



Chapitre I

Éléments de contexte

L'asile, un souci de protection des personnes...
sous contrôle

Selon le *Dictionnaire permanent du droit des étrangers*, l'asile est « la protection qu'accorde un État à un individu sur son territoire, pour lui permettre d'échapper aux risques pour sa vie, sa liberté ou sa sécurité, auxquels il est exposé dans son propre pays ».

La mise en place de l'asile s'inscrit dans le contexte historique de l'après-guerre avec la mise en place de la Convention de Genève (1951). L'histoire de l'asile est bien évidemment plus ancienne.

Mais c'est plus récemment, après la Seconde Guerre mondiale, que les représentations à l'égard des demandeurs d'asile ont évolué passant de l'image positive du « combattant de la liberté » à une représentation négative de celui-ci (« profiteur »). Depuis quelques années, avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, on relève une suspicion sur la légitimité des demandes, suspicion qui sert de prétexte à la mise en place de législations de plus en plus restrictives et l'inscription dans une dynamique d'homogénéisation des statuts et modalités d'entrée sur le territoire au niveau européen.



LA DIMENSION HISTORIQUE DE L'ASILE

Dans l'Antiquité grecque, l'asile a un caractère sacré. Les lieux de culte permettent aux individus dont la vie est menacée de se réfugier dans leur enceinte. Ils se trouvent alors sous la protection des Dieux. Plus tard, chaque cité est elle-même placée sous l'égide d'un Dieu. Les autorités de la Cité peuvent accorder, au nom de cette divinité, l'asile sur leur territoire. Ainsi, on est passé progressivement d'un asile purement religieux, limité aux temples - une tradition qui a perduré pendant tout le Moyen Age - à un asile mi-religieux mi-civil, s'étendant à l'ensemble du territoire.

Avec la création des états modernes, l'asile religieux est de plus en plus décrié. Progressivement, l'asile devient une question politique, exprimée pour la première fois dans la **Constitution de 1793**. Celle-ci déclare que « *[le peuple français] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ».

La notion d'asile territorial, c'est-à-dire l'accueil spécifique des étrangers et non plus des individus en général, commence à prendre forme. Le réfugié est alors une personne qui, en raison de son activité ou de ses convictions politiques, est obligée de fuir son pays. À cette époque, le réfugié était considéré comme un héros, venu chercher un refuge le temps que la situation s'arrange dans son pays d'origine.

Après la Révolution française et l'instabilité politique qui caractérise l'Europe de cette époque, le nombre de réfugiés politiques ne cesse d'augmenter. Et c'est progressivement que la France va s'éloigner de sa tradition religieuse et humaniste de l'asile.

Dès le 19^e siècle, les gouvernements veulent limiter les dépenses publiques liées à la prise en charge des réfugiés. De nouveaux débats vont apparaître lors des différentes Assemblées nationales. En 1832, le Député Guizot demande à l'administration de « *bien s'assurer que les réfugiés auxquels elle donne secours, ont été réellement contraints de quitter leur pays par suite des événements politiques, sous peine de voir affluer les vagabonds, les repris de justice et tous les malheureux à la recherche de secours* ».

Cette politique de secours n'est pas de la simple charité. Elle permet aussi, en attribuant des secours, de contrôler plus facilement la population des réfugiés. En effet, l'attribution d'une aide oblige ceux qui en ont besoin, à se manifester.

Après la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations (SDN), l'asile prend une autre ampleur suite à l'exode massif des Russes fuyant la révolution bolchevique, des Arméniens victimes de pogroms.

Les réfugiés sont à cette époque définis spécifiquement à partir de leur nationalité. C'est le cas de l'**Arrangement du 5 juillet 1922** relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes (« passeport Nansen »), de l'**Arrangement du 31 mai 1924** pour les Arméniens. C'est dans la même

logique que l'on procède, par élargissement, à l'adoption des **Arrangements du 30 juin 1928** relatifs à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens. Parallèlement, la SDN crée un Haut-Commissariat aux réfugiés russes, dirigé par Fritjof Nansen, progressivement étendu aux autres nationalités concernées.

Avec les difficultés de rapatriement des réfugiés, l'asile prend une dimension internationale et devient un enjeu juridique. On parle désormais du droit d'asile, il faut pérenniser le séjour des réfugiés, leur donner un statut, les aider à trouver un emploi. C'est aussi l'objet de l'**Arrangement de 1928** ; le problème réside alors dans le fait qu'il faut édicter des normes admises par la plupart des pays.

La définition du réfugié commence à prendre un caractère plus général en 1933. **La Convention relative au statut international des réfugiés**, du 28 octobre 1933, propose une définition du réfugié comme « *une personne qui ne jouit pas ou qui ne jouit plus de la protection de son pays* » mais elle continue à prendre en compte l'origine nationale. Cette convention ajoute aussi le principe de non-refoulement du réfugié dans son pays d'origine (art. 3).

La protection des réfugiés allemands nécessitera un **Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne**, adopté par la Conférence de Genève, les 2-4 juillet 1936, dans le cadre de la SDN, puis une **Convention relative aux réfugiés venant d'Allemagne du 10 février 1938**. À la différence des accords précédents protégeant contre la déchéance de nationalité, la Convention ouvre la protection aux personnes qui ont une nationalité, mais ne peuvent compter sur la protection de leur État.

Cependant, la SDN a bien du mal à imposer ses règles aux États membres. Avec la crise des années trente, la France s'oppose à la Convention de 1933 et ferme ses frontières afin de limiter les entrées sur le territoire. Les discours politiques dénoncent la présence de faux réfugiés politiques, « *qui ne peuvent pas justifier d'avoir subi des sévices personnels* ». La paralysie de la Société des Nations entraîne la création du **Comité Inter-gouvernemental pour les Réfugiés (CIR)**, à la **Conférence d'Evian en 1938**, en marge de la SDN. La conférence adopte une définition plus générale du réfugié, prenant en compte la crainte de la persécution.

Au cours de cette période des années trente, la crise économique et l'approche de la guerre alimentent les réticences des États et de larges parties de leurs populations. Sous couvert de donner une identité civile à chacun, se dessinent les prémices d'une stratégie de lutte contre l'immigration. La fermeture progressive des frontières conduira aussi à rendre les expulsions impossibles et à développer les camps.

Devant l'ampleur du nombre des réfugiés provoqués par la guerre, **l'UNRRA, administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement, est créée le 9 novembre 1943** ; organisation temporaire, elle est chargée de l'entretien des réfugiés, de leur recensement et de leur rapatriement, mais non de leur protection juridique.

LE CADRE INTERNATIONAL (À PARTIR DE 1945)

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La Charte des Nations Unies est signée le 26 juin 1945. Elle instaure la Cour Internationale de Justice (chapitre 14) et en définit le statut. L'ONU, Organisation des Nations Unies, est officiellement créée le 24 octobre 1945, quand la Charte est ratifiée par une majorité des États signataires. C'est l'ONU qui va développer les instruments internationaux de la protection des réfugiés.

Succédant à l'UNRRA, **l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR), est créée par l'ONU, en décembre 1946**. Sa constitution reprend la définition du réfugié par catégorie selon les accords des

années trente, mais introduit une conception individualiste de la persécution qui va rendre nécessaire un système d'éligibilité individuelle. Elle fait référence à la Charte des Nations-Unies. L'organisation, financée par des contributions obligatoires des états membres, est appelée à résoudre la situation des réfugiés européens. Un débat majeur va opposer les tenants d'un rapatriement des réfugiés (URSS et ses alliés) à ceux qui soutiennent le souhait des réfugiés qui veulent s'intégrer ailleurs (Anglo-Saxons).

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme est proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le **10 décembre 1948**. Son article 14 affirme le droit d'asile : « *Devant la persécution, toute personne a droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » (sauf en cas de poursuites fondées sur un crime de droit commun).

Le **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)** voit sa création prévue pour le 1^{er} janvier 1951 par la résolution n° 319 (IV) du 3 décembre 1949. La résolution n° 428(V) de l'Assemblée générale des Nations Unies en adopte les statuts, le 14 décembre 1950. La résolution appelle tous les gouvernements à aider le Haut-Commissaire à « *améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection* » et à le seconder « *en admettant sur leur territoire les réfugiés*», en l'aidant pour leur rapatriement librement consenti, ou « **en favorisant l'assimilation des réfugiés, notamment en facilitant leur naturalisation, en délivrant des titres de voyage [...] qui faciliteront la réinstallation des réfugiés** » (art. 2).

Explicitement selon le statut, « *l'activité du Haut-Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés* » (art.2). Les réfugiés de son ressort sont ceux qui ont été reconnus par les Arrangements, Conventions, Protocole, Constitution de l'OIR, signés depuis 1926 (art. 6). Le statut préfigure le texte de la Convention de Genève.

La Convention relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, est adoptée le **28 juillet 1951**.

Son préambule s'ouvre sur une double référence à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Elle définit le statut de réfugié tel qu'il reste d'actualité, pérennisant la dimension individualiste de la persécution. Les réticences de la France et des États Unis à une définition trop généraliste du réfugié amènent la Convention à poser quelques principes de précaution sur l'espace et le temps. Les événements provoquant la persécution doivent être antérieurs au 1^{er} janvier 1951. La portée géographique de la Convention est définie par chaque État contractant qui peut la limiter à l'Europe ou la généraliser.

La Convention n'oblige pas les États à accorder l'asile aux personnes qui demandent la reconnaissance du statut de réfugié.

Le protocole de Bellagio signé à New York le 31 janvier 1967 généralise la définition du réfugié entérinée par la Convention de Genève : il lève en effet les limites de temps mentionnées dans la Convention (événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951). La Convention de Genève est également complétée par la Déclaration des Nations-Unies sur l'asile territorial, adoptée le 14 décembre 1967 qui insiste sur les droits des demandeurs d'asile à l'admission à la frontière, au-delà du principe de non-refoulement.

II LES ORGANISATIONS REGIONALES

Il reste une catégorie de réfugiés dotée d'un organisme propre, celle des **Palestiniens**. **L'UNRWA**, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, est créée par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949. Son mandat est régulièrement prolongé, actuellement jusqu'au 30 juin 2011.

La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, date du 10 septembre 1969 et est entrée en vigueur le 20 juin 1974. Dans son article premier, elle ajoute à la définition conventionnelle du réfugié le critère extensif des violences collectives : est réfugié, « *toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation*

extérieure, d'une domination étrangère ou d'évènements 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 un refuge dans un autre endroit. »

La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés est adoptée par le Colloque sur la Protection internationale des Réfugiés en Amérique Centrale, Mexique et Panama le 22 novembre 1984 à Carthagène des Indes (Colombie) ; elle est inspirée de la Convention de Genève et de celle de l'OUA et leur adjoint le critère de « violation massive des droits de l'Homme ».

Le Conseil de l'Europe rédige **la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**, proposée à la signature des pays membres le 4 novembre 1950. Elle est actuellement signée et ratifiée par quarante-sept pays. Elle n'est pas directement centrée sur la question de l'asile, mais sur les droits de l'Homme (droit à la vie, à la sûreté, à un procès équitable...) et mentionne en particulier l'interdiction de la torture dans son article 3 : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants* ». La Convention instaure aussi une Cour européenne des Droits de l'Homme, créée à Strasbourg le 18 septembre 1959, comme instrument d'application effective des droits énoncés. De plus, le Conseil adoptera une résolution 14 en faveur des personnes menacées de persécution, concernant leur admission à la frontière, résolution reprise dans la Déclaration des Nations-Unies sur l'asile territorial, le 14 novembre 1967. Il adopte aussi une Déclaration relative à l'asile territorial, le 18 décembre 1977, par laquelle les États s'engagent à accorder l'asile à la personne relevant de la Convention de Genève, mais aussi à celles « *qu'ils jugeraient dignes de recevoir l'asile pour des raisons humanitaires* »¹².

L'élargissement du concept de réfugié participe au phénomène de déresponsabilisation des États occidentaux face aux crises qui ne les touchent pas directement. Progressivement, on assiste à l'émergence d'une catégorie de « sous réfugiés », tout juste bons à bénéficier d'une assistance humanitaire leur permettant de survivre.

LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

I MESURES EUROPEENNES SUR L'ASILE

La liberté de circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen, déjà présente dans le Traité de Rome, sera réaffirmée dans **l'Acte unique européen**, adopté le 27 février 1986. Sa mise en œuvre appelle des mesures de circulation interne, mais aussi une harmonisation des mesures d'entrée des étrangers dans l'espace européen, en particulier des demandeurs d'asile.

Le 14 juin 1985 sont signés les **accords de Schengen** relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, ce qui impliquera des règles communes de franchissement des frontières extérieures. À l'origine sont seuls concernés l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas ; s'y adjoindront ensuite dix autres pays, dont deux, l'Islande et la Norvège, ne sont pas membres de l'Union européenne.

Les accords sont complétés par la **Convention d'application des accords de Schengen** ; signée le 19 juin 1990, elle est entrée en application le 26 mars 1995 pour les premiers pays signataires et pour l'Espagne et le Portugal, puis en 1997 pour l'Italie et la Grèce. Elle crée notamment le Système d'Information Schengen (SIS), généralise l'obligation de visa pour les personnes venant d'un pays non européen et instaure une coopération entre polices. En matière d'asile, elle reprend les mesures de la

¹² BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale », Paris, L'Harmattan, 2001, pp 96-97

Convention de Dublin sur la détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile.

La Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990 par les États membres de l'Union Européenne, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Elle détermine l'État responsable de la demande d'asile : c'est celui qui a fourni un visa ou celui par lequel le demandeur est entré dans l'espace Schengen. Elle met un terme aux demandes multiples ou successives, en précisant que la décision prise par l'État responsable est dorénavant reconnue par les autres États. « *L'avis d'un pays sollicité en matière d'asile est déterminant puisqu'il ne sera plus possible de réitérer une requête dans un autre pays européen en cas de refus* » (Article 7). Elle instaure des procédures de réadmission, organisant le renvoi d'un demandeur dans le pays membre censé devoir traiter sa demande.

L'objectif officiel est de garantir que toute demande d'asile présentée sera examinée. Officieusement, il s'agit d'éviter qu'un demandeur d'asile débouté dans un des États membres de l'Union, ne multiplie les demandes dans d'autres États membres. « *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* ».

En l'absence d'harmonisation européenne de la protection des réfugiés, la conséquence la plus sensible en est la disparité considérable des chances d'obtention du statut selon le pays où la demande a pu être déposée.

Le Traité sur l'Union Européenne, dit Traité de Maastricht, est signé le 7 février 1992. Il introduit de nouveaux domaines de coopération intergouvernementale et fait – entre autres - de l'asile, du franchissement des frontières extérieures et de l'immigration des ressortissants de pays tiers, des « questions d'intérêt commun » (troisième pilier). Il ne définit pas pour autant de ligne politique claire en la matière, mais encourage la coopération renforcée qui avait prévalu avec le Groupe de Schengen. Les résolutions prises n'ont pas de caractère contraignant. Si le Traité prévoit une communautarisation possible de ces questions, celle-ci ne peut se faire qu'à l'unanimité.

Le Traité d'Amsterdam est signé le 2 octobre 1997 et entre en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il introduit progressivement les politiques d'asile et d'immigration dans le premier pilier (celui qui surpasse la souveraineté étatique). Ainsi, des normes définies au niveau européen s'imposeront à tous les États membres de l'Union Européenne. En effet, le droit communautaire est toujours supérieur au droit national. Il intègre également les procédures Schengen dans le cadre de l'Union Européenne tout en prévoyant différents types de dérogations pour la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark, l'Islande et la Norvège. Les nouveaux États entrant dans l'Union doivent accepter intégralement ces procédures.

Le **Sommet de Tampere** qui se tient les 15 et 16 octobre 1999 reconnaît le principe d'une politique commune de l'asile et de l'immigration, admet l'application intégrale de la Convention de Genève et définit un Programme d'harmonisation jusqu'au 1^{er} mai 2004. Celui-ci a partiellement atteint son objectif.

Le règlement Dublin II est adopté le 18 février 2003 ainsi que **la directive sur les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile** (27 janvier 2003). La directive sur une définition commune du statut de réfugié et sur la protection subsidiaire est adoptée le 30 mars 2004. Une **directive** est adoptée **sur l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés** (20 juillet 2001). En outre, le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER) est créé le 28 septembre 2000. Le système Eurodac de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile entre en fonctionnement (15 janvier 2003) ; il permet de contrôler les déplacements des demandeurs et de décourager les demandes multiples.

La frilosité des États membres devant les questions d'immigration conduit à une dilution de la spécificité de l'asile. Le Conseil des chefs d'États de l'Union européenne, tenu à Laeken en décembre 2001, rappelle 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* ».

Au Sommet de Séville de 2002, la politique de l'asile est intégrée dans la politique de l'immigration, une tendance qui s'immisce de plus en plus profondément dans la législation comme dans les pratiques.

Avant la fin du Programme de Tampere, le droit d'asile européen aurait dû être arrêté et la règle de la majorité adoptée. La directive sur les normes minimales d'octroi et de retrait du statut de réfugié n'est adoptée que le 1^{er} décembre 2005, remettant en cause la Convention de Genève sur certains points comme le principe de non-renvoi dans le pays d'origine. Les procédures d'appel ne donnent pas nécessairement de droit au séjour. Les normes définies étant des normes minimales, bien des États européens sont incités à baisser le niveau de protection antérieurement accordé. Une décision du conseil en date du 22 décembre 2004 étend la règle de la majorité qualifiée et de la codécision au domaine de l'asile notamment, après l'adoption de la directive sur les procédures.

Le Sommet de Tampere II qui s'est tenu les 4 et 5 novembre 2004 a adopté le Programme de La Haye jusqu'à 2010 et poursuit l'harmonisation des politiques de l'asile et de l'immigration. Il prévoit une procédure commune d'asile et l'homogénéisation du statut. Il insiste aussi sur les modes externes de protection des réfugiés : il s'agit de continuer à préparer l'externalisation de l'asile, c'est-à-dire le traitement des demandes dans les pays périphériques de l'Europe, de développer les projets de « programmes de protection régionaux », à l'intérieur des pays de provenance des réfugiés.

Devant les lenteurs des décisions européennes, les États membres sont enclins à prendre des décisions collectives partielles anticipant celles de l'Union, notamment un accord d'organisation commune de charters pour reconduire les personnes en séjour irrégulier (sommet d'Evian, 2005).

LE CADRE NATIONAL

En France, le **droit d'asile** proclamé dans la **Constitution** de la Première République est institué en principe dans le préambule de la **Constitution française de 1946** qui affirme : « *Tout homme persécuté, en raison de son action en faveur de la liberté, a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Ce préambule est repris dans la constitution du 4 octobre 1958.

L'essentiel des textes qui encadrent l'asile en France, était rassemblé dans la **loi relative au droit d'asile du 25 juillet 1952**. Elle a mis également en place la procédure de demande d'asile et a permis la création de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) et de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). L'OFPRA est l'instance chargée de tenir l'état civil des réfugiés statutaires et d'examiner la situation des demandeurs d'asile en accordant ou pas la reconnaissance du statut de réfugié. Si l'OFPRA rejette la demande, le demandeur peut faire un recours auprès de la CRR, devenue aujourd'hui la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA).

La Convention de Genève n'est entrée en vigueur en France que le 22 septembre 1954.

Si la suspension de l'immigration de travail en 1974 n'avait alors pas affecté les textes relatifs à l'asile, la prolongation de la crise économique et les tensions politiques internes vont conduire à une modification d'une base constitutionnelle de l'asile, sous le prétexte d'une nécessité de la construction européenne. La Convention de Schengen avait été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en 1991, mais pas certaines dispositions organisant sa mise en application, en août 1993. La France resterait tenue à examiner la demande d'asile d'un réfugié invoquant « son action en faveur de la liberté » et à admettre celui-ci sur son territoire pendant l'examen de sa demande ; cependant, pas plus qu'auparavant, elle ne serait tenue de l'accepter. C'est cette obligation, plus symbolique qu'effective, qui a conduit à réviser la Constitution. La référence au préambule de la Constitution de 1946 n'est pas supprimée, mais le Congrès a voté un article supplémentaire, le 19 novembre 1993 : « *Les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour tout autre motif* ». Ainsi a disparu un élément de droit positif en faveur des réfugiés ; le principe de l'asile est devenu facultatif.

La **loi Chevènement du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile** est une réforme de certains articles de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Depuis cette loi qui formalise l'asile territorial, on distingue trois types d'asile :

- L'asile conventionnel relatif à la Convention de Genève.
- L'asile constitutionnel relatif à la Constitution française.
- L'asile territorial, régi par l'article 13 de la loi Chevènement.

La loi du 11 mai 1998 a été modifiée par la **loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile**. Elle a rassemblé dans un code unique dit CESEDA : Code sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile, toutes les lois et textes autrefois dispersés dans l'Ordonnance du 2 novembre 1945 constamment modifiée et d'autres réglementations, dont l'ancienne loi sur l'asile.

La loi du 10 décembre 2003 tente « au mieux » d'appliquer les directives européennes et rend les démarches plus compliquées pour les personnes concernées. Les décrets publiés, beaucoup de choses changent.

- Dorénavant, l'envoi des dossiers à l'OFPPRA se fera dans un délai de **21 jours**. L'objectif est d'arriver à un examen en deux mois des dossiers, contre deux ans en moyenne précédemment.
- La « **protection subsidiaire** » vise les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile conventionnel, mais qui restent exposées à des menaces graves dans leur pays d'origine. La protection subsidiaire est accordée pour une période d'un an renouvelable. Elle remplace l'asile territorial prévu par la loi Chevènement.

- L'« **asile interne** » permet à l'OFPPRA de rejeter les demandeurs d'asile qui auraient accès à une protection sur une partie du territoire de leur pays d'origine. La présence d'une organisation internationale pourra suffire, selon les situations, à rejeter un dossier. Il ne reste qu'à nous souvenir du conflit au Rwanda, entre autres, où des villages entiers ont été décimés, malgré la présence de l'ONU...

- Les « **pays d'origine sûrs** » - une importation dans le droit français de législations germaniques et scandinaves - seront ceux qui « *respectent les principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales.* »

Ainsi, les personnes originaires de l'un de ces pays se verront appliquer une procédure prioritaire. Or depuis toujours ce genre de concept a été sujet à caution. Dans les pays qui l'appliquent, la détermination de la liste des pays dits sûrs a donné lieu à des négociations âpres entre députés de diverses sensibilités ou entre gouvernement et associations de droits de l'homme. Les critères retenus pour déterminer si un pays est sûr ou non sont très peu clairs. Ils semblent plus reposer sur des motifs politiques que sur des raisons objectives. C'est ainsi que la Suisse a par exemple retenu le Sri Lanka comme un pays d'origine sûr alors que le conflit tamoul était encore très aigu et que des Sri-Lankais se voyaient reconnaître l'asile dans d'autres pays européens. Du reste, il est significatif que malgré de longues négociations il a été impossible d'élaborer une liste commune à l'Europe de pays d'origine sûrs, chaque nation en ayant une vision bien particulière.

En France, une liste de douze pays considérés comme sûrs, a été définie le 30 juin 2005, dont notamment l'Inde, la Géorgie ou l'Ukraine, le Sénégal ou la Mongolie. Tous ces pays ont généré des réfugiés reconnus par la France à des périodes récentes datant de moins de dix ans. À l'inverse on peut se demander pourquoi il a semblé nécessaire de porter l'Ile Maurice sur cette liste alors que les statistiques de l'OFPPRA ne font état d'aucune demande sur ces dix dernières années. Or les préfectures sont maintenant fondées à refuser l'admission sur le territoire et la délivrance d'une autorisation de séjour pour tous les ressortissants de ces douze pays, cette pièce étant indispensable pour déposer une demande auprès de l'OFPPRA. Tout pays même démocratique et soucieux des droits de l'homme est susceptible de commettre une bavure particulière dans des circonstances spécifiques et il paraît dangereux de refuser a priori « d'entrer en matière » selon la terminologie suisse. Il paraît plus raisonnable de permettre à l'OFPPRA d'examiner toutes les demandes, quitte à opposer un refus à celles qui pourraient être considérées comme farfelues ou abusives. Une seconde liste a été publiée avec des pays complémentaires le 3 mai 2006, intégrant en sus, l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger

et la Tanzanie. Le Conseil d'État en a retiré l'Albanie et le Niger par sa décision du 13 février 2008. La loi du 24 juillet 2006 pérennise le principe d'une liste nationale de pays sûrs, éventuellement concomitante avec une liste européenne.

- Précédemment la loi prévoyait que les personnes qui se trouvaient déboutées du droit d'asile récupéraient leurs papiers. Dorénavant, ils sont envoyés directement au **ministère de l'Intérieur** afin de faciliter la reconduite à la frontière.



LES ENJEUX RELATIFS A L'ÉVOLUTION DE CES CADRES

La prise en compte de ce cadre législatif et d'un certain nombre de constats, quant à son évolution, amènent à réinterroger l'effectivité du droit d'asile tant sur le plan national qu'euro péen.



I DES ATTAQUES PERMANENTES DU DROIT D'ASILE

Tout le dispositif d'accueil a basculé lorsque, dans les milieux spécialisés vers la fin des années 1980, on a commencé à distinguer le demandeur d'asile du réfugié, en se fondant sur le fait que toutes les personnes qui arrivaient n'allaient pas recevoir le statut. En effet, la protection accordée par l'OFPRA au titre de la Convention de Genève est passée d'un taux de plus de 90 % des décisions en 1978 à 15,4 % en 1990.

Les premières mesures prises ont été insidieuses, ne concernant qu'un nombre très réduit de personnes. Ce fut d'abord l'impossibilité, malgré une autorisation de travail, de suivre des formations professionnelles pour adultes (FPA). Mais le nombre de personnes qui pensaient à cette possibilité était de toute façon très réduit et personne ne s'est ému véritablement de cette mesure. Puis ce fut la suppression des prestations familiales aux familles de demandeurs d'asile. L'immense majorité des demandeurs d'asile de l'époque étant des personnes isolées et essentiellement des hommes, cette nouvelle mesure ne souleva pas d'opposition majeure sauf de principe. Jusque-là les demandeurs d'asile étaient accueillis dans des Centres Provisoires d'hébergement (CPH) et y restaient une fois leur statut obtenu jusqu'à l'acquisition d'un emploi et d'un logement. Cependant, la majorité des demandeurs de l'époque était accueillie dans leur propre « communauté » (en particulier turque, chez des parents ou des amis) et travaillait pour assurer leur subsistance, plus ou moins rapidement suivant leur connaissance du français et leur qualification antérieure. Les personnes accueillies en CPH étaient essentiellement de très jeunes gens, souvent un peu perdus, et appartenant à des nationalités encore peu implantées à l'époque (Ghana, Afghanistan) ou tellement divisées politiquement que, l'accueil ne pouvait se faire que chez des personnes de même obédience. Il n'était pas toujours facile d'en trouver (Iran). On a même trouvé à cette époque des personnes venues en groupe par exemple du Pendjab indien ou pakistanais louer ensemble un appartement et y mener une vie communautaire. Dès cette époque, des difficultés d'hébergement se sont fait jour, mais se limitaient aux hommes seuls et aux périodes hivernales. Les rares familles arrivant étaient immédiatement prises en charge sans problème, ainsi que les personnes souffrant d'une pathologie. L'intégration sociale, si elle n'était pas parfaite, pêchant en particulier par une offre insuffisante de cours de français, était néanmoins meilleure que l'offre d'intégration faite aux migrants venant s'installer.

Le tournant officiel de dissuasion des arrivées par une politique délibérée d'accueil restrictif a été pris en 1991 par le décret d'octobre 1991 qui a opposé la situation de l'emploi aux demandeurs d'asile voulant prendre un travail. Le contexte était celui d'une augmentation progressive du nombre de demandeurs d'asile qui avait abouti à des arrivées de plus de 60.000 personnes par an et à la baisse concomitante du

taux de reconnaissance du statut. Après une série de grèves de la faim de demandeurs pour obtenir un statut qui se raréfiait ou une régularisation, le sentiment des autorités était que le droit d'asile était détourné par des personnes qui mettaient à profit la longueur de la procédure pour s'installer et trouver un travail, utilisant le droit d'asile comme une sorte de contrat pluriannuel. Aucune étude sérieuse n'a permis d'étayer ce sentiment, l'étude de Luc LEGOUX¹³ le réfutant même. Cependant, il était très répandu dans l'opinion publique française, alors même qu'à la même époque d'autres pays comme l'Allemagne étaient confrontés à des flux d'arrivées considérablement plus massifs. C'est à cette époque que la politique de dissuasion par une offre d'accueil dégradée a véritablement été mise en place. Bien sûr le discours officiel a été quelque peu différent. Des augmentations de moyens ayant été consenties à l'OFPRA, les procédures devaient s'accélérer et les demandeurs d'asile devaient avoir une réponse dans un temps suffisamment court pour qu'ils puissent repartir dans leur pays rapidement si le statut leur était refusé.

Il est exact que la demande d'asile s'est effondrée après cette mesure. L'étude des dossiers, après s'être effectivement accélérée, s'est cependant très rapidement à nouveau ralentie, aboutissant au bout de quelques mois aux délais connus antérieurement soit des périodes de deux à trois ans, démarches OFPRA et CRR comprises. Or la période d'attente conditionne l'intégration future. Une étude du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) dans des camps de réfugiés du Sud Est asiatique montre qu'après une année d'inactivité, la reprise d'un rythme de travail normal devient difficile, et que les effets induits par le sentiment d'assistance s'effacent difficilement, la personne devenant de plus en plus dépendante des autres pour mener sa vie, et se prenant de moins en moins en charge, puisque toute responsabilité lui a été ôtée.

Ce même processus s'est depuis plusieurs fois répété : changements législatifs combinés à des moyens renforcés pour l'OFPRA et la CRR visant à accélérer la procédure, chute de la demande dans les mois qui suivent puis lente remontée et nouvel engorgement, d'autant plus que les moyens supplémentaires affectés étaient souvent temporaires et s'effondraient en même temps que la demande, provoquant un nouveau cercle vicieux. Mais au fur et à mesure des années, les textes législatifs sont devenus de plus en plus restrictifs, le taux d'accord surtout de la part de l'OFPRA n'a cessé de diminuer. Ainsi actuellement il est rare de voir délivrer un statut de réfugié en première instance. L'OFPRA statue donc effectivement de plus en plus rapidement, mais pour donner en première instance un nombre d'accords de plus en plus réduit.

Aussi la demande d'asile devient logiquement de plus en plus faible, ce qui n'empêche pas le raidissement de continuer, y compris par des textes non législatifs tels des circulaires ou des décrets, ou des procédures administratives. On peut citer l'obligation pour les directeurs de CPH de donner un état nominatif des personnes hébergées avec le stade d'avancement de la procédure et l'obligation de cesser l'hébergement des personnes déboutées. Le récent décret du 20 juillet 2007 du code de l'action sociale et des familles sur la domiciliation des personnes sans domicile stable est un autre exemple. Il ne vise pas spécifiquement les demandeurs d'asile, mais augmente tant les obligations des associations pratiquant cette domiciliation qu'il est probable qu'un certain nombre ne pourront plus les remplir. Cela conduit à diminuer d'autant les possibilités des demandeurs d'asile, les contraignant même sans doute à ne plus pouvoir déposer de demandes d'asile dans certains départements faute d'association agréée. Cela pourrait être du reste une tentation pour un préfet d'éviter le problème en ne délivrant aucun agrément ou de se débarrasser de ceux qui existent en multipliant les demandes et les contrôles tatillons.

¹³ LEGOUX Luc, « La crise de l'asile politique en France », Paris, CEPED, 1995, 340 p.

UNE REMISE EN CAUSE EUROPEENNE DU DROIT D'ASILE ?

La demande d'asile est de plus en plus souvent entravée par le biais de réglementations s'empilant chaque année. Cette tendance n'a aucune spécificité française, elle est à l'œuvre dans l'Europe entière, y compris non communautaire où, dans un pays comme la Suisse, la configuration confédérale permet à certains cantons comme celui de Soleure d'innover en la matière et d'inspirer ensuite la loi fédérale et les pays voisins.

La construction de l'Europe joue un rôle prépondérant dans ces durcissements et dans cette inflation législative et réglementaire. Depuis des années déjà, les gouvernements nationaux s'abritent commodément derrière des obligations communautaires qu'ils ont pourtant largement inspirées pour justifier leur raidissement.

Il y a une vingtaine d'années, un débat avait largement traversé les milieux tant officiels qu'associatifs sur la nécessité de réformer la Convention de Genève pour l'adapter aux changements historiques intervenus depuis, comme cela avait déjà été le cas lors du protocole de Bellagio où les limitations historiques et géographiques liées à l'Europe et à la Seconde Guerre mondiale avaient été levées. À l'époque les associations, effrayées par le mouvement qui s'amorçait, s'étaient fermement accrochées à la défense de la Convention de Genève, craignant sans doute avec raison que, si elles permettaient qu'on y touche, elle ne soit révisée dans le sens le plus restrictif.

Malheureusement, il n'a pas été nécessaire de toucher à la Convention de Genève pour la vider complètement de tout son sens et pour en restreindre drastiquement l'application. Il a suffi que les ministres de l'intérieur se morigènent les uns les autres pour leur faiblesse à défendre leurs frontières extérieures, leur complaisance à se laisser envahir ou à régulariser à tour de bras, pour que des règles de plus en plus étouffantes et nombreuses soient suffisantes pour empêcher l'accès de l'Europe à la majorité des personnes répondant à la définition conventionnelle du réfugié.

Le HCR malgré quelques faibles protestations a été impuissant à éviter cette évolution alors même que mandat lui avait été donné d'en défendre l'application. Si la Convention n'est certainement pas devenue obsolète, son application tributaire des intérêts nationaux ne répond absolument plus à la protection des persécutés.