

La communautarisation de l'asile entre engagements et évitements⁽¹⁾

Claire RODIER *

En 1999, à Tampere, les chefs d'Etats et de gouvernements ont rappelé leur attachement au «respect absolu du droit à demander l'asile». Les mesures adoptées cependant, au lieu de traduire ce «respect absolu», déclinent plutôt une «suspicion», un «contournement des obligations» et des «obstacles» à la constitution même de cette demande.

In n'est désormais plus de semaine où la presse ne rende compte du décès, par noyade au large des côtes de l'Adriatique ou dans le détroit de Gibraltar, par étouffement dans les containers où ils étaient cachés, par accident dans le tunnel sous la Manche, de migrants prêts à tout pour franchir illégalement les frontières européennes. Bien que les exodes massifs de populations fuyant les zones tourmentées de la planète ne conduisent vers l'Europe qu'une infime partie des quinze à dix-huit millions de personnes victimes de déplacements forcés dans le monde (2), celles-ci sont loin de trouver dans les Etats de l'Union européenne l'accueil qu'elles viennent chercher : à la fin de l'année 2001, quatre cent cinquante étrangers étaient entassés un peu partout dans les terminaux de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle en attendant de savoir s'ils seraient admis sur le sol français ou refoulés vers leur pays de provenance. A Sangatte (Pas-de-Calais), depuis deux ans, entre cinq cents et mille six cents étrangers selon les semaines attendent, dans un camp installé sous un immense hangar de tôle, l'occasion de quitter la France pour la Grande-Bretagne dont l'accès leur est officiellement interdit mais où ils parviendront en général à passer. Blocage à l'entrée, blocage à la sortie : Roissy et Sangatte, ces deux maillons français d'une chaîne qui commence bien avant nos portes et ne finit jamais, illustrent par l'absurde la politique d'asile et d'immigration européenne.

Depuis longtemps objet de préoccupation chez les gouvernements européens, le droit d'asile est devenu l'un des principaux enjeux de la politique communautaire en matière de circulation des personnes depuis la signature du Traité d'Amsterdam en 1997. L'année 2004 doit en principe marquer la deuxième étape du processus entamé à Amsterdam, à savoir la mise en

* Juriste, membre du GISTI, Paris

place d'un régime d'asile européen commun défini au niveau des instances de l'Union européenne, pour remplacer des législations nationales disparates aujourd'hui décidées par chacun des Etats membres en fonction de ses priorités. Cette «communautarisation de l'asile» se prépare activement, ce dont témoigne une production normative impressionnante, qui tente, comme si c'était possible, de concilier les engagements pris par les Etats occidentaux dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des réfugiés avec le souci de l'Union de verrouiller ses frontières pour ne les laisser franchir que par ceux qu'elle choisit.

Le décalage entre le discours et les faits illustre bien cette contradiction. Alors que le Conseil européen de Tampere, en 1999, a été l'occasion pour les chefs d'Etat et de gouvernement de rappeler solennellement leur attachement au «respect absolu du droit à demander l'asile», la cascade de mesures — adoptées ou en préparation — qui a suivi traduit surtout le souci de dissuader par tous moyens ceux qui prétendent se prévaloir de ce droit. Ces mesures peuvent être déclinées en trois volets : elles visent d'une part à faire peser *a priori* une suspicion de fraude sur les demandeurs d'asile ; d'autre part, à permettre aux Etats de contourner l'obligation d'examiner la demande, même quand elle est considérée comme fondée ; enfin, à empêcher, en amont, les demandeurs de solliciter l'asile en faisant obstacle à leur arrivée sur le territoire de l'Union européenne.

Faire du requérant d'asile un fraudeur

L'idée n'est pas nouvelle : lorsqu'il y a vingt ans on parlait, au sein du petit club des pays qui composaient la Communauté européenne d'alors, d'un rapprochement des politiques d'asile, l'objectif affiché était — déjà — d'éliminer les demandes d'asile abusives. On était au début des années 80, et le profil type du demandeur, depuis quelque temps, avait changé : moins intellectuel, moins blanc, jeté sur la route de l'exil pour des causes plus complexes que celles qui avaient chassé ses prédécesseurs, victimes de guerre froide et de dictatures bien identifiées. Et surtout, il en arrivait de partout, de ces demandeurs d'asile, et de plus en plus nombreux. Comme l'époque était aussi celle du coup de frein mis à l'immigration de travail par nombre de pays européens, on a dénoncé un détournement des procédures d'asile à des fins économiques. La thèse, reprise sur tous les tons — de la célèbre «misère du monde» de Michel Rocard à la

péremptoire évocation d'une «perversion du système d'asile» par un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur — n'a d'ailleurs pas été démontrée. Ceux qui l'utilisent oublient qu'avant les années 70, c'est dans l'autre sens que se faisait l'»amalgame» : nombre de «vrais» réfugiés, ceux qui faisaient honneur au pays qui les accueillait, ceux qu'on serait presque allé chercher de l'autre côté du rideau de fer, ne demandaient pas le statut de réfugié. Ayant trouvé sans difficulté travail et sécurité, ils n'avaient pas besoin de solliciter l'asile. De «faux migrants économiques», en somme, mais qui, ceux-là, n'ont jamais été comptabilisés dans les statistiques... Par ailleurs, l'examen des pays de provenance des demandeurs ne confirme pas la théorie du détournement de la procédure d'asile. Si cela avait été le cas, il aurait été logique que les pays jusque-là principaux fournisseurs de travailleurs immigrés deviennent, une fois les frontières occidentales fermées à l'immigration demain-d'œuvre, les premiers «pourvoyeurs» de demandeurs d'asile. Ce qui ne s'est pas vérifié.

La récurrence du discours sur le faux réfugié repose sur une absurdité érigée en dogme : s'il y en a beaucoup, c'est qu'il y en a trop. Comme si les grands bouleversements géopolitiques de la fin du siècle, cumulés avec la multiplication et le redéploiement des moyens de communication, ne devaient pas au contraire conduire à estimer que si les demandeurs d'asile sont plus nombreux qu'avant à venir en Europe (augmentation toute relative : l'Union européenne n'accueille que 10 à 15% de la population mondiale réfugiée ou déplacée), c'est qu'ils ont plus de raisons de fuir leur pays, et plus de moyens pour le faire. Comme si, devant cette évolution, la logique ne voulait pas que cette Europe réfléchît aux moyens d'améliorer ses modalités d'accueil. C'est tout le contraire qui se passe : au Conseil européen de Laeken qui a clos la présidence belge de l'Union, au mois de décembre 2001, les Etats membres se sont prononcés pour une politique commune qui « respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés conformément aux principes de la convention de Genève de 1951 (...) et la capacité d'accueil de l'Union européenne ». Les outils dont la communauté internationale s'est dotée — certes, en d'autres temps — pour assister ceux qui ont besoin de protection s'émousseraient-ils à être trop utilisés ?

Ils ne sont pourtant pas périmés, les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)



qui proclame que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays » ; ni ceux de la convention de Genève (1951) pour qui est réfugié « toute personne 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 (...) et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection (du pays dont elle a la nationalité) » ; non plus que ceux de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (1950) et du pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) au nom desquels « nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants », qui devraient empêcher de refouler de nos pays les personnes qui courraient des risques chez elles.

S'ils sont toujours en vigueur, on dirait que ces grands principes, conçus pour servir de socle aux instruments de protection internationale, sont une espèce en péril qu'il faut protéger des prédateurs. C'est en tous cas ce à quoi semblent s'employer les Etats de l'Union depuis bientôt quinze ans, en travaillant à l'harmonisation — et bientôt, on l'a vu à la communautarisation — de leurs politiques. Après les discours de dénigrement sur le thème du faux réfugié, l'entreprise de démantèlement du droit d'asile se structure au début des années quatre-vingt-dix quand, pour préparer l'espace européen sans frontières, on entame une série de travaux visant à assurer la sécurité des frontières intérieures. Car la libre circulation des ci-

toyens européens a un prix : pour que puissent en jouir ceux à qui elle est destinée, il faut se doter des moyens de traquer l'étranger clandestin et le faux réfugié, ces empêcheurs de circuler librement entre européens bon teint. A la notion de faux réfugié, on donne un habillage juridique : au début des années quatre-vingt-dix, on assiste à l'apparition des concepts de « demande manifestement infondée » et de « pays sûrs », qui ont depuis fait florès dans les législations ou dans les pratiques nationales.

C'est ainsi par exemple qu'en France la loi est modifiée en 1992 pour permettre de placer en « zone d'attente » des demandeurs d'asile dont la demande, présentée à la frontière, est jugée irrecevable sur la base d'un entretien sommaire, et de les renvoyer sans faire instruire leur demande par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Les notions de « demande manifestement infondée » et de « pays sûr » font aujourd'hui partie des outils clefs de la détermination du statut de réfugié, puisqu'on les retrouve dans la proposition de directive relative à des « normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait » de ce statut, en passe d'être adoptée, en tant que « loi européenne » dans la perspective de l'échéance 2004. Voilà réglé le sort des fraudeurs.

Eviter d'avoir à examiner la demande d'asile

Comme on ne peut pas toujours alléguer que le demandeur d'asile est un tricheur, on va se donner les moyens de ne pas examiner sa requête. C'est le deuxième volet des travaux européens, organisés en plusieurs chapitres.

L'un d'entre eux consiste à encadrer la définition du réfugié de manière à en exclure le plus grand nombre d'éventuels bénéficiaires, à qui pourra être toutefois octroyée, dans le meilleur des cas, une protection « subsidiaire », caractérisée par la précarité du statut conféré. Exemple de restriction : pendant long-

temps, pour les autorités françaises, seules les personnes victimes de persécutions émanant des autorités de leur pays pouvaient prétendre à la qualité de réfugié. Les autres, fuyant les groupes armés, les milices ou la guérilla, n'en étaient pas jugées dignes. On a instauré pour eux l'»asile territorial», statut moins protecteur et dépendant exclusivement du pouvoir discrétionnaire du ministère de l'intérieur. Dans d'autres pays, on parlera de «statut B», de permis de séjour humanitaire ou de tolérance, pour éviter d'avoir à respecter les engagements contraignants de la convention de Genève.

On va aussi essayer de maîtriser et de répartir la demande afin que d'une part, dans le cadre de la solidarité européenne, la charge que représente l'accueillir des réfugiés soit équitablement répartie, qu' d'autre part les demandeurs d'asile ne puissent profiter abusivement de la situation en déposant successivement leur requête dans plusieurs Etats membres. Comme on n'a pas encore trouvé les moyens pour contraindre par la force un réfugié à s'installer dans un pays plutôt que dans un autre, c'est par le biais de péréquations financières qu'est pour l'instant abordé le problème du burden sharing (partage du fardeau), avec la création d'un Fonds européen pour les réfugiés en 2000.

Quant à la lutte contre l'*asylum shopping* (choix du pays d'asile), c'est un objectif fort ancien. Dès 1989, un groupe de travail chargé de réfléchir aux questions de sécurité des frontières internes de la Communauté européenne préconisait la mise en place d'un système de détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile : c'est l'objet de la convention de Dublin, entrée en vigueur en 1997, selon laquelle un seul pays de l'Union est chargé de l'examen de la demande d'asile présentée par un demandeur dans l'espace commun. Si elle est rejetée, le demandeur ne pourra tenter sa chance dans un autre pays. La convention de Dublin fixe une série de critères hiérarchisés de détermination de l'«Etat responsable» de la demande d'asile. Mais, le plus souvent, est déclaré responsable l'Etat qui a laissé pénétrer le demandeur d'asile sur le territoire de l'Union, soit volontairement – par exemple s'il lui a délivré un visa – soit involontairement, en n'empêchant pas le franchissement illégal de ses frontières.

Première conséquence de la convention de Dublin : les demandeurs d'asile sont privés du libre choix du pays d'accueil. Il n'est pourtant pas difficile d'imaginer que les attaches familiales ou communautaires, les références culturelles, voire les traces laissées par un

passé colonial guident plus volontiers les pas des Algériens vers la France et des Kurdes vers l'Allemagne. Mais ces éléments ne font pas partie des critères de détermination du pays responsable du traitement de leur demande d'asile.

Sangatte — le plus grand camp d'Europe — est la visible conséquence, en même temps que l'illustration de son échec, de la convention de Dublin, articulée avec celle de Schengen. Rappelons que la Grande-Bretagne ne faisant pas partie du club Schengen, c'est un pays «tiers» au sens de cette convention, c'est à dire qu'on ne peut y pénétrer sans visa si l'on n'est pas citoyen de l'Union européenne. Ainsi, parce qu'à cause de Schengen, ils ne peuvent pas passer librement de France en Angleterre comme ils ont éventuellement pu le faire entre l'Italie ou l'Allemagne et la France, les étrangers qui veulent rejoindre les côtes britanniques pour les raisons évoquées plus haut attendent, à Sangatte, l'opportunité ou le passeur qui leur fera franchir clandestinement la Manche (ils sont quarante mille à y être parvenus entre l'automne 1999 et l'automne 2001). Et comme, à cause de Dublin, ils veulent pouvoir demander l'asile à la Grande-Bretagne, ils ne font aucune démarche auprès des autorités britanniques afin de ne pas s'y trouver «fixés» par les règles de détermination de l'Etat responsable de leur sort.

Le bilan de ces mesures visant à organiser les flux de réfugiés est quasi-nul (3). Leur principal défaut est d'avoir fait abstraction d'un facteur clef : la volonté des femmes et des hommes déterminés à franchir une frontière. L'épisode des quelque mille boat people kurdes échoués, au début de l'année 2001, sur la côte varoise en est un exemple : quelques semaines après leur arrivée en France, et bien que les autorités leur aient réservé un sort plus enviable qu'à la grande majorité des demandeurs d'asile, ils avaient presque tous disparu, ayant sans doute rejoint leurs proches dans d'autres pays de l'Union, ou plus loin encore.

Dissuader en amont

A côté de ces dispositifs visant à gérer la demande d'asile lorsqu'elle arrive en Europe, les instances de l'Union travaillent aussi en amont de celle-ci : car quel meilleur moyen de respecter le droit d'asile que d'empêcher le maximum de bénéficiaires potentiels d'y prétendre ? C'est le troisième volet de la politique des Etats membres, engagé lui aussi depuis longtemps, poursuivi dans le cadre de l'intégration prochaine des

questions d'asile et d'immigration dans le champ communautaire.

On a vu que la référence à un pays de provenance estampillé «sûr» peut désormais fonder le refus d'examen d'une demande d'asile, puisque le fait d'être national de ce pays suffira à la décider infondée. Mais la notion s'étend au «pays tiers sûr» par lequel le demandeur est passé avant de se présenter aux frontières de l'Union européenne. Elle permet, sans remettre en cause l'éventuelle validité de la demande d'asile, de renvoyer le requérant vers ce pays de transit où, après tout, il aurait très bien pu trouver refuge. L'Union a entamé depuis plusieurs années un processus de négociation d'accords de réadmission avec ses voisins proches - au premier rang desquels les candidats à l'adhésion, comme la Pologne. Ils donnent la possibilité aux Etats membres qui veulent éloigner ou refouler à la frontière un immigrant clandestin d'avoir la garantie qu'il sera repris par le pays dont il vient et qui est «coupable» de l'avoir laissé transiter par son sol. En revanche, rien ne garantit que ce pays tiers ne va pas à son tour refouler l'immigrant, peut être demandeur d'asile, et l'envoyer se faire persécuter ailleurs. Qui s'en soucie ? Pas l'Union européenne, qui s'en lave les mains.

La généralisation de tels accords, conclus au nom de la lutte contre l'immigration clandestine, serait un bon moyen de contourner son devoir de protection. Des travaux sont menés depuis 2000, pour la négociation d'accords de réadmission avec le Maroc, le Pakistan, le Sri Lanka et la Russie. Et ce n'est qu'un début. L'accord de Cotonou de juin 2000, qui régit les relations entre l'Union européenne et les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, prévoit quant à lui une clause générale de réadmission concernant les ressortissants illégaux, et un accord de principe pour engager des négociations en vue d'accords bilatéraux avec chacun des Etats membres.

Dissuader, éloigner, refouler, tel est le sens des mesures dont l'avancement a été le plus rapide depuis l'ouverture du processus d'Amsterdam. Pourtant, en novembre 2000, la Commission européenne définissait les orientations devant guider la mise en place d'une procédure d'asile commune : «des principes clairs offrant des garanties à ceux qui, légitimement, cherchent protection dans l'Union européenne et demandent accès à son territoire, (des principes) pleinement attachés au respect de la convention de Genève

et d'autres instruments pertinents en matière de respect des droits de l'homme». Force est de constater que, plus d'un an après, les principaux textes adoptés sont consacrés au volet répressif de la politique migratoire de l'Union : sanctions à appliquer aux transporteurs de migrants illégaux, répression de l'entrée et du séjour irréguliers, fichage (avec le règlement Eurodac qui va permettre de conserver les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et de ceux qui pourraient, un jour, le devenir), élaboration d'une liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa. Dans le domaine de l'asile, seule une directive relative aux critères d'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées a fait l'objet d'un accord. En revanche, les travaux visant à assurer, aux termes des déclarations du sommet de Tampere, «une procédure d'asile équitable et efficace» dans le respect de la convention de Genève sont sans cesse remis sur l'établi. Les dispositions prises à la suite de l'attentat du World Trade Center sont venues renforcer ce décalage. La lutte contre le terrorisme étant devenue «un objectif prioritaire de l'Union européenne» depuis le 11 septembre 2001, celle-ci a décidé de réévaluer à cette aune toute la législation communautaire en préparation dans les domaines de l'asile et de l'immigration. Pendant ce temps, des femmes et des hommes meurent chaque jour en tentant de rejoindre l'Eldorado européen, et Sangatte continue à fournir du gibier aux passeurs et aux trafiquants. ■

(1) Une première version de cet article — ici remanié et actualisé — a fait l'objet d'une publication sous le titre « Logiques de l'évitement » dans la revue Vacarme, Hiver 2001-2002, N° 18, www.vacarme.eu.org

(2) Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime à environ 400 000 le nombre de demandeurs d'asile présents dans les quinze Etats membres de l'Union européenne en 2000.

(3) Une étude menée par la Commission européenne pour la période 1998-1999 le démontre pour la convention de Dublin : sur 39 251 demandes de reprise en charge d'un demandeur d'asile par l'Etat désigné comme « responsable » du traitement de la demande, 27 588 ont été acceptées (ce qui implique que dans 12 000 cas, l'Etat sollicité ne s'est pas considéré comme responsable) et moins de 11 000 transferts de demandeurs d'asile ont été effectivement réalisés, soit 1,70% du total de la demande en Europe.

* GISTI (groupe d'information et de soutien des immigrants), 3 villa Marcès 75011 PARIS. www.gisti.org