

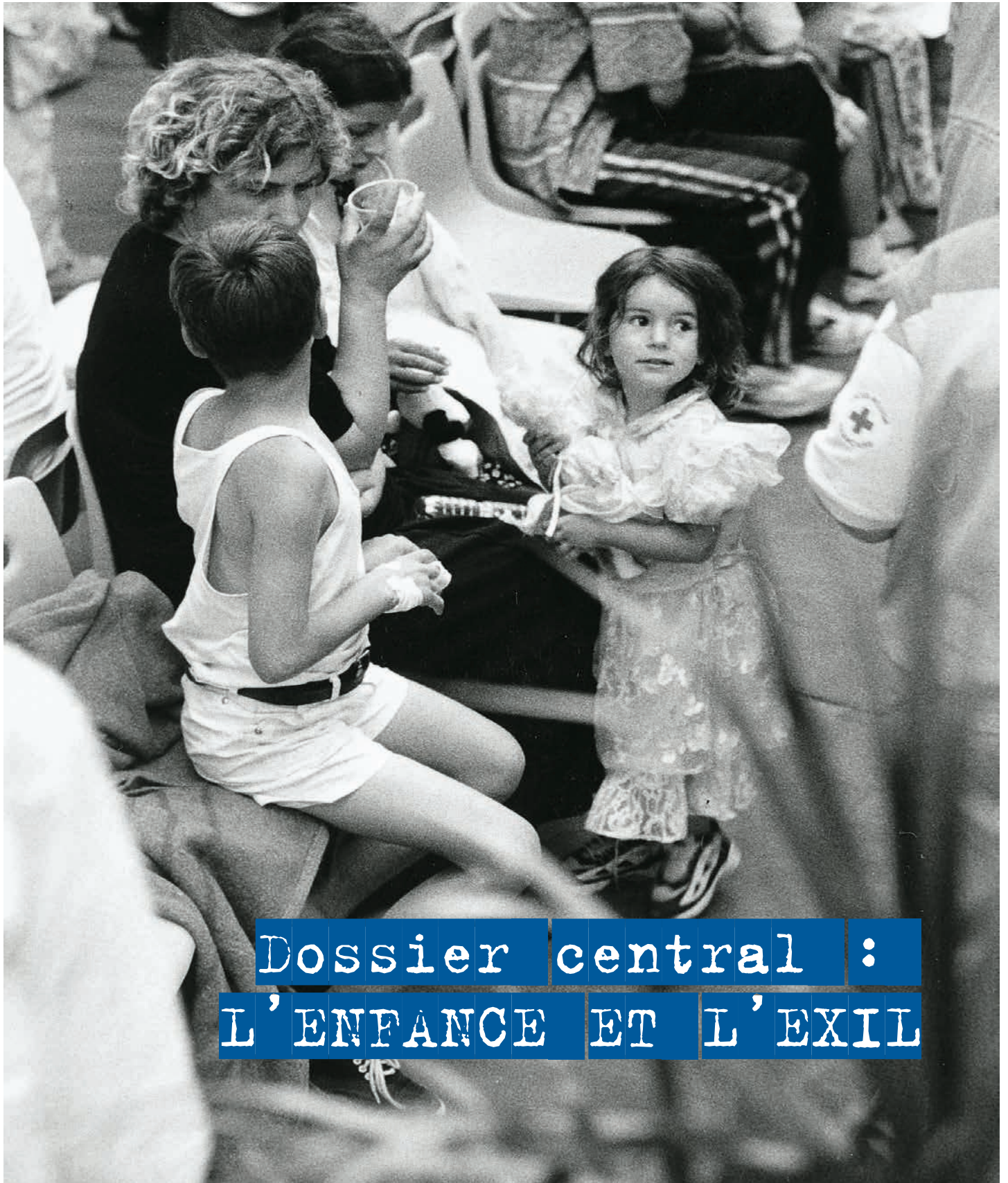
proAsile

la revue de France Terre d'Asile



50 F semestriel - Septembre 1999

N° 2



Dossier central :
L'ENFANCE ET L'EXIL

France Terre d'Asile

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Et reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral
du 19 février 1993

FONDATEURS :

Abbé GLASBERG
Docteur Gérold de WANGEN
Pasteur Jacques BEAUMONT

Président : Jacques RIBS

Vice président : François JULIEN-LAFERRIERE

Secrétaire générale : Francine BEST

Trésorier : Jacques ROYER

Trésorier adjoint : Patricia MAHOT

MEMBRES DU BUREAU :

Christine MARTINEAU, Gilles PIQUOIS, Roland KESSOUS,
Nicole QUESTIAUX, Philippe WAQUET.

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Claude AUSSEL, Jean-Pierre BAYOUMEU, Francine BEST,
Julie BERTUCELLI, Jacky CHRIQUI, Jean-Jacques de FELICE,
Mathilde FERRER, Hélène GACON, Alain GIRAUD, Agnès
HATT, Annie HAZAN, Arlette HEYMANN-DOAT, Luc MAIN-
GUY, Jean-Louis MALTERRE, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie
PARLY, Catherine TEULE-MARTIN, Philippe TEXIER, Louis
THEPOT, Frédéric TIBERGHIEU, Sylviane de WANGEN.

COMITÉ D'HONNEUR :

José BIDEGAIN, Aimé CÉSAIRE, Jacques CHATAGNER, Simone
CINO DEL DUCA, Francis CRÉMIEUX, André ESSEL, Roger
ETCHEGARAY, Gérard FROMANGER, Maurice GRIMAUD,
Stéphane HESSEL, Georges HOURDIN, Ivor JACKSON,
François JACOB, Gilbert JAEGER, Jean LACOUTURE, René
LENOIR, Claude LUSSAN, Gabriel MATAGRIN, Alexandre
MINKOWSKI, Théodore MONOD, Gérard MOREAU, Louis
NEEL, Joe NORDMANN, Olivier PHILIP, Edgard PISANI, REZA,
Paul RICCEUR, André ROUSSEL, Bernard STASI, Jacques
STEWART, Évelyne SULLEROT, Germaine TILLION, Cécile
VALETTE-ELUARD.

DIRECTEUR :

Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint et secrétariat de rédaction :

Armelle Crozet, Elisabeth Muller

Maquette : Roland Riou et Hélène Brusetti

Impression : Imprimerie Expressions

Numéro de commission paritaire
en cours

France Terre d'Asile

25, rue Ganneron

75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

e-mail. FTDAParis@aol.com

http://www.ftda.net

1
2

Editorial par Jacques Ribs,
Président de France Terre d'Asile

Actualités

5

La parole à...

Roy Dickinson, conseiller politique, Task Force
de l'Union Européenne pour la reconstruction
du Kosovo.

6

Droit et jurisprudences

Shahzad Tadjbakhsh - L'appartenance à un
groupe social comme motif de reconnaissance
de la qualité de réfugié.
Frédéric Tiberghien - La protection temporaire.

10

Santé-social-Intégration

Michèle Mézard - La Couverture Maladie
Universelle, sa réussite dépend de l'engagement
citoyen des acteurs concernés.
Ferdinand Ezembe - Ce que manger veut
dire, une approche de l'alimentation
dans les cultures africaines.
Shirin Mohseni - Les réfugiés Kurdes
en France, intégration et modes de vie.

17

Dossier central

L'ENFANCE ET L'EXIL réalisé par Armelle Crozet
Editorial de Pierre Henry, Directeur de France
Terre d'Asile.

29

International

Hans Stark - L'éclatement de la Yougoslavie et
origines du conflit.
Gilbert Jaeger - Les formes de protection
complémentaires au statut de réfugié.

33

Ethique et humanisme

Henri Penaruiz - Laïcité et "différences".
Questions de principes.
Jacky Mamou - Protéger les populations civiles
dans la guerre, une responsabilité morale, juridique
et politique.

38

Perspectives historiques

Jérôme Béliard - Les réfugiés et leur protection
en Grèce antique.

41

Livres...

MARS 1999

Le 3 mars, la Commission européenne rend public le document intitulé **Vers des normes communes en matière de procédures d'asile**, destiné à lancer le débat sur l'harmonisation des procédures d'asile en Europe conformément au traité d'Amsterdam qui prévoit l'adoption de normes minimales de procédure dans un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur. L'objectif est de garantir l'égalité de traitement des demandes d'asile entre les pays européens et de prévenir les mouvements secondaires entre les Etats membres.

Par deux décisions des 2 et 17 mars 1999, deux **déserteurs d'origine serbe** ayant refusé de jouer les criminels de guerre aux côtés de Milosevic ont été rejetés de leur demande de statut de réfugié par la Commission des Recours des Réfugiés qui a considéré que rien ne prouvait que leur acte de désertion avait été dicté par un des motifs de la Convention de Genève. La CRR n'accorde le statut de réfugié aux déserteurs ressortissants de l'ex-Yougoslavie que lorsque ceux-ci, issus de famille mixte, risqueraient d'être impliqués dans des combats fratricides.

Anri Bertrand, le passager clandestin caché dans le **train d'atterrissage** d'un Airbus et arrivé en France le 16 janvier dernier est renvoyé au Sénégal par rapatriement sanitaire dans la nuit du 12 ou 13 mars. Majeur depuis le 6 mars 1999, il n'était plus protégé contre l'expulsion.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) publie son rapport d'activité pour 1998.

22375 premières demandes d'asile ont été déposées en 1998, soit une augmentation de 4.5% par rapport à 1997. Les demandes roumaine et bulgare ont fortement chuté, conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 11 mai 1998 qui les fait traiter par voie prioritaire, et les prive de l'autorisation provisoire de séjour et de l'accès aux centres d'hébergement. Parallèlement, la demande des ressortissants de l'ex-Zaïre et de la République fédérale de Yougoslavie a fortement augmenté.

Le taux moyen d'accord a également légèrement progressé passant de 17.4% en 1997 à 19.4% en 1998. Les taux d'accord les plus élevés concernent les ressortissants de la région Cambodge/Laos/Vietnam (84.1% d'accord pour 1036 décisions), de l'Afghanistan (70.2% d'accord pour 94 décisions), du Rwanda (69.1% d'accord pour 107 décisions), du Sri Lanka (56.8% d'accord pour 1464 décisions), de l'Irak (56.5% d'accord pour 306 décisions), de l'Iran (54.1% d'accord pour 144 décisions). Le taux de reconnaissance des ressortissants algériens est passé de 9% en 1997 à 5.8% en 1998. Soulignons que le taux est mesuré par le nombre de certificats de réfugié délivrés par l'Office, dont environ 5% seraient imputables à des annulations de la Commission des Recours. Sur les 14% restant, environ le tiers serait lié à la délivrance de certificats de réfugié aux enfants de réfugiés atteignant leur majorité, les deux tiers étant accordés à des primo-arrivants, ce qui porte le taux réel d'accord des primo-arrivants par l'OFPRA à moins de 5%.

AVRIL 1999

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, 2484 demandeurs d'asile (3087 en incluant les enfants mineurs) ont été maintenus en zone d'attente en 1998 (1010 en 1997), sur un total de 10265 étrangers (5578 en 1997). 72% de ces demandeurs d'asile viennent d'Afrique et les Rwandais, Sri Lankais, Congolais (RDC), Sierra Leonais et Nigériens représentent à eux seuls 68% de la demande. La durée moyenne du maintien des demandeurs d'asile en zone d'attente (7 jours) s'est accrue par rapport à 1997 (2,9 jours) de même que le taux d'admission sur le territoire qui s'établit à 79,3% (72,3% en 1997). Parmi les 332 demandeurs d'asile mineurs isolés qui se sont présentés à la frontière (122 en 1997), dont 32% avaient moins de 16 ans, 82% ont été admis sur le territoire.

Depuis le 24 mars, les frappes aériennes de l'OTAN en Yougoslavie intensifient le rythme dès l'arrivée de **réfugiés Albanais du Kosovo** en Albanie, en Macédoine et au Monténégro. En deux semaines, 400.000 réfugiés arrivent dans les pays limitrophes qui atteignent les limites de leur capacité d'accueil. Après s'être opposé à l'accueil systématique de réfugiés kosovars "pour ne pas accepter le fait accompli des déportations perpétrées par les Serbes", le gouvernement français accepte de participer au programme d'évacuation du HCR. Entre le 18 avril et le 13 juillet, environ 7000 réfugiés Albanais du Kosovo sont accueillis officiellement en France, sur plus de 91000 personnes accueillies dans les différents pays de l'Union européenne, d'Europe centrale et orientale, en Australie, au Canada, aux Etats-Unis, en Israël, en Islande, en Norvège et en Turquie.

Un rapport intitulé **Lutter contre les discriminations**, remis à Martine Aubry et rendu public le 6 avril, préconise la séparation dans les structures administratives des services qui gèrent les flux migratoires et de ceux chargés des questions d'intégration. Il demande la création d'un "Conseil supérieur de l'intégration et de la lutte contre les discriminations", autorité indépendante sur le modèle de la CNIL ou du CSA, et qui pourrait être saisie par l'intermédiaire d'une association, d'un syndicat ou d'un élu. Selon l'auteur du rapport, "seule une autorité indépendante est de nature à permettre le franchissement d'un seuil significatif d'efficacité". De telles commissions indépendantes ont déjà été créées au Royaume-Uni, au Danemark, en Suède, en Belgique et aux Pays-Bas.

MAI 1999

Le 1er mai, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam marque le point de départ des délais prévus au plan d'action adopté en décembre dernier et qui prévoit, en ce qui concerne l'asile, les mesures à prendre dans un délai de 2 ans (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), de 5 ans (normes minimales en matière de définition du terme réfugié et de formes subsidiaires de protection), et dans "les plus brefs délais" (protection temporaire et solidarité dans l'accueil).

Dans une décision du 12 mai, la Commission des Recours des Réfugiés confirme l'ouverture de sa **jurisprudence sur la notion de groupe social** résultant de l'arrêt Ourbi qui avait reconnu la qualité de réfugié à un transsexuel algérien en 1998. La CRR a estimé que "dans les conditions qui prévalent actuellement en Algérie, les personnes qui revendiquent leur homosexualité et entendent la manifester dans leur comportement extérieur sont de ce fait exposées tant à l'exercice effectif de poursuites judiciaires sur le fondement des dispositions du code pénal qui réprime l'homosexualité, qu'à des mesures de surveillance policière et à des brimades; que dans ces conditions les craintes que peut raisonnablement éprouver l'intéressé du fait de son comportement en cas de retour dans son pays doivent être regardées comme résultant de son appartenance à un groupe social au sens des stipulations de l'article 1 A de la Convention de Genève".

Pour la première fois dans l'histoire, un chef d'Etat en exercice, Slobodan Milosevic, est inculpé pour **crimes contre l'humanité** par une juridiction internationale. Sur le modèle des tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, une cour pénale internationale à "compétence universelle", dont la création a été décidée en 1998 à Rome, devrait prochainement voir le jour.

Après Sémira Adamu en Belgique et Marcus Omafuma en Autriche, et au moment où deux **policiers de la Diccilec sont jugés pour homicide involontaire d'un expulsé tamoul en 1991**, trois nouveaux "incidents" se produisent en Europe dans la seule dernière semaine de mai. En France un ressortissant Tunisien, père de deux enfants français, résidant régulièrement en France depuis 19 ans et condamné à la double peine, meurt le 27 mai dans les locaux du centre de rétention d'Arenc, près de Marseille. Atteint d'une pathologie rénale grave, il aurait été pris de convulsions et n'aurait été conduit à l'hôpital que plusieurs heures après. En Allemagne, Aamir Ageeb, demandeur d'asile soudanais meurt le 29 mai lors de son expulsion sur un vol Lufthansa. Ligoté, il se serait débattu et aurait été maintenu la tête vers le bas par les policiers. En Italie, cinq kosovars périssent noyés au large des côtes italiennes après avoir été harponnés "par erreur" par un navire garde-côte italien.

JUIN 1999

Le 22 juin, suite à la visite officielle de Jean-Pierre Chevènement en Algérie, la première d'un ministre français depuis plusieurs années, le gouvernement annonce la **réouverture de plusieurs consulats français en Algérie et un assouplissement de la politique des visas à l'égard des algériens**. Plus de 150.000 visas devraient être délivrés en 1999, contre environ 80.000 en 1998 et 50.000 en 1997. Suite à l'annonce par l'Armée islamique du salut, le 6 juin, de " l'arrêt définitif de la lutte armée ", le projet de loi sur la " concorde civile " prévoit l'arrêt des poursuites des islamistes non impliqués dans des crimes de sang. Il doit être soumis au Parlement puis au référendum. Le 5 juillet, le président Algérien Abdelaziz Bouteflika (investi le 27 avril) gracie une trentaine de prisonniers islamistes. La guerre civile en Algérie a fait environ 100.000 morts depuis 1992.

La résolution 1244 adoptée le 10 juin par le Conseil de sécurité de Nations Unies ordonne **l'arrêt des bombardements de l'OTAN au Kosovo** et en Yougoslavie à des conditions strictes. Outre le déploiement d'une force internationale civile, la MINUK (Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo), à la tête de laquelle Bernard Kouchner a été nommé le 15 juillet, la résolution prévoit " le retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés et personnes déplacées sous la supervision du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ". Le 12 juin, les troupes de la KFOR entrent au Kosovo, avec pour mission d'aider au déminage et à la reconstruction des infrastructures collectives, d'assurer un environnement de sécurité dans la province et de faciliter le retour et la réinstallation des réfugiés. Dès la fin du mois de juin, priorité est donnée au retour des personnes réfugiées dans les pays limitrophes (Albanie et Macédoine) et au Monténégro.

Dans son avis concernant le rapprochement des politiques d'asile en Europe adopté le 17 juin, la **Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCNDH)** constate " les tendances souvent restrictives adoptées par l'Union européenne en matière de protection des réfugiés et le risque que le rapprochement des politiques et des législations des Etats membres se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun ". La CNCNDH recommande notamment que " des efforts soient consentis pour rendre systématiques les mesures de rapprochement des membres d'une même famille dont les demandes devraient être examinées par divers Etats membres ", que les normes minimales régissant l'accueil " permettent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés de bénéficier d'un statut social en rapport avec les conditions de vie des sociétés d'accueil ", que les normes minimales concernant les procédures d'octroi et de retrait de la qualité de réfugié " permettent un accès sans entrave à une procédure effective et équitable (...) et comprennent en toute circonstance le droit à une assistance juridique, à un entretien individuel, l'accès à un interprète, la motivation de toute décision défavorable ainsi que la garantie d'un recours suspensif ".

JUILLET 1999

La France est condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour " torture et traitements inhumains et dégradants " sur la personne de Ahmed Selmouni, titulaire de la double nationalité marocaine et néerlandaise. Lors de sa garde à vue pour trafic de drogue dans un commissariat de Seine-Saint-Denis, il avait subi des violences policières " particulièrement graves et cruelles ".

Dans un jugement rendu le 23 juillet, les juges d'appel britanniques ont jugé illégale la décision du Ministère de l'intérieur de renvoyer un ressortissant algérien vers la France, estimant que ce pays ne pouvait être considérée comme un pays tiers sûr pour un algérien persécuté par les islamistes. Pour la même raison, les juges ont annulé la décision de renvoi vers l'Allemagne d'une Somalienne et d'un tamoul Sri-lankais qui risquaient d'être renvoyés d'Allemagne vers leur pays d'origine. La Cour fonde sa décision sur la différence d'interprétation de la notion de persécution, opposant la " théorie de la protection " soutenue par le HCR et à laquelle adhère la Grande-Bretagne et la " théorie de l'agent de persécution " qui limite l'octroi d'une protection au cas où le risque de persécution peut être attribué à l'Etat et d'où résulte en l'espèce un " risque réel de renvoi " des intéressés vers l'Algérie, la Somalie et le Sri Lanka. Les juges considèrent par ailleurs concernant les formes subsidiaires de protection que " nous ne pouvons pas exclure que le demandeur - s'il est exclu de l'accès à l'emploi et aux aides sociales et ne possède pas d'autres ressources - soit contraint de vivre dans une telle situation de précarité qu'il soit conduit à retourner dans le pays où il craint d'être persécuté quoiqu'ayant obtenu un permis de séjour au titre des formes subsidiaires de protection dans le pays tiers ".

La circulaire du 8 juillet du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité réactualise les modalités et les priorités d'admission en fonction de critères sociaux dans le **Dispositif national d'accueil des réfugiés** et des demandeurs d'asile. La circulaire réaffirme le principe de la solidarité nationale permettant une répartition centralisée sur l'ensemble du territoire et le principe de la cohérence, définissant un cadre de référence concernant le fonctionnement des centres d'accueil.

Suite à la démission collective de la **Commission européenne** en mars, le nouveau président de la Commission, Romano Prodi annonce le 9 juillet, le nom des nouveaux membres de la Commission, parmi lesquels le portugais Antonio Vitorino à la justice et aux affaires intérieures, le britannique Christopher Patten aux relations extérieures, le danois Poul Nielson au développement et à l'aide humanitaire.

AOÛT 1999

Le 11 août, les premiers réfugiés kosovars volontaires pour le retour quittent la France. La circulaire du 12 juillet du Ministère de l'emploi et de la solidarité sur **l'aide au retour volontaire des réfugiés albanais du Kosovo** prévoit une somme de 3000 F par adulte et de 1000 F par enfant versée aux candidats à un retour définitif. Les chefs de famille ou toute autre personne majeure du groupe familial peuvent également faire des " voyages exploratoires " de 10 à 15 jours. Ils bénéficient d'une aide de 600F. Une enquête menée au sein du dispositif d'accueil a révélé que 15% des réfugiés albanais du Kosovo souhaitent rentrer chez eux, 30% souhaitent faire un voyage exploratoire, les autres voulant rester en France. Au 1er septembre, 1089 albanais du Kosovo réfugiés en France sont rentrés au Kosovo.

" Sir Alfred " semble disposé à quitter le banc où il avait élu domicile à l'aéroport de Roissy depuis 11 ans. Merhan Karimi Naseri, iranien reconnu réfugié en Belgique depuis 1981 était très apprécié du personnel de l'aéroport dont il recevait des dons. Il profitait des douches, téléphones et services médicaux de l'aéroport. Après de nombreuses tentatives infructueuses pour se rendre en Angleterre où il souhaitait vivre, il semble finalement décidé à retourner en Belgique.

Depuis le début de l'été, des centaines de demandeurs d'asile (réels ou potentiels), essentiellement Sri Lankais, Kurdes de Turquie et d'Irak, Iraniens, Roumains et Kosovars sont maintenus en centre de rétention dans la **région de Calais**, où ils sont arrivés dans l'espoir de rejoindre l'Angleterre. Ceux qui y sont parvenus débarquent à Douvres cachés dans des camions. Découverts par les services des douanes, ils sont considérés comme " demandeurs d'asile sur le territoire " et n'ont à ce titre droit à aucune allocation. Ils relèvent d'une loi de 1948 qui prévoit que les autorités locales doivent assurer le minimum vital aux personnes démunies. La décision des autorités locales de Douvres de les concentrer dans des hôtels d'un quartier de la ville a permis aux organisations d'extrême droite de cibler leurs attaques physiques et verbales, les écoles ont refusé de scolariser les enfants, ils vivent dans le plus grand désœuvrement.

Eunice Barber, nouvelle championne du monde d'heptathlon est naturalisée française depuis six mois. Originnaire de la Sierra Leone, elle a fui son pays quelques mois après le déclenchement de la guerre civile. Aux jeux de Seville, elle fait partie des étrangères très recherchées par la fédération française d'athlétisme. Faut-il en conclure que pour obtenir la nationalité française, mieux vaut courir vite, sauter haut ou être un virtuose du ballon rond ? Foin de plaisanterie, bravo à Eunice Barber et que vive la France du métissage.

France Terre d'Asile

Organise

Sous le haut parrainage de Madame Nicole Pery
Secrétaire d'Etat à la formation professionnelle

Avec le concours de la Communauté Européenne

Une CONFERENCE
sur le thème

Le 8 octobre 1999

à la Mairie du XIème arrondissement
Place Léon Blum – 75011 Paris

”De l’insertion professionnelle à l’insertion dans la société française” 100 femmes témoignent

Elles sont femmes, réfugiées statutaires depuis peu. Mères de famille dans leur grande majorité. Sri Lankaises, Mauritaniennes, péruviennes, Russes, Afghanes, Irakiennes...

Leur présence en France témoigne d'un monde en miette.

En s’engageant dans la formation professionnelle, elles se sont engagées dans un véritable parcours d'obstacles où il convient de surmonter au quotidien les effets d'une société encore trop inégalitaire, où les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes, les étrangères plus que les étrangers. Inégalités encore renforcées lorsque se pose au quotidien la garde des enfants, les exigences d'époux peu conciliants, l'aide accordée quotidiennement aux ascendants vivants auprès d'elles. Et pourtant, d'origine étrangère et/ou française, elles réussissent souvent mieux que les hommes.

Le programme que nous avons initié avec le soutien de la Communauté européenne, la participation active et efficace de nombreuses institutions et partenaires leur a proposé plus de 30 000 heures de formation dans des métiers aussi différents que l'aide à la petite enfance, la vente, le nettoyage industriel, l'hôtellerie... Pour 70% d'entre elles, cette action a débouché sur un emploi stable. Nous avons souhaité les réunir pour qu'elles témoignent du chemin parcouru. Et qu'elles nous indiquent celui qu'il nous reste ensemble à accomplir.

Cette conférence sera un moment de réflexion sur la question de l'intégration dans la société française et le rôle particulier que les femmes ont à y jouer. Participeront notamment au débat : Jean GAEREMYNCK, Directeur de la population et des migrations, Ministère de l'emploi et de la solidarité ; Sandra PRATT, Commission européenne ; François ROCHE, Directeur du Service Social d'Aide aux Emigrants ; Jacqueline COSTA-LASCOUX, Sociologue ; Catherine WITHOL de Wendel, Politologue.

Pour tout renseignement complémentaire, s'adresser à :

Fatiha MLATI, au 01 53 04 39 52

La reconstruction du Kosovo, un premier pas vers l'intégration européenne

Par Roy Dickinson*

Dans la nuit du 29 mars, le village de Cabra, enclave albanaise de la région majoritairement serbe de Mitrovica, est attaqué par l'armée yougoslave. Les habitants s'enfuient. D'une forêt voisine où il s'était réfugié, Osman Rama, le maire du village, assiste impuissant au pillage et à l'incendie des 240 maisons du village. Presque tous les villages albanais ont subi le même sort, même si tous n'ont pas connu la barbarie systématique dont a été victime le village de Cabra. Il en est résulté un mouvement de réfugiés sans précédent depuis la seconde guerre mondiale.

Près de 800.000 réfugiés albanais sont retournés au Kosovo depuis le mois de juin, dans des villages dévastés, sans eau ni électricité. Beaucoup ont trouvé le corps sans vie des membres de leurs familles amassés dans des fosses communes. Mais ils sont revenus avec la ferme volonté de reconstruire leur maison et leur vie et ont confiance en l'avenir. L'Union européenne doit relever avec eux ce défi pour ne pas décevoir l'optimisme et la volonté dont ils font preuve. Si la priorité est d'aider ces personnes à passer l'hiver rigoureux qui s'annonce, notre objectif à long terme est beaucoup plus ambitieux. Il ne s'agit pas simplement de réparer les dégâts ou de renforcer les infrastructures. Il s'agit de reconstruire une société moderne et démocratique, fondée sur l'économie de marché, et dont les citoyens pourront un jour devenir citoyens de l'Union européenne.

Avant de se voir confier le mandat de la reconstruction, l'Union européenne a joué un rôle moteur au Kosovo. La Commission européenne a apporté son soutien aux médias indépendants, à la société civile et soutenu le processus de réconciliation au Kosovo bien avant que le conflit ne s'intensifie. L'année dernière, parallèlement à

l'évaluation des dégâts résultant du conflit interne et à l'acheminement de l'aide humanitaire, l'Union européenne prenait l'initiative d'asseoir Serbes et Albanais à la table de négociations à Rambouillet. Après l'échec de ce processus, les pays de l'Union Européenne ont pris part aux raids aériens de l'OTAN, et l'intervention de l'envoyé spécial de l'Union européenne, le Président Ahtisaari, a été déterminante dans le retrait des forces yougoslaves du Kosovo. Dès le retrait de l'armée yougoslave, la Task Force de l'Union européenne pour la reconstruction, dirigée par Marc Franco, a été la première agence pour la reconstruction à s'installer au Kosovo. Parallèlement, le Bureau Humanitaire de l'Union européenne a immédiatement repris ses opérations, poursuivant l'effort humanitaire entrepris dans les camps de réfugiés des pays voisins.

« Reconstruire une société moderne et démocratique fondée sur l'économie de marché et dont les citoyens pourront un jour devenir citoyens de l'Union européenne »

L'effort humanitaire de l'Union européenne se chiffre cette année à près de 400 millions d'Euros, auxquels s'ajoutent les 100 millions d'Euros correspondant à l'aide d'urgence apportée aux pays limitrophes du Kosovo pour les aider à faire face à l'afflux des réfugiés. L'Union européenne est donc de loin le premier financeur de l'effort humanitaire au Kosovo. La Task Force de l'Union européenne dispose, pour financer la reconstruction à long terme, d'un budget de 140 millions d'Euros pour les derniers mois de 1999, et a déposé un budget prévisionnel de 500 millions d'Euros pour l'année 2000. Ce budget sera géré par l'Agence européenne pour la reconstruction qui verra le jour en fin d'année et remplacera la Task Force.

La première priorité de la Task Force est le logement. Nos experts, qui ont visité 1400 villages en juin et juillet, estiment à 120.000 le nombre d'habitations endommagées, parmi lesquelles 78.000 ne peuvent pas être réparées. Parallèlement à la

distribution de tentes et de bâches en plastique, la Task Force distribuera des matériaux de construction (bois, tuiles, vitres) de telle sorte qu'au moins certaines maisons puissent être réparées avant l'hiver. Dans le cadre d'un programme pour l'emploi et la réhabilitation, des villageois recevront un salaire modeste pour évacuer les décombres, ce qui permettra à chaque famille de disposer d'une source de revenu et de ne pas dépendre entièrement de l'aide internationale. Nos autres priorités consistent à participer à l'immense mission de déminage, à maintenir les postes frontières ouverts, à rendre les infrastructures praticables pour permettre l'acheminement rapide de l'aide humanitaire dans toutes les régions, et à assurer le fonctionnement de la centrale électrique. Mais une société ne repose pas seulement sur ses bâtiments et son réseau routier. L'éducation, la santé et la société civile jouent un rôle fondamental. Dans des projets de plus faible envergure, l'Union européenne finance la réhabilitation de l'hôpital de Mitrovica où le personnel serbe et albanais travaille en bonne entente, participe à la reconstruction de l'Université de Pristina, et finance des projets de reconstruction de la société civile gérés par les albanais eux-mêmes.

Si l'on reproche parfois à la Commission européenne sa lenteur, soulignons la capacité de réaction dont elle a fait preuve ici. Le 8 août, moins d'un mois après notre première visite, la Task Force de l'Union européenne est retournée au village de Cabra, cette fois pour constater le début de la reconstruction. 130 jeunes femmes et jeunes gens bénéficient du financement de l'Union européenne pour travailler à la reconstruction de leur village, de leur communauté et de leur avenir. Ils sont le premier pas sur la voie de l'avenir européen du Kosovo, un avenir dans lequel l'Union européenne joue un rôle clé.

* Conseiller politique, Task Force de l'Union européenne pour la reconstruction du Kosovo

(Traduction FTDA)

L'appartenance à un groupe social comme motif de reconnaissance de la qualité de réfugié

par Shahrzad Tadjbakhsh *

Parmi les motifs de persécution qui aux termes de la Convention de Genève, peuvent conduire à la reconnaissance de la qualité de réfugié¹, l'appartenance à un certain groupe social est particulièrement difficile à définir. Les femmes soumises à l'excision au Mali ou à des stérilisations forcées en Chine, les Algériennes "occidentalisées" forment-elles des groupes sociaux persécutés et qui à ce titre doivent se voir reconnaître la qualité de réfugié ?

"L'expérience montre que certains réfugiés ont été persécutés en raison de leur appartenance à des groupes sociaux particuliers". Se fondant sur ce constat, la délégation Suédoise a demandé à la Conférence des plénipotentiaires que la définition du terme réfugié soit élargie à la notion de groupe social. Si le HCR précise que ce terme s'entend de personnes "appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social"², la notion de groupe social n'en est pas moins controversée et fait l'objet d'interprétations jurisprudentielles diverses et en constante évolution. Les décisions de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), organe d'appel des décisions prises en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié, ne font souvent qu'implicitement référence à l'un des cinq motifs de persécution énoncés par la Convention de Genève. Leur fondement juridique peut donc faire l'objet d'interprétations très diverses et il n'y a pas de jurisprudence claire sur la notion de groupe social. L'évolution de la jurisprudence montre que s'il n'est plus totalement ignoré, le groupe social, défini selon des critères objectifs puis subjectifs, n'est pas reconnu en tant que tel. Le groupe social, dans la jurisprudence française, tend à se définir par les persécutions dont il est victime.

De l'objectivité à la subjectivité des critères de définition du groupe social

Ce n'est qu'à compter des années 1980 que la qualité de réfugié a été reconnue sur le fondement de l'appartenance à un certain groupe social à des personnes originaires du sud-est asiatique. Parmi les réfugiés arrivés en France dans le contexte politique particulier des arrivées officielles, ont obtenu la qualité de réfugié sur ce fondement les

Cambodgiens appartenant au groupe social des personnes persécutées par le régime des Khmers rouges (Tchach So, 26.971, 12 juillet 1985), au groupe social de la "bourgeoisie commerçante" (Huynh Lao, 30.819, 5 décembre 1985), et des personnes dont les craintes de persécutions étaient fondées sur leurs "origines sociales" (Rathphackdy, 28.154, 20 décembre 1985 ; Inthakhot, 21.207, 6 février 1986). L'appartenance à un certain groupe social est donc reconnue comme motif de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais les décisions n'en donnent qu'une interprétation restrictive et au cas par cas, fondée sur des facteurs objectifs liés aux circonstances sociales ou familiales.

Le groupe social est pour la première fois défini selon des éléments subjectifs dans le cas Aminata Diop (CRR, 164078, 18 septembre 1991). En l'espèce, une femme malienne avait quitté son pays d'origine pour échapper aux pressions familiales exigeant d'elle qu'elle se soumette à l'excision, et aux discriminations dont faisaient l'objet les femmes non excisées. En l'espèce, la Commission des Recours a estimé "que si l'exigence de cette opération était le fait de l'autorité publique, ou si cette exigence était encouragée ou même seulement tolérée de manière volontaire par celle-ci, elle représenterait une persécution des femmes qui entendent s'y soustraire, au sens des stipulations précitées de la convention de Genève". Cependant, la CRR va plus loin et exige dans cette décision que les personnes requérant la qualité de réfugié sur ce fondement "y aient été personnellement exposées contre leur volonté". Le risque de persécution n'est pris en compte que si le demandeur d'asile a été personnellement confronté à la menace de l'excision. Dans ce contexte, notons que dans ses observations à la CRR, l'OFPPA souligne que "des femmes peuvent être considérées comme appartenant à un certain groupe social lorsqu'elles luttent contre des discriminations graves entravant

la jouissance de leurs droits fondamentaux ou menaçant leur vie, leur liberté ou leur intégrité physique et que cette lutte peut les placer dans une situation de crainte à l'égard de l'autorité étatique de leur pays d'origine " ³ .

Les persécutions généralisées et non discriminatoires

Mais si des éléments subjectifs tels que la transgression d'une norme sociale sont pris en compte, le seul fait de s'opposer à une pratique généralisée n'est pas de nature à créer un groupe social. La CRR a par exemple considéré que dès lors qu'elle est appliquée d'une manière généralisée et non discriminatoire, la politique de contrôle des naissances en Chine ne saurait motiver la reconnaissance de la qualité de réfugié et que les femmes chinoises, mères de plusieurs enfants et qui font l'objet d'avortements et de stérilisations forcées ne constituent pas un groupe social (CRR, SR, 8 juillet 1993, Zhang, CRR, SR, 19 avril 1994). Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat selon lequel le fait d'être parent de cinq enfants " ne saurait, nonobstant les risques de répression auxquels ils sont exposés de ce fait les faire regarder comme appartenant à un groupe social particulier " (Conseil d'Etat, Cheng, 29 mars 1993). Dans ce contexte les risques de persécutions auxquels étaient confrontées ces personnes n'ont pas été considérés comme relevant de la notion de groupe social aux termes de la Convention de Genève.

Dans le cas d'une femme algérienne (CRR, 22 juillet 1994, El Kebir), la Commission des Recours confirme ce principe. " Les dispositions de la législation algérienne qui régissent le sort des femmes en Algérie s'appliquent sans discrimination à l'ensemble des femmes de ce pays ; que le fait que certaines d'entre elles entendent les contester ne permet pas de considérer que ces dernières appartiennent, pour cette seule raison à un groupe social particulier au sens des stipulations de la Convention de Genève ". Cependant, la qualité de réfugié est reconnue à la demanderesse qui, rentrée en Algérie après avoir vécu pendant une longue période à l'étranger, était confrontée à des actes de discrimination, de menaces et de violence d'éléments islamiques visant à ce qu'elle se soumette à un certain mode de vie. La Commission précise que " les autorités locales , qui avaient eu connaissance des agissements dont la requérante avait été victime, doivent, en raison de l'abstention délibérée de toute intervention de leur part, être regardés comme ayant toléré volontairement ces agissements ". Par conséquent, si l'on reconnaît que les femmes qui remettent en cause une législation appliquée sans distinction à toutes les femmes ne forment pas un groupe social au sens de la Convention de Genève, les circonstances de l'espèce et le fait que les persécutions aient été tolérées par les autorités publiques est dans ce cas particulier un élément déterminant de la reconnaissance de la qualité de réfugié.

L'arrêt Ourbi, un tournant dans l'interprétation de la notion de groupe social

L'arrêt Ourbi concernant un transsexuel algérien marque une nouvelle étape dans l'évolution de la jurisprudence française en ce qu'il définit pour la première fois de manière positive la notion de groupe social. Dans sa décision

du 15 mai 1998, la CRR avait dans un premier temps rejeté sa demande d'asile en 1995 estimant que " le fait que le demandeur soit transsexuel et de ce fait marginalisé au sein de la société algérienne, ne saurait le faire regarder, au sens des stipulations précitées de la convention de Genève, comme appartenant à un groupe social ". Saisi d'un recours contre cette décision, le Conseil d'Etat précise l'interprétation de la notion de groupe social (Commissaire du gouvernement, JD Combrexelle, 23 juin 1997) insistant sur l'existence sociale du groupe, c'est-à-dire le fait qu'il soit perçu et reconnu par la société comme constituant un groupe spécifique, notion contingente et variant d'un pays à l'autre selon la nature du régime politique et les circonstances historiques. Il conclut que " le groupe social au sens de la Convention de Genève ne se détache pas des persécutions dont il fait l'objet, on pourrait même dire que ce sont les persécutions qui sont l'élément constitutif déterminant du groupe social ". Selon cette analyse, les transsexuels ne constitueraient un groupe social spéci-

La jurisprudence française se distingue de celle de la plupart des autres pays en définissant le groupe social par les persécutions dont il est victime.

fique dans un pays donné que dans la mesure où leur spécificité sexuelle conduit à des actes de persécution. Réexaminant la situation des transsexuels en Algérie, à la lumière de l'analyse ci-dessus, la CRR considère que " les transsexuels se trouvant actuellement en Algérie, en raison même des caractéristiques qui leur sont propres, sont exposés de la part de larges fractions de la population, à des persécutions délibérément tolérées par les autorités, qu'ils constituent dans ces conditions un groupe social au sens de l'article 1^{er} A de la Convention de Genève ".

Aux termes de cette jurisprudence, l'appartenance à un certain groupe social n'est reconnue comme fondement de la reconnaissance de la qualité de réfugié que lorsque cette appartenance implique des persécutions par les autorités publiques ou par des agents privés encouragés ou tolérés par les autorités, si ces actes de persécution sont fondées sur les caractéristiques communes de ce groupe. En ce sens, l'interprétation française se distingue de celle de la plupart des autres pays aux termes de laquelle l'existence du groupe social doit précéder les actes de persécution, insuffisants à eux seuls, à créer le groupe social. Dans la logique de cette analyse qui correspond à celle du HCR, le groupe social existe en tant que tel. La jurisprudence française devraient se concentrer sur l'identification des facteurs déterminant l'existence du groupe social pour n'examiner que dans un second temps le bien fondé des craintes de persécutions.

* Division de la Protection Internationale, HCR

1 - Aux fins de la présente Convention, " le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne (...) qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ". Convention de Genève de 1951, Art. 1A

2 - Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer la qualité de réfugié

3 - Mémoire publié, Documentation Réfugiés, N° 187, 20-29 juin 1992

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur. (Traduction FTDA)

La protection temporaire

par
Frédéric Tiberghien *

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 ne s'applique pas aux demandeurs d'asile incapables de justifier d'une crainte de persécution personnelle. A titre d'exemple, elle ne s'applique ni aux personnes déplacées au cours d'une guerre ni aux groupes exposés à des campagnes de " *purification ethnique* ". Pour combler les lacunes de la protection en cas d'arrivées en grand nombre, les Etats ont progressivement mis en place des régimes nationaux de protection temporaire. A l'occasion de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam et dans la perspective de la communautarisation du droit d'asile, l'Union européenne envisage un régime de protection temporaire applicable à l'intérieur du territoire de l'Union, régime qui doit être favorablement accueilli sous certaines conditions.

Les solutions nationales de protection temporaire

L'accueil récent des Albanais du Kosovo en Europe et en Amérique du Nord permet de dresser l'inventaire des solutions très diverses adoptées par les Etats.

Des régimes de protection temporaire découlant de sources diverses

Dans certains pays, ce régime fait partie du dispositif législatif de droit commun : l'Allemagne a appliqué aux kosovars les dispositions de sa nouvelle loi sur l'asile (1999) prévoyant un régime spécifique pour les réfugiés de guerre, exclusif de la Convention de Genève ; les Pays-Bas ont appliqué le régime de protection temporaire prévu par leur loi de 1994. Le Danemark a adopté une loi d'urgence sur le Kosovo, entrée en vigueur le 30 avril 1999. Dans les autres pays, le régime de protection temporaire résulte d'un texte exécutif : décret du 27 mai 1999 sur la protection temporaire en Italie, circulaires ministérielles en Belgique et en France.

Des régimes de protection temporaire offrant une durée de protection et des droits variables

La durée varie de six mois renouvelables en Italie à quatre ans en Norvège avec toute une gamme de situations intermédiaires : moins d'un an en Autriche, un an en Suède et aux Etats-Unis, un an renouvelable deux fois aux Pays-Bas, deux ans par périodes de six mois au Danemark, trois ans en Finlande, etc. Concernant les droits attachés au régime de protection temporaire, plusieurs caractéristiques doivent être relevées. La plupart des pays reconnaissent le droit au travail aligné sur le droit au séjour aux bénéficiaires de la protection temporaire, mais on trouve aussi des exceptions : le droit au travail n'est reconnu qu'après

un séjour de six mois en Grande-Bretagne et d'un an aux Pays-Bas. Le regroupement familial est généralement autorisé (Belgique, Danemark, notamment), mais on trouve aussi des exceptions : il n'est pas reconnu aux réfugiés de guerre en Allemagne et n'est possible qu'après trois ans de séjour aux Pays-Bas. Le bénéfice de la protection temporaire n'exclut pas en principe la présentation d'une demande d'asile (en Suisse et en Suède notamment) mais en pratique la plupart des pays (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Danemark notamment) ont suspendu l'examen des demandes d'asile présentées par les kosovars bénéficiaires d'une protection temporaire. C'est à la lueur de ce contexte qu'il faut examiner les initiatives prises récemment au niveau européen.

Vers un régime de protection temporaire applicable au sein de l'Union européenne ?

Le traité d'Amsterdam ayant transféré les politiques en matière de visas, d'asile et d'immigration et de manière plus générale les questions liées à la libre circulation des personnes, du troisième au premier pilier de l'Union européenne, le Conseil européen de Cardiff a demandé au Conseil et à la Commission de présenter lors du Conseil européen de Vienne un plan d'action sur " *la meilleure façon de mettre en œuvre les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice* ". Un Conseil européen spécifique sera consacré à ces questions à Tampere en octobre 1999.

Ce plan d'action proposé par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 3 décembre 1998 compte plusieurs allusions à la protection temporaire. Parmi les mesures retenues, il évoque au titre de l'espace de liberté et de la politique d'asile " *la protection de ceux qui en ont besoin, même s'ils ne remplissent pas pleinement les critères de la Convention de Genève* ".

Parmi les mesures à prendre au plus vite conformément au traité d'Amsterdam, le plan d'action prévoit de " *définir des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent pas rentrer dans le pays d'origine* " (article 63, point 2 a) du traité C.E.) et de " *s'employer à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil* " (article 63, point 2 b) du traité C.E.).

Le Conseil et la Commission ayant retenu parmi les six principes fondant le plan d'action " *le principe de solidarité entre les Etats membres... lorsqu'il s'agit de faire face aux défis transnationaux que représentent... les mouvements mi-*

gratoires », les présidences autrichienne et allemande ont lié les normes minimales relatives à la protection temporaire à la mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité en la matière. Pour ce faire, elles ont insisté sur le couplage à établir entre la décision d'admission au régime de la protection temporaire qui serait prise au niveau européen et la prise en charge nationale des bénéficiaires de la protection temporaire dans la mesure où la fixation de la durée d'application de ce régime échapperait désormais aux Etats individuellement. Ce principe de solidarité devait, selon la présidence allemande, se traduire soit par le transfert géographique, dans le cadre de quotas acceptés par les pays membres, des bénéficiaires de la protection temporaire, soit par un soutien financier aux pays d'accueil, soutien élevé pour encourager les Etats membres à pratiquer largement à l'accueil. Ce lien a été contesté par certains Etats membres, en particulier par la France et la Grande-Bretagne, dont la position géographique en Europe les met d'avantage que l'Allemagne et l'Autriche à l'abri des afflux massifs de personnes déplacées.

Ce débat n'ayant pas encore été tranché, le projet d'action commune relatif à la protection temporaire des personnes déplacées n'a toujours pas été adopté. Son contenu, déjà amendé pour en corriger les aspects les plus critiqués est toutefois riche de potentialités.

Dans sa version amendée le projet d'action commune pose les quatre règles fondamentales suivantes.

En premier lieu, le régime de protection temporaire s'appliquera aux personnes déplacées en cas d'afflux massifs, les personnes déplacées s'entendant comme celles ayant quitté leur pays d'origine et ne pouvant y retourner dans des conditions de dignité et de sécurité en raison soit de conflits armés ou de violences persistantes, soit de risques de violations systématiques de droits de l'Homme, dirigées en particulier contre des groupes ethniques ou religieux.

En deuxième lieu, ce régime de protection temporaire ne fait obstacle ni à ce que les Etats membres conservent ou adoptent, postérieurement à l'action commune, leur propre régime de protection temporaire tant que le Conseil n'aura pas institué un tel régime, ni à ce que ceux-ci instituent un régime plus favorable que celui décidé par le Conseil.

En troisième lieu, le régime de protection temporaire est conçu comme un complément à la Convention de Genève et ne fait pas obstacle à ce que les bénéficiaires forment une demande d'asile. Toutefois les législations nationales pourront prévoir que l'examen d'une demande d'asile pourra être suspendue pendant une période maximale de trois ans, voire de cinq ans si le Conseil étend la durée de ce régime jusqu'à sa limite maximum dans le temps. Le cumul des droits attachés à la protection temporaire et à la demande d'asile sera interdit ; en conséquence, les Etats membres pourront prévoir que les droits attachés à la protection temporaire seront perdus en cas de demande d'asile.

En quatrième lieu, le régime de protection temporaire compte les droits suivants : le droit au séjour pendant toute sa durée d'application, ce droit étant formalisé par l'octroi d'un titre de séjour selon le droit national en vigueur ; le droit au regroupement familial selon la loi nationale en vigueur ; le droit au travail et à la sécurité sociale selon le droit national en vigueur, étant précisé que les bénéficiaires de la protection temporaire auront un traitement identique aux réfugiés en matière de rémunération et de conditions de travail ; le droit à l'aide sociale et l'accès à l'éducation pour les enfants mineurs. Les Etats feront aussi leurs meilleurs efforts pour faciliter l'accès au logement et aux aides financières.

Sur le plan procédural, un régime de protection temporaire résulte d'une décision du Conseil prise à la majorité de ses membres, sur le rapport de la Commission. Cette décision prend en compte la possibilité d'organiser ou non une protection sur place. Elle précise les groupes de personnes concernées, la durée d'application de ce régime qui ne peut excéder trois ans, ainsi que les mesures pour lesquelles les Etats membres garantissent l'accès à leur territoire. Six mois avant l'expiration du régime et sur le rapport de la Commission, le Conseil pourra soit réviser sa position quant à la durée du régime ou aux groupes concernés, soit mettre fin au régime et organiser le retour dans le pays d'origine si la situation le permet. Si le Conseil n'a pas adopté de décision avant la date d'expiration initialement prévue pour le régime, ce dernier est prolongé de six mois et expire automatiquement à l'issue de ces six mois. En tout état de cause, un régime de protection temporaire ne peut pas durer plus de cinq ans. A l'issue de ces cinq ans, les Etats membres examinent si des mesures de long terme doivent être prises.

Apports et dangers éventuels de ce nouveau régime.

Le régime européen de protection temporaire doit être favorablement accueilli si sa mise en œuvre aboutit à protéger effectivement des groupes de personnes qui ne relèvent pas aujourd'hui de la Convention de Genève. Il permettra notamment de mettre un terme à la diversité des régimes appliqués en Europe et d'offrir une égalité de traitement à l'intérieur du territoire de l'Union. Il devrait également permettre de mettre fin à la pratique actuelle de nombre d'Etats membres qui suspendent en fait l'examen des demandes d'asile formées par des bénéficiaires d'un régime national de protection temporaire. Le nouveau régime européen de protection temporaire ne devra pas être vidé de son contenu par des législations nationales qui en préciseront les modalités. La vigilance des ONG sur ce point sera déterminante.

Mais tel qu'il est conçu, le régime européen de protection temporaire pourrait dissuader les demandeurs d'asile potentiels de se réclamer de la Convention de Genève et les inciter à se placer sous le régime de la protection temporaire si celui-ci devait offrir des avantages plus larges. On pense particulièrement à l'autorisation de travail : si celle-ci était accordée en vertu du régime de protection temporaire et continuait à être refusée aux demandeurs d'asile, il y aurait un risque sérieux de dissuasion à l'égard du régime Convention de Genève. Cet état de fait, s'il devait se produire, soulignerait le caractère anormal du refus du droit provisoire au travail pour les demandeurs d'asile.

Une question reste ouverte : que se passera-t-il exactement à l'issue des cinq années d'application d'un régime de protection temporaire pour les éventuels bénéficiaires ? L'hypothèse de mesures à long terme me paraît contradictoire avec la notion de protection temporaire. Si les risques persistent au delà de cinq ans, il est nécessaire que la fin du régime de protection temporaire déclenche l'accès à la procédure d'asile de sorte qu'il n'y ait pas de solution de continuité pour les personnes nécessitant le maintien d'une protection. A défaut, le régime de protection temporaire se transformerait en régime permanent et risquerait d'affaiblir le portée du régime prévu par la Convention de Genève.

* membre du Conseil d'administration de France terre d'Asile



La Couverture Maladie Universelle, sa réussite dépend de l'engagement citoyen des acteurs concernés

par
Docteur Michèle Mezard*

La Loi portant création de la Couverture Maladie Universelle s'inscrit dans le prolongement de la Loi d'orientation contre les exclusions dont l'article premier mentionne le droit à la protection de la santé. L'inégalité devant la prévention et les soins étant une des injustices les plus criantes, il faut saluer la création de la Couverture Maladie Universelle (CMU) comme une grande avancée.

" Il faut se battre contre soi-même pour aller demander quelque chose, que ce soit une aide alimentaire, médicale, une carte de bus gratuite : pour nous c'est une humiliation, une honte d'être contraint de réclamer des secours de ce genre ¹" Exclues de fait de l'accès aux droits fondamentaux que constituent le droit au travail, le droit au logement, à la culture, à la santé, etc., les personnes en état de précarité forment un monde illégitime qui vit en quelque sorte en exil. L'attribution d'une aide maintient la dépendance et ne change pas l'avenir. La loi sur la couverture sociale universelle apporte d'abord la reconnaissance d'un droit. Un premier pas vers la fin de l'exil intérieur des personnes les plus démunies. La CMU donnera à toute personne résidant de façon régulière et stable sur le territoire français le droit à l'assurance maladie de base et en cas de ressources inférieures à un certain seuil, le droit à une couverture complémentaire avec prise en charge à 100%.

Pour les résidents irréguliers cependant, la situation n'est pas améliorée et l'exil se poursuit. L'assurance maladie de base étant réservée aux personnes résidant régulièrement en France, les étrangers en situation irrégulière n'entrent pas dans le cadre de la loi CMU proprement dite. Leurs enfants, même s'ils sont nés en France, n'en bénéficient pas non plus. Cependant, ces personnes, sous réserve que leurs ressources ne dépassent pas un certain plafond, auront accès à la prévention et aux soins dans le cadre d'une réforme de l'Aide Médicale Etat (AME). Reste le problème de

la nature du titre qui leur sera remis et qui n'est pas encore défini. Il est absolument nécessaire qu'il s'agisse d'un titre banalisé, car l'AME étant de facto réservée aux irréguliers, le risque est grand que ces personnes soient identifiées comme sans papiers dès qu'elles auront besoin d'une consultation.

Six millions de personnes résidant régulièrement en France bénéficieront de la Couverture sociale universelle. En pratique, la Couverture sociale universelle, apportera de nombreuses améliorations dans la vie quotidienne des personnes en situation de précarité :

La simplification des démarches et la fin des attentes.

Les personnes démunies passent leur vie à attendre, pour un logement, des allocations, une carte santé... En instaurant l'immédiateté d'ouverture des droits dans un guichet unique, celui de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, et la simplification des documents à présenter, la loi CMU devrait mettre fin à ces attentes interminables.

La possibilité de changer de lieu de résidence

Les personnes en situation de précarité sont en quelque sorte assignées à résidence. Tout changement de département implique le renouvellement de toutes les démarches. Le plafond de ressources autorisant l'ouverture des droits n'étant pas le même selon les départements, une personne qui avait droit à l'aide

médicale peut en perdre le bénéfice en changeant de résidence. Ainsi l'histoire de Monsieur M, ancien ingénieur électricien, actuellement sans domicile fixe et bénéficiaire de la carte Paris Santé. Après avoir trouvé un hébergement à Colombes dans les Hauts-de-Seine, il lui faudra attendre quatre mois avant d'obtenir à nouveau le bénéfice de l'aide médicale et ce, bien qu'il ait effectué toutes les démarches qui lui étaient demandées. La loi CMU institue un barème national pour l'ouverture des droits. Il suffira donc à Monsieur M. de présenter son titre de bénéficiaire à la CPAM de son nouveau domicile. Il n'y aura pas de nouvelle instruction du dossier, donc pas de rupture de droits.

La disparition d'un système spécifique pour les exclus

De ce point de vue également, l'inégalité entre les départements est grande. Un certain nombre de départements n'ont pas encore la carte santé et continuent à distribuer de façon parcimonieuse des bons ou des étiquettes que les personnes doivent aller quémander chaque fois qu'elles ont besoin de soins. La carte santé elle-même est en quelque sorte une carte de pauvreté qui peut susciter des réflexions humiliantes dans certaines circonstances, à la pharmacie ou au secrétariat des consultations. Avec la CMU les personnes entrent dans le droit commun et peuvent choisir, pour bénéficier de cette couverture complémentaire, de s'adresser à une mutuelle. Les personnes seront des mutualistes à part entière et bénéficieront des actions de promotion de la santé, d'information et d'éducation menées par les mutuelles.

Une autonomisation pour les femmes et les jeunes dès l'âge de seize ans

Actuellement, il arrive que des femmes se trouvent dans des situations très difficiles au risque d'être incapables de se faire soigner. C'est le cas de Madame B. qui se sépare de son mari avec lequel le dialogue est totalement rompu. Elle déménage de Tourcoing à Roubaix. Son mari a gardé la carte d'assurance maladie du ménage. Sa nouvelle CPAM lui demande de nombreux documents qu'elle ne sait où trouver, elle est déprimée et n'effectue pas les démarches. Elle reste six mois sans couverture maladie, jusqu'à ce qu'une assistante sociale l'aide enfin à l'occasion d'une hospitalisation. Avec la loi CMU, Madame B. aurait disposé d'une carte d'assurance maladie personnelle. Sur simple présentation de celle-ci à sa nouvelle CPAM, ses droits auraient été ouverts immédiatement, la caisse se chargeant elle-même du transfert de son dossier. Peut-être, Madame B. ayant pu se faire soigner à temps n'aurait-elle pas été hospitalisée. La loi CMU prévoit aussi que les jeunes pourront, dès l'âge de 16 ans, obtenir une carte d'assurance maladie personnelle tout en restant "ayant droit". Ainsi, ils pourront aller consulter sans être obligés d'en référer à leurs parents. C'est très important. Pensons en particulier aux jeunes filles qui pourront demander la prescription de la pilule ou se faire

examiner par un gynécologue sans être obligées d'en informer au préalable leurs parents.

Un meilleur accès aux soins dentaires et d'ophtalmologie

Les personnes pauvres ou très pauvres sont aujourd'hui la plupart du temps dans l'incapacité absolue de se faire soigner les dents, d'acheter des lunettes de vue ou d'obtenir une prothèse auditive. C'est un handicap important et un obstacle à l'emploi. L'absence de tout ou partie des dents crée des problèmes de santé plus généraux. Les troubles de la vision chez l'enfant sont source de difficultés scolaires. Avec la CMU, qu'elles aient choisi d'être prises en charge par l'Etat via les CPAM ou par une mutuelle ou un autre organisme complémentaire, ces personnes pourront sans doute bénéficier de meilleurs soins et obtenir les lunettes ou prothèses nécessaires. Il faut encore attendre les décrets d'application pour mieux connaître les modalités exactes de cette prise en charge, mais si ceux-ci sont conformes à l'esprit du législateur, les bénéficiaires pourront se faire soigner et obtenir des prothèses de qualité.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de 2,6 à 6 millions de personnes.

La loi CMU accorde une prise en charge à 100% à toutes les personnes dont les ressources sont inférieures à un plafond qui sera de 3500 francs par mois pour une personne seule, avec des majorations en fonction du nombre de personnes au foyer. Il est par exemple de 6300 francs pour une jeune femme célibataire avec deux enfants. Ce plafond est nettement supérieur à celui adopté actuellement par la plupart des départements (beaucoup d'entre eux en étant restés au niveau du RMI). Il s'ensuit que le nombre de bénéficiaires d'une prise en charge à 100% augmente de façon très importante, jusqu'à six millions de personnes.

Cependant, un effet de seuil persiste, même si quelques mesures devraient tendre à l'atténuer. Les personnes ayant choisi d'être prises en charge par une mutuelle ou un autre organisme complémentaire pourront bénéficier pendant un an d'une prolongation de leur contrat moyennant une cotisation minorée. Un fonds de solidarité, alimenté facultativement par les organismes de la complémentaire, doit per-

mettre à ceux-ci de prendre des mesures tendant à diminuer cet effet de seuil. Le tiers payant, dont on peut regretter qu'il ne soit réservé qu'aux seuls bénéficiaires de la CMU, est sans aucun doute une mesure qui aidera de nombreuses personnes incapables de faire l'avance de frais pour une consultation ou pour l'achat de médicaments.

L'hospitalisation est trop souvent à l'origine de problèmes financiers insurmontables pour les personnes à faibles revenus. L'histoire de cette jeune femme est édifiante. Mère de deux enfants, elle bénéficiait du RMI et à ce titre de l'aide médicale. Elle trouve un emploi à temps partiel lui assurant un revenu de 5000 francs par mois, et perd par conséquent le bénéfice de l'aide médicale. Ses revenus sont

Pour les 6 millions de personnes qui bénéficieront de la CMU, les mesures techniques ne suffiront pas à améliorer l'accès à la prévention, à la santé et aux soins. Il faut créer un choc dans les esprits.

cependant insuffisants pour payer une cotisation de mutuelle. Suite à une crise d'asthme grave, l'un de ses enfants est hospitalisé en réanimation pendant quatre jours. Elle reçoit une facture de l'hôpital d'un montant de 4000 francs sur laquelle elle n'obtient aucune remise. Si la loi CMU était appliquée, elle serait en dessous du plafond de ressources et n'aurait donc rien à payer, tous les frais, y compris le forfait hospitalier étant pris en charge. Si par la suite elle trouvait un travail à temps complet, elle pourrait prolonger son contrat mutualiste pendant un an, le temps nécessaire pour éponger ses dettes et pouvoir ultérieurement payer sa cotisation mutualiste.

A elles seules, ces mesures techniques ne suffiront certainement pas à améliorer l'accès à la prévention, à la santé et aux soins des personnes les plus démunies. Rien ne se fera sans l'engagement et l'implication conjointe de tous les acteurs impliqués, personnes en contact direct ou indirect avec les plus démunis mais aussi décideurs. La loi implique de nouveaux partenaires : les mutuelles, les assurances, les organismes de prévoyance, les caisses primaires qui auront un rôle majeur dans l'ouverture des droits tant à l'assurance maladie de base qu'à la couverture complémentaire. Les centres communaux d'action sociale auront un nouveau rôle à jouer : déchargés d'une partie de l'établissement des dossiers, ils devront concentrer leurs efforts sur l'accompagnement personnalisé des personnes. Il faut espérer que le fait même que deux

lois aient été successivement promulguées créera un choc dans les esprits des acteurs concernés, donnant une dimension citoyenne à leur engagement.

Il est donc indispensable que ces nouveaux acteurs reçoivent une formation complémentaire. Avec l'extension des bénéficiaires de l'aide médicale à six millions de personnes, c'est tout un public nouveau qui s'adressera pour une ouverture des droits aux guichets de la CPAM et devra être éventuellement pris en charge par les mutuelles et les assurances. Il est nécessaire que les responsables et les employés de ces organismes apprennent à connaître ce public et à travailler en partenariat avec lui. Chaque acteur doit comprendre ce qu'est le vécu des personnes en précarité ou en grande pauvreté pour établir avec elles un véritable dialogue.

La loi d'orientation contre les exclusions et la loi sur la Couverture sociale universelle étaient absolument nécessaires pour que cesse l'injustice qui ne permet pas à toute une partie de la population d'accéder normalement à la prévention et aux soins de santé. Mais les lois ne sont pas suffisantes et il est nécessaire que se manifeste un véritable engagement civique autour de ce défi : assurer à tous le droit à la santé.

* Mouvement ATD Quart Monde, secrétariat santé

1 - in Le croisement des savoirs. Les Editions de l'Atelier/Editions ouvrières, Les Editions Quart Monde, Paris, 1999

Ce que manger veut dire, une approche de l'alimentation dans les cultures africaines

par
Ferdinand EZEMBE*

Alors qu'il y a des plateaux pour chacun, pourquoi les femmes africaines préfèrent manger ensemble dans le même plat ? Quand des repas sont servis à heures fixes, pourquoi préfèrent-elles faire la cuisine dans leur chambre ? Il y a des couverts, pourquoi ces femmes préfèrent manger avec les doigts ? Ces questions récurrentes des équipes des structures d'accueil des familles africaines nous conduisent à réfléchir sur le système de valeurs de civilisation des sociétés africaines dans lequel s'intègrent l'alimentation et les rites afférents.

L'Afrique noire n'est pas un pays. C'est une mosaïque de peuples et de cultures aussi variée que sur n'importe quel autre continent du monde. Pour Amadou Hampaté Ba, le grand sage africain, " *il n'y a pas une Afrique, il n'y a pas un homme africain, il n'y a pas une tradition africaine valable pour toutes les régions et toutes les ethnies* ".

L'immigration africaine est relativement récente et mal connue en France. L'immigration de l'Afrique de l'ouest est la plus ancienne et la plus nombreuse. Elle provient de la région du fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal). C'est une immigration essentiellement d'origine rurale, islamisée et très peu scolarisée. C'est au sein de cette communauté que l'on retrouve les ménages polygames (ethnie mandé surtout) et la pratique de l'excision (ethnie soninké). Les ressortissants de l'Afrique de l'ouest occupent généralement des emplois très peu qualifiés, ils ont conservé le sens et la dignité des traditions africaines qui s'expriment par exemple à travers leurs tenues vestimentaires. Cette authenticité peut être attribuée à l'islam qui a joué un rôle conservateur pour les cultures africaines. L'immigration d'Afrique centrale concerne surtout les ressortissants du Cameroun, du Congo, et du Zaïre. C'est une immigration d'origine ur-

baine, scolarisée et majoritairement chrétienne. L'organisation sociale de ces immigrés se rapproche du modèle nucléaire des familles occidentales, forme d'acculturation probablement due au processus de christianisation qui a eu lieu dans leur pays d'origine. Au delà de cette diversité, il existe des traits généraux de la culture africaine que le poète sénégalais Léopold Sédar Senghor qualifia autrefois sous le terme de négritude et que l'on peut définir comme l'ensemble des valeurs de civilisation communes aux négro-africains. Il s'agit entre autres de l'esprit communautaire qui entraîne une solidarité entre les membres d'une même famille, de la parenté ou famille élargie qui s'étend à tous ceux qui fréquentent la même maison, du rapport au corps qui est libre de toute contrainte morale. Contrairement à la notion occidentale du temps fini, les Africains ont une conception élastique du temps, qui est infini et que l'on a toujours devant soi. La culture africaine est par ailleurs caractérisée par l'oralité, les gens se parlent et ne cessent pas de se parler, c'est la palabre africaine, et la redondance ne gêne personne. Enfin les familles africaines sont organisées autour des hommes qui tiennent leur pouvoir du droit d'aînesse, les femmes et les enfants étant considérés comme des cadets sociaux dont les rôles ne

sont pourtant pas négligeables dans la société. Toutes ces valeurs sont essentielles pour comprendre dans quel système s'intègrent l'alimentation et les rites afférents.

Que mange-t-on ?

L'alimentation varie en fonction des régions et des saisons selon deux grandes aires géographiques : la zone sahélienne d'Afrique de l'ouest et la zone forestière d'Afrique centrale. A l'intérieur de ces zones il faut différencier l'alimentation des populations de la côte (pêcheurs) et de la forêt et savane (chasseurs), et celle des populations des zones urbaines et des zones rurales. Les populations de la côte se nourrissent surtout de poisson, celles de la zone sahélienne et de la savane de viande. Les populations forestières se nourrissent surtout de tubercules, manioc, ignames, etc. et celles de la savane en Afrique de l'ouest de céréales, mil, fonio, sorgho et de riz. Les fruits ne font pas partie de l'alimentation quotidienne, ils sont considérés comme des friandises pour les enfants. En règle générale et quelle que soit la zone, la structure des plats est identique avec une base qui constitue "le lourd pour caler le ventre" (riz, mil, huile ou tubercule), une sauce (oignons tomates feuilles pâte d'arachides),

des légumes (manioc, carottes, choux, etc.), le poisson ou la viande.

En France le régime alimentaire est modifié, les africains se nourrissent de substituts, ainsi les épinards vont remplacer les feuilles de légumes dans les sauces aux arachides, la semoule de blé remplace la farine de manioc traditionnel (foufou). Bien qu'il existe en région parisienne des marchés proposant des produits africains, ceux-ci demeurent encore chers et leur préparation longue. Les africains se contentent d'un plat du pays une fois par semaine, à l'occasion des fêtes, ou de l'arrivée du pays d'origine d'un membre de la famille. A l'origine de la malnutrition dans certaines familles africaines, on constate une surconsommation de sucre chez les enfants, probablement due au fait que son coût n'est pas élevé, ce qui n'est pas le cas dans le pays d'origine. L'alimentation, à base de riz et d'huile, est souvent monotone dans certaines familles où le mari fait des courses avec un souci d'économie, contrairement aux traditions du pays d'origine où cette activité est réservée aux femmes.

Les interdits alimentaires sont de plusieurs ordres, religieux, sociaux ou personnels. Les interdits personnels sont ceux pris par l'individu lui-même, pour sa santé (comprise ici dans un sens cosmologique, biologique et sociologique). Ainsi telle personne évitera de manger tel produit sur la recommandation d'un guérisseur pour se protéger de l'action maléfique des sorciers. Les interdits sociaux relèvent de la mythologie du clan, les membres de telle famille ne devraient pas manger tel animal considéré comme un totem fondateur du clan. Ainsi les Betis du Cameroun évitent de manger la viande du python qui aurait aidé leurs ancêtres à traverser le fleuve lors de leur exode, pour échapper à leurs agresseurs. Les interdits de la femme enceinte sont plus connus; on lui recommande de ne pas consommer les produits pouvant nuire par analogie ou isomorphisme à l'esthétique du futur enfant. Ainsi évitera-t-elle les oeufs pour que l'enfant n'ait pas le crâne chauve, les fruits à la peau granulée comme l'avocat afin que l'enfant n'ait pas une peau granulée rappelant l'eczéma, etc... Il leur est par contre recommandé de manger les pro-

duits gluants qui sont sensés bien faire glisser l'enfant, lors de l'accouchement.

Quand, avec qui et comment mange-t-on ?

Les africains ne mangent pas à heures fixes (rapport au temps infini). En zone rurale on consomme les plats de la veille avant d'aller au champ, et le grand repas a lieu vers 16 heures, au moment où les femmes reviennent des champs. En zone urbaine, il y a trois repas, un petit déjeuner à base de pain et de margarine, un repas à midi et le soir un repas plus léger. Cette classification est variable, en général dans

Un plat commun est disposé au centre de la pièce. Tout le monde plonge la main dans le même plat, en signe de communion.

les familles pauvres on se contente d'un repas quotidien.

Parmi d'autres critères, on considère ceux qui mangent ensemble comme membres de la famille. En général, un plat commun est disposé au centre de la pièce, tout le monde plonge la main dans le même plat, en signe de communion. La personne la plus âgée se charge de distribuer les morceaux de viande ou de poisson,

et on mange devant soi. Manger dehors ou la porte ouverte est un signe d'ouverture et une invitation au partage. Dans les campagnes du Sud Cameroun on accrochait un régime de bananes devant les maisons pour que les passants qui venaient de loin puissent s'alimenter, en l'absence des habitants partis travailler dans les champs. Pour avoir un rapport non médiatisé avec les aliments, on mange avec la main, ce qui nous renvoie au rapport au corps, il faut sentir dans les deux sens (sensation et odeur), ce qu'on mange. L'hôte qui reçoit organise tout le repas, il est mal venu d'apporter sa contribution. Par contre il est recommandé de terminer son plat, ce qui est la preuve que l'on apprécie ce qui nous est offert. Traditionnellement, la maîtresse de maison attend que les invités aient fini de manger avant de se servir. Refuser de manger est une offense à la famille, il convient de se servir un peu et d'exprimer sa gratitude à la personne qui invite.

Chaque pays a son plat national, qui est en même temps sa fierté. Les Sénégalais offrent le Thieboudienne (riz au poisson avec des légumes) ou encore le poulet Yassa (mariné avec du citron, des oignons et de la mou-

tarde). Au Burkina Faso c'est le Tô sauce à base de gombo, au Cameroun le Ndolé (feuilles amères avec des arachides), au Zaïre le Chikwangue (pain de manioc) avec le saka saka (feuilles de manioc salées) agrémenté de poissons séchés. En Côte d'Ivoire on vous parlera des Alloko (bananes plantains frites). La plupart des plats sont épicés, les femmes utilisent beaucoup d'ingrédients, mais leur préparation est longue et difficile en milieu urbain, d'où le succès de l'arôme maggi (cube de bouillon) encore appelé corrigé madame, agrémenté à toutes les sauces. Le poulet est l'une des viandes qui suscitent le plus d'imagination chez les consommateurs, d'où les nombreux noms qui lui sont donnés, ainsi celui de la ferme sera appelé poulet bicyclette au Burkina Faso. Au Cameroun on parlera du Poulet télévision, parce qu'il est rôti dans un four avec écran, au Congo "le cadavre d'Adula" désigne les poulets congelés d'Europe importés par le défunt homme d'affaire et politicien Adula.

Que veut dire manger ? Nous dirons qu'il ne s'agit pas seulement de s'alimenter mais aussi créer la parenté. C'est pourquoi il n'y a pas de fast food puisqu'on a le temps devant soi, on a des gargotes ou des maquis, où on vient manger, apprécier les bières locales, discuter et offrir aux autres en commentant les dernières nouvelles (tradition orale), car chez les africains aussi, la main qui donne est plus heureuse que celle qui reçoit.

* Psychosociologue, Afrique Conseil, Paris

Indications bibliographiques

- L'Afrique côté cuisine : regards africains sur l'alimentation. Fondation pour le progrès de l'homme, Syfia, Syros, 1994.

- La callipédie ou l'art d'avoir de beaux enfants en Afrique Noire. Ewombé -Moundou E. in S Lallemand, O Journet, et col Paris Grossesse et petite enfance en Afrique noire et à Madagascar, L'Harmattan, 1991.

- Toujours africains et déjà français ; la socialisation des migrants à travers leur alimentation. E. Calvo. Politique Africaine, n° 67, la France et les migrants africains, Khartala, octobre 1997.

- Adaptation et ethnicité Togolaise ; exemple des pratiques et consommations alimentaires à Paris. Cahiers d'anthropologie et biométrie humaine, 1995, XIII, n°3-4,

Les réfugiés kurdes en France : Intégration et modes de vie

Par

Shirin Mohseni *

Les premières vagues de migrations kurdes vers la France remontent aux années 1965-1970. Il s'agit alors de travailleurs originaires de Turquie arrivés dans le cadre des accords bilatéraux conclus entre la France et la Turquie en 1965. A cette vague d'immigrés se sont ajoutés des groupes successifs de réfugiés politiques venus de Turquie, d'Irak, d'Iran et de Syrie. Le déclenchement de la guérilla du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) à partir de 1984, suivi de la destruction des villages par l'armée turque, la guerre irano-irakienne (1980-1988), les bombardements chimiques au Kurdistan irakien (1988-1989), l'écrasement des révoltes de la population irakienne en 1991 après la guerre du Koweït, déplacent aussi de nombreuses familles kurdes vers l'étranger. La part des Kurdes en exil en France ne cesse d'augmenter. Selon l'institut kurde de Paris, sur les 110 000 kurdes vivant actuellement en France, 80% sont originaires de Turquie dont environ 15 000 sont réfugiés politiques. Les 20 % restant sont originaires d'Irak, d'Iran et de Syrie¹. Si près d'un tiers de ces Kurdes résident en région parisienne, des communautés sont également présentes en Alsace, en Normandie, dans le Nord et dans le Massif central. Les kurdes sont surtout représentés dans les secteurs du bâtiment (45%), de la construction automobile et des pièces détachées (20%), de la confec-

tion (15%), des activités agricoles (10%), du commerce et de la restauration (5%). Les activités commerciales, de confection et de restauration employant des Kurdes sont concentrées dans la région parisienne, tandis que les Kurdes sont présents dans le secteur de la construction surtout en Normandie et de l'industrie forestière dans les régions du Centre².

Comment ces Kurdes se sont-ils adaptés à la société française ? Une étude générale de l'intégration de toutes les populations kurdes est une tâche difficile. Elle nécessiterait des recherches approfondies sur les différentes générations de migrants qui se sont succédées depuis plus de 20 ans. En effet les motifs de départ, les conditions de l'accueil en France, la situation familiale, le niveau socio-culturel, l'âge, ont une forte influence sur les modes d'adaptation à la société française. Les réfugiés kurdes irakiens, rescapés des bombardements chimiques en Irak constituent un des exemples d'intégration des Kurdes en France. Deux traits caractérisent ces réfugiés. D'une part ils sont arrivés ensemble dans un cadre organisé par le gouvernement français, d'autre part ils sont composés de familles nombreuses, issues dans leur majorité du milieu rural. Le choix de familles nombreuses par les autorités françaises s'explique par la volonté de venir en aide aux enfants, les

plus menacés par les maladies, et de faciliter l'intégration des familles par le biais de leurs enfants, considérés comme ayant une capacité d'adaptation plus forte.

Un exemple d'intégration : Le cas des réfugiés kurdes irakiens.

Ces familles vivaient depuis un an en Turquie sous des tentes entourées de barbelés, dans des conditions précaires. A la suite de la visite de Mme Mitterrand dans ces camps en avril 1989, la France décide de les accueillir sur son sol. Entre août et avril 1991, 76 familles (environ 600 personnes) arrivent en France dans le cadre d'un programme d'accueil. Un dispositif d'accueil et d'insertion est mis en place pour faciliter leur intégration. Après avoir vécu quelques mois dans les centres provisoires d'hébergement, les familles sont orientées vers différentes villes. Malgré la dispersion initiale, jugée utile pour leur intégration, la plupart ont préféré par la suite se déplacer vers des régions où se trouvaient leurs proches. Ainsi, la majorité des familles vivent aujourd'hui au Sud d'une ligne allant de Clermont-Ferrand à St-Giron en passant par Albi, Montauban, Bordeaux, Angoulême. C'est au travers de leurs pratiques quotidiennes de logement, de cuisine et d'habillement (durant les années 1990-1998) que nous avons étudié leur intégration en France.

Ces pratiques mettent en évidence les manières dont les réfugiés s'adaptent à deux espaces de vie différents et montrent comment ils arrivent à aménager et à concilier les deux modèles culturels, d'un côté leur culture et leurs normes traditionnelles et de l'autre la culture et les normes modernes de la société d'accueil.

Le rôle de la communauté dans le maintien et la perpétuation des traditions n'est pas négligeable : les mariages entre kurdes, soigneusement organisés, en sont une des manifestations les plus manifestes. Parallèlement c'est grâce à la communauté et à l'entraide entre ces membres que beaucoup de familles réfugiées ont pu vaincre les difficultés de l'exil, trouver un travail, un logement et surmonter des problèmes financiers. Contrairement, donc, à l'idée reçue selon laquelle vivre en collectivité pourrait nuire à l'intégration des familles, cet aspect collectif de leur vie a évité l'isolement et la marginalisation des familles les plus démunies. Cela a également entraîné une certaine concurrence ou une émulation : acquisition d'appareils électroménagers, achat d'une voiture, etc., deviennent les signes valorisés de la réussite sociale. La communauté joue donc un rôle ambivalent dans l'intégration : elle exerce sur ses membres des contraintes en vue de perpétuer les traditions kurdes, et les encourage à participer au système de consommation de la société française entraînant ainsi des changements dans les modes de vie. L'accueil que les réfugiés ont reçu à leur arrivée a joué un rôle important dans les relations avec leur entourage. Reconnaissants de leur accueil, ils évoquent en contrepartie le respect qu'ils doivent aux coutumes françaises. Parallèlement, ils essaient de valoriser leur propre image en affichant leur intégration à la société française. Le souci de ne pas "paraître étrange" a poussé les réfugiés à modifier rapidement les éléments de leur culture qui s'exposaient à l'extérieur et les distinguaient. C'est le cas des habitudes vestimentaires qui changent assez rapidement chez la majorité d'entre eux. Par contre les comportements alimentaires, comme tout ce qui est protégé par l'espace intérieur, et qui sont donc moins visibles changent plus lentement.

Adaptation et identité

Ces changements n'aboutissent cependant pas à une adoption totale des normes de la société d'accueil. Par exemple en s'habillant à l'euro-péenne, les Kurdes se distinguent toujours des Français par leur manière de porter les vêtements et par le choix des formes et des couleurs. En d'autres termes, en empruntant un élément culturel nouveau, les réfugiés l'ont remanié ou retouché selon le modèle de leur culture. "Ample, large, long, flottant" devient pour les réfugiés des traits caractéristiques des "vêtements kurdes" qu'ils opposent aux "serré, étroit, court, moulant" qualifiant les "vêtements français". Ces changements évoquent la stratégie menée par l'étranger pour se

montrer intégré aux yeux de l'autre, tout en préservant discrètement son identité en s'attachant à des normes qui sont a priori invisibles pour l'autre.

Ces changements ne se réalisent pas de manière homogène mais sous une forme différenciée suivant l'âge, le sexe, la situation sociale et

leur statut dans la communauté des réfugiés concernés. Les différenciations sont plus marquées encore entre les générations. Les jeunes souhaitent se rapprocher des Français de leur âge et se différencient de plus en plus de leurs parents. Cependant cette attirance envers le "nouveau monde" ne les conduit pas à renier forcément leur identité d'origine. On remarque souvent que des adolescents qui préféraient parler le français à la maison changent d'attitude, lorsqu'ils ont fondés eux-mêmes une famille, et emploient le kurde avec leurs propres enfants. Ainsi, ces jeunes malgré les changements qu'ils souhaitent apporter à leurs traditions, se sentent encore liés à leur culture d'origine. Leur attachement à la société française n'en est pas moins grand. La France est le pays où ils vont vivre le restant de leur vie. La plupart pensent entamer une procédure de naturalisation, certains l'ont déjà fait et sont devenus Français. Comme disaient ces jeunes kurdes : ils sont devenus des "Kurdes de France". Ce sentiment est aussi perceptible chez les jeunes Kurdes originaires de Turquie, d'Iran ou de Syrie. Le regroupement familial

La communauté joue un rôle ambivalent de perpétuation des traditions, et d'encouragement à l'intégration à la société française, moyen de valorisation de sa propre image.

accélééré par la détérioration de la situation politique au Kurdistan et l'arrivée des réfugiés politiques ont changé le schéma de l'immigration kurde. D'une part les travailleurs kurdes qui étaient arrivés seuls dans le but de rentrer au pays dès qu'ils auraient constitué un pécule, ont abandonné, une fois re-joins par leur famille, le projet initial de retour. D'autre part la diaspora kurde devient plus politisée et affiche de plus en plus son identité kurde. Cette situation a influencé les modalités d'intégration des familles kurdes.

L'étude de la vie quotidienne des familles souligne la complexité du processus d'intégration à la société d'accueil. La dualité est partout présente : la communauté aide et freine à la fois l'intégration, les habitudes vestimentaires s'occidentalisent tout en conservant une touche kurde... Les réfugiés montrent ainsi que malgré les emprunts, ils se distinguent de la société d'accueil en affichant les particularités dans leurs modes de vie. De même, lorsqu'ils ont l'occasion de rentrer au Kurdistan, ils affichent leur "distinction". L'intégration des réfugiés donne-t-elle naissance à une nouvelle identité ou porte-t-elle en elle le germe d'une double appartenance ? Il est sans doute encore trop tôt pour répondre à cette question, les modes de vie des réfugiés ne cessent d'évoluer.

* Chercheur en ethnographie

1 - Source Institut kurde de Paris. Ces estimations datent de 1998. Evaluer le nombre des Kurdes reste une tâche assez difficile, car cette identité ne figure sur aucun des documents officiels dont dispose les Kurdes. Malgré la mention de l'origine kurde sur la carte de résident depuis quelques années par l'OFPPRA, estimer leur nombre reste une tâche difficile. Les chiffres varient considérablement selon les sources (60 000 à 110 000).

2 - BOZARSLAN, 1998, "Le groupe kurde", Hommes et Migrations, n°1212, p. 26

l'enfance et l'exil

” On est de son pays comme on est de son enfance ”, dit le poète. Faut-il encore avoir conservé le premier pour pouvoir préserver la seconde. Enfances pillées, saccagées dans des guerres tribales, ethniques et des conflits que la communauté internationale se révèle incapable de juguler. La photographie est hélas assez connue. Ce qui l'est moins, c'est le nombre de ces jeunes qui arrivent chaque année sur notre territoire et le sort qui leur est réservé. Un chiffre, un seul, devrait suffire à faire naître de profondes inquiétudes : plus de trois cent trente mineurs isolés demandeurs d'asile, parmi lesquels une majorité de filles, ont été enregistrés par la Police de l'air et des frontières en 1998. A ce chiffre, il faut ajouter ceux qui sont parvenus à entrer sur le territoire sans aucun contrôle. Et pourtant, moins de deux cent vingt (majoritairement des garçons) se sont présentés à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides pour y déposer une demande d'asile. Seules les filières criminelles doivent savoir où se trouvent les personnes manquantes.

La France ne pouvait ignorer plus longtemps la situation dramatique de ces jeunes adolescents. Il faut dire que cela fait ” seulement ” dix-sept ans que France Terre d'Asile pose de manière récurrente cette problématique. Déjà, le 13 octobre 1982, Sylviane de WANGEN, alors directrice de France Terre d'Asile, interpellait le secrétaire d'Etat AUTIN pour lui dire que le problème de la responsabilité juridique dans l'accueil des mineurs isolés en provenance du Sud Est asiatique et résidant dans des centres de transit, en particulier celui de Créteil, n'était pas résolu, ce centre n'étant pas équipé pour assumer une telle responsabilité. En novembre 1997, trente mineurs isolés demandeurs d'asile résidaient pourtant à Créteil avec l'accord de l'Etat.

Certains nous disent que depuis la loi du 1er janvier 1984 et la décentralisation, il appartient au président du Conseil général de mettre en œuvre les mesures adaptées au besoin de protection des mineurs et d'assurer leur surveillance. Certes. Sur cette base, les mêmes considèrent que les textes sont alors suffisants pour protéger les mineurs quelle que soit leur origine. L'idéologie a parfois des inconvénients. Lorsque la loi est défaillante, il faut soit la modifier, soit la compléter. L'urgence absolue ne saurait trouver une réponse dans le recours au tribunal administratif. La réalité que rencontre l'ensemble des acteurs de terrain concernant les jeunes demandeurs d'asile isolés est que nous nous trouvons face à une protection juridique complexe, une protection sociale inadaptée, des conflits de compétences, l'indifférence, la défaillance de la puissance publique... Mais quelle que soit la qualification de ce délit pour non assistance à adolescent en danger, il devenait urgent pour notre pays de se mettre enfin en conformité avec les textes internationaux que nous avons signés et avec les discours que nous savons si bien produire sur la protection de l'enfance.

Ce n'est pas le moindre des mérites du ministre de la Solidarité et de l'Emploi, Martine AUBRY, de ses services, en particulier la direction de la Population et des Migrations, que d'avoir compris cela et d'avoir pris l'engagement de créer à titre expérimental une structure d'accueil et d'orientation pour les jeunes adolescents isolés demandeurs d'asile, suivant ainsi l'avis de la Commission nationale des Droits de l'Homme du 3 juillet 1998. Cette structure, après bien des tracasseries, voit enfin le jour. Elle est complémentaire, dans notre esprit, de l'action menée par l'Aide sociale à l'enfance. Il reste cependant à convaincre quelques irréductibles. Mais notre opiniâtreté, notre détermination sur ce point est sans borne. Pour autant, tout ne sera pas résolu. Il reste à moderniser la méthode d'évaluation de l'âge, en respectant la dignité des personnes et en rendant fiable l'expertise. Il reste à effacer les conflits de compétences et les querelles budgétaires, il reste à travailler ensemble pour le bien de ces adolescents. Ces jeunes se trouvent à proximité de nous. Cela nous oblige. Sinon, quelle validité peut avoir notre discours sur les conditions inhumaines dans lesquelles vivent nombre d'enfants dans les pays en développement ?

Espérer construire un futur pour ces jeunes qui arrivent dans des conditions d'extrême détresse et de précarité sur notre territoire, pour qu'ils n'aient pas un jour la tentation de décliner leur vie par la négative : voilà une cause qui devrait mobiliser bien des énergies.

Pierre HENRY,
Directeur de France Terre d'Asile
septembre 1999

Parmi les personnes persécutées ou craignant de l'être du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques et qui viennent demander asile en France, il y a des mineurs isolés.

Ils arrivent en France seuls, accompagnés par un membre de leur famille ou confiés à un tiers, vague cousin, ami ou simple compatriote.

Les difficultés qu'ils rencontrent sont considérables pour accéder au territoire et à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, faire reconnaître leur identité et leur minorité, trouver une prise en charge et accéder à une représentation juridique.

La reconnaissance de la qualité de réfugié est pour eux un parcours semé d'embûches.

Majeurs pour les uns, mineurs pour les autres, les demandeurs d'asile mineurs isolés dans l'impasse,

François Julien-Laferrrière, Vice-Président de France Terre d'Asile

Les termes demandeurs d'asile mineurs isolés sont caractéristiques de la difficulté d'appréhension d'un grand nombre de phénomènes contemporains : la catégorisation des situations juridiques et la combinaison, chez un même individu, de l'appartenance à plusieurs catégories dont chacune est soumise à un régime juridique distinct. Le demandeur d'asile mineur isolé est, avant tout, un étranger et sera toujours traité comme tel ; il est mineur, donc incapable civilement ; il est isolé, non accompagné, d'où l'abandon, la solitude, l'absence de représentant " naturel " et le besoin d'une protection étatique de substitution ; enfin, il est demandeur d'asile, marqué par le traumatisme, la rupture, la fuite, l'exil. Chacun de ces aspects est appréhendé en tant que tel par le droit : droit des étrangers,

qui conditionne l'entrée en France, droit des mineurs, qui prend en compte l'incapacité due à leur jeune âge, droit d'asile et droit des réfugiés, qui permet aux étrangers privés de la protection de leur pays d'obtenir du pays d'accueil une protection de substitution.

Aux difficultés liées à la combinaison des catégories juridiques s'ajoute celle de la détermination de l'âge qui conditionne l'accès effectif à la protection dont les demandeurs d'asile mineurs isolés ont besoin. Utilisées comme mode de preuve, les conclusions tirées de l'expertise osseuse sont parfois un moyen d'éluider les problèmes liés au statut de mineur et de faire de l'intéressé un étranger majeur en situation irrégulière. Le mineur déclaré majeur perd le bénéfice de tous ses droits en tant que mineur. Il est soumis au droit commun et accueilli dans des structures qui ne sont pas adaptées à la spécificité de son cas.

S'il déclare cependant à l'OFPPRA avoir entre 16 et 18 ans, l'Office, prenant en compte ses déclarations, et non les

résultats de l'expertise osseuse pratiquée postérieurement, le considère comme mineur. L'OFPPRA enregistre donc sa demande, l'auditionne et peut prendre une décision à son égard - sur ce plan, il le traite comme un majeur -, mais il ne peut la lui notifier puisque l'intéressé, selon son âge déclaré et retenu par l'OFPPRA, est mineur. Il faut donc que soit organisée une tutelle, mais celle-ci n'est en pratique jamais obtenue puisque l'autorité judiciaire, à l'initiative de laquelle l'expertise osseuse a été pratiquée, le considère comme majeur. Majeur pour les uns, mineur pour les autres, le demandeur d'asile mineur isolé ne peut bénéficier d'une protection efficace (ni la tutelle, que le juge refusera, ni le statut de réfugié, que l'OFPPRA ne peut notifier). Il peut même être reconduit à la frontière puisqu'il est considéré comme majeur par les autorités de police.

Les nombreux problèmes posés par les demandeurs d'asile mineurs isolés ne pourront trouver de solution - ou, au moins, de début de solution - que si, au lieu de parcelliser leur statut en les rattachant, selon les questions posées, à diverses catégories juridiques préexis-

" Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié [...] bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulue [...].

[...] Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit. "

Convention Internationale sur les droits de l'enfant - 1989, article 22

tantes, la spécificité de leur situation est reconnue globalement et conduit à la définition d'un régime unique, distinct des catégories existantes quant à l'admission sur le territoire et la représentation juridique, quant à l'accueil et l'accompagnement social et psychologique, quant à l'examen de la demande de reconnaissance du statut de réfugié.



HCR/A. Hollmann

En 1998, environ 220 mineurs isolés ont déposé une demande d'asile à l'OFPPRA*. Répartition par nationalités :

Sri-Lankaise	59	Angolaise	6
Roumaine	23	Bouthanais	6
Ex-Zaïre	21	Chinoise	5
Rwandaise	16	Congolaise	5
Turque	14	Libérienne	4
Sierra Leone	11	Soudanaise	4
Cambodgienne	9	Nigériane	3
Pakistanaise	9	Equateur	3
Indienne	7	Autres	8
Yougoslave	7		

*Demandeurs d'asile mineurs isolés suivis par FTDA et signalés par l'OFPPRA au SSAE.

Selon les statistiques du Ministère de l'intérieur, 332 demandeurs d'asile se sont déclarés mineurs à la frontière en 1998 (ils étaient 122 en 1997). 32% avaient moins de 16 ans. 82% ont été admis sur le territoire. 18 nationalités étaient représentées dont les Rwandais, Sierra Léonais, Sri lankais et Nigériens.

L'entrée sur le territoire : des mineurs retenus en zone d'attente sans aucun recours

Se fondant sur le fait que l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoit que le demandeur d'asile sans document de voyage "peut être maintenu pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée", ne distingue pas entre majeurs et mineurs, l'administration et certains juges soutiennent que le mineur doit être traité comme un majeur. Mais de quelle voie de recours dispose-t-il pour contester les décisions qui sont prises à son égard puisque, lorsqu'il s'agit d'attaquer le refus d'entrer en France ou l'ordonnance de prolongation de son maintien en zone d'attente, il redevient subitement mineur et incapable civilement ?

"Les demandeurs d'asile peuvent, qu'ils soient mineurs ou majeurs, être placés en zone d'attente"

Jean-Marie DELARUE, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques au Ministère de l'Intérieur

« L'entrée des étrangers en France est soumise à une réglementation qui implique notamment la présentation de documents de voyage. Les demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière sans document de voyage peuvent, qu'ils soient majeurs ou mineurs, être placés en

zone d'attente jusqu'à ce que soit prise la décision ou bien de les admettre, ou bien de refuser leur admission si la demande d'asile paraît manifestement infondée au ministre de l'Intérieur. Au delà de quatre puis de douze jours, la prolongation du maintien en zone d'attente suppose une décision du juge judiciaire. C'est là qu'intervient le problème de la capacité d'ester en justice qui n'est pas reconnue aux mineurs, notamment aux mineurs isolés. Faute de parents, il faudrait que le juge des tutelles désigne une personne capable de le représenter. Dans la pratique, malgré quelques errements de la jurisprudence judiciaire sur ce point, le Tribunal de Grande Instance de Bobigny et la Cour d'appel tendent à considérer dans la grande majorité des cas que la demande présentée de prolongation de rétention est irrecevable puisque elle met comme partie au procès une personne incapable civilement. Cela conduit à un refus de prolongation du maintien en zone d'attente et à l'octroi d'un sauf-conduit qui permet au mineur d'entrer sur le territoire. Mais il est vrai que ce n'est pas une jurisprudence très stable et qu'il y a des décisions en sens contraire

qui autorisent le maintien des mineurs en zone d'attente. Si le ministère de l'Intérieur considère que la demande du mineur maintenu en zone d'attente est manifestement infondée, le mineur est reconduit en avion vers le pays d'où il provient sauf s'il est dépourvu de documents et que personne ne peut établir son origine, auquel cas il est admis sur le territoire français. Inversement, si la demande n'est pas jugée manifestement infondée, un sauf-conduit est délivré, le mineur est admis sur le territoire, il devra se présenter à l'OFPRA dans les huit jours pour déposer une demande d'asile."

" Le maintien d'un mineur en zone d'attente est une contradiction puisque qu'il ne peut faire aucun recours contre les décisions prises à son encontre. C'est une atteinte au droit des mineurs. Les considérations d'ordre public l'emportent visiblement sur des considérations de droit "

Alain Vogelweith, Juge des enfants



La détermination de l'âge : l'expertise n'est pas fiable

Pour déterminer l'âge, les documents d'identité présentés peuvent ne pas être authentiques ou contenir des renseignements incomplets, inexacts, ou approximatifs. Les déclarations du jeune demandeur d'asile peuvent être mises en doute si le jeune majeur pense qu'il a intérêt à se faire passer pour mineur. Lorsque l'âge déclaré ne paraît pas correspondre à l'âge réel du demandeur d'asile, en raison de son développement physique ou intellectuel, les autorités procèdent à une expertise osseuse, souvent déterminante, mais dont la fiabilité, contestée jusque dans les milieux médicaux, ne devrait avoir

"L'expertise osseuse ne permet pas de conclure à un âge certain"

Docteur Nicole Lery, Consultation "Droit Ethique de la Santé" des Hospices Civils de Lyon.

« Pour déterminer l'âge d'un patient, on procède à des examens cliniques, dentaires et complémentaires, notamment l'expertise osseuse. La radiographie des os du poignet per

met de rechercher les points d'ossification analysés selon les tables de Greulich et de Pyle, l'Atlas de Roo, les courbes de Sauvegrain. Il faut dire que ces tables ont été élaborées en 1930 à partir d'examen faits sur des enfants blancs nord-américains issus d'une même classe sociale. Elles ne tiennent pas compte des facteurs liés à l'origine ethnique, géographique, sociale. L'environnement ou l'alimentation peuvent-ils modifier ou non les estimations de l'âge osseux ? L'âge osseux ne correspond pas forcément à l'âge chronologique. Les spécialistes radiologistes sont unanimes sur ce point. Il est dans tous les cas impossible d'affirmer un âge certain.

Lorsque l'expertise osseuse conclut à la "maturation" physiologique, les autorités judiciaires en déduisent que le patient est "majeur" civilement, sans tenir compte de la marge d'erreur évaluée à environ +/- 18 mois et des limites techniques liées à cette méthode.

Il est vrai que le problème se pose surtout pour les jeunes adolescents qui auront au plus tard dans 18 mois l'âge de la majorité, c'est-à-dire 18 ans. On ne saura jamais que dire si ce jeune a 18 ans, plus ou moins quelque chose. On a une démarche probabiliste... Par contre, on peut dire que l'âge déclaré correspond à l'âge réel. Ce n'est pas parce qu'un enfant est pubère que l'on peut conclure qu'il est majeur... »



Le demandeur d'asile mineur isolé, privé de la protection de ses parents et incapable civilement doit être signalé au parquet qui décide parfois de classer le dossier sans suite, considérant que cette catégorie de mineurs n'entre pas dans la notion d'enfance en danger. Le juge des enfants peut prendre des mesures d'urgence notamment de placement à l'Aide sociale à l'enfance et le juge des tutelles peut désigner un représentant légal pour que les intérêts du mineur puissent être défendus. Mais les conflits de compétences au sein de l'institution judiciaire conduisent parfois à l'impasse.

Les impasses de la protection juridique

aviser l'autorité consulaire dont dépend l'enfant. Dans le cas où le mineur est demandeur d'asile, il vaut mieux ne pas le faire. La délégation de l'autorité parentale peut être une alternative à la tutelle pour les enfants de moins de 16 ans. Les parents gardent l'autorité parentale tout en permettant à quelqu'un d'en exercer tous les attributs en France. Les parents continuent d'exister. Psychologiquement, c'est préférable pour l'enfant.

"Les demandeurs d'asile mineurs isolés sont les victimes des dysfonctionnements entre les institutions"

Eveline SIRE-MARIN, juge des tutelles

La protection des mineurs, incapables civilement est généralement assurée par leurs parents, détenteurs de l'autorité parentale. Les demandeurs d'asile mineurs isolés sont par définition privés de cette protection. Comment expliquez-vous que la tutelle -forme de représentation juridique qui permet au mineur de voir ses intérêts défendus- ne soit pas systématiquement prononcée en faveur de ces mineurs isolés ?

Certains juges des tutelles refusent de prononcer la tutelle tant que l'OFPPRA n'a pas accordé le statut de réfugié politique. Implicitement, ils considèrent que l'enfant devrait être en situation régulière. Inversement, l'OFPPRA ne traite pas la demande d'asile tant que la tutelle n'est pas prononcée. C'est un cercle vicieux. Or juridiquement, peu importe la question du statut, le juge des tutelles n'a pas en charge de contrôler le caractère régulier ou non du séjour. Il n'est pas préfet de police. Le seul critère d'ouverture d'une tutelle est l'éloignement ou l'incapacité des parents à exercer leur autorité.

Le juge des tutelles peut refuser de se saisir au motif que l'identité de l'enfant n'est pas suffisamment établie. Les demandeurs d'asile ne sont pas toujours en mesure de présenter l'acte intégral de naissance nécessaire pour ouvrir la tutelle. Ils ont des actes reconstitués. Dans ce cas, le juge des tutelles peut s'adresser au parquet ou à l'OFPPRA qui possède normalement les moyens d'investigation pour établir l'identité de l'enfant. Le risque est que l'OFPPRA ne réponde pas ou que le parquet ordonne une expertise osseuse. Cela peut durer des mois.

Enfin, la tutelle facilite l'accès à la nationalité française. C'est un élément. Il ne faut pas se le cacher.

Face à ces obstacles et à ces réticences, y a-t-il une alternative ? Quelles formes peut prendre la représentation juridique du demandeur d'asile mineur isolé ?

La tutelle dépend normalement de la loi nationale du mineur. Le principe est que le statut personnel s'applique pour tout ce qui concerne l'état des personnes. Dans l'urgence cependant, la Convention de La Haye nous permet d'appliquer le droit français en visant les lenteurs qui résulteraient de la recherche de la teneur de la loi nationale du mineur et l'urgence à ouvrir une tutelle. Normalement, il faut

" Les réponses juridiques existent, mais il y a des conflits de compétences entre les institutions et l'ASE traîne les pieds "

Alain Vogelweith, Juge des enfants

Le juge pour enfants intervient " si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises " (Art. 375 et suivants du Code civil). Peut-on considérer que les demandeurs d'asile mineurs isolés sont en danger du fait même qu'ils sont seuls en France ?

Il existe un débat entre les juges des enfants et les juges des tutelles sur ce point, opposant deux lectures de la notion de danger et de la compétence du juge des enfants. On peut considérer que les conditions d'éducation d'un enfant qui arrive seul en France, sans de titulaire de l'autorité parentale ni soutien familial réel sont gravement compromises et qu'il est en danger du fait même de sa situation administrative et familiale. Dans l'urgence et tant qu'il n'y a pas de représentant légal, le juge des enfants est donc compétent. Il peut prendre des mesures d'urgence telles que le placement à l'ASE mais ne peut prendre aucune décision concernant l'autorité parentale. L'ouverture d'une tutelle est donc indispensable.

Certains juges des enfants se déclarent incompétents considérant que le juge des tutelles, saisi en urgence, peut désigner un représentant légal qui fera toutes les démarches administratives utiles et pourra saisir l'ASE, en dehors du cadre judiciaire. Certains juges s'appuient également sur la jurisprudence selon laquelle la compétence du juge des enfants suppose, en plus de la notion de danger, l'existence d'un conflit. Ils refusent de se saisir au motif que le critère de conflit ne fonctionne pas quand les titulaires de l'autorité parentale sont absents et qu'il n'y a pas de carence imputable aux parents. Certains juges se fondent enfin sur l'expertise osseuse ordonnée par eux mêmes ou plus généralement par le parquet et concluant à la majorité du jeune. Mais il faut faire attention. L'expertise osseuse est un moyen d'évaluation de l'âge très imprécis. La marge d'erreur doit bénéficier à l'inté-



Mais ce système suppose l'accord des parents restés dans le pays d'origine. A défaut, il est possible de prononcer une tutelle par conseil de famille si l'on parvient à réunir 4 à 6 membres, parents ou famille au sens large, amis, associations, éducateurs, etc. Mais le plus souvent, le mineur est totalement isolé. Il faut dans ce cas ouvrir la tutelle d'Etat, quitte à la lever si les parents se manifestent.

Quelles solutions pour sortir de l'impasse ?

L'OFPPRA pourrait décider de notifier les décisions positives de reconnaissance du statut de réfugié. Le fait que le mineur non représenté ne puisse pas faire appel de la décision ne présente dans ce cas aucun inconvénient. Ce serait un premier pas. Il faut par ailleurs obtenir une ordonnance du juge des tutelles motivant le refus de se saisir pour pouvoir faire appel de cette décision.

ressé. Il faut utiliser en cas de doute les dispositions les plus favorables au justiciable, c'est un principe général du droit. Si je ne peux pas déterminer avec certitude si la personne qui m'est présentée est mineure ou majeure, je considère qu'elle est mineure.

Que se passe-t-il si le juge des tutelles refuse de se saisir ? L'institution judiciaire dispose-t-elle dans ce cas des instruments suffisants pour protéger les demandeurs d'asile mineurs isolés ?

L'enfant mineur n'est pas expulsable mais il pourra être renvoyé dès sa majorité, si sa situation n'est pas régularisée. Dans le cas que vous évoquez, on se trouve dans un blocage juridique insurmontable sauf à se trouver face à des administrations qui accepteraient que la personne à qui l'enfant est confié fasse les démarches. On peut bricoler quelque chose avec l'accord de l'OFPPRA, de la préfecture et des différentes administrations, confiant l'enfant à une association habilitée pour accueillir des mineurs, sur la base d'un jugement de " tiers digne de confiance ". C'est l'expérience de Marseille où l'association Jeunes errants fait avec l'appui du tribunal pour enfant les démarches de régularisation de la situation de ces mineurs. Mais je ne vois pas de fondement juridique à cette pratique. Le jugement " tiers digne de confiance " confie l'enfant à une sorte de " parrain " chargé de s'occuper de l'enfant, mais ne délègue pas l'autorité parentale. Le juge des enfants n'a aucune compétence dans ce domaine. C'est donc une alternative bancaire juridiquement.

Pourtant le droit français donne des réponses claires. Le juge des tutelles doit être saisi et l'enfant doit être pris en charge par l'ASE directement, hors du cadre judiciaire, ou par le biais d'une ordonnance de placement du juge des enfants. Jusqu'à preuve du contraire, il n'y a pas de discrimination entre nationaux et étrangers ! Les réponses juridiques existent, mais il y a des conflits de compétences entre les institutions judiciaires et l'ASE traîne les pieds... Bien sûr, quand arrivent des enfants du Kosovo et qu'il y a une grande émotion populaire, c'est beaucoup plus facile...

Il faut faire avancer les choses. Ce qui est regrettable, c'est qu'il y a un petit jeu entre le juge des tutelles et l'OFPPRA qui fait que la machine se bloque. La mineur reste parfois jusqu'à sa majorité entre un juge des tutelles qui refuse d'ouvrir la tutelle au motif que l'enfant n'a pas de statut, et l'OFPPRA qui refuse de se prononcer tant qu'il n'y a pas de tutelle. Il se heurte à toutes sortes de difficultés. Pour ne citer qu'un exemple, les bureaux des affaires scolaires de certaines mairies se mêlent de vérifier les conditions de séjour régulier et refusent de scolariser l'enfant étranger dont les parents ou à défaut les membres de la famille sont en situation irrégulière. Ce n'est absolument pas leur mission. Arrivé à 18 ans, le jeune se retrouve en séjour irrégulier en France, sans aucun statut. Les demandeurs d'asile mineurs isolés sont les victimes de ce dysfonctionnement entre les institutions.

" La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent dans l'un des cas prévus à l'article 373 ", Art 390 du Code civil

" Perd l'exercice de l'autorité parentale ou en est provisoirement privé celui des père et mère qui se trouve dans l'un des cas suivants : 1° S'il est hors d'état de manifester sa volonté en raison, de son incapacité, de son absence, de son éloignement ou de toute autre cause ", Art 373 du Code Civil.

Si le mineur est accompagné d'un ou plusieurs membres de sa famille, le juge nomme un conseil de famille et choisit un tuteur. Sinon la tutelle d'Etat est confiée au directeur de l'Aide sociale à l'enfance. Elle facilite l'accès à la nationalité française.

Le jeune O. né en 1981, originaire d'une région du Kurdistan de Turquie soumise à une intense répression à l'encontre de la population kurde et où se trouvent toujours ses parents, séjourne depuis mars 1996 chez son frère en situation régulière en France. En juin 1998, il fait enregistrer sa demande d'asile à l'OFPPRA. En avril 1999, le tribunal d'Instance refuse le placement sous tutelle au motif que :

" Aucun élément ne permet de déterminer les modalités d'entrée du mineur sur le territoire français et aucun document écrit des parents, détenteurs de l'autorité, n'émet la volonté de confier l'enfant à un tiers, même membre de la famille. La tutelle privant les parents de leur autorité parentale, ne peut dès lors être ouverte à défaut de leur accord alors même qu'il semble peu probable que le mineur ait pu quitter son pays d'origine dans l'assentiment du détenteur de l'autorité parentale.

Enfin il est de jurisprudence constante que le séjour d'un étranger en France durant la minorité n'est pas créateur de droit s'il y est entré de façon illégale. "

TURQUIE



La prise en charge du mineur par les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) résulte d'une décision du juge des enfants saisi par le parquet, les travailleurs sociaux ou le mineur lui-même.

En cas d'urgence, le placement peut-être décidé par le parquet ou les services de l'ASE, qui peuvent également être directement saisis par le représentant légal de l'enfant.

En pratique cependant, la prise en charge des demandeurs d'asile mineurs isolés se heurte à de nombreux obstacles liés notamment aux difficultés de détermination de l'âge et aux conflits de responsabilités entre l'Etat et le département, dont les mineurs isolés font les frais.

Un accompagnement social inadapté

"Créer des centres spécialisés pour recevoir temporairement les mineurs isolés"

Anne BISSON, Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

"Certes les conseils généraux sont compétents pour la prise en charge des demandeurs d'asile mineurs isolés admis sur le territoire. Mais il est souvent difficile de trouver des foyers de placement. Quelle réponse peut-on apporter ? S'en tenir au droit commun de la compétence l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) est difficile en pratique puisque cela revient à faire supporter à deux départements où se concentrent les arrivées, la charge financière de l'accueil et de l'hébergement de ces enfants. L'article 87 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit que lors d'arrivées exceptionnelles sur décision de l'Etat, celui-ci rembourse les frais de prise en charge des mineurs accueillis au conseil général. Ainsi, l'admission d'un mineur sur le territoire par les pouvoirs publics français pour demander l'asile à la France pourrait justifier un système d'accueil par les foyers de l'ASE avec remboursement de la charge financière sur les budgets de l'Etat. Ce système est acceptable si la situation du mineur le permet, si le foyer ASE existe et paraît

P. est originaire de la province du Cabinda, en Angola. Son père, membre actif du Front de Libération pour l'enclave du Cabinda, FLEC, est tué par l'armée Angolaise en juin 1998. Le jeune P. est arrêté avec sa mère, enfermé dans un camp militaire et soumis à des violences dont il garde les traces. Deux semaines plus tard l'infirmier le fait sortir clandestinement du lieu de rétention et le confie à sa sœur chargée de l'accompagner en Italie.

A son arrivée en France le 9 juillet 1998, P. est pris en charge par l'ASE. Une expertise osseuse concluant à sa majorité entraîne une fin de prise en charge par l'ASE en septembre 1998. P. se retrouve seul à la rue, sans argent ni encadrement.

Le 1 février 1999, une tutelle d'Etat est prononcée. L'ASE fait appel mais n'est pas tenue, à défaut d'"exécution provisoire" de le reprendre en charge. Ce n'est qu'en juillet 1999, lorsque P. obtient le statut de réfugié qu'il pourra à nouveau bénéficier de la protection de l'Aide sociale à l'enfance dont il n'aurait jamais du être privé.

ANGOLA

bien équipé ou bien armé pour assumer la prise en charge de ce type de public. Ce n'est pas toujours le cas. Il y a en plus la barrière de la langue. Tous les foyers ASE n'ont pas des travailleurs sociaux parfaitement armés face à des enfants jeunes et non francophones. Finalement, si l'Etat propose de rembourser systématiquement les conseils généraux pour l'accueil de ce type de public, ne vaut-il pas mieux proposer une structure en financement direct par l'Etat, complémentaire des foyers ASE existants ?

Cette réflexion a conduit au projet de création de deux

centres spécialisés mais pas exclusifs des autres dispositifs d'accueil des mineurs. Il s'agit de recevoir temporairement les mineurs isolés qui vont demander l'asile avant de les orienter vers l'ASE, un placement familial, ou toute autre structure. C'est une solution temporaire, dans la perspective d'un passage de relais aux autres institutions compétentes. L'idée est aussi de mettre en place une structure partenariale en interne, au sein de l'Etat, fondée sur une coopération étroite avec les conseils généraux des lieux d'implantation des centres,

sous la forme d'un soutien purement financier ou de la mise à disposition de psychologues ou de travailleurs sociaux. Cette structure particulière, donnant un référent au juge, pourra favoriser la mise en œuvre des tutelles et mesures de protection qui font souvent défaut. Nous l'avons pensé et défendu ainsi. Puis ce sont les activités classiques d'un centre d'accueil : évaluation psychologique et médicale, scolarisation ou formation pour ceux qui auront plus de 16 ans et ne pourront plus être scolarisés, recherche de filiation, etc. Il faudra aussi préparer la sortie, réfléchir à des placements en famille ou à l'ASE. L'équipe du centre devra développer des partenariats forts avec son environnement. C'est un projet ambitieux. "



HCR/P. Jambor



HCR/J. Bolstad



Lorsque l'examen d'âge osseux pratiqué à l'initiative de l'ASE conclut à la majorité du jeune, et sauf mesure de placement avec exécution provisoire du juge des enfants, l'ASE ordonne parfois une fin de prise en charge. Cette décision administrative sans caractère contradictoire n'est pas notifiée, elle n'est donc susceptible d'aucun recours. Le jeune reste mineur à l'état civil et les structures traditionnelles d'accueil des demandeurs d'asile ne sont pas habilitées à le recevoir. L'enfant est à la rue.

Claudie Reixach,
Adjointe au Chef de service de l'Aide sociale à l'enfance
de Seine-Saint-Denis

Dans quelles conditions des demandeurs d'asile mineurs isolés vous sont adressés, comment se passe leur prise en charge ?

Nous sommes saisis à toute heure par le Parquet des mineurs ou le Juge des enfants qui nous confie les mineurs dans le cadre de l'assistance éducative. Cette décision s'impose au président du Conseil général. Ces prises en charge sont importantes en Seine-Saint-Denis du fait de la proximité de l'aéroport Roissy Charles De Gaulle. Mais souvent, nous avons l'impression de n'être qu'un lieu de passage. Sur les 85 mineurs isolés demandeurs d'asile reçus dans notre département depuis octobre 1998, 30 sont restés parmi nous. Les autres ont soit retrouvé des parents ou des membres de leur famille, c'est une minorité, soit ont disparu, auquel cas ils sont signalés aux autorités judiciaires. Cette situation est lourde à gérer et la question se pose d'une intervention de l'Etat au nom de la solidarité nationale face à ces mineurs isolés qui ont souvent vécu des situations dramatiques. La question d'un dispositif spécifique d'accueil est posée, ainsi que celle du financement des prises en charge par l'Etat au titre de l'Aide Sociale.

Les éducateurs de l'Aide sociale à l'enfance disposent-ils d'outils adaptés pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile mineurs isolés ?

Les équipes psycho-éducatives de l'Aide sociale à l'enfance rencontrent des difficultés pour traiter ces situations. Il y a l'obstacle de la langue et la nécessité de recourir à des interprètes. De plus, la prise en charge psychologique comme le suivi juridique posent des problèmes spécifiques (ouverture de la tutelle, accès à la procédure de détermination de la qualité de réfugié, dossier OFPRA...). Nous essayons de travailler avec des thérapeutes spécialisés, de nous former sur les questions liées au séjour et à la demandes d'asile, mais ce n'est pas simple. Les éducateurs finissent par s'interroger sur la pertinence de l'accueil par l'Aide Sociale à l'Enfance.

Comment expliquez-vous que des demandeurs d'asile mineurs placés à l'ASE puissent se retrouver à la rue suite à une décision de fin de prise en charge fondée sur un examen osseux pratiquée à l'initiative de l'ASE ?

L'examen osseux est souvent réalisé en amont de l'arrivée au service ; mais il arrive que l'on s'interroge sur l'âge réel de certains. Dans ce cas, un examen d'âge osseux est demandé, bien que sa valeur scientifique ne soit pas absolue. L'appel éventuel de la décision du Tribunal par l'ASE pour ce mo-

tif n'est pas suspensif et ne nous dispense donc pas de garder l'enfant. Le Tribunal pourra prendre une décision de fin de mesure si la minorité n'est pas établie, ce qui permettra au jeune de s'adresser aux dispositifs d'accueil pour adultes. Ces questions soulignent toute l'ambiguïté de la prise en charge des demandeurs d'asile mineurs isolés. Vu leur nombre, la prise en charge de ces jeunes nous pose des problèmes pour l'accueil d'urgence d'autres mineurs. L'Etat devrait prendre sa part de responsabilités dans le cadre d'un accueil spécifique, plus rapide et plus opérationnel. La création d'un centre d'accueil spécifique pour mineurs isolés demandeurs d'asile est une bonne réponse.



HCR/A. Hollmann

Traumatisme et suivi psychologique

Diane Kolnikoff, thérapeute au centre Primo Levi

Quelle est la nature du traumatisme dont souffrent les demandeurs isolés ?

Les jeunes demandeurs d'asile isolés ont souvent été les témoins directs ou indirects de la mort de leur famille, et n'ont souvent pas pu faire le deuil de leurs parents. Ils se sentent parfois coupables d'avoir survécu. L'exil est une rupture dans leur vie d'adolescent, ils sont seuls, confrontés au déracinement, à l'inquiétude face à l'avenir, ils se questionnent sur leur identité.

Ils sont en plus l'objet de toutes les suspicions. On met en doute leur âge, les soupçonnant de venir pour des raisons économiques ; pour certains, c'est le vide administratif et juridique total. Ils sont livrés à eux mêmes, au pire à la rue, au mieux pris en charge par l'ASE plutôt habituée à recevoir des mineurs délinquants et dont l'approche n'est pas toujours adaptée aux mineurs réfugiés. Or il est difficile de surmonter un passé quand on ne peut pas faire de projet d'avenir. Les demandeurs d'asile mineurs isolés vivent donc un double traumatisme.

Comment se passe la prise en charge par le centre Primo Levi ? Quel suivi psychologique proposez-vous à ces mineurs ?

Nous leur proposons un espace de parole où ils se sentent compris et soutenus. Il ne s'agit pas de les " faire parler ", mais de les aider, par la parole, à analyser ensemble ce qu'ils ont vécu et ce qu'ils ont à vivre. Ce n'est pas toujours facile. Il faut créer un climat de confiance, de confidentialité par une approche personnalisée, au cas par cas. Mais les mineurs ont une très grande capacité d'évolution, l'adolescence est une période d'évolution permanente. Rapidement on constate des résultats, un mieux être, moins de cauchemars, d'anxiété, d'angoisse, moins de pensées sombres...



Les spécificités

La convention de Genève ne prévoit aucune distinction selon l'âge des personnes contraintes à l'exil ni disposition particulière concernant les mineurs.

Les demandes d'asile des mineurs s'appuient sur des persécutions ou des craintes de persécutions directes ou par ricochet, du fait de la situation sociale, de l'appartenance ethnique ou religieuse ou de l'engagement politique de leurs parents. Toute la difficulté réside dans l'expression des craintes de persécution, en fonction du degré de maturité de l'enfant.

L'enfant qui est capable de discernement a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et notamment pendant la procédure de détermination du statut de réfugié et les points de vue de l'enfant doivent être pris en considération, eu égard à son âge et à son degré de développement mental et de maturité "

Convention Internationale sur les droits de l'enfant - 1989, article 12

" Mon père s'était présenté aux élections de 1994 en tant que représentant du Rassemblement du Peuple Guinéen " (RPG). En 1996, mon oncle, impliqué dans une tentative de coup d'Etat a été arrêté puis emprisonné. Mon père a commencé à subir des pressions quotidiennes du gouvernement. Je n'aime pas la politique, c'est trop dangereux. Un jour, des hommes sont venus à la maison, ils m'ont attrapé et frappé, m'ont attaché avec mon père et ont saccagé la maison. Quand ma mère est rentrée, elle a crié et insulté les hommes. Ils l'ont giflée très violemment et l'ont emmenée. Mon père et moi avons été emmenés dans une prison. Mon père était accusé d'avoir assassiné un préfet dont le meurtre était attribué au RPG.. Le lendemain, les gardiens sont venus nous annoncer la mort de ma mère. Elle avait été maltraitée et avait fait une attaque cardiaque. Mon père et moi avons été séparés. Toutes les nuits, des hommes venaient m'interroger sur ce que faisait mon père. Pour me forcer à parler, ils menaçaient de le tuer. Un jour un gardien m'a demandé si je connaissais le capitaine qui portait le même nom que moi. C'était mon oncle. Le gardien m'a fait sortir de la prison dans un camion. J'ai suis passé par le Sénégal, le Maroc et l'Espagne. Je suis arrivé à Paris en train le 15 mars 1999. Je n'ai aucune nouvelle de mon père, je pense qu'il est toujours en prison. "

Le 16 juin 1999 l'OFPPA rejette la demande du jeune O. au motif que " les déclarations écrites de l'intéressé stéréotypées ne sont étayées par aucun élément déterminant susceptible d'établir la réalité des faits allégués et de témoigner du bien fondé de sa demande. "

GUINÉE

Pour examiner la demande d'asile d'un mineur isolé, il faut " en premier lieu déterminer son degré de développement mental et de maturité. S'il s'agit d'un enfant, il faudra généralement recourir aux services d'un expert connaissant bien la mentalité enfantine (...). S'il s'agit d'un adolescent et non plus d'un enfant, il sera plus facile de procéder (...) pour établir la qualité de réfugié, encore que cela dépende aussi du degré réel de maturité (...). Sauf indications contraires, on peut admettre qu'une personne de 16 ans ou plus possède une maturité suffisante (...). Il convient toutefois de souligner que la maturité mentale d'un mineur doit normalement être appréciée compte tenu des facteurs personnels, familiaux et culturels " - Guide des procédures et des critères de détermination du statut de réfugié, para.214 et 215.

" J'ai 14 ans. Mes parents sont au Pakistan. Mon père milite au MQM (Parti national Muhajir). Je ne sais pas quelles sont ses fonctions exactes... des hommes venaient à la maison, mon père signait des papiers. Un midi, fin novembre 1998, mon père a reçu un appel téléphonique et nous a dit qu'il devait partir. Après le déjeuner, une voiture est venue le chercher. (...) La police a dit à ma mère qu'ils allaient m'enlever pour obliger mon père à sortir de sa cachette. Lorsque ma mère a expliqué la situation à mon père qui téléphonait régulièrement, il a dit qu'un ami allait venir me chercher et qu'il fallait le laisser m'emmener. Peu de temps après, son ami est venu. Je l'ai suivi. Nous avons embarqué dans un bateau. Nous sommes passés par la Turquie puis par l'Italie. Arrivés à Paris, l'ami de mon père a disparu. "

Arrivé en France le 11 décembre 1998, le jeune A. a été placé par l'ASE dans une famille d'accueil. Il est en contact réguliers avec sa mère.

PAKISTAN

Le terme " réfugié " s'applique à toute personne qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays " .

La lecture des travaux préparatoires donne une explication à cette abstention : l'Acte final de la Convention recommandait aux gouvernements de " prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille et réfugié et en particulier pour (...) assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption " .



de la demande d'asile des mineurs

" Le bénéfice du doute appliqué de la manière la plus large "

Brigitte HORBETTE, Secrétaire Générale de l'OFPPRA

" Dispensés de titre de séjour, les mineurs se voient directement délivrer par l'office les formulaires de demande d'asile, sans avoir besoin de se présenter en préfecture. Ensuite, la convocation est de principe. L'entretien est adapté en fonction du degré de discernement du mineur et

l'un des cinq motifs posés par la convention de Genève, même si, le plus souvent, il s'agira de persécutions indirectes sur les enfants du fait de celles exercées sur les parents restés au pays. L'appréciation des craintes ne peut se faire de la même manière que pour un adulte, car elles sont à la fois beaucoup plus subjectives et supposent de la part de l'Office un effort et un travail important d'interprétation du sentiment de l'enfant. Le bénéfice du

n'est évidemment pas plus adaptée que le placement par le juge des enfants, qui ne permet pas d'assurer pleinement sa représentation, notamment en justice. Par ailleurs, l'OFPPRA n'a ni compétence ni légitimité pour vérifier la minorité. Il se conforme aux décisions prises par les juges en ces matières, l'expertise médicale produite sans qu'un magistrat en ait tiré de conséquence n'étant pas prise en compte.

plice d'un possible trafic d'enfants, qui peut recouvrir de sordides réalités aux buts variables : travail forcé de jeunes enfants, filières de prostitution et de pédophilie, "mariage" imposé de très jeunes filles avec des "oncles" ou "tuteurs" vivant déjà en France avec plusieurs autres jeunes "nièces" ou "protégées"... La fragilité des enfants totalement isolés justifie qu'une attention particulière leur soit portée. Ils sont signalés au SSAE afin que leur prise en charge sociale soit assurée, que les démarches soient faites auprès des juges des tutelles, qu'une assistance dans l'élaboration de leur demande leur soit fournie. Pour ceux là tout particulièrement il faut une assistance renforcée des services sociaux. Il nous revient à tous, pouvoirs publics, HCR, travailleurs sociaux, associations, sur ces sujets ô combien délicats, de coordonner nos actions et de collaborer de manière permanente et efficace pour mettre en commun nos informations, nos compétences et nos spécialités, pour avoir une vision globale du sujet et œuvrer ensemble dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant qui seul doit nous guider et nous animer. "

L'OFPPRA examine les demandes d'asile des mineurs isolés, mais la décision ne sera notifiée qu'une fois la tutelle ouverte au représentant légal du mineur. L'instruction doit tenir compte du degré de maturité et être conduite dans l'intérêt de l'enfant

conduit selon ce qui paraît optimal dans l'intérêt de l'enfant. Une difficulté vient toutefois s'ajouter lorsqu'il est nécessaire de recourir à un interprète qui devra faire le double travail de traduire des mots et des concepts parfois peu accessibles à un jeune enfant et d'adapter le niveau de langage au degré de développement de l'enfant. La convention de Genève ne fait pas de distinction selon l'âge du demandeur et les mêmes critères s'appliquent pour déterminer la qualité de réfugié. Comme pour un majeur, il faut donc évaluer des craintes fondées de persécution dues à

doute est appliqué de la manière la plus large.

La demande d'asile est donc examinée, mais aucune décision ne pourra être prise sans représentation légale. Notamment aucune décision de rejet ne peut être notifiée puisque le mineur ne pourrait faire de recours. Seule une tutelle permet la représentation pleine et entière du mineur. Elle a en plus l'avantage de ne pas le priver définitivement les parents de leurs droits sur l'enfant s'ils sont à nouveau en état de les exercer. La délégation d'autorité parentale, qui suppose un accord exprès des parents,

Même si juridiquement elles sont identiques, les situations des demandeurs d'asile mineurs isolés sont très disparates et n'appellent pas toujours en pratique, les mêmes solutions. Pour les mineurs qui ont des relations en France, les mesures de représentation prises dans leur pays d'origine sont reconnues de plein droit même si l'office procède à des vérifications pour s'assurer de l'authenticité de l'acte et renvoie si besoin aux juridictions judiciaires pour s'assurer de leur opposabilité. La prudence est en effet de rigueur pour ne pas se rendre indirectement com-

Le jeune V. 14 ans, et sa sœur A. 15 ans, de nationalité rwandaise sont arrivés en France le 8 avril 1999. " Nous avons quitté le Rwanda en juillet 1994 avec nos parents pour nous réfugier au Zaïre... Le 16 novembre 1996, alors que nous nous dirigeons vers Masisi, nous avons entendu des bruits de bombes et de fusils. Tout à coup, une bombe tomba au milieu de nous, nous avons tous perdu connaissance et sommes tombés sur le sol comme des cadavres. En nous relevant deux minutes après, nous avons vu le corps de notre maman et de nos deux petits frères en morceaux. Nous n'avons pas reconnu le corps de notre papa et ne savons pas s'il est mort ou vivant. Après avoir couvert le corps des nôtres sans pouvoir les enterrer, nous avons poursuivi notre chemin vers le Congo avec d'autres réfugiés ".
Le jeune V. et sa sœur A. ont obtenu le statut de réfugié en août 1999.

RWANDA



Le regroupement familial : un parcours semé d'obstacles



HCR/K. Singhaseni

Jean-Claude NICOLLE,
Service Social d'Aide aux Emigrants,
SSAE

Quel est le rôle spécifique du SSAE dans la protection des demandeurs d'asile mineurs isolés ? Quels sont les obstacles auxquels vous vous heurtez et les moyens de les surmonter ?

Notre mission consiste d'abord à aider le mineur isolé à accéder à la procédure de demande d'asile. Cela conduit à saisir la justice afin qu'elle organise la représentation juridique du mineur, nécessaire à la procédure OFPRA mais également à orienter le mineur vers les services compétents afin qu'il bénéficie d'une protection sociale. Nous évaluons la situation sociale et juridique du mineur et entrons en contact avec les différents acteurs concernés : Parquet, Aide sociale à l'enfance, juge pour enfants, juge des tutelles.

A chaque étape, il peut y avoir des difficultés. Parfois le parquet ne se saisit pas, ou c'est le juge des tutelles qui ne veut pas ouvrir une tutelle. Le juge des enfants estime parfois que les demandeurs d'asile mineurs isolés ne relèvent pas de sa compétence. S'il prend une mesure de protection, il appartient presque toujours à l'Aide sociale à l'enfance du département de la mettre en œuvre. La prise en charge est lourde et elle se prolongera inévitablement jusqu'aux 18 ans du mineur. Le projet pédagogique est complexe, il doit tenir compte du statut administratif particulier : pas d'autorisation de travail, donc pas de possibilité de formation ou d'apprentissage en dehors du système scolaire. Le projet d'in-

sertion est incertain, voire inadapté, puisque la réponse de l'OFPRA conditionne le droit au séjour.

Cette catégorie de mineurs n'est présente que dans des départements où se situent les grands ports ou aéroports et la région parisienne où les services de l'enfance qui doivent faire face, y compris financièrement. Le

tué, permet-il d'entrer en contact avec la famille ?

Le Service Social International est un réseau de services sociaux représentés dans plus de 100 pays. Il s'agit de 14 branches (Allemagne, Argentine, Australie, Canada, Etats-Unis, France, Grèce, Hong-Kong, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume Uni, Suisse, Vénézuéla), c'est-à-dire d'ONG autonomes, de 6 bu-

La Convention de Dublin entrée en vigueur le 1er septembre 1997 précise les critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile dans l'Union européenne. Cette convention ne permet à une personne de rejoindre un membre de sa famille proche dans un des pays européens qu'à partir du moment où ce pays a reconnu la qualité de réfugié

Si à titre dérogatoire "pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels", l'article 9 de la convention de Dublin permet de rassembler les membres d'une même famille, demandeurs d'asile dans différents pays européens, c'est aux termes de procédures longues et à l'issue incertaine.

"La convention de Dublin prévoit que l'on peut déroger aux règles de détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile à titre humanitaire. Mais ce n'est pas la même chose de dire que l'unité de famille peut être respectée à titre exceptionnel ou humanitaire, ou de dire que l'unité de famille doit être respectée. Une bonne chose serait que le bon vouloir des Etats se transforme en obligation de respecter l'unité de famille. Il faut réfléchir à une modification de la convention de Dublin dans ce sens".

Jean-Marie DELARUE, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques au Ministère de l'Intérieur

débat né de la déconcentration sur le partage de compétences à l'égard de la prise en charge sociale des étrangers retrouve ici une vigueur que la lecture des textes en la matière - il s'agit ici de la protection de l'enfance qui ne connaît pas de critère de nationalité ne semblaient pas induire.

Les travailleurs sociaux chargés d'orienter ces mineurs font face à de réelles difficultés. Quoiqu'il en soit, ils ne laissent pas un enfant à la rue. Le SSAE, branche française du Service international (SSI) contribue à la recherche des parents et du regroupement des familles. Comment ce réseau est-il consti-

reaux affiliés (Afrique-du-Sud, Espagne, Finlande, Israël, Nouvelle-Zélande, Portugal) qui sont la plupart du temps des antennes dans les Ministères de la Justice ou des Affaires Sociales, et de correspondants qui sont des partenaires contactés en fonction des besoins. Dans ce cas, il est bien sûr extrêmement délicat de s'adresser à un bureau affilié ou à un correspondant si la famille du demandeur d'asile se trouve dans le pays d'origine. Il n'y a pas de règle générale sinon la plus grande prudence, l'action à engager s'étudie cas par cas, avec bien entendu l'accord du demandeur d'asile ou du réfugié.

Que se passe-t-il lorsque vous parvenez à retrouver une famille ?

Le SSI peut aider aux reprises de contact, voire à la réunification. L'intérêt de l'enfant est le moteur de l'action. Il ne s'agit ni de renvoyer un enfant coûte que coûte, ni de le maintenir en France pour le principe. Tant que la procédure de demande d'asile est en cours, la question ne se pose pas. Si l'intérêt de l'enfant est de rester en France, le réseau du SSI peut lui permettre alors de rester en contact avec sa famille. La qualité de réfugié est rarement reconnue à un mineur avant 18 ans tant la procédure est longue et complexe. Ceci écarte donc la question de savoir comment un mineur qui a obtenu l'asile peut faire venir sa famille. La notion " *d'enfant crampon* ", hypothèse du mineur réfugié qui une fois l'asile obtenu devient la tête de pont pour le regroupement familial du reste de la famille, n'est pas connue en France. Le cas des parents réfugiés en France

et qui souhaitent faire venir leurs enfants soulève d'autres problèmes. Si les enfants sont au pays d'origine, la procédure de regroupement familial spécifique aux réfugiés entraîne des vérifications, notamment celui de la preuve de la filiation. Dans certains pays, comme au Zaïre, l'état civil est inexistant ou très approximatif. Il faut reconstituer les actes. Pour accélérer les choses, nous avons parfois pu avoir recours à notre correspondant. Le HCR peut également intervenir, nous avons d'ailleurs une convention dans ce domaine du regroupement familial réfugié au titre de laquelle nous avons apporté un soutien financier au voyage de membres de famille de réfugiés. Si une partie de la famille se trouve en Europe, c'est également très compliqué. La législation ne permet le regroupement familial que si l'OFPPA a donné le statut. Les familles éclatées de demandeurs d'asile sont prises dans le système conventionnel de Dublin. La mise en oeuvre des clauses

concernant les familles est loin d'être fluide et efficace. Le SSAE avec d'autres associations travaillent à son amélioration. Récemment, la fille d'une famille africaine qui demandait l'asile en France se trouvait dans un pays voisin, prise en charge par les services sociaux. La question du regroupement était posée depuis plus d'un an. Les éducateurs ont fait le travail d'accompagnement et les contacts ont été maintenus. Faute d'une possibilité de regroupement familial, la famille est allée chercher l'enfant dans le pays limitrophe où elle se trouvait et l'a ramenée en France. Cette situation montre une fois de plus qu'il faut travailler à la libre circulation des personnes.

" Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ", Art. 8, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950



HCR/A. Hollmann

F., 17 ans et ses deux petites sœurs de 5 et 9 ans ont quitté l'Equateur pour rejoindre leur mère demanderesse d'asile à Londres en avril 1998. A leur arrivée à Paris, après un long périple, l'accès à l'Eurostar qui devait les mener à Londres leur est refusé faute de visa. Les enfants, séparés dans différents foyers de l'ASE correspondant à leurs âges respectifs et ne parlant pas le français devront attendre le 12 octobre pour rejoindre leur mère après une bataille administrativo-juridique homérique menée par France Terre d'Asile avec les services de l'intérieur français et anglais.

ÉQUATEUR

" *Mon père travaillait pour le parti de Mobutu. En mai 1997, les gens du village et les militaires de Kabila ont tué toute ma famille. Je me suis enfui en pirogue vers Brazzaville. Quelques mois plus tard, au Congo, les jeunes errants, accusés de causer des troubles publics, étaient pourchassés et tués par l'armée. Je me suis réfugié à Pointe Noire et je me suis caché dans la soute d'un bateau* ".

Modeste est pris en charge par l'ASE quelques jours après son arrivée en France en décembre 1997. Le 21 avril 1998, il est à la rue suite à une expertise osseuse pratiquée à l'initiative de l'ASE et concluant à sa majorité. Mais il est mineur selon son acte de naissance, pris en compte par l'OFPPA et la préfecture, et les foyers pour adultes ne sont pas habilités à l'accueillir. " *Ma vie est devenue un cauchemar. Dans les foyers d'urgence, j'ai été agressé plusieurs fois par des alcooliques et*

j'ai attrapé des maladies.". Le 4 janvier 1999 Modeste est pris en charge sur décision du juge des enfants dans un foyer de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, accueillant des mineurs " socialement déstructurés " ou délinquants. Le 14 juin, le juge des tutelles prononce la tutelle d'Etat désignant le président du Conseil général de Paris, i.e. l'ASE comme tuteur, et précise dans un courrier postérieur. :

" *Je considère que votre courrier manifestant votre désaccord est un recours contre ma décision et je n'ai pas l'intention de lever proprio motu la tutelle, ni de vous décharger de votre rôle de tuteur (...). Vous êtes donc dans l'obligation de l'appliquer immédiatement et d'assumer vos obligations de tuteur, en attendant la décision du tribunal de Grande Instance, sauf à entraîner la responsabilité de l'Etat* "

CONGO

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier Ministre

Commission Nationale Consultative
des Droits de l'Homme

AVIS PORTANT SUR LES DISPOSITIONS NÉCESSAIRES POUR L'ACCUEIL DES MINEURS DEMANDEURS D'ASILE NON ACCOMPAGNÉS (Adopté par l'assemblée plénière du 3 juillet 1998)

Considérant que la France est amenée à accueillir des mineurs victimes de conflits armés, de persécutions directes ou indirectes, de circonstances particulièrement graves ;

- Considérant que l'accueil en France de ces mineurs, séparés de leurs parents par la force des choses ou envoyés par ceux-ci, peut être le seul moyen de les protéger ;
- Rappelant l'avis qu'elle a adopté le 13 juillet 1995 portant sur les dispositions nécessaires pour l'accueil d'enfants isolés, mineurs non accompagnés, arrivant sur le territoire français suite à une décision gouvernementale ;
- Rappelant que la France doit se conformer aux obligations souscrites au terme des textes internationaux en vigueur, dans le respect de l'article 55 de la Constitution, notamment
 - La convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés,
 - La convention de la Haye du 5 octobre 1961 concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs,
 - La convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 (voir note en annexe).
- Considérant qu'un mineur arrivant sur le territoire est le plus souvent placé en zone d'attente par la DICCILEC et que l'article 35 quater de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi du 6 juillet 1992 sur les zones d'attente des ports et aéroports ne distingue pas la situation du mineur de celle du majeur ;
- Considérant qu'un mineur n'a pas la capacité juridique et que durant son maintien en zone d'attente, il se voit notifier des décisions administratives (décision de maintien en zone d'attente, refus d'entrée sur le territoire), ainsi que des décisions judiciaires (décision de prolongation de maintien en zone d'attente) contre lesquelles il ne peut interjeter appel sans représentant légal ;
- Considérant que la convention de Genève ne prévoit aucune disposition spéciale concernant les mineurs, qu'elle ne les exclut cependant pas dans la mesure où elle donne du réfugié une définition indépendante de l'âge et qu'un mineur est fondé à avoir des raisons personnelles et valables de demander l'asile et qu'à ce titre il a droit à un examen individuel de sa demande ;
- Considérant que l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipule que " l'enfant qui est capable de discernement a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et notamment pendant la procédure de détermination du statut de réfugié et que les points de vue de l'enfant doivent être pris en considération, eu égard à son âge et à son degré de développement mental et de maturité " ;
- Considérant qu'en l'absence de règlement spécifique concernant les mineurs, l'OFPPRA a convenu d'enregistrer toutes les demandes, qu'ainsi tout demandeur d'asile mineur a la possibilité de déposer une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ;
- Considérant par ailleurs qu'en droit français la demande du statut de réfugié est un acte déclaratif qui ne peut être fait que par un répondant légal et que l'OFPPRA ne prend de décision que si le mineur est sous tutelle ;
- Considérant que lorsqu'un mineur est dépourvu de tout document d'identité prouvant son âge, la prise en charge d'un enfant mineur par l'Aide sociale à l'enfance passe préalablement par la détermination de l'âge par la voie d'une expertise osseuse effectuée par l'institut médico-judiciaire territorialement compétent, contestée sur le plan scientifique ;
- Considérant que les demandeurs d'asile mineurs isolés sont en quête de protection et que la pratique a révélé que les placements par l'ASE sont inadaptés car ces structures n'ont pas été pensées pour des mineurs en exil mais plutôt pour des jeunes en difficulté sociale.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme demande que :

- 1 La procédure de détermination soit guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce principe doit primer sur toute autre considération notamment financière.
- 2 L'admission sur le territoire d'un mineur sollicitant l'asile soit immédiate.
- 3 Les demandes d'asile de mineurs isolés fassent l'objet d'une attention particulière tant au niveau de la procédure qu'à celui de l'instruction qui doit être adaptée à l'âge de l'enfant.
- 4 Le procureur de la République soit immédiatement avisé de la situation de ces mineurs en vue de la saisine du juge des enfants ou du juge des tutelles.
- 5 La représentation juridique soit systématiquement assurée ainsi que la représentation légale afin de permettre à un enfant mineur :
 - d'être représenté dans toutes les procédures le concernant y compris dans la recherche de filiation,
 - d'être entendu dans les plus brefs délais, par des officiers de protection attentifs aux situations particulières dont sont victimes les enfants, et que des experts, pédopsychiatres ou psychologues pour enfants, capables d'évaluer la capacité de l'enfant à exprimer le bien fondé de ses craintes de persécution, soient invités à intervenir ;
 - d'obtenir le statut de réfugié,
 - de contester un refus qui aurait pu lui être opposé par l'OFPPRA.
- 6 La France offre à tous les demandeurs d'asile mineurs isolés arrivant sur son territoire un hébergement en centre d'accueil et d'orientation, adapté à leurs besoins, entrant dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et reposant sur la solidarité nationale.



L'Éclatement de la Yougoslavie les origines du conflit

par Hans Stark *

Si l'Europe a su surmonter les séquelles de la division Est-Ouest en se dotant d'une structure à vocation fédérale axée autour d'une Union européenne de plus en plus ouverte aux pays de l'Europe de l'Est, la Yougoslavie, composée de diverses nationalités et religions, s'est, quant à elle, enfoncée dans la guerre à partir de 1991

La mort d'une fédération

Plusieurs raisons expliquent cet engrenage : la sortie ratée du communisme, les antagonismes serbo-croates en Krajina et serbo-albanais au Kosovo, le conflit entre les dirigeants communistes et la nouvelle élite politique non-serbe à Ljubljana et Zagreb, sans oublier le rôle néfaste joué par l'armée fédérale. Depuis sa création, et tout particulièrement depuis la mort de Tito (le 4 mai 1980), la Yougoslavie a été tiraillée entre deux aspirations contradictoires : alors que la Slovénie, la Croatie et les Albanais du Kosovo prônaient l'instauration d'une confédération largement décentralisée, la Serbie visait à mettre en place un État unitaire et centralisé sous les auspices de Belgrade afin de garantir la sécurité des minorités serbes vivant en Croatie, en Bosnie et au Kosovo. L'exacerbation du nationalisme serbe, à la fin des années 80, a fini par rendre impossible la mise au point d'un compromis : en 1986, l'Académie des Sciences de Belgrade, haut lieu de l'intelligentsia serbe, a publié un mémorandum mettant l'accent sur la discrimination du peuple serbe au Kosovo et en Krajina et sur le rôle de " *second plan* " joué par les Serbes à l'intérieur de la fédération yougoslave.

Cette situation avait alors permis à Slobodan Milosevic d'utiliser la question serbe afin d'affermir son emprise sur la vie politique yougoslave. L'opinion publique serbe s'est en effet montrée favorable, en 1989, à l'abolition du statut d'autonomie des provinces du Kosovo et de la Voïvodine. La majorité de la population serbe avait également approuvé la répression sanglante exercée, à partir de la même année, sur la population albanaise. Celle-ci devait non seulement subir les actions arbitraires de la police serbe, mais encore les conséquences de lois discriminatoires, imposées par Belgrade, notamment dans le domaine de l'éducation et sur le plan du service public, privant les Albanais de tous leurs droits civiques.

Cette politique avait, en plus, transformé l'équilibre institutionnel au sein du présidium collectif au profit de la Serbie, qui s'était arrogé un quasi droit de veto grâce au contrôle qu'elle exerçait désormais sur les deux provinces, ainsi que sur la République de Monténégro, dont les dirigeants ont été étroitement contrôlés par Belgrade. A ce déséquilibre institutionnel s'ajouteront, en 1990, l'éclatement de la Ligue des Communistes yougoslaves, des affrontements de plus en plus violents et fréquents entre milices serbes et policiers croates en Krajina, ainsi que les désaccords toujours plus profonds entre les dirigeants yougoslaves sur les réformes économiques à adopter. Tout ceci a fini par précipiter la catastrophe yougoslave.

C'est en juin 1990 en effet que Slobodan Milosevic annonce sa détermination de réunir tous les Serbes en un seul État, si les autres républiques persistaient à vouloir transformer la Yougoslavie en une confédération décentralisée. Or, le 21 février 1991, la Slovénie et la Croatie ont publié des résolutions visant la séparation négociée et pacifique des Républiques fédérées de la Yougoslavie au plus tard le 30 juin 1991. Le 6 juin 1991, les présidents de la Macédoine et de la Bosnie-Herzégovine, eux aussi favorables à une nouvelle constitution, se sont déclarés solidaires de la Slovénie et de la Croatie. Mais, de facto, c'est des deux côtés que les dirigeants manquaient de volonté pour aboutir à un compromis : la Serbie, forte du soutien de l'armée, semblait presque souhaiter la sécession des républiques indépendantistes afin de déclencher le conflit et réaliser le rêve de la " *Grande Serbie* ", alors que Slovènes, Croates, Macédoniens et Bosniaques se servaient du nationalisme serbe pour rendre leur quête d'indépendance plus légitime - en particulier vis-à-vis d'une communauté internationale, très attachée au maintien de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie.

Les quatre guerres yougoslaves

C'est l'indépendance slovène et croate, proclamée le 25 juin 1991, qui va déclencher les hostilités qui ravageront l'ex-Yougoslavie tout au long des années 90. Mais les guerres qui se succèdent en Slovénie (juin 1991), en Croatie (juillet-décembre 1991, puis mai-août 1995), en Bosnie-Herzégovine (avril 1992-août 1995) et au Kosovo (mai 1998-juin 1999) ont pris des formes différentes.

En Slovénie, les affrontements de juin et juillet 1991 n'ont duré que 19 jours et n'impliquaient que deux acteurs : l'armée fédérale yougoslave et la défense territoriale slovène. L'enjeu de cette guerre n'avait, pour Milosevic, qu'une importance secondaire, car la population de cette république septentrionale ne comptait que 2 % de Serbes. C'est ce facteur qui explique l'acceptation rapide par Belgrade des conditions d'un cessez-le-feu général, qui a mis fin aux hostilités serbo-slovènes.

L'arrêt des combats en Slovénie s'est accompagné d'une intensification des affrontements entre les milices paramilitaires serbes et croates en Krajina et en Slavonie - deux régions croates en partie peuplées d'une majorité de Serbes, opposés à l'idée de vivre dans un État croate indépendant et décidés, à leur tour, à faire sécession. L'objectif de Belgrade durant la première période de la guerre était d'amputer la Croatie d'environ un tiers de son territoire et de soutenir la minorité serbe qu'elle comptait englober dans une future " Grande Serbie ". Dès la mi-septembre 1991, la Croatie avait ainsi perdu plus d'un quart de son territoire au profit de la Serbie. Après cette date, les lignes de front ont commencé à se stabiliser de part et d'autre. Le 31 décembre 1991, les présidents serbe et croate ont donné leur accord à un plan de paix onusien qui a permis, pendant plus de trois ans, d'assurer une relative stabilité. Toutefois, entre 1992 et 1995, les forces croates n'ont cessé de se renforcer et de se doter d'un équipement militaire équivalent à celui des forces serbes - en dépit de l'embargo sur les armes voté par l'ONU dès 1991. À l'été 1995, Zagreb se voyant confronté à la menace d'une avancée militaire serbe dans le nord de la Bosnie-Herzégovine, qui risquait de se solder par une unification des conquêtes serbes en Bosnie et en Croatie, l'armée croate a lancé deux offensives-éclair, en mai et en août 1995. Celles-ci ont eu pour conséquence la défaite des troupes serbes de Krajina et de Slavonie, l'exode de la totalité de la minorité serbe - ainsi que l'arrêt des hostilités entre la Serbie et la Croatie, dont les rapports se sont même progressivement normalisés depuis cette date.

Ce qui caractérise la guerre de Bosnie-Herzégovine, qui débute le 6 avril 1992, c'est l'usage systématique de la terreur à l'égard des populations civiles, la destruction des villes, le viol des femmes et, en particulier, le déplacement de deux tiers de la population (près de 3 millions de personnes) - une terreur utilisée, à des degrés fort divers, par tous les belligérants, mais surtout, et de loin, par les forces serbes. L'objectif principal de la guerre en Bosnie-Herzégovine (la république la plus hétérogène, du point de vue religieux et ethnique, de l'ex-Yougoslavie) était la création de trois entités séparées par le biais de la purification ethnique.

C'est l'offensive croate en Slavonie et en Krajina, à l'été 1995,

qui a brusquement changé la donne. Profitant de cette situation nouvelle, les forces musulmanes bosniaques, elles aussi de mieux en mieux équipées, ont lancé une offensive de grande ampleur contre les forces serbes et réussi, en moins de six semaines, à reprendre le contrôle de vastes zones serbes en Bosnie occidentale. Devant la double menace d'une intensification des combats risquant de provoquer une défaite totale de l'armée serbe et d'une intervention de l'OTAN aux côtés des forces croates et musulmanes, les dirigeants serbes et serbo-bosniaques ont finalement accepté les conditions, élaborées par le Groupe de contact¹, d'un cessez-le-feu, signé en septembre 1995. Celui-ci fut à l'origine des accords de Dayton qui, le 21 novembre 1995, ont mis un terme au conflit en Bosnie-Herzégovine.

Les accords de Dayton, s'ils ont mis fin à la guerre en Bosnie, n'ont pas pacifié l'espace post-yougoslave. En effet, au printemps 1998, les hostilités ont repris au Kosovo entre les forces armées serbes et l'armée de libération albanaise, l'UCK. Les positions des Albanais et des Serbes sont diamétralement opposées. Les premiers aspirent à l'indépendance du Kosovo, tandis que les seconds poursuivaient une politique de purification ethnique vidant le Kosovo d'une partie de sa population albanaise. Au début de l'année 1999, les actions sporadiques des forces serbes se sont ainsi transformées en une guerre ouverte contre la population albanaise, qui a subi le même sort que les Bosniaques cinq ans auparavant. D'où les négociations de Rambouillet (février-mars 1999), dont l'objectif avait consisté à élaborer un accord entre Serbes et Albanais sur un statut d'autonomie substantielle du Kosovo. Le refus persistant et définitif des Serbes, malgré la menace de raids aériens, d'accepter l'accord de Rambouillet avait alors entraîné le déclenchement des opérations aériennes de l'OTAN contre la RFY. L'opération " force alliée " commence le 24 mars et va durer jusqu'au 9 juin 1999, date à laquelle " l'accord militaire technique " conclu à Kumanovo (Macédoine) entre représentants de l'OTAN et de Belgrade mettra fin aux frappes aériennes.

Enfin, et surtout, alors que l'objectif principal de Milosevic, avant la guerre, consistait à neutraliser l'UCK et à assurer la mainmise serbe sur la province, aujourd'hui, Kosovo est contrôlé par l'OTAN, son administration est entre les mains de l'UCK, les réfugiés albanais (dont plus de 800 000 ont été chassés par les Serbes) reviennent en force et les quelque 200 000 Serbes de la province commencent à leur tour à fuir cette région. Berceau historique de la nation serbe, le Kosovo fait certes encore partie intégrante de la RFY, mais il échappe totalement au contrôle de Belgrade - tout comme la Slovénie, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. Ayant promis la " Grande Serbie " à ses compatriotes aveuglés, Slobodan Milosevic a finalement obtenu le contraire : une Serbie amputée, ruinée et exsangue.

* Chercheur à l'Institut français des relations internationales (Ifri)

1 - Chargé de la gestion internationale du conflit en Bosnie-Herzégovine, le Groupe de contact était composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie.



Les formes de protection complémentaires au statut de réfugié

par Gilbert Jaeger *

La loi ou la pratique administrative des Etats européens – les Etats membres de l'Union européenne et quelques autres – accordent aux réfugiés reconnus en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, le statut prévu par ces traités. Cependant, le demandeur d'asile dont la qualité de réfugié n'est pas formellement reconnue n'est pas toujours éloigné du territoire de l'Etat dont il sollicite l'asile. Souvent, il peut se voir attribuer ou peut obtenir une certaine protection, un certain statut qui lui permet de résider de façon durable dans l'Etat sollicité et d'y jouir de la plupart, voire de tous les droits prévus par la convention de 1951. Notre propos n'est pas de dresser l'inventaire détaillé de ces formes de protection complémentaire ou de ces statuts parallèles ni de les comparer¹. Il s'agit d'en expliquer l'origine et d'en commenter la raison d'être, et de voir si ces formes de protection complémentaire entament la position des Convention et Protocole en leur qualité de principaux instruments juridiques de protection internationale des réfugiés.

Les lois relatives à l'asile et aux réfugiés ont été conçues, adoptées et promulguées à des époques assez différentes selon les pays. Les lois de la première période, celle de l'immédiat après-guerre, de la ré-institution du Haut Commissariat pour les réfugiés et de la conclusion de la Convention, sont relativement libérales, empreintes du même esprit que la Convention, très ouverte à l'octroi de l'asile bien qu'elle ne le prescrive pas expressément². Des lois sont adoptées au cours des années 60 dans des pays qui adhèrent avec un certain retard à la Convention ou qui n'ont pas pris de dispositions relatives à la détermination de la qualité de réfugié. Dans d'autres pays d'Europe, les lois de la première période sont amendées, mises à jour, vers la fin des années 70 et le début des années 80. L'esprit libéral continue de prévaloir. Ce n'est que vers la fin des années 80 et au cours des années 90 que la législation intègre des concepts restrictifs tels que les notions de demandes d'asile manifestement infondées ou abusives ou de "pays sûr" (pays d'origine sûrs, pays tiers sûrs) préconisées, voire prescrites par des résolutions des Communautés européennes de 1992.

Mais revenons aux statuts parallèles. L'octroi d'un tel statut n'est pas nécessairement affaire de législation. La définition légale d'un statut parallèle est en fait l'exception.

Au demeurant, il s'agit le plus souvent non pas d'un statut mais simplement d'un permis de résidence accordé pour des raisons humanitaires. L'intéressé sera un étranger sans statut particulier mais dont le dossier limite les risques de renvoi du territoire. Les formes de protection complémentaires apparaissent dès la années 60, peut-être auparavant. A une époque, donc, où l'interprétation de la définition du terme "réfugié" de la Convention était assez libérale et où l'on peut estimer qu'une protection complémentaire était inutile, les intéressés craignant d'être persécutés dans le pays de renvoi ayant pu être déclarés bel et bien réfugiés au sens de la Convention³.

J'ai souvent cru pouvoir déceler chez des représentants de l'autorité, surtout chez les fonctionnaires chargés du contrôle des étrangers, une attitude ambiguë à l'égard du statut de réfugié. La crainte de persécution n'est pas en cause, ni la nécessité d'offrir à l'intéressé la protection nécessaire sur le territoire de l'Etat sollicité. Mais faut-il accorder au réfugié un titre et un statut particuliers qui le distinguent des autres étrangers et le soustraient en quelque sorte à la pleine autorité de l'Etat d'asile ? A mon sens, c'est cette prévention contre un statut singulier qui explique une certaine propension à accorder au réfugié une forme de protection complémentaire plutôt que le statut prévu par les Convention et Protocole. Dans la mesure, bien entendu, où la situation du demandeur d'asile ne satisfait pas, de prime abord, les conditions de la définition conventionnelle. Cette prévention contre le statut de réfugié était et est encore explicable – et sans doute justifiée du point de vue psychologique – par la fausse conviction que le statut de réfugié est irréversible. On sait qu'il n'en est rien, ni en droit – voir les clauses de cessation de l'article premier, section C, de la Convention de 1951 – ni en fait, comme le démontrent les nombreux rapatriements librement consentis. Je ne songe pas aux rapatriements massifs organisés depuis les années 70 et 80 en Afrique et en Asie mais plutôt aux rapatriements individuels spontanés de Chiliens, de Hongrois, etc. qui avaient pourtant commencé à s'intégrer dans le circuit économique et social d'Europe ou d'ailleurs. Il reste que lors de la discussion des dispositions de la Convention de 1951, certains juristes concevaient la qualité de réfugié comme irréversible dans certaines circonstances. Cette attitude s'est traduite dans les

deuxièmes alinéas de l'article premier, section C, 5) et 6) de la Convention.

Le développement des formes de protection complémentaire et des statuts parallèles se situe évidemment dans le cadre de la globalisation du phénomène des réfugiés, de l'augmentation du nombre des réfugiés et surtout des demandeurs d'asile et dont on peut situer les effets en Europe au début des années 80, bien que les deux aspects de la question soient en fait assez anciens. Pour nous limiter au XXe siècle, les situations de réfugiés et de personnes déplacées étaient dès le début du siècle nombreuses et massives en dehors de l'Europe, surtout en Asie centrale et orientale – sans être cataloguées comme telles du point de vue juridique. Au demeurant, la crainte du nombre – nous dirions même, la hantise du nombre – était toujours présente lors des discussions de juillet 1951 et explique les aspects limitatifs de l'article premier de la Convention : la limite du 1er janvier 1951 et la limitation géographique facultative aux événements survenus en Europe.

Après que le Protocole du 31 janvier 1967 eut supprimé les aspects limitatifs de la définition et que les progrès techniques eurent facilité les déplacements intercontinentaux, la globalisation et l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile se sont manifestées dans toute l'intensité redoutée et ont forcé les Etats, en quelque sorte, à recourir à des mesures dissuasives pour " *endiguer le flux* " : ré-institution de l'obligation du visa, sanctions à l'endroit des transporteurs aériens et autres, assignation dans des centres d'accueil, détention abusive, etc⁴. A la même époque, les Etats recourent davantage à des formes de protection complémentaires le plus souvent en appliquant de façon plus libérale des dispositions existantes des lois relatives à l'asile et aux réfugiés et sans accorder pour autant aux intéressés un statut bien défini.

La simultanéité de mesures dissuasives et de formes de protection complémentaires exige une explication. Depuis toujours, l'attitude de l'Etat, du parlement, de l'opinion à l'égard de l'asile et des réfugiés dépend de forces antagonistes : un sentiment de solidarité humaine, de respect des droits de l'homme d'une part et un sentiment xénophobe, un sentiment de défense de la communauté dont on fait partie, d'autre part. La politique d'accueil et de refus des demandeurs d'asile est un équilibre entre ces forces antagonistes. Cet équilibre est local et donc différent dans chaque Etat, il est spécifique selon l'origine ethnique – je n'ose pas dire, la couleur – des arrivants et il est instable car il varie dans le temps. En pratiquant à la fois des mesures dissuasives et des formes de protection complémentaires, l'Etat – ou plutôt la communauté nationale concernée – peut appliquer une politique d'accueil différenciée selon les causes du départ du demandeur d'asile et – malheureusement – selon son origine géographique ou ethnique.

On peut et on doit se demander si l'accueil réservé ou le refus opposé au demandeur d'asile sont conformes au droit d'asile et à ce qu'il est convenu d'appeler le droit international des réfugiés. En admettant – pour faciliter la discussion – que ces repères (le droit d'asile et le droit des réfugiés) soient bien établis, il conviendrait d'examiner le problème de la conformité dans chaque cas d'espèce.

Les formes de protection complémentaires ont-elles entamé la position des Convention et Protocole en leur qualité de principaux instruments juridiques de protection internationale des réfugiés ? Je suis tenté de répondre oui.

Une analyse assez grossière des pratiques dans les quinze Etats membres de l'Union européenne me porte à croire que dans cinq pays sur quinze, les autorités chargées de déterminer la qualité de réfugié favorisent le statut parallèle au détriment du statut prévu par la Convention et le Protocole. Les raisons de cette préférence ont été scrutées plus haut. Cette pratique n'est évidemment pas conforme à l'engagement des Etats contractants d'appliquer la Convention et le protocole. Il appartient aux réfugiés intéressés, à leurs avocats et aux associations de réagir en formant un recours dans tous les cas où une telle démarche leur paraît justifiée.

Autre chose est de savoir si les formes de protection complémentaires entament la position du droit d'asile. Ici, la réponse sera plus nuancée. D'une part, même si la Convention de 1951 n'institue pas le droit à l'asile, elle est une pièce importante du droit international relatif à l'asile ; au demeurant, elle définit de façon détaillée le contenu de l'asile à l'intention des réfugiés qui l'ont reçu. En entamant les positions des Convention et Protocole, les statuts parallèles ébranlent quelque peu les fondements du droit d'asile. D'autre part, les formes de protection complémentaires procèdent de la constatation que des personnes qui ne satisfont pas les conditions de la définition du réfugié ne peuvent pas pour autant être éloignés du territoire et que leur séjour doit être assuré. Ces formes de protection confirment donc la nécessité de l'asile.

Le présent texte ne concerne pas une forme particulière de protection des réfugiés : la protection temporaire. Cette pratique est assez ancienne ; elle a été remise à l'avant-plan en 1992 quand le HCR a suggéré aux Etats d'accorder une protection temporaire aux réfugiés des conflits yougoslaves. En principe, la protection temporaire n'est pas une mesure individuelle mais une mesure collective, utile pendant la durée de la situation qui l'a provoquée. Notre texte n'examine pas davantage les formes de protection complémentaires sous l'angle du droit relatif aux réfugiés qui est en voie de se constituer depuis plusieurs années au sein de l'Union européenne. Toutefois, j'attire l'attention du lecteur sur les récents travaux de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen et spécialement sur la Résolution sur l'harmonisation des formes de protection complémentaires au statut de réfugié dans l'Union européenne adoptée par le Parlement le 10 février 1999⁵.

* Ancien Directeur de la protection au HCR

1 - Cf. Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) : *Complementary/Subsidiary forms of protection in the EU States, an overview* (London, May 1999)

2 - Cf. Gilbert Jaeger : *Les Nations Unies et les réfugiés*, in *Revue belge de droit international* 1989/1, pp. 18-120 ; voir la Convention et l'Asile, alinéas 190-198

3 - C'est le sens d'une décision du Conseil d'Etat néerlandais en 1988. Cf. Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) : *L'asile en Europe*, Paris, 1990, page 399

4 - Groupe de travail sur les déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés : *Etude des déplacements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés*, Genève, HCR, juillet 1985, para.187-197.

5 - Document PE 228.552/déf. Du 26 novembre 1988 et PE 276.722 du 10 février 1999

Laïcité et " différences ". Questions de principes

Par
Henri Pena-Ruiz*

Terre d'asile et République, à bien y réfléchir, ont un sens très voisin. Accueillir des hommes, ce n'est pas les juxtaposer dans des ghettos, mais les faire participer à un monde commun. Le geste d'accueil a égard en effet à l'humanité des hommes autant qu'à la façon dont elle s'est particularisée dans des coutumes. Or la création d'un monde commun comporte des exigences. Tout n'est pas compatible en effet dans les normes et les usages qui procèdent des civilisations particulières, ou si l'on veut des " cultures ", dans le sens ethnographique du terme. Dès lors, une tension peut apparaître entre cette visée d'un monde commun – présente dans l'intégration républicaine – et le respect de ce que l'on appelle souvent, non sans ambiguïté, les " différences culturelles ". Cette tension peut mettre en jeu deux attitudes extrêmes, qui souvent se nourrissent l'une l'autre.

Assimilation négatrice et communautarisme crispé

La première attitude relevant d'une confusion entre intégration républicaine et assimilation négatrice de toute différence, comporte le risque de disqualifier l'idée même de république, de bien commun aux hommes, aux yeux des personnes victimes de cette confu-

sion. La seconde attitude, en symétrie inverse, exalte la " différence " en un communautarisme crispé, replié sur des normes particulières, et ce au risque de compromettre la coexistence avec les membres des autres " communautés ". Cette exaltation a parfois le sens d'une affirmation polémique contre une intégration qui se confondrait avec une assimilation négatrice. Les deux attitudes, en ce cas, s'alimentent réciproquement.

D'où la nécessaire définition d'un équilibre, ou plutôt d'une conception juste des principes de l'intégration comme de l'affirmation identitaire. Du côté de la logique d'intégration, le principe doit être de distinguer rigoureusement les exigences qui ont valeur universelle dans la fondation sociale, et les traits particuliers d'une façon d'être collective, d'un héritage culturel, de coutumes spécifiques. Un tel partage n'est pas toujours aisé à effectuer, mais il est nécessaire lorsqu'il s'agit de définir ce qui est légitimement exigible au titre de l'intégration. Un exemple simpliste, mais qui permettra d'indiquer sommairement le sens de ce partage peut être proposé : dans une constitution républicaine où les droits de l'homme ont un rôle fondateur, la liberté individuelle et l'égalité des sexes,

par exemple, sont des principes qu'aucune pratique culturelle, fût-elle coutumière ou ancestrale, ne saurait battre en brèche. Sur ce point, rien n'est véritablement négociable – ce qui ne veut pas dire que rien ne doit être fait pour mettre en évidence le sens et la valeur de tels principes, ainsi que les exigences qui en procèdent. Les pratiques quotidiennes, les usages familiaux, et l'ensemble du patrimoine esthétique et affectif, en revanche, doivent être respectés en leur libre affirmation, et reconnus, si l'on veut, en leur " différence ".

Toute la difficulté apparaît bien sûr dès lors que des normes d'assujettissement interpersonnel se trouvent impliquées dans le patrimoine culturel ainsi respecté. Faut-il s'abstenir de les juger sous prétexte que le " droit à la différence " ne saurait être relativisé ? Faut-il au contraire rejeter globalement une culture sous prétexte que des rapports d'assujettissement y sont impliqués ? La première posture désarme souvent devant l'inacceptable et conduit à une sorte de servitude. La seconde renoue avec l'ethnocentrisme et s'apparente au refus de toute différence culturelle sous prétexte de défendre la justice. Il est d'ailleurs peu probable qu'une telle " défense " soit comprise et

admise dès lors qu'elle se solidarise d'une attitude de rejet global dans laquelle on peut fort bien identifier une posture d'intolérance et de refus de l'autre. La première attitude confond bien vite la tolérance et le relativisme qui disqualifie tout repère et tout principe de référence. La seconde rend peu crédible la perspective d'intégration, en confondant les traits particuliers d'une civilisation et les principes universels capables de fonder la concorde entre les hommes.

L'impasse à laquelle conduit chacune de ces voies est manifeste. La ghettoïsation et la mosaïque des communautés juxtaposées, dont les frontières sont souvent conflictuelles, dessinent la figure d'une démocratie qui se prive de toute référence à un bien commun. Figure correspondant à la première attitude, et repérable aujourd'hui dans certaines dérives communautaristes du monde anglo-saxon. Quant à la deuxième attitude, si elle semble en partie révolue depuis la critique décisive des idéologies colonialistes et ethnocentristes, elle peut resurgir sous des formes renouvelées dans les racismes modernes que ne manquent pas de nourrir la crise économique et sociale liée à la loi du Dieu-Marché et au libéralisme débridé qui lui correspond.

Il faut donc adopter une troisième voie, celle de la désimplification du patrimoine culturel et des rapports de pouvoir ou des normes qui leur sont liés. Les rapports féodaux de servage ont eu quelque chose à voir avec l'art des troubadours, mais l'admiration de ces derniers n'implique nul consentement aux rapports d'assujettissement qui lui ont été associés. Les " *negro-spiritual* " ne sont pas sans rapport avec l'esclavage des noirs en Amérique, mais à l'évidence, le patrimoine culturel qu'ils représentent en est rigoureusement dissociable. Osons une analogie. La culture liée au christianisme véhicula longtemps la soumission de la femme à l'homme, comme le fait aujourd'hui aussi une certaine interprétation du Coran. Mais le respect des cultures et des différences ne peut aller jusqu'à s'incliner devant toute norme ou toute coutume : ici intervient la désimplification évo-

quée. On sortira donc d'une question mal posée, qui est celle du respect de toutes les cultures en rappelant que tout n'est pas respectable dans les coutumes, et que nulle civilisation ne doit échapper à l'esprit critique, qui doit distinguer ce qui se donne comme " *culturel* " pour mieux s'imposer – à savoir des rapports de domination et des normes contestables – et ce qui, réellement peut valoir comme patrimoine culturel. L'excision du clitoris, les mutilations corporelles érigées en châtiment, les répudiations unilatérales d'une femme par un homme, sont autant d'exemples de pratiques irrecevables. Cette remarque est aussi vraie pour l'Occident chrétien que pour les autres contrées du monde. L'égalité des sexes, la liberté de conscience, la reconnaissance des droits n'y advinrent en effet que par des luttes qui, à bien des égards, prenaient le contre-pied des usages et des traditions. La réalisation des idéaux n'y est d'ailleurs que partielle – et l'on ne peut donc que rejeter comme mystificateur l'ethnocentrisme, ou cette réécriture de l'histoire qui consisterait à laisser croire que l'Occident chrétien a produit naturellement les droits de l'homme, alors que ceux-ci y furent conquis, pour l'essentiel, contre la tradition cléricale chrétienne. Rappelons que l'église catholique a attendu le vingtième siècle pour reconnaître la liberté de conscience, l'autonomie de la démarche scientifique et l'égalité principielle de tous les hommes, croyants ou non : toutes choses que le pape anathématisait encore en 1864. En France, Monseigneur Frepel, farouche adversaire de la laïcité, affirmait que les " *droits de l'homme* " constituent la " *négaration du péché originel* "...

Libre arbitre

L' " *affirmation identitaire* ", si souvent invoquée comme un droit à part entière, ne va pas non plus sans ambiguïté. Vaut-elle pour les individus ou pour les groupes

humains ? Si l'identité personnelle est une construction relevant du libre arbitre, elle ne peut se résorber dans la simple allégeance à une communauté particulière. En l'occurrence, le droit de l'individu prime sur celui que l'on serait tenté de reconnaître à la " *communauté* " à laquelle il est dit " *appartenir* ". Ce dernier terme, à la réflexion, se révèle très contestable. Nul être humain " *appartient* ", au sens strict, à un groupe – sauf à fonder le principe d'une allégeance non consentie qui peut aller loin dans l'aliénation. La jeune musulmane qui refuse de porter le voile doit-elle y être contrainte au nom du prétendu droit de sa communauté ? La femme malienne qui s'insurge contre la mutilation traditionnelle du clitoris sera-t-elle considérée comme trahissant sa culture ? La femme chrétienne qui refuse de réduire la sexualité à la procréation sera-t-elle stigmatisée par l'autorité cléricale ? Ces exemples

Une culture qui prétend s'imposer n'est plus une culture mais une politique. Elle relève donc d'un traitement politique avec droit de regard sur le sort qu'elle réserve aux libertés.

soulignent le risque que comporte l'assignation de l'affirmation identitaire au niveau de ces groupes. Le " *droit à la différence* ", c'est aussi le droit, pour un être humain, d'être différent de sa différence, si l'on entend par cette dernière la réification de traditions, de normes et de coutumes dans ce qui est appelé une " *identité culturelle* ". Octroyer des droits à des " *communautés* " comme telles, ce peut donc être courir le risque de leur aliéner les individus qui ne se reconnaissent en elles que de façon mesurée et distanciée, c'est-à-dire libre.

Tel est le point aveugle du communautarisme auquel, étourdiement, on croit devoir consentir par tolérance alors qu'on risque ainsi de consacrer la mise en tutelle des individus. Ici se pose malgré tout la difficile question du statut des références culturelles communautaires, considérés comme éléments de construction de l'identité personnelle, mais non comme facteurs obligés d'allégeance. Une culture qui prétend s'imposer n'est

plus une culture, mais une politique. Elle relève donc d'un traitement politique, avec sroit de regard sur le sort qu'elle réserve aux libertés. Dès lors, tout individu doit pouvoir disposer librement de ses références culturelles, et non être contraint par elles. Il en est ainsi, bien sûr, pour la religion qui ne peut sans bafouer les droits de la personne prendre la forme d'un credo obligé. C'est dire que la liberté, là encore, doit rester un principe intangible. L'individu qui assume sa culture ne consent pas nécessairement à toutes les traditions en lesquelles, naguère, elle a pu s'exprimer. Il apprend à la vivre comme telle, c'est-à-dire comme une culture particulière, que d'autres hommes ne partagent peut-être pas. Il apprend également à distinguer ce qui peut être accepté de ce qui est contestable : il vit ainsi son " *appartenance* " de façon suffisamment distanciée pour ne pas se fermer aux autres hommes, pour éviter tout fanatisme. Or c'est très exactement cette exigence, qui conjugue affirmation et distanciation, que relaye l'intégration républicaine pour faire advenir un monde commun à tous les hommes, quelles que soient par ailleurs les références culturelles dans lesquelles ils se reconnaissent. L'ouverture à l'universel exclut l'enfermement dans la différence. Mais l'universel, lui-même, n'est l'authentique partage de ce qui est ou peut être commun à tous les hommes que s'il se conçoit de façon critique, par dépassement

des particularismes et désimplification des références culturelles par rapport aux relations d'assujettissement.

Dans une telle perspective, la laïcité définit le cadre le plus adéquat qui soit pour accueillir les différences culturelles sans concéder quoi que ce soit aux pouvoirs de domination et aux allégeances qui prétendraient s'en autoriser. Liberté de conscience, égalité stricte des croyants et des non-croyants, autonomie de jugement cultivée en chacun grâce à une école laïque dépositaire de la culture universelle, constituent en effet les valeurs majeures de la laïcité. La séparation de l'Etat et des Eglises n'a pas pour fin de lutter contre les religions, mais de mettre en avant ce qui unit ou peut unir tous les hommes, croyants de religions diverses ou croyants et non-croyants. L'effort que chacun accomplit pour distinguer en lui ce qu'il sait et ce qu'il croit, pour prendre conscience de ce qui peut l'unir à d'autres hommes sans exiger d'eux qu'ils aient la même confession ou la même vision du monde est le corollaire d'un tel idéal.

Un humanisme critique

Dans des sociétés souvent déchirées, l'idéal laïque montre la voie d'un humanisme critique, d'un monde véritablement commun. Nul besoin pour cela que les hommes renoncent à leurs références cul-

turelles : il leur suffit d'identifier les principes qui fondent le " *vivre ensemble* " sans léser aucun d'entre eux. Le croyant peut fort bien comprendre qu'un marquage confessionnel de la puissance publique blesse le non-croyant. Et celui-ci, réciproquement, peut fort bien admettre qu'un Etat qui professerait un athéisme militant serait mal accepté par le croyant. La laïcité de la puissance publique, c'est l'affirmation de ce qui est commun aux hommes ; la neutralité confessionnelle n'est donc que la conséquence du principe positif de pleine égalité. Ceux qui, au nom d'une religion ou d'une idéologie, entendent disposer d'emprises publiques, usurpent en fait le bien commun, comme le fait le cléricalisme, captation du pouvoir temporel à des fins religieuses ou politiques. La laïcité requiert un effort d'ouverture et de retenue tout à la fois puisqu'elle entend préserver la sphère publique de toute captation cléricale. Cet effort est celui-là même qu'ont à faire les hommes pour apprendre à vivre ensemble dans le respect de leurs libertés de penser et d'agir. Ainsi se dénouent les difficultés évoquées plus haut, concernant la conciliation entre intégration républicaine et affirmation de soi. N'en déplaise à ses détracteurs l'idéal laïque a un bel avenir.

* Agrégé de Philosophie

Dernier ouvrage paru : Dieu et Marianne, Philosophie de la Laïcité - PUF Paris, 1999

Protéger les populations dans la guerre, une responsabilité morale, juridique et politique

Par
Dr Jacky Mamou*

Un siècle de nuit et brouillards s'achève. La barbarie, l'inhumanité sont présentes sur tous les continents. Lorsque face aux horreurs de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale avait déclaré "plus jamais ça", il était encore naïvement possible de dire : nous ne savions pas. Aujourd'hui avec le développement des techniques de communication, nul n'est censé ignorer que l'indicible est à nos portes. Cette connaissance en temps réel renforce la responsabilité qui nous incombe à tous, citoyens et responsables politiques, de protéger les populations dans la guerre. Cette responsabilité, Michel Foucault l'avait déjà exprimé il y a près de 20 ans : *"Il existe une citoyenneté internationale qui a ses droits, qui a ses devoirs et qui engage à s'élever contre tout abus de pouvoir quel qu'en soit les auteurs, quelles qu'en soient les victimes. Après tout, nous sommes tous des gouvernés et à ce titre solidaires. (...) Le malheur des hommes ne doit jamais être un reste muet de la politique."*

Pourtant, le bilan de ces 20 dernières années est là, intolérable. Pendant la première guerre mondiale, 5% des victimes étaient des civils. Aujourd'hui, les civils représentent plus de 90% des victimes. Les conflits sont de plus en plus meurtriers. Les civils sont au mieux des moyens de faire la guerre, au pire ils en sont l'enjeu même. Génocide, massacres génocidaires, épuration ethnique, famine, déportation se multiplient. Quand elles ne sont pas éliminées, les populations sont utilisées comme moyen de faire la guerre. Les déplacer, les affamer, les piller permet d'affaiblir le camp adverse en le privant de ses bases logistiques et de son soutien populaire.

Comment un tel bilan est-il possible ? Le droit international humanitaire n'a pourtant cessé de se développer depuis près d'un demi siècle. Il s'est constitué un solide

corpus juridique assurant théoriquement la protection des civils en temps de guerre. La première raison tient à nature des conflits. Les populations civiles sont devenues l'objet même des conflits. Les guerres d'extermination se multiplient. Trop souvent l'objectif premier des combattants est d'éliminer ou de chasser d'un territoire, une population déterminée. Les civils sont également devenus des moyens de faire la guerre. Comme au Burundi, en Somalie ou plus récemment au Kosovo, ils sont déplacés, déportés, affamés.

Confrontées à des entraves militaires, policières, administratives ou à des conditions de sécurité très dégradées, les ONG ont de plus en plus de difficultés à soigner, nourrir, et protéger les populations civiles prises en otages des combattants.

Ce bilan s'explique également par l'apparition de nouveaux conflits à la configuration de plus en plus floue. De plus en plus souvent internes, ils opposent comme au Kosovo ou au Chiapas, une armée nationale à une "force de libération". Parfois, la disparition de l'Etat laisse s'affronter des factions entre elles et l'absence de toute régulation conduit au chaos. Ce fut le cas en Somalie, au Liberia ou plus récemment en Sierra Leone. Rares sont les situations où deux groupes bien identifiés s'opposent. La présence sur le champ des opérations d'une armée nationale, de nombreuses factions, de milices, de mercenaires à la solde de divers groupes politiques, ethniques, de troupes régulières de pays frontaliers renforce l'opacité des

guerres actuelles. La privatisation de certaines guerres est une dimension inédite des conflits d'aujourd'hui qui mettent en scène des mafias, des représentants de compagnies minières ou pétrolières. Ces acteurs, aux lourdes ressources financières qui soutiennent des groupes armés, ont fortement contribué à la déstabilisation de la Tchétchénie et de l'Angola.

Dans ces situations complexes et particulièrement dangereuses, l'espace d'intervention de l'assistance humanitaire se réduit. Confrontées à des entraves militaires, policières,

administratives ou à des conditions de sécurité très dégradées, les ONG ont de plus en plus de difficultés à soigner, nourrir, et protéger les populations civiles prises en otages des combattants. Trop souvent, l'aide humanitaire est elle-même utilisée comme un moyen parmi d'autres de faire la guerre par les parties au conflit. Comme en Somalie ou au sud-Soudan, ouvrir ou fermer des zones à l'assistance est un moyen de manipuler les civils, de les déplacer, de les repérer, de les "appâter". Face à ce constat, la communauté internationale est paradoxalement de plus en plus rétive à toute intervention visant à protéger les populations. L'expérience de l'opération Restore Hope en 1992 en Somalie, mal préparée et aux objectifs confus a incité l'ONU à une extrême prudence, confinant parfois à la paralysie, comme ce fut le cas en Bosnie et au Rwanda ou à une passivité complice comme dans l'ex-Zaïre.

L'expérience de l'opération en Somalie, mal préparée et aux objectifs confus, a incité l'ONU à une extrême prudence confinant parfois à la paralysie comme en Bosnie ou à une passivité complice comme dans l'ex-Zaïre.

Ainsi, s'il semble théoriquement évident que chacun a le droit de vivre, de ne pas être pris pour cible, de ne pas être enrôlé de force, de ne pas être affamé, violé ou pillé... la réalité est toute autre. Alors, qui doit assumer la responsabilité de l'application de ces principes indérogeables ? La réponse est là évidente, la protection des populations relève en premier lieu de la responsabilité des Etats. Cette responsabilité est tout d'abord morale, elle est le fondement du contrat social. L'individu accepte l'autorité de l'Etat parce que celui-ci le protège. Lorsque l'Etat n'assure pas cette protection ou pire lorsqu'il est lui-même producteur de la violence, le contrat se rompt et perd tout son sens. La responsabilité des Etats est également juridique. Tous les Etats qui ont ratifié les Conventions de Genève se sont engagés à les respecter et à les faire respecter. Si un Etat n'est pas en mesure de protéger sa population ou s'il est lui-même à l'origine de la violence, l'ensemble des autres Etats signataires doit se substituer à lui afin d'assurer l'application des règles du droit international et de porter assistance et protection aux populations civiles. Enfin, la responsabilité des Etats est éminemment politique, puisque les Etats se sont engagés à maintenir la paix et la sécurité internationales. Pourtant, on l'a dit, les populations sont oubliées, instrumentalisées et ne sont jamais le ressort premier de la décision politique. Sur quels critères, à partir de

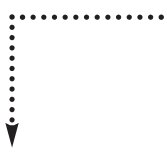
quels éléments de contrainte la décision politique est-elle prise ? Nous le savons tous, ces critères sont stratégiques, politiques, économiques.

Il est désormais temps de dépasser ce constat, de cesser de renvoyer le politique au seul cynisme de la décision et de considérer que la morale est l'apanage du seul espace privé. Nous devons au contraire créer le contexte qui imposera aux décideurs politiques d'assumer leurs responsabilités morales, juridiques et politiques vis à vis des populations. Il n'existe pas aujourd'hui d'instance impartiale, indépendante et incontournable pour qualifier la vulnérabilité des populations. Nous multiplions les rapports et les cris d'alarme sans concertation ni coordination et nous ne parvenons que trop rarement à imposer notre diagnostic, à en faire un véritable instrument de décision politique. Nos

actions, nos témoignages n'ont pas brisé le silence qui pesait sur Grozny et sur Kaboul. Ils n'imposent toujours pas aux responsables politiques, l'impérieuse nécessité d'apporter une protection aux centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants qui tentent de survivre dans des guerres oubliées.

C'est la raison pour laquelle Médecins du Monde a pris l'initiative d'instaurer un dialogue entre humanitaires, experts, citoyens, responsables politiques. Le point de départ de ce long travail d'échange et de concertation a été donné le 2 juillet 1999, lors de la Conférence internationale intitulée "Protéger les populations dans la guerre". A l'issue de cette journée, marquée par des débats de haut niveau entre les intervenants, Médecins du Monde a émis sa proposition de constituer un réseau international composé d'humanitaires, d'universitaires et de responsables politiques et dont le premier objectif serait d'élaborer une plate-forme de propositions pour l'Assemblée Générale des Nations Unies pour le Millénaire. Médecins du Monde proposera notamment aux membres du réseau qui se réunira à l'automne de réfléchir à la création d'une instance d'évaluation et de qualification de la vulnérabilité des populations civiles dans la guerre.

* Président de Médecins du Monde



Les réfugiés et leur protection en Grèce antique

Par
Jérôme Béliard*

D'Homère à Alexandre le Grand, l'histoire de la Grèce antique fournit de nombreux exemples de réfugiés, le plus souvent pour des raisons politiques, si bien que le demandeur d'asile est une des figures récurrentes de la tragédie grecque. Parfois isolés ou presque, comme ce fut sans doute le cas de Thémistocle, les réfugiés se comptaient par milliers après les désastres des guerres.

Toutes les cités grecques ont pratiqué l'exil ou l'accueil de citoyens sans toujours distinguer entre les exilés criminels de droit commun et les bannis pour raisons politiques¹. L'organisation politique de la Grèce antique explique pour une part la fréquence de l'exil. Au delà des raisons de ces nombreux exils forcés, on peut s'interroger sur la manière dont la société grecque, la première à s'être interrogée sur la nature du politique, considéra l'accueil des réfugiés et leur protection, souvent dépendante des rapports de force politiques.

L'ostracisme, le bannissement et l'exil comme armes politiques

La Grèce antique est en effet divisée en une multitude de Cités-Etats dont la taille dépasse rarement les 3000 km². A ce morcellement territorial s'ajoute dès le milieu du VIII^e siècle av. J.C. une relative instabilité politique et la multiplication de luttes de factions opposant les grandes familles aristocratiques aux tyrans ou les partisans de l'Oligarchie aux Démocrates. Les vainqueurs n'hésitaient pas à expulser et parfois à poursuivre les vaincus. Pisistrate tyran d'Athènes au VI^e siècle a ainsi été exilé deux fois, et a banni ses adversaires politiques pour faciliter le rétablissement de son pouvoir. Les nom-

breuses périodes de guerre sont également un facteur déclenchant des vagues de réfugiés. Ainsi Athènes dut-elle accueillir près de 2000 réfugiés platéens menacés d'esclavage après la défaite de leur cité face à la puissante Sparte en 427. On sait d'autre part que certains Athéniens soupçonnés d'avoir des sympathies pour les Perses ou les Spartiates pendant les dures guerres du V^e siècle furent contraints à l'exil pour intelligence avec l'ennemi. Mais même lorsque le régime politique semble se stabiliser et que la cité est en paix, l'exil politique reste une arme couramment employée. Solon, l'un des premiers législateurs athéniens (vers 594), aurait ainsi prévu d'exiler quiconque tenterait d'établir une tyrannie à Athènes, et les grandes œuvres philosophiques du IV^e siècle (Les Lois de Platon ou la Politique d'Aristote) considèrent encore le bannissement comme une mesure politique envisageable. Rappelons par ailleurs la pratique de l'ostracisme, essentiellement connue pour la cité d'Athènes entre 488 et 417. Une fois par an, l'assemblée du Démos (peuple) se réunissait pour se prononcer sur l'opportunité de procéder à un ostracisme, c'est-à-dire d'exiler un citoyen menaçant la cité ou ses institutions. En cas de vote positif de l'assemblée et sous condition d'un quorum de 6000 citoyens, on procédait à

un second vote secret au cours duquel chaque citoyen inscrivait sur un ostrakon (tesson de céramique) le nom de l'homme à exiler. Si une majorité se dégageait sur un nom, le citoyen était alors exilé pour 10 ans sans privation de son droit de citoyenneté à son retour, ni confiscation de ses biens. Aristote montre bien dans la Constitution d'Athènes en quoi l'ostracisme est à la fois une mesure de pacification et un remède à l'expulsion systématique des adversaires politiques. Après la chute de la tyrannie à Athènes, l'ostracisme fut précisément créé pour en éviter le rétablissement car *"les Athéniens, usant en cela de l'humanité habituelle à la démocratie, laissaient habiter dans le pays les amis des tyrans qui ne s'étaient pas compromis dans les troubles"*. En ostracisant les chefs du parti de la tyrannie, la démocratie éloignait donc un danger tout en faisant l'économie d'une vague d'expulsion radicale.

L'exilé à la recherche d'une terre d'accueil

Le citoyen exclu de la cité perd toute protection juridique. A la merci de toutes les injustices, il risque jusqu'à l'esclavage. D'Eschylle à Euripide, les grandes tragédies relatent la misère de l'exilé errant de place en place et recherchant une cité d'accueil. Plusieurs possibili-

tés s'offrent alors à lui. A l'époque de la fondation de colonies en Méditerranée du VIII au VIème siècle, la solution la plus simple pour un chef de faction était de partir avec ses partisans fonder une cité nouvelle, il acquérait ainsi une nouvelle citoyenneté et une terre. C'est le cas par exemple d'Archias de Corinthe qui partit fonder Syracuse en Sicile vers 733. L'exilé peut également s'engager comme mercenaire ou comme espion au service d'une cité (cas des Mégariens réfugiés à Athènes), passer à l'ennemi comme le fit Thémistocle qui se réfugia auprès du grand Roi de Perse², éventuellement profiter des liens existant entre les colonies et la métropole, ou encore, cas plus fréquent, faire jouer les liens d'hospitalité sacrés unissant dans l'antiquité les grandes familles des différentes cités. Certaines personnalités importantes pouvaient enfin faire valoir des services rendus à une cité pour lui demander l'asile. Ainsi, c'est parce qu'il avait disculpé la cité de Corcyre de n'être pas intervenu contre les Perses, que Thémistocle bénéficia d'un accueil temporaire dans cette cité ; de même le grand Alcibiade fuyant Athènes fut-il accueilli à Sparte en sa qualité de proxène³ de Sparte à Athènes. L'exilé pouvait enfin, notamment lorsqu'il était poursuivi par sa cité d'origine, se présenter dans un sanctuaire en posture de suppliant, le plus souvent muni d'un rameau d'olivier ou de laurier, et se placer en toute humilité sous la protection du Dieu, coutume que l'on retrouve dans la tradition chrétienne jusqu'à l'époque moderne. Toute violence exercée contre l'exilé ainsi placé sous la protection du Dieu relevait alors du sacrilège et était passible des peines les plus terribles (l'exil le plus souvent). " *Un autel vaut mieux qu'un rempart, c'est un bouclier infrangible* " dit ainsi Danaos à ses filles dans Les suppliantes d'Eschylle. Pour autant le sanctuaire n'offre qu'une protection provisoire. Si l'on connaît un cas de Spartiate qui construisit sa maison pour partie sur le territoire du temple de Zeus afin de profiter de sa protection pendant plus de 19 ans, d'autres se virent assiégés et contraints à sortir pour ne pas mourir de faim. Cet asile dans les temples ne constituait en fait qu'une solution provisoire, le temps pour la cité responsable du sanctuaire de statuer sur le sort du demandeur.

Le statut de métèque, une protection contre l'esclavage

La cité d'accueil n'offre généralement qu'un accueil temporaire. Les Grecs étaient avertis de leur citoyenneté et très rares sont les cas de naturalisation. Nous savons que Solon ne la prévoyait que pour les exilés à vie et en général à titre individuel et si 2000 Platéens se virent offrir la citoyenneté athénienne en 427 (chiffre considérable au regard de la population athénienne estimée à moins de 300 000 habitants à cette époque, dont 45 000 citoyens seulement), les circonstances étaient particulières puisque leur cité venait d'être détruite. D'autres cas d'attribution de la citoyenneté sont connus, notamment dans les cités coloniales, mais le plus souvent le réfugié obtient le statut de métèque.

Le métèque était un étranger-résident qui ne disposait pas de droit politique mais bénéficiait d'une véritable protection juridique et avait le droit d'exercer une activité et de participer à certaines cérémonies religieuses. Les réfugiés obtenant ce statut étaient soumis comme tous les métèques à un impôt spécial : le metoikion. C'est peut-être ce statut que l'assemblée du peuple d'Argos accorde à Danaos et ses filles dans les Suppliantes : " *le peuple a ratifié d'une voix unanime la proposition de nous traiter comme des habitants du pays, comme des hommes libres, qu'on ne pourra revendre pour l'esclavage et qui seront inviolables... à qui en cas de violence les habitants de ce pays devront prêter main forte sous peine d'atimie⁴ ou d'exil par une sentence du peuple*". Certains réfugiés échappaient aux restrictions et obligations qui frappaient les métèques, à l'instar des réfugiés Olyntiens à Athènes qui en 348 furent exemptés du paiement du metoikion. Plus généralement, il est probable que les personnalités les plus importantes bénéficiaient d'une protection renforcée et d'un régime plus favorable.

La cité pouvait également, dans des cas exceptionnels, attribuer des demeures voire des terres ou des subsides aux réfugiés. Ainsi en 403, alors que plusieurs milliers d'Athéniens s'exilent craignant pour leur sécurité après l'établissement de la tyrannie à Athènes, Thèbes publie un décret établissant que " *toute maison et toute cité de Béotie [serait] ouverte à ceux des Athéniens qui le [demanderaient]*". Plutarque cite par ailleurs l'exemple de la cité de Trézène qui accueille les

familles athéniennes menacées par l'invasion perse en 480, et leur attribue une pension alimentaire et un traitement pour leur maître d'école.

Mais rappelons enfin que le "statut" de réfugié, s'il est possible de parler ici de statut tant les situations peuvent varier d'un cité à une autre, n'est que provisoire. Aucune cité ne pouvait se permettre d'accueillir trop longtemps un grand nombre de réfugiés qui eux mêmes supportaient difficilement d'être privés de leurs droits politiques et éloignés de leurs cités. La cité d'asile rend donc aux réfugiés qu'elle accueille un double

service en leur offrant accueil et protection, mais aussi en permettant aux exilés de préparer leur retour, parfois en prenant part directement aux coups de force des exilés contre ceux qui dirigent leur cité d'origine⁵.

L'accueil des réfugiés, expression du rapport de force entre les cités

L'accueil des réfugiés n'est donc pas un acte neutre politiquement. La cité accueillante pouvait, en fonction de la qualité de réfugiés accueillis et de l'aide plus ou moins active qu'elle leur apportait, s'attirer les foudres de la cité d'origine et être amenée à rejeter les demandeurs d'asile. L'historien Raoul Lonis dénombre quatre procédures de rejet pratiquées par les cités grecques⁶. La procédure du refoulement était essentiellement appliquée par des cités qui s'étaient engagées par convention ou dans le cadre d'une alliance hégémonique à ne pas recevoir leurs opposants respectifs. La reconduite à la frontière est généralement inspirée par la crainte du pays recherchant le réfugié, mais témoigne également du souci de ne pas offenser Zeus ou les lois de l'hospitalité puisqu'on confie le réfugié à une autre cité, sans le remettre à son pays d'origine. L'expulsion est opérée par un héraut, également par peur de la cité d'origine ou parfois par crainte de l'activisme politique du réfugié. Ainsi Hérodote rapporte-t-il le cas de Maiandrios, ancien tyran de Samos qui recherchait à Sparte des soutiens pour se venger et qui fut finalement expulsé à la demande du roi de Sparte. Enfin une demande d'extradition pouvait être présentée par voie diplomatique auprès de l'autorité souveraine qui, dans le cas d'une cité démocratique, débattait parfois longuement du parti à prendre avec la possibilité parfois reconnue au réfugié de se défendre publiquement par l'intermé-

diaire d'orateurs rémunérés. Le caractère sacré de l'asile dans la Grèce antique explique le faible recours à l'extradition, véritable sacrilège. Beaucoup de cités préféraient opérer une mesure de reconduite à la frontière ou, comme Pythagore, aller jusqu'à la guerre pour protéger des réfugiés.

La faible proportion d'extradition s'explique également par la pratique courante de la saisie de la personne en territoire étranger. Très fréquente dans les tragédies, où l'on voit les réfugiés craindre la venue d'un héraut de leur cité les saisissant et les ramenant dans leur cité d'origine, elle apparaît également chez Thucydide lorsqu'il explique qu'Athènes et Sparte envoyèrent de concert "des hommes pour se saisir de Thémistocle en quelque lieu qu'ils le trouvassent". A la différence de l'enlèvement sur un territoire étranger, cette pratique revêt tous les caractères de la légalité : elle résulte d'une décision officielle, largement diffusée et mise en œuvre par des

hérauts envoyés par la cité d'origine, à charge pour eux de convaincre les responsables de la cité d'accueil de leur bon droit. Ce recours à la saisie de la personne plutôt qu'à l'extradition est en fait l'expression de l'affirmation de l'hégémonie de certaines cités en Grèce antique. R. Lonis a bien montré que l'extradition fonctionnait plutôt lorsque l'Etat demandeur et l'Etat d'accueil n'était pas liés par des traités d'alliance, tandis que la prise de corps fonctionnait essentiellement dans le cadre d'une alliance, le plus souvent hégémonique, caractérisée par la supériorité d'une cité qui pouvait contraindre la cité d'accueil à laisser les hérauts opérer sur leur territoire, sous peine d'être exclue de toutes les alliances déjà contractées. Les procédures d'extradition ou de saisie de la personne soulignent donc l'inégalité des réfugiés en fonction de leur cité d'origine. Les exilés des cités puissantes ne disposaient pas des mêmes perspectives d'accueil, en raison d'une part des multiples alliances et traités

conclus par leur cité, d'autre part, et c'est peut-être l'aspect le plus important du point de vue de l'émergence d'un droit international, du fait de la puissance militaire de leur cité qui faisait peser une terrible menace sur la cité d'accueil. Rares sont finalement les cités qui, comme Thèbes en 404 pour protéger les Athéniens, osèrent défier une puissance hégémonique (Sparte) en interdisant une prise de corps sur leur territoire.

Dans les Héraclides, Euripide présente un suppliant assis sur les marches d'un autel athénien se plaignant de l'attitude du roi d'Argos, sa cité d'origine : " Dès qu'il apprend où nous avons trouvé retraite, il envoie ses hérauts nous réclamer et il obtient notre banissement faisant sonner qu'Argos est une ville telle qu'on se ressent de l'avoir pour alliée ou bien pour ennemie ".

* Agrégé d' Histoire

1 - Sauf peut-être dans le cas de crime de sang, et encore puisque dans l'Odyssée d'Homère, Télémaque accueille à son bord un criminel d'Argos.

2 - Il est à noter que ce cas est particulièrement atypique car Thémistocle, le grand homme d'état athénien se réfugie en territoire non-grec. Il est au départ installé à Argos car il a été ostracisé, au moment où Sparte et Athènes se mettent à sa poursuite, l'accusant de médisme. Ainsi poursuivi par les deux plus grandes cités de Grèce, il est presque contraint d'aller se réfugier en Perse.

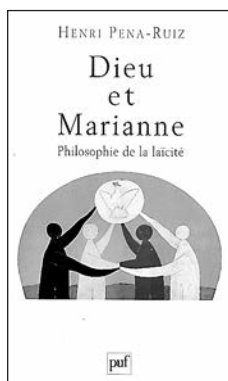
3 - Le proxène était désigné par une cité étrangère pour défendre ses intérêts et ses ressortissants dans sa cité d'origine ; ainsi Alcibiade l'Athénien était il proxène de Sparte à Athènes

4 - atimie : dégradation des droits civiques.

5 - ajoutons également que les réfugiés allaient généralement chercher asile dans des cités aux régimes politiques proches de leurs convictions ; il était évidemment plus facile pour un tyran espérant rétablir son pouvoir de trouver du soutien auprès d'un autre tyran.

6 - Les lignes suivantes sont largement inspirées d'un des rares articles parus sur ce sujet : Raoul Lonis, Extradition et prise de corps des réfugiés politiques en Grèce, in *L'étranger dans le monde grec*, R. Lonis (dir), Presses Universitaires de Nancy, mai 1987, pp 69-88.

LIVRES...

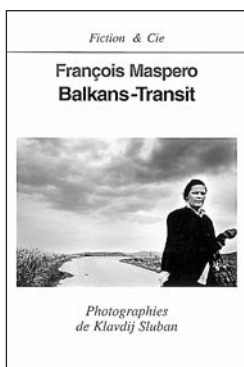


" DIEU ET MARIANNE. PHILOSOPHIE DE LA LAÏCITÉ Henry Pena-Ruiz, PUF, Paris, 1999.

Une communauté de droit se fonde sur ce qui unit les hommes, non ce qui les divise. La république doit donc se définir en dehors de la différence des religions. La complicité tendue entre César et Dieu cède la place à l'affranchissement réciproque de Dieu et de Marianne. La laïcité articule ainsi l'idéal d'un espace civique commun et le principe de la neutralité confessionnelle de l'Etat. Celui qui croit au ciel et celui qui n'y croit pas voient désormais garanties leur liberté de conscience, mais aussi leur pleine égalité. La laïcité n'est pas pour autant le degré zéro des convictions, mais la force vive d'une pensée qui dit tout haut les principes d'une concorde véritable : celle qui advient entre des hommes libres, maîtres de leur jugement, auxquels l'école laïque apprend à ne pas transiger avec l'exigence de vérité.

Que veut dire " ouvrir la laïcité ", si ce n'est restaurer des emprises publiques pour les religions ? Le risque alors est de confondre collectif et public, et de détruire à terme le bien public lui-même, en le livrant à la guerre des dieux. Les nostalgies concordataires, évoquant la crise du lien social, suggèrent déjà que la laïcisation aurait tari le sens, et que l'émancipation aurait tourné au sacre de l'égoïsme. Diagnostic étrange, car aveugle aux causes réelles de la misère du monde. Peut-on méconnaître à ce point la vertu propre à la laïcité, confiance dans la souveraineté de la pensée humaine, force d'âme fraternelle où se transcendent les " différences " ?

Ce livre propose une philosophie de la laïcité. Il conjugue les approches de l'histoire, de la théologie et du droit. Au-delà des démarches simplement polémiques, il s'efforce d'éclairer des questions actuelles par des réflexions sur les fondements et la genèse de l'idéal laïque. Il en montre l'enjeu dans un monde où les motifs d'affrontement se cristallisent dans des identités exclusives, et où le moralisme tient trop souvent lieu de conscience.



BALKANS-TRANSIT

François Maspéro, Photographies de Klavdij Sluban, Seuil, 1997, 391p.

Entre 1992 et 1994 François Maspéro entreprend cinq voyages qui le conduisent de Durrës à Skopje, de Salonique au Danube, de Kumanovo à Varna de Bucarest à Sulina. A cela s'ajoute un assez long détour par ce qu'il qualifie " d'enfer " : la Bosnie.

" Balkans-Transit " relate le dernier de ces voyages entre l'Adriatique et la Mer Noire en compagnie de Klavdij Sluban, photographe né en France, de parents Slovènes et qui a été élevé jusqu'à l'âge de sept ans et demi en pays Slovène, tandis que ses parents travaillaient dans la région parisienne. " De retour chez ses parents, écrit François Maspéro, il est devenu un écolier français. Comme les autres ? Pas tout à fait : il était le petit Yougoslave de la classe. Comme je suppose qu'en Slovénie il était le petit Français ".

François Maspéro dit de ce carnet de voyages " qu'il est conscient des contradictions de ce récit. La première est la mienne propre. Je parle, au départ, d'une grande famille des hommes et, à chaque page, je fais appel, en désignant en bloc " les Albanais ", " les Grecs ", etc... à une psychologie des peuples, une généralisation que ma raison me porte pourtant à détester. Ensuite, je suis conscient qu'à vouloir toujours parler d'histoire (moi, qui, de plus, ne suis pas historien) je tombe à chaque pas dans des simplifications que je dénonce... " " ...Pour certains lecteurs, je le sais, chacun de mes pas sera ressenti comme un faux pas. Car à chacun de mes pas j'ai rencontré l'histoire telle qu'elle a été forgée dans la représentation collective qu'en a chaque nation. Prétendre se " promener " innocemment dans le labyrinthe des histoires ainsi forgées et forcément antagonistes est tout sauf innocent ". Il dit encore " Le nationalisme se nourrit d'histoire et cette histoire est par nature subjective. Toute tentative de dépasser les certitudes ancrées au plus profond des cœurs et des esprits peut être ressentie comme une offense et une blessure et l'on me renverra alors à ma propre subjectivité. D'autant plus que je ne suis là que de passage.../... J'aborde avec légèreté des morceaux d'histoire dont les lecteurs se sentent les détenteurs, les propriétaires.../... Cette histoire est enracinée dans leur terre, gorgée de vies humaines, de sang, de sacrifices, d'événements tragiques, et toute recherche d'un autre sens que celui qu'ils leur donnent est sacrilège.

TROIS CHANTS FUNÈBRES POUR LE KOSOVO

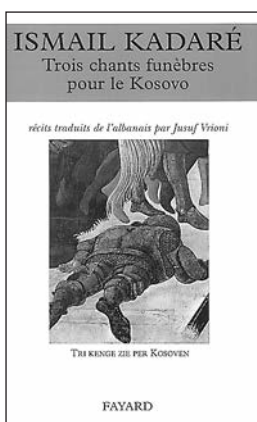
Ismail Kadaré, Fayard, 1998, 118 p.

Le 28 juin 1389, l'armée ottomane écrasait une coalition chrétienne de principautés balkaniques. Dans des circonstances mal définies, le sultan Mourad Ier mourut lors de cette bataille qui eut lieu dans la plaine du Kosovo, qui signifie " Champ de Merles ".

C'est dans un champ de ruines que nous rencontrons deux rhapsodes, sorte de bardes, Gjorg l'Albanais fidèle à sa " lahouta " et Vladan, le Serbe qui, de désespoir, a jeté sa " gousla ". Et l'annonce de la mort du sultan ne peut plus rien changer à l'issue de la bataille. Il ne reste plus à nos deux amis qu'à abandonner ce lieu de désolation pour venir grossir le flot des fugitifs qui cheminent vers le nord à travers la péninsule balkanique, ainsi nommée par leur ennemi vainqueur, le Turc. Sur leur route, gagnant les terres chrétiennes dont ils attendent protection, ils croisent le visage de l'Inquisition auquel un de leurs compagnons d'infortune succombera.

Un jour, à l'occasion d'une fête que donne leur seigneur, des messagers les invitent à se joindre aux chanteurs français et allemands afin de faire profiter le châtelain et ses hôtes de leur talent de musiciens. Flattés et très émus de l'intérêt qu'ils suscitent, les deux bardes se préparent à l'événement, accompagnés d'un conteur valaque et d'un imitateur croate. Mais lorsque vient leur tour de chanter, à la stupeur générale ils entonnent leurs vieilles rengaines. Vladan : " Serbes, levez-vous, les Albanais nous enlèvent le Kosovo ! " et Gjorg : " Dressez-vous, Albanais, le Kosovo tombe aux mains du Slave ! " Nous sommes des rhapsodes de guerre, s'excusent-ils, " ...c'est sous cette forme-là que nous avons trouvé les moules de nos chants... nos modèles à nous ont besoin d'au moins un siècle pour se modifier... "

Six cents ans plus tard, le 28 juin 1989, Slobodan Milosevic lançait un appel au massacre contre les Albanais du Kosovo.



ne pas confondre droit d'asile politique d'immigration»

Respecter le droit d'asile

Les responsables de centres d'accueil de demandeurs d'asile des régions centre et centre-ouest sont réunis pour deux jours au COATEL.

France Terre d'Asile

Extrait d'un témoignage de José Kagabo, anthropologue rwandais, aujourd'hui exilé à Paris : historien, il est professeur à l'Ecole de hautes études en sciences sociales (1).

Cinquante demandeurs d'asile

DROIT D'ASILE

**LE DROIT D'ASILE :
UNE ACTUALITÉ
AU QUOTIDIEN**
**Au quotidien, NOUS AIDONS
DES FEMMES ET DES HOMMES QUI ONT FUI
LEUR PAYS EN RAISON DE PERSÉCUTIONS.**

Au quotidien, AIDEZ-NOUS !

France Terre d'Asile

**CCP n° 10 695 64 A Paris
25, rue Ganneron 75018 Paris
Tél.: 01.53.04.39.99**

Pour aider *France Terre d'Asile* et ses équipes qui sont depuis plus de 25 ans au service des demandeurs d'asile et des réfugiés :



- je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je verse 250 F. * - j'ai droit à une réduction fiscale de 50 %, mon adhésion ne me coûte que 125 F.
 - je fais un don de à France Terre d'Asile - dans la limite de 2000 F, j'ai droit à une déduction fiscale de 50%
 - je verse 100 F. et je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile
 - je décide de rejoindre les équipes de bénévoles de France Terre d'Asile
 - je souhaite recevoir le rapport annuel de l'association disponible en mars.
- * 50 F. pour les étudiants et les chômeurs

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal :

Ville :

Règlements par chèque bancaire ou postal à France Terre d'Asile, 25 rue Ganneron, 75018 Paris
tel. : 01.53.04.39.99

Les itinéraires douloureux des mineurs isolés demandeurs d'asile
Venus seuls d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, le plus souvent pour fuir la guerre ou une calamité naturelle, environ 200 jeunes arrivent en France chaque année, ou ils essaient dans les pires difficultés de se réinventer une vie.

Deux centres d'accueil vont ouvrir pour les moins de 18 ans qui arrivent sans parents à nos frontières françaises. En 1998, leur nombre a doublé par rapport à l'an dernier. Ils viennent d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie. p. 6

droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension