

La mort d'un sujet de droit ?

La suppression du droit au travail du demandeur d'asile

Zohra HARRACH*

**L'interdiction de travailler,
imposée aux demandeurs d'asile,
n'est conforme ni à la Convention
de Genève,
ni à la Charte Sociale
Européenne.
Elle parachève le processus
qui fait du demandeur d'asile
un sujet illégitime
et socialement flottant.**

Parmi les nombreuses mesures restrictives des droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile, adoptées par les pays européens pour protéger leurs frontières de « l'invasion des faux réfugiés », l'interdiction de travailler, intervenue en France en 1991, apparaît comme la plus dégradante et la plus symbolique. Elle est l'une des expressions fortes des « coups » portés à la protection internationale des réfugiés et au droit d'asile, en tant que droit fondamental, par la politique d'asile menée depuis la fin des années quatre vingt, par une Europe qui se barricade.

Une métamorphose socio-juridique

En 1975, conformément à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative à la protection des réfugiés, la France consacrait le droit au travail des demandeurs d'asile par un décret du 21 novembre, en dérogation aux mesures générales de suspension de l'immigration de travail de 1974.

Pourtant en 1991, au moment où l'Allemagne rétablissait le droit au travail des demandeurs d'asile après dix ans d'une interdiction inefficace, la France par une circulaire du 26 septembre prend la décision de leur interdire l'accès au marché de l'emploi.

* *Responsable du Service Juridique,
ADATE Grenoble*

Ainsi, deux ans après avoir supprimé aux demandeurs d'asile le droit aux prestations familiales, l'aide au logement et l'accès à la formation rémunérée, « *s'achevait l'édifice de mesures de restriction des droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile sans autre mécanisme compensatoire que la création de 2 500 places de CADA (Centres d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile)*¹ .

L'autorisation de travail n'est donc plus systématique. Les conditions définies par la circulaire pour que soit accordée une autorisation de travail à un demandeur d'asile sont si strictes qu'elles aboutissent à une quasi-impossibilité de travailler. En effet :

- le demandeur d'asile doit être entré régulièrement sur le territoire français,
- la situation de l'emploi lui est opposable,
- l'éventuel employeur doit prendre en charge les dispositions nécessaires au logement de son nouveau salarié,
- le demandeur d'asile doit bénéficier des mêmes conditions d'emploi et de rémunération que les autres salariés.

Les raisons avancées par les pouvoirs publics pour justifier une telle amputation du statut du réfugié demandeur d'asile, ont été principalement de deux ordres :

- un accroissement de la pression des flux migratoires qui s'exprime surtout dans la progression importante des demandes d'asile où se mêlent, aux réfugiés, un nombre croissant d'immigrants économiques qui se servent du droit d'asile,
- un renforcement et une modernisation de l'action de l'OFPRA et de la CRR, permettant qu'une demande d'asile puisse désormais recevoir une réponse sous deux mois et en cas de recours, le délai total de traitement du dossier ne dépassera pas six mois.

Ce sont donc la lutte contre l'immigration clandestine et le détournement du droit d'asile,

qui ont justifié l'interdiction pour le demandeur d'asile d'accéder au marché du travail considéré comme attractif. L'annonce de délais rapides (qui n'ont jamais été respectés) rendait donc inutile toute action d'insertion professionnelle en faveur des demandeurs d'asile, lesquels n'avaient pas vocation à s'enliser dans ce statut. Notons ici que l'effet dissuasif n'a jamais été atteint puisque en 2004, il y a eu en France 65 600 demandes d'asile soit une augmentation de 5,8% par rapport à 2003, alors qu'on constate en Allemagne une diminution de 26,1% avec 50 152 demandes d'asile en 2004.

Au moment où la France privait les demandeurs d'asile du droit de travailler, nous étions face à une transformation profonde du rapport de la société d'accueil au demandeur d'asile. En effet, en 1991 nous sommes bien loin du temps où les pays européens accueillaient à bras ouverts les réfugiés demandeurs d'asile qui venaient chercher protection. Dès que le réfugié a commencé à différer par sa couleur, sa religion, son mode de vie, et que sa figure s'est confondue avec celle de l'ex-colonisé, qui venait chercher refuge auprès de l'ancienne puissance coloniale², l'image du combattant pour la liberté s'est disloquée pour laisser place à la suspicion, à la présomption de fraude et de tricherie qui désormais enveloppent le demandeur d'asile, et déterminent son statut.

Perçu et présenté comme un simple migrant économique profitant du droit d'asile, fuyant la misère et non pas une quelconque persécution passeport pour obtenir le droit de séjourner durablement en terre des Droits de l'Homme et des Libertés, le demandeur d'asile n'est plus cette personne que la Convention de Genève définit comme celle 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 retrouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »³. Il est un étranger parmi d'autres.

Ainsi, en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Convention de Genève, cette métamorphose donne naissance à une nouvelle catégorie juridique qui est celle du demandeur d'asile amputé de sa part de réfugié présumé, et surtout elle place la procédure de demande d'asile dans un huis clos, un face à face avec l'Etat souverain où sera portée atteinte à la dignité humaine. Car « *Les Etats occidentaux considèrent et présentent le demandeur d'asile, non comme une personne internationalement protégée et titulaire de droits conventionnellement garantis, mais bien comme le bénéficiaire de privilèges discrétionnairement octroyés pour des motifs humanitaires* »⁴.

Ainsi, ce demandeur d'asile « estropié » est très probablement, si l'on s'en tient aux statistiques⁵, un « sans papiers » en devenir et seuls des droits basiques, le minimum humanitaire⁶, lui sont concédés. Si toutefois il réussit à franchir les nombreux obstacles qui jalonnent son parcours et parvient à convaincre l'Etat de la véracité de ses allégations de persécutions, il obtiendra le statut de réfugié et sera considéré comme l'ayant toujours été (caractère déclaratif ou récognitif du statut de réfugié voulu par la Convention de Genève). Juridiquement il n'aura jamais été autre chose que réfugié et il bénéficiera rétroactivement de tous les droits attachés au statut.

La nécessité de rétablir le droit au travail

La Convention de Genève considère que le demandeur d'asile est un réfugié présumé. Par conséquent elle s'applique aussi bien aux

réfugiés, quelle que soit leur nationalité, qu'aux demandeurs d'asile. Et à ce titre, l'Etat hôte, signataire de la Convention doit garantir aux demandeurs d'asile les mêmes droits qu'aux réfugiés statutaires.

C'est sur la base de ce raisonnement que le Conseil d'Etat va étendre aux demandeurs d'asile le principe de non-refoulement et celui de l'immunité pénale en cas d'entrée ou de séjours irréguliers dans le pays d'accueil dont bénéficient les réfugiés en application de l'article 33 et de l'article 31-2 de la Convention de Genève. L'article 24 de la Convention pose un principe d'égalité de traitement entre nationaux et réfugiés en matière de législation du travail et de sécurité sociale. Le demandeur d'asile étant un réfugié en puissance, l'égalité de traitement doit être considérée comme acquise dès le dépôt de la demande d'asile.

Les juridictions belges ont, en application de cet article, reconnu aux demandeurs d'asile le droit de bénéficier du Minimex (l'équivalent du RMI), considérant que le demandeur d'asile était un réfugié présumé. Le régime de protection de la Convention doit donc lui être appliqué.

Parce que la circulaire du 26 septembre 1991 aboutit dans son application à une suppression du droit au travail des demandeurs d'asile, droit garanti conventionnellement, elle viole l'article 24 de la Convention de Genève. De ce fait elle ne devrait pas s'appliquer conformément au principe de prévalence des accords internationaux sur les dispositions de droit interne dès lors que les textes internationaux sont régulièrement ratifiés ou approuvés par la France (art. 55 de la Constitution du 4 octobre 1958).

C'est par l'intermédiaire de la voie contentieuse à travers des recours individuels,

qu'il convient d'obtenir du juge français que la circulaire ne soit plus appliquée. Car cette interdiction de travailler, qui porte une atteinte à la dignité humaine, n'est conforme ni à la Convention de Genève, ni à la Charte sociale européenne.

Cependant, fragilisés et convaincus qu'ils n'ont aucun droit, les demandeurs d'asile n'empruntent pas cette voie. Ils préféreront travailler au noir en prenant le risque d'une condamnation pénale, puisque l'étranger qui travaille sans autorisation n'est plus considéré comme une victime dans la relation de travail dissimulé⁷. En les autorisant à séjourner sur le territoire, tout en les privant du droit de travailler, l'Etat les « invite » à travailler au noir. Toutefois, il est nécessaire d'encourager les demandeurs d'asile à solliciter une autorisation de travail avec ou sans promesse d'embauche afin d'obtenir une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours. La concrétisation de cette position en faveur du rétablissement du droit au travail du demandeur d'asile, dans une mission d'assistance juridique, passe avant tout par un discours qui rétablit le demandeur d'asile dans son statut de réfugié présumé, lequel lui offre la protection de la Convention de Genève.

Dans le contexte actuel où les amalgames sont installés et où les mots ont toute leur importance, ce n'est pas un luxe. Et que ce soit en direction des partenaires ou en direction des demandeurs d'asile eux-mêmes, il est important de rappeler que le demandeur d'asile est en situation régulière, et qu'il n'est ni un clandestin, ni un migrant économique.

A ce titre, la promotion du droit d'asile, en tant que droit fondamental, et des droits et libertés individuelles est une étape majeure dans toute action en faveur de l'accès aux droits et de leur effectivité. Un tel travail est précieux, surtout en direction des profession-

nels amenés à accompagner les demandeurs d'asile. Que ce soit en accompagnement individuel ou en séance d'information collective, l'assistance juridique ne peut en effet se contenter du traitement du dossier, il est important d'accompagner les personnes dans un travail d'estime de soi. La parole tente de légitimer, de valoriser les personnes et de donner du sens au « *je suis demandeur d'asile* ». Ce travail est plus que nécessaire car les conditions de vie et l'inaction forcée ont des conséquences psychiques dramatiques. Ancrées dans la misère et la précarité, les personnes vivent une atteinte quotidienne à leur dignité.

L'interdiction de travailler a achevé le processus qui a consisté à faire du demandeur d'asile un sujet invisible, flottant, illégitime. Touché dans sa dimension sociale, il l'est aussi dans sa dimension personnelle. ■

(1) F. JULIEN-LAFERRIERE, in Le Droit d'asile en question n°880.

(2) En 2004 les nationalités les plus représentées dans la demande d'asile en France sont les nationalités turque, chinoise, algérienne et congolaise.

(3) Définition du « Réfugié » par la Convention de Genève article 1A.2

(4) F. CREPEAU, in Droit d'asile et des réfugiés, p. 276.

(5) En 2004 le taux d'admission au statut de réfugié après décisions CRR est de 16 % environ alors qu'il avoisinait les 80% début des années quatre-vingt.

(6) Le demandeur d'asile, s'il n'est pas hébergé en CADA, touche une allocation d'insertion d'un montant de 280 par adulte et par mois durant 1 an, et bénéficie de la CMU.

(7) La loi Sarkozy relative à l'entrée et au séjour des étrangers impose à l'étranger l'obligation de posséder une autorisation de travail et ne fait plus peser sur l'employeur l'obligation de s'assurer que son salarié possède cette autorisation. Le principe est renversé.