

proAsile

la revue de France Terre d'Asile



50 F semestriel - Mars 1999

N° 1

Dossier central :
Les modèles d'intégration en Europe



50 F semestriel - Mars 1999

N° 1

proAsile

la revue de France Terre d'Asile



editorial

C'est la rentrée. La publication trimestrielle de France Terre d'Asile est rénovée. Plus légère, plus condensée, sa diffusion devrait en être facilitée. Vous y retrouverez des informations pratiques sur l'exercice du droit d'asile et notamment sur l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Un traitement plus approfondi de la problématique de l'exil sous l'angle social, juridique, médical, artistique, etc. sera proposé dans le cadre d'une revue semestrielle.

La commémoration du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme sera l'occasion de colloques, de débats, d'expositions sur les droits de l'homme. Certaines manifestations d'envergure concerneront le droit d'asile et nous en sommes partie prenante. Un colloque sur le thème du droit d'asile sera organisé à Grenoble les 6 et 7 novembre par la « mission Badinter ». Dix associations dont France Terre d'Asile, en partenariat avec la Grande Halle de la Villette réaliseront, sous la présidence de Monsieur Olivier Philip, membre d'honneur et ancien président de notre association, de novembre à avril, une grande « exposition jeu de rôles » pour sensibiliser à la tragédie que vivent les hommes, les femmes, les enfants obligés de s'exiler et de chercher protection ailleurs.

C'est la rentrée. On va parler du droit de tout homme d'être protégé contre la tyrannie, la barbarie, les persécutions. Des citoyens de plus en plus nombreux sont sensibilisés à ces problèmes. Mais plus les atteintes à la vie et à la dignité des hommes sont massives et brutales, plus les possibilités d'une vraie protection se font parcimonieuses et laborieuses. La solution aux exodes, ce sont les camps immenses du H.C.R., solution d'urgence qui n'offre aucune perspective d'avenir. Les messages qui divisent, qui excluent, remplissent nos médias. La référence aux cultures, aux religions, aux « ethnies » ne sert plus que dans le cadre de guerres, de luttes sanglantes. La protection de l'homme ne peut s'accommoder de discriminations religieuses et ethniques, et la non-discrimination ne peut être effective au plan politique qu'en concevant l'homme dans sa dimension humaine. La protection de l'homme ne peut aller sans la promotion des valeurs contenues dans la Charte des Nations Unies qui vise le règlement pacifique des différends entre Etats même quand ceux-ci ne disposent pas d'une force de frappe de même importance, dans les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, économiques et sociaux, et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce ne sont pas les fondements juridiques qui manquent désormais, c'est leur mise en œuvre fondée sur la confiance et le respect de l'humain.

La défense du droit d'asile relève de toutes ces logiques, de tous ces principes, qui dans une large mesure restent des idéaux à atteindre. C'est pourquoi, même si notre action semble parfois dérisoire au regard du grand désordre idéologique mondial, elle reste importante et plus que jamais nécessaire.

Sylviane de Wangen
Présidente

1 Editorial par Sylviane de Wangen

2 Actualités

5 La parole à...

René Lenoir, président de l'UNIOPS
La loi contre la précarité et l'exclusion sous l'angle des demandeurs d'asile

7 Droit et jurisprudences

François Julien-Laferrrière - L'asile territorial
Xavier Créach - L'application de la clause d'exclusion

11 Santé-social

Nadia Amiri - L'alimentation, un rite social.
Dr. René Knockaert - La situation dans les CADA, angle à définir.

15 dossier central

Les modèles d'intégration en Europe

27 International

Alain Regnier - La problématique tsigane.
Ophelia Field (CERE) - L'harmonisation des procédures d'asile en Europe.

33 Ethique et humanisme

Marc Agi - La pensée de René Cassin et l'actualité de l'article 14 de la CUDH
Gérard Noiriel - Réfugiés et sans papier

37 Perspectives historiques

Maurice Grimaud - "Quatre années avec les réfugiés".

40 Culture, théâtre, peinture, livres...

SEPTEMBRE 1998

10 septembre - La CNCDH rend un avis sur le protocole " Aznar " sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam. La CNCDH demande " que la France s'engage formellement, avant toute ratification du traité d'Amsterdam, à sauvegarder le principe de l'examen individuel d'une demande d'asile, sans discrimination liée à l'origine du demandeur ".

22 septembre - **Sémira Adamu** nigériane de 20 ans, demanderesse d'asile en Belgique décède étouffée lors d'une sixième tentative visant à l'expulser par la force. Pour l'empêcher de crier, les gendarmes qui l'accompagnaient à bord de l'avion lui ont appliqué un coussin sur le visage, provoquant un arrêt cardio-vasculaire.

25 septembre - La réunion annuelle du Ministère de l'intérieur sur le fonctionnement des zones d'attente est l'occasion de dresser le bilan du fonctionnement des zones d'attente en 1998. Selon les statistiques de l'administration, les demandes d'asile enregistrées à la frontière auraient augmenté, de même que la durée de maintien en zone d'attente et le taux d'admission sur le territoire qui s'établirait à 76%. 187 demandes des mineurs isolés ont été enregistrées de janvier à août 1998, contre 120 pour la même période en 1997. Parmi les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, les plus représentés sont les Rwandais, les Sri-Lankais, les Congolais, et les Sierra Leonais. 99 % des demandes d'asile présentées en zone d'attente relèvent de la seule région parisienne (95% à Roissy et 4 % à Orly), seules 18 demandes d'asile ayant été enregistrées dans les zones d'attente de province (Lyon, Bordeaux, Marseilles et Mulhouse).

29 septembre - La présidence autrichienne présente une version révisée de son " Document de stratégie sur la politique de l'Union européenne en matière de migrations et d'asile ". Ce document fait preuve de plus de prudence sémantique que le texte initial de juillet 1998 qui préconisait la suppression pure et simple de la Convention de Genève, jugée " géopolitiquement dépassé ". Une des clés de voûte du dispositif de contrôle est la participation étroite des pays extérieurs à l'Union européenne : la présidence autrichienne développe ainsi un schéma fort novateur de cercles concentriques autour des Etats d'Europe occidentale

OCTOBRE 1998

12 Octobre - **Trois mineurs équatoriens** demandeurs d'asile arrivés à Paris en mars peuvent enfin rejoindre leur mère demanderesse d'asile au Royaume-Uni, par application de l'article 9 de la Convention de Dublin (dérogation pour des raisons humanitaires liées à des critères familiaux ou culturels), après une bataille administrative-juridique homérique menée par France Terre d'Asile avec les services de l'intérieur Anglais et Français.

NOVEMBRE 1998

6-7 novembre - A l'occasion de la commémoration du cinquantième anniversaire de la **Déclaration Universelle des droits de l'homme**, un colloque est organisé à Grenoble sous l'égide de la mission Badinter sur le thème Droits de l'homme, droit d'asile - Quelle protection pour les réfugiés ?

12 novembre - L'exposition **Un voyage pas comme les autres**, sur les chemins de l'exil est inaugurée. Conçue comme un grand jeu de rôles, l'exposition permet au visiteur muni d'une identité d'emprunt d'effectuer toutes les étapes du parcours d'une personne contrainte à l'exil.

16 novembre - FTDA organise un colloque sur le thème " Quelle protection la France offre-t-elle aux **demandeurs d'asile mineurs isolés** ". Entrée sur le territoire, spécificité de l'examen de la demande, encadrement éducatif, hébergement...sur l'ensemble des thèmes abordés, les acteurs concernés confrontent leurs perspectives pour poser les premières pierres d'un meilleur système de protection des demandeurs d'asile mineurs isolés.

19 novembre - La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) adopte un avis sur le suivi des recommandations du comité européen pour la prévention de la torture. Les conditions de rétention au centre de Marseille-Arenc sont assimilées à un " traitement inhumain et dégradant ". La CNCDH demande que les personnes placées en **centres de rétention** soient informées de leurs droits, notamment en matière de recours contentieux contre une mesure d'éloignement. Elle recommande que les étrangers maintenus en **zone d'attente** soient informés et puissent effectivement exercer leurs droits, que les associations et le HCR aient un droit d'accès permanent en zone d'attente, que toute décision de refus d'entrée impliquant une mesure de refoulement puisse faire l'objet d'un recours.

25 novembre - La chambre des Lords considère que le général **Augusto Pinochet** ne peut pas bénéficier de l'immunité diplomatique prévue pour les chefs d'Etat, décision ensuite annulée lorsqu'il est apparu que l'un des juges avait des liens avec l'organisation Amnesty International.

DECEMBRE 1998

3-4 décembre - Le Conseil européen de Vienne adopte le **Plan d'action** pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce document fixe les mesures à prendre dans les 2 ans suivant la ratification du traité d'Amsterdam, prévue pour juin 1999 (révision de la Dublin, Eurodac, harmonisation des procédures, normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, lancement d'une étude sur les intérêts d'une procédure d'asile unique en Europe), dans " les plus brefs délais " (protection temporaire et solidarité dans l'accueil) et dans les 5 ans à compter de la ratification du traité d'Amsterdam (normes minimales en matière de définition du terme réfugié et de formes subsidiaires de protection).

3-4 décembre - Le Conseil approuve la mise en place d'une " **Task Force** " intermédiaire entre les piliers II et III dont l'objectif est de replacer l'asile et l'immigration dans le cadre plus large de la politique extérieure et de la coopération. Ce groupe de travail a pour mission d'identifier et d'établir une liste des pays d'où sont originaires la plus grande partie des demandeurs d'asile et des migrants, de définir les causes des mouvements de populations et de déterminer les moyens d'agir sur les facteurs incitatifs des migrations à l'œuvre dans les pays d'arrivée comme dans les pays d'origine (" push " et " pull factors ").

12 décembre - **Vincent Cochetel** est libéré après avoir été retenu dix-sept mois en otage dans plusieurs Républiques du Caucase, dans des conditions particulièrement dures. Vincent Cochetel coordonnait les programmes d'assistance du HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) pour les personnes déplacées.

JANVIER 1999

14 janvier - Primo Levi, l'ACAT, Amnesty International section française et France Terre d'Asile remettent au Premier ministre un **Appel pour une éthique de protection**, pour attirer l'attention des autorités sur le problème de l'interprétation restrictive de l'article 1.9. de la circulaire du 24 juin 1997 sur les régularisations. Les personnes " n'ayant pas le statut de réfugié, qui pourraient courir des risques vitaux en cas de retour dans leur pays d'origine ", ont en effet été massivement rejetés de leurs demandes de régularisation. Selon les chiffres du ministère de l'intérieur, 80000 sans papiers ont été régularisés et 63000 ont vu leur demande rejetée.

17 janvier - **Bertrand Anri**, 15 ans, arrive à l'aéroport de Lyon-Satolas en état d'hypothermie après avoir voyagé entre Dakar et Lyon blotti dans le train d'atterrissage d'un Airbus. Deux mois auparavant, le 11 novembre 1998, un jeune camerounais de 15 ans était arrivé à l'aéroport de Zurich dans les mêmes conditions.

21 janvier - France Terre d'Asile remet à Madame la Ministre de la Solidarité et de l'Emploi un **livre blanc** consacré au Dispositif national d'accueil en centres des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ce livre analyse les causes de la saturation du dispositif et formule des propositions pour sortir de la crise. L'une d'elles consiste à intervenir sur la durée de procédure et à rétablir l'autorisation de travail pour les demandeurs d'asile. Par ailleurs, d'autres propositions sont formulées pour rendre obligatoires l'enseignement du français en CADA et permettre l'accès à la formation professionnelle.

22 janvier - Le gouvernement néerlandais décide de reprendre les renvois de demandeurs d'asile déboutés vers l'Iran, décision qui ne s'appliquera pas aux écrivains, journalistes, homosexuels et aux adeptes de la religion Bahaie. Les expulsions avaient été suspendues depuis fin 1997 dans l'attente de la remise d'un rapport du Ministère des affaires étrangères sur le sort les demandeurs d'asile **déboutés renvoyés vers l'Iran**. France Terre d'Asile saisit le HCR de cette question.

28 janvier - L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (**OFPPRA**) publie les chiffres provisoires de la demande d'asile en 1998. 22374 premières demandes d'asile ont été présentées (21416 en 1997, 17400 en 1996). Sur les 22424 décisions rendues par l'OFPPRA, 3736 accords et 18688 rejets, ce qui établit le taux de reconnaissance à 16,6%.

FÉVRIER 1999

6 février - **La conférence de Rambouillet** sur le Kosovo s'ouvre sous la coprésidence du ministre français des affaires étrangères, Hubert Védrine et de son homologue britannique Rodin Cook. Les représentants des autorités serbes et de l'armée de libération du Kosovo entament les négociations sur la base des documents élaborés par le Groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie (Etats-Unis, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Russie). Au cours des dernières semaines, l'intensification du conflit au Kosovo a entraîné une augmentation des arrivées clandestines ; du 16 au 20 janvier dernier, plus de 1200 réfugiés kosovars ont débarqué sur les côtes italiennes.

7 février - **La droite allemande** gagne les élections régionales en Hesse, suite à une campagne axée sur le refus de l'assouplissement du code de la nationalité. Le projet du gouvernement de Gerard Schröder, qui perd la majorité au Bundesrat, prévoyait la naturalisation des étrangers vivant en Allemagne depuis huit ans, sans nécessité de renoncer à leur nationalité d'origine. Il devra être modifié.

9 février - **Le gouvernement italien** annonce la régularisation d'environ 250000 étrangers en situation irrégulière en 1999. Cette mesure fait suite à la circulaire du ministère de l'intérieur du 4 novembre fixant les critères de régularisation et qui avait provoqué un véritable raz de marée : 308 233 demandes déposées.

15 février - Après quatre mois d'errance, **Abdullah Ocalan**, le chef du Parti des Travailleurs du Kurdistan (PKK) qui avait demandé l'asile en Italie est arrêté. Abdullah Ocalan a été enlevé par les services turcs après avoir quitté l'ambassade de Grèce au Kenya où il était réfugié depuis le 2 février, pour se rendre à l'aéroport.

Le Syndicat général de la police (SGP) dénonce les conditions de rétention " scandaleuses, inhumaines et dégradantes " des demandeurs d'asile à l'aéroport de Roissy et le fait que les étrangers soient " entassés comme du bétail " dans des salles en état d' " insalubrité avancée ". Le 25 janvier, un rapport de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers **ANAFE** dénonçait les mauvais traitements infligés aux demandeurs d'asile et l'accroissement des violences policières.



René Lenoir, *

Vous avez participé à la création et au renforcement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Ce dispositif vous semble-t-il toujours pertinent, quelle est son actualité ?

J'ai été amené à renforcer le dispositif d'accueil de ces étrangers en difficulté de deux façons. D'abord en développant, dans les années 70 le réseau des centres d'accueil, d'hébergement et d'adaptation sociale, en renforçant leur statut et en leur donnant des moyens. Ensuite, au moment de la chute de Saïgon et de l'accueil des réfugiés du sud-est asiatique. Le dispositif d'accueil des réfugiés s'est renforcé depuis. Plus de moyens y ont été consacrés. Mais le nombre de personnes en difficulté sociale a également augmenté. Les demandeurs d'asile connaissent de surcroît des difficultés d'adaptation à la société française, ne serait-ce que du fait des problèmes de compréhension de la langue. Il faut donc passer par une structure, capable d'écouter, d'identifier les besoins, de suivre la personne et de l'accompagner. L'insertion des réfugiés se heurte à des obstacles spécifiques, mais fondamentalement, le problème est un peu le même que pour les inadaptés sociaux qui en quelques mois deviennent SDF.

En 1991, le gouvernement décide de retirer aux demandeurs d'asile l'autorisation de travail. Il prévoit parallèlement un délai de six mois pour l'instruction des dossiers de reconnaissance de la qualité de réfugié. Qu'en pensez-vous ?

Il est absurde d'accueillir des gens et de les empêcher de travailler. Il n'y a pas de meilleur moyen d'insertion que le travail. Il faut lutter contre la précarisation et favoriser la responsabilisation de l'individu. Rien n'empêche les pouvoirs publics, en fin de procédure, en cas de rejet de la demande d'asile, de renvoyer

l'intéressé vers son pays d'origine. Mais il n'est pas admissible de laisser quelqu'un pendant des mois et des mois dans l'immobilité, l'angoisse, l'inquiétude, qui peuvent avoir des conséquences psychologiques désastreuses.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions vise notamment à garantir l'égalité des chances par l'éducation, la culture et la lutte contre l'illétrisme. Pensez-vous que l'on devrait consacrer plus de fonds à l'enseignement du français dans les centres ?

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions affirme des principes forts en matière d'égalité des chances, d'accès à l'éducation et à la culture. Concernant la lutte contre l'illétrisme, la possibilité de faire intervenir les fonds de formation professionnelle est un progrès, mais un progrès beaucoup trop timide à nos yeux. Des fonds supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine, qui malheureusement ne figurent toujours pas dans la loi de finances 1999. L'enseignement du français dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile est un moyen de projeter ces personnes en situation d'attente dans un avenir. C'est essentiel.

En matière de minima sociaux notamment, la loi contre les exclusions intègre les réfugiés dans le droit commun des personnes victimes d'exclusion. Pensez-vous que ceci facilitera l'intégration des réfugiés ?

Si la loi ne prévoit aucune disposition particulière, c'est à la suite du rapport de Madame Join Lambert et des discussions sur les minima sociaux que l'allocation d'insertion pour les réfugiés a été réévaluée. Assimilée aux autres minima sociaux, l'allocation d'insertion sera réévaluée annuellement en rapport avec l'évolution du SMIC. Les associations demandaient une évolution

plus significative, portant ce minimum au niveau du revenu minimum d'insertion (RMI), mais ceci n'a pu être obtenu. La loi prévoit également des règles de cumul avec les revenus du travail identiques aux règles de cumul en vigueur pour l'allocation spécifique de solidarité (ASS). C'est également un progrès qui pourra bénéficier aux réfugiés.

La méconnaissance de la langue ou du système institutionnel français ne risque-t-elle pas d'être un obstacle à l'accès effectif des réfugiés à ces droits ?

En ce qui concerne la connaissance générale des droits et l'accès à ceux-ci, la situation des réfugiés est identique à celle de nombreux exclus. Des mesures de clarification administrative ont été demandées et pour surmonter l'obstacle de la langue, les réfugiés peuvent se faire accompagner dans leurs démarches administratives. C'est un progrès. Le mouvement global tendant à améliorer l'information et l'accès aux droits permettra de mieux prendre en compte les problèmes des réfugiés.

Mais l'intégration est un processus à long terme, qui doit commencer dès l'arrivée en France. Les demandeurs d'asile attendent de longs mois une réponse à leur demande de statut de réfugié, sans moyen de travailler ni d'apprendre la langue. Il est certain que la seule manière d'éviter la déstructuration de la personne, ce qu'on appelle "l'effondrement du comportement", c'est de lui donner un avenir. C'est valable à fortiori pour des personnes traumatisées par l'exil.

*Président de l'UNIOPISS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux). Ancien Secrétaire d'État à l'action sociale. Conseiller du Président de la République. Membre du comité d'honneur de F.T.D.A.



L'Asile territorial

par
François Julien -Laferrière*

Expression du pouvoir souverain de l'Etat de donner sa protection à tout individu qui la lui demande en l'autorisant à entrer et à séjourner sur son territoire, l'asile territorial a toujours été pratiqué de façon occulte - il était fondé sur des circulaires ou instructions le plus souvent non publiées -, discrétionnaire - les conditions de son octroi n'étaient pas définies - et aléatoire - les droits des bénéficiaires étaient déterminés au cas par cas, sans règles communes.

La loi du 11 mai 1998 introduit l'asile territorial dans la législation française en insérant dans la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile un article 13 qui officialise cette pratique mais, surtout, la régit et l'assortit d'un certain nombre de garanties et de droits qui devraient limiter l'arbitraire qui la caractérisait. L'article 13 de la loi de 1952 a donné lieu à un décret d'application, du 23 juin 1998, et à une circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 juin 1998 (non publiée).

Les conditions d'octroi de l'asile territorial

Le premier alinéa de l'article 13 dispose : *"Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires Étrangères à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales"*.

L'asile territorial est donc accordé de manière discrétionnaire par le ministre de l'Intérieur, qui *"peut"* mais ne *"doit"* pas l'octroyer. L'attribution de compétence à ce ministre montre que l'asile territorial est envisagé comme une matière de police

des étrangers. Certes, le ministre de l'intérieur doit consulter le ministre des Affaires Étrangères, mais l'avis - en pratique rédigé par des agents de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) détachés auprès du ministère des Affaires Étrangères - quel qu'en soit le sens, ne le lie pas ; il est simplement destiné à s'assurer que les faits allégués par le demandeur et les risques qu'il invoque sont vraisemblables, compte tenu de la situation dans son pays d'origine.

La condition tirée de la *"compatibilité avec les intérêts du pays"* se prête à toutes les interprétations et peut non seulement viser la menace pour l'ordre public que serait susceptible de constituer la présence de l'intéressé en France, mais aussi les nécessités des relations diplomatiques, les intérêts économiques, la maîtrise des flux migratoires, ou même un prétendu *"seuil de tolérance"*.

Pour obtenir l'asile territorial sur le fondement de l'article 13 de la loi de 1952, l'intéressé doit prouver qu'il court, dans son pays, des risques pour sa vie ou sa liberté ou qu'il y est exposé à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les motifs d'octroi de l'asile territorial sont donc différents de ceux qui justifient la reconnaissance de la qualité de réfugié. En effet, la Convention de Genève, qui lie cette qualité à des risques de persécution - notion proche de celles de menace pour la vie ou la liberté et de traitements contraires à l'article 3 de la CEDH - ajoute que ces risques doivent être encourus pour des raisons tenant à la race

(ou à l'appartenance ethnique), à la religion, à la nationalité (ou à l'appartenance à une minorité nationale) ou aux opinions politiques, tandis que l'article 13 de la loi de 1952 ne précise pas les motifs des risques auxquels il se réfère.

Enfin, alors que la Convention de Genève est actuellement interprétée par la Commission des recours comme réservant le bénéfice de la qualité de réfugié aux personnes craignant des persécutions de la part des autorités publiques ou de personnes encouragées ou tolérées par elles, l'article 13 de la loi de 1952 ne précise pas de qui doivent émaner les risques encourus dans le pays d'origine. Sur ce point, la circulaire du 25 juin 1998 indique que l'asile territorial n'est accordé que " *lorsque ces menaces ou ces risques émanent de personnes ou de groupes distincts des autorités de ce pays* ", ce que ne dit pas la loi et qui en réduit la portée. C'est pourquoi un recours devant le Conseil d'Etat contre cette circulaire a été formé ; en effet, les étrangers qui remplissent à la fois les conditions de la Convention de Genève telle qu'elle est interprétée par la France et de l'asile territorial peuvent, pour des raisons personnelles et malgré la protection moindre qu'il leur offre, préférer l'asile territorial par exemple parce que, contrairement au statut de réfugié, il leur permet de retourner dans leur pays pour de courts séjours.

La procédure d'octroi de l'asile territorial

Lieu et forme de la demande

L'étranger qui demande l'asile territorial doit se rendre à la préfecture du lieu de sa résidence pour y remplir un questionnaire indiquant les motifs de sa demande, son état, les conditions de son voyage, la liste des documents justificatifs, etc. S'il n'est pas recherché, n'a pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement et n'est pas signalé aux fins de non-admission par un autre Etat partie à la Convention de Schengen, il reçoit une convocation fixant la date à laquelle il sera entendu, au plus un mois plus tard. Quand l'asile territorial est demandé à la frontière, l'entrée du territoire ne peut être refusée que par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires Étrangères et l'intéressé peut être placé en zone d'attente pendant l'examen de sa demande.

L'article 2 de la loi de 1952 prévoit que le directeur de l'OFPRA ou le président de la Commission des Recours des Réfugiés (CCR) peuvent également saisir le ministre de l'intérieur du cas de toute personne à laquelle la qualité de réfugié a été refusée

mais dont ils estiment qu'elle relève de l'asile territorial. C'est l'officialisation d'une pratique suivie depuis longtemps, surtout quand la qualité de réfugié était refusée au motif que les persécutions craintes ou subies n'émanaient pas des autorités publiques, notamment dans le cas des Algériens persécutés par les groupes islamistes armés. Il est important de rappeler à l'intéressé que la saisine du ministère de l'Intérieur par l'OFPRA ne l'empêche pas de former un recours devant la CRR, procédure plus longue et plus compliquée mais qui peut déboucher sur un statut plus protecteur. En même temps qu'il saisit le ministère, l'OFPRA ou la CRR lui transmet un dossier au vu duquel le ministre prendra sa décision, ce qui implique un risque de violation de la confidentialité des documents détenus par l'OFPRA, principe reconnu de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, dans sa décision d'avril 1997 sur la loi Debré. La préfecture, informée de la saisine du ministère, " peut entendre l'intéressé ", mais n'est pas tenue de le faire, ce qui est d'autant plus regrettable qu'il peut avoir à faire valoir des arguments différents de ceux dont il a saisi l'OFPRA ou la CRR puisque les motifs qui peuvent être invoqués dans les deux cas ne sont pas les mêmes.

L'instruction de la demande

L'instruction, menée par la préfecture commence par l'audition de l'étranger pour laquelle il peut être assisté d'un interprète s'il en supporte les frais et accompagné de toute personne de son choix, notamment un avocat. L'audition doit lui permettre de justifier, par ses déclarations, par la remise de pièces écrites ou par tout autres éléments, les raisons pour lesquelles il estime relever de l'asile territorial. Dans les deux semaines suivant l'audition, la préfecture transmet le dossier au ministère de l'Intérieur [Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ)] qui, à son tour, en communique une copie pour avis au ministère des Affaires Étrangères.

Si l'étranger demande l'asile territorial alors que l'OFPRA ou la CRR est saisi du dossier ou si, inversement, il saisit l'OFPRA avant que le ministre de l'Intérieur ait statué sur sa demande d'asile territorial, l'instruction de cette dernière est suspendue jusqu'à la décision définitive sur la demande de statut de réfugié à laquelle il est toujours donné priorité.

La procédure d'urgence

Le décret du 23 juin 1998 prévoit que la demande d'asile territorial est instruite " *en urgence* " quand l'étranger se trouve en rétention administrative en application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, si sa présence sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public et si

la demande d'asile territorial est abusive, frauduleuse ou dilatoire. On trouve ici des motifs proches de ceux qui justifient l'examen " *en priorité* " des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié. Mais la circulaire du 25 juin 1998 élargit considérablement le champ de la procédure d'urgence puisqu'elle l'étend notamment aux cas où l'intéressé est en situation irrégulière et dépose sa demande d'asile territorial alors que lui est notifiée une mesure d'éloignement ou qu'il est interpellé, au cas où la demande d'asile territorial intervient moins de six mois après le rejet d'une précédente demande et n'est pas assortie d'éléments nouveaux, et au cas où la demande d'asile territorial comporte l'usage d'une fausse identité ou de faux documents. Sur ce point encore, la légalité de la circulaire est douteuse et le Conseil d'état en a été saisi.

La procédure d'urgence permet à la préfecture d'entendre l'intéressé " *sans délai* " dès le dépôt de la demande d'asile, et de prendre à son encontre un arrêté de reconduite à la frontière, qui ne peut toutefois être exécuté avant que le ministre ait statué sur la demande. S'il est en rétention, il est entendu " *séance tenante* ", soit par un agent de la préfecture, soit par un fonctionnaire chargé de la surveillance du centre de rétention, ce qui n'offre aucune garantie de sérieux.

La décision du ministre de l'Intérieur

Après avoir reçu l'avis du ministre des Affaires Étrangères, le ministre de l'Intérieur décide d'accorder ou de refuser l'asile territorial. Les décisions du ministre " *n'ont pas à être motivées* ", ce qui constitue une dérogation à l'obligation qu'a l'administration de motiver les mesures individuelles de police et traduit le caractère discrétionnaire et quasi régalien du pouvoir conféré au ministre en la matière. La décision refusant d'accorder l'asile territorial peut être déférée au tribunal administratif de Paris mais ce recours n'est pas suspensif et n'interdit donc au préfet ni de prendre un arrêté de reconduite à la frontière, ni de l'exécuter. Ce recours ne peut donc être considéré comme effectif au sens de l'article 14 de la CEDH.

Les effets de la décision relative à l'asile territorial

Si l'asile territorial est accordé, la préfecture notifie la décision à l'intéressé et le convoque pour lui délivrer une carte de séjour temporaire valable un an, valant autorisation de travail et portant la mention " *vie privée et familiale* ". S'il est Algérien, il reçoit un certificat de résidence d'un an. La carte de séjour est renouvelée à son expiration sauf en cas de menace pour l'ordre public ou si " *les motifs qui avaient justifié l'octroi de l'asile territorial ont disparu* " et en particulier " *si la situation dans le pays d'où est originaire l'étranger est redevenue normale ou si la fréquence des retours de l'étranger dans son pays d'origine au cours de l'année écoulée et la durée de ces séjours démontrent qu'il n'éprouve plus de crainte particulière* ".

En cas de refus de l'asile territorial par le ministre de l'Intérieur, la décision est notifiée par le préfet à l'intéressé " *dès réception* ", en même temps qu'une décision de refus de titre de séjour et une invitation à quitter la France dans un délai d'un mois. Si, à l'issue de ce délai, l'intéressé n'a pas quitté le territoire, il fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière. Toutefois, quand la demande d'asile territorial a été instruite en urgence, une mesure d'éloignement a généralement été prise, qui peut alors être immédiatement mise à exécution, sans qu'une invitation à quitter la France soit préalablement notifiée.

Si l'inscription de l'asile territorial dans la loi constitue une avancée certaine, elle ne devrait pas pour autant révolutionner la matière ni étendre considérablement la protection que la France accorde aux étrangers qui la demandent. La persistance du caractère régalien du pouvoir du ministre, les conditions posées pour en bénéficier, la double réserve des intérêts du pays et de l'ordre public, tout concourt à en limiter la portée. Tant qu'une convention internationale et peut-être, dans une première étape, un protocole à la CEDH ne fera pas obligation aux Etats d'accorder asile aux étrangers persécutés dans leur pays, ce droit, proclamé par la Déclaration universelle dont on vient de fêter le cinquantième anniversaire, restera soumis aux aléas des politiques nationales et envisagé davantage sous un angle de police que sous celui des droits de l'homme.

*professeur de droit à l'Université Paris-sud,
président de l'Association nationale d'assistance aux
frontières pour les étrangers, ANAFE.
Vice président de France Terre d'Asile



Droit des réfugiés et respect de l'ordre public

par
Xavier Créach,*

“Il y a suffisamment de réfugiés de bonne foi pour que l'on ne confonde pas avec ceux-ci de vulgaires criminels de droit commun”.

Cette affirmation du représentant de la France lors de la conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés, laquelle devait aboutir à l'adoption de la Convention de Genève le 28 juillet 1951, augurait des difficultés qui allaient naître de l'application de ce texte.

La Convention de Genève exclut expressément de son champ d'application, dans son article 1er section F paragraphe b, les auteurs d'un *“crime grave de droit commun”*, mais seulement si celui-ci a été commis *“en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié”*. La Convention distingue ainsi entre, d'une part, les criminels de droit commun qui tentent d'échapper à la justice et cherchent une impunité à travers le statut de réfugié et, d'autre part, les réfugiés qui, tout en craignant des persécutions dans leur pays d'origine, commettraient un crime de cette nature dans le pays d'asile. Un crime grave de droit commun peut donc être soit à l'origine de la fuite d'un individu auquel cas il ne sera pas couvert par la dite Convention, soit intervenir dans le

pays d'asile indépendamment des craintes de persécution redoutées et sera, dès lors, sans incidence sur le statut de réfugié.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés (CRR) ont pourtant longtemps nié cette distinction en refusant de considérer comme réfugié les auteurs d'un crime grave de droit commun quelque soit le lieu de perpétration du crime et la gravité des persécutions craintes.

Cette lecture française de la Convention de Genève était ancienne (CRR, 14 oct. 1955, M. de Witwicki), et reposait sur un raisonnement juridique incertain. Après s'être basée dans un premier temps sur une prétendue intention des rédacteurs de la Convention, comme par exemple dans la décision M. de Witwicki précitée, la CRR avait préféré pour les demandeurs d'asile en cours de procédure un raisonnement a fortiori : puisque l'on peut exclure ceux qui commettent un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil, on peut a fortiori exclure ceux qui font de même sur le territoire français (CRR, 15 janvier 1991, Saleh).

Pour les réfugiés déjà reconnus comme tels au moment de la perpétration du crime, et donc pour lesquels la réalité des craintes de persécution n'est pas contestée, la jurisprudence préférait se fonder sur l'article 33.2 de la Convention de Genève (CRR, SR, 16 avril 1993, Pham), article dont l'objet n'est pourtant pas de définir les circonstances dans lesquelles un réfugié peut perdre son statut, mais de prévoir une exception au principe de non-refoulement.

Ces deux jurisprudences ont été récemment censurées par le Conseil d'Etat qui a ainsi rappelé que le fait de commettre un crime grave de droit commun sur le territoire français ne pouvait pas servir de motif pour justifier le refus de la reconnaissance du statut de réfugié (CE, 25 sept. 1998, Rajkumar) ou le retrait de ce même statut à un réfugié reconnu (CE, 21 mai 1997, Pham). Le Commissaire du Gouvernement dans l'affaire Rajkumar, M. J.D. Combrexelle, avait précisément expliqué que : *“Pour choquante que soit la constatation, on peut être persécuté politique dans son pays d'origine au sens de la Convention de Genève, et devenir délinquant ou criminel dans le pays d'accueil. Pour prendre un exemple tiré du passé, le dissident soviétique qui aurait commis*

un homicide en France serait resté aux yeux de son pays d'origine un opposant politique et un persécuté au sens de la Convention”.

S eul donc le crime grave de droit commun commis en dehors du pays d'accueil est susceptible d'entraîner l'exclusion du statut de réfugié. Encore faut-il qu'il s'agisse réellement d'une infraction de droit commun et non d'une infraction politique. Pour déterminer le caractère de l'infraction, il est nécessaire de rechercher la nature et le but de l'infraction commise. Si l'auteur du crime recherchait un but politique, il doit exister un lien de causalité étroit et direct entre le crime commis et le but politique invoqué. Enfin, l'acte accompli ne doit pas être hors de proportion avec l'objectif visé.

L a Convention de Genève n'organise pas pour autant l'immunité des demandeurs d'asile ou des réfugiés qui se rendraient coupables de crimes graves de droit commun dans le pays d'accueil. Si elle confère aux réfugiés un certain nombre de droits, elle prévoit également dans son article 2 que tout réfugié a l'obligation de se conformer aux lois et règlements applicables dans le pays d'accueil. Ils pourront ainsi faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales.

L 'article 32 de la Convention de 1951 prévoit en outre qu'un réfugié pourra être expulsé “ pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public “ et organise la procédure applicable. L'expulsion doit intervenir en application d'une décision rendue conformément au droit interne du pays d'accueil, et le réfugié peut “ sauf si des raisons de

sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente “ . Le réfugié doit enfin bénéficier d'un

«Les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés», Convention de Genève, article 1F, paragraphe b.

délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Cette disposition a d'ailleurs, pour l'essentiel, été traduite dans le droit interne français.

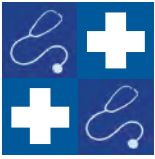
L e principe d'un non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer de quelque manière que ce soit un demandeur d'asile ou réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée, connaît lui-même une exception. L'article 33.2 de la Convention prévoit, en effet, que le bénéfice de ce principe ne pourra être invoqué “ par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté du dit pays “ .

L'initiative revient alors aux autorités de police et non à celles compétentes en matière de détermination du statut de réfugié. Toutefois, en application de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952, les réfugiés qui se verraient appliquer une des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la Convention peuvent, dans le délai d'une semaine à compter de la notification, saisir la CRR pour qu'elle rende un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures.

L e recours à une mesure d'expulsion ne peut néanmoins être envisagé qu'exceptionnellement. En effet, peu de pays sont candidats pour accueillir les auteurs d'un crime grave de droit commun. De surcroît, le renvoi vers leur pays d'origine - à supposer même que l'on soit dans une des hypothèses visées à l'article 33.2 précité - serait contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet article prévoit que “ Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants “ et la Cour européenne des droits de l'homme l'interprète comme s'appliquant aux mesures d'éloignement d'une personne vers un pays où elle risque de subir de tels traitements.

R este que la protection de l'ordre public passe également par la possibilité offerte aux demandeurs d'asile de subvenir légalement à leurs besoins. La situation française est pourtant sur ce point inquiétante. A la suppression du droit au travail des demandeurs d'asile en 1991 s'ajoute désormais la saturation du dispositif national d'accueil avec environ 1400 personnes qui attendent une place dans un CADA. Le versement de l'allocation d'attente, pour sa part, a été temporairement suspendu entre le 10 novembre et le 17 décembre 1998. Parallèlement l'OFPPRA et la CRR, dont le volume de travail augmente, connaissent des restrictions budgétaires et leur personnel diminue ce qui devrait entraîner un allongement de la durée de la procédure. Peu de solutions subsistent lorsque, pendant ce temps, les centres d'accueil sont débordés, le versement des aides suspendu et l'accès au marché du travail interdit.

*Délégation française du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, chargé de liaison auprès de l'OFPPRA et de la Commission de Recours.



Les médecins réfugiés et exilés, une élite déclassée

par
Claire HATZFELD
et Jean Michel LESTANG*

Depuis une dizaine d'années, les médecins réfugiés en France ont vu leur situation s'aggraver sous l'effet de l'application restrictive de la réglementation sur l'exercice de la médecine. Ils doivent de plus en plus souvent choisir entre précarité et reconversion.

Par rapport à l'ensemble des réfugiés, les personnels de santé constituent un groupe particulier parce que leurs professions sont protégées et soumises à une réglementation incontournable. Pour la plupart – en particulier les médecins – le droit d'exercer est conditionné par deux exigences : être Français (ou ressortissant d'un état de l'Union Européenne) et être titulaire du Doctorat d'Etat Français (ou Européen).

Cette règle n'a pas toujours existé. C'est seulement en 1933, dans le contexte de la montée du nazisme en Allemagne, que la poussée de mouvements corporatistes, xénophobes et racistes imposa cette double exigence, consacrée par la loi Armbruster et constamment réaffirmée depuis. Elle est exprimée aujourd'hui par l'article L356 du Code de la Santé publique, et compte une seule exception, celle de la loi du 13 juillet 1972.

Cette dure réglementation, génératrice d'exclusion, a motivé la création en 1973-1974 de l'Association d'Accueil aux Médecins et Personnels de Santé

Réfugiés en France (AMPSRF), pour guider ces réfugiés dans le maquis de leurs droits et de leurs non-droits, pour les aider à réaliser leur aspiration professionnelle et à exercer leur métier.

Qui sont ces médecins, réfugiés et exilés ? Différents de l'ensemble des réfugiés parce que médecins, ils sont différents de l'ensemble des médecins à diplôme étranger (MDE) travaillant dans les hôpitaux français parce que réfugiés ou exilés. En effet, ils ne sont pas venus en France pour préparer une spécialisation et ne sont pas toujours en mesure de le faire ; ils n'ont pas programmé leur séjour en France ; leur première préoccupation est d'obtenir le statut de réfugié ou de régulariser leur situation ; certains doivent commencer par apprendre le Français ; enfin, ils ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine. Les uns arrivent en France peu après l'obtention de leur diplôme, les autres au contraire après des années de pratique et de responsabilités – voire avec des titres hospitaliers et universitaires de haut

niveau. En l'absence de statistiques de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), nous ne connaissons pas le nombre de médecins réfugiés en France (quelques centaines ?) et encore moins le nombre de médecins exilés qui sont actuellement presque tous des ressortissants Algériens.

Un parcours semé d'obstacles

Malgré les différences de leurs situations, les voies d'intégration professionnelle sont dans l'ensemble les mêmes pour les médecins réfugiés ou exilés et pour les autres médecins à diplôme étranger.

Deux filières seulement aboutissent au " plein exercice " (libéral ou salarié, y compris hospitalier) :

- Les médecins à diplôme étranger peuvent bénéficier de dispenses de scolarité intéressantes

pour préparer le Doctorat d'Etat Français. Mais le concours de fin de première année représente, plus encore que pour les étudiants Français, un obstacle redoutable qui rend cette filière pratiquement inopérante. En outre quand le Doctorat d'Etat est acquis, l'exercice de la médecine reste conditionné par la naturalisation qui peut être longue à obtenir, voire refusée.

• La loi du 31 juillet 1972 permet d'obtenir l'autorisation d'exercer la médecine en France pour les médecins titulaires d'un diplôme reconnu "scientifiquement équivalent" au Doctorat d'Etat Français. L'obstacle n'est pas ici l'examen de contrôle des connaissances – qui fait appel à des notions médicales – mais la commission ministérielle qui sélectionne les dossiers. Au nom de la pléthore (vieille obsession du corps médical), cette commission limitait ces dernières années le nombre d'autorisations à quelques dizaines alors que le nombre de demandes examinées progressait d'année en année, atteignant 1200 en 1996-97. Des dossiers de très grande qualité étaient refusés et certains candidats attendaient jusqu'à 18 ans ! La session de 1997-98, tout en augmentant considérablement le nombre d'autorisation (400), laisse encore beaucoup d'excellents dossiers en attente.

Quel est le sort des réfugiés dans ce système ? Représentée (à titre consultatif) dans la commission ministérielle, l'AMPSRF a obtenu qu'il soit tenu compte de leur situation particulière. Les médecins réfugiés demeurent cependant victimes de cette politique malthusienne et les délais restent longs pour la plupart.

Postes précaires et sous-rémunérés

Pendant les longues années d'attente, ces médecins occupent des postes hospitaliers délaissés par les médecins Français – postes sous-rémunérés, précaires, mais indispensables au fonctionnement des services ; ils sont " faisant fonction d'interne ", " attachés associés ", " assistants associés ". Dans les années 1980, le recrutement sur ces postes était largement ouvert. Cette situation aurait été acceptable si elle avait débouché sur une intégration véritable et rapide ; mais comme on vient de le voir cette intégration (dans le cadre de

L'Association d'Accueil aux Médecins et Personnels de Santé Réfugiés en France (AMPSRF) a pour but d'accueillir les médecins et personnels de santé réfugiés – de droit ou de fait – en France, pour les aider à trouver une insertion professionnelle correspondant à leur formation. Ses moyens financiers résultent exclusivement des contributions de ses adhérents, ses activités sont assurées par des bénévoles.

la loi du 13 juillet 1972) ne s'est faite que pour une petite minorité. Actuellement, la loi du 4 Février 1995 limite les nouveaux recrutements aux candidats préparant des diplômes de spécialisation....diplômes dont la plupart ne sont pas accessibles aux réfugiés et aux exilés Algériens. Les nouveaux arrivants se trouvent donc sans aucune possibilité d'activité professionnelle.

Une intégration partielle, limitée à l'exercice hospitalier, est proposée actuellement à ceux qui remplissent les conditions de candidature très restrictives au concours de Praticien Adjoint Contractuel (PAC) ; mais ces carrières sont mé-

diocres : postes sous rémunérés, pas de véritable garantie d'emploi, pas de développement de carrière, pas d'accès à l'exercice libéral. Cependant, sachant que dans le cadre de la législation actuelle ils n'avaient à court terme aucune solution (à part la problématique loi de 1972), de nombreux MDE se sont présentés aux épreuves et 3000 environ sont actuellement praticiens adjoints contractuels, bien souvent sans enthousiasme !

Reconversions

La route est donc longue entre l'arrivée en France et l'accès au plein exercice. Certains y renoncent. Soit ils abandonnent ces professions de santé et se reconvertissent complètement, soit ils cherchent un emploi dans l'industrie pharmaceutique, la représentation médicale, mais ces métiers sont saturés.

L'orientation la plus acceptable actuellement paraît être celle conduisant à la profession d'infirmier. Réglementation cruelle mais qui s'avère utile, le seul emploi médical ou paramédical auquel puisse prétendre d'emblée tout MDE est celui d'aide soignant, gagne-pain souvent adopté, en désespoir de cause pour survivre pendant les premiers mois ou années. Sous certaines conditions, la fonction provisoire d'infirmier est autorisée. Enfin, une décision courageuse est celle de préparer le diplôme d'état d'infirmier pour exercer pleinement cette profession, soit à titre provisoire, soit à titre définitif. La durée des études est réduite à 2 mois et demi pour les médecins...encore faut il trouver une place dans un Institut de Formation en Soins Infirmiers : les IFSI ne peuvent ou ne veulent pas toujours dispenser cette formation accélérée. Pourtant, dans l'ensemble ces médecins sont mo-

tivés, leur taux de réussite au diplôme d'état est élevé, supérieur à 80%.

Depuis une dizaine d'années, les médecins réfugiés et exilés ont vu leur situation s'aggraver par l'effet conjoint d'une réglementation nouvelle et de l'application de plus en plus restrictive de la loi du 13 juillet 1972 : précarité dans l'immédiate, avenir problématique. Nous pensons, pour des raisons humanitaires, et en vertu de la Convention de Genève de 1951, que les réfugiés " conventionnels " devraient obtenir l'autorisation

d'exercer la médecine dès qu'ils ont fait la preuve de leur compétence, sans références à la démographie médicale et à une mythique pléthore. Compte tenu de leur petit nombre (30 à 40 postulants chaque année ... mais avec un renouvellement annuel inférieur à 10) cette demande paraît recevable. Les médecins exilés Algériens sont beaucoup plus nombreux et ne sont pas protégés par la Convention de Genève. L'asile territorial est encore trop récent pour servir de référence. Dans l'attente d'une solution globale, c'est donc au cas par cas qu'il faut examiner leur situa-

tion. Enfin, si par option d'origine, l'AMPSRF s'attache particulièrement au problème des réfugiés – de fait et de droit – elle est solidaire de l'ensemble des médecins étrangers et/ou à diplôme étranger... les sans papiers de la médecine.

*Secrétaire Générale de l'Association d'Accueil aux Médecins et Personnels de Santé Réfugiés en France (AMPSRF) et Administrateur de l'AMPSRF.



A M P S R F
Hôpital Sainte Anne
Pavillon Ferrus
1 rue Cabanis
7 5 0 1 4 Paris
Tel. 01 45 65 87 50
Fax. 01 53 80 28 19



Etat sanitaire des CADA et CPH

Les maladies dominantes.

par
René Knockaert,*

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) reçoivent des personnes venant directement de pays dont les conditions sanitaires incertaines sont en outre souvent dégradées par des conflits. De plus, les CADA sont pour la plupart des habitats collectifs, avec tout ce que cela suppose de contagion possible, qu'il s'agisse de maladies infectieuses ou de troubles psychologiques. Le problème est moins aigu dans les Centres provisoires d'hébergement pour réfugiés reconnus (CPH), sauf pour les réfugiés statutaires qui y entrent directement, sans passer par les CADA. Dans ce contexte, quelles sont les maladies principales et les plus fréquentes rencontrées dans les centres ?

1- Les maladies organiques

1-1 Les maladies infectieuses

La lèpre, très répandue encore en Afrique et en Asie, est peu fréquente. Peut être est-elle parfois ignorée car au début, les lésions sont minimales et le diagnostic difficile. Au contraire, certaines maladies qui sévissent dans nos pays se rencontrent avec une très grande fréquence dans les CADA, notamment la tuberculose, l'hépatite B et le VIH.

a- La tuberculose – Elle est fréquente. La tuberculose évolutive touche environ 1 % de la population qui entre en CADA, soit 40 à 50 fois plus que dans la population française (comme le montre le résultat du relevé épidémiologique effectué lors de la première consultation).

Elle est grave. Sans traitement, la mortalité est très élevée. Elle peut atteindre 100 % dans certaines formes aiguës (méningites). Elle est particulièrement grave chez les immunodéprimés (VIH ou SIDA confirmé).

Elle est contagieuse. Le microbe responsable, le bacille de Koch, peut se transmettre d'un sujet mala-

de à un sujet sain, même en l'absence de contact direct entre eux. Dans le cas de la tuberculose pulmonaire, les gouttelettes de salive expulsées par la toux ou la conversation véhiculent le bacille.

Elle est trompeuse. A côté des formes pulmonaires classiques, il existe des localisations osseuses (mal de Pott au niveau de vertèbres), séreuses (méningites), ganglionnaires, génito-urinaires, etc. Ces formes peuvent coexister avec une radio pulmonaire normale.

Le traitement (des antibiotiques en comprimés pendant au moins 6 à 8 mois) permet de guérir presque toujours la tuberculose. Il supprime rapidement le danger de contagion. Généralement mis au point au cours d'une hospitalisation, il est poursuivi en CADA. Il faut veiller à ce que le sujet s'y soumette scrupuleusement.

La tuberculose est une maladie à déclaration obligatoire. Cette déclaration est généralement faite auprès de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) par le service hospitalier où le malade a séjourné. Il faut aussi empêcher la contagion dans les CADA. C'est le fait de

mesures prophylactiques organisées par les services départementaux (Conseil général) de lutte anti-tuberculeuse, qui viennent au CADA effectuer une enquête et pratiquer des radiographies.

10 % des tuberculoses en CADA ne se manifestent que quelques semaines ou mois après l'entrée. La lutte contre cette maladie ne saurait donc se limiter à l'examen initial. Il faut faire preuve d'une vigilance permanente. C'est pourquoi il est recommandé d'effectuer un nouvel examen systématique au bout de 3 mois, la radiographie étant cette fois réservée aux cas suspects.

b- L'hépatite B et le VIH - Ce ne sont pas des maladies contagieuses mais des maladies transmissibles, c'est-à-dire qu'il faut un contact direct entre le malade infecté et le sujet sain (rapports sexuels) ; il y a aussi transmission de la mère à l'enfant avant la naissance, et transmission par le sang. Il n'y a pas, comme pour la tuberculose, de mesures collectives préventives à prendre, mais il doit y avoir une stricte information par le médecin de la personne séropositive, et une place particulière doit être réservée à ces infections dans l'éducation pour la santé.

La fréquence de l'hépatite B dans les CADA est 10 à 15 fois supérieure à la moyenne générale. La vaccination systématique est recommandée, au moins pour les nourrissons, les jeunes enfants et le personnel des centres. Pour le VIH, s'il est interdit de procéder à un dépistage systématique sans la volonté du patient, il est cependant licite de proposer systématiquement ce dépistage, qui peut alors être refusé. C'est ce que nous demandons de faire lors de la première consultation. Cela permet la mise sous traitement.

c- Maladies sexuellement transmissibles (MST) - Particulièrement fréquentes. Outre le VIH et l'hépatite B, il faut signaler la syphilis. Son dépistage n'est plus obligatoire, mais certains médecins continuent de le faire. Cela nous paraît une bonne pratique, d'autant plus qu'il existe un traitement curatif. Toutes sortes d'autres infections bactériennes (gonocoque et surtout chlamydia) ou virales (herpès) sont également fréquentes mais relèvent de la pratique médicale courante.



d- Maladies infectieuses potentielles -

Ce sont celles que l'on a pas encore vues en CADA mais qui sont menaçantes. Tel est le cas de la diphtérie, qui a disparu en France mais sévit en Europe de l'Est (1700 morts déclarés en 1995), en Algérie et en Afrique subsaharienne.

1.2 Les maladies parasitaires

Elles sont moins fréquentes que l'on pourrait l'imaginer.

a - Le paludisme - Donne des accès typiques de " fièvre en flèche ". Un piège est sans doute, en se basant sur l'origine géographique, de qualifier de paludisme toute fièvre élevée chez un demandeur d'asile. En fait, le risque de voir apparaître un accès paludéen diminue avec le temps.

b - Les parasitoses à vers - La bilharziose touche surtout les populations originaires de l'Afrique occidentale et centrale. Le ver traverse la peau, colonise l'appareil urinaire et donne des hématuries, une insuffisance rénale. Deux à trois cas en sont diagnostiqués chaque année.

Les parasitoses intestinales ne justifiant un examen de selles qu'en cas de troubles intestinaux, le médecin en est juge.

c - Les maladies du sang - Essentiellement représentées par certaines maladies congénitales ou héréditaires comme la drépanocytose, qui se rencontre essentiellement chez les noirs et peut entraîner des anémies aiguës graves et même mortelles. Un à deux cas en sont diagnostiqués chaque année.

2- Les troubles psycho-comportementaux.

Les maladies mentales à proprement parler ne sont pas plus fréquentes chez les demandeurs d'asile que dans la population française dans son ensemble. Réactivées par l'exil, elles lui sont souvent antérieures. La difficulté tient aux rapports souvent difficiles avec l'institution psychiatrique (dispensaires de secteur, CHS, etc.) : barrière de la langue, méconnaissance des particularités ethno-psychiatriques et peut être ignorance des conditions de vie en CADA en sont les principales causes.

Beaucoup plus fréquentes sont les perturbations psychologiques moins graves mais qui nécessitent un investissement considérable de la part des responsables des CADA. Il s'agit le plus souvent de manifestations d'anxiété qui peuvent revêtir la forme de troubles psychosomatiques mais aussi de grandes

crises de stupeur ou d'agitation. Ce ne sont là que quelques illustrations d'une riche symptomatologie, qui n'exclut pas, dans certains cas, les menaces voire les violences, par exemple à l'annonce du refus de l'OFPRA de reconnaître la qualité de réfugié ; les travailleurs sociaux sont parfois eux-mêmes englobés dans ce ressenti. Dans ces situations encore, l'institution psychiatrique apporte rarement une réponse satisfaisante. Les colloques de Toulouse et de Lyon organisés par France Terre d'Asile, l'AVRE et Santé et Communication en 1996 et 1997, et qui ont réuni les représentants des CADA et des CPH des régions Sud-Ouest et Rhône-Alpes, ont apporté une contribution intéressante à la prise en charge de ces troubles. Il ne s'agissait pas d'une formation théorique sur la psychiatrie ou l'ethno-psychiatrie, mais de tirer profit de l'expérience des travailleurs sociaux auprès des demandeurs d'asile. Il s'agissait d'une inter-formation, d'une étude de cas vécus et de la mise en commun des difficultés rencontrées.

L'AVRE, le COMEDE, PRIMO LEVI sont des recours d'une grande utilité pour ceux qui ont été victimes de sévices ou de torture.

3 - Conclusion

La plupart des maladies présentées par les demandeurs d'asile ne diffèrent en rien de celles de la population française. Mais certaines maladies infectieuses s'y rencontrent avec une plus grande fréquence. C'est le cas de la tuberculose qui doit être la préoccupation No.1 des médecins et des responsables des CADA.

Les pathologies exotiques ne sont pas fréquentes mais doivent toujours être présentes à l'esprit.

Le soutien psychologique des demandeurs d'asile dévore le temps des responsables des CADA.

L'inadaptation fréquente des institutions psychiatriques les réduit souvent à leurs seuls moyens. Cette prise en charge par les travailleurs sociaux, surtout lorsqu'elle bénéficie de l'aide d'un médecin généraliste motivé, est sans doute la pratique la plus satisfaisante. Certains CADA ont mis en place une aide aux équipes par un psychologue intervenant à temps partiel, mais ces expériences intéressantes se font avec des moyens hors dispositif.

Ce bref survol des pathologies rencontrées dans les CADA et dans les CPH montre que ces centres ont en fait deux sortes de missions :

- une mission de dispensation des soins : aujourd'hui, avec des délais variables ici ou là, l'assurance personnelle appuyée sur l'aide médicale permet aux demandeurs d'asile un accès normal à toutes les structures de soin ;

- une mission de santé publique qui est essentiellement le dépistage des maladies contagieuses pour prévenir leur propagation à l'intérieur et à l'extérieur des CADA. Cette mission nécessite l'application stricte des procédures d'examen initial, de relevé épidémiologique et de vaccination, mais aussi une vigilance permanente tout au long du séjour des demandeurs d'asile. Cette surveillance est par nature médicale car elle outrepassa la responsabilité des seuls travailleurs sociaux. La meilleure solution, qui prévaut dans la plupart des CADA, est un travail d'équipe entre les travailleurs sociaux et un médecin généraliste qui connaît le CADA et peut être le " référent ", le conseiller permanent, ce qui n'exclut pas, pour les soins ponctuels, l'intervention éventuelle d'autres médecins. Grâce à ces mesures, les CADA sont des lieux de vie qui présentent peu de risques pour ceux qui y vivent ou qui y travaillent, et aucun danger pour la santé publique.

* médecin-conseil, Santé et Communication



La bataille du modèle

Dans un moment de l'histoire humaine où le droit de l'individu tend à prendre le pas sur l'intérêt général, il devient nécessaire de s'interroger sur la nature du modèle que nous voulons nous autres européens construire, ce qui suppose de mener la bataille en notre sein. Bataille sur la conception de l'accès à la citoyenneté-nationalité de chaque pays, car quoi de commun entre la vieille tradition française du droit du sol et la conception raciale ethnique sur laquelle s'est fondé l'Etat nation allemand, bataille encore entre l'hégémonie du marché et le recours à un état régulateur protecteur des plus faibles, bataille entre la logique communautariste et le contrat républicain de double volonté, bataille toujours entre la construction d'une Europe forteresse et la construction d'un modèle de co-développement et de coopération.

L'ensemble géopolitique européen, cette grande aventure voulue par Jean Monnet et Robert Schuman, a pris en cette fin de siècle un tournant décisif, notamment sur le plan monétaire. L'enjeu est considérable pour les nations du vieux continent, et particulièrement pour la France. Il convient ici de rappeler que 60% de nos échanges commerciaux se font avec l'Europe des 15. Le volume annuel du commerce mondial croît quant à lui deux fois plus vite que la richesse mondiale. Les fonds de pension pèsent sur

l'économie européenne. Ils représentent environ 8000 milliards de francs dont 1000 milliards peuvent être instantanément déplacés. Ces chiffres sont à comparer au budget total de la Communauté européenne (5 600 milliards). Les réseaux de télécommunication et d'information se développent à grande vitesse et sont pour la plupart placés sous l'hégémonie du géant américain. Devant la mise en place du "village planétaire", qui tend à gommer identités et cultures, devant l'accélération de la mondialisation, les vieilles nations européennes ne peuvent espérer lutter économiquement que dans le cadre d'un continent. Le problème, c'est que cette Europe, tellement perméable aux capitaux, aux délocalisations d'entreprises, aux fusions-absorptions, a réussi à mettre en place un système qui la protège aux frontières extérieures contre les migrations en général et la demande d'asile en particulier.

Le dossier élaboré par Armelle Crozet est révélateur de la tendance à l'œuvre depuis près de dix ans. De 800 000 demandes en 1990, nous voici en 1997 à un peu plus de 350 000 demandes d'asile. Pourtant les conflits n'ont pas cessé. Ils se sont même multipliés en changeant de forme avec ce qu'il est convenu d'appeler la fin de la guerre froide, la chute du mur de Berlin et la prétendue mort des idéologies. Simplement, à des guerres bloc contre bloc, ont succédé des guerres ethniques et civiles par rapport auxquelles l'Europe manifeste le plus souvent son impuissance et son incohérence (Tchéchénie, Yougoslavie, Algérie, Afghanistan, Somalie, Sierra Leone, Libéria, Zaïre, Rwanda). Près de 16 millions de réfugiés ont été jetés sur les routes. Faut-il s'en protéger, faut-il craindre ces mouvements ? La politique à courte vue menée par les Etats européens en matière de droit d'asile, d'immigration ou de co-développement nous fait courir un grand risque à terme. Car ici intervient l'idée même d'hospitalité qu'il nous faut interroger au regard de la société que nous léguons à nos enfants. A construire ainsi une Europe fermée aux influences extérieures, cadencée, nous allons nous auto-désigner comme la cible de toutes les convoitises et haines futures. Le métissage ce n'est pas simplement celui des jeux du stade un soir de juillet 1998 mais aussi et d'abord celui des idées, de la confrontation à l'autre, celui du frottement de cervelles pour reprendre l'expression de Montaigne. Ce dossier consacré aux modèles d'intégration européen nous fait mesurer combien nous avons à travailler pour gagner la bataille du modèle. Mais cela suppose d'abord que nous soyons bien persuadés que notre système malgré ses insuffisances, reste celui que nous voulons défendre et proposer pour une Europe construite autour et pour l'homme.



L'accueil des demandeurs d'asile en Europe

La période de l'accueil du demandeur d'asile, entre son arrivée et le moment de la reconnaissance du statut de réfugié, est déterminante. Il s'agit d'un véritable déracinement suivi d'une période d'attente qui peut durer des mois, voire des années. Le cadre général de l'accueil des demandeurs d'asile - qui englobe à la fois la possibilité d'être nourri, logé, de bénéficier d'une aide administrative et juridique, d'un accompagnement social et médical, d'accéder à l'éducation et au marché de l'emploi - varie considérablement d'un pays à l'autre de l'Union européenne, reflet de conceptions variables de l'accueil.

Plus qu'un toit, l'hébergement facilite l'accompagnement social.....

Pour répondre aux situations d'urgence et faciliter l'accès à un accompagnement social et médical, quelques pays ont mis en place un dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile. Parmi eux, certains prévoient le passage et le séjour obligatoires dans une structure d'accueil et d'autres laissent le choix aux demandeurs d'asile entre cet hébergement collectif et une solution individuelle de logement.

L'hébergement en centres est obligatoire en **Allemagne**, au **Danemark** et aux **Pays-Bas**. Les demandeurs sont dans un premier temps hébergés dans des centres réservés aux primo-arrivants, avant d'être répartis dans les centres d'accueil gérés par les autorités locales ou par les associations. En **Allemagne** par exemple, les demandeurs d'asile sont hébergés dans l'un des 48 centres d'accueil réservés aux primo arrivants puis transférés dans les "foyers communaux" répartis sur l'ensemble du territoire, où ils sont logés jusqu'à la fin de la procédure. Aux **Pays-Bas**, l'hébergement se fait en trois étapes, le demandeur passe par l'un des 3 "centres d'enregistrement", si sa demande est jugée recevable, il est transféré dans l'un des 14 "centres d'enquête et d'accueil", puis dans l'un des 63 "centres pour demandeurs d'asile". Les associations dénoncent la détérioration des conditions de vie et de l'état psychologique des demandeurs d'asile depuis que l'hébergement en centres a été rendu obligatoire pendant toute la durée de la procédure.

En **Espagne**, en **France**, au **Luxembourg**, en **Suède** et en

Finlande, l'hébergement en centres d'accueil est facultatif. Les centres d'accueil sont généralement financés par l'Etat et gérés par une agence gouvernementale, par les municipalités, ou par les associations. En **Autriche**, l'Etat ne finance l'hébergement que des titulaires d'une autorisation provisoire de séjour délivrée aux seuls demandeurs qui ont déposé leur demande dans la semaine suivant leur entrée en Autriche (plusieurs centaines de demandeurs séjournent en Autriche irrégulièrement pendant toute la procédure, sans aucune assistance de l'Etat, sauf cas extrêmement vulnérables). En **France**, le dispositif national d'accueil comprend 3600 places réparties entre 61 Centres d'accueil pour demandeurs d'asile. L'admission en centres se fait sur la base de critères sociaux et en fonction des places disponibles. La **Belgique** connaît un système mixte. Dans un premier temps, les demandeurs en attente d'une décision sur la recevabilité de leur demande sont retenus aux centres 127 et 127bis situés à proximité de l'aéroport de Bruxelles et assim-

lables à des centres de détention. Ils sont ensuite affectés à une commune et à un Centre Public d'Aide Sociale.

Ils doivent en principe trouver leur propre logement mais peuvent être hébergés en centres d'accueil. Seuls les demandeurs entrés irrégulièrement sont pris en compte dans ce plan de répartition, les autres peuvent en théorie s'installer dans la commune de leur choix.

Dans certains pays comme en **Italie**, au **Portugal**, en **Grèce** et au **Royaume-Uni**, aucun véritable dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile n'a été prévu, les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, lorsqu'ils existent, ont soit une capacité d'accueil très réduite soit ne permettent qu'un premier accueil de quelques jours.

L'accès au marché de l'emploi

L'**Espagne** est le seul pays à permettre l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile. D'autres pays prévoient quelques assouplissements après une certaine durée de procédure (entre 3 et 6 mois) et/ou en fonction du domaine d'activité. Ainsi, les demandeurs d'asile ont accès à l'emploi si la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié dépasse six mois au

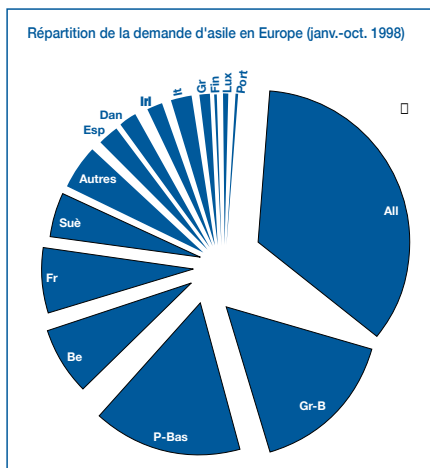
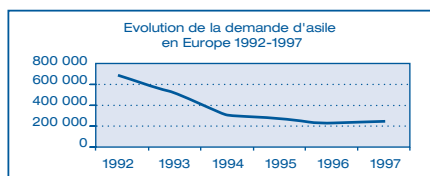
Royaume-Uni, et quatre mois en **Suède**. En **Allemagne** et en **Finlande**, les demandeurs d'asile peuvent accéder, après trois mois de procédure à des emplois spécifiques qui n'ont pas trouvé de candidat parmi les nationaux ou les étrangers résidents.

En **Belgique**, au second stade de la procédure, après l'examen de la recevabilité de la demande, les demandeurs d'asile peuvent obtenir



un permis de travail valable un an et renouvelable si l'employeur en fait préalablement la demande. Aux Pays-Bas, ils peuvent à titre exceptionnel pratiquer une activité professionnelle indépendante si cette activité sert l'intérêt national. En France, les demandeurs d'asile n'ont plus accès au marché de l'emploi depuis 1991.

L'interdiction d'accès au marché de l'emploi résulte d'une double crainte : la crainte que l'emploi ne favorise l'intégration qui rendra plus difficile l'éloignement des demandeurs dont la demande d'asile viendrait à être rejetée ; la crainte que la demande d'asile ne devienne un moyen d'obtenir un permis de travail. Or, l'accès au travail permet au demandeur d'asile de surmonter l'anxiété et les troubles qui peuvent résulter d'une attente passive et prolongée et de subvenir à ses besoins. L'interdiction d'accéder au marché de l'emploi devrait donc s'accompagner d'une prise en charge complète au titre de l'aide sociale, notamment en matière d'hébergement et d'accès aux soins. C'est le cas dans les pays disposant d'un dispositif d'hébergement collectif, par exemple au Danemark, aux Pays-Bas ou en France. Par contre, dans des pays comme la Grèce, l'Italie et le Portugal, qui ne disposent pas d'un réel dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, l'interdiction d'accéder au marché de l'emploi est une incitation au travail clandestin.



L'accès aux aides sociales

Dans les pays prévoyant un système d'hébergement collectif, les demandeurs d'asile bénéficient, dans le cadre des centres d'accueil, d'aides financières et/ou en nature (restauration collective, distribution de vêtements, et médicaments, etc.), et d'un suivi médical et social. L'attribution des aides financières est généralement exclusive de l'hébergement collectif (Belgique, France, Espagne, Italie). En Autriche et en Suède, les demandeurs d'asile hébergés en centres qui exercent une activité professionnelle participent aux frais de logement et de restauration ; le montant de l'aide sociale peut être réduit si le demandeur ne respecte pas le règlement intérieur du centre ou s'il ne participe pas aux activités organisées, notamment aux cours de langue. En Belgique, les demandeurs d'asile qui quittent la commune à laquelle ils ont été affectés perdent le bénéfice de l'aide sociale

En France, tout demandeur d'asile a droit à l'allocation d'attente de

2000 F par adulte et de 700 F par enfant versée en une seule fois, en attendant l'ouverture des droits sociaux et d'être éventuellement admis en centre d'accueil. Ensuite, s'il n'est pas hébergé en centre, il peut percevoir une allocation d'insertion de 1742 F par mois et par adulte (en 1999). Cette allocation n'est versée au plus que pendant un an. Au delà, les demandeurs non hébergés en centres n'ont accès ni au marché de l'emploi ni aux aides sociales. L'accès aux aides sociales est également limité dans le temps en Italie et au Portugal notamment. Au Portugal, l'aide sociale n'est de plus accessible qu'aux personnes dont la demande d'asile est examinée en procédure normale, à l'exclusion des demandeurs dont la demande est jugée " manifestement infondée ". En Grèce, aucun dispositif général d'accueil n'a été mis en place, les demandeurs d'asile n'ont pas accès au marché de l'emploi et ne bénéficient d'aucune aide financière.

Pays	Hébergement en centres	Accès au travail	Accès aux aides sociales
Allemagne	obligatoire	condition de délai et de domaine d'activité	oui
Autriche	système mixte	non	condition : demande d'asile déposée dans la semaine suivant l'entrée
Belgique	système mixte	condition de délai et demande de l'employeur	condition de résidence dans la commune d'affectation + hors accueil en centre
Danemark	obligatoire	non	oui
Espagne	facultatif	oui	limité dans le temps + hors accueil centre
Finlande	facultatif	condition de délai et de domaine d'activité	oui
France	facultatif	non	limité dans le temps + hors accueil en centre
Grèce	pas de véritable dispositif d'accueil	non	non
Irlande	pas de véritable dispositif d'accueil	non	oui
Italie	pas de véritable dispositif d'accueil	non	limité dans le temps + hors accueil en centre
Luxembourg	facultatif	non	oui
Pays-Bas	obligatoire	non sauf activité indépendante servant l'intérêt national	argent de poche
Portugal	pas de véritable dispositif d'accueil	non	limité dans le temps + condition de procédure
Royaume Uni	pas de véritable dispositif d'accueil	condition de délai	oui
Suède	facultatif	condition de délai	oui

L'intégration des réfugiés en Europe

" Un modèle d'intégration est un ensemble de traditions historiques et de pratiques politiques et administratives caractéristiques d'une politique d'accueil et d'intégration des immigrés dans une société donnée. Il est courant de voir opposer un modèle d'intégration des immigrés durablement installés " à la française ", qui serait inspiré par une volonté d'assimilation, à un modèle de type anglo-saxon (ou encore néerlandais) qui respecterait l'épanouissement d'un " multiculturalisme " (...)."¹

Intégration, assimilation et multiculturalisme...essai de définitions

Intégration

"Le terme d'intégration désigne à la fois un processus et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en œuvre. Le processus d'intégration, inscrit dans la durée, est celui d'une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de valeurs partagées (liberté des personnes, laïcité de la vie publique, solidarité) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs. Mener une politique d'intégration, c'est définir et développer des actions tendant à maintenir la cohésion sociale au niveau local comme au plan national, de sorte que chacun peut vivre paisiblement et normalement dans le respect des lois et l'exercice de ses droits et de ses devoirs (...)."²

Assimilation

" C'est l'aboutissement supposé ou attendu d'un processus d'intégration de l'immigré tel que celui-ci n'offre plus de caractéristiques culturelles distinctes de celles qui sont censées être communes à la majorité des membres de la société d'accueil. L'assimilation, souvent présentée comme une exigence propre au modèle " français " d'intégration n'a en France aucune traduction juridique, sauf au sens où le droit de la nationalité considère le " défaut d'assimilation " d'une personne comme susceptible de justifier une décision défavorable à sa demande d'acquisition de la nationalité française : dans la pratique, le défaut d'assimilation s'entend pour l'essentiel, soit d'une incapacité à maîtriser l'usage courant de la langue nationale, soit de la jouissance effective d'un statut matrimonial incompatible avec l'ordre juridique français (situation de polygamie) "³.

Multiculturalisme

Cette notion désigne un des modèles possibles d'intégration des populations immigrées. Dans les pays anglo-saxons, cette notion est liée à celle de *regroupement communautaire*, c'est-à-dire au " regroupement identitaire de personnes autour d'un ensemble de traits d'appartenance commune : appartenance ethnique ou linguistique, voisinage, communauté de projet collectif, etc "⁴ et de *minorité ethnique*, " ensemble de personnes rassemblées par la même origine ethnique établies sur un territoire où il se trouve de façon minoritaire "⁵. En France, " toute référence à l'éthnicité d'une personne ou d'un groupe peut légitimement être considérée comme contraire à l'ordre républicain, dans la mesure où elle met en question l'unité juridiquement intangible de la nation française (...). De ce fait, la notion de " minorité ethnique ", d'usage courant dans les pays anglo-saxons, est également privée de légitimité institutionnelle en France "⁶. " En vérité, il apparaît bien que le " modèle d'intégration " dit " à la française " est à la fois assimilationniste et pluri-culturel, mais il est également possible de dire que la France a probablement une conception originale du multiculturalisme, qui tient à la fois à l'histoire de la construction de la nation et à l'image qu'elle se fait de sa culture "⁷

¹ Les mots de l'immigration et de l'intégration. Eléments de vocabulaire, André-Clément Decouflé, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Notes et documents, No.42, Paris, novembre 1998.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Extrait de : Migrations et gestion humaine. Eléments de vocabulaire, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Paris, juin 1997

⁵ Ibid.

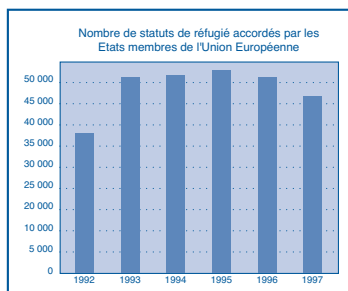
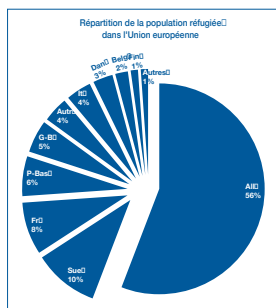
⁶ Extrait de : Les mots de l'immigration et de l'intégration. Eléments de vocabulaire, André-Clément Decouflé, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Notes et documents, No.42, Paris, novembre 1998.

⁷ Extrait de : Migrations et gestion humaine. Eléments de vocabulaire, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Paris, juin 1997





” Recréer la vie autour de soi ” - [Entretien]



Dans quelles conditions êtes-vous arrivée en France, comment ça s'est passé ?

Quand je suis arrivée en France, j'avais 20 ans. Je voulais faire des études, apprendre le français, c'était un choix. Ça m'a beaucoup aidée. Je connais des gens qui sont arrivés dans des conditions bien pires, traumatisés par ce qui leur était arrivé... par l'exil, complètement perdus. Parfois ils ne trouvent pas le courage d'apprendre le français en arrivant. Après, plus les années passent, plus c'est dur. On n'est pas libre comme les enfants, ça devient un échec, un tabou, on a peur du regard des autres. C'est une sorte d'engrenage. L'arrivée est un moment crucial. Ceux qui arrivent ont besoin d'un soutien affectif, social. Moi, je ne lâche pas prise, je leur dit " c'est aujourd'hui ou jamais ". Apprendre la langue, c'est ce qui permet de trouver un travail, des amis, de recréer la vie autour de soi.

Quel est le rôle de l'entourage dans ce processus?

L'entourage, la famille et les amis... la communauté en général sont en fait un regard extérieur, ça nous oblige à faire un effort. On discute, c'est bon. Dans des pays comme l'Angleterre, la Suède ou la Hollande, la communauté éthiopienne est très organisée, elle est forte et reconnue... et même subventionnée. Ce n'est pas le cas en France. La communauté, c'est une question de bien être. On est nostalgiques. On s'attache à tout ce qui vient de chez nous. On veut valoriser notre pays pour nous mêmes et pour nos enfants. Je veux que ma fille apprenne ma langue, je veux lui faire connaître ma culture. Pour moi, ceux qui ont coupé totalement, ceux qui ne veulent plus rien savoir vivent un malaise. C'est un dénigrement de soi, de son histoire, de sa personnalité...

Dans le regroupement communautaire, n'y a-t-il pas un risque d'enclavement ?

Il y a des gens qui le pensent. Moi je ne crois pas. En pratique, la communauté, c'est le regard des autres. Le qu'en dira-t-on, ça compte. Ici, il n'y a pas de vie de voisinage comme chez nous. Si on a une personne autour de soi, on ne peut pas créer un projet. Avoir des relations proches avec sa communauté ne veut pas dire ghetto. Ce n'est pas parce qu'on s'attache à sa communauté qu'on ne s'intègre pas... La vie continue. Les parents travaillent, les enfants vont à l'école. On crée des relations, des amitiés. On apprend à connaître le pays, sa culture, avec ses traditions, ses règles. Je crois que l'intégration est surtout une question de motivation. Il faut se dire : " je vais vivre dans ce pays " sinon ça ne marche pas.

Comment la société d'accueil peut-elle encourager ce processus, quelle est sa responsabilité?

Il faut aider les gens qui arrivent à comprendre la société dans laquelle ils vivent, ce qu'il faut faire, ce qu'il ne faut pas faire, comment on vit. On ne peut pas deviner ! Il faut expliquer ce que c'est être une femme en occident pour qu'elles sachent et qu'elles s'adaptent. Il faut que les gens voient notre différence comme une source de diversité et de richesse plutôt que comme une menace. Il faut passer par le dialogue, mais pas par la contrainte ou les interdits. J'ai un ami, une personne très influente dans la vie politique en Ethiopie. Il a demandé l'asile au Danemark. Là-bas, il ne manque de rien, on l'aide, on l'oriente, on le suit... mais il est traité comme un enfant, il ne peut pas voyager quand il veut. C'est ridicule, c'est abaissant, et ça ne résout pas le problème. Ça donne une image hostile du pays d'accueil. Pour les réfugiés, c'est une deuxième punition.

Ghennet, Ethiopienne, 47 ans, est réfugiée en France depuis 1980

Education et formation, dispositions spécifiques et intégration au droit commun

Au stade de l'apprentissage de la langue, de la scolarisation des enfants comme de la formation professionnelle des adultes, des programmes adaptés aux besoins spécifiques des réfugiés reconnus doivent faciliter l'intégration progressive au droit commun.

La scolarisation des enfants réfugiés, accompagnement et suivi

Dans tous les pays de l'Union européenne, au même titre que les nationaux, les enfants réfugiés sont soumis au principe de l'enseignement gratuit et obligatoire, généralement jusqu'à l'âge de seize ans. Parallèlement, des dispositions spécifiques sont prévues dans certains pays pour aider les enfants qui ne maîtrisent pas la langue du pays d'accueil. Ces aides peuvent prendre plusieurs formes. Au Danemark, au Luxembourg et en Suède, les enfants sont temporairement placés en classes d'accueil. Des cours supplémentaires d'apprentissage de la langue du pays sont organisés en Finlande, en Irlande et aux Pays-Bas. En Autriche, en cas de compréhension insuffisante, ils peuvent être scolarisés avec un statut spécial pour une durée de deux ans.

Par ailleurs, pour maintenir un lien avec la culture du pays d'origine et atténuer l'effet de rupture, certains pays prévoient un enseignement dans la langue maternelle des enfants. De tels cours ne sont organisés au Danemark que si 12 enfants pratiquant la même langue sont installés dans la commune. Quatre enfants pratiquant la même langue suffisent en Finlande, et cinq enfants dans la plupart des municipalités suédoises. Aux Pays-Bas, si plus de huit enfants pratiquant la même langue fréquentent la même école, le ministre de l'Education peut octroyer des financements supplémentaires pour que soient organisés des cours dans la langue maternelle de ces enfants. Dans certains pays, de tels cours ne sont organisés que pour certaines langues : le kurde en Grèce ou le vietnamien et le bosniaque en Irlande. Dans d'autres

pays de tels cours sont proposés sur une base informelle. En Grande-Bretagne par exemple, aucune disposition particulière n'est prévue, mais certaines communautés de réfugiés proposent des courspensés dans la langue maternelle des enfants, soutenus financièrement par les autorités locales.

.....



Actualiser les compétences par la formation professionnelle

Les métiers que les réfugiés exerçaient dans leur pays d'origine n'ont souvent qu'un lointain rapport avec les exigences du marché du travail dans le pays d'accueil. Les stages de mise à niveau et de reconversion permettent aux réfugiés de se former à de nouvelles techniques. Dans la plupart des pays européens, la diffusion auprès des réfugiés d'une information détaillée sur les formations professionnelles auxquelles ils ont accès se heurte, à des degrés divers au manque de structure centralisée capable de diffuser une information objective et complète. Seule la Suède connaît une telle structure. Dans les autres pays, les associations proposent des services d'orientation et parfois de suivi personnalisé des réfugiés. Le rôle des réseaux et groupes communautaires est perçu de manière très différente selon les pays, tantôt combattu au nom des principes d'intégration à la société d'accueil, tantôt encouragé comme

L'apprentissage de la langue, premier pas vers l'intégration

La plupart des pays de l'Union européenne prévoient des cours gratuits permettant aux réfugiés reconnus d'apprendre la langue du pays. En Suède, en Finlande et aux Pays-Bas, ces cours s'intègrent dans les programmes d'intégration menés par les autorités locales. Généralement facultative, la participation à ces cours est obligatoire dans certains pays comme en Allemagne ou en France pour les réfugiés hébergés en centres d'hébergement. En Belgique et au Danemark, les cours de langue ne sont pas obligatoires, mais le refus d'y participer peut entraîner la suspension du versement des aides sociales.

moyen de diffuser l'information, par exemple en Grande-Bretagne ou en Italie.

Au stade de l'organisation des programmes, pour concilier spécificité et intégration, certains pays ont conçu des programmes de formation professionnelle sur un modèle mixte, flexible et évolutif, permettant à la fois de répondre aux besoins spécifiques des réfugiés et de favoriser leur intégration. Au Danemark, des formations proposées aux réfugiés dans les domaines de l'interprétation ou de la création d'entreprise spécialisée dans l'import-export permettent de mettre l'expérience individuelle et les compétences des réfugiés au service de leur intégration. En Irlande, les réfugiés bénéficient initialement de cours de langue qui leur sont spécifiquement destinés, et sont ensuite peu à peu, par étapes successives, intégrés au système général de formation et d'aide à la recherche d'emploi.



L'intégration par l'emploi

Malgré l'accès formel au marché de l'emploi qui leur est généralement reconnu, des obstacles spécifiques - manque de maîtrise du français, problèmes psychologiques, difficultés d'adaptation, discriminations à l'embauche - expliquent le fort taux de chômage que connaissent les réfugiés reconnus. L'aide à la recherche d'emploi et l'implication des entreprises peuvent faciliter l'accès au travail.

L'accès formel au marché de l'emploi

Dans treize pays sur quinze, les réfugiés reconnus au titre de la Convention de Genève ont accès à l'emploi salarié dans le secteur privé dans les mêmes conditions que les nationaux. En **Belgique** cependant, les réfugiés bénéficient pendant trois ans d'un " permis B ", limité à des secteurs d'activité spécifiques, puis pendant deux ans d'un " permis A " valable pour tous les secteurs d'activité ; à l'issue de cette période de cinq ans, aucun permis de travail spécifique n'est requis. Au **Luxembourg**, une demande préalable doit être formulée par l'employeur à l'administration. La plupart des pays européens, excepté la **Grèce**, permettent un accès formel au marché de l'emploi aux titulaires de statuts humanitaires, mais cet accès est soumis à diverses restric-

tions. Les bénéficiaires de régimes de protection temporaire ont également le droit de travailler dans la plupart des pays européens sauf au **Danemark**.

Malgré cet accès formel au marché de l'emploi, les réfugiés connaissent généralement un fort taux de chômage. Manque d'adaptation, de maîtrise de la langue, obstacles à la reconnaissance des diplômes, nécessité de se former à de nouvelles techniques, isolent compliquent la recherche d'emploi. On observe partout en Europe un phénomène de mobilité professionnelle par le bas.

Encourager l'implication des entreprises

L'implication active des entreprises est un élément essentiel de l'intégration des réfugiés sur le marché de l'emploi. Le concept de " gestion de la diversité " apparu aux Pays-Bas et qui fait son chemin dans les pays du nord de l'Europe, est une technique de gestion des ressources humaines fondée sur l'idée que la diversité culturelle du personnel peut être un atout pour l'entreprise. En **Belgique**, d'anciens hommes d'affaires ou chefs d'entreprises ont été sollicités pour aider les réfugiés dans leur recherche d'emploi. Ils peuvent ainsi mettre à profit leurs connaissances et leur expérience du marché du travail pour dépasser les obstacles à l'emploi des réfugiés.

L'implication des entreprises peut également prendre la forme de stages pratiques permettant d'une part de mieux évaluer leurs besoins à moyen et long terme, et d'autre part d'apporter aux réfugiés une première expérience professionnelle dans le pays d'accueil. Ainsi, en **Suède**, un plan de formation sur trois ans est élaboré par accord mutuel avec un conseiller. Partant du principe que la langue s'acquiert par la pratique, pour faciliter l'assimilation de la terminologie technique et professionnelle et l'insertion dans l'entreprise, il prévoit simultanément : des cours de langue le matin et des stages de formation professionnelle en entreprise l'après-midi. En **Irlande**, les stages professionnels sont conçus comme le pilier de programmes d'intégration complets en plusieurs étapes. La première étape est centrée sur l'apprentissage de langue générale et du vocabulaire technique et professionnel. Dans une seconde étape, les cours de langue se poursuivent et s'allient à la formation professionnelle. La troisième étape est centrée sur les stages et l'insertion dans l'entreprise ; le réfugié bénéficie d'un suivi pendant 2 ans, période durant laquelle il peut reprendre une formation. Dans ses deux premières étapes, ce programme est exclusivement réservé aux réfugiés.

Accompagnement et suivi dans la recherche d'emploi

Dans la plupart des pays européens, l'accès des réfugiés aux services généraux d'aide à la recherche d'emploi s'avère insuffisant. Car malgré les efforts visant à promouvoir l'égalité des chances, une proportion importante des offres d'emploi passent par des réseaux locaux, plus souples et moins contraignants. Au **Royaume-Uni** et en **Autriche** notamment, les associations et les réseaux informels jouent un rôle important dans l'accès des réfugiés à l'emploi. Au **Luxembourg**, un programme d'intégration des réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie est actuellement en cours, dans lequel des réseaux informels sont utilisés pour aider les réfugiés à trouver un emploi.





Plus qu'un toit, le logement conditionne dans une large mesure l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins et aux aides sociales. Si les réfugiés reconnus ont généralement accès aux logements sociaux et aux aides au logement au même titre que les nationaux, certains pays prévoient des dispositions complémentaires et spécifiques pour faciliter le logement et la répartition équilibrée des réfugiés sur l'ensemble du territoire.

Logement : dispersion ou regroupement

Dans la plupart des pays, l'accès aux logements sociaux et à l'aide au logement est soumis à des conditions liées aux revenus et à la composition de la famille. C'est notamment le cas en Grande-Bretagne où les logements sociaux sont réservés aux personnes particulièrement défavorisées aux revenus très bas ou dépendant des aides sociales, ou en France et en Autriche, où ils sont accessibles aux foyers à revenus faibles et moyens. De plus, dans certains pays, l'accès aux logements sociaux suppose de longues périodes d'attente. C'est notamment le cas dans les pays du sud de l'Europe, notamment en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Italie, où les mesures d'aide au logement en faveur des foyers à revenus faibles sont limitées et soumises à des conditions restrictives.

Hébergements provisoires et allocations spécifiques pour compléter les dispositifs de droit commun

En Belgique, en Grande-Bretagne et en Allemagne, aucune disposition spécifique ou aide complémentaire n'est prévue pour faciliter l'accès des réfugiés au logement. D'autres pays prévoient des dispositions particulières qui peuvent prendre la forme d'un hébergement provisoire en centres et/ou d'aides spécifiques. Ainsi, en France, les réfugiés reconnus bénéficient des allocations logement, aides personnalisées au logement et primes de déménagement et ont accès aux logements sociaux (habitations à loyer modéré notamment) selon les conditions de revenus applicables aux nationaux. Ils peuvent par ailleurs se voir accorder une aide d'installation modeste par le Fonds

d'installation locale pour les réfugiés (FILOR). Les réfugiés en situation difficile et qui ne peuvent pourvoir eux-mêmes à leur logement peuvent, s'ils ont obtenu le statut depuis moins d'un an, être admis en Centre Provisoire d'Hébergement pour une durée maximale de six mois. En Autriche, un fonds pour l'intégration des réfugiés créé par le ministère de l'Intérieur en collaboration avec le HCR administre 7000 logements et octroie des aides pour la location et l'achat d'un logement permanent. Au Luxembourg, les réfugiés peuvent être hébergés par le Commissariat général aux étrangers dans des "centres d'accueil du second degré", logements loués pour une durée de trois ans

moeyonnant une participation financière minimale. En Italie, ils peuvent être admis sur une base temporaire de 2 à 4 mois dans les centres d'accueil pour étrangers gérés par les communes. Passée cette période, les réfugiés ne peuvent rester dans ces structures que moyennant un loyer modéré. Les réfugiés ont droit à un dépôt de garantie pour le paiement de leur loyer en Irlande et à une allocation logement versée dans le cadre du programme d'intégration des réfugiés en Espagne.

Dispersion ou regroupement, le libre choix du lieu de résidence

Les réfugiés qui n'ont pas accès aux logements sociaux ou à des aides suffisantes pour pouvoir se loger sont parfois hébergés chez des compatriotes déjà installés dans le pays d'accueil. Les réseaux de solidarité communautaire sont une réponse ponctuelle à une situation d'urgence. Mais ils renforcent le risque d'enclavement ou de "ghettoïsation". Pour éviter ce risque, les pays d'Europe du Nord, notamment la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark prévoient un système par lequel un service central, prenant en compte un certain nombre de critères, répartit les réfugiés dans les collectivités locales chargées de pourvoir à leur logement et d'encourager, par des mesures concrètes, leur intégration. Ce système est facultatif en ce que les réfugiés qui trouvent des solutions individuelles de logement sont libres de choisir leur lieu de résidence. Il est également temporaire : à l'issue de la "période d'intégration", les réfugiés ont accès aux logements sociaux et aux aides sociales au même titre que les nationaux. Rappelons que l'article 26 de la Convention de Genève prévoit : Tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.



Aides sociales et accès aux soins, droit commun et aides complémentaires

Les réfugiés reconnus ont généralement accès à la protection sociale en matière de santé (maladie et invalidité) et aux prestations sociales au même titre que les nationaux et selon les conditions qui leurs sont applicables. Ces aides comprennent généralement revenu minimum ou allocation de base pour les personnes sans ressources, aide au logement, allocations familiales, aides en faveur des personnes âgées et des handicapés. Le système d'aides est organisé soit d'une manière centralisée et donc homogène sur tout le territoire soit selon des conditions variables en fonction des régions dans les pays où ces questions sont du ressort des autorités locales ou régionales. Pour compléter le système de droit commun, certains pays ont prévu des mesures spécifiques à destination des réfugiés :

En Suède, le bureau national d'immigration (SIV) conclut des accords avec les municipalités chargées d'organiser des programmes individualisés d'intégration des réfugiés sur quatre ans, financés par l'Etat. Ces programmes incluent des aides sociales, des cours de langues, des aides au logement, l'accès au système éducatif, à la formation, au travail, etc. Une fois installés dans une municipalité, les réfugiés bénéficient des mêmes aides sociales que les nationaux, variant selon la situation de l'intéressé et selon les régions. En lieu et place de ce système d'aides sociales applicable aux nationaux, certaines municipalités choisissent de verser une " allocation d'intégration " conditionnée par la participation aux programmes d'intégration. Les réfugiés ont accès à l'assurance maladie au même titre que les nationaux.

En Espagne, l'Institut national des services sociaux (INSERSO) finance des programmes sociaux mis en œuvre par les associations

(Commission espagnole d'aide aux réfugiés, Croix rouge espagnole, Commission catholique des migrations) ayant spécifiquement pour objet l'intégration des réfugiés et ouvrant droit à des allocations logement, bourses de formation, aide au lancement d'une activité indépendante, aides d'urgence.

Au Danemark, les réfugiés ont accès aux allocations familiales et aux aides sociales dans les mêmes conditions que les nationaux. Ils peuvent par ailleurs participer aux programmes d'accueil et d'intégration menés par le Conseil danois pour les réfugiés ou par les autorités locales de la commune à laquelle ils sont affectés. Les réfugiés ont accès au système de protection sociale en matière de santé (traitement médical et hospitalier gratuit) selon les conditions applicables aux nationaux.

En Autriche, outre les prestations sociales de droit commun, variables selon les régions, les réfugiés se voient accorder une aide à l'intégration, incluant cours de langue gratuits, formation professionnelle, aides au logement, et autres aides financières au titre du Fonds pour l'Intégration des Réfugiés créé par la loi sur l'Asile du 7 janvier 1992.

Au Luxembourg, à défaut de revenu suffisant, notamment s'ils ne remplissent pas les conditions de l'allocation chômage et du Revenu Minimum Garanti, et proportionnellement à leurs besoins et à leurs ressources, les réfugiés continuent de bénéficier de l'encadrement social et des aides du Commissariat général aux étrangers qui peuvent varier en fonction des efforts d'intégration du réfugié.

En Grèce, les réfugiés reçoivent du Conseil Grec pour les Réfugiés et de la Fondation pour le Travail social, subventionnés par le H.C.R., une allocation de subsistance destinée à couvrir les besoins de base des familles vulnérables (parent isolé, familles nombreuses), des personnes âgées et des mineurs isolés, des personnes malades ou souffrant de problèmes psychiatriques graves. A quoi peut s'ajouter une allocation de nourriture et une assistance d'urgence octroyée, dans des circonstances exceptionnelles, pour faire face à des dépenses imprévues.

En Italie, outre les prestations sociales de droit commun, un fonds spécial a été créé conjointement par le ministère de l'Intérieur et le H.C.R. pour favoriser l'insertion des réfugiés dans la société italienne. Les réfugiés peuvent demander une aide sociale variable en fonction de la composition familiale aux autorités publiques locales dans le cadre du programme d'intégration et du fonds spécial. Les demandes sont transmises par les services sociaux municipaux à une commission composée de représentants du ministère de l'Intérieur et du H.C.R. Le programme prévoit également des aides en faveur des personnes vulnérables (personnes souffrant de maladies graves, personnes âgées, handicapés, etc.)

Sources :

- Rapports annuels du CERE pour 1992 à 1997
- L'accueil des réfugiés statutaires en Europe, entre communautarisme et intégration, FTDA, avril 1998.
- Conditions sociales de l'accueil des demandeurs d'asile en Europe, FTDA, mars 1997.
- Les mots de l'immigration et de l'intégration. Eléments de vocabulaire, André-Clément Decouflé, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Notes et documents, No.42, Paris, novembre 1998.
- Migrations et gestion humaine. Eléments de vocabulaire, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de la population et des migrations, Paris, juin 1997
- Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western european countries, Conseil Danois pour les réfugiés, janvier 1997
- Assessment and recognition of refugees' qualifications in the european community, Conseil Danois pour les réfugiés, décembre 1998
- Migration News Sheet, décembre 1998
- Documents préparatoires de la Conférence sur l'intégration des réfugiés en Europe organisée à Anvers, 12-14 novembre 1998, dans le cadre du projet Task Force sur l'intégration.
Site internet <http://www.refugeenet.org>
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés,
Site internet <http://www.unhcr.ch/refworld/refbib/refstat/1998>



" J'ai deux amours " Portraits d'exil

BULLETIN DE COMMANDE

Nom et prénom :

Adresse :

Ville : Code Postal :

Téléphone :

..... livre(s) x 80 FF soit un montant total de : FF

Ci-joint un chèque de : FF



Les Tsiganes aujourd'hui, des images, une réalité et un farouche désir de vivre

par

Alain REYNIERS*

Ils sillonnent les campagnes avec leurs roulettes, stationnent sur les terrains vagues aux abords de nos villes en caravane. Certains vendent encore des paniers, d'autres traînent leur misère dans le métro, en vivant de la mendicité de leurs enfants ou de la musique. Ils sont souvent aux carrefours des grandes voies de circulation où ils proposent la vente de journaux ou le nettoyage des pare-brise de nos automobiles. S'ils offrent cette visibilité-la, on ne sait guère pourquoi ils sont là ni pourquoi ils vivent de la sorte. Sans doute viennent-ils en masse d'Europe centrale, attirés par ce qu'ils prennent pour un Eldorado ou victimes de la haine des populations locales. De « Latcho Drom » à « Gadjo Dilo » (de Tony Gatlif) en passant par « le Temps des Gitans » ou « Chat Noir, Chat Blanc » (de Emir Kusturica), des films récents proposent une plongée, empreinte d'accents apparemment ethnographiques, au cœur de leur univers. Ces documents contribuent sans doute à familiariser le grand public à l'existence de ces êtres, sans pourtant parvenir à leur admission franche comme parties prenantes à la société.

C'est bien là une source d'étonnement de constater combien une population d'environ dix millions d'habitants, présente en Europe depuis plus de six siècles, n'est pas plus connue qu'une lointaine population exotique. Certes, les ancêtres des Tsiganes sont venus de l'Inde en nomades. Le choc culturel engendré par l'apparition de ces

« bandes » (comme disent les textes) de maquignons, de saltimbanques, de musiciens et de diseurs de bonne aventure a favorisé l'éclosion de nombreux stéréotypes. De même, passés les premiers moments de stupeur, le rejet des communautés locales et la politique répressive des Princes n'ont guère permis de tisser avec eux des liens de concitoyenneté.

Défenseurs d'une identité singulière

Pourtant, les Tsiganes se sont adaptés aux diverses situations qu'ils ont rencontrées, parfois en jouant de l'inertie ou en faisant état de capacités artistiques, artisanales et commerciales étonnantes, plus souvent en courbant l'échine et en s'engageant dans les interstices laissées libres ou désignées par la société environnante. Peu à peu, et si tant est qu'ils ne l'aient pas été déjà en Asie, les Tsiganes se sont diversifiés sur les plans économique, social et culturel. Les uns ont conservé l'état d'esprit du travailleur indépendant, libre de ses mouvements et maître de son temps, farouches défenseurs d'une identité collective singulière. Les autres ont d'avantages perdu leur mobilité, voire parfois aussi leur autonomie, et se sont retrouvés au bas de l'échelle sociale, auxiliaires souvent résignés des seigneurs, des paysans et des citadins. Désignés comme perturbateurs de l'ordre so-

cial et afin de préserver la pureté biologique de la race allemande, les Tsiganes ont été broyés par les nazis et leurs sbires au cours de la seconde guerre mondiale.

Aujourd'hui, la situation économique et sociale d'un nombre élevé de tsiganes est déplorable. En Europe occidentale, le nomadisme achoppe à la dure réalité des lois qui réglementent les questions d'urbanisme et de police générale. La reconversion économique est difficile et nombre de Tsiganes se retrouvent allocataires de prestations sociales. En Europe centrale et orientale la politique assimilationniste des communistes n'a pas abouti à l'émancipation globale des Tsiganes. Les avancées obtenues alors en matière d'emploi, de sécurité sociale et de logement sont gravement menacées par l'engagement des Etats de l'Est dans le processus actuel de transition vers l'économie de marché et la démocratie. La paupérisation est croissante car, après avoir souvent fait les frais des premiers licenciements dans les ex-entreprises agricoles ou industrielles collectivisées, les travailleurs d'origine Tsigane ont été victimes avec d'autres de la déliquescence des systèmes locaux d'aides sociale. En maints endroits, des déficiences graves sont constatées dans les domaines de la santé et de l'hygiène. Plusieurs communautés semblent avoir perdu tout espoir d'amélioration de leurs conditions d'existence avant longtemps. Et de fait, il faudrait un effort énorme en matière de formation et de scolarisation pour parvenir

à la mise à niveau d'une main d'oeuvre actuellement déclassée et de la jeunesse à qui celle-ci a donné la vie. D'un autre côté, des Tsiganes remettent en oeuvre des stratégies anciennement éprouvées de sollicitation commerciale et de mobilité qui leur donnent une indéniable assise économique tout comme un sentiment d'identité collective forte. D'autres se révélant entrepreneurs, artistes ou fonctionnaires. Quelle voie d'insertion choisir pour tous les laissés pour compte : celle de la mise à niveau coûteuse mais de toute façon inévitable ou celle de la tradition ? L'une et l'autre ne sont pas contradictoires.

Les Tsiganes qui réussissent ont souvent une connaissance fine des rouages des sociétés dans lesquelles ils vivent. D'un autre côté, l'expérience a montré que l'élévation globale des Tsiganes dans ces sociétés ne pourra pas se faire sans tenir compte de leur identité.

La réussite de cette insertion dépendra très largement des capacités de mobilisation dont les Tsiganes feront la preuve. Leur dispersion dans de nombreux états les pousse à se présenter aujourd'hui comme un peuple trans-territorialisé et à se faire reconnaître par les grands organismes internationaux. Cette reconnaissance est nécessaire, fût ce pour répondre de manière coordonnée à des problèmes récurrents en maints Etats. Mais à quoi sert-il d'être reconnu comme citoyens du monde si les effets ne suivent pas sur le plan local ? Or, c'est bien à ce niveau que se posent les problèmes les plus cruciaux de collaboration et de cohabitation avec les non-Tsiganes. Il ne faut pas oublier à ce propos que les Roms de Bosnie ont payé un lourd tribut à la guerre qui a suivi l'embrassement de l'ex-Yougoslavie, ni les pogroms dirigés contre eux dans plusieurs localités d'Europe centrale, ni l'intolérance des Skinheads, ni les multiples débordements policiers, ni les refus de création d'aires de stationnement, ni les multiples vexations juridiques mises à leur rencontre quant à l'acquisition de la pleine

nationalité dans certains Etats. Quelle voie devra-t-on emprunter : celle du développement politique autonome (mais avec quels moyens et surtout quelle efficacité dans le traitement des déficiences économiques et sociales constatées par ailleurs ?) ou celle de la coopération avec les non-Tsiganes (mais alors de multiples préjugés réciproques sont à vaincre) ?

Dans plusieurs états, la reconnaissance des Roms comme minorité nationale s'est concrétisée avec l'apparition de partis Tsiganes. Les politiciens qui s'y investissent sont placés devant des responsabilités très lourdes. D'une part, il leur revient de tracer

des perspectives claires, le cas échéant au moyen de symboles collectifs fédérateurs. Mais, d'autre part, leur poids ne sera assuré qu'en cas de représentation effective de ceux dont ils veulent se charger de porter les attentes. Entre temps, le peuple Tsigane s'engage un peu partout dans une quête religieuse qu'il espère salvatrice, notamment sous la bannière des Pentecôtistes.

Dépasser leur propre clivage

La culture des Tsiganes vit une phase de changements structurels fondamentaux. Traditionnellement focalisée sur des communautés qui développent une vision centrifuge de leur univers, jalouses de leur identité singulière, elle est de plus en plus portée par des intellectuels et des artistes qui façonnent le mythe fédérateur d'un peuple sans frontières. Les Tsiganes sont donc invités à dépasser leurs propres clivages. Pour les y encourager, de nouvelles formes de communication sont recherchées : standardisation d'une langue issue du sanskrit mais fortement dialectisée du fait de la dispersion planétaire, multiplication de médias faisant une large part à l'information, concours de poésie, festivals de musique et de danses, organisation de conférences au risque de ne toucher parfois que les organisateurs eux-mêmes. D'un autre

côté, la production culturelle Tsigane - notamment dans le domaine musical - connaît un succès croissant, tant auprès des Tsiganes que des non-Tsiganes. Traditionnellement fruit d'interactions multiples, elle est de plus en plus engagée par la force des choses à se conformer à l'esthétique de la production de la masse. Une culture Tsigane accréditée par les images d'un folklore de pacotille est transformée en marchandise. Sans doute cela laissera-t-il de marbre les nombreux Tsiganes qui perpétuent leurs particularités à l'abri des regards extérieurs. D'autres, après tout, y trouveront leur compte. Le propre des Tsiganes n'est-il pas de se mouvoir dans les méandres des cultures abordées et d'en tirer sans leur donner trop de prise, le ferment de leur identité ?

Les voies qui se présentent aux communautés Tsiganes ne sont donc pas irrémédiablement tracées. La volonté de les parcourir en collectivité ne fait pas défaut. Une question reste malgré tout en suspens : dans quelle mesure cette culture, appropriée et rénovée par une classe d'intellectuels intégrés mais aussi par le système marchand contribuera-t-elle à l'émancipation des plus démunis parmi les membres de ces communautés ? L'affaire, il est vrai, dépasse les seuls Tsiganes. Elle est liée à la volonté plus générale, mais combien difficile, d'édifier une société humaine démocratique où collectivités et individus trouvent les moyens de leur épanouissement



* Ethnologue, professeur invité à l'université de Louvain-la-Neuve, directeur de la revue « Etudes Tsiganes ».



L'harmonisation des procédures d'asile à l'ordre du jour européen

Par Ophelia Field,*

Accès au territoire, recevabilité des demandes, procédures prioritaires ou accélérées, voies de recours... La Commission européenne va tenter, au moyen d'un instrument juridique nouveau et contraignant, d'harmoniser les procédures d'asile dans l'Union européenne, du moins en terme de garanties minimales.

Sur le principe, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) accueille favorablement cette initiative. Ces dernières années en effet, l'Union européenne a adopté dans le cadre de son « troisième pilier » un certain nombre de mesures qui ont profondément influencé les procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié au niveau national. C'est en particulier le cas des résolutions de Londres de 1992 sur les « demandes manifestement infondées », les « pays tiers d'accueil » et les « pays sûrs d'origine », et de la résolution de 1995 sur les garanties minimales des procédures d'asile. Mais ces mesures, sans effet contraignant, laissent aux Etats toute marge de manœuvre pour les interpréter et les appliquer.

Des pratiques divergentes

On constate par conséquent entre les Etats membres de grandes divergences dans l'application de ces mesures¹. Un certain nombre de pays, par exemple l'Espagne, appliquent aux primo-arrivants les concepts de « demande manifestement infondées » et de « pays tiers d'accueil », et retiennent les demandeurs d'asile à la frontière jusqu'à ce qu'une décision d'admission ou de non admission sur le territoire soit prise. D'autres pays, par exemple l'Irlande, prévoient des procédures spécifiques d'examen des demandes « manifestement infondées » qui s'appliquent après

admission sur le territoire. Il existe par ailleurs des différences substantielles entre les Etats membres dans le domaine des droits reconnus aux demandeurs d'asile et en matière d'appel, éléments qui peuvent expliquer de grands écarts dans les taux de reconnaissance. Par exemple, en Finlande, l'appel interjeté contre une décision de rejet à la frontière a un effet suspensif, le demandeur est donc protégé contre le renvoi pendant la procédure d'appel. Dans un cas similaire, il est possible en Suède de demander au juge une ordonnance conférant à l'appel un effet suspensif. Certains pays, par exemple la Belgique, prévoient une possibilité d'appel avec effet suspensif automatique en cas de demande jugée manifestement infondée, alors que dans la plupart des pays, une requête spéciale doit être soumise au juge. Il n'existe pas au Danemark de procédure d'appel en tant que telle, mais le Conseil Danois pour les réfugiés peut opposer son veto à une décision négative prise par les autorités et demander un réexamen de la demande. Concernant l'aide juridique, tous les demandeurs d'asile aux Pays-Bas ont gratuitement accès à l'aide juridictionnelle et/ou au conseil juridique à tous les stades de la procédure. En France par contre, les demandeurs maintenus en zones d'attente n'ont, de fait, pas d'accès à l'aide juridictionnelle. Ensuite, comme dans le cadre de la procédure normale, l'aide juridictionnelle est soumise à des conditions restrictives liées aux ressources et à l'entrée régulière.

Rappelons que la Convention de Dublin était fondée sur l'idée qu'au moment de son entrée en vigueur, effective en septembre 1997, les procédures d'asile seraient harmonisées en Europe. C'est loin d'être le cas. Il en résulte que des demandeurs d'asile peuvent, en application de cette convention, être renvoyés vers un autre Etat signataire dans lequel les garanties de procédure sont moindres. La Commission a pris conscience de cette injustice et de la difficulté qu'il y a à poursuivre l'harmonisation dans d'autres domaines, par exemple la protection temporaire ou les conditions d'accueil, tant qu'il n'y a pas d'harmonisation des droits reconnus aux demandeurs dans le cadre de la procédure. C'est ce qui, en janvier 1998, a conduit le Commissaire Anita Gradin à annoncer au Parlement Européen l'initiative de la Commission d'harmoniser les procédures d'asile en Europe au moyen d'un instrument juridique contraignant. Ce projet implique un réexamen des mesures précédemment adoptées par l'Union européenne, avec la possibilité de réévaluer les normes minimales jugées insuffisantes. Par ailleurs, s'agissant d'une initiative de la Commission plutôt que du Conseil, l'harmonisation a plus de chances de se faire dans le respect des normes internationales contenues notamment dans le " Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié " du HCR et dans la conclusion N.8 (XXVIII) du comité exécutif du HCR sur la détermination du statut de réfugié. Les Etats membres, soucieux d'éliminer les pratiques divergentes créant des facteurs incitatifs de mouvements secondaires vers certains Etats, soutiendront probablement cette initiative. Il est cependant improbable qu'ils adoptent les propositions de la Commission sans réduire le niveau de garanties, comme c'est souvent le cas, au plus petit dénominateur commun.

Un instrument juridique contraignant

On a d'abord pensé que ce projet prendrait la forme d'une nouvelle Convention. Il est maintenant clair qu'il ne sera présenté qu'après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (probablement entre mars et juillet 1999) et qu'il prendra donc la forme d'une directive ou d'un règlement plus détaillé. Dans l'un et l'autre cas, il s'agira d'un instrument contraignant pour tous les Etats membres à l'exception de ceux qui ont émis une réserve au Traité d'Amsterdam. Il impliquera des changements importants dans les procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié de 13 Etats membres. Quant au contenu du premier projet, quelques

questions politiques importantes restent à trancher à propos desquelles la Commission a consulté le HCR et des organisations non gouvernementales concernées, notamment le CERE.

Pour contribuer de manière constructive à ce processus, le CERE a mis à jour le document publié en 1990 et intitulé " Des procédures justes et efficaces de détermination de la qualité de réfugié ". Le premier projet de version révisée de ce document est actuellement soumis aux commentaires des 63 organisations membres du CERE. Il comporte une introduction exposant le contexte politique et constatant que les procédures d'asile doivent être justes pour être efficaces. Il traite ensuite des questions de l'entrée sur le territoire (restrictions en matière de visas, responsabilité des transporteurs, non refoulement, passagers clandestins, zones internationales, notamment) ; de la demande d'asile et de l'accès aux procédures (demandes formulées à la frontière, rôle des fonctionnaires à la frontière, protection temporaire) ; des procédures de recevabilité ; de la détermination de l'Etat responsable ; de

" Des procédures d'asile harmonisées, justes et efficaces, qui ne soient pas seulement une compilation des imperfections procédurales existantes " .

la procédure d'asile en tant que telle (législation, autorités compétentes, information des demandeurs d'asile, détermination de l'âge des jeunes demandeurs d'asile, accès au conseil juridique, à un interprète, conduite de l'entretien, établissement des faits et crédibilité de la requête, documentation, protection des données, prise de décision) ; des procédures dites " prioritaires " (demandes manifestement fondées, et émanant de survivants d'actes de torture ou de personnes vulnérables notamment les enfants) et/ou procédures dites " accélérées " (telles qu'elles existent dans la plupart des Etats) ; de l'appel. Sont également évoquées les questions liées notamment à la formation des fonctionnaires, à l'information sur le pays d'origine, à l'assistance juridique, à la transparence et au contrôle judiciaire.

Il ressort des discussions avec les organisations non gouvernementales et la Commission que certaines questions peuvent s'avérer controversées.

LA PORTÉE DE L'INSTRUMENT - Doit-elle être limitée aux " demandeurs d'asile " tels que définis par la Convention de Dublin, c'est-à-dire aux personnes qui demandent la statut au titre de la Convention de Genève ? Il existe actuellement dans certains pays de l'Union européenne plusieurs procédures correspondant aux différents statuts et entre lesquelles les demandeurs d'asile doivent choisir. Par souci d'efficacité, le CERE soutient le principe d'une procédure unique au terme de laquelle différents statuts, peu

nombreux, pourraient être accordés. Il est peu probable que l'instrument juridique proposé contienne une définition large du terme réfugié, ce travail ayant été entrepris séparément par le Conseil, dans le cadre de l'harmonisation des " formes subsidiaires de protection ".

L'APPEL CONTRE UNE DÉCISION DE RENVOI –

En cas de renvoi vers un pays tiers (Etat européen ou non) sur la base de la Convention de Dublin, l'appel doit-il avoir un effet suspensif, et à qui revient cette décision sur la détermination de l'Etat responsable ?

LES PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES – Doivent-elles s'appliquer à l'examen des demandes jugées manifestement infondées ? Au cours des cinq à six dernières années, la majorité des Etats européens ont mis en place de nouvelles procédures d'examen des demandes dites " abusives " ou " manifestement infondées ", pour accélérer la prise de décision : procédures " de recevabilité ", procédures " aux aéroports ", procédures " accélérées " ou " courtes ". Les garanties juridiques ne sont souvent pas assurées et ces procédures renforcent la " culture de méfiance " des personnes chargées d'examiner les demandes. Beaucoup de pays adoptent une définition particulièrement large des notions de " demande manifestement infondée " et de " pays d'origine sûr ", portant atteinte aux principes fondamentaux de la protection des réfugiés. C'est pourquoi le CERE souligne que l'initiative de la Commission européenne devrait se fonder sur la définition que donne le HCR de la " demande manifestement infondée ". La Commission devrait par ailleurs s'assurer que l'application de la clause d'exclusion ou l'existence d'un " asile interne " ne font pas l'objet de procédures accélérées. Les associations sont par principe opposées aux procédures accélérées pour les demandes manifestement infondées (même au sens restreint du terme), pourtant très courantes en pratique. Si ces procédures accélérées devaient être prévues, le CERE demanderait à ce qu'elles s'appliquent également aux demandes manifestement fondées.

LES PROCÉDURES " PRIORITAIRES " – De telles procédures doivent-elles être introduites pour l'examen des demandes émanant d'enfants, de survivants d'actes de torture et d'autres groupes vulnérables. Si cette proposition du CERE venait à être adoptée, cela conduirait en pratique à des améliorations dans la plupart des Etats membres.

L'ACCÈS AU CONSEIL JURIDIQUE complété par un dispositif d'aide juridictionnelle financé par l'Etat pour les demandeurs qui n'ont pas les ressources nécessaires – Le CERE considère que sans harmonisation dans ce domaine, contraignant les Etats à accorder l'aide juridictionnelle à tous les stades de la procédure, le droit à une assistance juridique (déjà prévu dans la législation des quinze) demeurera un droit illusoire dans certains pays.

La question de la détention des demandeurs d'asile ne sera probablement pas abordée dans ce contexte, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose du fait du risque d'harmonisation par le bas. Il ne contiendra pas non plus de recommandations sur les conditions sociales de l'accueil des demandeurs d'asile, qui seront traitées séparément, comme le prévoit le traité d'Amsterdam et le programme de travail de la présidence Allemande.

Le projet de la Commission sera rendu public et remis au Parlement européen dans les prochains mois. Tous les acteurs impliqués dans la protection et l'assistance aux réfugiés devront entreprendre alors des démarches énergiques de sensibilisation à l'échelle nationale pour s'assurer que le Conseil des Ministres adopte finalement un instrument juste et efficace, qui ne soit pas seulement une compilation des imperfections procédurales existantes.

*Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE)



La Déclaration de 1948, René CASSIN et le droit d'asile

par Marc AGI*

Tout au long de la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la préoccupation majeure de René Cassin n'est pas d'ordre théorique. Ce qui l'intéresse, c'est la protection, ici et tout de suite, de l'individu meurtri quel qu'il soit, d'où qu'il vienne, quelles que soient ses convictions ou ses croyances et pour cela d'affirmer bien haut *“ le caractère universel de la Déclaration par des mentions aussi fréquentes que possible de la responsabilité des Nations unies, notamment en matière d'asile et d'apatridie ”*².

Mais les Etats veillent au grain et refusent de se laisser amadouer. La Charte des Nations unies elle-même, malgré de nombreuses références aux droits de l'homme, n'a-t-elle pas tenu à garder intacte la sacro-sainte souveraineté ? René Cassin échoue donc dans sa tentative de faire du droit d'asile un droit intangible de l'homme.

C'est ainsi qu'à propos de l'article 14 il déclare³: *“ Je n'ai pu obtenir, au nom de la France, l'insertion dans la Déclaration d'un texte pleinement satisfaisant sur le droit d'asile : l'article 14 reconnaît bien en effet le droit, pour les persécutés, de réclamer asile à d'autres pays non pas celui de l'obtenir. Les pays éloignés des foyers de persécutions hésitent en effet à reconnaître à l'avance leur solidarité avec les pays-refuges, dans un texte affirmant nettement les responsabilités des Nations unies ”*⁴.

Ce qui en ces débuts de Guerre froide, complique à l'infini la question de l'asile politique, c'est la lutte sans merci que se livrent les idéologies. A cause de cette lutte, la notion de réfugié ou de prisonnier politique reçoit, d'un côté ou de l'autre de la frontière, un sens diamétralement opposé. Traité ici comme assassin, le même individu est considéré là comme un héros : les “ résistants ” des uns sont la plupart du temps les “ terroristes ” des autres. Aussi Cassin précise-t-il au cours des discussions⁵ que les personnes ne devraient être exclues du bénéfice du droit d'asile que par la suite d'actes criminels commis au nom d'une politique et non en raison de leurs opinions.

Aux yeux des droits de l'homme, il y a deux sortes de réfugiés politiques : les victimes des tyrans vainqueurs, et les complices des tyrans vaincus. Les premiers devraient pouvoir bénéficier du droit d'asile dans toute démocratie de leur choix : les seconds, dans aucune⁶ - idée que René Cassin avait tenté d'exprimer en juin 1947 dans son avant-projet de Déclaration, en recourant à une formule synthétique extrêmement lapidaire : *“ Tout Etat a le droit d'accorder asile aux réfugiés politiques ”*⁷. Le texte proposé un an plus tard par la France, transformant, sous l'influence de Cassin, le droit étatique de donner asile au droit humain d'en bénéficier, suggère que *“ devant la persécution, toute personne aura le droit de chercher asile. Les Nations unies sont tenues de le lui procurer ”*. Mais Mme Roosevelt, présidente de la Commission des droits de l'homme entraîne, malgré l'insistance de René Cassin, le Comité

de rédaction à rejeter toute obligation devant incomber aux Nations unies - ou aux Etats - pour la raison qu'il s'agit là " d'une mesure d'application que la Déclaration ne peut imposer ". Le roc de la souveraineté demeure ainsi intact.

Mais Cassin va plus loin. La question de l'asile lui paraît non seulement liée à celle de la " culpabilité politique " (tuer pour faire triompher un pouvoir dictatorial personnel ou idéologique), mais aussi à celle de la nationalité. Déjà en 1930, dans un cours donné à l'Académie de droit international de la Haye, intitulé *La nouvelle conception du domicile dans le règlement des conflits de lois*⁸, il montrait que si tous les citoyens d'un pays ont droit à un domicile, il n'en est hélas pas de même pour les étrangers, et la prééminence de la nationalité sur le domicile ne dissimule rien de moins que la toute-puissance de l'Etat sur l'individu. Mais les gouvernements et les régimes peuvent passer, les territoires changer de souverains et les peuples de nationalité⁹, la maison du citoyen, celle qui est là, au coin de la rue, reste toujours à la même place. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les réfugiés et les apatrides ?

C'est pour cette raison qu'aux yeux de René Cassin le droit d'asile est si étroitement lié au droit à une nationalité (Article 15 de la Déclaration de 1948 : " 1. Tout individu a droit à une nationalité 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité. ") Dans son avant-projet de 1947, René Cassin écrivait : " Tout individu a droit à une nationalité. Les Nations unies ont, avec les Etats membres, le devoir de prévenir l'apatride, contraire aux droits de l'homme et à l'intérêt de la communauté humaine. "¹⁰. Le malheur de l'apatride, " qui équivaut, dit Cassin¹¹, dans notre monde divisé en Etats, à la suppression de l'eau et du feu dans la cité antique ", pourrait être efficacement combattu si l'on obligeait les Etats à donner une nationalité à tout individu. Ce droit est primordial dans la mesure où il conditionne la garantie par un Etat de tous les autres droits. Si ces derniers se trouvaient en effet convenablement et complètement respectés, la communauté humaine n'éprouverait nullement le besoin de formuler ce droit à la nationalité.

Mais l'existence de ce droit présente un intérêt plus considérable. "Les pays, écrit Cassin¹², peuvent individuellement proclamer dans leur constitu-

tion, dans une Déclaration solennelle ou dans une loi, comment ils attribueront leur nationalité aux individus, quel droit d'asile ils leur offriront chez eux (...). Mais seule la communauté humaine, agissant dans son ensemble par ses organes réguliers, a qualité pour proclamer certains principes qui s'imposent à tous les Etats, au profit de chacun des êtres humains qui sont les membres véritables de la communauté universelle. (...) Il est des problèmes capitaux, ajoute-t-il, comme celui du droit de tout être humain à émigrer, à s'expatrier, à avoir une nationalité, auxquels seule la communauté internationale, prise dans son ensemble, pourra apporter une solution. A ce signe d'ailleurs, on doit reconnaître l'entrée officielle de l'individu comme sujet direct du droit international et le début de l'avènement d'une patrie humaine "¹³

"Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies», Déclaration Universelle des droits de l'homme, article 14.a

Mais la Commission des droits de l'homme estime, pour le droit à une nationalité comme pour le droit d'asile, que la Déclaration ne doit pas entrer " dans des détails d'application ". René Cassin ne sera donc pas parvenu à faire partager l'idée que les Nations unies représentent beaucoup plus que la simple addition des Etats dont elles se composent ; la Déclaration vaut en réalité pour tous les hommes, et non seulement pour les citoyens des Etats membres de l'ONU au moment de son adoption. " Je me tourne en ce moment vers tous ces peuples qui ne sont pas encore dotés de gouvernements admis aux Nations unies ", s'exclamera-t-il¹⁴ dans le discours prononcé à l'Assemblée générale le 9 décembre 1948, veille du vote. " Au nom de la France, je leur dis : Vous aussi devez bénéficier des droits et libertés fondamentaux de l'homme avant même que vos gouvernements soient admis, car nous n'avons pas travaillé pour nous seuls, nous avons travaillé pour l'humanité toute entière".

Le fait que les Nations unies puissent représenter une entité dépassant en quelque sorte la somme et la souveraineté des Etats, se heurte aussi à l'opposition du délégué de l'URSS. Celui-ci estime que le 2e alinéa de l'article 15, qui stipule que " nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité ", est une atteinte à la souveraineté nationale, car à l'Etat seulement doit incomber le droit d'accorder ou non le bénéfice de la nationalité. Oser par ailleurs affirmer qu'un Etat peut se conduire de façon " arbitraire " à l'égard

d'un de ses nationaux constitue une ingérence incompatible avec les principes mêmes de la Charte (article 2 et 7) - à quoi René Cassin répond¹⁵ que " *le mot arbitrairement doit ici être pris dans deux sens : nul ne peut être privé de sa nationalité contrairement aux lois en vigueur dans un pays donné ; ces lois elles-mêmes ne doivent pas être arbitraires. Le mot est employé comme un avertissement donné aux gouvernements ; il n'est pas une atteinte à leurs droits* ".

La Déclaration ne parvient donc pas, malgré les efforts de René Cassin, à consacrer le principe de libre circulation de l'individu d'un pays à l'autre puisque non seulement elle ne dit rien sur le droit à l'émigration et à l'immigration, mais ne proclame pas non plus, contrairement à ce qu'au nom de la France il avait proposé, le devoir pour les Nations unies de se préoccuper " de la manière dont le persécuté ob-

tiendra asile ou dont tout individu peut être préservé effectivement de l'apatridie, résultat des conflits négatifs entre législations des divers Etats sur la nationalité "¹⁶ ... Cassin comprend bien que la question de l'asile empoisonnera les relations humaines aussi longtemps que l'humanité sera divisée en Etats souverains et par conséquent ennemis.

1 - Le texte que l'on va lire s'inspire largement de : Marc AGI , René Cassin, père de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris, Perrin, 1998.

2 - Lettre de René Cassin à la délégation française auprès des Nations unies en date du 1^{er} mai 1948 (in archives nationales, n° 382 AI 128).

3 - La protection internationale des droits de l'homme " Encyclopédie française ", Paris, 1964.

4 - Notons qu'en ce qui concerne la réalisation du triptyque primitif (la Charte des droits de l'homme devait en effet se composer d'une Déclaration , d'un Pacte et de Mesures d'application), on mit dix mois à rédiger la Déclaration (1948), dix-huit ans les Pactes (1966) et ... cinquante ans le statut de la Cour criminelle internationale (1988)..

5 - Doc. Nations unies L/CN.4/AC.2/SR..5. pp.5-9.

6 - Mais les " nécessités " de la Guerre froide donnent " moralement " le droit au Etats-Unis d'accueillir les principaux scientifiques nazis tandis que les Etats arabes et les dictatures latino américaines donnent refuge à presque tous les anciens chefs hitlériens fugitifs.

7 - Article 32 de l'avant-projet Cassin - dans lequel il n'est pas encore question de " réfugiés économiques " . Mais on peut

* Membre de la commission nationale consultative des droits de l'homme Directeur général de l'Arche de la Fraternité, Fondation internationale des droits de l'homme

se demander pourquoi une démocratie comme la France accorde l'asile à un tyran sanguinaire comme " Bébé-Doc ". Le considérait - elle comme un défenseur des droits de l'homme ? (Le préambule de la Constitution - principes de 1946 repris en 1958 - stipule en effet que " Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République "...)

8 - Paru dans le " Recueil des Cours de l'Académie de droit international " .La Haye, 1930, IV, T, 34.

9 - Comme entre les deux guerres les peuples des Balkans, qui ne savaient plus toujours très bien s'ils étaient autrichiens ou hongrois...

10 - Article 31 de l'avant projet Cassin.

11 - Cité in A. Verdoodt, Naissance et signification de la déclaration universelle des droits de l'homme, Nauwelacrts, Louvain Paris, 1964, p. 157.

12 - In " Mélanges Marcel Plaisant "a, Paris. 1959. p. 237.

13 - Manuscrit de l'article de juillet 1946 publié en anglais dans la revue Free World éditée à New York. Voir Archives nationales, n°382 AP 161

14 - IN Cahiers de l'AIU, n° 28-29, décembre 1948-janvier 1949.

15 - Voir A.Verdoodt. op cit. p. 160.

16 - Ibid



Les enjeux du droit d'asile au regard de l'histoire

par
Gérard NOIRIEL,*

Au cours des débats récents concernant l'immigration, les experts et les militants du parti socialiste ont justifié la nouvelle législation adoptée au printemps 1998 en invoquant, entre autres, l'argument qu'il fallait " dépolitiser " une question empoisonnée par la propagande du Front National. Dans le rapport officiel qui a inspiré cette nouvelle loi, Patrick Weil a pris appui sur ses travaux d'historien et de politologue pour défendre l'idée qu'une bonne politique d'immigration permettrait d'aboutir à un consensus républicain coupant l'herbe sous le pied des extrémistes¹. Je suis en profond désaccord avec ce point de vue pour deux raisons. La première, sur laquelle je n'insisterai pas ici, tient au fait qu'à mes yeux, la recherche scientifique n'a pas à cautionner des décisions politiques, mais à expliquer les réalités sociales. La deuxième raison, c'est que l'objectif de dépolitisation de l'immigration me paraît à la fois illusoire et dangereux pour la démocratie. L'histoire contemporaine de la France montre que si l'extrême droite a privilégié la question de l'immigration dans son fonds de commerce, ce n'est pas parce que les experts n'étaient pas à la hauteur, mais parce qu'il existe des tendances xénophobes

au sein de la population française qui n'ont pas été suffisamment combattues. En dépolitisant la question, les pouvoirs publics ne se donnent pas les moyens de lutter contre ces tendances ; mais ils confortent au contraire certains stéréotypes concernant les étrangers vivant en France. C'est ce que je voudrais montrer, très rapidement, en prenant l'exemple des réfugiés².

Laïcisation précoce

La pratique du "droit d'asile " est attestée depuis la plus haute Antiquité. On sait que chez les grecs, les temples étaient des lieux de refuge pour les individus fuyant la persécution et que cette tradition a été reprise et amplifiée par l'Eglise chrétienne jusqu'à l'époque moderne. Néanmoins, c'est la philosophie des Lumières et la Révolution française qui ont donné au droit d'asile son sens actuel, en lui conférant un caractère éminemment politique. La Constitution de 1793, dans son article 120, consacre cette vision nouvelle en proclamant que le peuple français accorde l'asile à tous ceux qui sont persécutés en raison de leur combat pour la liberté. A partir de ce moment, ce

sont les représentants de l'Etat et non plus l'Eglise qui protègent les réfugiés. De plus, l'asile ne peut plus être offert qu'aux individus victimes de persécutions politiques (alors que jusque là, même les condamnés de droit commun pouvaient échapper aux rigueurs de la loi en demandant la protection de l'Eglise). Malgré cette laïcisation précoce du droit d'asile, ce n'est qu'à la fin du 19ème siècle que la question des réfugiés commence à se poser dans les termes actuels. Avec la " nationalisation " des sociétés européennes, le séjour des étrangers sur le territoire national est subordonné, de plus en plus rigoureusement, à l'état du marché du travail. Au lendemain de la première guerre mondiale les dirigeants des grands pays européens prennent conscience des bouleversements que cette situation nouvelle provoque en matière de droit d'asile. En 1918, plusieurs millions de réfugiés (Arméniens, Russes blancs, Grecs...), persécutés par les pouvoirs en place, sont contraints de partir à la recherche d'une terre d'accueil. Les pouvoirs publics de leur pays d'origine refusent de leur délivrer des passeports et, dans le même temps, les Etats démocratiques, soucieux de protéger les intérêts de leurs citoyens, n'acceptent plus

de recevoir des demandeurs d'asile qui ne peuvent prouver ni leur identité, ni leur persécution. C'est pour résoudre cette contradiction dramatique que la SDN crée le premier Haut Commissariat aux Réfugiés, puis l'Office Nansen qui se substituent aux Etats d'origine pour délivrer les documents permettant aux réfugiés de se déplacer d'un pays à l'autre.

C'est le début d'une longue lutte qui va opposer durant l'entre-deux-guerres les partisans du droit international et les représentants des Etats nationaux, jusqu'à la signature de la Convention de Genève en juillet 1951. Cette convention constitue une avancée décisive, du fait qu'elle impose aux Etats signataires d'accueillir les individus persécutés ou menacés de persécution. Mais cette contrainte est fortement atténuée par le fait que la Convention de Genève laisse à ces mêmes Etats le pouvoir d'attribuer ou non le statut de réfugié après examen de chaque dossier individuel. Tant que les pays développés ont eu besoin de main d'oeuvre étrangère pour faire prospérer leur économie, l'application de la Convention n'a pas posé de gros problèmes. La contradiction majeure à laquelle est confrontée aujourd'hui la politique du droit d'asile est apparue à la fin des années 1970, quand la crise économique a incité la plupart des Etats à fermer leurs frontières. A la différence des années 1930, les Etats démocratiques, du fait qu'ils ont signé la Convention de Genève, ne peuvent plus justifier de leur attitude restrictive à l'égard des réfugiés en affirmant que l'intérêt des citoyens Français passe avant les droits de l'homme. Mais d'un autre côté, les formes d'organisation de la vie politique restent structurées sur une base nationale car elles n'ont pas progressé au même rythme que la conscience humanitaire. Les citoyens, dans leur majorité, consi-

dèrent que l'arrivée de nouveaux étrangers est contraire à leurs intérêts. C'est pourquoi ils exigent que les pouvoirs publics protègent efficacement leurs droits en contrôlant plus rigoureusement les frontières.

" Vrais " et " faux " réfugiés

Le rôle que joue désormais la notion de " preuve " dans l'attribution du statut de réfugié s'explique à mon sens par ce nouveau contexte politique. Le gouvernement français prouve qu'il n'est pas laxiste puisqu'il se montre intraitable avec tous les " faux " réfugiés qui tentent de se faire pas-

" L'obsession de la dépolitisation de l'immigration et du consensus républicain conduit à faire le jeu de l'extrême droite "

ser pour des persécutés afin de forcer ses frontières. Mais dans le même temps, la France reste fidèle à ses traditions, puisque tous les " vrais " réfugiés sont accueillis sur son sol. Comme on le voit, tout l'édifice repose sur la notion de " vrais " et de " faux " réfugiés. Mais l'histoire du droit d'asile montre que la plupart des réfugiés n'ont pas la possibilité de fournir les preuves de leur persécution. Dans les années 1930, par exemple, le ministère de l'Intérieur n'a cessé de s'opposer à l'entrée des juifs allemands sur le territoire français en affirmant qu'ils n'étaient pas " vraiment " persé-

cutés par Hitler. En dépit des garanties nouvelles qu'ont obtenues les demandeurs d'asile grâce à la Convention de Genève et la création de l'OFPRA, la question de la preuve de persécution a refait surface à la fin des années 1970 lorsque l'Etat français a voulu restreindre à nouveau l'entrée des étrangers. Les pouvoirs publics se sont montrés de plus en plus exigeants en matière de preuve de persécution refusant par exemple des pièces justificatives autrefois acceptées³. Au cours des années 1980, l'Etat français a pu ainsi rejeter la plus forte proportion de réfugiés de toute l'histoire de la République tout en affirmant qu'il restait fidèle aux traditions d'accueil de la nation française. Le privilège accordé à la question des critères de persécution a permis aux gouvernements de droite et de gauche d'éviter d'affronter le problème véritablement politique du droit d'asile (le peuple français est-il encore disposé à accorder l'asile aux victimes des persécutions ?). Mais cette stratégie a eu pour effet d'aggraver la démobilisation des citoyens. Puisque l'Etat veille sur le respect de " nos " traditions en matière de droits de l'homme, sans que nous ayons besoin de les défendre, à quoi bon lutter pour le droit d'asile ? Certes nous accueillons une proportion plus faible qu'autrefois de réfugiés, mais c'est parce que ce sont ces derniers qui " trichent " avec les droits de l'homme en essayant de se faire passer pour de " vrais " persécutés. Au bout du compte, la recherche du consensus " républicain " et l'obsession de la dépolitisation de l'immigration conduit à faire le jeu politique de l'extrême droite en contribuant à diffuser dans la société française une vision négative des étrangers.

*Professeur à Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

1 - P.Weil, Mission d'étude des législations et de l'immigration, La Documentation Française, 1997

2 - Les arguments présentés ici de façon très schématique sont développés dans mon livre, Réfugiés et sans papiers. La République face au droit d'asile, Hachette, coll. , 1998 (1ere éd.1991).

3 - Sur ce point, cf. F. Tiberghien, La protection des réfugiés, Economica, 1988.



Quatre années avec les réfugiés

par
Maurice Grimaud*

C'est à Pierre Jacobsen que je dois la découverte dans toute son ampleur du problème des réfugiés en Europe au sortir de la deuxième guerre mondiale et d'avoir pu consacrer quatre années (1948-1951) à ce qui fut l'une des tâches les plus honorables de la communauté internationale dans cette période lourdement marquée par les débuts de la " guerre froide ".

Nous avons participé l'un et l'autre à l'administration de la Zone française d'occupation en Allemagne pendant les trois années précédentes. D'un milieu familial européen, ouvert de longue date à la vie internationale, Pierre Jacobsen avait été désigné par le gouvernement français pour participer à la création de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (O.I.R.). Cette agence des Nations Unies devait, en effet, assurer la relève de l'U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) qui avait fait face, dans l'urgence, aux énormes problèmes posés par les millions de personnes déplacées par le séisme de la guerre. Les Etats-Unis fournissaient naturellement l'essentiel du financement de l'organisation dont le directeur général était, non moins naturellement, américain, ainsi que bon nombre

des cadres supérieurs, provenant pour la plupart de l'U.N.R.R.A. Si ce directeur général, William Tuck, distingué vieux quaker de grande fortune, accomplissait là une tâche désintéressée un peu symbolique, la réalité du pouvoir revenait à ses deux adjoints, l'anglais Sir Arthur Rucker, attentif à faire leur place aux intérêts britanniques dans l'institution et à modeler l'ardeur dépensière de ses collègues et le français Pierre Jacobsen, qui avait, à 30 ans, la responsabilité de la partie la plus active de l'organisation, le rétablissement dans les pays d'accueil du monde libre des réfugiés encore parqués dans les immenses camps d'Europe, essentiellement en Allemagne de l'Ouest.

La puissante machinerie humanitaire onusienne

Je passai d'abord deux années au siège central, à Genève, secondant dans un premier temps, l'un des directeurs chargé des services de « care and maintenance », Myer-Cohen, qui m'initia aux mystères de la puissante machinerie humanitaire onusienne. Bientôt je fus chargé de suivre les affaires françaises qui posaient de vrais problèmes à l'Organisation. En effet, la délégation de Paris préten-

dait gérer un peu plus de 600.000 réfugiés mais sans pouvoir fournir de justification fiable de ce chiffre alors qu'il conditionnait l'octroi de crédits affectés à ce programme. L'Organisation avait surtout du mal à s'y reconnaître dans les critères adoptés par Paris pour l'attribution du statut de réfugié. C'est que la France avait accueilli dès les lendemains de la première guerre mondiale les vagues successives de réfugiés générées par les événements tragiques de cette époque : Russes blancs, arméniens, Sarrois, Espagnols, Allemands ou Autrichiens fuyant le nazisme, etc. Or l'ONU n'avait donné pour mission à l'OIR que pour les personnes déplacées du dernier conflit. Pouvait-elle consacrer ses fonds à des personnes qui dans son esprit devaient être considérées comme bel et bien « rétablies » en France, leur pays d'accueil ?

Mon premier souci fut, en mettant à contribution les spécialistes INSEE, de chiffrer cette population. On put ainsi, pour la première fois sur des bases sérieuses, l'établir à 360.000 personnes, se répartissant en trois groupes bien distincts :

- les « anciens réfugiés », russes, arméniens, géorgiens, et quelques 8.000 survivants de l'immigration

allemande et autrichienne d'avant-guerre, soit 87.800 personnes ;

- les Espagnols réfugiés en France après la victoire de Franco et qui refusaient de l'inscrire dans les consulats de leur pays, soit 161.150 personnes ;

- les réfugiés d'après guerre fuyant les régimes communistes installés dans leurs pays (Baltes, Hongrois, Polonais, Roumains, Tchécoslovaques, Ukrainiens (2ème vague), Yougoslaves, Bulgares, etc.), soit 111.050 personnes.

De toute évidence, les réfugiés au sens et selon les normes de l'O.I.R. se trouvaient être minoritaires dans ce total et l'organisation aurait normalement dû laisser au gouvernement d'accueil la charge des « anciens réfugiés ». Humainement, il était difficile de revenir sur les avantages acquis et leurs bénéficiaires n'étaient pas responsables du flou des accords passés en janvier 1948 entre la France et l'O.I.R. et confiant à celle-ci la charge des réfugiés se trouvant dans ce pays. Dans le rapport remis au Directeur Général le 13 octobre 1948, je proposais une clarification générale de la situation en France. Aux autorités françaises qui la réclamaient, serait remise à la fin du mandat de l'O.I.R. (prévue alors pour le 30 juin 1950) la protection juridique et administrative des " vieux réfugiés ", assurée jusque là au sein de la Délégation par des offices spécifiques. Le Quai d'Orsay s'employait d'ailleurs, dans cette perspective, à mettre en place un organisme original : ce serait l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides). Quant aux « nouveaux réfugiés », il était convenu que ce serait au Haut Commissaire aux Réfugiés, dont la création était en cours de discussion aux Nations Unies, à en assurer la protection, soit qu'il ouvrît directement un bureau dans les pays qui le souhaiteraient, soit qu'il en délèguât la responsabilité aux dits-pays. Ce fut l'option finalement choisie par la France après de longues discussions au Parlement entre partisans de la solution nationale et « internationalistes ».

Plus immédiatement préoccupante était la situation matérielle de ceux des réfugiés qui, pour diverses raisons (l'âge, le refus d'admission dans un autre pays ou l'impossibilité de revenir dans le leur) étaient voués à rester durablement en France, ceux que dans notre jargon, nous appelions le « *hard core* ». C'est pour ceux-là que nous devions prévoir un plan d'assistance leur assurant durablement une vie décente dans le pays où les hasards des guerres et des révolutions les avaient jetés.

Protection juridique et assistance matérielle

Une année devait encore s'écouler avant que l'Organisation puisse obtenir sur ces problèmes des prises de position claires du gouvernement français. Comme cependant le nouveau patron de l'O.I.R., J. Donald Kingsley, avait hâte de réformer la délégation de Paris et d'appliquer la politique que nous avions définie, je fus nommé Délégué Général pour la France dès janvier 1950 et je vins prendre la direction de mes services, 7 rue Copernic. Mon premier travail fut de participer aux entretiens ouverts au Quai d'Orsay pour la mise au point des accords destinés à définir ce que serait, à la fin de notre mandat, la protection juridique et matérielle des réfugiés présent en France ou qui viendraient à s'y rendre. L'accord du 28 février 1950 signé par le ministre Robert Schuman et le directeur général de l'O.I.R., J. Donald Kingsley comportait deux volets. Concernant la protection juridique, le gouvernement français confirmait son intention de l'exercer à travers un office national, dès le 30 juin 1950. Il était précisé que l'O.I.R., acceptait de continuer à l'assurer jusqu'à ce que le nouvel office soit en mesure de prendre la relève (pour toutes sortes de raisons budgétaires et de choix de personnes, l'OFPRA ne sera finalement installé qu'en juillet 1952, sept mois après mon départ). Concernant l'assistance matérielle,

on distinguait le long terme et le court terme. Pour le long terme, c'était au SSAE (Service social d'aide aux émigrants) que serait dévolue, à la fin de l'activité de l'O.I.R., la responsabilité de l'assistance « *ordinaire* », destinée à faciliter l'intégration des réfugiés : prêts d'installation, bourses d'études, d'apprentissage, etc. Une dotation importante serait faite à cette fin à l'O.I.R. Pour le court terme, j'étais chargé d'élaborer ce que l'on appela tout naturellement le programme « *hard core* ».

Fort de ces décisions, je pus me mettre sans tarder à ce qui devait être pour moi, l'une des tâches les plus valorisantes de ma carrière. Il s'agissait d'imaginer, dans les meilleurs délais (le temps nous était compté) des solutions à la fois humaines, originales et pratiques à des cas difficiles qui, si nous échouions, étaient voués au triste sort de tous les déshérités, sort aggravé par leur situation d'exil. Le SSAE, chargé du recensement des « cas difficiles », en dénombra 6.818. C'est pour eux qu'il s'agissait de trouver des solutions durables prévues dans l'accord du 28 février et financées par l'O.I.R. Mon premier soin fut de mettre en place un « comité restreint des agences bénévoles » destiné à arrêter le programme d'assistance en fonction des besoins identifiés. Il réunit les organismes les plus engagés dans l'aide aux réfugiés : le S.S.A.E., le C.O.S.E. de l'abbé Glasberg, le Secours Catholique, la Cimade (protestante) et l'O.S.E. (agence israéliite). Tous furent d'accord pour en donner la présidence au très dynamique Glasberg. J'assumais de mon côté la présidence de la « commission mixte » prévue par le même accord et où mes interlocuteurs étaient les représentants des ministères directement concernés : les Affaires Etrangères, la Santé-Population, le Travail et l'Intérieur, auxquels était adjoint, comme expert-conseiller, le S.S.A.E. Cinquante ans après, on imagine mal ce que furent ces années de pénurie, avec leurs cartes de ravitaillement, les équipements fatigués, les bâtiments vétustes, une population épuisée. A nos demandes,

les représentants ministériels auraient pu opposer l'extrême pauvreté des Français et la priorité qui leur revenait de droit : ce ne fut jamais le cas. Il est bon, pour l'estime que l'on souhaite garder à l'humanité de s'en souvenir aujourd'hui où tendent à se conjuguer richesse et préférence nationale.

Des solutions novatrices, originales et modernes

Mon premier souci était d'assurer la pérennité de ces réalisations exemplaires. Demain, l'O.I.R. ne serait plus là pour financer ces diverses maisons et il était douteux que le futur Haut Commissariat aux Réfugiés disposât d'un aussi fort budget (il ne fut effectivement doté que de 300.000\$ contre 155.000.000\$ à l'O.I.R.). La solution que nous avons élaborée en commun et à laquelle se rallièrent les différents départements ministériels, montre bien l'esprit d'ouverture des responsables français concernés par ces affaires. Tout notre édifice reposait sur la prise en charge de nos cas sociaux par les organismes officiels d'assistance, aux taux et selon les critères en vigueur pour les nationaux. En contre partie, il était convenu que lorsqu'il n'y aurait plus suffisamment de réfugiés en France pour occuper les lits que nous aurions créés, ceux-ci accueilleraient les malades, les personnes âgées ou les handicapés français. Pour l'administration française, il était intéressant de voir son patrimoine s'accroître, en ces temps de pénuries, de réalisations exemplaires dont elle hériterait à terme. Du point de vue de l'O.I.R., il était réconfortant de savoir qu'avec la somme prévue pour le règlement d'un seul cas individuel, nous assurons le placement renouvelé de nouveaux sujets tant qu'il y aurait des réfugiés en situation critique. Ce n'est donc pas seulement nos 6.818 cas difficiles qui bénéficieraient de ces créations, mais après eux, tous ceux qui leur succéderaient.

Systématiquement ont été recherchées des solutions novatrices tranchant souvent avec celles offertes par un patrimoine hospitalier national sorti terriblement détérioré de quatre années d'occupation et de pillages. L'imaginatif et réaliste Glasberg fit merveille dans cette entreprise. Le centre de réadaptation fonctionnelle de Saint Cloud près de Paris, le centre pour tuberculeux de Peyrieu, le « sana de travail » de Nanteau, avec ses ateliers de mécanique de précision, d'autres encore, furent des créations originales et modernes, bénéficiant de cadres et d'installations tout à fait exceptionnels. L'effort ne fut pas moindre au profit des réfugiés âgés auxquels nous avons tenu à offrir un cadre de vie plus attrayant, plus humain que celui des « hospices de vieillards » qui étaient encore la règle à l'époque. Notre formule fut celle de l'hôtel, entièrement rénové, doté de tout le confort et adapté à la vie de couple. La vieille émigration russe en bénéficia mais aussi les communautés juives, arméniennes, géorgiennes, plus récentes. J'étudiais même pendant quelques semaines avec Le Corbusier et avec Eugène Claudius-Petit, ministre bienveillant de la Reconstruction, un projet de cité modèle qui aurait mêlé résidents français et réfugiés, valides et handicapés, jeunes et vieux, dans une vie communautaire de respect réciproque et d'entraide. Hélas, nous n'eûmes pas le temps de mener à terme notre très réaliste utopie.

Mon mandat se termina avec celui de l'O.I.R. La suite de ma carrière me conduisit vers d'autres horizons. En décembre 1977, alors que mon parcours administratif venait de s'achever, André Postel-Vinay me proposa de le rejoindre à France Terre d'Asile, alors présidée par Jacques Dehubridel. J'y retrouvais avec émotion quelques vieux amis dont Georges Hourdin et Alexandre Glasberg, un peu alourdi par l'âge mais dont je reconnus vite l'intacte vivacité intellectuelle, la passion de justice et la surprenante aptitude à trouver de bonnes solutions aux plus inextricables situations. La travail considérable de l'association reposait sur l'immense dévouement de Sylviane et Gérold de Wangen, généreusement épaulés par Anise Postel-Vinay. Leur équipe faisait face, sans trêve ni repos, aux problèmes, différents quant à la nationalité des victimes, mais identiques quant à leurs effets dramatiques, à ceux que nous avons connus après la guerre. Il me sembla que je reprenais, sans réelle interruption, l'aventure où je m'étais engagé trente ans plus tôt.

* Ancien délégué général pour la France de l'Organisation Internationale des Réfugiés (O.I.R.)
Préfet honoraire
Membre du Comité d'honneur de France Terre d'Asile

