

Migrations et asile

la France et l'Europe en quête de sécurité

Marion GACHET *

Depuis la convention de Genève, l'asile se distingue, comme expérience «noble» de l'immigration de la main d'oeuvre. Le contexte de la mondialisation et ses déséquilibres devrait cependant ouvrir une «réflexion sur l'articulation, inévitable, de ces deux notions».

« **L'** Europe a fermé toutes les portes, mais toutes les fenêtres sont ouvertes... »
(José Flacao-SOS Racisme Portugal)

Les politiques des Etats de l'Union européenne en matière de libre circulation des personnes et de législation sur les étrangers se cherchent et se construisent entre fermeture protectrice et respect des droits de l'Homme. La question du droit d'asile s'inscrit dans cette contradiction : contradiction entre des politiques nationales restrictives, et toujours inégales, contradiction entre la réaffirmation de l'attachement à la Convention de Genève et la tentation de mettre en place des statuts dérogatoires de moindre protection, contradiction enfin entre les travaux de la Commission européenne, notamment sur les questions des droits sociaux des demandeurs d'asile, et les pratiques nationales...

Un double exil

La Convention de Genève de 1951, qui demeure le texte de référence sur la question du droit d'asile, naît en Europe, pour l'Europe. Elle offre, pour la première fois, une définition du réfugié qui transcende les groupes nationaux. Aux termes de l'article 1, est réfugiée toute personne qui « *craind avec raison d'être persécutée...* ». Si au départ, le Haut Commissariat aux Réfugiés n'a qu'un mandat de trois ans, et si la Convention est avant tout destinée à régler la question des milliers de personnes déplacées qui errent en Europe (1), la crise de 1956 en Hongrie balaye de facto ces limites. La Convention acquiert une valeur permanente, même s'il faut attendre le protocole de New York, en 1967, pour que les limites spatio-temporelles de l'article 1 soient officiellement supprimées.

* Doctorante en Histoire du droit, Lyon

Généreuse, la Convention de Genève offre à celui qui a tout perdu en quittant son pays la possibilité d'une vie nouvelle. Ouverte, elle fonde sa définition du réfugié sur une présomption de légitimité – « *Est réfugié toute personne qui...* » — qui disparaît à partir des années 1980, avec l'apparition dans le vocabulaire du terme « demandeur d'asile ». La crise des années 1980, que l'on retrouve dans les différents pays de la Communauté européenne résulte de trois facteurs principaux :

- la décision unilatérale des pays industrialisés de stopper l'immigration de travail consécutivement à la montée du chômage,
- l'évolution du « profil des réfugiés » et leur augmentation en nombre,
- la mise en place progressive d'une Europe qui, sous couvert de libre circulation de ses membres à l'intérieur de l'espace commun, entrave de plus en plus l'accès à cet espace.

Au sortir de la guerre, les peuples colonisés, qui ont payé un lourd tribut au cours des deux conflits mondiaux, accèdent, dans des conditions variables, à l'indépendance. La division politique Est-Ouest du monde se double d'une fracture économique « Nord-Sud » qui ne cesse de s'amplifier jusqu'à aujourd'hui. L'ouverture des pays du nord par le biais de l'immigration de travail — même si l'on peut discuter des conditions d'exploitation qu'elle engendre — maintient un équilibre minimal, qui permet la survie au sud et « offre » une main-d'œuvre à bon marché au nord. L'immigration est alors essentiellement masculine, et elle est vécue de part et d'autre comme un phénomène temporaire. Le pays d'accueil construit des foyers d'accueil, pour la seule reconstitution de la force de travail, et l'immigré vit dans le mythe du retour.

Parallèlement, les crises se multiplient et jettent sur la route de l'exil des milliers d'hommes et de femmes. L'accueil des réfugiés d'Europe de l'Est fait partie de l'affirmation de la suprématie occidentale dans le cadre d'une logique d'affrontement entre deux blocs géopolitiques : Hongrie, Tchécoslovaquie, puis l'accueil s'étend : Amérique latine, Sud Est asiatique...

Le réfugié s'inscrit dans une dynamique différente de celle de l'immigré. Il fuit un pays dans lequel il craint pour sa vie, et renonce en cela à son appartenance nationale pour se placer sous la protection du HCR (ou de l'instance nationale chargée de l'application de la Convention). Les liens avec le pays d'origine

sont rompus tant que perdure le risque de persécution. Cependant, au-delà de cette division juridique, les deux statuts parfois s'entrecroisent. Ainsi, nombre de ressortissants espagnols fuyant le régime franquiste viennent s'établir en France comme... travailleurs immigrés. Malgré tout, le réfugié demeure l'étranger « noble » par rapport au travailleur immigré.

Le premier, jusqu'à la fin des années 1970 est de culture latine, et le plus souvent engagé dans la défense de la démocratie. Le plus étranger des réfugiés vient alors du sud-est asiatique. Les images des boat-people rescapés, et la médiatisation humanitaire le légitime.

Le second en revanche, est le plus souvent originaire des ex-territoires coloniaux ou d'influence — Algériens, Marocains ou Tunisiens en France, Turcs en Allemagne, Congolais en Belgique... —. Lui aussi a quitté son pays par nécessité, même si la nécessité est différente. S'il est historiquement plus proche, il est culturellement différent, et l'accueil qui lui est réservé entretient cette différence.

Le réfugié est un étranger « permanent », il a vocation à devenir partie intégrante de la communauté nationale. L'immigré est un étranger temporaire, il n'est donc pas utile, pour la société d'accueil, de créer les conditions de son intégration. Il est accepté pour ce qu'il est : une force de travail peu chère et peu exigeante. La fin de l'immigration bouleverse les équilibres. Le mythe du retour s'effrite silencieusement et des familles entières rejoignent les hommes au pays de l'exil.

L'Europe ferme ses frontières, quasiment seuls les réfugiés conservent une chance d'obtenir un droit au séjour. Dans un contexte de mondialisation et de déséquilibres croissants, cette réalité explique une complexité à laquelle, Union européenne, États et acteurs de la question de l'asile tentent de se soustraire, comme si ouvrir le débat revenait à ouvrir la boîte de Pandore : différencier asile et immigration — et il est nécessaire de le faire — ne dispense pas d'une réflexion sur l'articulation, inévitable, de ces deux notions.

Un accueil inégal et sélectif

38 747 premières demandes d'asile déposées à l'OFPPA en 2000, environ 46 000 en 2001 si l'on en

croît la projection sur le premier semestre (+19%)... et seulement 5185 accords de statuts, soit 17,1% en l'an 2000 (2). Pour l'année 2000, l'Allemagne a enregistré 78760 demandes, le Royaume Uni 76450, l'Espagne 2850 (3)... Rapportés à la population du pays, ces chiffres placent la France au dixième rang des 15 pays de l'Union Européenne (UE)... Triste bilan pour un pays qui revendique la paternité du concept de droits de l'Homme.

L'étude chiffrée de la demande d'asile ne peut s'arrêter aux portes de l'UE. La majorité des demandeurs d'asile trouvent refuge bien loin de nos frontières, dans les pays limitrophes des zones de conflits et de grandes crises, voire dans les pays en crise eux-mêmes (4). Ne parvient en Europe que l'infime minorité, « privilégiée », qui a pu obtenir un visa, payer un passeur...

Lorsqu'il a réussi à entrer sur le territoire européen, commence pour le demandeur d'asile le long périple de celui qui doit simultanément rédiger sa demande — dans la langue du pays d'accueil —, chercher un toit, ouvrir ses droits sociaux lorsque cela est possible... Si la loi française prévoit que celui qui veut demander l'asile doit se rendre « sans délai » à la préfecture de son lieu de résidence, elle a omis de fixer un délai pour l'enregistrement de la demande. Celui-ci a pu atteindre, dans le Rhône au deuxième semestre 2001, une durée de 3 à 6 mois.

L'UE parle d'une voix unanime pour interpréter dans le sens le plus restrictif la Convention de 1951, et en réserver l'application à celles et ceux qui ont subi des persécutions étatiques. En revanche, elle peine à trouver une harmonisation du traitement social des demandeurs d'asile. Ainsi, mieux vaut demander l'asile en Angleterre pour pouvoir travailler, ce que chacun admet communément ; comme l'illustre la tolérance et l'entretien du centre de Sangatte. Pour l'hébergement, l'Allemagne a opté pour le système «un homme-un toit», qui a l'avantage de ne laisser personne sans abri, et l'inconvénient de ne pas laisser le choix d'un hébergement autonome librement choisi.

Pour ce qui est du droit au travail, la France a fait



le choix, en septembre 1991, de le restreindre par voie de circulaire, ce qui a abouti concrètement à sa suppression. La circulaire de 1991 prévoit des délais d'instruction extrêmement courts : deux mois à l'OFPPRA, six mois en intégrant le recours. Ces délais ne sont jamais respectés. Cependant, ils sont la seule légitimation de la mise sous condition du droit au travail et de son remplacement le cas échéant par le versement de l'allocation d'insertion, qui ne peut excéder 365 jours.

L'accès à un hébergement spécifique en CADA (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile) est prévu pour environ 10% des demandeurs. La longueur des procédures, et l'augmentation des arrivées en famille ont saturé depuis longtemps les dispositifs existants. Les propositions récentes faites par la Commission européenne concernant les droits sociaux, dont le droit au logement, offrent des pistes de réflexion intéressan-

tes, qui pourraient se concrétiser par une réouverture sans condition du droit au travail pour les demandeurs d'asile, et la possibilité d'accéder aux allocations logement de droit commun (APL et AL). Le rapport de l'IGAS, remis à Madame la Ministre de la Solidarité le 25 février 2002, va dans le même sens.

Contradictions entre Europe et Etats européens

L'Europe de la libre circulation des personnes s'est d'abord construite « contre » : s'il faut attendre le Traité d'Amsterdam pour évoquer une « citoyenneté européenne », l'accord de Schengen, complété par celui de Dublin, prévoit pour la première fois un traitement à l'échelle communautaire des demandeurs d'asile, afin d'éviter les demandes tournantes. Restreindre l'accès au territoire, éviter les fraudes, établir une liste de pays tiers sûrs pour créer, tout autour de l'Europe un cordon sécuritaire... Telles sont les premières mesures d'harmonisation en matière de circulation des personnes, qui font naître l'idée d'une Europe forteresse.

La Convention de Genève fonde la reconnaissance du statut de réfugié sur un examen individuel des situations. La notion de pays tiers sûrs vient contredire l'article 3 qui stipule : « *les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés, sans distinction quant à la race, la religion, ou le pays d'origine* ». Les travaux récents de la Commission européenne, qui font suite aux engagements du sommet de Tampere, vont plus loin, en proposant (5) une modification de l'article 1 de la Convention remplaçant les termes « *toute personne qui craint avec raison d'être persécutée...* » par « *tout ressortissant d'un pays tiers* ». Une telle proposition n'est légitime que si l'UE forme un territoire souverain unique, avec une représentation démocratique.

Un jugement récent de la Commission des Recours des Réfugiés vient relativiser la règle de l'examen unique des demandes d'asile par l'Etat responsable (celui qui a délivré le visa ou, le cas échéant, le premier traversé par le demandeur) : dans l'affaire de Monsieur A. et de son épouse, tous deux Kurdes de Turquie, la demande d'asile avait été examinée une première fois par l'Office fédéral allemand, équivalent de l'OFPRA en France, qui avait conclu au rejet de la demande. La démonstration des manquements de ce jugement au regard de la Convention de Genève ont permis de

rendre recevable un second examen par les instances françaises, et d'aboutir à la reconnaissance du statut de réfugié.

Cet exemple appelle deux constats :

- la souveraineté nationale demeure en matière de droit d'asile,
- la législation européenne, au-delà des cadres posés, doit contribuer à l'émergence d'une jurisprudence commune qui dépasse l'écueil des interprétations nationales (traitement spécifique des demandeurs d'asile algériens en France, ou des demandeurs kurdes de Turquie en Allemagne...).

L'asile territorial : une loi sans droit

Parallèlement à l'harmonisation des politiques d'asile, via les accords de Schengen et Dublin et le Traité d'Amsterdam, plusieurs Etats européens ont instauré des statuts dérogatoires de protection temporaire, afin de conserver une part de souveraineté. Cela s'est traduit, en France, par l'introduction dans la loi du 11 mai 1998 d'une notion déjà utilisée de manière officieuse depuis de nombreuses années : l'asile territorial.

Ironie de l'histoire, ce statut se fonde sur un article de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), l'article 3, qui prohibe la torture et les traitements inhumains et dégradants. La lettre, autant que la pratique, permettent d'inverser le postulat : l'asile territorial ne constitue-t-il pas, tel qu'il existe à ce jour, une cause de traitement dégradant ?

L'article 13 de la loi de 1998 prévoit que « *dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays* », l'asile territorial peut être accordé sur la base de l'article 3 de la CEDH. Or, les rédacteurs de la Convention européenne, dans tous leurs travaux préparatoires, ont consacré, sans aucune restriction de quelque nature que ce soit, la prohibition de la torture, et des traitements inhumains et dégradants. L'intérêt national ne peut donc constituer un motif sérieux de refus de l'asile territorial.

L'absence de motivation des décisions prises par le Ministre de l'Intérieur, tout comme la possibilité d'un recours non suspensif, interrogent sur le respect de l'article 6 de la CEDH, consacrant le droit pour tout Homme à un procès équitable, même si concernant le

défaut de motivation, le Conseil d'Etat n'a pas, à ce jour, retenu l'applicabilité de l'article 6 en la matière (6).

N'y a-t-il pas traitement dégradant enfin, lorsque l'on sait que le délai d'accès à la procédure d'asile territorial est de 12 mois sur le Rhône, de plus d'un an à Paris ou à Lille, et d'une durée indéterminée (convocation sans date) à Marseille ? Durant toute cette phase amont, et durant tout le temps d'examen de la demande, le demandeur d'asile territorial n'a droit à rien hormis un titre de séjour temporaire et la CMU (Couverture Maladie Universelle) : ni logement, ni travail, ni prestation financière... Avec l'asile territorial, le droit d'asile en France s'inscrit délibérément dans une logique de suspicion, logique confirmée par le faible pourcentage d'accords de statuts : moins de 3% en 2000.

La sauvegarde du droit d'asile, enjeu d'une politique d'immigration renouvelée

Les études démographiques indiquant un manque de main-d'oeuvre à échéance de 10 ans ont conduit à réinscrire à l'ordre du jour le débat sur le recours possible à l'immigration. Certains pays, comme l'Allemagne ou l'Italie ont d'ores et déjà réintroduit des possibilités d'immigration en fonction de leurs besoins. La France parle encore de lutte contre les clandestins, et la tentative de remise à plat de la législation sur les étrangers de 1998 n'est en fait qu'une greffe de plus sur une ordonnance de 1945 déjà maintes fois revue. La prime à la résistance reste une réalité : celui qui, sans-papiers, reste malgré tout, finit par obtenir une régularisation.

Asile, et immigration... Si ces deux notions sont radicalement différentes, elles ne peuvent faire abstraction l'une de l'autre. La persécution a été défini par la Convention de Genève sur la base de cinq critères : la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques, l'appartenance à un certain groupe social. En face, l'immigration a une valeur économique. Cette division implique cependant deux remarques :

- les déséquilibres démographiques et économiques croissants rendent nécessaire la redéfinition de la notion de persécution.
- le repli sur eux-mêmes des Etats européens, notamment par le biais de la législation communautaire sur la libre circulation des personnes, laisse, comme seule

porte d'accès à l'Europe le droit d'asile, et crée, par la restriction drastique de la circulation des personnes (instauration des visas), un sentiment d'exclusion et d'interdiction qui produit une pression. Ce qui est interdit est désirable...

Si la notion de protection doit demeurer au centre de la définition du droit d'asile, nous ne devons pas oublier que celui qui part, quelle qu'en soit la raison, est avant tout celui qui doit faire le deuil de ce qu'il possède (biens matériels et liens affectifs), dans une quête de survie. Dans cette perspective, le droit d'asile ne peut retrouver son véritable sens qu'en sortant de la logique de suspicion dans laquelle nous sommes depuis une vingtaine d'années, et en s'accompagnant d'une réouverture des frontières, au minimum en terme de circulation, voire dans certains cas avec une possibilité d'installation.

«Nous voulons partir à l'étranger. Partir n'importe où. Pourvu qu'on soit en sécurité, que ma femme et moi on puisse travailler, que nos enfants aillent à l'école. N'importe où, pourvu qu'on puisse avoir une vie normale». Cette phrase d'un réfugié Afghan chassé par les combats illustre le besoin de protection, mais elle n'est pas si différente des mots de ceux qui, las de n'avoir d'autre perspective que la misère à perpétuité décident de prendre le chemin de l'exil économique, pour n'importe où, pourvu qu'une vie normale y soit possible. Et cette complexité là est partie intégrante d'un débat auquel ni l'Europe, ni la France ne peuvent échapper.



(1) L'asile conventionnel est réservé dans le texte initial aux européens victimes d'événements antérieurs à 1951.

(2) Source : OFPRA, repris in Bulletin du dictionnaire permanent des étrangers, N°90, janvier 2002, p.7886

(3) in Secretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe.

(4) Le HCR dénombre 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en 2001.

(5) Proposition de la Commission européenne du 12 septembre 2001 qui vient en réponse au protocole Aznar qui vise à empêcher le dépôt de demande d'asile par les indépendantistes basques.

(6) CE, 19 décembre 2001, N°222266, Salah

* L'auteur du présent article est aussi Présidente du Collectif de soutien à la démocratie et aux victimes de la violence politique en Algérie (Lyon).