

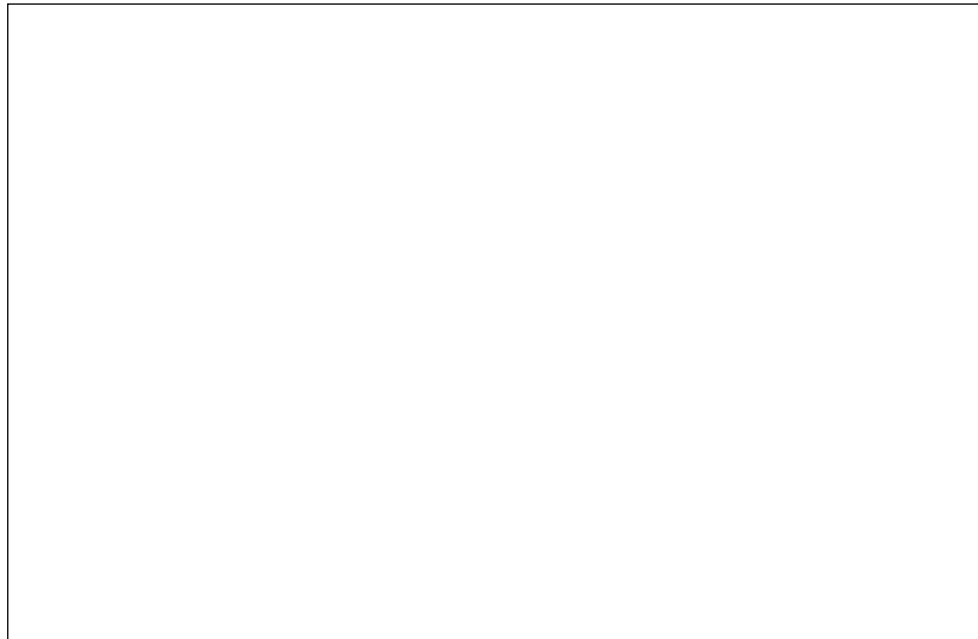
La construction d'une politique européenne de l'asile, entre discours et pratiques

Depuis une vingtaine d'années, les pays de l'Union européenne sont engagés dans un processus de rapprochement de leurs législations en matière d'asile et d'immigration qui devrait aboutir, à court terme, à une politique commune. Dans le domaine de l'asile, cette volonté affichée de communautarisation se heurte à des obstacles qui semblent difficilement surmontables. L'analyse de la pratique de l'asile par les pays occidentaux au cours de la seconde moitié du XX^e siècle met en lumière les contradictions auxquelles ils sont aujourd'hui confrontés.

Tous les pays membres de l'Union européenne sont liés par les obligations internationales auxquelles ils ont souscrit en référence au respect des droits de l'homme et à la protection des réfugiés. On pense à la Convention de Genève de 1951 bien sûr, mais aussi à d'autres textes de portée plus générale, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui date de la même époque et qui prévoit notamment que *"nul ne peut être exposé à des traitements inhumains et dégradants"* ou la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont les principes affichés sont d'autant plus forts qu'ils ne sont pas contraignants ; je ne rappellerai ici que son article 14 : *"Devant la persécution, tout personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays."* Ces obligations devraient les amener à ouvrir leurs portes à ceux qui se réclament des principes qu'elles proclament, donc aux personnes qui leur demandent asile. Mais les États ont par ailleurs le souci, sinon de fermer leurs frontières, du moins d'effectuer un contrôle, et surtout un tri, de ceux qui sont admis à les franchir. Contradiction qui illustre l'antagonisme plus général qu'ont à assumer, au-delà de la seule problématique européenne, des États nations partagés entre l'affirmation répétée de leurs prérogatives de souveraineté – dont les frontières sont le symbole – et des impératifs géopolitiques et économiques dont la mondialisation est la figure actuelle. Il est vrai que les droits évoqués plus haut (droit de "chercher asile") n'impliquent pas un "droit à l'asile" : autrement dit, au terme des ces instruments de protection, chaque État reste maître de décider souverainement s'il accepte ou non d'accorder l'asile.

À cette contradiction initiale s'ajoute le décalage entre le contexte dans lequel ont été élaborés les principaux instruments sur lesquels est fondé ce que l'on appelle "le droit d'asile" – et qui devrait plutôt se nommer "le droit à demander l'asile" ou, si l'on se place dans une perspective norma-

par **Claire Rodier**,
membre du Groupe
d'information et
de soutien des immigrés
(Gisti)



© UNHCR/A. Hollmann.

**Demandeurs
d'asile irakiens d'origine
assyro-chaldéenne,
à Lyon en décembre 1997.**

tive, “le droit de l’asile” – dont la Convention de Genève de 1951 constitue l’élément essentiel, et la forme contemporaine dans laquelle s’inscrit depuis une vingtaine d’années la problématique de l’asile.

L'héritage de la Seconde Guerre mondiale

Il faut se rappeler que l’apparition d’un droit international des réfugiés date des années vingt, à la faveur notamment de l’exode massif des Russes qui fuient la révolution bolchevique, de celui des Arméniens et des Assyro-Chaldéens victimes de pogroms, puis des déplacements de populations bulgares, turques et grecques à la suite des traités de paix. L’objectif initial était de doter des réfugiés privés de leur nationalité d’un état-civil et d’un statut juridique (*voir l’encadré sur Fridtjof Nansen, p. 83*). Même si on s’est détaché, au fil des conflits qui se sont succédés, de la référence à la seule apatridie, on a continué à raisonner jusqu’à la Seconde Guerre en terme de groupes de population. Les réfugiés étaient définis par rapport à leur appartenance nationale à ces groupes, et les mesures de protection de la communauté internationale se décidaient au coup par coup, en fonction des problèmes à régler, sans qu’une stratégie globale ne soit recherchée. Le contexte de l’après-guerre va modifier cette approche, en amenant l’Organisation des nations unies (Onu) à reconnaître un caractère international à la question des réfugiés. Selon la formule d’un ancien Haut Commissaire pour les Réfugiés, “*l’aspect collectif du phénomène réfugié cesse d’être déterminant dans l’octroi de la qualité de réfugié, l’accent étant mis désormais sur l’individu*”⁽¹⁾. L’innovation, qui apparaît dès 1947 avec

1)- Saddrudin Aga Khan, cité par Daphné Bouteillet-Paquet dans *L’Europe et le droit d’asile*, L’Harmattan, Paris, 2001.



l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), créée en même temps que l'Onu, réside dans une conception individualiste du réfugié. Elle implique qu'il n'est plus nécessaire d'appartenir à une catégorie spécifique pour obtenir le statut de réfugié, mais qu'en contrepartie, l'éligibilité à ce statut passe par un système de détermination individuelle. C'est cette philosophie nouvelle qui va dominer le débat au moment de l'élaboration de la Convention de Genève. Et c'est ce modèle qui est encore appliqué aujourd'hui.

Fruit de l'après-guerre, la Convention de Genève a été conçue dans un objectif historiquement ancré. Sa définition du réfugié (article 1 : *"Toute personne qui craint avec raison la persécution du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, ses opinions politiques ou son appartenance à un groupe social"*) est étroitement liée à l'expérience tirée des décennies qui l'ont précédée, marquée par le nazisme, le communisme et le fascisme : la Convention de Genève est faite pour protéger les victimes de régimes totalitaires européens. Mais, née au début de la Guerre froide, la Convention de Genève est aussi un *"instrument juridique mis au service de l'idéologie des pays du monde libre"*⁽²⁾.

Soucieux d'introduire dans la Convention ce caractère universaliste de la notion de réfugié qui fonde désormais la philosophie de la protection internationale, ses rédacteurs ont dû tenir compte des réticences de certains États, parmi lesquels les États-Unis et la France, qui refusaient une définition trop généraliste du réfugié. *"Il serait difficile pour un gouvernement de signer en quelque sorte un blanc-seing et d'assumer des obligations à l'égard des futurs réfugiés dont on ne connaîtrait ni le nombre ni l'origine"* commentent-ils au cours des travaux préparatoires⁽³⁾. La formule fait penser à des expressions très contemporaines de la crainte d'un "afflux massif" de populations déplacées : ainsi, lorsque le Traité de Maastricht a posé le principe d'une liste commune de pays dont les ressortissants seraient dispensés de visa pour entrer sur le territoire de l'Union, il a aussitôt prévu le cas où, dans un de ces pays, *"une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays"* justifierait qu'on leur impose un visa. Cette approche restrictive n'était pas celle de l'Angleterre, qui plaidait pour une définition permettant de couvrir toutes les situations à venir. Le compromis trouvé consiste à donner une définition générale, mais d'y ajouter une clause géographique. Au nom du "réalisme", reprenant l'argument du refus de "chèque en blanc", la France insiste pour que le champ d'application de la Convention soit limité aux personnes victimes d'événements survenus en Europe. C'est finalement une clause optionnelle qui permettra de trancher le débat, la Convention prévoyant que les États peuvent choisir de limiter ou non à l'Europe l'étendue de leurs obligations.

2)- Daphné Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile*, op. cit.

3)- Rapport du Comité spécial pour les réfugiés et apatrides, cité par Denis Alland dans *Droit d'asile et des réfugiés*, colloque de Caen, Société française pour le droit international, éd. A. Pedrone, Paris.

Friftof Nansen, premier grand défenseur des réfugiés

La mobilisation internationale pour soutenir les réfugiés date de la fin de la Première Guerre mondiale, avec la nomination par la Société des nations de Friftof Nansen comme "Haut Commissaire de la Société pour traiter les problèmes des réfugiés russes en Europe". Son mandat sera par la suite étendu aux Grecs, Bulgares, Arméniens, puis à d'autres groupes pour lesquels il crée en 1922 les "passeports Nansen", documents d'identité destinés à permettre aux réfugiés et aux apatrides de voyager et de s'installer dans le pays qui leur a délivré le passeport. La même année, il reçoit le prix Nobel de la paix pour son action. Dans le même esprit, Friftof Nansen œuvrera pour renforcer le statut juridique des réfugiés dans leur pays d'accueil.

Bien sûr, ce débat traduit aussi la condamnation implicite des régimes communistes qui se sont mis en place depuis la fin de la guerre. De fait, à part la Yougoslavie, aucun pays de l'Est n'a adhéré avant la chute du Mur à la Convention de Genève. Ce qui fait dire à François Crépeau qu'elle était essentiellement destinée à accueillir les réfugiés du communisme, "*preuve vivante et agissante de la supériorité du système politique occidental*"⁽⁴⁾. On ajoutera, avec le recul, que la défense des principes ne coûtait pas cher : rares étaient les privilégiés qui parvenaient à franchir le rideau de fer. On vérifiera d'ailleurs cette orientation au moment des événements de Hongrie, en 1956. Alors que la Convention prévoyait qu'elle ne concernait que les victimes d'événements intervenus avant 1951 (puisque initialement conçue pour régler un phénomène transitoire), les États vont contourner la limite pour accueillir des réfugiés hongrois, en considérant que l'invasion soviétique de la Hongrie était une conséquence directe de la Seconde Guerre mondiale.

L'émergence du "sous-réfugié" et la déresponsabilisation des États

Les limitations géographiques et temporelles de la Convention de Genève seront abandonnées en 1967, avec le Protocole de New York. Il faut dire que, du point de vue des pays européens, la question des réfugiés n'était plus une préoccupation majeure. Si le nombre total de réfugiés dans le monde avait presque doublé entre 1951 et le milieu des années soixante (en passant de 2 116 000 à 4 182 000, selon le Haut Commissariat aux Réfugiés – HCR –), il avait au cours de la même période diminué de moitié en Europe (de 1 221 000 à 684 000). L'essentiel du différentiel réside dans les augmentations spectaculaires du nombre de réfugiés recensés en Afrique et en Asie : on voit là la conséquence directe des suites de la décolonisation.

Le fait qu'à cette époque les grands mouvements de populations se passent pour l'essentiel dans d'autres continents que l'Europe ne s'est pas traduit par une transposition dans ces continents du modèle de protection internationale élaboré par les pays occidentaux quinze ans plus tôt. L'approche individualiste de la Convention de Genève, qui suppose un système de détermination personnelle de la qualité de réfugié, est considérée comme impossible à appliquer dans ces nouveaux pays d'accueil – qui sont parfois des nouveaux États tout court – compte tenu des difficultés matérielles qui pèsent sur eux à tous les niveaux. La période est par conséquent marquée par l'apparition d'une nouvelle conception de la notion de réfugié.

Adoptée en 1969, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) reprend les principes de la Convention de Genève en en élargissant le champ d'application et en allégeant les critères d'éligibilité au statut de réfugié. Elle définit ainsi un réfugié comme "*toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays*

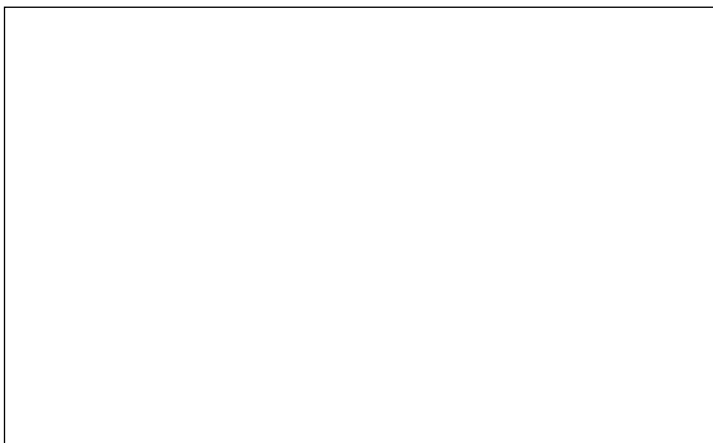
d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit". Définition beaucoup plus large que celle la Convention de Genève, puisqu'elle couvre des victimes "par ricochet" des troubles politiques sans qu'elles aient elles-mêmes fait preuve d'un engagement personnel. Et surtout, elle s'applique sans qu'il soit nécessaire de démontrer une persécution individuelle.

La contrepartie de cette approche très ouverte de la notion de réfugié est la faible portée concrète de la Convention de l'OUA, dont les principes ont rarement – ou de façon trop partielle – été inscrits dans les législations des États signataires. Par ailleurs, elle ne concerne pas les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui constituent une part importante des réfugiés en Afrique et en Amérique du Sud, et sont en constante augmentation.

Il reste que cet élargissement de la notion de réfugié participe du phénomène de déresponsabilisation des États occidentaux face aux crises qui ne les touchent pas directement (je parle des conséquences humaines de ces crises ; pour ce qui est de leurs causes, ils y sont au contraire la plupart du temps partie prenante). L'existence, même virtuelle, d'une protection internationale leur permet à bon compte de considérer qu'ils n'ont pas à s'en mêler.

L'extension du mandat du HCR s'inscrit dans la même logique. Dans sa phase initiale, ce mandat s'exerce sur les réfugiés entrant dans le champ de définition de la Convention de Genève. Mais il subira une évolution liée à celle de la situation internationale que l'on vient d'évoquer : déplacement des conflits vers le tiers-monde, augmentation exponentielle du nombre de réfugiés, et de celui des personnes déplacées dans leur propre pays : dès 1957, le HCR est ainsi amené à intervenir, dans le cadre d'une mission humanitaire, auprès de Chinois réfugiés à Hong Kong, qui ne répondent pas à la définition du réfugié, puis plus tard d'Algériens réfugiés au Maroc et en Tunisie. On imagine bien, dans ce dernier cas, que la France était farouchement opposée à toute possibilité d'accession de ces Algériens au statut de réfugié, et qu'il y a un décalage entre le fait d'être "sous protection" du HCR et celui d'être réfugié. Une résolution des Nations unies officialise en

© UNHCR/M. Vanappelghem.



Réfugiés d'Afrique, à Lyon, 1984. L'existence de la Convention de l'OUA déresponsabilise les États occidentaux face aux crises qui ne les touchent pas directement.

1965 cette mission de protection internationale. Dix ans plus tard, l'expérience du Sud-Est asiatique fait encore évoluer ce mandat vers la prise en charge des personnes déplacées définies comme "*se trouvant dans une situation comparable à celle des réfugiés*". On voit donc émerger une définition large du réfugié, qui serait toute personne ayant besoin de protection internationale parce que ne pouvant demander protection à son pays, sans pour autant être éligible au statut que confère la Convention de Genève. La guerre du Kosovo, en 1999, a été le théâtre de cette évolution. Le HCR s'est vu confier la gestion de camps installés en Albanie et en Macédoine pour accueillir par milliers des Kosovars en fuite, dont il n'a pas eu les moyens d'effectuer un recensement individuel. Rares sont ceux qui, ayant pu quitter ces camps pour un pays de l'Union européenne, y ont obtenu le statut de réfugié. Un autre choix aurait été possible : ainsi, lors de la crise des réfugiés du Sud-Est asiatique de la fin des années soixante-dix, on avait utilisé, en raison de l'urgence à agir et du nombre, une procédure de "détermination collective" de la qualité de réfugié qui avait remplacé la procédure individuelle. Chaque membre du groupe était considéré *prima facie* comme un réfugié, sauf preuve contraire.

Il n'est pas question de contester le rôle que peut jouer le HCR auprès des personnes qu'il prend en charge. Mais on ne peut négliger les risques qu'entraîne nécessairement le mandat très large qui est le sien. Car c'est bien l'émergence d'une catégorie de "sous-refugié", non éligible au statut que définit la Convention de Genève, tout juste bon à bénéficier d'une assistance humanitaire lui permettant de survivre, qui pourrait se cacher derrière l'extension de son mandat. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que les États européens soutiennent politiquement et financièrement ses programmes, surtout lorsqu'ils sont lointains. Le résultat est qu'un réfugié pouvant se réclamer de la protection du HCR, et abrité dans un camp financé par des pays de l'Union européenne, n'aurait aucune chance d'obtenir le statut de réfugié – au sens noble – s'il se présentait à la frontière d'un de ces pays. Il peut même arriver que les pays occidentaux tirent profit de l'existence de ces immenses camps de réfugiés, dont les occupants sont manipulés au gré de leurs stratégies géopolitiques : cela a été le cas dans les années quatre-vingt, avec l'instrumentalisation des réfugiés afghans au Pakistan ou des mouvements d'opposition érythréens et éthiopiens au Soudan, réserves pour d'éventuelles opérations de déstabilisation de régimes gênants.

Liberté de circulation et surveillance des frontières

La fin des années quatre-vingt a vu apparaître une nouvelle source de contradiction dans la gestion du droit d'asile par les États européens. Elles viennent de ce que la construction européenne, processus entamé dès le Traité de Rome de 1957, s'appuie en grande partie sur la liberté de circu-

lation des personnes et la fluidité des frontières intérieures de l'espace formé par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Cette liberté a une contrepartie, qui est la protection et le contrôle des frontières extérieures de cet espace. Pour que la libre circulation fonctionne bien, il faut qu'au minimum deux conditions soient réunies :

- D'une part, il faut un accord entre les États membres, sur des critères communs, pour déterminer qui – exception faite des nationaux de ces pays, qui jouissent de la libre circulation depuis longtemps – peut se voir reconnaître le droit d'y séjourner. Dans le domaine qui nous intéresse, on

pourrait imaginer que puisque tous les pays appliquent la Convention de Genève sur les réfugiés, ils donnent à cette notion de "réfugié" le même contenu et les mêmes critères d'éligibilité. C'est encore loin d'être le cas.

- D'autre part, pour respecter et faire respecter ces critères d'entrée dans le sanctuaire Europe, il serait nécessaire que s'établisse une confiance mutuelle dans la vigilance exercée par les uns et les autres. Dans ce domaine aussi, on est loin du compte.

Lorsque des bateaux chargés d'Albanais ou de Kurdes s'échouent sur les côtes grecques ou italiennes, les partenaires européens de ces deux pays – y compris la France – n'ont pas de mots assez sévères pour critiquer leur laxisme et la perméabilité de leurs frontières, qui sont aussi les frontières extérieures de l'espace européen. Quand c'est à Fréjus que se saborde un bateau de demandeurs d'asile kurdes, c'est au tour de la France d'être montrée du doigt. Comme elle l'est par les Anglais qui lui reprochent son impuissance – à la limite de la complaisance – à contenir le franchissement illégal de la Manche par des migrants ou des demandeurs d'asile.

C'est parce qu'elle est fondée en grande partie sur un principe de solidarité obligée ("tu surveilles pour moi, je contrôle pour toi") que la politique européenne d'immigration et d'asile a tant de mal à se mettre en place. Parce que c'est encore la défiance qui règne, comme on va le voir de façon caricaturale avec la Convention de Dublin.

Le processus de mise en commun par les pays de l'Union de leur politique d'asile, s'il est naturellement très influencé par les modifications de la donne internationale, est aussi caractérisé par des considérations économiques, et notamment par le fait qu'entre 1975 et 1985, la plupart des États membres ont fermé leurs frontières à l'immigration de main-d'œuvre, à laquelle ils avaient largement fait appel jusqu'alors. Lorsque l'on parle aujourd'hui de politique d'asile, le terme est presque systématiquement associé à celui d'immigration. Les deux sont d'ailleurs officiellement liés dans le langage juridique des instances européennes, qui parlent de la "communautarisation des politiques d'asile et d'immigration". Cette association, qui n'existait pas au moment de l'élaboration de la Convention de Genève, est apparue au moment où l'Europe a commencé à

C'est parce qu'elle est fondée en grande partie sur un principe de solidarité obligée

("tu surveilles pour moi, je contrôle pour toi") que la politique européenne d'immigration et d'asile a tant de mal à se mettre en place.

5) - HCR, *Les réfugiés dans le monde, cinquante ans d'action humanitaire*, Autrement, Paris, 2001.

trouver qu'elle accueillait trop d'immigrés. C'est à cette époque que l'on s'est mis à parler de "faux réfugiés", accusés d'abuser des procédures d'asile pour contourner les lois restrictives en matière d'immigration. Significative de cette orientation nouvelle, la lecture faite par le HCR de l'évolution des pays occidentaux face à la crise en Asie du Sud-Est dans les années soixante-dix et quatre-vingt : "Après quelques années, ils commencent à s'inquiéter de l'afflux d'Indochinois et à les considérer comme des immigrants économiques plutôt que comme des réfugiés. On atteint la limite de la capacité d'asile des États occidentaux bien qu'il s'agisse de personnes fuyant des régimes communistes."⁽⁵⁾

Bien qu'en théorie la maîtrise des flux migratoires ne puisse pas concerner les réfugiés – par définition non maîtrisables –, la confusion est aujourd'hui poussée à l'extrême.

On aurait pu imaginer que devant cette nouvelle configuration, les pays européens choisissent d'abandonner le cadre posé par la Convention de Genève. De fait, des ballons d'essai ont été lancés en ce sens, en particulier sous la pression de l'Autriche qui, en 1998, a proposé à ses partenaires de l'Union une mise à l'écart de cet instrument qualifié d'inadapté et d'obsolète. L'option n'a pas été retenue, et lors d'un conseil européen intervenu un an plus tard à Tampere (Finlande), les chefs d'États et de gouvernement ont au contraire réaffirmé leur attachement indéfectible au respect des obligations de la Convention de Genève. Mais si on la garde, on s'emploie à en affaiblir la portée. L'analyse du travail de rapprochement des politiques d'asile, mis en parallèle avec les événements qui, dans la période récente, ont confronté l'Europe des Quinze à des arrivées de réfugiés et lui ont en quelque sorte tenu lieu de travaux pratiques, permet de dégager deux axes autour desquels s'articule la politique européenne de l'asile : il s'agit d'abord de contourner l'application de la Convention de Genève, par une stratégie d'évitement des obligations internationales. Parallèlement, il faut mettre en œuvre les moyens de ne pas avoir à accueillir de réfugiés, par une délocalisation de la protection.

Éviter l'application de la Convention de Genève

On n'est plus à l'époque où le réfugié, qui venait d'Europe de l'Est, était *a priori* un "bon réfugié". Si l'on prend le cas de la France, on peut sans presque exagérer dire que le processus de détermination pour savoir si un demandeur répond ou non à la définition du réfugié est presque tout entier orienté vers un objectif, celui du rejet de la demande. Cela passe d'abord par un passage au tamis des différentes hypothèses prévues par la Convention : ainsi la définition du "groupe social" (craintes de persécutions liées à l'appartenance à un groupe social), ou les débats sur l'agent de persécution. Les critères d'interprétation ne sont d'ailleurs pas homogènes selon les pays d'accueil. Mais l'harmonisation dans ce domaine n'est pas pour demain.

Pour éviter d'avoir même à examiner certaines demandes, on a mis en place des mécanismes accélérés permettant de conclure que l'examen n'est pas nécessaire, parce que la demande est "manifestement infondée". Cette notion est née en 1992, avec les résolutions de Londres, et a fait florès depuis, puisqu'elle est entrée dans toutes les législations nationales. Elle est une des bases d'une future directive européenne. La notion de demande manifestement infondée est beaucoup utilisée pour les demandes d'asile présentées à la frontière, permettant le refoulement rapide du demandeur avant même qu'il ait posé le pied sur le sol français. En principe, elle ne devrait être utilisée que dans de rares cas, puisque le doute doit profiter au demandeur. Un des motifs pour estimer qu'il y a demande manifestement infondée est que ce dernier, avant d'arriver dans le pays où il dépose sa demande, a transité par un pays "sûr", où il aurait pu trouver protection. Ce concept du pays "sûr" ou "pays tiers d'accueil" – également né en 1992 et très largement repris depuis – est caractéristique de la logique de "protection ailleurs" mise en œuvre par les États membres de l'Union européenne. La référence à la notion de demande manifestement infondée alimente un discours qui s'installe de plus en plus sur le "faux réfugié". Ce discours permet de justifier toutes les mesures prises, au niveau européen, pour lutter contre l'immigration clandestine. On voit à quel point les deux notions font l'objet d'un amalgame. Pour dissuader cette immigration clandestine, les méthodes sont variées : on systématise l'exigence de visa d'entrée sur le territoire des États membres de l'Union, et l'on élabore une liste commune des pays soumis à visa, faite de l'addition de tous ceux dont les ressortissants sont considérées comme *personae non grata* par l'ensemble des États membres. Cette politique de visa systématique a des répercussions pour les demandeurs d'asile, qu'elle livre aux mains des passeurs et des faussaires, à des tarifs toujours plus élevés.

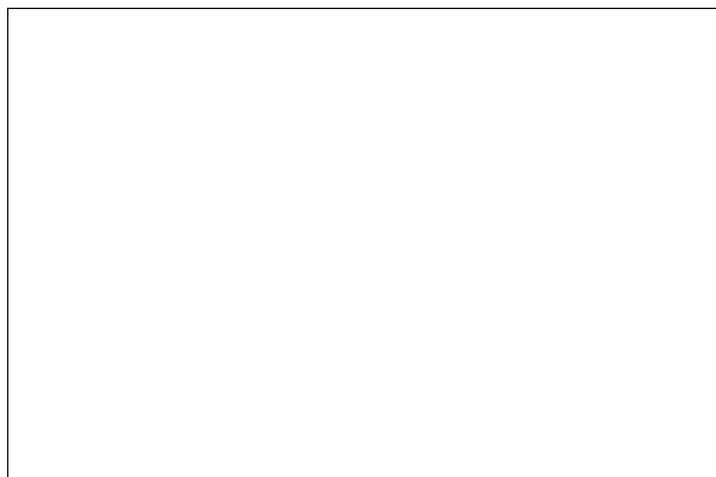
Autre volet de la stratégie d'évitement de la Convention de Genève, les "sous-statuts". On a vu que le concept existait depuis longtemps pour certains réfugiés de camps en Afrique ou en Asie. Il a fait son apparition sur le territoire des États européens avec la création de statuts particuliers, à référence humanitaire, destinés à des personnes que l'on ne veut ni reconnaître comme réfugiées – en raison des avantages que cette qualité confère en terme de droits sociaux et d'égalité de traitement – ni renvoyer. L'Allemagne et plusieurs pays du Nord ont ainsi instauré des statuts dits "B", ou "exceptionnels"⁽⁶⁾. La France y est venue plus tardivement, en inventant l'asile territorial, d'abord de façon informelle, puis dans sa loi en 1998. Mais surtout, elle s'est illustrée par son souci de ne pas accorder le statut de réfugié aux Kosovars accueillis en 1999, en les dissuadant de demander l'application de la Convention de Genève dont ils relevaient pour la plupart. À la place, on leur a offert des facilités d'installation et le droit de travailler (interdit aux demandeurs d'asile), avec des titres de séjour temporaires : mais, dans bien des cas, ceux-ci n'ont pas été renouvelés deux ans plus tard⁽⁷⁾.

6) Daniela Heimerl, "La politique de l'Allemagne à l'égard des réfugiés ex-yougoslaves", *H&M*, n° 1235, janvier-février 2002.

7) Claire Rodier, "Du provisoire par circulaire", *Plein Droit*, n° 44, décembre 1999.

Deux familles kurdes irakiennes demandent l'asile à la France. Zone d'attente de l'aéroport d'Orly, décembre 1997.

Conçue pour être l'un des instruments clefs de la politique d'asile en Europe, la Convention de Dublin (appelée à devenir règlement communautaire) a pour principe de fixer des règles permettant de déterminer quel pays (de l'Union) est responsable d'une demande d'asile. L'objectif officiel est de garantir que toute demande d'asile présentée par un demandeur qui se trouve sur le territoire de l'Union européenne sera examinée. En fait, le souci de ses promoteurs est d'éviter qu'un demandeur d'asile



© UNHCR/A. Hollmann.

débouté dans un des États membres n'aille tenter sa chance dans un autre. Plusieurs critères permettent de déterminer l'État responsable de la demande d'asile, le principal étant le fait d'avoir, le premier, laissé le demandeur entrer sur le territoire de l'espace Europe. L'État "responsable" doit, au terme de la Convention, reprendre le demandeur et instruire sa demande. On comprend aisément pourquoi la Grèce et l'Italie sont plutôt opposées au mécanisme de Dublin : aux portes de l'Union, avec des milliers de kilomètres de frontières très perméables, ces pays le trouvent fort inéquitable. Il plaît en revanche bien aux Britanniques, qui risquent peu – sauf à ce que des demandeurs aient accédé à leur territoire en parachute – qu'on les soupçonne d'avoir été le premier pays d'entrée dans l'espace européen. C'est à dessein qu'on utilise le terme de "soupçon" : car c'est bien la défiance qui caractérise cet aspect de la supposée coopération entre États membres. Et l'application de la Convention de Dublin relève plus du jeu de la patate chaude que de la solidarité sur laquelle est prétendument fondée la politique communautaire de l'asile.

La délocalisation de la protection

La stratégie de l'évitement n'est pas toujours nécessaire, si l'on parvient en amont à empêcher la demande d'asile. Plusieurs méthodes sont mises en œuvre à cette fin, qui seront justifiées par la référence à un seuil de tolé-

rance qui ne dit pas son nom : ainsi, le Conseil des chefs d'États de l'Union européenne, tenu à Laeken en décembre 2001, a rappelé que *“la politique commune en matière d'asile et d'immigration [doit respecter] l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la Convention de Genève, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses États membres”*.

Le raisonnement qui sous-tend la stratégie de délocalisation de la protection est le suivant : on ne conteste pas que certaines personnes soient victimes de persécutions et aient besoin de protection. Mais cette protection n'a pas besoin d'être exercée chez nous. Pour respecter nos obligations internationales, on va donc s'assurer par diverses méthodes que ces personnes pourront trouver ailleurs la protection à laquelle ils peuvent prétendre. L'imagination des États n'ayant pas de limites dans ce domaine, on se contentera de retenir ici quelques exemples significatifs.

Le statut de “sous-réfugié”, mis en place dans des camps de personnes déplacées, souvent confiés à la responsabilité du HCR, a déjà été évoqué. On a compris que sous couvert d'apporter une réponse humanitaire à des problèmes de déplacements massifs de population, les pays occidentaux évitent d'affronter leurs obligations en matière d'accueil. La crise des Balkans va les amener à affiner leur discours. En réponse à la pression d'une opinion volontiers émue par la proximité géographique des conflits, les gouvernements vont développer une justification politique à leur refus d'accueillir les réfugiés : le faire, expliquent ainsi les ministres européens de l'immigration en 1992, serait *“encourager la pratique inhumaine et illégale de la purification ethnique”*. Dans le même esprit, Lionel Jospin déclarait sept ans plus tard que la France n'encouragerait pas l'exode des Albanais du Kosovo (en les accueillant sur son sol) afin de ne pas donner l'impression d'accepter *“le fait accompli des déportations perpétrées par les Serbes”*.

Cette logique conduit à créer non seulement des camps de réfugiés dans les régions où ont lieu les conflits, mais aussi des “poches de sécurité” dans certains pays en guerre. On voit ainsi se développer un phénomène d’“asile interne” pour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui, par définition, ne relèvent pas de la Convention de Genève selon laquelle on ne peut prétendre au statut de réfugié qu'à condition de se trouver *“hors du pays dont [on] a la nationalité”*. En 1999, le HCR dénombrait quelque cinq millions de ces déplacés internes en Afrique, dans les Balkans, dans l'ex-Union soviétique, en Colombie et au Sri Lanka. Pour eux, il n'existe aucun espoir de trouver jamais refuge dans un pays occidental.

Les accords de réadmission

Outils de la répression de l'immigration irrégulière, les accords de réadmission ont longtemps été signés d'État à État dans un cadre bilatéral. Destinés à ce que chaque pays assume les conséquences de ses carences en matière de contrôle des flux migratoires, ces accords permettent de refouler un étranger

ayant franchi illégalement les frontières d'un État vers le pays dont il est ressortissant ou par lequel il a transité. La construction européenne a donné un nouvel essor aux accords de réadmission, qui sont devenus des enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les pays tiers, tout particulièrement ceux qui sont candidats à l'adhésion. Dès la chute du Mur, l'Europe a cherché à se servir des pays d'Europe centrale et orientale comme d'un bouclier ou d'un

À partir de 2004, les politiques d'asile et d'immigration, qui relèvent jusqu'à présent des législations nationales des pays européens, feront partie du champ communautaire.

cordon sanitaire contre l'immigration illégale, en les contraignant à réadmettre sur leur sol leurs nationaux et les étrangers qu'ils laissent indûment passer sur le territoire de l'Union. C'est ainsi que les pays signataires de la Convention de Schengen ont passé un accord avec la Pologne en 1991, dans le but, selon la formule de François Crépeau, "de créer

un sas à l'entrée de l'Europe afin de contenir la masse d'étrangers indésirables" dont on craignait alors le déferlement. Combiné avec le concept de "pays sûr", le système présente de grands risques pour les demandeurs d'asile : rien n'empêche en effet les pays "repreneurs" de renvoyer à leur tour d'éventuels demandeurs d'asile vers un État où il n'est pas garanti que leur demande sera examinée, ni même que la Convention de Genève est respectée. La menace est donc bien réelle que, par le biais de refoulements en chaîne, certains soient "renvoyés indéfiniment vers des pays dont les normes de protection sont inférieures à celles des pays de l'Union européenne"⁸⁾.

8) - Daphné Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile*, op. cit.

La question des accords de réadmission est désormais partie intégrante de toutes les négociations passées entre l'Union européenne et des États tiers, ou avec des groupes d'États (accords de Cotonou – UE-ACP –, accord Euromed – UE-Maghreb). Le cordon sanitaire est repoussé de plus en plus loin : au mois de février 2002, elle a décidé de mettre rapidement en chantier la négociation de tels accords avec la Chine, l'Inde, l'Ukraine, l'Albanie, la Moldavie et la Roumanie. Le lecteur méditera sur les garanties qui vont être réservées aux éventuels demandeurs d'asile dans le cadre de ces politiques.

La coopération et l'aide au développement

Depuis très longtemps, l'aide au développement fait partie du dispositif affiché des politiques d'immigration menées par les États membres de l'Union européenne. Si on peut concevoir qu'elle soit présentée comme une alternative à l'émigration – encore que la thèse soit très contestable – il est plus difficile d'imaginer qu'elle ait sa place dans la définition d'une politique d'asile. N'hésitant devant aucune acrobatie, l'Union européenne a relevé le défi. Depuis 1998, elle a mis en place un "groupe de haut niveau Asile et Migrations", dont la mission est de mettre en place des plans d'action visant à tarir les flux de départs de migrants des zones les plus "exportatrices". Là encore, la liste des pays ciblés est éclairante. Il s'agit de l'Afghanistan, de l'Albanie, de l'Irak, de la Somalie et du Sri Lanka, ainsi que du Maroc, choisi parce qu'il est un pays de transit pour des milliers d'Africains en route pour l'Europe. Ce groupe

a un programme très ambitieux, puisqu'il est chargé de concevoir des méthodes de prévention de l'immigration, mais aussi du départ contraint de personnes victimes de persécutions. Parmi les propositions déjà rendues, on trouve, en vrac, l'envoi par l'Union européenne d'officiers de liaison pour assister les fonctionnaires locaux et les agents de compagnies de transport à détecter les faux documents de voyage ; la formation des policiers chargés du contrôle des frontières pour éviter l'arrivée de clandestins dans ces pays ; la recherche, en cas de risques réels de persécutions pour les populations, de solutions régionales d'accueil. Mais tous les plans d'action soulignent en outre la nécessité de chercher les voies du rétablissement de la démocratie, facteur déterminant de prévention des départs.

Il faut préciser que le budget affecté à la réalisation des plans d'action du groupe de haut niveau Asile et Migrations était, jusqu'à 2002, dérisoire. Ceci doit être retenu, car la question financière est caractéristique de l'hypocrisie générale qui discrédite à l'avance le discours occidental sur l'aide publique au développement. Quelques chiffres rappelés à l'occasion de la conférence des Nations unies sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey au mois de mars 2002, la résument par eux-mêmes : en 1969, les Nations unies avaient fixé à 0,7 % du produit national brut des pays développés le montant nécessaire pour assurer une aide au développement efficace. À l'époque, la moyenne de cette aide plafonnait à 0,48 %. Celle de l'Union européenne se situe aujourd'hui à 0,33 %.

L'Europe est dans une phase transitoire : le Traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en 1999, prévoit qu'à partir de 2004 les politiques d'asile et d'immigration, qui relèvent jusqu'à présent des législations nationales des pays européens, feront partie du champ communautaire. C'est-à-dire que des normes définies au niveau européen s'imposeront à tous les États membres de l'Union européenne. Au mois de novembre 2000, la Commission européenne définissait les grandes orientations censées guider la mise en place d'un régime commun de l'asile : *"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"*.

Et surtout, a-t-on envie d'ajouter, des principes qui ne coûtent pas cher à proclamer, quand tout semble fait pour n'avoir pas à les appliquer : car deux ans plus tard, force est de constater que l'essentiel du travail réalisé a porté – effet 11 Septembre aidant – sur la dissuasion, au détriment de l'accueil des réfugiés. ◀



► Dossier *Les frontières du droit d'asile*, n° 1238, juillet-août 2002

Jean Daujac, "La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration"

► Hors-dossier, n° 1211, janvier-février 1998