

Réfugiés : des réformes humaines et réalistes

Jean-Yves *CARLIER* *

Au-delà du choc que fut l'affaire de Semira Adamu, jeune nigérienne étouffée par un coussin lors de son expulsion de Belgique, c'est son aspect symptomatique de la dégradation du droit d'asile qui rend nécessaire de réintroduire cette matière "dans la logique des droits de l'Homme plutôt que dans la logique sécuritaire".

Sans être programmée, la mort de Semira Adamu est le résultat d'une nette dégradation du droit d'asile. Cette matière doit être réintroduite dans la logique des droits de l'homme plutôt que dans la logique sécuritaire. Diverses propositions touchant au fond et à la procédure sont ici évoquées. Tantôt radicales, comme la suppression du visa de court séjour, ou de simple adaptation, comme l'application correcte de la convention de Genève, ces propositions ont en commun le souci de répondre à la tension entre le respect des droits humains fondamentaux et le contrôle des migrations.

Point n'est besoin de revenir ici sur les cris d'alarme poussés depuis plus de dix ans par les associations de défense des réfugiés. Si la mort de Semira Adamu, jeune Nigériane, déboutée du droit d'asile, étouffée par un coussin lors de son expulsion du territoire, n'était pas en tant que telle programmée, il reste qu'elle est le résultat d'une nette dégradation du droit d'asile passé du champ des droits de l'homme à celui de la sécurité.

Le souci premier n'est plus tant d'accueillir les personnes dont les droits fondamentaux sont ou risquent d'être violés que de se protéger contre la présence de nouveaux étrangers jugée inopportune en temps de crise...

Les propositions qui vont suivre seront tantôt générales, tantôt plus pragmatiques. Elles tournent autour de deux axes : les questions de fond et les questions de forme. En d'autres termes, elles posent la question du contenu du droit d'asile et des moyens de sa mise en œuvre.

* *Professeur de droit à l'Université de Louvain (Belgique), Président de la Commission Etrangers de la Ligue belge des Droits de l'Homme*

Le contenu : propositions de fond

Trop souvent on assimile à tort le droit d'asile et les migrations. Certes, le réfugié est une catégorie particulière de migrant. Ce caractère particulier doit précisément guider une approche distincte. De façon générale, les déplacements de personnes se divisent en trois temps : le voyage, l'installation et l'expulsion, ou, pour reprendre les termes de notre législation belge, l'accès au territoire, le séjour (ou l'établissement) et l'éloignement du territoire.

L'accès au territoire

Le contrôle de l'accès au territoire s'opère actuellement par le mécanisme du visa. Le traité de Maastricht a prévu une politique européenne des visas déjà mise en œuvre dans le cadre de la convention de Schengen. Il s'agit pour l'ensemble des États membres d'avoir une liste commune de pays dont les ressortissants doivent avoir un visa et de délivrer un visa de modèle commun qui permet un court séjour de trois mois sur l'ensemble du territoire commun. Bien que le règlement établissant cette liste ait été annulé par la Cour de justice des Communautés européennes pour des raisons de procédures, la liste elle-même demeure en vigueur. Il est remarquable de constater que la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, de même que la plupart des pays d'Amérique du Sud n'y figurent pas. Polonais, Hongrois, Brésiliens ou Chiliens, ainsi que de nombreux autres ressortissants de ces régions, peuvent entrer en Europe sans visa. En revanche, les ressortissants de la quasi-totalité des pays d'Afrique et d'Asie doivent disposer d'un visa. Si la personne qui vient d'un de ces pays, tout en ne disposant pas d'un visa, demande le statut de réfugié, elle ne peut, en principe, être renvoyée vers son pays en application de l'article 33 de la convention de Genève qui protège le réfugié et le candidat réfugié contre le refoulement. C'est à ce moment que se situe l'examen de la « recevabilité » de la demande d'asile. Si celle-ci est recevable, le candidat réfugié pourra, malgré l'absence de visa, accéder au territoire pour la durée d'un examen approfondi. Sinon il fera l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire avec mesure d'éloignement, comme Semira Adamu. À ce stade de la recevabilité, l'examen porte principalement sur le caractère « manifestement abusif ou non fondé » de la demande d'asile parce que celle-ci apparaît frauduleuse ou totalement étrangère à la convention de Genève. Cet examen est encore précédé, depuis l'entrée en vigueur dans le cadre européen des conventions

de Schengen et de Dublin, de la détermination de l'État responsable de la demande d'asile. Il s'agit de voir si la demande d'asile ne doit pas être examinée par un autre État européen parce que le candidat réfugié est entré par ce pays ou en raison de documents délivrés par ce pays. Ces procédures, qui portent déjà pour partie sur la notion de réfugié, sont des préalables lourds dont la suppression paraît préférable dans l'intérêt des requérants d'asile et des transporteurs qui sont sanctionnés lorsqu'ils transportent des personnes non munies des documents requis, mais aussi dans l'intérêt des États qui ne tirent pas de la technique des visas un profit à la mesure de la lourdeur et du coût des contrôles nécessaires.

L'exigence de visa n'a jamais permis d'arrêter un terroriste. En revanche, l'exigence de visa pousse certaines personnes à demander le statut de réfugié alors qu'elles ne le sont pas, simplement pour pouvoir accéder au territoire.

La Fédération internationale des droits de l'homme et d'autres organisations proposent la suppression pure et simple du visa touristique. Le visa qui allonge et alourdit considérablement les procédures relatives aux réfugiés n'apparaît pas en pratique un moyen efficace de contrôle des migrations. À l'inverse, il empêche souvent la fuite alors que, selon le droit international, « toute personne est libre de quitter n'importe quel pays y compris le sien ». De même il conduit à la clandestinité des personnes qui, comme certains Algériens, ne veulent pas demander le statut de réfugié mais aimeraient faire de courts séjours à l'étranger pour « souffler ». Les difficultés d'obtention du visa les invitent à ne pas retourner en Algérie à l'expiration du visa par crainte de ne plus pouvoir revenir.

La suppression du visa touristique pourrait se mettre en place progressivement en diminuant, comme c'est déjà le cas, le nombre de pays inscrits sur la liste. Des essais temporaires pourraient se faire en application du principe de réciprocité, par exemple, entre la Belgique et le Maroc, les Belges ne devant déjà plus disposer d'un visa pour aller au Maroc. Ce système permettrait également de favoriser les courts séjours dans le cadre de visites de famille, de voyages d'affaires, de travaux scientifiques. Cette reconnaissance du droit de voyager prendrait acte de la réalité : à l'heure où tout circule, les biens, les capitaux, les images, il paraît illusoire d'empêcher les personnes de circuler.

Il s'agit d'une ouverture partielle des frontières par un droit de voyager, non de s'installer. Rien n'indique que la suppression des visas touristiques entraînerait un appel à l'immigration. Ces craintes, affirmées pour l'Europe centrale et orientale, ne se sont pas réalisées après la chute du mur de Berlin, malgré la suppression du visa. L'on oublie trop souvent que l'homme est plus sédentaire que nomade. Comme indiqué, pour répondre à la crainte de flux d'immigration, une évolution progressive, par pays, est possible. Elle pourrait aussi consister, dans un premier temps, en la délivrance automatique d'un visa qui permette, depuis le pays d'origine, de chiffrer les demandes et d'attirer l'attention sur la limite dans le temps de ce droit au voyage et l'absence de droit au travail ou de droits sociaux pendant cette période.

Pour la plupart, les demandes de statut de réfugié, limitées au seul examen du fond, pourraient être examinées dans la période de trois mois que constitue le court séjour. Actuellement, il peut y avoir, en cumulant la recevabilité et l'examen du fond, jusqu'à six instances. Il n'y en aurait plus que deux ou trois. La procédure serait considérablement raccourcie et allégée.

Dans l'attente d'une suppression possible des visas de court séjour, il convient d'être respectueux du principe de non-refoulement, ce qui impose, selon les conclusions du comité exécutif du Haut-Commissa-

riat aux réfugiés des Nations unies (H.C.R.), de confier l'examen de la recevabilité à la même autorité que celle qui décide du bien-fondé de la demande de statut de réfugié.

Le séjour et le statut de réfugié

Le droit de voyager n'est pas un droit à l'installation. Il convient toutefois de prévoir une certaine réouverture des migrations notamment afin d'éviter que le statut de réfugié soit utilisé comme moyen d'immigration. L'option d'une immigration zéro n'est ni souhaitable ni réaliste pour des motifs démographiques et économiques. Plusieurs instances internationales (O.C.D.E., P.N.U.D., B.I.T.) affirment qu'il y aura nécessairement une réouverture des migrations vers l'Europe. Des migrations dans le cadre de projets ponctuels ou de mécanismes de quotas sont réalisables. Leur gestion dans le cadre européen est souhaitable.

S'agissant du demandeur d'asile, son séjour est lié à la reconnaissance de son statut de réfugié. À cet égard, il faut affirmer avec fermeté que la convention de Genève de 1951, relative au statut de réfugié, n'est pas dépassée si elle est correctement appliquée. Le réfugié — qui n'est pas que «politique» — y est défini comme toute personne qui craint avec raison des persécutions du chef de cinq causes : race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social et

opinions politiques. Tant la notion de persécution que les cinq causes doivent être interprétées au regard de l'évolution de la protection internationale des droits de l'homme dont les textes fondateurs datent de la même époque. Ainsi, un mariage forcé, polygame, peut aujourd'hui être considéré comme persécution alors que cela ne l'aurait pas été il y a quarante ans. L'agent de la persécution ne doit pas nécessairement être l'État. Rien ne l'impose dans le texte de la convention. Selon une inter-



prétation libérale, soutenue notamment dans certaines décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés en Belgique, il suffit de constater que l'État d'origine n'est pas à même d'assurer la protection du demandeur d'asile contre la persécution alléguée. S'agissant de la jeune Semira Adamu, mineure selon sa loi nationale, il importe de relever que le Nigeria n'est pas signataire de la convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) dont l'article 16 prévoit «le même droit [que l'homme] de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement». Dans cette mesure, sans être l'agent au sens de «celui qui agit», l'État est l'auteur de la persécution en ne remplissant pas l'obligation de protection de ses nationaux alors que «la sécurité de ses ressortissants constitue, après tout, l'essence de la souveraineté», pour reprendre les termes d'une décision de la Cour suprême du Canada qui a considéré que «la persécution au sens de la convention [de Genève] comprend les cas où l'État n'est pas strictement complice de la persécution, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens» (affaire Ward, 30 juin 1993). Il est à remarquer qu'une «position commune», non contraignante, de l'Union européenne (1996) propose une interprétation plus restrictive exigeant, comme en France, que l'État ait toléré ou encouragé les persécutions.

Les cinq causes de persécution peuvent aussi faire l'objet d'une interprétation au regard de l'évolution des droits de l'Homme. Ainsi, l'appartenance à un certain groupe social a permis de reconnaître la qualité de réfugiées à des Iraniennes, Algériennes, Chinoises subissant des atteintes à leurs droits fondamentaux en tant que femmes. De même, à propos de l'ex-Yougoslavie, le Conseil d'État de Belgique a rappelé qu'un «contexte de guerre civile n'exclut pas à lui seul que [...] les faits qui ont amené [le demandeur d'asile] à quitter son pays établissent l'existence de persécutions et justifient ses craintes au sens de la convention [de Genève]» (affaire Muric, 26 mai 1993). C'est dire que la notion de réfugié est bien plus large qu'on ne le pense généralement. Par exemple, ni les femmes ni les situations de guerre civile n'en sont a priori exclues. Une interprétation téléologique de la convention de Genève, qui tienne compte de son objectif de protection des droits humains fondamentaux, est préférable à la modification du texte.

En juillet 1998, dans le cadre de l'Union euro-

péenne, la présidence autrichienne a proposé, dans un «document stratégique sur l'immigration et la politique d'asile», de limiter la convention de Genève aux «réfugiés politiques» et de prévoir des statuts humanitaires pour toutes les autres hypothèses. Cette approche est dangereuse. Elle tend à réduire la notion de réfugié et à substituer à une protection juridique - le droit d'être reconnu réfugié - une protection arbitraire - la possibilité de bénéficier d'un statut humanitaire. Le statut humanitaire n'est envisageable qu'à titre de complément à la convention de Genève pour faire face, pendant une période déterminée, à des situations de crise qui provoquent des flux importants. Des propositions de la Commission européenne vont dans ce sens.

L'éloignement du territoire

Le droit de voyager, une certaine ouverture du droit de séjour et une application correcte de la notion de réfugié, ainsi qu'à certains moments un statut humanitaire peuvent limiter les cas d'expulsion forcée. Deux autres mesures permettent une action préventive sur les expulsions. L'une est ponctuelle, l'autre est structurelle.

La première est une régularisation collective de tous les étrangers se trouvant depuis plus de cinq ans sur le territoire. À l'image de ce qui s'est fait dans d'autres pays européens (France, Espagne, Italie), une régularisation collective permet de «remettre les compteurs à zéro». Comme pour une entreprise, il convient d'effacer les dettes, d'acter la faillite du système passé, de ne pas handicaper une nouvelle politique de gestion effective des migrations et, dans le même temps, de répondre à des situations humaines devenues intolérables (1). Une telle régularisation doit nécessairement être unique et se tenir en un bref délai.

La deuxième mesure, structurelle, concerne le futur. Il restera des situations humaines qui échapperont au statut de réfugié sans pouvoir faire l'objet d'une expulsion. Pour cela, il faut une procédure individuelle de régularisation, confiée à un organe indépendant, soumise à des critères comme la durée de séjour, la naissance d'enfant en Belgique, les liens de famille, la possibilité d'un travail, la nécessité de soins de santé impossibles à obtenir dans le pays d'origine, tout en laissant une souplesse d'appréciation qui ne s'apparente pas à l'arbitraire actuel des régularisations fon-

dées sur l'« article 9.3 » de la loi relative aux étrangers, malgré quelques précisions données par voie de circulaires.

L'option proposée n'étant ni celle de la fermeture ni celle de l'ouverture absolue des frontières, il restera des personnes à expulser. Cela peut se faire dans le respect de la dignité humaine. D'une part, avant l'expulsion, il est possible de préparer le retour par certaines formations de courte durée et par des aides matérielles afin que le renvoi ne soit pas un échec total. D'autre part, au moment de l'expulsion, les moyens utilisés ne peuvent s'apparenter à la torture ou aux traitements inhumains ou dégradants interdits par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. À cet égard, loin de refuser l'expulsion sur des avions de ligne, il importe de refuser les expulsions de type « charter » sur des avions spécialement affrétés à cet usage. Le regard d'autrui, notamment des autres passagers, est — ou devrait être — une garantie contre les traitements inhumains. En outre, la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que « les expulsions collectives d'étrangers sont interdites » (protocole 4, article 4).

Les moyens : propositions de forme

Si l'on s'accorde pour introduire des modifications dans le contenu des politiques relatives aux migrations et au droit d'asile, il importe tout autant d'introduire des modifications de forme dans la mise en œuvre de ces politiques. Les garanties d'un État de droit se mesurent autant au contenu des droits consacrés qu'aux moyens qui permettent leur mise en œuvre. Ces garanties d'ordre formel ou procédural se situent en amont et en aval de la norme.

Les modalités d'élaboration de la norme

En amont, il s'agit des modalités d'élaboration de la norme. Le droit n'est plus décret du prince. La politique migratoire et d'asile doit faire l'objet d'un débat, au sein des instances représentatives en tenant compte du point de vue des divers représentants de la société. En Belgique, la commission de l'Intérieur du Sénat a effectué de larges auditions en vue d'évaluer la loi relative aux étrangers. Le rapport final laisse toutefois peu de place aux différentes critiques et propositions émises par les associations. Un débat devrait

permettre d'y revenir. Il en va de même au niveau européen. Le traité d'Amsterdam prévoit, après son entrée en vigueur, la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comportant des dispositions consacrées aux « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » (futur titre IV). Ce titre intégrerait, dans le droit communautaire, ces matières qui relèvent actuellement de la coopération intergouvernementale, tantôt à quinze, comme la convention de Dublin, tantôt restreinte, comme la convention de Schengen. L'intégration de ces matières - dont l'« acquis Schengen » - dans le droit communautaire devra être l'occasion d'un véritable débat sur le contenu des mesures adoptées et non une simple communautarisation formelle de textes adoptés dans le cadre de négociations intergouvernementales. On peut regretter à cet égard que l'unanimité sera requise pendant cinq ans pour toute décision du Conseil. Si limité que soit son pouvoir, le Parlement européen devra être consulté. C'est une garantie de transparence et de débat démocratique sur l'élaboration de la norme. La Cour de justice des Communautés européennes l'a rappelé dans son jugement qui annulait le règlement établissant la liste des États tiers dont les ressortissants doivent avoir un visa. Le Conseil en avait modifié le contenu sans consulter une deuxième fois le Parlement européen, estimant qu'il connaissait « parfaitement ses souhaits sur les points essentiels en cause ». La Cour rappelle que cette volonté d'ignorer le Parlement, sous prétexte de connaître son avis différent qui ne sera pas suivi, « aboutirait à compromettre gravement cette participation essentielle au maintien de l'équilibre institutionnel voulu par le traité » (10 juin 1997). Cet « équilibre institutionnel » recouvre les garanties démocratiques d'élaboration de la norme tant au niveau national qu'au niveau européen.

Cet équilibre exige aussi une certaine adéquation entre le contenu de la norme et l'institution chargée de son élaboration première et de sa mise en œuvre. Ainsi, un ministère de l'Intérieur ne sera pas chargé de la politique de la santé ou de l'enseignement. Une plus nette distinction s'impose entre le droit d'asile et l'immigration. Même si les deux politiques ont des influences réciproques, il est temps d'extraire le droit d'asile d'une politique de sécurité relevant du ministère de l'Intérieur pour le rattacher à une politique en matière de protection des droits de l'Homme. Un véritable ministère aux Droits de l'homme ayant dans ses attributions notamment le droit d'asile doit être



créé. Un tel ministère, assisté notamment d'un ombudsman aux droits de l'homme, permettra également d'être attentif à la réalité quotidienne de tous les citoyens dans de nombreux domaines de la vie sociale. Ce peut être l'occasion d'un rapprochement entre citoyens et autorités, d'un affermissement de la démocratie au-delà de l'élargissement de son assise par l'ouverture du droit de vote aux étrangers (2).

Les modalités d'exécution de la norme

En aval, l'État de droit se caractérise par le contrôle juridictionnel dans l'application de la norme. Dans ce domaine, l'administration «Office des étrangers» conserve un pouvoir excessif. Ce «pouvoir non contrôlé qui déborde ses compétences» était déjà fermement dénoncé par Alain Duzel il y a dix-huit ans dans *La Revue Nouvelle* (septembre 1980).

En matière de réfugiés, certains pouvoirs ont été dévolus à une administration plus indépendante - le commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides - et à une juridiction administrative - la Commission permanente de recours des réfugiés. Il reste que l'Of-

fice des étrangers conserve un pouvoir important par le premier « interrogatoire » sur la recevabilité de la demande d'asile. Souvent très mal effectué, cet entretien déterminera la suite de la procédure en raison des contradictions ou incohérences qui pourraient en être déduites. Les recours alors sont nécessaires pour réparer ces « erreurs » qui auraient pu être évitées par une attention suffisante aux propos du requérant d'asile. De même, l'Office des étrangers dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de régularisation et d'exécution des mesures d'éloignement du territoire. Le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle limité de la légalité des mesures prises qui le conduit déjà trop fréquemment à devoir suspendre et annuler des décisions de l'Office des étrangers. La centralisation d'un nombre important de recours au Conseil d'État nuit à l'exercice d'un contrôle juridictionnel de qualité. La création de juridictions administratives de premier niveau, auprès des tribunaux d'arrondissement, serait de nature à favoriser un meilleur contrôle juridictionnel.

On peut regretter que la reconnaissance du statut de réfugié, fondée sur un texte international de protection des droits de l'homme, qui se substitue au défaut de protection par l'État d'origine, ne soit pas confiée à



une instance internationale. C'était le cas avant la modification législative de 1987, la Belgique ayant, en 1954, délégué cette compétence au H.C.R. Seuls à avoir maintenu cette compétence après les Pays-Bas, nous y avons quelque sujet de fierté, la doctrine de droit international citant la Belgique en exemple. Le H.C.R., ayant toutefois été critiqué pour sa procédure qui ne comportait pas de recours, ne souhaitait plus être juge et partie, pour développer son rôle de protection des réfugiés ; ce qu'il pourrait mieux faire en Europe, il faut en convenir. Il reste que l'idée d'une instance internationale, détachée des contingences nationales, ne doit pas être abandonnée dans une matière liée aux droits de l'homme.

Le mécanisme de protection des droits de l'homme mis en place à Strasbourg, en application de la Convention européenne des droits de l'homme, a prouvé l'importance d'un tel contrôle supranational. Ce mécanisme montre aussi l'utile complémentarité entre les juridictions nationales et les juridictions européennes. Point n'est besoin d'une instance internationale dès le premier niveau, mais une instance européenne permettrait, en dernier recours, un regard extérieur et une uniformisation dans l'interprétation de la notion de réfugié. Compte tenu des liens naturels entre le droit d'asile et les droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme est mieux à même d'assurer cette compétence que la Cour de justice des Communautés européennes. Une proposition de protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, relative au droit d'asile, est soumise au Conseil de l'Eu-

rope par de nombreuses O.N.G., depuis plusieurs années.

Afin d'éviter des recours dilatoires, la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme se limiterait aux questions de principe, d'interprétation de la notion de réfugié. Ce recours ne serait pas suspensif sauf si, estimant a priori qu'une question importante de principe était soulevée, la Cour invitait, dès réception de la requête, l'État à suspendre toute mesure d'éloignement du territoire.

Quelle que soit l'autorité compétente en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié, un meilleur respect de la convention de Genève peut, dès à présent, être assuré en motivant de façon plus précise les décisions de refus et en enregistrant les diverses auditions du requérant. Loin d'alourdir la procédure, l'enregistrement sur bandes audio, pratiqué au Canada, libère l'interrogateur de la lourde tâche de dresser un procès-verbal détaillé, parfois illisible, pour lui permettre d'en résumer les grandes lignes. L'enregistrement permet également des vérifications lorsque des contradictions ou des incohérences avancées dans une décision sont contestées par le requérant. Il permet enfin de mesurer le climat d'une audition, la façon dont les questions sont posées induisant certaines réponses. Pourquoi filmer l'expulsion de Semira Adamu et ne pas enregistrer ses déclarations en qualité de requérante d'asile si ce n'est parce que la logique sécuritaire l'emporte sur celle des droits de l'homme ?

Le principe de proportionnalité

Accepter que le droit d'asile soit lié à la protection internationale des droits de l'homme et doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, c'est accepter que le principe de proportionnalité, devenu fondamental en droit, s'introduise plus largement dans cette matière. Ce principe repose sur une double question : les autorités poursuivent-elles un objectif légitime et le moyen utilisé est-il proportionné ? La proportionnalité des moyens peut notamment être mesurée par deux

tests. Premièrement, le test d'efficacité : le moyen est-il efficace pour atteindre l'objectif légitime poursuivi ? Deuxièmement, le test d'interchangeabilité : y a-t-il un autre moyen qui permette d'atteindre le même objectif légitime sans porter autant atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée ? Le principe de proportionnalité peut guider autant le législateur que le juge. En voici deux exemples. Le premier invite le législateur à revoir la politique des visas. Les autorités imposent un visa comme moyen de contrôle des migrations. L'objectif poursuivi est-il légitime ? Même si, à long terme, rien n'indique qu'il soit légitime d'empêcher les personnes de voyager, aujourd'hui le contrôle des migrations peut être considéré comme un objectif légitime. Le moyen est-il proportionné ? Son efficacité est mise en doute par de nombreux observateurs qui proposent d'autres moyens, comme les accords de réadmission qui imposent au pays de provenance de reprendre les personnes qui viennent de leur territoire et prolongeraient leur séjour au-delà de trois mois.

Le deuxième exemple concerne le contrôle de proportionnalité d'une expulsion. L'autorité qui expulse, et le juge administratif qui serait appelé à contrôler l'expulsion, se poseraient les mêmes questions. Premièrement, l'expulsion poursuit-elle un but légitime ? Oui, si l'expulsion intervient au terme d'un examen correct du statut de réfugié ou d'une demande de régularisation par une procédure appropriée. Deuxièmement, le moyen utilisé est-il proportionnel ? En d'autres termes, est-il efficace ? N'y a-t-il pas d'autres moyens qui permettraient d'atteindre le même objectif ? Poser ces questions aurait permis d'éviter la mort de Semira Adamu.

Propositions

Dix propositions pratiques découlant de cet examen d'ensemble peuvent se résumer comme suit :

1. Suppression progressive du visa touristique.
2. Respect de la définition de réfugié au sens de la convention de Genève selon une interprétation liée à l'objectif de protection des droits de l'homme.
3. Compétence, en dernier ressort, de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interprétation de la notion de réfugié.

4. Création d'un statut humanitaire strictement temporaire.
5. Régularisation collective des étrangers se trouvant depuis plus de cinq ans sur le territoire ; une seule fois et à bref délai.
6. Mise en place d'une procédure de régularisations individuelles.
7. Accompagnement matériel et humain aux expulsions.
8. Création d'un ministère des Droits de l'Homme chargé notamment de la politique d'asile.
9. Création de juridictions administratives de premier niveau.
10. Enregistrement des auditions des réfugiés. ■

(1) Sur la régularisation, voir le dossier de la revue Politique, n°7, juin-juillet 1998.

(2) Sur cette question, voir le dossier de la Revue Nouvelle, septembre 1998

NDLR : Cet article a été publié dans la revue belge "La revue nouvelle" en novembre 1998.

* *Jean-Yves Carlier est l'auteur avec Dirk Vanheule, Klaus Hullmann et Carlos Peña Galiano de Qu'est-ce qu'un réfugié ? (Bruylant, 1998) et de L'Europe et les réfugiés : un défi ? (Kluwer Law International, 1997).*