

LES DROITS DES RÉFUGIÉS

Au-delà de l'agitation médiatique actuelle autour de la mise en place du droit au logement opposable, l'accès au logement constitue, depuis de nombreuses années déjà, un problème pour l'insertion des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Par ailleurs, la crise du logement a des conséquences sur l'ensemble du Dispositif national d'accueil (DNA), notamment sur les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) desquels les réfugiés sortent en moyenne cinq mois après l'obtention de leur protection. Des solutions existent pourtant.

Un hébergement spécifique mais insuffisant

Au titre de l'accueil dû aux populations persécutées, les centres provisoires d'hébergement (CPH) constituent une solution d'hébergement spécifique aux réfugiés statutaires et, depuis peu, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les CPH – dont la durée d'hébergement s'élève à six mois, renouvelable une fois – ont pour mission de faciliter l'insertion des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire grâce à un accompagnement social spécifique. L'admission dépend d'une commission nationale d'admission dont l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations assure le secrétariat. Outre la preuve qu'ils sont sous la protection de la France, les candidats à l'admission doivent établir qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes et de logement.

De l'hébergement en structure d'insertion au logement social

Une circulaire du 8 juillet 1999 énumère les catégories prioritaires : réfugiés reconnus depuis un an au plus ; familles avec enfants en bas âge ; jeunes majeurs (jusqu'à vingt ans) ; personne ayant des problèmes de santé (sur avis médical motivé) mais ne nécessitant pas un accueil spécialisé ; femmes seules ; conjoint ou enfant arrivé en France suite à un rapprochement familial (s'il a déposé une demande d'asile)¹.

Mais, parce que l'offre de places est inférieure à la demande, la prise en charge concerne une faible part seulement du public visé, et essentiellement ceux qui proviennent de CADA. Il n'est pas rare, d'ailleurs, que le personnel des CADA oriente ceux qu'il accompagne vers d'autres solutions d'hébergement possibles : centres d'hébergement et de réinsertion sociale, résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants, maisons-relais, résidences hôtelières à vocation sociale... Pour autant, il est probable qu'avec la loi sur le droit au logement opposable, l'hébergement ne puisse plus être une solution de sortie des CADA. En effet, les réfugiés devraient pouvoir se voir proposer une offre de logement pérenne dans des conditions qui restent à définir.

Une solution de sortie par le logement social

L'accès à un logement autonome pour ce public passe, la plupart du temps, par le logement social même si le logement privé peut constituer parfois une solution privilégiée. Deux conditions s'avèrent cependant indispensables : la régularité du séjour et des ressources inférieures à un seuil fixé et révisé régulièrement par circulaire, qui varie suivant la composition familiale du ménage et le lieu de résidence. Les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent donc, en tant que titulaires d'un titre de séjour, déposer une demande. Théoriquement, les premiers devraient être favorisés en application d'une convention signée en 2002 entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat². Mais, dans la pratique, cette convention n'est pas effective. Il ne reste alors que les dispositifs mis en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales – plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, fonds de solidarité pour le logement, contingents préfectoral et municipal et ac-

cords collectifs – pour favoriser leur accès au logement, dès lors qu'ils sont considérés par les instances compétentes comme faisant partie d'un public en difficulté. Enfin, des actions pilotes engagées par le monde associatif, tels que le projet Reloref et la plate-forme PRIM de France terre d'asile, constituent des recours pouvant favoriser l'accès à un logement.

Mais on sent bien que les solutions, si elles existent, ne sont pas simples à mettre en œuvre et nécessitent un accompagnement de longue haleine, effectué par le personnel des CADA. Il est néanmoins difficile de s'orienter parmi les divers dispositifs existants, plus ou moins adaptés aux réfugiés. En dehors de la crise du marché, l'accès au logement des réfugiés est entravé par la complexité et l'opacité de ce secteur, soumis par ailleurs, à de fréquentes réformes. Aussi, le guide de l'accès au logement des réfugiés statutaires³ est un outil permettant de se repérer parmi toutes les possibilités d'hébergement et de logement. Il a une vocation pédagogique avec, comme objectif principal, d'aider les intervenants sociaux dans leur mission d'accompagnement, en renforçant leur maîtrise des règles d'accès au logement.

¹ Circulaire MES/DPM n° 99-399 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile.

² Convention-cadre entre l'Union nationale HLM (aujourd'hui dénommée Union sociale pour l'habitat) et l'Etat signée le 3 avril 2002.

³ « Guide de l'accès au logement des réfugiés statutaires », *Les cahiers du social*, n° 12, décembre 2006, élaboré dans le cadre du projet Reloref, soutenu et financé par le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (Direction de la population et des migrations) et par le Fonds européen pour les réfugiés.

L'INTÉGRATION EN EUROPE

Tandis que les chiffres de la demande d'asile poursuivent leur chute libre depuis 2001, le nombre de reconnaissances au statut de réfugié au sein de l'Union européenne se trouve lui aussi en berne. En 2005, dans tous les pays, les taux de reconnaissance au titre de la convention de Genève sont faibles, en général inférieurs à 20 % et souvent à moins de 10 % et ceux-ci continuent de chuter : en France, ils étaient de 8,2 % en 2005 contre 9,3 % en 2004¹. Cela signifie que beaucoup de demandeurs d'asile ne satisfont plus aux critères du statut de réfugié... ou bien que les Etats font une interprétation désormais plus restrictive de la définition conventionnelle de réfugié. Ce qui est sûr, c'est qu'il en résulte un nombre croissant de protections subsidiaires et complémentaires accordées aux demandeurs d'asile, sans que l'intégralité des droits reconnus aux réfugiés y soit pour autant associée.

Protections complémentaires en vogue

Si la convention de Genève offre un cadre normatif commun à l'ensemble des Etats membres pour l'octroi de l'asile, il est vrai qu'elle ne répond pas à toutes les situations de persécution. C'est d'ailleurs pour cette raison que la plupart des Etats européens accordent des formes complémentaires de protection au caractère fortement discrétionnaire. On compte pas moins de trois types de protections en Allemagne, quatre aux Pays-Bas, en Suède et en Grèce, trois au Portugal et en Espagne. Celles-ci peuvent être accordées selon les pays pour des motifs très variés : raisons médicales, familiales ou encore en vertu du principe de non-refoulement. En Allemagne par exemple, quelques 190 000 personnes vivent sous le statut de « *Duldung* » c'est-à-dire

La convention de Genève malmenée

de « séjour toléré avec une suspension temporaire d'expulsion ». Elles ne peuvent prétendre à un permis de résidence permanent.

Pour les pays dans lesquels de tels statuts existent, on remarque que ceux-ci sont plus fréquemment accordés que la pleine protection prévue par convention de 1951. Aux Pays-Bas, les protections complémentaires représentent ainsi 90 % des protections accordées en 2005, en Italie 73 %, au Royaume-Uni 26 %, en Espagne 34 % et en Allemagne 21 %². Seule la France continue d'octroyer le statut de réfugié dans 96 % des cas. Ces tendances ne peuvent apparaître qu'inquiétantes, car elles signifient que l'Union européenne ne constitue pas encore un espace intégré avec des pratiques convergentes.

Protection subsidiaire dans le flou

Pourtant, il existe la protection subsidiaire, introduite par le droit européen communautaire en 2004. Cependant, seuls onze Etats membres sur vingt-sept ont transposé la directive « qualification », dont le délai de transposition était arrêté au 10 octobre 2006³. Certes, la plupart des Etats ont déjà déposé des projets de loi devant les Parlements nationaux et pour certains, l'existence d'une protection humanitaire dans la législation nationale correspond – sur la base de normes minimales – à la définition de la protection subsidiaire portée par la directive. Mais

l'ensemble ne contribue pas à donner une vision très claire de la manière dont les Etats appliquent cette protection.

Pour l'heure, il est un peu trop tôt pour lier directement le phénomène de la baisse des reconnaissances à l'introduction de la protection subsidiaire dans le droit communautaire. Selon la Commission européenne, « *la nature des conflits a changé et ceux-ci tombent davantage sous la définition de la protection subsidiaire. Cependant, en raison du caractère provisoire de la protection subsidiaire, il peut exister un risque que les Etats préfèrent l'accorder au détriment du statut conventionnel. Mais il faut attendre que la directive soit transposée, appliquée et les pratiques observées.* »

Irakiens et Tchétchènes, un traitement inégal

En attendant donc, si l'on examine uniquement les demandes d'asile tchétchènes et irakiennes, on s'aperçoit d'un manque flagrant d'harmonisation. Depuis 2003, les personnes en provenance de la Fédération de Russie – présumées d'origine tchétchène – constituent l'un des groupes les plus importants de demandeurs d'asile en Europe. Or, le traitement de ces demandes varie considérablement d'un Etat à l'autre, avec des taux de reconnaissance au statut de réfugié allant de 0 % en Slovaquie à 76,9 % en Autriche pour l'année 2003⁴. Par

ailleurs, certains pays comme le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la Norvège, la Pologne, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni accordent presque systématiquement à ce groupe une forme complémentaire de protection. Même constat pour les demandeurs d'asile irakiens. Depuis 2005, les taux de reconnaissances de ce groupe sont extrêmement bas au Danemark, en Finlande, en France, en Grèce, en Pologne et au Royaume-Uni. En 2004, ils étaient de 0 % en Grèce et en 2005 de 3,8 % en Norvège. A l'inverse, ils s'élevaient à 72 % en Autriche et à 41,7 % en Hongrie⁵.

Ces quelques résultats permettent d'entrevoir une interprétation bien trop différenciée des textes et la crainte 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.

Afin d'y voir plus clair dans cet imbroglio de protections, la Commission a commandé un rapport sur la transposition et l'application la protection subsidiaire et entend suivre de près ce dossier. Au mois de juin elle doit sortir son *Livre vert* et prévoit d'organiser une grande consultation auprès des politiques et de la société civile autour de droits élargis pour les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

¹ OFPRA, *Rapport d'activité 2005*.

² Taux calculés à partir des chiffres du HCR dans l'*Annuaire statistique 2005*, www.unhcr.org.

³ Onze pays ont transposé la directive 2004/83/CE, dite directive « qualification » : France, Belgique, République Tchèque, Estonie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Autriche, Slovaquie, Royaume-Uni et Roumanie.

⁴ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, *Guidelines on the Treatment of Chechen Internally Displaced Persons, Asylum Seekers and Refugees in Europe*, juin 2005, www.ecre.org.

⁵ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, *Guidelines on the Treatment of Iraqi Asylum Seekers and Refugees in Europe*, mars 2006, www.ecre.org.