

Les droits des réfugiés et les défis de leur mise en œuvre
François Barrière, Natalia Rotaru

Selon les chiffres publiés par le Haut-Commissariat pour les réfugiés, fin 2022, 108,4 millions de personnes dans le monde étaient forcées de fuir leur foyer (soit environ 37 millions de plus que fin 2018), dont 35,3 millions de réfugiés (soit environ 10 millions de plus que fin 2018) et 5,4 millions de demandeurs d'asile (soit 2 millions de plus que fin 2018)¹. En 2022, la France a reçu 131 254 demandes de protection internationale (en augmentation de 27,2 % par rapport à 2021) ; l'Afghanistan est le premier pays de provenance des demandeurs d'asile (13 % des demandes), suivi du Bangladesh (6,5 %), de la Turquie (6,4 %), de la Géorgie (6,2 %) et de la République démocratique du Congo (4,5 %).² Cette amplification des mouvements migratoires est une conséquence directe d'une série d'événements, tels que la multiplication des conflits armés, les difficultés de coexistence des minorités ethniques au sein d'un même Etat, la résurgence des nationalismes, le développement de l'intolérance religieuse, la généralisation de la violence favorisée par la prolifération des armes légères³, le réchauffement climatique etc. Quelles que soient leurs causes, ces crises migratoires nous rappellent tragiquement le devoir de solidarité de la communauté internationale et son obligation juridique et morale d'offrir aux réfugiés la protection dont ils ont besoin. Alors que certains Etats envisagent publiquement de transférer les demandeurs d'asile dans des pays tiers, en pratique des pays d'Afrique, déléguant à ces derniers le soin de traiter initialement ces demandes, réaffirmer la nature fondamentale du droit d'asile pourrait apparaître nécessaire.

D'un point de vue juridique, cette protection se traduit par la reconnaissance d'un statut juridique international des réfugiés qui a été officiellement institué par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, dont le Préambule affirme qu'« *aucun Etat contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié, contre sa volonté, vers un territoire où il craint d'être persécuté* ». Ce principe de non-refoulement est désormais considéré comme une règle du droit international coutumier⁴. Dans le même esprit, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 affirme solennellement en son article 14 que « *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* ». La mobilisation de la communauté internationale pour la protection des droits des réfugiés a été fermement réitérée par l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGA), le 19 septembre 2016. A cette occasion, a été adoptée et publiée la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants⁵, appelant à une plus grande coopération internationale en matière de migration, et qui a mené à l'élaboration du Pacte mondial sur les réfugiés⁶ et du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁷, largement endossés par l'UNGA en décembre 2018.

¹ UNHCR, Rapport annuel sur les tendances mondiales 2022, juin 2023.

² OFPRA, Rapport d'activité 2022, juillet 2023.

³ F. Tiberghien, Réfugié - Répertoire de droit international, Dalloz, avril 2020.

⁴ UNHCR, Note sur la solidarité internationale et la protection des réfugiés, EC/SCP/50, 13 juillet 1988, para. 11.

⁵ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 septembre 2016, A/RES/71/1.

⁶ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, UNGA, A/73/12 (Part II).

⁷ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2018, A/RES/73/195.

Journée mondiale des réfugiés

Sur un plan européen, cette protection est actuellement mise en œuvre via les directives « Qualification »⁸ et « Accueil »⁹. Ce cadre juridique européen va évoluer prochainement en raison de l'adoption, le 14 mai 2024, par le Conseil de l'Union européenne du « pacte » de l'UE sur la migration et l'asile. Ce nouveau « pacte », composé de dix actes législatifs, a pour objectifs notamment de rationaliser la procédure de demande d'asile pour la rendre plus rapide, de renforcer les contrôle de sécurité, de vulnérabilité et de santé obligatoires à l'arrivée, de mieux gérer les situations de crise par la coopération entre les États membres et la mise en place d'un mécanisme de solidarité entre ces derniers afin de garantir un partage plus équitable des responsabilités¹⁰. Les États membres ont deux ans, à compter de l'adoption de ce « pacte », pour en transposer les dispositions et les rendre effectives.

En France, la protection des réfugiés constitue donc une exigence conventionnelle, européenne mais aussi constitutionnelle à travers l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Ce principe a, de surcroît, été réaffirmé lors de la révision constitutionnelle du 25 novembre 1993 avec l'ajout d'un article 53-1 alinéa 2 dans la Constitution du 4 octobre 1958¹¹, lequel dispose notamment que « *les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif* ». La valeur constitutionnelle du droit d'asile le protège en ce qu'elle empêche le législateur de le dénaturer, de gravement le méconnaître ou d'en affaiblir les garanties à l'occasion de l'abrogation d'un texte préexistant. Afin de se conformer à cette exigence, le législateur français a adopté de nombreuses dispositions aujourd'hui codifiées au sein du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), dont certains articles ont été modifiés récemment à l'occasion de l'adoption de la loi du 26 janvier 2024 dite « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* »¹².

Le droit français prévoit aujourd'hui trois principaux statuts de protection des personnes persécutées dans leur pays d'origine¹³ :

- L'asile conventionnel, prévu par l'article 1, A, 2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, reconnaît la qualité de réfugié à la personne qui, « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la*

⁸ Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

⁹ Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

¹⁰ *Le Conseil adopte le pacte de l'UE sur la migration et l'asile*, communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne du 14 mai 2024.

¹¹ Loi constitutionnelle n°93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile, article unique.

¹² Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

¹³ Le droit français offre en outre un statut protecteur à l'apatride, défini comme « *toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». Plusieurs dispositions du CESEDA assurent la protection juridique et administrative des apatrides établis sur le territoire français (pour plus d'informations, v. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15402>).

Journée mondiale des réfugiés

nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

- L'asile constitutionnel, prévu par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, est mis en œuvre par l'article L. 511-1, 1° du CESEDA aux termes duquel « *La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* ».
- La protection subsidiaire, prévue par l'article L. 512-1 du CESEDA, est octroyée à la personne qui ne remplit pas les conditions pour être admise au statut de réfugié mais qui est exposée à un risque de peine de mort, de torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ou, s'agissant d'un civil, une « *menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* ».

Les trois statuts offrent une protection substantiellement identique, les protégés subsidiaires bénéficiant, avec de rares exceptions¹⁴, de droits équivalents à ceux octroyés aux réfugiés. La principale différence entre ces trois statuts repose essentiellement sur les motifs de persécution invoqués par le demandeur.

L'ensemble de ces dispositions met en œuvre un arsenal juridique destiné à assurer aux réfugiés des conditions minimales d'accueil et d'intégration. Les réfugiés se voient ainsi reconnaître, outre le droit de séjour, un droit d'accès au logement, aux soins, à l'éducation, à l'emploi et à la réunification familiale. Que ce soit en phase d'examen de la demande d'asile (I) qu'une fois le statut de réfugié reconnu (II), la mise en œuvre effective de ces droits est cependant empreinte de nombreuses difficultés que la loi du 26 janvier 2024 manque de résoudre, voire les accentue.

I. Les droits du candidat à l'asile

Pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile, outre le droit de solliciter le statut de réfugié et de se maintenir sur le territoire, les candidats à l'asile bénéficient d'un droit à l'hébergement ainsi que des « *conditions matérielles d'accueil* »¹⁵ censées leur assurer un niveau de vie « *adéquat* ». Cependant, ces droits sont moindres que ceux garantis à un étranger séjournant régulièrement en France ou ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. En outre, ces droits prendront fin si le candidat d'asile est débouté de sa demande.

A. Droit de solliciter le statut de réfugié

Garanti sur un plan international, européen et constitutionnel, le droit de demander la qualité de réfugié et de solliciter l'asile est une liberté fondamentale, à laquelle le refus d'enregistrement par

¹⁴ Notamment, s'agissant du droit de séjour, le protégé subsidiaire bénéficie d'un titre de séjour d'une durée de 4 ans renouvelable, alors que le réfugié a le droit à la délivrance d'une carte de résident d'une durée de 10 ans renouvelable.

¹⁵ Articles 17 et 18 de la Directive « Accueil ».

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

le préfet porte une atteinte grave et illégale¹⁶. La mise en œuvre de ce droit s'avère cependant, en pratique, souvent être un véritable parcours du combattant. La procédure de dépôt de la demande est particulièrement technique et fastidieuse, impliquant de nombreux délais et formalités : prise de rendez-vous auprès d'une plateforme de pré-accueil, enregistrement de la demande au guichet unique, introduction de la demande d'asile à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), convocation à un entretien auprès de l'OFPRA, le cas échéant, procédure de recours devant la Cour nationale du droit d'asile. Or, les plateformes de pré-accueil sont souvent saturées, les délais d'accès aux guichets des préfectures demeurent en pratique longs et aléatoires, certaines étapes de la procédure peuvent être dématérialisées au détriment des demandeurs d'asile qui n'ont pas accès à Internet. A cela se rajoute la barrière de la langue et les nombreuses difficultés de preuve auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile. En outre, dorénavant, la notification de la décision de l'OFPRA a lieu en principe sur l'espace numérique « demandeur d'asile », à la date de la première ouverture, ou à défaut quinze jours après la mise à disposition, ce qui impose au demandeur d'asile un accès régulier à un tel espace numérique, sachant que le recours contre une décision du directeur général de l'OFPRA doit être exercé dans un délai d'un mois à compter de la date de la notification de cette décision : en pratique, nombreux demandeurs d'asile se retrouvent incapables d'exercer un recours dans les temps, n'ayant pas pu avoir accès à temps à la décision les concernant, ce qui laisse d'ailleurs sceptique quant à la conformité de ce dispositif avec l'exigence de recours effectif au titre de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Ainsi, seulement 40,3 % des demandes d'asile déposées en 2022 ont effectivement abouti à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire pour un délai moyen de traitement de 159 jours¹⁷. En outre, certains demandeurs d'asile sont orientés vers une procédure accélérée¹⁸ (42 % des demandes)¹⁹ qui aboutit souvent à une décision de rejet.

La loi du 26 janvier 2024 dite « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » vise entre autres à accélérer le processus de demande d'asile en prévoyant notamment le remplacement progressif des guichets uniques pour demandeurs d'asile par des pôles territoriaux dénommés « Pôle France Asile » (PFA)²⁰. Dans cet esprit d'accélération de la procédure de demande d'asile, la nouvelle loi réforme l'organisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) avec la création de chambres territoriales de la CNDA – ce qui en pratique évite aux demandeurs d'asile de devoir se rendre en Ile de France pour exercer leurs droits, ce qui peut s'avérer en pratique complexe et coûteux - et la généralisation du juge unique – ce qui pose la question, comme tout juge unique, de l'absence de discussion entre plusieurs juges et qui ne pourra user du délibéré pour confronter

¹⁶ Conseil d'Etat, 1ère et 2ème sous-sections réunies, 15 février 2002, n° 238547. V. dans le même sens, Ordonnance rendue par Conseil d'Etat, Juge des référés, 02 mai 2001 n° 232997.

¹⁷ OFPRA, Rapport d'activité 2022, juillet 2023.

¹⁸ Articles L. 531-24 et R. 531-29 du CESEDA.

¹⁹ OFPRA, Rapport d'activité 2022, p. 18.

²⁰ Article 62 de la Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Ces PFA auront quatre missions principales : (i) l'enregistrement de la demande d'asile par la préfecture, (ii) l'octroi des conditions matérielles d'accueil (CMA), (iii) l'évaluation de la vulnérabilité par l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) et (iv) l'introduction de la demande auprès de l'OFPRA ainsi que la tenue d'entretiens de demande d'asile par l'OFPRA en foraine ou par un moyen de communication audiovisuelle dans des hypothèses limitées.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

son appréciation -, la formation collégiale ne pourra être saisie que des affaires complexes²¹. Si cette volonté d'accélérer le processus de la demande d'asile est en théorie louable, sa mise en œuvre est dénoncée par la Défenseure des droits²² et par certaines associations craignant que celle-ci ne donne pas le temps nécessaire au cheminement psychologique de la personne exilée pour qu'elle accepte de livrer son récit à l'appui de sa demande afin de permettre un examen complet des motifs de cette dernière.

Afin de se faire guider dans ce processus technique et fastidieux, les demandeurs d'asile peuvent recourir à l'assistance de plusieurs associations habilitées à les accompagner tout au long de la procédure, telles que France Terre d'Asile, la Cimade, Le Refuge, etc., ainsi que d'avocats, pouvant le cas échéant agir à titre *pro bono*. Par ailleurs, les informations relatives à la procédure de demande d'asile et à l'accès aux droits sont accessibles sur le site officiel de l'administration française²³ ainsi que sur le site de l'OFPRA²⁴. Un Guide du demandeur d'asile en France est disponible en plusieurs langues (arabe, bengali, mongol, géorgien, turc, etc.) sur le site du Ministère de l'Intérieur²⁵ et un Guide des procédures à l'OFPRA²⁶ est publié et régulièrement mis à jour par l'OFII.

B. Droit au maintien sur le territoire

Après l'introduction de la demande d'asile dont l'examen relève de la compétence de la France, le demandeur bénéficie en principe d'un droit au maintien sur le territoire. Ce droit est matérialisé par la délivrance d'une attestation de demande d'asile par l'OFPRA²⁷ pour une durée de 10 mois (renouvelée pour 6 mois, en cas d'absence de décision quant à la demande dans ce délai), lorsque l'OFPRA statue en procédure normale, et pour une durée de 6 mois (renouvelée pour une autre durée de 6 mois, le cas échéant) si l'OFPRA statue en procédure accélérée. Si l'examen de la demande d'asile ne relève pas de la compétence de la France mais de celle d'un autre Etat membre de l'Union Européenne, le demandeur bénéficie d'un droit au maintien sur le territoire jusqu'à son transfert effectif vers ce pays²⁸ qui se matérialise par la délivrance d'une première attestation de demande d'asile d'une durée d'un mois, qui est ensuite renouvelée tous les 4 mois. Ce droit prend fin au moment de la notification de la décision de l'OFPRA et, si un recours a été introduit contre une décision de rejet de la demande par l'OFPRA, jusqu'à la lecture en audience publique de la décision de la CNDA (ou jusqu'à la date de notification s'il est statué par ordonnance).

²¹ Article 70 de la Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

²² Selon la Défenseure des droits « *un regard collégial est absolument nécessaire pour apprécier les situations des demandeurs dans toutes leur complexité et que le recours au juge unique vide de sa substance le délibéré qui constitue un gage d'impartialité de la justice. Le principe doit demeurer la règle, et le juge unique l'exception* »²², Avis 23-02 du 23 février 2023. Il existe donc un risque que l'accélération de la demande d'asile se fasse au détriment du droit fondamental à un procès équitable.

²³ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N106>

²⁴ <https://www.ofpra.gouv.fr/je-demande-lasile>

²⁵ <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Guide-du-demandeur-d-asile-en-France>

²⁶ <https://www.ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/2024-03/Guide%20des%20proc%C3%A9dures%20mars%202024.pdf>

²⁷ Article L. 521-7 CESEDA.

²⁸ Article L. 573-1 CESEDA.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

La loi du 26 janvier 2024 dite « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* »²⁹ a automatisé la notification de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) faite aux demandeurs d'asile qui voient leur demande définitivement déboutée en enlevant ainsi, *de facto*, la marge d'appréciation à l'autorité administrative.

C. Droit à l'hébergement

Le droit à l'hébergement est l'une des composantes des « conditions matérielles d'accueil » des réfugiés prévu par le droit européen. Pendant toute la durée de l'instruction du dossier par l'OFPPA, le demandeur d'asile bénéficie donc, en principe, d'un droit d'hébergement³⁰ dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou, en l'absence de place disponible, dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA) ou, à défaut, dans les structures d'accueil d'urgence de droit commun, le cas échéant en province, hors de la région où ils ont déposé leur demande d'asile. Les CADA et les HUDA doivent, en principe, proposer aux demandeurs d'asile un accompagnement social, administratif et juridique. Une participation financière peut être demandée au demandeur d'asile en fonction de ses ressources, notamment une caution qui ne peut être supérieure à 150 euros par adulte et 75 euros par enfant³¹. En principe, ce droit d'hébergement prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'OFPPA ou, le cas échéant, à la date de la notification de la décision de la CNDA. Toutefois, les personnes s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié et les demandeurs d'asile déboutés peuvent se maintenir dans les lieux après cette date « *à titre exceptionnel et temporaire* »³², les premiers pour une durée de trois mois renouvelable une fois, les seconds pour une durée d'un mois.

En 2023, le dispositif d'hébergement national présentait une capacité de 113 358 places, alors que le nombre total de demandes d'asile s'élevait à 143 000³³. En somme, le dispositif national d'accueil n'héberge que 40 % des personnes dont la demande d'asile est en cours, une partie des places étant occupée par des personnes qui ne sont pas encore ou plus demanderesse d'asile³⁴. Les demandeurs d'asile ne pouvant être accueillis dans ces centres bénéficient d'une allocation financière additionnelle³⁵ de 7,40 euros par jour pour une personne seule³⁶, ce montant est cependant largement insuffisant pour accéder à un logement décent. La saturation du dispositif

²⁹ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

³⁰ Article 18 de la Directive « Accueil » ; Articles L. 551-1 et suivants du CESEDA.

³¹ [https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32454#:~:text=devant%20la%20CNDA.,Quels%20sont%20les%20droits%20d'un%20demandeur%20d'asile%20en,protection%20universelle%20maladie%20\(Puma\).](https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32454#:~:text=devant%20la%20CNDA.,Quels%20sont%20les%20droits%20d'un%20demandeur%20d'asile%20en,protection%20universelle%20maladie%20(Puma).)

³² Articles L. 551-12 et R. 552-11 du CESEDA.

³³ La Cimade, Dispositif d'accueil aux demandeurs d'asile : état des lieux 2022, v. <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/#:~:text=Malgr%C3%A9%20la%20cr%C3%A9ation%20massive%20de,par%20jour%20pour%20se%20liger.>

³⁴ La Cimade, Dispositif d'accueil aux demandeurs d'asile : état des lieux 2022, v. <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/#:~:text=Malgr%C3%A9%20la%20cr%C3%A9ation%20massive%20de,par%20jour%20pour%20se%20liger.>

³⁵ Article L. 553-2 et Article D. 553-8 du CESEDA.

³⁶ Annexe 8 du CESEDA.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

d'hébergement condamne de nombreux demandeurs d'asile à devenir des sans-abri et/ou à constituer des campements informels et des squats à côté des grandes métropoles³⁷.

En outre, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, et donc du droit à l'hébergement, est subordonné aux conditions suivantes : (i) l'acceptation de la proposition d'hébergement ou la région d'orientation proposée par l'OFII et (ii) le respect des « *exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes* ». Le choix du lieu d'hébergement ne dépend donc pas du demandeur d'asile et, même si l'OFII doit tenir compte de la situation particulière du demandeur dans les orientations qu'il propose, le nombre limité de places dans les CADA et les HUDA dans certaines régions forcent de nombreux demandeurs d'asile à s'éloigner du lieu où ils ont commencé à nouer des liens. Cette situation est d'autant plus difficile que si le demandeur d'asile a quitté temporairement la région où il est domicilié sans autorisation de l'OFII, il est également mis fin au bénéfice des conditions matérielles d'accueil. La loi du 26 janvier 2024 dite « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » durcit encore la sanction dans le cas où le demandeur quitte son hébergement en prévoyant qu'au-delà de la perte des « conditions matérielles d'accueil », il sera sanctionné par une clôture automatique de sa demande d'asile. Cela revient à conditionner le droit d'asile, qui est un droit fondamental, à l'acceptation des « conditions matérielles d'accueil » qui sont, par ailleurs, déficitaires et insuffisantes.

D. Droits sociaux (aide financière, soins médicaux, éducation)

Ne disposant pas du droit d'exercer une activité professionnelle pendant le traitement de sa demande³⁸, le demandeur d'asile bénéficie de plusieurs prestations sociales destinées à subvenir à ses besoins essentiels.

A condition d'accepter les conditions matérielles d'accueil qui lui sont proposées, le candidat à l'asile âgé d'au moins 18 ans et dont les revenus sont inférieurs au montant du revenu de solidarité active bénéficie d'une allocation financière³⁹. Le montant de cette allocation est fixé suivant un barème qui prend en compte les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement, la composition de son foyer etc. Il s'élève à 6,80 euros par jour pour un adulte vivant seul et hébergé dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et 14,20 euros en l'absence d'un tel hébergement⁴⁰. Cette allocation est cependant insuffisante pour satisfaire aux besoins essentiels du demandeur d'asile, qui est souvent contraint de recourir à l'aide d'associations, telles que Croix Rouge française, Restos du Cœur, Caritas France et Secours populaire. Le versement de cette allocation prend en outre fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français expire ou, pour les personnes qui se voient reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision de l'OFPR ou de la CNDA.

³⁷ La Lettre de l'Asile et de l'Intégration, France Terre d'Asile, n° 90, janvier 2020.

³⁸ L'accès au marché du travail du demandeur d'asile est autorisé si, pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, l'OFPR n'a pas statué dans les 6 mois après sa saisine (article L. 554-1 CESEDA).

³⁹ Article L. 553-1 et Articles L. 581-9 et L. 425-2 du CESEDA.

⁴⁰ Annexe 8 du CESEDA.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

Les demandeurs d'asile bénéficient également d'un droit d'accès aux soins⁴¹. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ils sont cependant obligés d'attendre l'écoulement d'un délai de carence de trois mois avant de pouvoir accéder au régime général de l'assurance maladie⁴². Pendant cette attente, ce droit est limité aux soins urgents fournis par un nombre restreint de structures⁴³. En outre, le candidat à l'asile ne bénéficie d'aucun accès aux soins dans l'attente de l'enregistrement de sa demande auprès de l'OFPRA, cette procédure pouvant prendre plusieurs semaines dans certaines régions (notamment en Ile-de-France).

Outre les droits susmentionnés, le demandeur d'asile bénéficie d'un droit limité à l'emploi (lorsque la demande d'asile n'est pas traitée par l'OFPRA dans un délai de 6 mois ou, s'agissant des mineurs non accompagnés, pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée)⁴⁴, d'un droit de poursuivre des études ou une formation, d'un droit à la scolarisation de ses enfants mineurs⁴⁵ – les enfants de 3 à 16 ans doivent être scolarisés⁴⁶ – et, s'agissant des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés et des personnes vulnérables, des garanties spécifiques de prise en charge sont prévues⁴⁷.

II. Les droits du bénéficiaire du statut de réfugié

Après la reconnaissance du statut de réfugié, l'intéressé bénéficie en premier lieu du droit de séjour sur le territoire français mais aussi de droits spécifiques visant à assurer son installation durable et son intégration dans la société tels que le droit à la réunification familiale, au logement, à l'emploi ou encore aux prestations sociales et l'accès aux soins. Le chemin vers la mise en œuvre effective de ces droits est toutefois semé d'embûches et est resté ignoré tant par loi du 26 janvier 2024 dite « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » que par le nouveau « pacte » européen sur la migration et l'asile.

A. Droit au séjour et à la réunification familiale

La personne dont la qualité de réfugié a été reconnue bénéficie d'un droit de séjour⁴⁸ sur le territoire français, se traduisant par l'octroi de plein droit d'une carte de résident d'une durée de validité de 10 ans⁴⁹ renouvelable de plein droit également. Il appartient toutefois au réfugié d'effectuer la demande de titre de séjour en ligne par le biais du site de l'Administration Numérique des

⁴¹ Article 19 de la Directive « Accueil » ; Articles D. 160-1 et D. 162-2 du Code de la sécurité sociale.

⁴² Article D. 160-2 du code de la sécurité sociale. Ce délai n'est pas applicable pour les personnes mineures enregistrées en qualité de demandeurs d'asile.

⁴³ Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier des soins urgents à l'hôpital pendant les trois premiers mois du séjour en France. Les enfants mineurs ont accès sans délai à la prise en charge de leurs soins. Pour plus d'information : <https://www.ameli.fr/assure/droits-demarches/europe-international/protection-sociale-france/demandeur-dasile>

⁴⁴ Article 15 de la Directive « Accueil » ; Article L. 554-1 du CESEDA.

⁴⁵ Article 14 de la Directive « Accueil ».

⁴⁶ [https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32454#:~:text=devant%20la%20CNDA.-,Quels%20sont%20les%20droits%20d'un%20demandeur%20d'asile%20en,protection%20universelle%20maladie%20\(Puma\).](https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32454#:~:text=devant%20la%20CNDA.-,Quels%20sont%20les%20droits%20d'un%20demandeur%20d'asile%20en,protection%20universelle%20maladie%20(Puma).)

⁴⁷ Articles 22 à 24 de la Directive « Accueil ».

⁴⁸ Article 24 de la Directive « Qualification ».

⁴⁹ Article L. 424-1 du CESEDA.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

Étrangers en France (ANEF). Cette procédure en ligne peut constituer un obstacle pour les réfugiés allophones et/ou peu à l'aise avec les outils numériques⁵⁰. Certains membres de la famille du réfugié qui résident en France vont également se voir délivrer une carte de résident.⁵¹

En application du droit à la réunification familiale⁵², le bénéficiaire du statut de réfugié peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint par certains membres de sa famille ne vivant pas en France, sans aucune condition de ressources, de logement et de durée de résidence en France. Les membres concernés sont (i) le conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins 18 ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile, (ii) le concubin, âgé d'au moins 18 ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue, (iii) les enfants non mariés du couple, âgés au plus de 19 ans, et (iv) les ascendants directs au premier degré (ses parents) si le réfugié est un mineur. Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré que le droit à la réunification familiale devait être étendu aux ascendants incapables dépendant matériellement et moralement du réfugié, à condition que cette situation de dépendance ait existé dans le pays d'origine du réfugié avant son arrivée en France et qu'elle ait donné lieu à une mesure de tutelle plaçant la personne intéressée sous la responsabilité du réfugié⁵³. Pour les autres cas, la procédure de regroupement familial est applicable.

En pratique, l'exercice de ce droit à la réunification familiale et du droit au regroupement familial est « *complexe, coûteux et incertain* »⁵⁴: les frais qu'impliquent la procédure, les difficultés d'accès aux ambassades, le service inexistant ou incertain de l'état civil du pays d'origine, ainsi que la longue attente pour la délivrance des visas en constituent d'importants freins⁵⁵.

B. Droit au logement

Les personnes ayant obtenu le statut de réfugié bénéficient d'un droit au logement⁵⁶. L'Etat est ainsi dans l'obligation de leur assurer des solutions de sortie des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (qu'ils doivent quitter dans un délai de 6 mois suivant la reconnaissance du statut de réfugié) vers un logement pérenne. A cette fin, ont été développés des centres provisoires d'hébergement (CPH) ainsi que le plan « Logement d'abord » mis en œuvre par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) permettant la captation de logements par le truchement de l'action des préfets⁵⁷. Cependant, ces dispositifs, ayant une capacité limitée⁵⁸ et

⁵⁰ Rapport NIEM 2022 – Une politique à la mesure des enjeux ? p. 34.

⁵¹ Il s'agit (i) de ses ascendants directs au premier degré (ses parents) si le réfugié est un mineur, (ii) du conjoint, partenaire d'une union civile ou concubin majeur d'un réfugié majeur entré en France par le biais de la réunification familiale, (iii) du conjoint ou partenaire de PACS majeur d'un réfugié majeur dont le mariage ou l'union civile a été célébré après la date d'introduction de la demande d'asile, si le mariage ou l'union civile a été célébré depuis au moins un an et que la communauté de vie est toujours effective, et (iv) des enfants du réfugié dans l'année qui suit leur 18^{ème} anniversaire (Article L. 424-11 du CESEDA).

⁵² Article 23 de la Directive « Qualification » ; Article L. 561-2 et suivants du CESEDA.

⁵³ Conseil d'Etat, 28 juillet 2004, n° 229053, Yin Tri.

⁵⁴ La Lettre de l'Asile et de l'Intégration, France Terre d'Asile, n° 86, janvier 2019.

⁵⁵ Rapport National NIEM 2022, Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? p. 37.

⁵⁶ Article 32 de la Directive « Qualification » ; Article 21 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁵⁷ Rapport National NIEM 2022, Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? p. 21.

⁵⁸ Capacité de 9 900 places fin 2022 pour les CPH et 40 000 logements pour l'action de la Dihal.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

étant destinés en priorité aux réfugiés vulnérables, restent très difficilement accessibles pour une grande majorité de réfugiés. L'accès aux logements sociaux est également entravé par des longs délais d'attente⁵⁹ et une saturation des structures. En outre, l'absence de ressources économiques suffisantes, d'un emploi stable et de garants rend particulièrement difficile l'accès des réfugiés à un logement privé autonome⁶⁰. Ainsi, en l'absence de solutions de relogement, de nombreux réfugiés sont hébergés dans des centres d'accueil pour personnes sans domicile fixe ou, à défaut de place, dans des campements informels, souvent insalubres⁶¹.

C. Droit à l'emploi

Le bénéficiaire du statut de réfugié obtient un accès au marché de l'emploi⁶². En pratique, les réfugiés, en particulier ceux qui ne sont pas intégrés dans des dispositifs d'hébergement spécifiques, souffrent d'un manque d'accompagnement vers l'emploi (ils dépendent alors du droit commun et de France Travail). Il peut dès lors s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi. Or, le manque de maîtrise du français, les difficultés de reconnaissance des qualifications ou de réseau professionnel demeurent des entraves importantes à l'obtention d'un emploi. En 2019, seulement 29 % des femmes réfugiées et 53 % des hommes réfugiés étaient en situation d'emploi⁶³. Lorsque cependant ils surmontent ces difficultés, les réfugiés souffrent souvent d'un déclassement professionnel dû en partie à leur moindre maîtrise de la langue française et en partie à l'absence de reconnaissance de leurs qualifications par les employeurs⁶⁴.

Les personnes reconnues réfugiés peuvent néanmoins bénéficier d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi via la signature d'un contrat d'intégration républicaine⁶⁵, qui offre aux réfugiés la possibilité de suivre des formations civiques et linguistiques. La durée et la qualité de ces cours font cependant l'objet de nombreuses critiques, notamment relatives à l'absence de prise en compte des profils variés des apprenants et à l'inadéquation avec leurs besoins⁶⁶.

D. Droit aux prestations sociales et droit d'accès aux soins

Les bénéficiaires du statut de réfugié se voient attribuer un numéro d'immatriculation à la sécurité sociale⁶⁷ et reçoivent une carte vitale. Lorsqu'ils ne disposent pas de ressources financières suffisantes, ils bénéficient d'une prise en charge de leurs soins⁶⁸ grâce à la Protection universelle

⁵⁹ Des délais de 3 à 10 ans sont à prévoir pour accéder à un logement social en Île-de-France (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, « Le délai d'attente de ma demande de logement social », 7 décembre 2022).

⁶⁰ Rapport National NIEM 2020 – Une politique d'intégration des réfugiés refondées ? p. 45

⁶¹ Rapport National NIEM 2020 – Une politique d'intégration des réfugiés refondées ? p. 14. ; La Lettre de l'Asile et de l'Intégration, France Terre d'Asile, n° 90, janvier 2020.

⁶² Article 26 de la Directive « Qualification ». Articles 17 à 19 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁶³ CESSDA, Vague 1 de l'Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa 2).

⁶⁴ Rapport National NIEM 2022, Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? p. 42 et suiv.

⁶⁵ Article L. 561-15 du CESEDA.

⁶⁶ Rapport National NIEM 2018 - L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, p. 20.

⁶⁷ Article 29 de la Directive « Qualification ». Article 24 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁶⁸ Article 30 de la Directive « Qualification ». Article 24 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

(cont'd)

Journée mondiale des réfugiés

maladie (Puma) et à la couverture maladie universelle complémentaire. L'accès à ces droits peut cependant prendre des délais allant de quelques semaines à plusieurs mois, retardant ainsi la prise en charge des soins du réfugié. En outre, les réfugiés sont également confrontés aux difficultés d'accès au tiers payant, au manque d'interprètes ou encore au nombre insuffisant de spécialistes en soins psychiatriques et psychosociaux⁶⁹.

La carte de résident délivrée aux bénéficiaires du statut de réfugié permet d'ouvrir les droits aux différentes prestations et aides au logement versées par les Caisses d'allocations familiales et ce dès la délivrance du premier récépissé constatant le bénéfice d'une protection internationale, étant précisé que le statut de réfugié ayant un caractère reconnaîtif, la date d'ouverture des droits aux prestations familiales ainsi qu'aux aides au logement devrait être la date d'entrée en France du bénéficiaire du statut de réfugié.

Les personnes dont le statut de réfugié est reconnu bénéficient également d'un droit à l'éducation⁷⁰, d'une liberté de circulation en France et à l'étranger (à l'exclusion du pays d'origine de l'intéressé)⁷¹, sous réserve d'obtenir un visa pour certains pays et que les pays hors UE reconnaissent le statut de réfugié et le titre de voyage y associé, d'un droit de demander à l'OFPRA la délivrance de certains actes civils (acte de naissance, mariage, décès) qui visent à suppléer à l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir ces actes dans son pays d'origine⁷², d'un droit de demander la naturalisation par décret, d'un droit de faire échanger le permis de conduire délivré par un pays étranger par un permis de conduire français.

⁶⁹ Rapport National NIEM 2022, Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? p. 37.

⁷⁰ Article 27 de la Directive « Qualification ». Article 22 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁷¹ Articles 25 et 33 de la Directive « Qualification ». Articles 26 et 28 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁷² Article 25 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. ; Article L. 121-9 du CESEDA.