les Pays-Bas, ont instauré, depuis 2001, un statut unique pour les personnes autorisées à rester sur le territoire pour des motifs liés à l'asile. La Suède octroie, pour les deux catégories, un titre de séjour permanent et des droits identiques. En Hongrie, ainsi qu'en Slovénie, même si le droit au séjour est dans un premier temps limité pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les droits qui leur sont accordés sont les mêmes que ceux des réfugiés.

La directive a été considérée comme une opportunité manquée de rassembler sous un même statut, toutes les catégories de personnes protégées par le droit international<sup>59</sup>, à la différence de la Convention OUA<sup>60</sup>. Ainsi, au lieu de regrouper dans un même instrument les différents fondements juridiques sur la base desquels les personnes sont protégées en droit international et de créer ainsi un statut de réfugié au sens large en droit communautaire, la directive reprend la dualité de statuts de protection, telle qu'on la retrouve dans les législations nationales.

La directive ne crée pas un nouveau régime de protection, mais un ensemble dilué de droits, s'appuyant en apparence sur les meilleures pratiques étatiques<sup>61</sup>. Ce texte représente, malgré tout, le premier instrument supranational

régional à créer un statut à part entière pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et à codifier leurs droits. Son adoption a permis de renforcer la protection et le statut de personnes dans les pays dans lesquels le système de protection était moins développé<sup>62</sup>. Malheureusement, les droits rattachés au statut conféré par la protection subsidiaire ont finalement été considérablement restreints pour cause de compromis politique plutôt que pour des raisons juridiques<sup>63</sup> et leur contenu, laissé, dans une large mesure, à la discrétion des Etats<sup>64</sup>.

### ***Des perspectives de révision***

Les politiques de l'Union européenne accordent une place toujours plus importante à l'intégration des ressortissants de pays tiers, comme le souligne la Commission européenne dans son Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun en 2007<sup>65</sup>. Dans ce contexte de réflexion autour de la question des droits et des perspectives offertes

<sup>59</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law, op.cit.*, p. 13.

<sup>60</sup> Voir p. 10.

<sup>61</sup> «The Qualification Directive: An Overview», *op.cit.*, p. 28.

<sup>62</sup> *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, op.cit.*, p. 3.

<sup>63</sup> International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), *Convention refugee status and subsidiary protection working party, First report*, novembre 2006, p. 11.

<sup>64</sup> *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law, op.cit.*, p. 26.

<sup>65</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert sur le futur régime européen commun*, COM (2007) 301 final, 6 juin 2007, p. 8.

à chacun de s'intégrer dans sa société d'accueil, plusieurs éléments se rapportent précisément à la situation des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Tout d'abord, concernant la directive qualification : comme le prévoit l'article 37 dudit texte, la Commission doit présenter un rapport sur l'application de la directive et proposer les modifications nécessaires. L'article fixe également des domaines prioritaires de révision, à savoir le champ d'application de la protection subsidiaire et la définition de la notion d'atteinte grave, telle qu'elle figure à l'article 15, l'accès à l'emploi (article 26) et l'accès aux dispositifs d'intégration (article 33).

Dans son récent Plan d'action en matière d'asile<sup>66</sup>, la Commission européenne, tout en constatant l'absence de pratiques communes et des résultats incohérents en matière de protection, pose comme un des principaux objectifs du régime d'asile européen commun d' « établir des statuts uniformes pour l'asile et la protection subsidiaire, englobant la plupart des droits et obligations, tout en autorisant les différences de traitement justifiées<sup>67</sup> ». Se référant plus précisément à la directive qualification, la Commission propose de « clarifier davantage les conditions d'obtention de la protection subsidiaire, car la formulation des dispositions pertinentes actuelles est à l'origine d'importantes divergences d'interprétation et d'application de cette notion dans les États membres » et de « revoir le niveau des droits et avantages à accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, afin d'améliorer leur accès aux droits

sociaux et économiques qui sont essentiels à leur bonne intégration, tout en assurant le respect du principe d'unité familiale dans toute l'Union<sup>68</sup> ». Il est prévu que la Commission présente ses propositions de modification en 2009.

Parallèlement à la révision à venir de cette directive, il faut également s'intéresser à celle d'une autre directive, celle relative aux résidents de longue durée<sup>69</sup>. En effet, le 6 juin 2007, la Commission européenne a proposé d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, alors que jusqu'à présent, cet instrument juridique exclut les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire<sup>70</sup>. Une telle modification permettrait de garantir un certain nombre de droits à tous ceux résidant sur le territoire depuis cinq ans, ainsi qu'une plus grande stabilité en matière de séjour<sup>71</sup>. Selon la Commission, « dans

<sup>66</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action en matière d'asile, Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, COM (2008) 360, 17 juin 2008.

<sup>67</sup> *Plan d'action en matière d'asile, Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, op.cit., p. 3.

<sup>68</sup> *Plan d'action en matière d'asile, Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, op.cit., p. 6.

<sup>69</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

<sup>70</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale*, COM (2007) 298 final, 6 juin 2007.

<sup>71</sup> HCR, *Observations on the Commission Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection*, 29 février 2008.

ce cadre, il convient notamment d'envisager un renforcement des normes énoncées par la directive relative aux conditions requises en ce qui concerne l'intégration des bénéficiaires d'une protection subsidiaire, ainsi que la mise au point de programmes d'intégration destinés à prendre en considération les besoins spécifiques (par exemple, en termes de logement et d'accès aux soins de santé et aux services sociaux), mais aussi le potentiel des bénéficiaires d'une protection internationale<sup>72</sup>. »

résident de longue durée. En effet, le statut légal d'une personne bénéficiant d'une protection internationale débute au moment de sa première demande. La reconnaissance du statut confirme cette période préalable de résidence légale ».



Dans son rapport sur la proposition de modification de la directive, la rapporteure du Parlement européen précise que « cette directive doit impérativement s'appliquer à la fois aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire. En effet, la protection subsidiaire concerne de plus en plus de personnes ayant besoin d'une protection internationale, il serait donc inacceptable d'exclure un si grand nombre de personnes des droits conférés par la directive 2003/109/CE<sup>73</sup> ».

La question de la prise en compte éventuelle de la durée de la procédure de demande d'asile dans le délai des cinq ans doit aussi être déterminée, mais la proposition de l'inclure a été favorablement accueillie par le HCR. Celui-ci a, en outre, souligné que toute personne bénéficiant d'une forme de protection complémentaire, accordée par un Etat, devrait pouvoir accéder au statut de résident de longue durée. Le Parlement européen est d'avis « que la procédure d'examen soit comptabilisée dans le calcul des cinq ans de résidence préalable à la demande de statut de

<sup>72</sup> Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, *op.cit.*, p. 8.

<sup>73</sup> PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures [LIBE], 14 avril 2008, p. 12.

## ■ DEUXIÈME PARTIE

### ANALYSE COMPARÉE DES DROITS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE DANS LES ÉTATS EUROPÉENS

---

#### • Des Etats à la loupe

- Allemagne .....p. 34
- Belgique ..... p. 36
- France .....p. 38
- Hongrie ..... p. 40
- Suède .....p. 41

#### • Analyse comparative des droits

- Droit au séjour .....p. 44
  - Unité familiale .....p. 46
  - Accès à l'emploi .....p. 48
  - Droits sociaux .....p. 49
  - Citoyenneté et accès à la nationalité .....p. 51
  - Accès aux programmes d'intégration .....p. 53
-



## Des Etats à la loupe

En gardant à l'esprit l'objectif d'harmonisation et celui d'une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers dans leurs pays d'accueil, l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires a choisi d'analyser la situation des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans cinq Etats membres de l'Union européenne, qui nous ont paru pertinents pour les raisons suivantes :

- **l'Allemagne** : pays fonctionnant avec différentes catégories de statuts et qui compte un nombre important de personnes tolérées ; c'est aussi un des Etats qui a souhaité restreindre les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le cadre de l'adoption de la directive qualification ;
- **la Belgique** : système proche de celui régissant la protection en France et dans lequel la notion de protection subsidiaire n'existait pas avant la transposition de la directive qualification ;
- **la France** : deuxième pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, dans lequel la reconnaissance du statut de réfugié prédomine encore largement dans le système de protection ;
- **la Hongrie** : pays qui fait partie de la catégorie des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, pour lequel l'asile et l'accueil de réfugiés sont des problématiques nouvelles et dont le système de protection est récent ;
- **la Suède** : en 2007, il s'agissait du premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. C'est aussi un Etat dans lequel la notion de protection complémentaire, présente depuis les années 1970, est la première protection accordée.

## ALLEMAGNE

La loi sur l'immigration adoptée en 2004<sup>74</sup>, se compose de la loi sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers (ci-après loi sur le séjour des étrangers) et de la loi sur la libre circulation des ressortissants communautaires. Ces textes législatifs ont à nouveau été modifiés par la loi sur la transposition des directives communautaires relatives au séjour et à l'asile, en vigueur depuis le 27 août 2007.

Hormis celle découlant de la Convention de Genève, prévue à la section 60 alinéa 1 de la loi sur le séjour des étrangers, plusieurs autres catégories de protection existent.

Le droit d'asile est également ancré dans la Constitution allemande, comme un droit fondamental, étendu aux étrangers nécessitant une protection internationale. Cette protection constitutionnelle, découlant d'une persécution politique, s'applique en vertu de l'article 16a de la Loi fondamentale.

La protection subsidiaire est établie à la section 60 alinéas 2, 3, 5 et 7 de la loi sur le séjour des étrangers. Ces dispositions font référence à différentes situations :

- 2) un étranger ne peut être renvoyé dans un Etat dans lequel il existe un danger réel de torture ou de traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ;
- 3) un étranger ne peut être renvoyé dans un Etat dans lequel il risque la peine de mort ;

5) un étranger ne peut être renvoyé dans un Etat si le renvoi est contraire à la CEDH ;

7) un étranger ne devrait pas être renvoyé dans un Etat dans lequel il y a un danger concret et considérable contre sa vie, sa personne ou sa liberté. Un étranger ne doit pas être renvoyé vers un Etat dans lequel il sera exposé, en tant que membre de la population civile, à un danger individuel considérable à l'encontre de sa vie ou de sa personne en raison d'un conflit armé interne ou international. Les dangers mentionnés dans les deux premières phrases, auxquels sont soumis de manière générale la population ou un segment de la population dont fait partie l'étranger, seront considérés au regard de la section 60a alinéa 1, 1<sup>ère</sup> phrase.

Enfin, il existe la possibilité pour les autorités suprêmes de chaque *Land*<sup>75</sup> d'instaurer, pour des raisons de droit international, sur la base de motifs humanitaires ou pour sauvegarder les intérêts de la République fédérale allemande, une suspension temporaire d'éloignement de certaines catégories d'étrangers ou de ceux provenant de pays spécifiques. Cette tolérance, appelée *Duldung*, ne correspond toutefois pas à un droit au séjour et ne confère aucun statut aux personnes qui en bénéficient.

Les conflits internes et les situations de violences aveugles étaient jusqu'à

<sup>74</sup> En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

<sup>75</sup> Les régions allemandes portent le nom de *Land*, au pluriel *Länder*.

présent considérés au regard de la section 60a et nécessitaient donc une décision des autorités suprêmes du *Land*. Peu de *Länder* ont eu recours à cette interdiction générale d'éloigner, celle-ci dépendant d'une décision politique. Or, un jugement récent de la Cour fédérale administrative a établi qu'en l'absence de suspension temporaire de refoulement, les cas individuels devaient être examinés au regard de la section 60 alinéa 7 de la loi sur le séjour des étrangers, c'est-à-dire au regard de la protection subsidiaire<sup>76</sup>.

Cependant, la protection individuelle dans une situation de violence aveugle, au sens de cet article, ne peut être accordée que lorsqu'il y a un danger individuel extrême. Le seuil de la preuve est donc plus élevé que celui requis par l'article 15 c) de la directive qualification.

L'Allemagne, à l'instar d'autres anciens Etats membres de l'Union européenne, connaît une baisse du nombre de demandes d'asile : 28 910 en 2005, 21 030 en 2006 et 19 160 en 2007, soit 9 % de moins que l'année précédente<sup>77</sup>. En matière de reconnaissance de protection, sur les 28 572 décisions prises en 2007, 6 893 accordaient le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, 304 l'asile constitutionnel et 673 la protection subsidiaire. Même si la protection subsidiaire ne représente encore que 2,4 % de l'ensemble des décisions prises en 2007, sa part augmente progressivement.

Ces données ne tiennent pas compte des personnes qui se trouvent sous le

régime de *Duldung*, dont le nombre est estimé à 126 676 au 31 mars 2008<sup>78</sup>. Pour ces personnes, qui doivent quitter le territoire, mais qui pour des raisons techniques ou juridiques ne peuvent pas être reconduites dans leur pays d'origine, les conditions de vie demeurent très précaires. Elles accèdent très difficilement à un emploi et les prestations auxquelles elles peuvent prétendre, régies par la loi sur les prestations des demandeurs d'asile, sont très faibles.

---

<sup>76</sup> *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence, op.cit.*, p. 19.

<sup>77</sup> *Asylum levels and trends in industrialized countries 2007, op.cit.*, p. 12.

<sup>78</sup> Réponse du gouvernement aux questions du parlement, imprimé 16/8998, 29 avril 2008, p. 3.

Le système belge d'asile a été réformé en profondeur lors de l'adoption des deux lois du 15 septembre 2006. C'est en effet à l'occasion de la transposition de la directive qualification que le pays a modifié son régime d'asile par la simplification de la procédure de demande d'asile et par l'introduction de la protection subsidiaire. La directive a été transposée dans la législation belge par la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, devenu ainsi le texte de référence en matière de protection subsidiaire<sup>79</sup>. La réforme est entrée en vigueur le 1er juin 2007<sup>80</sup>, alors que les dispositions relatives à la protection subsidiaire l'étaient déjà le 10 octobre 2006.

L'introduction de cette nouvelle protection est venue renforcer le système de protection dans son ensemble. En effet, alors que d'autres Etats connaissaient des formes de protections complémentaires avant la transposition de la directive européenne, la législation belge n'établissait aucun régime alternatif permanent de protection pour les personnes, qui tout en ne remplissant pas les conditions de la Convention de Genève, ne pouvaient être renvoyées dans leur pays<sup>81</sup>. Ceci s'explique par le fait que les autorités belges estimaient que le dispositif existant, bâti autour de la protection conventionnelle, de l'application de l'article 3 de la CEDH et du recours ponctuel à des régimes *ad hoc* en cas d'afflux de personnes d'un même pays ou d'une même région, était satis-

faisant<sup>82</sup>. Comme aucun statut ne pouvait être attribué à ces personnes, elles pouvaient bénéficier d'une présence tolérée, d'une protection temporaire *ad hoc* ou encore d'une régularisation individuelle<sup>83</sup>.

Le système de protection s'articule aujourd'hui autour du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, du séjour humanitaire pour raisons médicales<sup>84</sup> et de la protection subsidiaire. Celle-ci, comme son nom l'indique, est subsidiaire aux deux autres protections. Le fait de mettre en place une procédure spécifique pour motifs médicaux conduit à exclure ces motifs du champ de la protection subsidiaire, et donc du statut et des garanties qui en découlent, alors qu'ils pourraient être considérés comme des

<sup>79</sup> COMMISSARIAT GENERAL AUX REFUGIES ET AUX APATRIDES (CGRA), *Premiers effets de la réforme de la procédure d'asile*, p. 3.

<sup>80</sup> Entrée en vigueur de la loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers.

<sup>81</sup> SAROLEA S. et CARLIER J-Y., « Etude comparée sur la protection subsidiaire : Belgique », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTELLET-PAQUET D., Réseau académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 315.

<sup>82</sup> « Etude comparée sur la protection subsidiaire : Belgique », *op.cit.*, p. 319.

<sup>83</sup> VANHEULE D., « The Qualification Directive: A milestone in Belgian Asylum Law », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 71.

<sup>84</sup> Il s'agit d'une procédure spéciale pour obtenir une autorisation de séjour et s'adresse à l'étranger gravement malade souffrant d'une maladie telle que son état de santé comporte un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou de traitement inhumain et dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou de séjour habituel. Ces demandes sont clairement soustraites à la procédure d'asile et leur examen est de la compétence de l'Office des étrangers.

atteintes graves dans la mesure où ils induisent des traitements inhumains et dégradants<sup>85</sup>.

Ainsi, en vertu de l'article 48-4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le statut de la protection subsidiaire est accordé à tout étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut bénéficier de la procédure prévue pour le séjour humanitaire pour raisons médicales, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine, il encourrait un risque réel de subir des atteintes graves. Il doit en outre apparaître clairement que l'étranger ne peut ou ne veut se placer sous la protection de son pays en raison d'un risque d'atteintes graves et qu'il ne relève pas des critères d'exclusion.

Sont considérées comme atteintes graves, selon l'article 48-4, § 2 de cette loi :

- la peine de mort ou l'exécution ; ou
- la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine ; ou
- les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Alors que la plupart des dispositions de la directive ont été transposées telles quelles dans la législation interne, la Belgique n'a pas repris l'exigence de menace individuelle, figurant à l'article 15 c) de la directive.

L'introduction de ce nouveau statut a conduit à une augmentation du nombre de reconnaissances de protection entre 2006 et 2007, alors même que le nombre de demandes d'asile sur le territoire a baissé de 4 %. Sur les 11 562 décisions prises par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en 2007, 2 118 étaient des décisions positives. Parmi celles-ci, 1 839 reconnaissaient le statut de réfugié et 279 accordaient la protection subsidiaire<sup>86</sup>. Le nombre de décisions d'octroi de la protection subsidiaire est resté relativement bas, ce qui s'explique par une interprétation large de la Convention de Genève. En instaurant la protection subsidiaire, le législateur a souhaité que le statut de réfugié prime sur cette nouvelle forme de protection<sup>87</sup>. Cette même année, les Irakiens représentaient près de trois quarts des demandeurs ayant obtenu le statut de protection subsidiaire, devant les Somaliens et les Afghans.

<sup>85</sup> Projets de loi en matière d'asile et d'immigration, *Observations des ONG*, mai 2006, p. 8.

<sup>86</sup> CGRA, *Rapport annuel 2007*, 18 juin 2008, p. 23.

<sup>87</sup> *Rapport annuel 2007, op.cit.*, p. 25.

La France a transposé de manière anticipée la directive qualification, avant même que celle-ci soit adoptée, avec la loi « Villepin » du 10 décembre 2003<sup>88</sup>. Les éléments de la proposition de la Commission européenne ont ainsi été incorporés de façon sélective et incomplète en droit interne<sup>89</sup>. Une des modifications substantielles introduites par cette loi est la reconnaissance officielle de la protection subsidiaire, qui est venue remplacer la notion d'asile territorial.

Ainsi, en vertu de l'ancien article 13 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 25 juillet 1952, « dans des conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre des Affaires étrangères, à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. »

Le système de protection actuel comporte l'asile conventionnel, l'asile constitutionnel et la protection subsidiaire. L'asile constitutionnel, établi à l'article L.711-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), est octroyé à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté. Son application reste très limitée et le statut qui en découle est identique à celui du réfugié au sens de la Convention de Genève<sup>90</sup>.

La protection subsidiaire, accordée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, trouve sa définition à l'article L.712-1 du Ceseda, qui reprend celle établie par l'article 15 de la directive:

« Le bénéficiaire de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes:

- a) la peine de mort ;
- b) la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- c) s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »

Eu égard aux circonstances et à la nature des menaces ayant entraîné l'octroi de la protection subsidiaire, on distingue deux régimes de protection différents : le premier (PS1) concerne les personnes qui, au vu des éléments de leur dossier de demande d'asile, se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir des documents d'état civil des autorités de leur pays

<sup>88</sup> Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. La loi de 1952 est à présent incorporée dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

<sup>89</sup> « The Implementation of the Qualification Directive in France: One Step Forward and Two Steps Backwards », *op.cit.*, p. 88.

<sup>90</sup> ECRE, *Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States – An Overview*, juillet 2004, p. 38.

d'origine. Dans ce cas, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) procède à la reconstitution du dossier d'état civil<sup>91</sup>. Ceux qui sont en mesure de s'adresser aux autorités consulaires de leur pays d'origine appartiennent à la deuxième catégorie (PS2). En ce qui concerne le droit au séjour et l'accès aux droits sociaux, cette distinction n'a toutefois aucune incidence.

Traditionnellement un pays d'accueil important des demandeurs d'asile, au deuxième rang européen derrière la Suède en 2007, la France enregistre malgré tout une baisse de 9,7 % de sa demande d'asile entre 2006 et 2007<sup>92</sup>. En 2006, sur les 7 355 protections accordées, 554 étaient subsidiaires. L'année suivante, le nombre total d'admissions au titre de la protection subsidiaire s'élevait à 706, soit 8 % de l'ensemble des décisions positives prises par l'Ofpra<sup>93</sup>. Alors même que le nombre de protections subsidiaires est resté stable par rapport à 2005, la part de ces décisions dans le système français de l'asile est passée de 4 à 7,5 %.

Au 31 décembre 2007, sur les 130 926 personnes placées sous la protection de l'Ofpra, on dénombrait 1 836 bénéficiaires de la protection subsidiaire par rapport à 129 090 réfugiés statutaires. Les femmes représentent 55 % de ces bénéficiaires. En 2007, les principales nationalités concernées par cette protection étaient Haïti (15,3 %), l'Algérie (10,2 %), la Russie (6,8 %), la Serbie (6,8 %) et l'Arménie (5,8 %).

La grande majorité des protections subsidiaires ont été accordées au titre de l'alinéa b de l'article L.712-1 du Ceseda : « torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

---

<sup>91</sup> France terre d'asile, « Les droits des réfugiés – Guide pratique », *Les cahiers du social*, n° 14, novembre 2007, p. 26.

<sup>92</sup> OFPRA, *Rapport annuel 2007*, avril 2008, p. 8.

<sup>93</sup> *Rapport annuel 2007*, op.cit., p. 24.

## HONGRIE

La nouvelle loi sur l'asile du 28 juin 2007<sup>94</sup>, en vigueur depuis le 1er janvier 2008, a marqué une amélioration positive et progressive du système d'asile<sup>95</sup>. Ce texte a transposé la directive qualification, en introduisant la notion de protection subsidiaire dans la législation nationale. Le système actuel est donc régi par cette loi, complétée par le décret du gouvernement du 9 novembre 2007<sup>96</sup>, également en vigueur depuis le début de l'année. L'inclusion de la protection subsidiaire, comme catégorie intermédiaire, a permis de réduire l'écart entre les statuts qui prévalaient jusqu'alors.

Le régime antérieur ne comportait en effet que deux catégories : les réfugiés au sens de la Convention de Genève et les personnes autorisées à séjourner. Celles-ci, dont le statut est proche de celui de personne tolérée, ont accès à certains droits, mais l'exercice d'une activité professionnelle leur est interdit.

En vertu de l'article 12 de la loi sur l'asile, la République de Hongrie accorde la protection subsidiaire à tout étranger, qui ne satisfait pas les critères de reconnaissance du statut de réfugié, mais pour lequel il existe un risque d'être exposé, en cas de retour dans son pays, à des menaces graves et qui ne peut pas ou qui, en raison de la crainte d'une telle menace, ne veut pas se prévaloir de la protection de son pays.

L'article 61 définit la notion d'atteinte grave, comme la menace de la peine de mort, la torture ou des traitements ou

sanctions inhumains ou dégradants et la menace grave contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle dans le cadre de conflit armé interne ou international. Le caractère individuel de la menace, figurant à l'article 15 c) de la directive, n'est pas repris dans la définition hongroise.

Comme dans d'autres pays situés à la périphérie de l'Union européenne, la demande d'asile augmente de façon considérable depuis plusieurs années. Alors que le nombre de demandes d'asile étaient de 1 610 en 2005, il est passé à 3 420 en 2007, soit une hausse d'environ 112 %.

Les données de l'asile pour le premier semestre de l'année 2008 indiquent une augmentation significative du nombre de personnes protégées. En effet, 131 personnes ont été reconnues comme bénéficiaires d'une protection internationale par l'Office de l'immigration et de la nationalité, parmi lesquelles on dénombre 99 réfugiés conventionnels, 31 bénéficiaires de la protection subsidiaire et une personne autorisée au séjour. En 2007, pour la même période, 105 personnes étaient protégées, dont 54 au sens de la Convention de Genève et 51 à titre humanitaire<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Loi LXXX de 2007 sur l'asile.

<sup>95</sup> HCR, *Comments and Recommendations on the Asylum Law of the Republic of Hungary, Act LXXX of 2007*, septembre 2007, p. 1.

<sup>96</sup> Décret du gouvernement No. 201/2007 (XI.9) sur l'application de la loi LXXX de 2007 sur l'asile.

<sup>97</sup> Données fournies par la Représentation régionale du HCR à Budapest.



Dès les années 1970, des formes de protection complémentaires ont été introduites dans la législation et la pratique suédoises<sup>98</sup>. Historiquement, le régime suédois se caractérise donc par la reconnaissance de besoins de protection internationale pour des catégories d'individus qui se trouvent en dehors du cadre de la Convention de Genève : personnes qui, pour d'autres motifs, ont besoin de protection, personnes protégées contre le refoulement ou encore les personnes protégées pour des motifs humanitaires. Ainsi, une forme subsidiaire de protection existait déjà dans la loi sur les étrangers de 1989, c'est-à-dire bien avant l'adoption de la directive qualification<sup>99</sup>.

En 2004, une commission d'enquête a été chargée d'analyser dans quelle mesure la directive européenne pouvait être mise en œuvre en Suède. Selon ses conclusions, publiées en 2006, la commission a considéré que la plupart des articles de la directive était déjà traitée par la législation nationale<sup>100</sup>. Alors que la Suède n'a toujours pas formellement transposé la directive qualification, le régime d'asile a été réformé en profondeur par l'adoption de la loi sur les étrangers de 2005, en vigueur depuis le 31 mars 2006<sup>101</sup>. En ce qui concerne les types de statuts accordés, ce texte tend à distinguer de manière plus claire les motifs liés à un besoin de protection et ceux liés à des considérations humanitaires.

Actuellement, la législation suédoise prévoit deux principaux types de protection : celle conférée aux réfugiés conventionnels et celle accordée aux personnes ayant un besoin de protection<sup>102</sup>. Selon le chapitre 4 section 2 de la loi sur les étrangers, cette dernière s'applique à celui qui se trouve en dehors de son pays d'origine parce qu'il :

1. a une crainte fondée de peine de mort, de torture ou d'autre traitement ou sanction inhumains et dégradants ;
2. a besoin de protection en raison d'un conflit armé interne ou international, ou qu'il a une crainte fondée de subir des abus sérieux, en raison d'autres conflits graves dans le pays d'origine ;
3. ne peut retourner dans son pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle.

Par ailleurs, une troisième forme de protection, à caractère humanitaire, existe pour ceux qui se trouvent dans des circonstances personnelles particulièrement pénibles (*particularly distressing circumstances*), qui ne correspondent pas aux critères pour se voir reconnaître

<sup>98</sup> NOLL G., « The Qualification Directive and its Transposition into Swedish Law », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, p. 82.

<sup>99</sup> *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, op.cit., p. 21.

<sup>100</sup> *Asylum in the European Union, A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, op.cit., p. 36.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Nous utiliserons la notion de protection subsidiaire, malgré l'absence de transposition formelle de la directive.

la qualité de réfugié ou de personne ayant un besoin de protection. Cette notion a remplacé celle de « motifs humanitaires » utilisée auparavant et permet de prendre en compte des éléments liés à l'état de santé de la personne, son adaptation en Suède et à la situation dans son pays d'origine, ce qui peut aboutir à la délivrance d'un titre de séjour.

Globalement, la définition de la protection subsidiaire est plus large que celle établie par la directive qualification. Par rapport à l'article 15 c), le champ d'application de la protection suédoise ne se limite pas aux civils et n'exige pas que l'atteinte soit individuelle. En particulier, la notion suédoise d'abus sérieux est plus large que celle de menaces graves, figurant dans le texte de la directive.

Par contre, alors que l'exigence de menace individuelle n'est pas requise dans la législation suédoise en cas de conflit armé, elle l'est à présent lorsqu'il y a un risque d'abus sérieux en cas de conflit grave, n'atteignant pas le seuil de conflit armé interne. C'est ainsi que la Cour d'appel des migrations a estimé, en juillet 2007, que la situation en Irak ne pouvait être qualifiée de conflit armé, mais de conflit grave, et que les demandeurs d'asile irakiens devaient donc démontrer le caractère individuel du risque d'abus sérieux encouru. Ce durcissement des conditions d'octroi d'une protection a d'ailleurs provoqué une baisse importante des taux de reconnaissance de protection, dans ce pays qui, en 2007, était le premier pays d'accueil des réfugiés irakiens. Depuis, ce raisonnement a été utilisé dans

d'autres cas, notamment pour des demandeurs d'asile provenant de Somalie et d'Afghanistan.

Malgré la chute brutale de la demande d'asile constatée au cours des six premiers mois de 2008, la Suède est, parmi les pays considérés, un de ceux dans lesquels la demande d'asile connaît une hausse significative depuis plusieurs années : 17 530 demandes en 2005, 24 320 en 2006 et 36 210 en 2007<sup>103</sup>. Cette dernière année, la Suède représentait d'ailleurs le premier pays européen d'accueil des demandeurs d'asile, devant la France et le Royaume-Uni et c'est aussi un pays où la protection subsidiaire représente le statut le plus accordé<sup>104</sup>. En effet, en 2007, on dénombrait 1 113 réfugiés au sens de la Convention de Genève, 1 845 réfugiés réinstallés, 1 564 personnes protégées en application du chapitre 4 section 2 alinéa 1 de la loi (peine de mort, torture, traitement inhumains et dégradants) et 8 644 en application du chapitre 4 section 2 alinéas 2 et 3 (conflit armé, autre conflit ou catastrophe naturelle)<sup>105</sup>. Sur l'ensemble des permis de séjour délivrés au titre de la protection internationale en 2007<sup>106</sup>, 56 % l'ont été à des personnes ayant un besoin de protection.

Par ailleurs, 3 938 personnes ont également obtenu un titre de séjour au titre de circonstances personnelles particulièrement pénibles.

<sup>103</sup> *Asylum levels and trends in industrialized countries 2007, op.cit.*, p. 12.

<sup>104</sup> *Asylum in the European Union, A Study of the Implementation of the Qualification Directive, op.cit.*, p. 12.

<sup>105</sup> Statistiques du Bureau suédois des migrations pour 2007.

<sup>106</sup> Les trois catégories précitées, ainsi que les personnes admises au titre de la réinstallation.

## **Analyse comparative des droits**

Dans l'attente de modifications à l'échelle européenne, le système de la protection subsidiaire demeure fortement déterminé par les pratiques nationales. Comme nous avons pu le constater, la directive, en ne posant que des standards minimaux, laisse encore de la place à une application différenciée par chaque Etat.

C'est pour cette raison qu'il nous a semblé pertinent de procéder à une analyse détaillée des droits accordés par ces cinq Etats membres aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les domaines suivants : le droit au séjour, l'unité familiale, l'accès à l'emploi, les droits sociaux, la citoyenneté et l'accès aux programmes d'intégration.

L'objectif de cette partie est de présenter la manière dont sont traités les bénéficiaires de la protection subsidiaire dans chacun de ces Etats, tout en mettant en perspective leur statut et leurs droits par rapport à ceux des réfugiés.

### **Allemagne**

La section 25 alinéa 3 de la loi sur le séjour des étrangers prévoit qu'un titre de séjour devrait être délivré aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, pour une durée d'au moins un an (section 26 alinéa 1). Parmi les motifs d'exclusion cités, on trouve le départ possible et raisonnable vers un autre pays et le non-respect par l'étranger de son devoir de coopération. L'application de cet article, qui laisse pourtant une marge de manœuvre importante à l'Etat, ne pose pas de difficultés particulières puisqu'en pratique, la durée du titre de séjour délivré est d'une ou deux années, au lieu de trois pour les réfugiés. Pour ces derniers, à l'expiration de ce délai, si l'Office des migrations et des réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) considère que les conditions essentielles pour la révocation ou le retrait de la protection ne sont pas réunies, un titre de séjour permanent, le permis d'établissement, leur est délivré (section 26 alinéa 3). Il en va autrement pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui, pour obtenir un droit au séjour illimité, doivent justifier de sept ans de séjour sur le territoire et notamment, pouvoir subvenir à leurs besoins et avoir une maîtrise linguistique de base (section 26 alinéa 4). Il est important de souligner que la période de la procédure de demande d'asile est comprise dans ce délai de sept ans.

Les réfugiés conventionnels et constitutionnels se voient délivrer des documents de voyage ; ce n'est pas le cas pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### **Belgique**

Contrairement aux réfugiés statutaires, qui obtiennent dès la reconnaissance de leur statut, un titre de séjour illimité, les bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent un titre temporaire, le certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE), valable un an (article 49-2, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). Celui-ci sera renouvelé si les conditions ayant permis l'octroi de la protection sont encore réunies. Au bout de cinq ans à compter de la date d'introduction de la demande d'asile, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, dont le droit au séjour a été prolongé d'année en année, se verront délivrer un titre de séjour illimité (article 49-2, § 3 de la loi).

En ce qui concerne la délivrance de documents d'état civil et de titres de voyage, les autorités belges sont compétentes pour les réfugiés, mais pas pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire qui doivent s'adresser aux autorités consulaires de leurs pays.

### **France**

En vertu de l'article L.314-11 du Ceseda, les réfugiés statutaires reçoivent de plein droit une carte de résident de dix ans. La protection subsidiaire donne droit, quant à elle, à un titre de séjour d'un an portant la mention «vie privée et familiale», comme le prévoit l'article L.712-3 du Ceseda. L'Ofpra peut refuser de renouveler cette protection lorsque les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise. En pratique, le

renouvellement se fait par tacite reconduction, le dossier étant réexaminé lorsque de nouveaux événements interviennent et/ou à la demande de la préfecture.

Les bénéficiaires de cette protection pourront demander une carte de résident après cinq ans de séjour en France, à condition de remplir la condition d'intégration dans la société française et de disposer de moyens d'existence appréciés au regard de leurs ressources qui doivent être stables et suffisantes pour subvenir à leurs besoins.

Alors que la perte du statut de réfugié n'implique pas le retrait de la carte de résident, sauf en cas de fraude, la perte du bénéfice de la protection subsidiaire entraîne la suppression de la carte de séjour temporaire.

Enfin, en ce qui concerne la délivrance de documents d'état civil et de voyage, l'Ofpra est compétente pour les réfugiés, ainsi que pour certains bénéficiaires de la protection subsidiaire (PS1), dans l'impossibilité de s'adresser aux autorités de leurs pays d'origine pour les obtenir. Les premiers reçoivent un titre de voyage de la Convention de Genève (TVC) valable deux ans et les autres, un titre d'identité et de voyage (TIV), valable un an renouvelable deux fois. Les autres (PS2) doivent s'adresser aux autorités consulaires de leurs pays.

## **Hongrie**

Les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient délivrer des cartes d'identité pour étrangers, dont la durée est respec-

tivement de dix et de cinq ans. La loi hongroise prévoit en effet que l'autorité de protection des réfugiés réexamine les critères d'éligibilité au statut de protection subsidiaire au moins tous les cinq ans après la reconnaissance (article 14 de la loi sur l'asile). Ce réexamen s'apparente à une nouvelle procédure de détermination du statut de réfugié et peut aboutir au maintien de la protection subsidiaire, au retrait de celle-ci, ou exceptionnellement, à l'octroi du statut de réfugié. En cas de maintien de la protection subsidiaire, le droit au séjour est renouvelé pour une période de cinq ans.

En ce qui concerne la délivrance de documents d'état civil et de voyage, les réfugiés reçoivent un titre de voyage de la Convention de Genève. La législation hongroise prévoit également que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont droit à un titre de voyage, mais l'application de cette disposition demeure encore peu claire en pratique.

## **Suède**

De manière générale, la protection accordée par la Suède, quelle que soit la catégorie concernée, donne droit à un titre de séjour permanent, comme le prévoit le chapitre 5 section 1 de la loi sur les étrangers de 2005. Les réfugiés peuvent en outre demander, lors de la délivrance du permis de séjour ou ultérieurement, une déclaration précisant leur qualité de réfugié (au sens du chapitre 4 section 3 de la loi sur les étrangers).

### **Allemagne**

Selon les sections 29 et 30 de la loi sur le séjour, le droit au regroupement familial est garanti par la législation allemande, pour les réfugiés statutaires, lesquels peuvent être dispensés de remplir certaines conditions relatives à la connaissance de la langue allemande ou aux moyens de subsistance. Par contre, pour la personne ayant obtenu la protection subsidiaire, le droit d'être rejoint par des membres de sa famille est fortement limité, voire quasi-inexistant: en effet, un titre de séjour n'est accordé au conjoint et aux enfants du bénéficiaire que pour des raisons humanitaires ou de droit international ou pour préserver les intérêts politiques de l'Allemagne (section 29 alinéa 3 de la loi sur le séjour). Le regroupement familial relève ainsi de situations très exceptionnelles et est donc très rarement accordé.

Par ailleurs, les parents proches de réfugiés qui déposent une demande d'asile, obtiennent le même statut, même en l'absence de craintes personnelles de persécutions (section 26 de la loi sur la procédure d'asile). Ce principe ne s'étend toutefois pas aux bénéficiaires de la protection subsidiaire: les membres de leur famille, qui séjournent déjà sur le territoire, obtiennent en général le statut de personne tolérée (*Duldung*) au sens de la section 25 alinéa 5 de la loi sur le séjour. Au sein d'une même famille, il peut donc y avoir une différenciation des droits, en raison de statuts juridiques différents.

### **Belgique**

Les personnes ayant obtenu un titre de séjour, réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inclus, ont le droit de faire venir certains membres de leur famille (conjoint ou partenaire, enfants célibataires de moins de dix-huit ans, enfants handicapés à charge de plus de dix-huit ans). Les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent respecter certaines conditions, comme des moyens de subsistance stables et un logement suffisant, dont sont dispensés les réfugiés, lorsque les liens familiaux sont antérieurs à l'entrée sur le territoire et que la demande de regroupement familial a été introduite dans l'année suivant l'octroi du statut. C'est l'Office des étrangers qui est en charge de traiter les demandes de regroupement familial. Pendant la période de séjour limité, soit les cinq premières années, les membres de la famille qui viennent en Belgique par le biais de cette procédure, reçoivent un titre de séjour dont le terme de validité est identique à celui du titre de séjour du bénéficiaire de la protection subsidiaire. Lorsque celui-ci est en séjour illimité, les membres de sa famille sont admis au séjour pour une durée de trois ans, puis pour une durée illimitée.

Les enfants, arrivés en même temps que l'étranger reconnu réfugié, obtiennent le même statut, s'il en a fait la demande pendant la procédure. Ce principe s'étend aux enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### **France**

En ce qui concerne leur famille composée avant l'obtention de leur statut, les bénéficiaires de la protection subsidiaire,

à l'instar des réfugiés statutaires, ne sont pas soumis à la procédure de regroupement familial applicable aux étrangers de droit commun, mais à celle de rapprochement familial, qui les dispense de remplir les conditions de résidence, de ressources et de logement. Les membres de la famille (conjoint, enfant mineur ou parent lorsque le bénéficiaire est un mineur non accompagné) du bénéficiaire de la protection subsidiaire obtiennent un titre de séjour valable un an, comme le prévoit l'article L.313-13 du Ceseda.

Le principe de l'unité de famille, selon lequel la même qualité est reconnue à la personne de même nationalité, unie par le mariage ou par une relation stable et durable à un réfugié à la date à laquelle celui-ci demande son admission au statut, ainsi qu'aux enfants mineurs de ce réfugié, s'étend aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### **Hongrie**

Le droit au regroupement familial est prévu pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme pour les réfugiés statutaires, par l'article 19 de la loi sur les étrangers. Les membres de la famille concernés sont le conjoint, les enfants mineurs, les parents dépendants, les frères et sœurs qui ne peuvent subvenir à leurs besoins, les parents non-dépendants lorsque le bénéficiaire est mineur. Les conditions de ressources, de logement et de santé ne sont examinées par l'autorité compétente qu'après un délai de six mois à compter de la reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

Le principe de l'unité de famille s'applique au conjoint et aux enfants mineurs d'un réfugié ainsi qu'à ceux d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire (articles 7 et 13 de la loi sur l'asile).

### **Suède**

Les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection complémentaire ont droit au regroupement familial, comme toute autre personne titulaire d'un permis de séjour illimité. A l'heure actuelle, il n'y a pas de conditions particulières à respecter. La seule distinction concerne les frais de transport des membres de la famille : ceux-ci ne sont pris en charge par les autorités suédoises que pour les membres de la famille des réfugiés.

La procédure devrait être modifiée dans les mois à venir, imposant des conditions de ressources suffisantes aux personnes demandant à être rejointes par des membres de leur famille. Dans tous les cas, cette réforme ne concernerait pas les réfugiés.

Les membres de la famille d'un réfugié reçoivent également le statut de réfugié. Ceux d'une personne reconnue comme ayant besoin de protection obtiennent également un permis de séjour permanent, à condition qu'il y ait eu une vie commune dans le pays d'origine.

### **Allemagne**

L'accès au marché du travail des réfugiés se fait, dès l'obtention de leur statut, dans les mêmes conditions que celui des ressortissants nationaux. Le titre de séjour délivré donne le droit d'exercer une activité professionnelle (section 25 alinéa 2 de la loi sur le séjour des étrangers) ; il n'est donc pas nécessaire de demander une autorisation de travail.

Pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'accès à l'emploi est limité pendant les trois premières années de séjour. Ce délai est réduit à deux ans lorsque la personne exerce une activité professionnelle (ceci concerne par exemple les personnes ayant commencé une activité professionnelle au bout d'une année de procédure de demande d'asile). En effet, pendant cette période, les ressortissants nationaux et communautaires sont prioritaires quant à l'accès à un emploi. À l'échéance des deux ou trois années, ils ont accès à l'emploi dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

### **Belgique**

Alors que le titre de séjour illimité conféré au réfugié statutaire lui permet d'exercer une activité professionnelle, le bénéficiaire de la protection subsidiaire doit obtenir un permis de travail C, valable pour toutes les professions salariées, qui sera renouvelé tant qu'il sera autorisé au séjour. Afin d'exercer une activité indépendante, une carte professionnelle lui sera nécessaire. Alors que le permis de travail C s'obtient facilement, la délivrance de la carte professionnelle peut s'avérer plus compliquée pour un étranger, dans la

mesure où elle dépend de la viabilité du projet économique. À l'échéance des cinq ans de séjour limité, il n'aura plus besoin d'un permis pour accéder au marché du travail.

### **France**

Les titres de séjour obtenus par les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire leur donnent le droit d'exercer une activité professionnelle. Toutefois, un certain nombre de professions sont soumises à des conditions de nationalité et/ou de diplômes ce qui signifie que pour pouvoir les exercer, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire devront faire valider leur niveau d'études ou se soumettre à des épreuves de vérification des connaissances.

### **Hongrie**

Les réfugiés peuvent exercer une activité professionnelle comme des ressortissants nationaux, mais certaines professions restent soumises à une condition de nationalité (article 10 de la loi sur l'asile).

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont autorisés à travailler dans les mêmes conditions que les réfugiés (article 17 de la loi sur l'asile), sauf si une règle de droit ou un décret du gouvernement ne le prévoit autrement.

Ils n'ont pas besoin d'un permis de travail et la situation de l'emploi ne leur est pas opposable.

### **Suède**

Les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ont accès au marché du travail, dès l'obtention de leur permis de séjour illimité. Celui-ci les dispense d'autorisation de travail (chapitre 2 section 8 de la loi sur les étrangers).



### **Allemagne**

Les réfugiés reconnus au titre de la Convention de Genève ou de la Constitution allemande, ainsi que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès, au même titre que les ressortissants allemands et que les résidents étrangers, aux services et aux prestations proposés par le système de protection sociale, en matière de soins de santé et de chômage.

En ce qui concerne les prestations familiales, les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont soumis à une condition de trois ans de séjour afin de pouvoir y prétendre, contrairement aux réfugiés. Les personnes tolérées bénéficient de prestations spécifiques selon la loi sur les prestations des demandeurs d'asile.

### **Belgique**

Etre reconnu réfugié en Belgique donne droit au revenu d'intégration sociale, qui s'adresse aux personnes qui ne disposent pas de revenus financiers suffisants et qui ne sont pas en mesure de travailler. Au 1er mai 2008, le montant mensuel de ce revenu s'élevait à environ 698 euros pour une personne isolée. Le revenu d'intégration sociale ne concerne toutefois pas les bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui eux ont droit à l'aide sociale, octroyée à toute personne, sans condition d'âge ou de nationalité, afin de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. En pratique, les montants accordés au titre de l'aide sociale sont calqués sur ceux de l'intégration sociale. Pour effectuer les démarches relatives à cette aide, le

bénéficiaire doit s'adresser au centre public d'action sociale (CPAS) de son lieu de résidence, qui est compétent pour assister les personnes sans ressources. Il n'y a pas de différence entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire quant aux prestations familiales. Il n'existe pas de dispositif spécifique en matière de logement.

### **France**

Les réfugiés ont droit au revenu minimum d'insertion (RMI) dès que la protection leur a été accordée. Jusqu'à récemment, les bénéficiaires de la protection subsidiaire étaient soumis aux règles de droit commun qui requièrent une résidence ininterrompue de cinq ans. Ils ne pouvaient donc obtenir le RMI qu'après cinq ans de séjour. Ils pouvaient percevoir l'allocation temporaire d'attente pour une durée de douze mois (articles L.351-9 et R.351-7 du Code du travail). Depuis peu, la situation a changé par l'alignement de leur situation sur celle des réfugiés : depuis mars 2008, le ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, a décidé d'accorder le RMI aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Comme les autres étrangers vivant en France, les réfugiés ainsi que les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent bénéficier de prestations familiales, pour leurs enfants à charge résidant en France, à condition de pouvoir attester de la régularité de leur séjour, ce en vertu des articles L.512-2 et D.512-1 du Code de la sécurité sociale (CSS), et de pouvoir justifier de la régularité de la situation pour les enfants qu'ils ont à charge et au titre desquels des prestations familiales sont demandées (articles L.512-2 et D.512-2

du CSS). Ils peuvent y prétendre dès la délivrance par l'Ofpra de la décision d'octroi du statut et, par la préfecture, de leur récépissé de demande de titre de séjour, valable trois mois, renouvelable.

Depuis la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent prétendre à l'hébergement en CPH (article L.345-1 du Code de l'action sociale et des familles). Comme les réfugiés statutaires, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent, en tant que titulaires d'une carte de séjour temporaire, avoir accès au logement social. Par contre, pour se prévaloir du droit au logement opposable (DALO), ces derniers devront justifier d'au moins deux années de résidence en France, alors que les réfugiés statutaires peuvent en bénéficier dès la reconnaissance de leur statut.

### **Hongrie**

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent prétendre à un certain nombre de prestations et d'allocations, notamment des aides à l'installation, des allocations pour couvrir les frais de scolarité, ainsi que des aides au logement, détaillées à l'article 37 du décret du gouvernement de 2007. Or, ces demandes sont soumises à une décision discrétionnaire des autorités, et même lorsqu'elles sont accordées, les sommes versées ne suffisent pas à couvrir les dépenses courantes.

Dès l'obtention de leur statut, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme les réfugiés, peuvent être hébergés dans un centre d'accueil pendant une

période de six mois, renouvelable une fois (article 41 alinéa 1 du décret gouvernemental).

### **Suède**

La question des droits sociaux est du ressort des municipalités, qui mettent en œuvre des programmes d'assistance sociale pour les personnes qui ne peuvent pas travailler. Une personne ayant reçu un permis de séjour permanent se verra allouer un logement dans une municipalité, en fonction d'accords entre le Bureau suédois des migrations (*Swedish Migration Board*) et les municipalités. Dès qu'un logement est accessible, l'assistance financière du Bureau des migrations cesse et c'est la municipalité qui poursuit la prise en charge. Les réfugiés, hébergés par des particuliers durant leur procédure de demande d'asile et qui ne peuvent y rester, peuvent s'adresser au Bureau des migrations pour obtenir un logement. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès à ces droits dans les mêmes conditions que tout autre résident de la municipalité.

La seule différence concerne les pensions de retraite : seuls les réfugiés pourront comptabiliser les années d'activité professionnelle effectuées dans leur pays d'origine.

## CITOYENNETÉ ET ACCÈS À LA NOTIONALITÉ

### **Allemagne**

Les conditions de naturalisation sont établies par la loi sur la nationalité (section 10 alinéa 1), telle que modifiée par la loi de transposition des directives de l'UE relatives au séjour et à l'asile du 19 août 2007, en vigueur depuis le 27 août 2007. L'étranger doit avoir huit ans de résidence sur le territoire, bénéficier d'un droit au séjour permanent, avoir des ressources financières suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille, ne pas être coupable d'un crime ni porter atteinte à l'ordre public. Pour les personnes qui ont achevé les cours dans le cadre du programme d'intégration et qui justifient d'une connaissance suffisante de la langue, la naturalisation peut être demandée dès sept ans de résidence.

Il n'y a pas de droit de vote pour les étrangers.

### **Belgique**

Deux procédures permettent aux bénéficiaires de la protection subsidiaire d'accéder à la nationalité belge. Tout d'abord, la naturalisation, pour laquelle il faut avoir plus de dix-huit ans et sa résidence principale en Belgique depuis au moins trois ans. Si le demandeur a été reconnu réfugié, ce délai est réduit à deux ans. La deuxième est la déclaration de nationalité, dont les conditions sont les suivantes : sept ans de résidence en Belgique et être admis au séjour pour une durée illimitée, ou être marié avec un Belge et avoir trois ans de résidence commune avec lui/elle.

La Belgique accorde le droit de vote aux élections communales aux étrangers qui justifient de cinq ans de résidence régulière et ininterrompue sur le territoire.

### **France**

Les réfugiés statutaires peuvent faire une demande de naturalisation dès l'obtention de leur statut. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme les autres étrangers, doivent respecter une condition de stage préalable pour demander la nationalité française (article 21-19 du Code civil), soit cinq années de résidence habituelle en France au moment du dépôt de la demande.

Il n'y a pas de droit de vote pour les étrangers.

### **Hongrie**

En règle générale, un étranger doit séjourner pendant au moins huit ans avant de pouvoir demander la nationalité hongroise, en application de l'article 4 alinéa 1 de la loi sur la nationalité hongroise de 1993. Cette loi ne contient aucune référence aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, mais en vertu de l'article 17 de la loi sur l'asile, ces derniers disposent des mêmes droits que les réfugiés, sauf si une règle de droit ou un décret du gouvernement ne le prévoit autrement. Par conséquent, pour ces deux catégories, le délai de stage pour demander la naturalisation est réduit à trois ans, comme l'indique l'article 4 alinéa 2 d) de la loi sur la nationalité.

Selon l'article 10 alinéa 2 a) de la loi sur l'asile, les réfugiés n'ont pas le droit de vote, sauf pour ce qui est des élections

municipales, des référendums locaux et de l'initiative publique. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne peuvent, quant à eux, participer à aucune élection.

## ***Suède***

Pour obtenir la naturalisation en Suède, la personne doit avoir plus de dix-huit ans et résider sur le territoire national depuis au moins cinq années consécutives. Ce délai est réduit à quatre ans pour les réfugiés et les apatrides. La condition de stage de cinq ans s'applique aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Au niveau national, le droit de voter aux élections est réservé aux ressortissants suédois. Par contre, au niveau local, toute personne enregistrée auprès de sa municipalité et titulaire d'un permis de séjour permanent est autorisée à voter.

## ACCÈS AUX PROGRAMMES D'INTÉGRATION

### **Allemagne**

Pendant une période de deux ans, les réfugiés ont un droit de participation au programme d'intégration. Pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, la législation allemande ne prévoit pas ce droit. Par contre, les autorités compétentes peuvent obliger ces personnes à y participer (section 44a de la loi sur le séjour des étrangers). Ce programme national d'intégration est axé sur l'apprentissage de la langue (600 heures) et l'acquisition de connaissances sur l'histoire, la culture, le système juridique du pays (45 heures). Les bénéficiaires du programme doivent contribuer au financement de leurs cours à hauteur de un euro par heure, soit 645 euros au total. Les personnes qui reçoivent une allocation chômage ou qui dépendent de l'aide sociale peuvent toutefois être exemptés de cette participation financière. De plus, les personnes ayant validé le programme dans la période de deux ans, peuvent demander le remboursement de la moitié de leur versement.

### **Belgique**

Les programmes d'intégration en Belgique varient en fonction de la région. En Flandre, région dans laquelle ces programmes sont les plus développés, les étrangers qui ont obtenu pour la première fois un titre de séjour de plus de trois mois ont l'obligation de participer à un parcours d'intégration civique, qui comporte, dans un premier temps, un programme de formation assorti d'un accompagnement individualisé.

Le volet formation est composé de cours de néerlandais, de cours d'orientation sociale, permettant de faire connaissance avec le fonctionnement de la société flamande, et de cours d'orientation professionnelle, informant les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi. L'accompagnement général est offert par les bureaux d'accueil. En matière d'accompagnement à l'emploi, c'est l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle qui est chargé d'orienter les personnes et de favoriser la poursuite d'études ultérieures, l'embauche, la participation aux activités socioculturelles, au volontariat et aux loisirs.

Les personnes ayant suivi régulièrement le programme de formation, reçoivent une attestation d'intégration civique. Celle-ci leur permet, dans un deuxième temps, de participer à des formations professionnelles ou de s'inscrire dans l'enseignement supérieur.

### **France**

A l'instar des autres primo-arrivants, les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont éligibles au contrat d'accueil et d'intégration (CAI), prévu à l'article L.311-9 du Ceseda, par le biais duquel l'Etat offre une formation civique, une formation linguistique et une information sur la vie en France. En contrepartie, l'étranger s'engage à respecter les valeurs fondamentales de la République française, à suivre les formations qui lui auront été prescrites et à se rendre aux entretiens fixés dans le cadre du suivi du contrat. Par ailleurs, en vertu de l'article L.711-2 du Ceseda, les réfugiés ayant signé le

CAI, bénéficient d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement, qui ne s'étend pas aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### **Hongrie**

La loi sur l'asile en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ne fait aucunement référence à l'intégration, dont les dispositions devront figurer dans une loi spécifique qui est toujours attendue. A l'heure actuelle, c'est un décret du gouvernement de 2007 qui traite des questions d'intégration, mais principalement sous l'angle de la prise en charge et des soins.

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent prétendre à des mesures de pré-intégration en vue de faciliter leur insertion sociale en Hongrie (article 32 alinéa 9 de la loi sur l'asile), mais celles-ci dépendent d'une décision discrétionnaire des autorités. Ces mesures concernent en particulier l'accès à une formation linguistique gratuite, le versement d'une allocation de subsistance, d'une allocation d'hébergement et d'aides au logement.

Dans les deux premières années suivant l'obtention de leur statut, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès à une formation linguistique gratuite de 520 heures (article 49 alinéa 1 du décret gouvernemental). En pratique, le gouvernement tarde à mettre celle-ci en place et les cours sont dispensés exclusivement par des associations, ce qui rend cette formation très peu effective jusqu'à présent.

### **Suède**

La personne qui a obtenu un titre de séjour doit ensuite s'enregistrer auprès de sa municipalité de résidence pour y bénéficier des mêmes droits et obligations que les autres résidents. Ce sont les municipalités qui, grâce à des financements de l'Etat, sont responsables de la mise en œuvre des plans individuels d'intégration pour chaque personne protégée, en coopération avec le bureau local pour l'emploi. Ces plans s'étendent sur une période de deux ans environ et visent à répondre aux besoins de réfugiés dans les domaines de la formation linguistique, de la formation et de l'orientation professionnelles, de la protection sociale et des soins de santé. Le travailleur social référent est chargé de guider la personne protégée dans ses démarches auprès des différents services de la municipalité.

Un programme de formation linguistique pour les immigrés (*Swedish for Immigrants*) est accessible aux différentes catégories de personnes protégées. Dans les trois mois suivant l'enregistrement de la personne dans d'une municipalité, celle-ci est tenue de lui offrir des cours de langue.

**Tableau récapitulatif des droits des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les Etats membres choisis (RS : réfugiés statutaires ; PS : bénéficiaires de la protection subsidiaire)**

	Allemagne	Belgique	France	Hongrie	Suède
<b>Droit au séjour</b>	<p><b>RS :</b> titre de 3 ans, puis séjour illimité.</p> <p><b>PS :</b> titre d'au moins 1 an. 7 ans de séjour pour demander séjour illimité.</p>	<p><b>RS :</b> séjour illimité dès la reconnaissance de statut.</p> <p><b>PS :</b> titre temporaire valable 1 an. Après 5 ans de séjour, droit au séjour illimité.</p>	<p><b>RS :</b> carte de résident de 10 ans dès reconnaissance de statut.</p> <p><b>PS :</b> titre temporaire valable 1 an. Après 5 ans de séjour, droit au séjour illimité.</p>	<p><b>RS :</b> séjour illimité dès la reconnaissance de statut.</p> <p><b>PS :</b> carte d'identité pour étrangers valable 5 ans.</p>	<p><b>RS et PS :</b> titre de séjour permanent.</p>
<b>Unité familiale</b>	<p><b>- regroupement familial :</b> RS : procédure facilitée. PS : pas de droit au regroupement familial. Possible que dans des circonstances exceptionnelles.</p> <p><b>- unité de famille :</b> RS : membres de la famille obtiennent statut de réfugié. PS : membres de leur famille n'obtiennent pas le même statut, mais celui de personne tolérée, avec moins de droits.</p>	<p><b>- regroupement familial :</b> RS : procédure facilitée. PS : droit au regroupement familial soumis à conditions.</p> <p><b>- unité de famille :</b> le principe d'unité de famille s'applique pour les enfants des RS et des PS.</p>	<p><b>- regroupement familial :</b> RS et PS : procédure facilitée de rapprochement familial.</p> <p><b>- unité de famille :</b> le principe d'unité de famille s'applique aux RS et aux PS.</p>	<p><b>- regroupement familial :</b> RS et PS : droit au regroupement familial, conditions aménagées.</p> <p><b>- unité de famille :</b> le principe d'unité de famille s'applique aux RS et aux PS.</p>	<p><b>- regroupement familial :</b> RS et PS : droit au regroupement familial comme les autres titulaires de permis de séjour illimité.</p> <p><b>- unité de famille :</b> le principe d'unité de famille s'applique aux RS et aux PS.</p>
<b>Accès à l'emploi</b>	<p><b>RS :</b> accès dès l'octroi du statut dans les mêmes conditions que ressortissants nationaux.</p> <p><b>PS :</b> accès limité pendant les 2 premières années, priorité aux ressortissants nationaux et communautaires.</p>	<p><b>RS :</b> accès dès l'octroi du statut dans les mêmes conditions que ressortissants nationaux.</p> <p><b>PS :</b> accès soumis à l'obtention d'un permis de travail ou une carte professionnelle.</p>	<p><b>RS et PS :</b> accès dès l'octroi du statut dans les mêmes conditions que ressortissants nationaux. Certaines professions soumises à des conditions de nationalité et/ou de diplômes.</p>	<p><b>RS :</b> accès dès l'octroi du statut dans les mêmes conditions que ressortissants nationaux. Certaines professions sont soumises à une condition de nationalité.</p> <p><b>PS :</b> accès dans les mêmes conditions que RS, sauf si loi ou décret ne le prévoit autrement.</p>	<p><b>RS et PS :</b> accès au marché du travail dès l'obtention de leur permis de séjour illimité.</p>

	Allemagne	Belgique	France	Hongrie	Suède
<b>Accès aux droits sociaux</b>	<p><b>RS et PS</b> : droit aux services et aux prestations du système de protection sociale, en matière de soins de santé et de chômage, au même titre que les ressortissants nationaux et les autres résidents étrangers.</p> <p><b>-prestations familiales</b> :  <b>RS</b> : accès sans condition de séjour.  <b>PS</b> : condition de séjour de 3 ans.</p>	<p><b>RS</b> : droit au revenu d'intégration sociale.  <b>PS</b> : droit à l'aide sociale.</p> <p><b>-prestations familiales</b> :  <b>RS et PS</b> : dans les mêmes conditions.</p> <p><b>-hébergement</b> : pas de dispositif spécifique d'hébergement.</p>	<p><b>RS et PS</b> : accès au revenu minimum d'insertion.</p> <p><b>-prestations familiales</b> :  <b>RS et PS</b> : dès la délivrance de leur récépissé de demande de titre de séjour.</p> <p><b>-hébergement</b> :  <b>RS et PS</b> : accès possible aux centres provisoires d'hébergement.</p> <p><b>RS</b> : droit au logement dès la reconnaissance de statut.  <b>PS</b> : droit au logement après 2 années de résidence.</p>	<p><b>-prestations familiales</b> :  <b>RS et PS</b> : accès aux différentes prestations, soumis à décision discrétionnaire.</p> <p><b>-hébergement</b> :  <b>RS et PS</b> : accès possible aux centres d'accueil pour 6 mois, renouvelable une fois.</p>	<p><b>RS et PS</b> : accès aux programmes d'assistance sociale mis en œuvre par les municipalités.</p>
<b>Nationalité/Citoyenneté</b>	<p><b>-naturalisation</b> :  8 ans de séjour et un droit au séjour permanent. Pour ceux ayant complété le cours d'intégration et connaissance suffisante de la langue, au bout de 7 ans.</p> <p><b>-droit de vote</b> : pas de droit de vote pour les étrangers.</p>	<p><b>-naturalisation</b> :  <b>PS</b> : résidence principale en Belgique depuis au moins 3 ans.  <b>RS</b> : délai réduit à 2 ans.</p> <p><b>-droit de vote</b> : droit de vote aux élections communales pour tout étranger ayant sa résidence principale régulière et ininterrompue depuis 5 ans.</p>	<p><b>naturalisation</b> :  <b>RS</b> : possible dès la recon naissance de statut.  <b>PS</b> : possible après 5 années de résidence habituelle en France.</p> <p><b>-droit de vote</b> : pas de droit de vote pour les étrangers.</p>	<p><b>-naturalisation</b> :  en général, au bout de 8 ans de séjour.  <b>RS et PS</b> : délai réduit à 3 ans.</p> <p><b>-droit de vote</b> :  <b>RS</b> : droit de vote au niveau local.  <b>PS</b> : pas de droit de vote.</p>	<p><b>-naturalisation</b> :  <b>PS</b> : résidence principale en Suède depuis au moins 5 ans.  <b>RS</b> : délai réduit à 4 ans.</p> <p><b>-droit de vote</b> :  droit de vote au niveau local pour toute personne titulaire d'un permis de séjour permanent et enregistrée dans une municipalité depuis 3 ans.</p>



	<b>Allemagne</b>	<b>Belgique</b>	<b>France</b>	<b>Hongrie</b>	<b>Suède</b>
<b>Accès aux programmes d'intégration</b>	<p><b>RS</b> : droit de participation pendant 2 ans.</p> <p><b>PS</b> : pas de droit, mais peuvent être obligés de participer.</p>	<p><b>RS et PS</b> : les programmes varient en fonction de la communauté.</p> <p>En Flandre, programme comprenant cours de langue, d'orientation sociale et professionnelle.</p>	<p><b>RS et PS</b> : signataire du CAI. Accompagnement personnalisé pour les RS uniquement.</p>	<p><b>RS et PS</b> : mesures de pré-intégration, soumises à décision discrétionnaire. Accès à une formation linguistique.</p>	<p><b>RS et PS</b> : plan individuel d'intégration mis en œuvre par les municipalités.</p> <p>Accès au programme de formation linguistique pour les immigrés.</p>

## ■ SYNTHÈSE

### **LA PROTECTION SUBSIDIAIRE, UN STATUT EUROPÉEN À RENFORCER**

---

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés a joué un rôle historique dans la constitution des systèmes européens de protection internationale. Elle demeure aujourd'hui un texte vivant et la clé de voûte du régime de protection des réfugiés. L'élargissement de son champ d'application aux persécutions non étatiques est une preuve de son adaptabilité à des situations peu envisagées lors de son adoption. Toutefois, la Convention de Genève ne peut s'appliquer à toutes les réalités vécues par les réfugiés. En effet, la nature des conflits se modifie, les sources d'exil forcé se diversifient et les personnes en demande de protection peinent à remplir les critères d'individualisation des persécutions.

Parallèlement, les Etats cherchent à maintenir une interprétation restrictive de la Convention plutôt que de la développer. Ils s'enferment dans une contradiction dans la mesure où, en vertu de leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme, ils ne peuvent renvoyer dans leur pays certaines personnes ne rentrant pas dans le champ de la Convention de Genève.

Cela a conduit à une évolution du système de protection internationale dans son ensemble, notamment par la création de protections complémentaires, lesquelles représentent un moyen de répondre aux besoins de protection qui ne peuvent être couverts par la Convention de 1951.

A l'échelle européenne, ce sont en premier lieu des solutions étatiques qui sont mises en place, sous la forme de statuts alternatifs ou humanitaires ou par l'adoption de mesures *ad hoc*, répondant aux circonstances du moment. Force est de constater que ces pratiques demeurent toutes soumises à la discrétion des Etats, mettant ainsi en évidence des divergences de traitement considérables. Ainsi, à la différence des réfugiés, dont le statut est régi par la Convention de Genève que les pays contractants doivent respecter, les droits des bénéficiaires des protections complémentaires relèvent, en grande partie, du bon vouloir des Etats. Cette discrétion étatique est également soulignée par le fait que les formes complémentaires de protection n'occupent pas la même importance selon les pays. Principales protections octroyées dans certains Etats, elles sont pratiquement inexistantes dans

d'autres. Les protections complémentaires peuvent ainsi apparaître comme un moyen pour les Etats de se soustraire à leurs obligations résultant de la Convention de Genève.

L'adoption, en 2004, de la directive qualification, impulsée par les nouvelles compétences communautaires en matière d'asile et d'immigration et la volonté politique d'instaurer un régime d'asile européen commun, a introduit la notion de protection subsidiaire au niveau régional. En imposant aux Etats membres l'obligation de formaliser un statut subsidiaire de protection internationale, auquel sont rattachés des droits, cet instrument marque une avancée certaine. En définissant le champ d'application de la protection subsidiaire, la directive aurait dû avoir pour effet d'offrir aux demandeurs d'asile les mêmes chances d'accès à une protection dans l'Union européenne. Or, ce n'est toujours pas le cas, notamment parce que de nombreux pays ont tardé à transposer la directive. Ainsi, on observe qu'en 2007, en Allemagne, 16,3% des demandeurs d'asile irakiens étaient reconnus réfugiés au titre de la Convention de Genève et 1,1% ont obtenu la protection subsidiaire. En Suède, au contraire, 1,7% étaient qualifiés de réfugiés et de 73% de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Par ailleurs, l'étendue du statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire, fruit d'un compromis politique défavorable à une reconnaissance généreuse des droits, reste très largement dans le domaine de compétences des Etats, auxquels la directive laisse une importante

marge de manœuvre. Ce texte autorise, par exemple, les Etats membres à réduire l'accès à la protection sociale et aux soins de santé aux prestations essentielles. L'accès au marché du travail et le maintien de l'unité familiale peuvent être soumis à des conditions supplémentaires. Une marge de manœuvre dont les Etats membres ont fait divers usages...

### ***Des applications nationales divergentes***

Cette étude s'est intéressée à la situation des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans cinq Etats membres : l'Allemagne, la Belgique, la Hongrie, la France et la Suède.

En matière de **droit au séjour**, trois des Etats membres considérés n'offrent qu'un titre de séjour d'un an renouvelable aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire (l'Allemagne, la Belgique et la France), alors que la Hongrie prévoit un droit au séjour de cinq ans. La Suède se distingue des autres par la délivrance d'un titre de séjour permanent dès l'octroi de la protection. Mis à part ce dernier exemple, la durée des titres de séjour reste sensiblement inférieure à celle des titres délivrés aux réfugiés : en Allemagne, cette différence est de deux ans, en Hongrie de cinq ans. En Belgique et en France, le droit au séjour des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, connaissent l'écart le plus important, soit neuf ans.

Le **droit au regroupement familial** est garanti par la plupart des Etats membres pour les deux catégories de personnes protégées, souvent dans des conditions

plus favorables que celles applicables aux étrangers désirant faire venir des membres de leur famille. L'Allemagne reste l'exception étant donné que pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ce droit est restreint à des situations très exceptionnelles.

Le principe de l'**unité de famille** s'applique en Belgique, en France, en Hongrie et en Suède. En Allemagne, alors que ce principe concerne bien les réfugiés, dont les membres de la famille obtiennent également le statut de réfugié, les membres de la famille d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire n'ont droit qu'au statut de personne tolérée, assorti de droits moins importants.

L'**accès à l'emploi** est ouvert aux réfugiés ainsi qu'aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire en France, en Hongrie et en Suède. Certaines professions restent toutefois soumises à des conditions de nationalité et/ou de diplômes. En Allemagne et en Belgique, la possibilité pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire d'exercer une activité professionnelle est limitée pendant une période déterminée : dans le premier pays, ils sont soumis à un accès prioritaire des ressortissants nationaux et communautaires ; dans le deuxième, ils doivent obtenir un permis de travail ou une carte professionnelle.

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont globalement **accès aux systèmes nationaux de protection sociale**. Tout comme pour les réfugiés, il n'existe cependant pas d'aide financière spécifique à laquelle ils peuvent prétendre. Concernant les revenus de

subsistance, la France propose à présent le revenu minimum d'insertion aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les mêmes conditions que pour les réfugiés, c'est-à-dire sans la condition de stage de cinq ans, applicable aux autres étrangers. Il conviendra d'être vigilant pour que ces dispositions s'appliquent au revenu de solidarité active. La Belgique distingue encore les deux catégories, en octroyant le revenu d'intégration sociale aux réfugiés et l'aide sociale aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Pour ces derniers, l'accès aux prestations familiales, en Allemagne, est soumis à une condition de séjour de trois ans, alors qu'en Hongrie, les droits sociaux sont les mêmes que ceux des réfugiés, mais accordés à titre discrétionnaire et l'égalité entre les deux catégories n'est pas encore suffisamment effective.

L'**accès à la nationalité** varie entre les Etats : au bout de sept ans au moins en Allemagne, de cinq ans en Suède et en France, de trois ans en Belgique, ainsi qu'en Hongrie. La condition de stage est souvent réduite pour les réfugiés, comme en Belgique, en France et en Suède, alors que la Hongrie par exemple, prévoit la même durée pour les deux catégories.

Aucun des Etats membres considérés n'accorde au niveau national le **droit de vote** aux réfugiés ou aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. L'Allemagne et la France n'accordent pas non plus ce droit au niveau local, contrairement à la Belgique et la Suède. La Hongrie marque une distinction entre les réfugiés qui peuvent voter au niveau local et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui eux, ne le peuvent pas.

De manière générale, les Etats membres ont mis en place des **programmes d'intégration**, accessibles aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. En Allemagne, ces derniers peuvent être obligés d'y participer sans pour autant bénéficier d'un accès automatique à ces programmes. Ces programmes peuvent relever d'un contrat d'accueil et d'intégration, comme en France ou d'un plan individuel d'intégration mis en œuvre par les municipalités, comme en Suède. Le contenu des programmes est axé sur la formation linguistique, ainsi que sur la formation civique et sociale. Dans la région flamande de Belgique et en Suède, ces programmes comprennent également des cours d'orientation professionnelle. Le système d'intégration en Hongrie, encore peu effectif, dépend encore de décisions discrétionnaires et de l'action du milieu associatif.

### ***Pour une égalité de droits dans l'Union européenne***

Cette analyse comparative des droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire au sens de la directive qualification révèle des pratiques nationales divergentes qui peinent à offrir un statut semblable à cette catégorie d'un Etat membre à un autre. La protection subsidiaire est encore vue comme une forme de protection temporaire plutôt que comme une protection pleine et entière, alors que formellement, elle est censée s'en distinguer très nettement. Le décalage entre les droits des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire illustre le risque que les Etats favorisent la délivrance de cette

dernière à la place de la protection de la Convention de Genève. La protection subsidiaire leur offre également un cadre juridique moins contraignant que la Convention de 1951.

Ces pratiques divergentes ne sont pas sans impact sur les perspectives d'intégration des bénéficiaires de la protection subsidiaire lesquelles dépendent, en grande partie, de l'appréciation de l'Etat d'accueil et des droits qu'il souhaite leur garantir. Leurs besoins et leurs intérêts sont pourtant identiques à ceux des réfugiés : la stabilité de leur statut est primordiale à leur bonne intégration. Ainsi, la France, qui n'accorde aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qu'un titre de séjour d'un an renouvelable, les place dans une situation de précarité juridique, qui constitue un obstacle pour trouver un emploi ou un logement. L'Allemagne a fait usage de la plupart des possibilités de limitations dans l'accès aux droits offertes par la directive, notamment pour l'unité de famille, le marché de l'emploi ou les prestations sociales. A l'inverse, la Suède prévoit la délivrance d'un titre de séjour permanent et l'accès plein et entier à l'ensemble des droits sociaux et des dispositifs nationaux d'intégration.

Ces exemples soulignent que l'Union européenne ne constitue pas encore un espace totalement intégré avec des procédures, des statuts et des droits équivalents. Le cas des bénéficiaires de la protection subsidiaire illustre à la fois le manque de cohérence entre les pays, ainsi qu'un traitement différencié de ces personnes par rapport aux réfugiés.

L'objectif de la directive qualification était bien d'harmoniser ces pratiques discrétionnaires en créant un socle minimum de droits et d'avantages. Or, ce qui ressort de l'analyse des droits octroyés dans différents pays est, qu'en l'état actuel des choses, la directive ne règle pas le problème des pratiques divergentes parce qu'elle laisse encore trop de marge de manœuvre aux Etats membres en ce qui concerne la protection subsidiaire.

Enfin, la directive n'a pas non plus permis de réduire l'écart entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire qui, en fonction des domaines étudiés, est encore considérable. Comme nous l'avons signalé dans la première partie, il n'y a aucune justification juridique au fait que la source de la protection internationale accordée par un Etat conduise à une différenciation des droits et de statut du bénéficiaire. Ainsi, en présence d'intérêts analogues, le degré de protection ne devrait pas varier d'une catégorie de personnes protégées à une autre. L'exemple de la Suède prouve que la reconnaissance d'un statut unique pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire constitue un choix raisonnable qui a été suivi par d'autres pays européens, comme le Danemark et les Pays-Bas.

Les démarches de révision de la directive qualification, engagées au niveau communautaire, et les objectifs du Plan d'action de la Commission en matière d'asile, tendent vers une reconsidération du statut des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. Les modifications envisagées de l'autre instrument européen pertinent, la directive relative au statut

de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, et l'extension possible de son champ d'application aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, semblent également aller dans ce sens.

Au-delà de la volonté d'uniformiser les statuts de ces personnes dans les différents Etats membres, la proposition d'offrir un statut unique assortis de droits identiques aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire continue à faire son chemin s'inspirant des bonnes pratiques européennes présentées dans cette étude. Cependant, l'établissement d'un statut unique ne doit être pensé que dans l'optique d'une amélioration des droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire et non comme un moyen de réduire ceux des réfugiés.

Il convient de souligner que même en regroupant les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sous un même statut, ceci ne réglera toujours pas le sort des personnes bénéficiant d'une autre forme de protection complémentaire. En effet, la directive qualification ne couvre pas tout le champ de la protection internationale. Les personnes, dont la présence est tolérée sur le territoire du pays d'accueil, en vertu du principe de non-refoulement, n'ont que très peu de droits, encore moins que ceux garantis par le statut de protection subsidiaire, alors même que le besoin de protection internationale est avéré.



## ■ BIBLIOGRAPHIE

### **Ouvrages, rapports, revues**

CHETAİL V., « The Implementation of the Qualification Directive in France: One Step Forward and Two Steps Backwards », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, pp. 87-101.

COMMISSARIAT GENERAL AUX REFUGIES ET AUX APATRIDES (CGRA), *Premiers effets de la réforme de la procédure d'asile*, 13 p.

COMMISSARIAT GENERAL AUX REFUGIES ET AUX APATRIDES (CGRA), *Rapport annuel 2007*, 18 juin 2008, 58 p.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action en matière d'asile, Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, COM(2008) 360, 17 juin 2008, 12 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, COM(2007) 301 final, 6 juin 2007, 29 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale*, COM(2007) 298 final, 6 juin 2007, 15 p.

Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States – An Overview*, juillet 2004, 96 p.

Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Guidelines on the Treatment of Chechen Internally Displaced Persons, Asylum Seekers and Refugees in Europe*, juin 2005, 20 p.

Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, octobre 2004, 18 p.

Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Position on Complementary Protection*, septembre 2000, 7 p.

France terre d'asile, « Réfugié et protection internationale, quelle évolution ? », *La Lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n°22, juin 2007, 4 p.

France terre d'asile, « Les droits des réfugiés – Guide pratique », *Les cahiers du social*, n° 14, novembre 2007, 154 p.

BOUTEILLET-PAQUET D., « Evaluation de la proposition de directive européenne sur la notion de réfugié et la protection subsidiaire du point de vue de l'expérience des Etats membres », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTEILLET-PAQUET D., Réseau



académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 79-94.

GIL-BAZO M-T., *Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be granted Asylum under EC law*, New Issues in Refugee Research, Research Paper n° 136, novembre 2006, 30 p.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Annuaire statistique 2006*, www.unhcr.org.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Asylum in the European Union, A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007, 123 p.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Asylum levels and trends in industrialized countries 2007, Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European States*, 18 mars 2008, 38 p.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Comments and Recommendations on the Asylum Law of the Republic of Hungary, Act LXXX of 2007*, septembre 2007, 24 p.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Observations on the Commission Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection*, 29 février 2008, 7 p.

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention* [« Complementary Protection », juin 2005, 90 p.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, janvier 2008, 23 p.

International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), *Convention refugee status and subsidiary protection working party, First report*, novembre 2006, 13 p.

JAKULEVICIENE L., « Implementation of the EU Qualification Directive in the Republic of Lithuania », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, pp. 127-137.

McADAM J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007, 336 p.

McADAM J., « The Qualification Directive: an overview », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, pp. 7-29.

NOLL G., « The Qualification Directive and its Transposition into Swedish Law », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, pp. 79-85.

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), *Rapport annuel 2007*, avril 2008, 74 p.

PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, 8 octobre 2002, 82 p.

Projets de loi en matière d'asile et d'immigration (Belgique), *Observations des ONG*, mai 2006, 63 p.

ROSCAM-ABBING F., « Subsidiary protection : improving or degrading the right of asylum in Europe », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTEILLET-PAQUET D., Réseau académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 43-56.

SAROLEA S. et CARLIER J-Y., « Etude comparée sur la protection subsidiaire : Belgique », *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, sous la direction de BOUTEILLET-PAQUET D., Réseau académique Odysseus, collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 311-360.

VANHEULE D., « The Qualification Directive: A milestone in Belgian Asylum Law », *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, ZWAAN K., Nijmegen, 2007, pp. 71-77.

## **Textes officiels**

### **Allemagne**

Loi sur l'immigration du 30 juillet 2004 (BGBl. I S. 1950), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, formée par la loi sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers et la loi sur la libre circulation des ressortissants communautaires.

### **Belgique**

Loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Moniteur belge du 6 octobre 2006).

### **France**

Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, incorporée dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### **Hongrie**

Loi LXXX du 28 juin 2007 sur l'asile, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Décret du gouvernement No. 201/2007 (XI.9) sur l'application de la loi LXXX de 2007 sur l'asile.

## **Suède**

Loi sur les étrangers (2005 :716) du 29 septembre 2005, entrée en vigueur le 31 mars 2006.

## **Union européenne**

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial.

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

Règlement 2003/343/CE du Conseil du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007, relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.

## **Sites Internet**

<http://www.adde.be/>  
<http://www.cire.irisnet.be/>  
<http://www.unhcr.org/statistics.html>  
<http://www.bundesregierung.de>  
<http://www.bmi.bund.de>  
<http://www.bamf.de/>  
<http://www.cgara.be/fr/>  
<http://menedek.hosting1.deja.hu/>  
<http://www.helsinki.hu/>  
<http://www.unhcr-budapest.org/>  
<http://www.migrationsverket.se/>

## **Entretiens réalisés pour l'étude**

- Agnes AMBRUS (Représentation régionale du HCR à Budapest, Hongrie)
- Fredrik BEIJER (Swedish Migration Board, Suède)

- Isabelle DOYEN (Association pour les droits des étrangers – ADDE, Belgique)
- Julia DUCHROW (Amnesty International, Allemagne)
- Claudia GARDBERG-MORNER (Swedish Migration Board, Suède)
- Gabor GYULAI (Hungarian Helsinki Committee, Hongrie)
- Christophe JANSEN (Service public fédéral intérieur, Belgique).
- Andras KOVATS (Menedék, Hongrie)
- Isabel LELIAERT (Service public fédéral intérieur, Belgique).
- Michael MAIER-BORST (Délégation du gouvernement fédéral à la migration, aux réfugiés et à l'intégration, Allemagne)
- Anders SUNDQUIST (Swedish Refugee Advice Centre, Suède)

# Collection Les cahiers du social : les numéros encore disponibles



## Cahier du social n° 13, « Migrations – réalités d'Europe », mars 2007

Dans un espace européen soumis aux flux migratoires, les Etats sont confrontés à un dilemme : la marche en avant vers la communautarisation des politiques migratoires et l'exercice de leur souveraineté nationale. Cette étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires se propose donc de faire le point sur ces questions et de dresser un tableau des pratiques nationales d'insertion et d'intégration

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



## Cahier du social n° 14, « Les droits des réfugiés », novembre 2007

Le guide des droits des réfugiés propose un panorama des droits des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Construit autour de trois thèmes (les droits civils, les prestations sociales, l'emploi et la formation), il apporte les informations nécessaires sur les conditions d'ouverture des droits au cours du parcours d'intégration. Il s'adresse aux réfugiés statutaires et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ainsi qu'à toute personne susceptible de les accompagner.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



## Cahier du social n° 15, « Vivre ici et faire vivre là-bas : dépenses et transferts d'argent chez les réfugiés, le cas des Congolais », décembre 2007

Cette enquête de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'intéresse au budget de trente réfugiés originaires de RDC, aux dépenses qu'ils effectuent en France et aux sommes qu'ils transfèrent dans leur pays d'origine. Les réfugiés sont confrontés à une double contrainte : subvenir à leurs besoins en France et soutenir les membres de leur famille en RDC..

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



## Cahier du social n° 16, « Guide juridique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile », février 2008, 3<sup>e</sup> édition

Dans un contexte administratif et juridique complexe et changeant, cet ouvrage constitue un outil technique destiné aux acteurs associatifs et aux personnels des services sociaux confrontés aux difficultés de la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Ce guide, préfacé par Dominique Versini, Défenseure des enfants, est le fruit de 10 années d'expérience de France terre d'asile dans l'accueil, l'accompagnement juridique, administratif et socio-éducatif des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



## Cahier du social n° 17, « Guide pratique de l'aide aux dossiers de demande d'asile », avril 2008, 3<sup>e</sup> édition

Depuis 1997, l'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français n'a cessé de croître. Parmi eux de nombreux demandeurs d'asile. Ce guide s'efforce de recenser les différentes démarches à effectuer en situation d'urgence et alerte une fois de plus l'opinion publique et les pouvoirs publics sur la nécessité de mettre en place une véritable politique de protection de ces mineurs.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**

## Pour commander :

Nom..... Prénom.....

Adresse.....

Code postal ..... Ville..... Tél .....

Je souhaite commander les numéros suivants des *Cahiers du social*.....

Je règle la somme de ..... €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de *France Terre d'Asile*

Par prélèvement sur mon compte .....

Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : ..... Signature :



France  
Terre  
d'Asile

www.france-terre-asile.org



Fonds européens pour les réfugiés

# Bulletin d'adhésion

## Bulletin d'abonnement 2008

Organisme : .....

Nom : ..... Prénom : .....

Adresse : .....

Code Postal : ..... Ville : .....

Téléphone/ Fax : ..... E-mail : .....

### Je deviens adhérent de France terre d'asile et je verse :

- 50 € Membre actif
- 15 € Membre actif (tarif chômeurs/ étudiants)
- 150 € Membre bienfaiteur

### Je deviens adhérent et je m'abonne aux publications

- 65 € Abonnement et adhésion à l'association
- 20 € Abonnement et adhésion  
*(tarif chômeurs/ étudiants)*

### Je m'abonne aux publications de France terre d'asile

- 50 € Abonnement
- 15 € Abonnement *(tarif chômeurs/ étudiants)*

### Je soutiens l'action de France terre d'asile et je fais don de .....€

### Je règle la somme totale de ..... €

- Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile
- Par virement sur le compte FTDA : La Poste - 30041 00001 1069564A02021

Date :

Signature :

*Merci de nous retourner ce bulletin complété, accompagné de votre règlement à :*

**FRANCE TERRE D'ASILE - SECRETARIAT GENERAL**  
**24 RUE MARC SEGUIN - 75018 PARIS**

## **Membres du Conseil d'administration**

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Stéphane BONIFASSI, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Michèle PAUCO-BALDELLI, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Frédéric TIBERGHEN, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI.

**Président :** Jacques RIBS

**Secrétaire générale :** Paulette DECRAENE

**Trésorier :** Patrick RIVIERE

**Directeur général :** Pierre HENRY

France Terre d'Asile

Maquette : Roland Riou

Impression : Stedi



Siège social

24, rue Marc Seguin

75 018 PARIS

Tél. : 01 53 04 39 99

Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901

Prix des droits de l'homme de la République française, 1989

Grande cause nationale fraternité 2004

Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005

7 euros