



**Dans ce numéro : Nicole Ameline,  
Anne Hidalgo, Claire Brisset, Sarah Moon ...**



**Dossier central :**

**Asile : quelle protection pour les  
populations les plus vulnérables ?**

**Femmes victimes de la traite  
et mineurs isolés étrangers**



<http://www.france-terre-asile.org>

## 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

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

### AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Jean-Pierre BAYOUMEU, Stéphane BONIFASSI, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Hervé DUPONT-MONOD, Patrice FINEL, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Michel GUILBAUD, André GUYS, José KAGABO, Raymond-François LE BRIS, Patricia MAHOT, Michèle MAILLET-MONORY, Luc MAINGUY, Pierre MEALHIE, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI, Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jacques ROYER, Jean-Luc SAURON, Philippe TEXIER, Frédéric TIBERGHEN, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iraj ZIAI.

### 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, Sylviane de WANGEN,

Directeur général :  
Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques RIBS  
Rédacteur en chef : Pierre HENRY  
Rédacteur en chef adjoint et secrétariat de rédaction :  
Carmen Duarte  
Maquette : Roland RIOU/NBC  
Impression : Imprimerie Expressions2  
Photo de couverture : Michel Le Moine

Commission paritaire n° 65091  
Supplément au Courrier.

## France Terre d'Asile

25, rue Ganneron  
75018 Paris  
tél. 01.53.04.39.99  
fax. 01.53.04.02.40  
e-mail. [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)  
<http://www.france-terre-asile.org>

3

**Editorial** par Jacques Ribs,

5

**La parole à...** Smaïn Laacher,

8

**Actualités**

10

**Droit et jurisprudences**

F. Tiberghien - La contribution du Conseil d'Etat à la notion de réfugié et à l'encadrement des cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié

C. Duarte - La directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : beaucoup de bruit pour rien

P.H. - La réforme du droit d'asile à l'ordre du jour

17

**Santé, Social, Intégration**

H. Jaffé - Traumatisme de l'exil

R. Knockaert - Traumatisme et accès au système de santé

21

**Dossier central** Asile : quelle protection pour les populations les plus vulnérables ? Femmes victimes de la traite et mineurs isolés étrangers

P. Henry - Protéger les plus vulnérables

G. Vaz cabral - Lutte contre la traite d'êtres humains : avancées internationales et ambiguïté française

C. Duarte - La lutte contre la traite des êtres humains : Les modèles italien et belge

B. Moens - La protection des victimes de la traite en Belgique

M. Celier - La traite des femmes en France : état des lieux

N. Ameline - Le point de vue

A. Hidalgo - Il ya un réel danger à vouloir assimiler immigration et prostitution

S. Moon - Je voudrais un passeport

C. Brisset - L'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile

H. Hamon - Quelle justice pour les mineurs étrangers ?

B. Masson - Les dysfonctionnements dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers

47

**International**

C. Wihtol - Réfugiés et demandeurs d'asile : caractéristiques des politiques européennes

49

**Ethique et humanisme**

J.M. Parly - Une charte de qualité, pour quoi faire ?

52

**Perspectives historiques**

S. Ozcan - Histoire de l'exil d'un peuple

## La condition honteuse des mineurs isolés étrangers

Jacques Ribs\*

*Ce numéro est pour une large part consacré aux mineurs étrangers isolés et demandeurs d'asile.*

*Une situation dramatique se crée progressivement dans notre pays face à l'arrivée sans cesse grandissante de mineurs isolés sur notre territoire. 3.000 l'an dernier dont 1.500 environ demandeurs d'asile. Ce sont généralement des adolescents de 14 à 18 ans, avec une marge d'erreur appréciable, leurs dires étant souvent imprécis, la connaissance qu'ils ont de leur propre histoire, notamment après les traumatismes subis, étant elle-même incertaine. L'expertise osseuse censée établir la vérité quant à leur âge relève de son côté de méthodes scientifiquement dépassées qui mériteraient d'être sérieusement reconsidérées.*

*Ceux de ces mineurs qui arrivent à Roissy se voient remettre, sous les mêmes conditions de recevabilité que les majeurs prétendant à l'asile, un sauf conduit leur permettant d'obtenir une autorisation provisoire de séjour en préfecture. Certains parviennent à atteindre le service de domiciliation de FTDA lorsqu'ils sont informés de son existence. Quant aux autres... Dieu seul sait ce qu'ils deviennent !*

*Pour ceux de ces mineurs avec lesquels nous pouvons entrer en contact, l'Aide Sociale à l'Enfance peut sur notre intervention les prendre en charge et le Parquet, normalement avisé, saisit à son tour le Juge des Enfants pour qu'une tutelle soit organisée.*

*Mais ce processus de droit commun est-il vraiment adapté à des mineurs demandeurs d'asile pour fuir les persécutions qu'ils ont encourues qui ne parlent généralement pas notre langue, ignorants de l'essentiel de la vie dans nos pays, dépourvus de formation et d'un niveau scolaire des plus incertains. Ils ont, au surplus, une histoire propre le plus souvent tragique. Et comment, à cet âge et frappé de tous ces handicaps, peut-on sérieusement faire face seul à l'incroyable complexité de notre procédure de demande d'asile, déjà si difficilement abordable pour des adultes lorsqu'ils sont dépourvus d'assistance ? Certaines ASE, pleines de bonne volonté, ont imaginé de les faire naturaliser français plutôt que de les entraîner dans le maquis de la procédure d'asile, le Code civil permettant une naturalisation plus facile et assez rapide des mineurs étrangers. Mais il se pose alors une question d'une singulière importance au plan moral. A t-on le droit, même animé des meilleures intentions, de dérober sa propre histoire et sa nationalité à un mineur dans l'incapacité d'exprimer valablement sa volonté, sans même parler de celle de sa famille impossible à consulter ?*

*En réalité, tout milite en faveur d'un traitement spécifique des mineurs demandeurs d'asile. C'est ce que FTDA s'est attachée à réaliser avec son CAOMIDA de Boissy St Léger, malheureusement limité à une trentaine de jeunes faute de moyens financiers adéquats et suffisants. L'extraordinaire saga du Centre de la Croix Rouge à Taverny qui s'est étalée, à cause de l'opposition des populations et des élus locaux, sur plusieurs années, étant pourtant limité à une simple plateforme d'orientation et pour une trentaine de mineurs seulement, montre l'immense difficulté de l'entreprise hors d'une volonté politique forte capable de s'imposer aux élus lorsqu'ils sont réticents et décidant aussi d'y consacrer les moyens nécessaires.*

*Il est temps que les pouvoirs publics prennent conscience de la réalité de ce problème humain dramatique et sans cesse grandissant et se décident à élaborer une politique spécifique d'ensemble de la question des mineurs isolés demandeurs d'asile. On aperçoit bien quelles pourraient en être les grandes lignes qui constitueraient en la création de plates-formes d'accueil de jour dans les principales villes et spécialement à Paris, en nombre suffisant pour faire face à la totalité des besoins et dans l'ouverture de CAOMIDA en quantité adaptée où ces mineurs trouveraient à la fois l'hébergement et l'encadrement social qui leur est nécessaire pour s'adapter à notre société et avoir le maximum de chances dans leur demande d'asile, encadrés de manière appropriée par un personnel spécialement formé.*

*Comment rester insensible au sort de ces enfants, soumis, là d'où ils ont fui, à des persécutions et à de terribles violences frappant eux-mêmes ou leurs proches après avoir connu et vu l'indicible et arrivant, littéralement perdus dans notre pays dont ils demandent la protection. Il s'agit là sans doute du problème le plus aigu et le plus douloureux dans le domaine de l'asile et sans doute le plus aisé à résoudre eu égard au nombre des intéressés.*

*Il serait tout simplement honteux pour notre pays qu'il n'y soit pleinement et rapidement répondu.*

\* Président de France Terre d'Asile

## La parole à :

- N°1 : « La loi contre la précarité et l'exclusion sous l'angle des demandeurs d'asile » René Lenoir, ancien Président de l'UNIOSS
- N°2 : « Task force de l'Union européenne pour la reconstruction du Kosovo » Roy Dickinson, conseiller politique
- N°3 : Description des grands axes de la Présidence française, Pierre Moscovici, ministre délégué aux Affaires européennes
- N°4 : « 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de Genève – Des initiatives pour redynamiser le système de protection internationale », Manuel Jordao, délégué du HCR section française
- N°5 : Frédéric Tiberghien, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
- N°6 : François Bayrou, Jean-Pierre Chevènement, Jacques Chirac, Robert Hue, Lionel Jospin et Noël Mamère, candidats à l'élection présidentielle

## Droit et jurisprudences :

- N°1 : « L'asile territorial », Julien Laferrière, professeur de droit à l'université Paris sud, Président de l'ANAFE, vice Président de France Terre d'Asile « Droits des réfugiés et respect de l'ordre public », Xavier Créach, délégation française du HCNUR, chargé de liaison auprès de l'OFPRA et de la CRR
- N°2 : « L'appartenance à un groupe social comme motif de reconnaissance de la qualité de réfugié », Sharzad Tadjbakhsh, division de la protection internationale, HCR « La protection temporaire », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile
- N°3 : « Le mécanisme de l'exclusion de la qualité de réfugié », Denis Alland, professeur à l'université Paris II (Panthéon Assas) « La jurisprudence, élément moteur de l'affirmation du droit d'asile et des réfugiés (1988-1999) », Frédéric Tiberghien
- N°4 : « Bilan de la Présidence française de l'Union européenne », Anne Pousson, chargée de veille juridique à France Terre d'Asile
- N°5 : « La notion de pays tiers sûr dans le contexte de l'élargissement », Agnès Hurwitz, chercheuse à l'université d'Oxford
- N°6 : « Les femmes face à la répression », Lobby européen des femmes

## Santé – social – intégration

- N°1 : « Les médecins réfugiés et exilés, une élite déclassée », Claire Hatzfeld, Secrétaire Générale de l'Association d'Accueil aux Médecins et Personnels de Santé Réfugiés en France (AMPSRF) et Jean Michel Lestang, administrateur de l'AMPSRF « Etat sanitaire des CADA et des CPH, les maladies dominantes », Docteur René Knockaert, médecin conseil d'ASIRE
- N°2 : « La CMU : sa réussite dépend de l'engagement citoyen des acteurs concernés », Docteur Michèle Mézard, mouvement ATD quart monde, secrétaire santé « Ce que manger veut dire, une approche de l'alimentation dans les cultures africaines », Ferdinand Ezembe, psychologue « Les réfugiés kurdes en France, intégration et modes de vie », Shirin Mosheni, chercheur en ethnographie
- N°3 : « Exil et traumatisme psychologique », Pierre Duterte, Directeur médical, et Daniel Irigoien, psychologue « Les demandeurs d'asile et la couverture maladie universelle – Comment intégrer le système de santé ? », Didier Maille, responsable du service social du COMEDE et Arnaud Veisse, médecin coordinateur du COMEDE (Comité médical pour les Exilés)
- N°4 : « Le regroupement familial – de l'efficacité d'un droit » François Hoche, Directeur du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) « La prise en charge des patients turcs en médecine générale », Michel About, médecin, psychothérapeute
- N°5 : « Deuil et exil », Martine Lussier, psychologue
- N°6 : « Une nouvelle loi pour valoriser les acquis extra-scolaires », Saeed Paivandi, maître de conférences à l'université Paris VIII

## Dossier central :

- N°1 : « Les modèles d'intégration en Europe »
- N°2 : « L'enfance et l'exil », Armelle Crozet
- N°3 : « Femmes réfugiées », Armelle Crozet et Pierre Henry
- N°4 : « Actes du colloque sur les mineurs isolés demandeurs d'asile »

- N°5 : « Réfugiés, insertion professionnel-difficultés et enjeux »
- N°6 : « L'Europe, les droits de l'homme et la protection des réfugiés »

## International :

- N°1 : « Les tsiganes aujourd'hui, des images, une réalité, et un farouche désir de vivre », Alain Reyniers, ethnologue, professeur à l'université de Louvain, Directeur de la revue « Etudes Tsiganes » « L'harmonisation des procédures d'asile à l'ordre du jour européen », Ophélie Field, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE)
- N°2 : « L'éclatement de la Yougoslavie et les origines du conflit » Hans Stark, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI) « Les formes de protection complémentaires au statut de réfugiés », Gilbert Jaeger, ancien Directeur de la protection au HCR
- N°3 : « L'honneur du journalisme », Jacobo Machover
- N°4 : « Les filières de traite des êtres humains », Christian Amiard (Directeur de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains), Philippe Boudin (membre de la plate forme contre la traite des êtres humains), Claude Boucher (Présidente du Bus des femmes)
- N°5 : « Frontières extérieures : l'Europe sans voix et sans projet », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'asile « Quel avenir pour la Colombie ? », Isabelle Hoferlin, coordinatrice de Social Alert « Haïti : la démocratie n'est pas au rendez-vous ! », Monel Casimir, enseignant haïtien engagé dans l'opposition
- N°6 : « Tchétchénie : la terreur des nettoyages et l'impunité des criminels », Bleuenn Isambard et Anne Le Huérou, Comité Tchétchénie de Paris « L'économie algérienne : les quadratures du développement à partir de la rente », Ali Bouhaili, économiste « Insondable Soudan », Hélène Mori, lauréate du concours des lycéens sur les droits de l'homme du Mémorial de Caen

## Ethique et humanisme :

- N°1 : « La déclaration de 1948, René Cassin et le Droit d'asile », Marc Agi, membre de la Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme, Directeur de l'Arche de la Fraternité, Fondation internationale des Droits de l'Homme « Les enjeux du droit d'asile au regard de l'histoire », Gérard Noiriel, Professeur des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- N°2 : « Laïcité et "différences", questions de principe », Henri Penaruz, agrégé de philosophie « Protéger les populations civiles dans la guerre, une responsabilité morale, juridique et politique », Jacky Mamou, Président de Médecins du Monde
- N°3 : « L'efficacité de la justice pénale internationale dépend de la volonté politique des Etats », William Bourdon, Secrétaire Général de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme
- N°4 : « L'Islam en questions », ouvrage de Alain Gresh et Tariq Ramadan « Le Ramadan, sens et symboles », Dalil Boubakeur, recteur de la mosquée de Paris
- N°5 : « L'éthique dans le travail social », Gérard Moussu, sociologue, chercheur à l'IRTS d'Aquitaine
- N°6 : « Le traitement de la différence culturelle chez les travailleurs sociaux », Faiza Guelamine, docteur en sociologie

## Perspectives historiques :

- N°1 : « Quatre années avec les réfugiés », Maurice Grimaud, ancien délégué général pour la France de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés, membre du Comité d'honneur de FTDA
- N°2 : « Les réfugiés et leur protection en Grèce antique », Jérôme Béliard, agrégé d'histoire
- N°3 : « L'expulsion des juifs d'Espagne – De l'émergence d'un processus d'exclusion à la naissance d'une diaspora », Jérôme Béliard
- N°4 : « L'exil des nobles et l'accueil des révolutionnaires à l'époque de la révolution française », Michel Vovelle, historien spécialiste de la Révolution française
- N°5 : « Le retour des réfugiés allemands dans leur pays, après la deuxième guerre mondiale », Jérôme Béliard, professeur agrégé d'histoire
- N°6 : « Hugo, l'exilé », Franck Laurent, maître de conférence en littérature à l'université du Maine

## Smaïn Laacher

Sociologue et chercheur au Centre d'études des mouvements sociaux (CNRS - Ecole des hautes études en sciences sociales), Smaïn Laacher est l'auteur d'un rapport intitulé « Des étrangers en situation de transit au centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire de Sangatte » publié en juin dernier. Il se propose de nous en dire un peu plus sur les parcours et les raisons de la migration des réfugiés de Sangatte.

**1. L'étude que vous venez de réaliser sur les personnes hébergées dans le centre de Sangatte confirme votre intérêt pour la question des migrants. Quel avait été l'objet de vos précédentes recherches ?**

Cela fait quelques années que je travaille sur les phénomènes migratoires. Une de mes premières études, réalisée avec Abdelmalek Sayad, portait sur l'immigration et l'économie informelle en Europe. Financée par la Communauté européenne, cette étude avait permis de réunir l'Allemagne, la France ainsi que des pays récemment devenus pays d'immigration comme le Portugal, l'Espagne, la Grèce et l'Italie. Elle m'avait personnellement permis de commencer à réfléchir plus généralement sur l'articulation entre l'officiel, l'informel et l'Etat.

Je me suis ensuite intéressé, avec François Brun, aux étrangers qui avaient été régularisés au titre de la circulaire de 1997. Je me souviens qu'une des premières difficultés, mais qui a été aussi pour nous un enseignement important de cette recherche, a résidé dans le fait qu'en devenant des gens ordinaires, ces personnes avaient perdu la visibilité qui d'ordinaire caractérise ceux qu'on appelle les « sans-papiers ». Nous avons eu beaucoup de difficultés pour retrouver cette population afin de distribuer nos questionnaires et mener nos entretiens. En fait ces populations représentent un problème politique pour l'Etat, précisément parce qu'ils ne sont pas invisibles ou clandestins : ils sont constitués en collectifs, ils ont des porte-parole, ils ne sont pas dénués de force politique, ils ont des soutiens parmi les personnalités qui comptent dans les champs intellectuels, artistiques, etc. Cette étude a mis en avant la différence capitale et les implications décisives qui existent entre avoir été autorisé à exister officiellement et le fait d'avoir une existence sans existence officielle.

**Pour quelles raisons la Croix Rouge française, gestionnaire du centre de Sangatte, vous a-t-elle commandité cette étude ?**

C'est Michel Derr, actuel directeur du centre de Sangatte, qui est à l'origine de cette étude. Trois raisons essentielles ont motivé sa demande. Tout d'abord laisser une trace écrite de cette expérience tout à fait inédite pour la France. Ensuite cette étude permettait de rendre hommage aux salariés qui y ont travaillé dans des conditions difficiles et souvent sans aucune formation à l'humanitaire. Enfin, et c'était l'objet premier de sa demande, il considérait qu'il était important de produire une connaissance scientifique sur les populations qui étaient accueillies par le centre de Sangatte.

**Comment avez-vous procédé pour parvenir à dessiner un tableau représentatif des personnes qui transitent par le centre de Sangatte ?**

Cette recherche s'est déroulée entre les mois de septembre 2001 et avril 2002. J'ai procédé de manière classique : par questionnaires, entretiens et observations. 300 questionnaires ont été remplis mais seulement 284 ont pu être traités. Ce sont les médiateurs du centre d'accueil qui se sont chargés de leur passation. Pour les entretiens je devais tenir compte de la difficulté suivante : je ne pouvais pas revenir sur un entretien pour avoir de nouvelles informations ou des précisions car mes interviewés étaient toujours sur le « départ ».

S'agissant des groupes interrogés, les questionnaires ont été quasi-exclusivement adressés aux Afghans et aux Kurdes dans la mesure où ils représentaient les populations numériquement dominantes dans le centre. Pour les entretiens, je n'étais pas condamné à la représentativité statistique. J'ai réalisé beaucoup d'entretiens avec les Kurdes et les Afghans mais d'autres nationalités ont également été retenues.

## **Au cours de votre étude, vous avez également été amené à vous rendre en Angleterre. Pourquoi ?**

Cette étude demeure imparfaite et problématique car elle soulève plus de questions qu'elle n'en résout. J'ignore en effet dans quelles conditions précises s'est fait le départ du pays d'origine. Par ailleurs, ces personnes ont traversé des lieux et des pays qu'il m'importerait de connaître. Ont-elles séjourné dans des centres de rétention ou de détention ? Ont-elles été accueillies dans des centres qui ressemblaient à ceux de Sangatte ? etc.

Réfléchir sur ces populations et leurs trajectoires (pour parler vite) nécessite de tenir ensemble la relation émigration-immigration, sauf à croire que les populations accueillies à Sangatte sont dans des errances interminables. Ce que je ne crois pas sauf pour une toute petite minorité. Etant dans l'impossibilité d'aller dans les pays de départ de ces populations, il m'était néanmoins possible de me rendre dans le pays d'arrivée. Aussi, mon déplacement en Angleterre avait pour objet de connaître les conditions d'accueil au Royaume Uni. J'insiste : non pas les conditions générales d'accueil mais bien celles qui sont proposées aux personnes qui viennent de Sangatte et ont été arrêtées à Douvres. L'intérêt était de savoir comment les gens qui arrivaient à Douvres étaient pris en charge lorsque leur demande d'asile était jugée recevable.

## **Pouvez-vous nous présenter la population hébergée dans le centre de Sangatte ainsi que les raisons pour lesquelles ces personnes ont décidé de quitter leur pays d'origine ?**

Les familles ne représentent pas plus de 10 % des personnes accueillies dans le centre de Sangatte. Ce sont surtout des hommes jeunes qui y transitent : la moyenne d'âge des Kurdes s'élève à 27 ans, alors que celle des Afghans est de 21 ans.

Deux raisons principales justifient le départ de leur pays d'origine : d'une part les persécutions personnelles et d'autre part les raisons de sécurité au sens large. Ces dernières diffèrent des persécutions personnelles. Ce qui caractérise les pays d'où ces personnes viennent c'est que la violence et l'arbitraire sont les modes dominants de régulation des rapports sociaux. C'est amplement suffisant pour produire les raisons de départ.

## **Partagez-vous l'idée du HCR qui considère que les résidents du centre sont surtout des migrants économiques plutôt que réfugiés ?**

La notion de « réfugié économique » est une notion très problématique. Il serait trop long ici d'en faire une critique radicale. L'exercice, je crois, ne serait pas difficile. Cette remarque vaut pour la notion de « réfugié politique ». Cette notion n'existe nulle part dans la Convention de Genève mais

elle en dit long sur ceux qui la prononcent. En particulier sur leur hiérarchisation inconsciente des différentes conditions d'immigrés : en « bas » le salarié ou le chômeur ; en « haut » le militant ou le combattant pour la « liberté ».

Au cours de mon enquête, je ne me suis jamais soucié de classer les personnes selon les catégories d'entendement des institutions nationales ou internationales. Procéder ainsi aurait simplement consisté à faire tout autre chose que de la sociologie. Cette étude a été l'occasion de repenser un certain nombre de fausses vérités et de thématiques portant sur les déplacements forcés ou non des populations. Dans cette perspective la Convention de Genève n'a jamais constitué ni un souci ni un objet implicite de réflexion.

Pour moi, cela a été un vrai problème de qualifier les personnes qui étaient accueillies par le Centre de Sangatte. Pourquoi les qualifier de clandestins alors que toutes les caméras sont continuellement braquées sur eux ? Le clandestin a partie liée à l'invisibilité ; il est une atteinte à l'ordre public, à l'intérêt général et au bien commun. Ceci est loin d'être le cas des résidents de Sangatte. Ce sont effectivement les seuls qui sont les moins soupçonnables de mauvaises intentions, non seulement parce qu'ils ne veulent pas rester en France en y déposant une demande d'asile, mais aussi parce qu'ils ne veulent pas y travailler. En outre, c'est une population contrôlable et contrôlée. Dans leur cas, ce qui est au centre de la controverse c'est la capacité de l'Etat national à maintenir son pouvoir de définition et de discrimination entre le national, l'immigré et le « clandestin » ; contrairement aux prostituées étrangères en situation irrégulière dont la présence, la visibilité et le commerce est d'abord et avant tout problématique pour l'ordre public. Les débats et les enjeux ne sont pas de même nature pour la société et l'ordre national.

Ils ne sont pas non plus des migrants puisque les migrants sont caractérisés par leur force de travail.

Enfin, même si ces personnes ont trouvé refuge dans le centre de Sangatte, cette situation ne fait pas d'eux des réfugiés au sens de la Convention de Genève.

## **Une des conclusions de votre étude est que l'Angleterre ne représente pas un objectif au moment du départ. Elle serait plutôt le fruit du mythe entretenu par les passeurs...**

En effet, une minorité seulement avait à l'esprit le Royaume Uni comme pays de destination finale. Pour la majorité l'Europe était un espace ou un lieu concret mais l'Angleterre était un pays abstrait : ils ne connaissaient rien de l'Angleterre et un grand nombre d'entre eux ne parlent pas l'anglais. Et parmi ceux qui parlent l'anglais l'Angleterre ne constituait pas pour tous un choix initial ; loin de là. En tout cas pour tous, sans exception, même parmi les plus scolarisés, le droit d'asile anglais et le droit d'asile français étaient absolument méconnus.

En revanche, ceux qui voulaient initialement se rendre en Angleterre sont ceux qui ont de réelles raisons d'y aller. Ce sont ceux pour qui la famille a contribué au voyage, ils sont redevables, dépendants et doivent rembourser cette dette.

Enfin, l'Angleterre est le seul pays avec lequel ils n'ont pas « encore » de contentieux personnel : c'est le seul pays dont ils pensent qu'il ne ressemblera pas à tous ceux qu'ils ont traversés. L'objectif est donc d'aller jusqu'au bout en sachant qu'au-delà il n'y a plus rien, ou seulement la mer.

### **Quelle est la part de responsabilité de la France dans cette décision finale ?**

L'attitude officielle qui a prévalu en France depuis septembre 1999 est que la meilleure politique c'est de ne pas avoir de politique. Un Etat n'a jamais de problème avec les gens qui sortent mais peut en avoir avec ceux qui entrent sur son territoire. C'est le cas des personnes qui sont accueillies à Sangatte. Face à leur arrivée l'Etat a mis en place un accueil sans expulsion. Par ailleurs, les personnes hébergées à Sangatte se font très vite une idée des conditions d'accueil en France. Ils comprennent assez vite quelles sont les intentions réelles des autorités françaises. L'Etat ne dit pas toujours tout haut ce qu'il pense ; les « faits » souvent parlent pour lui : les conditions d'accueil signent sa position et ses intentions réelles vis-à-vis de ces personnes. Les conclusions tombent d'elles-mêmes lorsque ces dernières ont la possibilité de comparer les conditions d'accueil réservées à ceux qui ont réussi à passer en Angleterre et dont la demande d'asile a été jugée recevable.

Il importe d'ajouter un autre point. Tous les pays que ces « clandestins » ont traversés leur ont manifesté un refus, poli ou violent. Disons que la France leur a signifié un refus poli.

### **Vous parlez surtout de conditions matérielles d'accueil. Pensez-vous que si la France informait les personnes sur la procédure et la détermination du statut de réfugié une partie du problème serait résolue ?**

Même si demain on annonçait que tout le monde pourrait bénéficier de l'asile en France, je suis persuadé que ces personnes n'accepteraient pas toutes de rester en France. Souvenez-vous cela a été le cas des Kosovars mais aussi des Kurdes de Fréjus qui avaient bénéficié de conditions d'accueil exceptionnelles.

### **Et l'annonce de la fermeture du centre ... ?**

Depuis l'ouverture du centre de Sangatte, il est, si je puis dire, constamment question de sa fermeture. Tout le monde sait qu'il fermera un jour. Aujourd'hui pour la première fois il y a une volonté officielle du gouvernement de mettre fin à l'existence de ce Centre. La nouveauté est là. En réalité sa ferme-

ture n'agira pas sur les causes qui rendent possibles et durables les déplacements de populations ; que ces derniers soit volontaires ou forcés. Ca compliquera juste les déplacements.

Il y a aujourd'hui en Europe une multiplication de lieux et des dispositifs qui accueillent des populations étrangères considérées en surnombre. Plus précisément, il me semble que la gestion de ce que j'appellerais les nouveaux surnuméraires, de ces populations dont on ne sait pas quoi faire, est une réalité nouvelle, au moins sous les formes que nous lui connaissons actuellement. Sangatte illustre, non pas tant l'échec d'une harmonisation du droit d'asile que le désarroi historique et politique des Etats vis-à-vis de ce type de problème.

Pour revenir à la fermeture de ce Centre, sans aucun doute il faut agir pour que cette situation ne s'éternise pas. Mais pour le moment deux questions importantes restent sans réponse précise : que va-t-il advenir des personnes qui ne pourront pas bénéficier d'une protection internationale ? Que va-t-il advenir des Afghans (qui semble-t-il va être la population à enjeux politiques) qui refuseront le « retour volontaire » parce qu'on aura jugé qu'ils ne craignent rien en cas de retour dans leur pays ? Par ailleurs, la fermeture du Centre de Sangatte, au moins dans un premier temps, provoquera des effets de redéfinition des itinéraires : le renforcement de la sécurité sur le site et le port de Calais vont « pousser » des groupes vers Dieppe, Boulogne, Fécamp, etc.

### **Le HCR a proposé de coordonner un programme de retour volontaire des Afghans. Ce projet vous semble-t-il réalisable ?**

Personne ne croit un retour volontaire massif des Afghans. Pas plus le HCR que le gouvernement français. Le HCR, qui ne l'oublions pas est une émanation des Etats, va contribuer à l'examen des dossiers parce qu'il possède à la fois la compétence juridique et l'expertise. Sur cette question il est dans son rôle. Et personne ne le conteste. Pour juger les propositions du HCR et les modalités concrètes de leurs réalisations il faut attendre qu'il énonce dans le détail son programme pour toutes les nationalités et non pas seulement pour les plus politiquement sensibles. Quant à la fermeture du Centre et de ses conséquences sociales et politiques elles ne sont pas de son ressort mais d'abord et avant tout de la responsabilité du gouvernement français. Il importe seulement de ne pas oublier que revenir dans son pays même avec l'aide d'une organisation internationale n'a pas la même signification personnelle et collective que revenir dans son pays comme salarié, avec des cadeaux, de l'argent etc. Nous ne sommes pas en présence de populations qui ont vécu dans les camps près des frontières de leur pays. Ceux qui sont arrivés jusqu'à Sangatte sont presque ou tout de l'aventure. Ainsi, la question du retour volontaire n'a pas seulement pour enjeu des coûts financiers. Il existe des enjeux d'honneur qu'il ne faut surtout pas sous-estimer. Quand le départ s'inscrit dans le collectif ça rend la tâche difficile.

---

## Avril 2002

---

### • L'évacuation de l'église St Bernard devant la Cour européenne des droits de l'homme

Par un arrêt du 9 avril 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté la requête de Mme Cissé, porte-parole des sans-papiers occupant l'église St. Bernard en 1996. Mme Cissé alléguait que l'évacuation forcée de l'église par les autorités policières le 22 juillet 1996 constituait une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique (consacrée à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour a rejeté la requête en évoquant que « *la valeur de symbole et de témoignage de la présence des étrangers avait pu se manifester de façon suffisamment durable pour que l'ingérence, après cette longue période, n'apparaisse pas en l'espèce comme excessive* ». Toutefois, il importe de souligner que la Cour a relevé que la situation irrégulière de la requérante ne suffisait pas à justifier l'atteinte à sa liberté de réunion.

---

## Mai 2002

---

### • Le verrouillage de la loi sur les étrangers au Danemark

Le 31 mai dernier, le Parlement danois a adopté une nouvelle loi sur l'immigration, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Cette loi introduit un durcissement des conditions d'accueil des étrangers au Danemark.

- Les demandeurs d'asile reconnus réfugiés devront attendre 7 ans avant de pouvoir obtenir un titre de séjour permanent, contre 3 ans auparavant. En outre, avant ce délai, ils ne bénéficieront pas d'un accès complet à la **protection sociale**. Quant à la demande de **naturalisation**, celle-ci ne pourra être présentée qu'après 8 ans de séjour au Danemark ;
- La **procédure accélérée**, appliquée lorsque la demande d'asile est consi-

- dérée comme manifestement infondée, sera plus fréquemment utilisée ;
- Le droit de demander l'asile dans les **ambassades danoises** est supprimé (en 2000, 2.658 demandes avaient été introduites dans les représentations diplomatiques danoises) ;
- Toute **protection subsidiaire** à la protection statutaire est désormais supprimée (en 2001, 3.087 personnes en avaient bénéficié contre 2.010 reconnaissances de statut de réfugié). Toutefois une protection contre le refoulement sera accordée aux personnes risquant de subir des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH en cas de retour dans leur pays ;
- La **liste de pays tiers sûrs** risque d'augmenter ;
- Le **regroupement familial** d'un conjoint ne sera possible que si ce dernier est âgé d'au moins 24 ans.

### • L'asile en France en 2001

Selon le rapport d'activité de l'OFPPRA, le **nombre de demandeurs d'asile** s'est élevé à 47.291 en 2001, contre 17.405 demandes en 1996. La demande risque cependant de poursuivre son ascension au cours de l'année 2002, d'autant plus que **les mineurs accompagnant** les demandeurs d'asile, jusqu'à présent non recensés par l'OFPPRA, font désormais l'objet d'une instruction particulière.

La Turquie (5.347 requérants, dont 60% d'origine kurde) et la République Démocratique du Congo (3.781) sont les deux premiers pays d'origine des demandeurs d'asile. La demande d'asile des Chinois, auparavant majoritaire, ne cesse quant à elle de se réduire s'élevant actuellement à 2.948 (contre 5.174 en 1999).

Le **taux de reconnaissance** du statut de réfugié s'élève quant à lui à 18 %, (OFPPRA et CRR confondus) contre 17,1 en 2000. Les Rwandais et les Ethiopiens font l'objet des taux de reconnaissance les plus élevés, alors que les Roumains, les Sénégalais, les Chinois et les Syriens affichent les taux les plus faibles. Le rapport d'activité met également en lumière un certain nombre de **dysfonctionnements**.

Tout d'abord il apparaît que malgré la création de postes supplémentaires, les **délais**

**d'instruction** des dossiers au sein de l'OFPPRA demeurent supérieurs au taux légal de 6 mois prévu par la circulaire de 1991.

Enfin, malgré les efforts réalisés, l'**entretien** qui permet aux agents de protection de l'OFPPRA de prendre connaissance des motivations du requérant n'est toujours pas systématique (en 2001, 40,1 % des requérants ont été convoqués à un entretien contre 24 % en 1999). Afin de poursuivre ses efforts, l'OFPPRA se propose de renouveler les expériences de **visio-entretiens** ayant permis d'auditionner environ 200 demandeurs d'asile à Cayenne. Les prochaines expériences devraient être menées à Mayotte, Lyon et Nice.

### • La délivrance de l'autorisation provisoire de séjour en question

Par un jugement du 17 mai 2002, le Tribunal administratif d'Orléans a considéré que la simple remise par le préfet d'une convocation invitant l'intéressé à déposer sa demande d'asile dans un délai de 4 mois, sans lui délivrer de récépissé de sa demande d'admission à l'asile valant autorisation de séjourner provisoirement en France jusqu'à ce qu'il se prononce sur cette demande « portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ». Depuis quelques années, les demandeurs d'asile ne se voient que très rarement délivrer une APS lors de la première présentation en préfecture. Ainsi, il arrive que des préfectures convoquent des requérants d'asile à une date ultérieure pouvant aller jusqu'à 12 mois, période durant laquelle l'intéressé ne peut ni faire une demande d'hébergement, ni prétendre à l'allocation d'insertion.

---

## Juin 2002

---

### • La lutte contre l'immigration illégale au cœur du Sommet de Séville

Les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union européenne se sont réunis les 21 et 22 juin derniers à Séville afin de donner de nouvelles impulsions aux différentes politiques communes.



Tout comme à l'occasion du Sommet de Laeken en décembre 2001, les Quinze ont affirmé que la **politique des flux migratoires** devrait être intégrée dans la politique extérieure de l'Union européenne aussi bien par une politique de coopération économique, de développement des échanges commerciaux et d'aide au développement que par la prévention des conflits.

Enfin, le Conseil européen a également demandé aux institutions d'accélérer leurs **travaux en matière d'asile et d'immigration**. Ainsi, l'ordre du calendrier d'adoption des textes a été légèrement modifié. Le Conseil devra adopter : avant décembre 2002 le règlement Dublin II ; avant juin 2003 la proposition de directive sur la définition du réfugié, les dispositions relatives au regroupement familial et le statut des résidents permanents de longue durée ; avant la fin 2003, le texte relatif aux procédures de détermination du statut de réfugié.

## • Les réformes de la loi sur l'immigration en Italie

Le 4 juin dernier, le Parlement italien a approuvé un projet de loi sur l'immigration permettant de durcir les conditions d'entrée et de séjour des immigrés en Italie (la loi est en vigueur depuis le 7 septembre). Elle consacre :

- Un relevé systématique des **empreintes digitales** de tous les étrangers non communautaires au moment de la demande ou du renouvellement du titre de séjour ;
- L'emploi de la **marine militaire** pour lutter contre les débarquements de clandestins ;
- La délivrance d'un **titre de séjour d'une durée de 2 ans** aux seuls titulaires d'un permis de travail ;
- L'accélération des **procédures d'expulsion** ;
- La limitation du **regroupement familial** ;
- Une peine de prison de 12 ans pour les **passeurs d'immigrés clandestins** ;
- Une peine de prison d'un an pour les **récidivistes** qui auraient déjà été expulsés mais seraient de nouveau interpellés sur le sol italien.

## Juillet 2002

### • Un éventuel transfert des juges du 35 quater dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy

Le processus de délocalisation de la chambre du tribunal de Bobigny statuant sur le maintien en zone d'attente des étrangers arrivés en situation irrégulière à l'aéroport de Roissy semble s'accélérer, les conditions nécessaires à son déplacement étant sur le point d'être réunies : achèvement des travaux à Roissy et rédaction du décret d'application de la loi du 11 mai 1998 dont l'article 35 quater III dispose que « *Le président ou son délégué (...) statue publiquement dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire* ».

Face à l'hostilité des magistrats et des avocats, le précédent gouvernement avait dû renoncer à son transfert. Néanmoins, il semblerait que le nouveau ministre de l'Intérieur soit décidé à accélérer la mise en place d'une salle d'audience dans l'enceinte même de la zone d'attente au grand mépris des principes garantissant l'équité d'un procès : l'indépendance et l'impartialité du juge ainsi que la publicité des débats.

## Août 2002

### • Cherbourg, un Sangatte bis ?

Après avoir été expulsés de l'usine désaffectée qu'ils occupaient depuis quelques jours, une trentaine de Kurdes d'Irak ont comparu devant le TGI de Paris dans le cadre de la prolongation de leur maintien en centre de rétention pour séjour irrégulier sur le territoire. Le juge délégué du tribunal les a finalement remis en liberté pour cause de vice de procédure. Fuyant le régime de Bagdad, ces personnes s'étaient concentrées dans un bâtiment abandonné de Cherbourg dans l'attente du moment opportun pour se rendre en Angleterre où ils espéraient faire une demande d'asile. Cette situation confirme le déplacement le long de la côte nor-

mande des candidats à l'asile britannique depuis le verrouillage du port de Calais et du site d'Eurotunnel au cours de ces derniers mois.

## Septembre 2002

### • Sangatte, encore et toujours

Après l'annonce en juillet 2002 de la fermeture du centre de Sangatte d'ici la fin du premier trimestre 2003, le HCR a proposé ses bons offices à la France et à la Grande Bretagne. L'arrivée du HCR dans le centre est prévue pour le mois de septembre et se destine notamment à recenser toutes les personnes présentes dans le centre et à mettre en place un programme de retour volontaire des Afghans.

### • Réforme du droit d'asile

Lors du Conseil des ministres du 25 septembre 2002, le ministre des affaires étrangères a présenté une communication sur la réforme des procédures d'asile qui entraînera la modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Cette réforme aurait pour objectif de simplifier les procédures notamment à travers les mesures suivantes :

- Raccourcissement des délais d'instruction ;
- Institution d'un guichet unique aussi bien pour les demandes d'asile conventionnel que pour les demandes d'asile territorial, l'OFPPRA se voyant confier l'ensemble des dossiers ;
- Introduction d'un droit de recours après de la Commission des Recours des Réfugiés au bénéfice des déboutés de l'asile territorial ;
- Déconcentration de l'OFPPRA dans les principales régions d'accueil des demandeurs d'asile ;
- Prise en compte des persécutions non étatiques lors de l'examen des demandes d'asile.

# La contribution du Conseil d'Etat à la notion de réfugié et à l'encadrement des cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié<sup>1</sup> :

Frédéric Tiberghien\*

Juge de cassation des décisions rendues par la Commission des recours des réfugiés<sup>2</sup>, le Conseil d'Etat tire de cette position l'essentiel de son influence dans le dispositif de protection des réfugiés. La jurisprudence du Conseil d'Etat relative au statut de réfugié et au droit d'asile ne se limite toutefois pas à celle du juge de cassation. Car, le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, applique aussi la Convention de Genève lorsqu'il connaît de mesures prises à l'encontre des étrangers, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, que l'on songe à l'extradition, à l'expulsion, à l'assignation à résidence ou à la reconduite à la frontière. Il ne faut pas négliger non plus les avis rendus par le Conseil d'Etat dans ses formations administratives, soit à l'occasion de l'examen de projets de loi ou de décret soumis par le Gouvernement, soit à l'occasion de demandes d'avis spécifiquement sollicités par le Gouvernement.

Le rôle du Conseil d'Etat est donc multiforme et correspond à la place originale qu'il occupe dans le système politique et administratif français. Néanmoins au centre du dispositif, le Conseil d'Etat a, par sa jurisprudence, rempli l'office tradi-

tionnel de tout juge, chargé d'appliquer et d'interpréter les textes. Mais, très souvent, il est allé très au-delà de cette simple mission puisqu'il a notamment contribué à définir la notion de réfugié et encadré les cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié.

## La contribution du Conseil d'Etat à la définition du réfugié

La Définition du réfugié en application de l'article 1<sup>er</sup>, A, 2 de la Convention de Genève résulte surtout de la jurisprudence de la Commission des recours et le Conseil d'Etat n'a fait en ce domaine, qu'apporter quelques touches à un tableau qu'il n'a pas composé.

En ce qui concerne les motifs de persécution, la Commission des recours a eu tendance dans les années 70 et 80 à multiplier les décisions par lesquelles elle jugeait que les motifs de persécution allégués ne rentraient dans aucun des cas prévus à l'article 1<sup>er</sup>, A, 2 ou ne relevaient en aucun cas des stipulations de la Convention de Genève<sup>3</sup>. Par une décision de section<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat a

entendu porter un coup d'arrêt à l'extension indéfinie de cette jurisprudence. S'il n'a pas annulé la décision qui lui était déférée, il a implicitement jugé qu'un acte de délation commis par un étudiant n'était pas insusceptible de se rattacher à des opinions politiques et invité la Commission à éviter des prises de position aussi catégoriques.

Plus significatif a été le rôle du Conseil dans la définition de la notion d'appartenance à un groupe social, justifiant le statut de réfugié. Très largement engagée par la Commission lorsqu'elle a eu à connaître de la situation des réfugiés du Sud-Est asiatique fuyant les régimes communistes<sup>5</sup>, cette jurisprudence a été largement précisée par la Commission et par le Conseil au cours des années récentes. Par une décision O. du 23 juin 1997<sup>6</sup>, relative à la situation des transsexuels en Algérie, le Conseil d'Etat a jugé que la Commission aurait dû rechercher « *si les éléments qui lui étaient soumis sur la situation des transsexuels en Algérie permettaient de regarder ces derniers comme*

\*Maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du bureau de FTDA

constituant un groupe dont les membres seraient, en raison de caractéristiques communes, qui les différencient aux yeux des autorités et de la société algériennes, susceptibles d'être exposés à des persécutions ». Les conclusions du Commissaire du Gouvernement, J.D. Combrexelle, éclairent la définition du groupe social au sens de la Convention de Genève. Un groupe social se définit par la possession de caractéristiques communes qui le singularise aux yeux de la société et des autorités. « Il ne se détache pas des persécutions qui constituent l'élément constitutif déterminant du groupe social ». La Commission s'est alignée sur cette position et a finalement jugé que les transsexuels puis les homosexuels appartenaient à un groupe social en Algérie.

En matière de preuves de persécutions, le rôle principal du Conseil a été de valider la jurisprudence de la Commission à un moment où l'exigence d'une crainte personnelle de persécution a été critiquée comme une condition supplémentaire ajoutée à la lettre de l'article 1<sup>er</sup>, A, 2. Par une série de décisions, le Conseil a jugé que la simple opposition au régime politique en vigueur dans le pays d'origine ne suffisait pas pour établir la qualité de réfugié<sup>7</sup> ou que la qualité de réfugié ne pouvait être reconnue qu'à des personnes ayant lieu de craindre d'être persécutées dans leur pays d'origine<sup>8</sup>.

En ce qui concerne la date des persécutions, le Conseil d'Etat a obligé la Commission à assouplir sa jurisprudence sur deux points où elle avait montré une sévérité excessive : la circonstance que le requérant ait attendu longtemps avant de former sa demande auprès de l'OFPPRA ne peut suffire à écarter celle-ci si ses craintes de persécution sont fondées<sup>9</sup> d'une part ; le retour volontaire du requérant dans son pays n'exclut pas en principe qu'il ne puisse pas être tenu compte des faits survenus jus-

qu'au nouveau départ du pays d'origine<sup>10</sup>. Sur ce dernier point, la Commission n'a pas véritablement suivi la position du Conseil.

En ce qui concerne le lieu des persécutions, le Conseil d'Etat a en revanche devancé la Commission lorsqu'il s'est agi de reconnaître qu'un réfugié pouvait invoquer des persécutions subies en dehors du territoire de son pays d'origine, en l'occurrence en France. Cette question a été tranchée sans beaucoup d'hésitations à l'occasion de l'examen d'affaires basques alors qu'elle n'allait pas de soi au regard de la lettre de la Convention de Genève<sup>11</sup>. La Commission a ensuite étendu cette solution à d'autres situations.

Plus déterminant a été le rôle du Conseil dans la détermination des autorités qui peuvent être à l'origine des persécutions. La Commission, à la fin des années 70, avait commencé à admettre que des persécutions pouvaient émaner aussi bien de la population que des autorités publiques d'un pays. Rapidement saisi de cette question, le Conseil d'Etat a fixé la jurisprudence pour de longues années dans une décision devenue célèbre<sup>12</sup>. Considérée à l'époque où elle a été rendue comme plus libérale, cette décision a été assez rapidement critiquée par la doctrine et a donné lieu par la suite de la part de la Commission à une véritable casuistique sans rapport avec le texte de l'article 1<sup>er</sup>, A, 2<sup>13</sup>. Les critiques ont été particulièrement vives et n'ont d'ailleurs jamais véritablement cessé depuis que la Commission a rejeté sur ce fondement la plupart des demandes de statut formées par des Algériens cherchant à échapper aux persécutions du F.I.S.

Cette jurisprudence, qui s'écarte de la doctrine du HCR et qui est minoritaire au sein des pays de l'Union européenne, résulte d'une rédaction maladroite de l'arrêt Dankha selon lequel il peut être tenu compte « des persécutions exercées par des particuliers dès lors qu'elles sont en-

*couragées ou tolérées par l'autorité publique, si bien que la personne intéressée n'est pas en mesure de se réclamer de la protection de l'Etat dont elle a la nationalité* ». Ce faisant, le Conseil a, par une maladresse de rédaction inversé la charge de la preuve et obligé la Commission à exiger du requérant qu'il prouve avoir sollicité en vain la protection des autorités de son pays. Alors que la définition du réfugié exige seulement du demandeur qu'il ne puisse ou ne veuille se réclamer de la protection de son pays, condition qui est remplie dans des situations comme celle de l'Algérie ainsi que cela a été reconnu aux Etats-Unis ou au Canada sur la base de la même Convention internationale. La jurisprudence est tellement engagée dans cette voie qu'il semble improbable de la voir remise en cause prochainement. C'est donc vraisemblablement à l'occasion d'une future directive de l'Union Européenne sur la définition du réfugié que cette question se reposera et évoluera.

### **Le Conseil d'Etat a progressivement encadré les cas d'exclusion et de retrait du statut de réfugié**

Le Conseil d'Etat n'a jamais eu, contrairement à la Commission, à connaître du cas d'exclusion prévue à l'article 1<sup>er</sup>, D de la Convention et a rarement eu à connaître de l'article 1<sup>er</sup>, E et 1<sup>er</sup> F.

En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> E, le Conseil d'Etat a tardivement remis en cause une jurisprudence de la Commission qui déniait la qualité de réfugié à ceux qui avaient trouvé un « pays d'accueil » dans un pays tiers avant de gagner la France. La décision rendue par le Conseil d'Etat<sup>14</sup> s'explique largement par le fait que la jurisprudence de la Commission ne trouvait aucun fondement dans les stipulations de la Convention et qu'il lui était difficile d'admettre un quatrième cas d'exclusion sans base

textuelle. Cette décision, qui donne une interprétation de l'article 1<sup>er</sup> E de la Convention et en précise la portée, illustre en même temps parfaitement le rôle du juge de cassation : gardien de la Convention de Genève, il remet le juge d'appel dans le droit chemin lorsque celui-ci développe des jurisprudences qui s'éloignent de la lettre ou de l'esprit du texte ou le dénaturent.

En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> F, d'interprétation délicate, les décisions du Conseil d'Etat n'ont pas été très nombreuses.

La plus importante a permis de redresser une jurisprudence très critiquable de la Commission qui, contrairement à la lettre du texte de l'article 1<sup>er</sup> F, b écartant du bénéfice du statut les personnes dont on peut penser qu'elles ont commis « un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés », excluait les demandeurs ayant commis des crimes graves de droit commun, tel le trafic de drogue, sur le territoire français. Dans sa décision<sup>15</sup>, le Conseil d'Etat juge que « si la commission d'un crime sur le territoire du pays d'accueil par un demandeur du statut de réfugié est passible de sanctions pénales et peut, le cas échéant, entraîner une expulsion dans les conditions prévues par les stipulations des articles 32 et 33 de la convention [...] du b) du paragraphe F de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention [...] ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat remédie à la confusion des genres opérée par la Commission dans les années 90 : il ne lui appartient pas de se substituer à la justice pénale ou à la police pour sanctionner le comportement des demandeurs à l'occasion de l'examen de leur demande de statut de réfugié. Le Conseil d'Etat rappelle par la même occasion à la Commission que son rôle est de protéger les réfugiés et non pas d'inventer des cas d'exclusion non prévus par la Convention de Genève.

Les autres décisions significatives du Conseil d'Etat concernent l'application de l'article 1<sup>er</sup>, F, c de la Convention qui excluent du statut les personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'« elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

Contrairement à ce que certains commentateurs ont pu penser<sup>16</sup>, ce texte ne vise pas seulement le cas des personnes ayant collaboré avec des ennemis des Nations Unies au cours de la deuxième guerre mondiale. La jurisprudence du Conseil d'Etat n'est en tout cas pas en ce sens. Dans ses conclusions de l'affaire *Shakeri Noori*<sup>17</sup>, M. Genevois, commissaire du gouvernement, a largement développé son interprétation de cet article de la Convention, et en précisé toute la portée actuelle. Le doute n'est plus permis depuis que le Conseil d'Etat a confirmé la décision de rejet prise par la Commission à l'égard de *JC Duvalier* sur le fondement<sup>18</sup> de cet article. L'article 1<sup>er</sup>, F, c ne devant en principe s'appliquer qu'aux détenteurs de fonctions d'autorité ayant pris une part personnelle dans les agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, le Conseil d'Etat vient récemment de mettre un coup d'arrêt à la jurisprudence trop extensive de la Commission sur ce point en rappelant qu'elle devait rechercher si l'intéressé s'était personnellement rendu coupable de ces agissements sans pouvoir s'arrêter à la simple adhésion à un régime politique qu'aurait impliqué l'exercice de fonctions publiques, notamment diplomatiques<sup>19</sup>.

Même si les décisions ci-dessus précisent quelques aspects de l'article 1<sup>er</sup>, F, l'intervention de nouvelles décisions du Conseil d'Etat reste souhaitable pour restituer à cet article sa véritable portée, en deçà de certaines interprétations de la Commission.

## Les cas de retrait du statut de réfugié

Comme dans beaucoup d'autres domaines, la jurisprudence sur le retrait du statut de réfugié (art. 1<sup>er</sup>, C) a été essentiellement l'œuvre de la Commission et le Conseil d'Etat n'est intervenu qu'à la marge et la plupart du temps pour en redresser des aspects contestables.

Les cas de retrait du statut de réfugié, au nombre de six, sont définis par la Convention de Genève et ont donné lieu à une abondante jurisprudence de la Commission. La particularité de cette jurisprudence tient à ce qu'elle a ajouté aux six cas de retrait prévus par la Convention quatre autres cas non prévus par le texte. Le Conseil d'Etat a eu à connaître de trois de ces quatre cas mais n'a tranché la question posée que dans deux cas.

Le premier cas concerne l'utilisation de la fraude pour obtenir le statut (utilisation d'une fausse identité, de faux documents ou omission de faits...). Le Conseil d'Etat a validé la jurisprudence de la Commission en jugeant que si l'article 1<sup>er</sup> C énumère limitativement les cas de retrait du statut, ce retrait reste en outre possible, en application des principes gouvernant le retrait des actes administratifs, au cas où la demande était entachée de fraude<sup>20</sup>. L'arrêt du Conseil met par la même occasion fin à l'un des aspects critiquables de la jurisprudence de la Commission qui tirait auparavant de l'usurpation d'une fausse identité la déchéance de tout droit au statut et non pas seulement du droit au statut sous la seule fausse identité.

L'intérêt de la solution retenue par le Conseil réside dans le fait qu'il a encadré pour l'avenir la jurisprudence de la Commission en confirmant le caractère limitatif des cas de retrait prévus par la Convention et en fondant sa solution sur les principes gouvernant le retrait des actes administratifs. Gardien de la cohérence du droit administratif, le

Conseil d'Etat n'hésite pas à transposer dans le droit des réfugiés les solutions générales qu'il a dégagées dans d'autres contentieux. Cette démarche se retrouve notamment dans l'approche des questions de procédure contentieuse.

Le deuxième cas concerne une hypothèse de retrait du statut inventée de toute pièce par la Commission des recours dans les années 90 et totalement injustifiable au regard du texte de la Convention.

Se fondant sur l'article 33 § 2 de la Convention qui admet le renvoi dans leur pays d'origine en cas de **danger pour la sécurité du pays d'accueil ou de condamnation** pour un délit particulièrement grave, la Commission en avait déduit que dans ce cas le réfugié devait être regardé comme déchu des droits que procure le statut, en particulier de la protection du pays d'accueil « vidée de sa substance juridique »<sup>21</sup>.

Saisi de la question, le Conseil d'Etat a naturellement invalidé cette solution<sup>22</sup> en jugeant que l'application éventuelle de l'article 33 § 2 de la Convention n'impliquait pas que le bénéficiaire du statut puisse être retiré sur ce fondement. Les conclusions du commissaire du gouvernement, Mme Denis-Linton, éclairent parfaitement le sens de la décision rendue. En réaffirmant le caractère limitatif des cas de retrait du statut, le Conseil d'Etat veille à ne pas affaiblir le statut de réfugié et rappelle à la Commission, comme il le fait de temps à autre, que son rôle est d'assurer la protection des réfugiés et non l'inverse.

Le troisième cas de retrait, non expressément prévu par la Convention, concerne les demandeurs qui relèvent de l'article 1<sup>er</sup>, F. La **découverte a posteriori qu'un réfugié aurait dû être exclu du statut** autorise-t-il son retrait ? La doctrine et la Commission l'admettent. Le Conseil d'Etat a abordé cette question à deux reprises mais ne l'a pas formellement tranché. Dans ses conclusions sur l'affaire *Berreciartuas Echarri*, Monsieur

Vigouroux proposait d'admettre que l'OFPPRA puisse retirer la qualité de réfugié en cas de révélation ultérieure d'un crime grave de droit commun et même, contrairement à notre opinion, qu'il puisse également être tenu compte en pareille hypothèse d'un crime grave de droit commun commis postérieurement à la reconnaissance du statut alors que le texte ne vise que ceux commis antérieurement. Madame Denis-Linton s'est également prononcée en faveur du retrait dans ses conclusions sur l'affaire *Pham* mais la question n'a pas été formellement tranchée par le Conseil en ce qui concerne l'OFPPRA. Il l'a en revanche tranché dans l'hypothèse où la reconnaissance du statut, obtenu par fraude, résulte d'une décision de la Commission des recours. Compte tenu de l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions de la Commission, il n'est pas possible à l'OFPPRA de retirer le statut, obtenu par fraude, lorsqu'il a été accordé par la Commission, hormis par les voies du recours préjudiciel<sup>23</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'article 1<sup>er</sup>, C révèle aussi le souci du Conseil d'Etat, dont on rappelle souvent qu'il est l'administration qui se juge elle-même, de ne pas laisser cette dernière désarmée. A l'occasion du jugement sur l'affaire *Berreciartuas Echarri*<sup>24</sup>, le Conseil a ainsi reconnu au « gouvernement » le pouvoir de saisir l'OFPPRA en vue de faire cesser le statut de réfugié. Cette formulation va beaucoup plus loin que la jurisprudence antérieure de la Commission, qui réservait cette possibilité au seul ministre de l'intérieur, et pose question car elle présente un caractère inachevé et pourrait donner lieu à des abus. La rédaction de l'arrêt d'Assemblée s'explique sans doute par le fait qu'il s'agissait d'un décret d'extradition signé par le Premier Ministre mais doit-on considérer que tout membre du gouvernement peut provoquer un réexamen de la situation de tout réfugié ? Pour expéditive qu'elle soit, la solution retenue montre que la jurisprudence soulève parfois autant de pro-

blèmes qu'elle n'en résout et qu'elle n'atteint pas la perfection et la stabilité du premier coup.



Article extrait de « La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié » paru dans **La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives**, p.289-323, Editions Bruylant, Bruxelles, 2001.

Ce texte est également disponible auprès de FTDA.

<sup>2</sup>C.E., sec., *Paya Monzo*, 29 mars 1957, *Leb.* P.225.

<sup>3</sup>F. Tiberghien, *La protection des réfugiés en France*, éditions Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1988, pp. 83 et s ;

<sup>4</sup>C.E., sec., *Shakeri Noori*, 12 octobre 1984, *Leb.*, p.331

<sup>5</sup>*La protection des réfugiés en France*, p.80.

<sup>6</sup>*Leb.*, p. 176

<sup>7</sup>C.E., 25 juillet 1980, *Meku*, req. 15.878.

<sup>8</sup>C.E., 13 mars 1981, *Markovic*, req. 18.758.

<sup>9</sup>C.E., 26 novembre 1982, *Ferreira*, req. 34.892.

<sup>10</sup>C.E., 3 novembre 1982, *Balasubramaniam*, req. 36.257.

<sup>11</sup>C.E., 4 septembre 1987, *Urriaga Martinez*, A.J.D.A., 1988, p. 154, chronique M. AZIBERT et Mme DE BOISDEFRE.

<sup>12</sup>C.E., sec., *Dankha*, 27 mai 1983, *Leb.*, p. 220 ; A.J.D.A., 1983, p. 481, conclusions B. GENEVOIS.

<sup>13</sup>F.TIBERGHIEU, « Statut de réfugié et persécution par des agents non publics », R.F.D.*Adm.*, 1998, pp. 24 et 25.

<sup>14</sup>C.E., Ass., *Conté*, 16 janvier 1981, *Leb. P.19*, A.J.D.A., 1981, p.366, conclusions Bacquet, D., 1981, p. 560, note F. Julien-Laferrière.

<sup>15</sup>C.E., sec., 25 septembre 1998, *Rajkumar*, *Leb.* P.342.

<sup>16</sup>P. Weis, « Le concept de réfugié en droit international », *J.D.I.*, 1960, p. 987.

<sup>17</sup>C.E., sec., 27 mai 1982, *Shakeri Noori*, *Leb.* p. 331.

<sup>18</sup>C.E., sec., 3 juillet 1992, *Duvalier*, t. pp. 985 et 986 ; J.C.P., 1992, II, 21950, concl. Scanvic.

<sup>19</sup>C.E., 25 mars 1998, *Mahboub*, req. 170.172.

<sup>20</sup>C.E., sec., 12 décembre 1986, *Tshibangu*, *Leb.* p. 279 ; A.J.D.A., 1987, p. 86 ; R.F.D. *Adm.*, 1987, p.419, concl. Bonichot.

<sup>21</sup>CRR, SR, 16 avril 1993, *Pham*.

<sup>22</sup>C.E., 21 mai 1997, *Pham*, *Leb.* p. 195.

<sup>23</sup>C.E., sec., 5 décembre 1997, *Ovet*, *Leb.* P. 459.

<sup>24</sup>C.E., Ass., 1<sup>er</sup> avril 1988, *Berreciartuas Echarri*, *Leb. P.* 135.

# La directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : beaucoup de bruit pour rien

Carmen Duarte\*

Le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires Intérieures qui s'est tenu sous présidence espagnole les 25 et 26 avril derniers au Luxembourg restera marqué par l'aboutissement des négociations autour de la directive européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Les ministres sont effectivement parvenus à un accord politique sur le contenu de la proposition de directive présentée par la Commission le 3 avril 2001<sup>1</sup>.

Adoptée avec une célérité exceptionnelle, la directive constitue ainsi le premier texte significatif à aboutir dans le cadre du processus de communautarisation des questions liées à l'asile<sup>2</sup>. Elle fait partie d'un ensemble d'instruments juridiques sollicités par le Traité d'Amsterdam (article 63)<sup>3</sup> en vue de l'établissement d'un régime d'asile européen, son objectif sous-jacent étant l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Europe afin de mettre un terme au phénomène de « l'asylum shopping » qui conduirait les demandeurs d'asile à faire leur demande dans le pays offrant les conditions d'accueil les plus avantageuses.

Lors de la présentation du projet de directive par la Commission, plusieurs dispositions avaient été saluées aussi bien par les ONG que par le HCR notamment en ce qui concerne la reconnaissance du droit au travail après six mois de procédure, la consécration du droit à l'information immédiatement après le dépôt de la demande d'asile, la reconnaissance des besoins particuliers des groupes vulnérables (mineurs isolés notamment), etc.

Or, tel qu'il résulte des négociations intergouvernementales, le texte final s'éloigne des objectifs initiaux de la Commission et limite ses effets en droit interne.

## Une portée limitée

### Champ d'application

En ce qui concerne le *champ d'application* de la directive, seules sont prises en considération les demandes de reconnaissance du statut de réfugié au regard de la Convention de Genève, dès lors que le demandeur d'asile et les membres de sa famille qui l'accompagnent sont autorisés à demeurer sur le territoire (et ceci jusqu'à l'obtention d'une décision finale quant à leur demande). Sauf décision contraire du pays d'accueil, les dispositions de la directive ne s'appliquent donc pas aux formes subsidiaires de protection (par exemple, à l'asile territorial en France).

Nonobstant, bien que la *notion de membre de la famille* donnée par le texte ne se réfère qu'à la famille nucléaire du demandeur d'asile, elle permet néanmoins au conjoint ou au partenaire non marié (y compris de même sexe) lié par une relation durable de bénéficier des conditions d'accueil reconnues au demandeur d'asile à condition que la législation ou la pratique du pays d'accueil assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés.

Enfin, en refusant de reconnaître le bénéfice des dispositions européennes aux ressortissants des pays candidats, assimilés de la sorte aux ressortissants communautaires, le projet de déclaration de l'Autriche, destiné à figurer en annexe de la directive, aggrave la remise en cause du caractère individuel et personnel de la protection reconnue par la Convention de Genève, initiée par le protocole Aznar<sup>4</sup>.

### L'accès au marché du travail

Le refus de reconnaître le *droit de travailler* aux demandeurs d'asile nous déçoit également. En effet, la portée du texte risque d'être très limitée dans la mesure où la directive ne dicte aucune ligne de conduite commune : les Etats peuvent reconnaître l'accès au marché du travail immédiatement après le dépôt de la demande ; s'ils ne le reconnaissent pas, ils ne peuvent l'interdire au-delà d'un an de procédure en première instance, les

\* Chargée des questions européennes à France Terre d'Asile

ressortissants communautaires et les étrangers résidants demeurant toutefois prioritaires sur le marché du travail.

## Le droit d'être informé sur ses droits sociaux

Concernant le *droit à l'information* sur les droits et les prestations auxquels les demandeurs d'asile peuvent prétendre, la directive définit certainement une obligation d'information, mais celle-ci ne s'impose que lorsque la demande est effectivement déposée et dans un délai qui peut aller jusqu'à quinze jours (les autorités devront alors informer le demandeur d'asile sur ses droits et ses obligations ainsi que sur les organisations susceptibles de lui assurer une assistance juridique, de l'aider en ce qui concerne les conditions d'accueil et les soins médicaux auxquels il a droit). Bien qu'il soit précisé que les informations doivent être fournies par écrit et dans la mesure du possible dans une langue comprise par le demandeur d'asile, cette disposition n'est en rien contraignante.

## Sanction du comportement négatif du demandeur d'asile

Enfin, notons que les Etats membres peuvent sanctionner le *comportement négatif du demandeur d'asile* en limitant ou en retirant le bénéfice des conditions d'accueil (exception faite aux soins médicaux d'urgence) notamment lorsque le requérant abandonne son lieu de résidence ou si, sans motif valable, il n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'information ou ne s'est pas rendu à un entretien personnel concernant la procédure de demande d'asile.

## L'esquisse d'une amélioration

Bien que le texte adopté ne réponde pas à nos principales attentes, certaines dispositions pourront éventuellement améliorer l'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

## L'établissement de normes minimales

Tout d'abord, en se limitant à définir des *normes minimales*, la directive permet aux Etats membres d'offrir aux demandeurs d'asile des conditions plus favorables, à condition qu'elles soient compatibles avec le contenu de la directive.

## L'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle

Ensuite, la directive rend obligatoire l'accès gratuit des mineurs en âge scolaire à l'*enseignement public* jusqu'au moment où un arrêté d'expulsion peut être exécuté. La *formation professionnelle* est quant à elle reconnue aux demandeurs d'asile, indépendamment du fait que le droit de travailler leur soit reconnu.

## La prise en compte des besoins des groupes vulnérables

Enfin, la directive s'attarde longuement sur la situation des

*personnes ayant des besoins particuliers* : mineurs, mineurs non accompagnés, handicapés, personnes âgées, femmes enceintes, personnes ayant subi des tortures, des viols ou d'autres formes de violence psychologique, physique ou sexuelle, les victimes d'exploitation ou de violence sexuelle. Les *mineurs non accompagnés* doivent notamment être placés immédiatement après avoir été admis sur le territoire dans l'ordre de priorité suivant : auprès de membres adultes de la famille, au sein d'une famille d'accueil, dans des centres spécialisés dans l'hébergement de mineurs, ou dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs<sup>5</sup>.

Pourtant, la flexibilité laissée aux Etats membres confirme l'attachement de ceux-ci à leurs pratiques nationales et à leur refus de s'accorder sur un cadre juridique commun en matière d'asile. Outre le manque de compromis au sujet du droit au travail et sur le principe de la liberté de circulation des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire national<sup>6</sup>, aucun engagement particulier ne s'affirme quant à l'harmonisation des *conditions matérielles d'accueil* des demandeurs d'asile ce qui ne fait qu'aller dans le sens de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Laeken en décembre dernier affirmant que la protection des réfugiés doit s'aligner sur les capacités matérielles d'accueil de l'Union et de ses Etats membres<sup>7</sup>.

Ainsi, l'harmonisation des normes sur l'accueil ne parvient pas à répondre pas aux attentes des nombreuses associations chargées de l'accompagnement social des demandeurs d'asile. Elle éveille également nos inquiétudes quant à l'issue du dossier portant sur le remplacement de la Convention de Dublin que les Danois, assurant actuellement la présidence tournante de l'Union européenne, espèrent mener à terme.

<sup>5</sup> Son adoption officielle est toutefois reportée à une prochaine réunion du Conseil dans l'attente de l'avis du Parlement européen et de la levée des réserves parlementaires néerlandaise et britannique. Après quoi, les Etats membres disposeront d'un délai de 24 mois pour adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

<sup>6</sup> Notons néanmoins que la directive n°2001/55/EC, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, adoptée par le Conseil le 20 juillet 2001 est chronologiquement le premier texte à avoir été adopté. Cette directive met en place un mécanisme communautaire et des normes minimales destinés à accorder une protection immédiate et temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées originaires de pays tiers étant dans l'incapacité de retourner dans leur pays d'origine.

<sup>7</sup> Le Conseil des ministres doit arrêter jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004 des mesures relatives aux :  
- critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile ;  
- normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile ;  
- normes minimales concernant les conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ;  
- normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié.

<sup>8</sup> Ce protocole pose le principe selon lequel une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre de la communauté européenne dans un autre Etat membre doit être considérée comme irrecevable au motif qu'ils viennent de pays d'origine sûrs

<sup>9</sup> A noter qu'il est souligné que les mineurs âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile adultes.

<sup>10</sup> Article 7 : « Les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'Etat membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est fixée par un Etat membre »

<sup>11</sup> Afin de permettre aux Etats membres d'offrir les conditions matérielles d'accueil qui conviennent le mieux à leur situation nationale, la directive dispose qu'ils peuvent choisir d'accorder le bénéfice de celles-ci soit en nature, soit sous la forme d'allocations financières ou de bons

# La réforme du droit d'asile à l'ordre du jour

Lors du Conseil des ministres du 25 septembre 2002, le ministre des affaires étrangères a présenté les grandes lignes de la réforme des procédures d'asile. Ce texte, que nous portons à la connaissance des lecteurs de Pro Asile, est une communication gouvernementale qui devrait donner lieu à un débat parlementaire dans le courant de l'année 2003, le gouvernement s'étant fixé l'objectif du 1er janvier 2004 pour l'entrée en vigueur complète de la réforme.

Cette réforme essentielle est souhaitée depuis longtemps par France Terre d'Asile. Tous les acteurs concernés constatent que le système est en crise structurelle et totalement saturé depuis 3 ans, que ce soit au niveau de la procédure, de l'hébergement, de l'intégration des réfugiés statutaires ou enfin du traitement de la question des déboutés.

## L'élargissement du champ d'application de la Convention de Genève

La question de l'élargissement de la notion de persécution à des agents non étatiques est une revendication que nous avons depuis de nombreuses années. L'origine de la persécution perdrait son importance : ce qu'il y aura lieu de déterminer c'est si le demandeur peut ou non obtenir une protection effective contre les atteintes ou les menaces d'atteintes dans le pays d'origine. Cette réforme irait donc dans le sens d'une meilleure protection et on ne peut que se féliciter que le gouvernement ait l'intention de suivre l'avis des principales organisations de défense du droit d'asile.

## La mise en place d'un guichet unique confié à l'OFPPRA

Le ministère de l'intérieur propose un guichet unique pour les demandes d'asile territorial et conventionnel. En évitant la multiplication des autorités compétentes, cette mesure permettra surtout de garantir aux demandeurs d'asile territorial une décision motivée quant à leur requête. Toutefois, l'alignement du régime social des demandeurs d'asile territorial sur celui des demandeurs d'asile conventionnel n'est pas encore garanti.

## L'unification des voies de recours

Le gouvernement propose que tous les recours soient introduits auprès de la Commission des Recours.

Pour que cette réforme soit significative, il s'avère nécessaire de garantir l'effet suspensif des décisions de rejet des demandes d'asile territorial en cas de recours auprès de la Commission des Recours.

## La réduction des délais

Réduire l'examen de la demande de reconnaissance du statut de réfugié par l'OFPPRA à 1 mois semble impossible voire même dangereux quant à l'équité et à la qualité de l'examen de la demande. Par ailleurs, un tel délai remettrait en cause le principe de l'entretien systématique des requérants et ne permettrait pas de garantir aux demandeurs d'asile l'exercice de leurs droits. Afin de garantir la qualité de la procédure, il est nécessaire d'appliquer l'esprit de la circulaire de 1991 qui indique un délai de 6 mois pour apporter une réponse définitive à la demande.

Par ailleurs, pour être efficace et respectueuse du droit d'asile, une réforme cohérente, doit impérativement séparer la problématique de l'asile et de l'immigration.

Pour que cette réforme puisse voir le jour des moyens supplémentaires doivent être débloqués afin de renforcer les capacités humaines et matérielles de l'OFPPRA et des organisations chargées de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Enfin, une réponse claire doit impérativement être apportée au problème de l'hébergement des demandeurs d'asile. Pour cela, un schéma national d'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile pourrait permettre de gérer plus efficacement l'accueil et l'hébergement. Par ailleurs, afin d'informer les demandeurs d'asile et de les orienter vers des centres d'accueil d'urgence, il convient de créer des plates-formes départementales et /ou régionales d'accueil. La création de places supplémentaires de Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile et la recherche de solutions pour les réfugiés statutaires, ainsi que le maintien de la solidarité nationale par le biais d'une instance de régulation globale, permettront que s'exerce une véritable solidarité entre les départements d'accueil.

P.H.



# Traumatisme de l'exil<sup>1</sup>

Dr. Hélène Jaffé\*

Tous, au cours de notre existence, nous sommes confrontés à des traumatismes, que ce soit d'ordre physique, affectif, ou autre. Les impacts de ces traumatismes se diluent habituellement avec le temps, pendant lequel une élaboration se fait, et permet en quelque sorte de le « classer ».

Mais les réfugiés accumulent en une période relativement courte, des traumatismes de différentes sortes et intensité, dont l'accumulation n'est pas sans mettre à mal, assez souvent, leur équilibre psychologique.

## Les traumatismes qui justifient l'exil

Ces traumatismes tiennent tout d'abord aux raisons qui ont déterminées la recherche d'un pays d'accueil. Les guerres, entre états ou civiles, l'Algérie, le Rwanda, l'ex-Yougoslavie, pour ne citer qu'eux, viennent en tout premier plan, même si les exodes qu'elles engendrent n'amènent pas toujours jusqu'à nos pays la majorité de ceux qui ne pouvaient que fuir.

Faut-il décrire la peur, jour après jour, l'espoir irrationnel que les conflits vont s'arrêter juste à la porte de la localité, puis les tirs de plus en plus proches, le départ vers quelque ligne de combat des hommes valides, dont on es depuis sans nouvelles. Et si on quitte la maison, comment et où pourra-t-on se retrouver ? On doit partir, cependant...

En deuxième lieu vient l'appartenance, réelle ou supposée, à des mouvements d'opposition au régime en place, que cette opposition

soit mue par des motifs politiques ou idéologiques. On peut être taxé d'opposition du fait de sa race, ou de sa religion, même si ce n'est pas une opposition en tant que telle qui s'affiche, mais le désir de vivre en fonction de son appartenance, et en paix avec le régime, du moment qu'il accepte cette appartenance. C'est de ces populations qu'émanent les plaintes de harcèlement quotidien, de brimades accumulées, d'emprisonnement, de convocations pour un oui pour un non au poste de police, où se pratiquent ces traitements cruels, inhumains, dégradants, les tortures, contre lesquels aucun recours n'est possible. Sauf de prendre le large, dès qu'on le peut, au prix de quels parcours, où il faut soudoyer, acheter un passage vers on ne sait trop où, mais où ce sera mieux que l'enfer vécu jours après jours. Les quelques biens dont on disposaient se transforment en un « kit asile » (c'est tout ??...) qui va vous permettre d'arriver dans une terre promise, vous affirment des marchands de bonheur, qui font ainsi leur fortune.

On a vu, par exemple, à Van, à la frontière entre la Turquie et l'Iran, naître un quartier de belles demeures, propriétés de passeurs turcs qui vendaient leurs services à des Iraniens en difficultés avec les mollahs.

On a vu, aussi, débarquer à Paris, amenés devant un foyer par un petit matin d'hiver, une famille de vietnamiens qui ignoraient tout du pays où ils se trouvaient : assis sur le trottoir, ils attendaient que les portes s'ouvrent...

En bonne logique, on pourrait penser que la misère serait une raison, aussi, de quitter son pays. Mais encore faudrait-il en avoir les moyens physiques, le ressort psychologiques et... les moyens matériels. Autrement dit, ceux qui viennent tenter d'obtenir l'asile, en fait avec des mobiles économiques, ont eu de quoi d'offrir un départ : il n'y a pas de soudanais faméliques qui débarquent à Roissy.

\* Présidente de l'association AVRE (Association pour les Victimes de la Répression en Exil)

Par contre les fantasmes d'Eldorado existent, donnent lieu à la mise en place de « combines » qui se payent au prix fort. Et encombrant les bureaux de l'OFPRA.

## Traumatisme du périple

Mais reprenons le sort de ces familles, ces individus, qui ont été acculés au départ.

Le périple commence, avec la peur d'être repris. Les pleurs d'un bébé peuvent tout faire échouer : on imagine sans peine l'angoisse de la mère. Les voyages peuvent prendre l'allure d'une longue errance, d'un pays à l'autre, suivant les visas qu'on a pu obtenir. Aller à Paris peut vous amener à Bangkok, puis, Moscou, Berlin, et enfin, la France.

Mais ils peuvent être simples, une fois passés les contrôles de sortie, la peur au ventre.

Voilà maintenant les contrôles d'entrée, simples parfois eux aussi, le sauf conduit qui permet de commencer les formalités de séjour a été donné, quelque fois plus compliqués lorsque vous êtes mis en zone d'attente : encore de l'angoisse, puis après un délai, vous êtes admis à demander l'asile. Si vous n'êtes pas déféré devant un juge qui peut prendre des mesures de renvoi.

## Traumatisme des premiers temps : la désillusion

Que l'adresse que vous avez sur un bout de papier soit la bonne, soit complète, vous êtes sauvé. Accueilli, au moins pour un temps. Sinon, c'est l'hôtel pour une durée limitée, en voyant les moyens financiers fondent de jours en jours. Et puis, il faut bien se procurer une montre, ou une paire de chaussures et se déplacer coûte cher, et téléphoner aussi... En peu de temps on en est réduit aux gares, aux rencontres de fortune, bonnes ou mauvaises.

Mais aussi à la liste des endroits où on peut dormir à l'abri.

Quoi ? Avec des clochards, des

ivrognes ? Si le temps est au froid, on s'y résigne. Sinon, on préférera toute autre solution : on apprend le système D, son sens et sa pratique.

Vient l'ennui. L'ennui des longues journées sans but, qui ne cède qu'à l'angoisse, l'incertitude de l'avenir, à court et moyen terme. Le long terme, on ne peut même pas l'imaginer. C'est alors que s'installent ruminations, dépression, somatisations diverses. Ce que la journée a permis d'éviter, la nuit l'apporte et ramène aux terribles moments passés entre les mains des bourreaux, le bruit des armes, les images atroces. Les voisins de dortoir, les familles d'accueil s'en plaignent : « ils crient la nuit... » Et les mille et une questions absurdes, triviales : a-t-on bien fermé les robinets en partant ? Le chat ?? Qn s'en occupe ? On expérimente enfin, la dramatique collusion des fantasmes avec la réalité du quotidien souvent sordide et tellement décevant.

## Si seulement...

Si seulement les différentes démarches pour être admis au statut de réfugié étaient plus rapides. Si seulement les possibilités d'hébergement n'étaient pas aussi honteusement inadaptées. Si seulement les demandeurs d'asile pouvaient s'occuper, travailler un peu. L'argument qui veut qu'apprendre le français serait une façon de commencer un processus d'insertion, alors qu'il n'est pas certain que la qualité de réfugié sera reconnue, ne tient pas : depuis quand une acquisition culturelle n'est pas un plus pour l'individu qui devra, éventuellement, un jour rentrer chez lui ? S'il parle un peu français, est-ce un mal ?

Le tout est d'expliquer clairement que cette démarche éducative n'a rien à voir avec l'obtention du statut.

## Et puis, enfin...

On a la convocation à l'OFPRA. Il faudra redire ce qu'on a dû déjà si

souvent dire, répéter. Le traducteur est-il fiable ? Comment faire rentrer dans la réalité vécue, cette personne qui pose quelques questions qui parfois, déconcertent. Et puis, il faut attendre la réponse. Un mois ? Trois mois ? Un an ? Plusieurs années ? Des enquêtes sont en cours nous dit-on.

Enfin c'est oui ! Quelques jours de bonheur. Puis de nouveau attendre la carte de réfugié, puis celle de séjour. Et toutes les reviviscences, le passé qui revient en force, encore et encore.

Il faut maintenant, vite, que la famille puisse arriver, elle est en danger elle aussi, et les nouvelles arrivent au compte-goutte. Oui, mais là aussi il faudra attendre. De quoi désaxer les plus solides, briser les liens les plus lâches. Attendre, attendre, attendre.

Attendre, si c'est non, une convocation à la Commission des recours, attendre la réponse et se dire que si c'est encore non, ce sera le retour à la case départ, la bien nommée.

Une goutte d'eau tombant toujours au même endroit peut entraîner des douleurs extrêmes, nous disent ceux qui ont subi ce mode de torture. L'attente répétitive peut constituer un élément traumatique sévère. Les médecins que nous sommes voient tous leurs efforts et succès sapés par cet agent pathogène particulier. N'y a-t-il vraiment rien à y faire ?

---

1 Ce texte correspond à l'intervention de Hélène Jaffé lors du colloque portant sur la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, organisé par France Terre d'Asile le 21 juin 2002.

# Traumatisme et accès au système de santé<sup>1</sup>

Dr. René Knockaert\*

Ce titre ambigu pourrait embrasser le très vaste domaine des traumatismes de tous ordres, physiques et psychologiques, et envisager aussi bien le droit aux soins que la possibilité pratique d'accéder aux différentes structures sanitaires, une fois ce droit acquis. Nous nous limiterons surtout au traumatisme psychologique, aux conséquences psychologiques des traumatismes physiques (tortures...viols...) et à la possibilité de leur prise en charge par les structures de proximité.

Un mot rapide, cependant, des traumatismes physiques, considérés sous leur seul aspect somatique ; c'est le cas, par exemple, de toutes les séquelles de blessures de guerre ou de tortures. Pour les demandeurs d'asile qui en sont victimes, la question de l'accès au système de Santé est pratiquement résolue avec la C.M.U, même si, ici et là (à Paris et dans la région parisienne en particulier) une interprétation erronée des textes, des délais anormalement longs de procédure (C.P.A.M) ou de première convocation à la Préfecture créent artificiellement une période plus ou moins longue de « non droit » pendant laquelle d'ailleurs, en cas d'urgence, les intéressés peuvent bénéficier de l'A.M.E.

Il n'en est pas de même des troubles psychologiques. La possibilité légale de l'accès aux soins par la C.M.U est loin de résoudre tous les problèmes.

Les troubles psychiatriques avec altération profonde de la personnalité – c'est-à-dire les véritables maladies mentales – sont rares et pas plus fréquents chez les demandeurs d'asile et les réfugiés que dans l'ensemble de la population française. Si son état le nécessite le patient qui est dans ce cas est hospitalisé dans un C.H.S et deux situations se présentent alors. Ou bien il s'agit d'une hospitalisation sur demande d'un tiers ; selon les termes de la loi du 27 juin 1990, cette demande peut être le fait d'« une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de celui-ci » donc éventuellement le directeur ou un travailleur social du C.A.D.A ou C.P.H. Ou bien, il s'agit de « troubles mentaux qui compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes » et, dans ce cas, la procédure est celle d'une hospitalisation d'office, mesure administrativement prise par le Préfet (et, en cas d'urgence, par le Maire de la commune). Ajoutons à ce propos que l'hospitalisation en milieu spécialisé est souvent l'objet de discussions et de réticences dans les C.A.D.A, certains travailleurs sociaux craignant que cet antécédent ne puisse entraîner un refus du statut de réfugiés. Il n'en est rien. Si le patient hospitalisé dans de telles conditions peut être considéré comme guéri, il obtiendra son statut de réfugiés. Par contre, si, faute d'hospitalisation, il perturbe l'ordre public et se livre à des actes délictueux, ce statut lui sera probablement refusé et il pourra être expulsé

Les séquelles de sévices et de mauvais traitements (tortures, viols) sont plus

nombreuses. Elles ne représentent cependant qu'un pourcentage peu élevé de demandeurs d'asile... Ces séquelles nécessitent parfois un suivi, plus ou moins long par une équipe spécialement formée, comme le centre de soins de l'A.V.R.E, l'Association PRIMO LEVI. Ces associations ont leur siège à Paris et les effectifs de leurs équipes les obligent à limiter le nombre des prises en charge. En outre, les déplacements de province vers Paris entraînent des frais importants qui ne sont pas toujours remboursés par la Sécurité Sociale.

La troisième catégorie est, de beaucoup, la plus nombreuse. On pourrait dire qu'elle englobe la totalité des demandeurs d'asile et de leurs familles, enfants compris. La typologie de ces troubles a bien été mise en évidence par le Dr JAFFE. Il s'agit de manifestations réactionnelles, dysthymiques, psycho somatiques qui sont la conséquence de tous les traumatismes subis par les demandeurs d'asile dans leur pays d'abord, puis au cours de leur périple souvent difficile, et depuis leur arrivée en France : acculturation, avec bouleversement des relations familiales, incertitude de l'obtention du statut, désinsertion sociale... Une fois obtenu le statut de réfugié d'autres perturbations psychologiques se rencontrent : réadaptation à l'autonomie après un an ou deux ans de vie « sous tutelle », réinsertion sociale et souvent déclassement par rapport au statut social antérieur ; il n'est pas jusqu'au regroupement familial qui ne pose de nombreux problèmes après des années de séparation des couples... lors de récentes visites les C.P.H d'Albi et de Rodez ont particulièrement insisté sur la spécificité des perturbations psychologiques rencontrées chez les réfugiés.

Il est certain que toutes ces plaintes ne relèvent pas d'un envoi systématique à des professionnels. Bien des problèmes peuvent être résolus par une simple écoute sans arrière pensée thérapeutique et par le travail en équipe avec un médecin généraliste qui n'est pas seulement un rédacteur d'ordonnances. On évite ainsi autant que possible une psychiatrisation abusive de la moindre plainte. Mais il faut savoir adresser aux spécialistes quand c'est nécessaire. Ce peut être un psychiatre privé, dans certaines villes une consultation hospitalière mais le recours normal est le C.M.P de secteur et c'est là qu'apparaît souvent une importante difficulté.

Ces C.M.P (Consultations Médico Psychologiques), dans le cadre de ce qu'on appelle la sectorisation psychiatrique, ont en charge une population de 70 000 à 80 000 habitants. Ils sont à la fois, un recours d'urgence et un lieu de surveillance ou de soins de patients ambulatoires. Ce sont des

\*Médecin conseil de l'association ASIRE

structures rattachées à un C.H.S (Centre Hospitalier Spécialisé) ; ils sont dirigés localement par un médecin psychiatre de ce C.H.S, et réunissent médecins, psychologues, infirmiers, assistantes sociales...

Les C.M.P sont en général saturés, les rendez-vous qu'ils accordent à la population résidante de leur secteur sont reportés à 2,3 mois, et souvent ils centrent leurs interventions sur les situations authentiquement psychiatriques et non sur les troubles psychologiques qu'ils considèrent à tort ou à raison comme plus bénins et ne relevant pas d'une prise en charge spécialisée. A quelques remarquables exceptions près, qui tiennent à un engagement personnel du médecin chef et de son équipe (c'est le cas par exemple à Senlis), la prise en charge des demandeurs d'asile s'y avère difficile ou impossible. C'est ainsi qu'au Mans les demandeurs d'asile des C.A.D.A sont considérés comme une population non résidente, « hors secteur », et renvoyés systématiquement aux urgences, c'est à dire tantôt vers un C.M.P tantôt vers un autre, sans suivi possible. Ailleurs les délais de rendez vous sont reportés à 3 ou 4 mois voire 6 mois. Nous avons relevé de telles situations à St Michel de Maurienne, à Châtillon sur Seine...

Autre raison invoquée : la barrière de la langue... mais trouve-t-on un interprète que le thérapeute n'apprécie pas l'intervention de ce tiers dans la relation avec le patient. S'ajoute une troisième difficulté plus implicite qu'explicite : le fossé culturel qui fait que le symptôme exprimé ne cadre pas avec la nosologie habituelle, définie dans le DSM4

Ces difficultés se rencontrent essentiellement en province où se trouvent d'ailleurs la grande majorité de C.A.D.A.

Cependant, on assiste à une évolution depuis 2 ou 3 ans. L'accroissement de la population des demandeurs d'asile et des réfugiés jusque dans les régions qui, pendant longtemps, n'avaient pas été terre d'accueil, a attiré l'attention des tutelles. D'autre part, les crédits P.R.A.P.S (Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins), gérés par les D.R.A.S.S offrent des possibilités de financement de moyens nouveaux. Peu à peu des initiatives originales, initiées le plus souvent par des C.A.D.A, et/ou des D.D.A.S.S, ont vu le jour...c'est le cas à Miramas, par exemple, où une psychologue du C.M.P est détachée au C.A.D.A...D'autres initiatives de ce type, souvent à l'initiative de la D.D.A.S.S, sont relevées dans d'autres départements. A Andrézieux Bouthéon depuis de nombreuses années à l'initiative de la seule Association gestionnaire, sur ses propres crédits, les travailleurs sociaux bénéficient de séances de débriefing avec un psychologue au cours desquelles ils exposent toutes les difficultés qu'ils ont rencontrées et notamment celles des limites de leur propre intervention.

Plus originale est l'initiative du C.A.D.A d'Albi qui a créé C.E.S.A.M.E (Collectif pour l'Ecoute, le Soutien et l'Accueil des Migrants Exilés) en 1995. C'est une activité du C.A.S.A.R (Centre Albigeois de Solidarité avec les Réfugiés, Association gestionnaire) pour favoriser la prise en charge sanitaire globale et intégrée des demandeurs d'asile (qu'ils soient ou non en C.A.D.A) et des migrants en général. C'est un lieu d'information pour tous les intervenants en santé. Le noyau central est constitué par les travailleurs sociaux du C.P.H, du C.A.D.A et du S.S.A.E et d'un médecin généraliste. Le second cercle est formé d'autres intervenants sociaux, la CPAM, les assistantes sociales de secteur, les assistantes sociales de l'hôpital, d'autres médecins notamment des psychiatres du C.H.S, du C.M.P des médecins de l'hôpital général, de cliniques, de sages femmes de l'hôpital, de kinésithérapeutes, d'infirmiers libéraux... Pour tous ces interve-

nants, c'est un lieu de rencontre et de référence. Ils se réunissent par petits groupes pour étudier un dossier particulier et ensemble une fois ou deux par an, autour d'un thème ayant une relation avec la santé des migrants. Enfin et surtout depuis 1997, le C.E.S.A.M.E a créé la consultation d'une psychologue clinicienne, qui dispose de vacations à hauteur de 15 heures par mois. Elle reçoit les consultants, demandeurs d'asile et migrants, éventuellement les prend en charge, ou les dirige si nécessaire vers le C.M.P, vis à vis duquel cette consultation joue le rôle de « sas », évitant ainsi son engorgement. Par ailleurs, la psychologue assiste aux réunions de l'équipe du C.A.D.A ; les travailleurs sociaux se sentent ainsi conseillés dans leur rôle d'écoute et d'orientation. Initialement le C.E.S.A.M.E a bénéficié de subventions dans le cadre du contrat de ville, et de la part de la C.P.A.M et du F.A.S ; s'y ajoutent depuis 2 /3 ans des crédits P.R.A.P.S (pour un montant de 7 610 euros) délivrés par la D.R.A.S.S sur un projet présenté conjointement par le C.A.D.A et la D.D.A.S.S. Le total de ces subventions atteint 17 074 euros, soit 112 000 fr. Bien sûr, ces crédits ne sont pas pérennisés et obligent chaque année à un renouvellement des demandes de subventions.

Montauban peut faire état d'une structure à peu près identique, avec un montage financier semblable, le S.A.M.I.R.

L'exemple d'Albi et de Montauban a grande valeur et il peut être reproductible dans de nombreux C.A.D.A. Mais, de toute façon il faut, partout, se convaincre d'un certain nombre de données. Plongés dans les problèmes des demandeurs d'asile, nous nous imaginons que tout le monde est au fait de leur situation. Mais là même où ils nous paraissent nombreux, ils ne représentent qu'un pourcentage infime de la population, qui confond allégrement, les médias aidant, demandeurs d'asile, immigrés, clandestins... Les structures qui interviennent dans le domaine sanitaire font également la confusion. C'est par exemple telle C.P.A.M qui exige contrairement aux textes une résidence de trois mois avant l'attribution de la C.M.U...

Il est donc indispensable que les responsables des C.A.D.A prennent contact et pas seulement téléphonique avec tous ces responsables. Cela est particulièrement vrai pour les C.M.P, qui ont grand besoin d'être rassurés sur le petit nombre de patients qui leur seront adressés, car ils craignent un flux important de nouveaux patients venant grossir leur file active. Leur faire connaître, éventuellement, les possibilités financières et techniques d'interprétariat. Leur signaler les initiatives comme celle du C.M.P de Miramas. Et, partout où c'est possible, avec l'aide des D.D.A.S.S, monter des opérations dans le genre de celles d'Albi et de Montauban.

On peut désormais améliorer l'accès au système de santé de demandeurs d'asile et des réfugiés qui présentent des troubles psychologiques. Les structures sanitaires spécialisées, beaucoup plus dépourvues qu'on ne le pense, face à des situations et des problématiques nouvelles peuvent bénéficier du transfert de compétences que représentent le savoir et le savoir faire des travailleurs sociaux des C.A.D.A et des C.P.H. Quant à ceux ci, ils sont aidés dans leur tâche lorsqu'ils peuvent débattre avec un spécialiste, médecin ou psychologue, comme cela se passe actuellement à Miramas ou à Andrézieux Bouthéon. Enfin, FTDA a grandement amélioré le nombre et la qualité des formations consacrées à la prise en charge psychologique des demandeurs d'asile et des réfugiés.





France  
Terre  
d'Asile



**Asile :**  
**quelle protection pour**  
**les populations les plus**  
**vulnérables ?**

**Femmes victimes de la traite**  
**et mineurs isolés étrangers**

# Protéger les plus vulnérables

Pierre Henry\*

“ La France comme tous les Etats d'Europe occidentale connaît aujourd'hui un fléau, la traite organisée, depuis l'Europe de l'Est et les Balkans, de milliers de jeunes prostituées, parfois mineures. S'y ajoute le flux d'autres prostituées, venues d'Afrique Noire. Ce sont les victimes des proxénètes travaillant en réseaux internationaux ”.

En ce début d'année 2002, Robert Badinter reprend l'argumentaire de nombreuses associations qui observent avec inquiétude depuis des dizaines de mois, la montée du phénomène dans la plupart des grandes villes d'Europe. En France, dès l'hiver 2000, notamment à Paris, nous signalions aux pouvoirs publics l'inscription forcée dans la demande d'asile par l'intermédiaire des procédures de domiciliation de centaines de jeunes femmes livrées ensuite par les réseaux à la prostitution. Une commission d'enquête parlementaire a confirmé et précisé l'ampleur du trafic. Mais sur le terrain rien ne change vraiment, les moyens manquent tant du côté des services spécialisés, l'Office central de répression de la traite des êtres humains disposant d'une grosse dizaine d'agents sur le terrain, que du côté des associations venant en aide aux victimes de la traite.

Finalement, en janvier 2002, le Parlement français a adopté en première lecture une loi définissant l'incrimination pénale de la traite et les sanctions. A ce jour, elle n'est toujours pas applicable parce que non votée par le Sénat. L'enjeu financier est énorme pour les réseaux mafieux : près de 3,5 milliards d'euros pour le seul territoire français.

C'est dans ce contexte que nous avons interrogé différents acteurs associatifs et institutionnels engagés dans la lutte contre les petites et moyennes entreprises du crime. Cette lutte doit absolument distinguer victimes et bourreaux. Les premières doivent être protégées et assistées ; les seconds n'ayant aucune indulgence à attendre de la Justice.

Georgina Vaz Cabral, Nicole Ameline et Anne Hidalgo nous livrent l'état de leurs réflexions.

Autre population particulièrement vulnérable : les mineurs isolés étrangers.

L'éditorial du président Jacques Ribs en trace bien les enjeux. Rappelons simplement que depuis 1998 et l'apparition du phénomène à grande échelle sur le territoire français, France Terre d'Asile n'a cessé d'impulser une politique de protection de ces mineurs, d'abord avec l'ouverture du Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés de Boissy-Saint-Léger, où après avoir vaincu les réticences des élus locaux, nous avons accueilli depuis 1999 plus de 110 adolescents, en provenance de 22 pays et de trois continents. Ce sont pour 73 d'entre eux des garçons, et 83 proviennent d'Afrique, principalement de l'Angola et de Sierra Leone.

Le taux de reconnaissance au statut de réfugié par rapport au nombre de dossiers traités à ce jour est de 77 %, les autres ayant pour 16 % d'entre eux accédé à la nationalité française, pour 2 % ayant été régularisés et pour 5 % étant en cours de régularisation.

Ce travail colossal ne saurait masquer l'insuffisance de structures d'accueil et de prises en charge de ces mineurs étrangers.

L'approche pragmatique du gouvernement Raffarin qui inscrit la protection des mineurs dans la logique de filières positives chères au ministre de l'Intérieur ne doit pas faire oublier que les mineurs roumains sont en nombre réduit sur le territoire français et particulièrement francilien.

Chaque jour, arrivent à notre plate-forme d'accueil de jour, des mineurs en provenance de Tchétchénie, de Guinée, du Congo, d'Ethiopie, de Somalie, etc.

Nous avons les plus grandes difficultés à trouver les solutions adaptées à leur protection vu la carence de moyens dont nous disposons. Il est urgent que les pouvoirs publics, que les acteurs institutionnels et associatifs s'assoient autour d'une même table pour aboutir à la construction d'une réponse adaptée.

C'est ce à quoi nous travaillons.

On lira avec intérêt les interviews de Claire Brisset et du Juge Hamon, respectivement Défenseure des Enfants et Président du Tribunal pour Enfants de Paris.

Pour vous offrir un moment de respiration dans un dossier difficile, nous avons cru enfin nécessaire de publier en avant-première quelques portraits d'enfants réalisés par Sarah Moon, qui met son talent de photographe au service de la cause des enfants réfugiés.

\* Directeur de France Terre d'Asile

# Lutte contre la traite d'êtres humains : avancées internationales et ambiguïté française

Par Georgina VAZ CABRAL\*

**L'esclavage a été la première violation des Droits de l'Homme et atteinte à la dignité humaine qui ait fortement préoccupé la communauté internationale. Pourtant, l'esclavage et la traite des êtres humains ont encore du mal à être reconnus en tant qu'incrimination pénale.**

## De la Société des Nations aux Nations Unies

Dès 1926 la Société des Nations manifeste sa ferme intention de mettre fin aux pratiques esclavagistes en élaborant la Convention internationale relative à l'abolition de l'esclavage du 25 septembre 1926 définissant l'esclavage comme « l'état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux » (art. 1, § 1), et la traite comme comprenant « tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'un individu en vue de le réduire en esclavage ; tout acte de cession par vente ou échange d'un esclave acquis en vue d'être vendu ou échangé, ainsi que, en général, tout acte de commerce ou de transport d'esclaves ».

En 1956, une nouvelle convention est élaborée sur demande du Conseil économique et social des Nations Unies. Elle reprend l'œuvre de la convention de 1926 en ajoutant au catalogue de la servitude, le servage, la servitude pour dettes, les services exigés d'un enfant d'une manière qui lui est nuisible. Elle reprend les précédentes définitions et clarifie l'obligation des Etats parties à abolir complètement ou à abandonner les institutions ou pratiques analogues à l'esclavage.

Parallèlement à la lutte contre l'esclavage, une action continue contre la traite des femmes s'est développée. En 1974, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage, des Nations Unies, reconnaît explicitement la traite des femmes comme une forme contemporaine d'esclavage. L'histoire du droit international relatif à la traite des femmes remonte à 1904 date à laquelle fut adopté le premier instrument juridique international contraignant. « L'Arrangement » international avait pour objectif d'assurer une

protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de « traite des blanches ».

Aujourd'hui, dans l'attente de l'entrée en vigueur du protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée (CTO) visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, c'est la Convention relative à la répression de la traite des êtres humains et à l'exploitation de la prostitution d'autrui de 1949 qui constitue la base juridique sur laquelle repose la protection internationale contre la traite des êtres humains. Cette dernière a l'inconvénient de ne pas définir la notion de « traite » et d'aborder uniquement la prostitution et ce qui doit être interdit.

Le 15 décembre 2000, afin de prévenir et de lutter contre le crime organisé, 124 Etats, sur 148 Etats représentés, ont signé la CTO à Palerme. Contrairement au succès de cette dernière, les deux protocoles additionnels présentés (traite de personnes et trafic illicite de migrants) n'ont pas fait l'objet d'un tel consensus. La protocole sur la traite des personnes a été signé uniquement par 80 Etats. Pourtant, cette convention et ses protocoles sont d'une importance fondamentale dans la répression des violations des Droits de l'Homme.

Ce traité a deux buts principaux. Le premier consiste en l'élimination des différences entre les systèmes légaux nationaux qui ont fait obstacle dans le passé à une assistance mutuelle et coordonnée. Les protocoles lèvent notamment le doute sur les termes à utiliser et leurs significations. Le second consiste en l'établissement d'une répression commune contre le crime organisé.

## Le relais européen

Côté européen, les avancées se concrétisent. Au départ, toutes les actions européennes menées se focalisaient sur

---

\*Juriste - Coordinatrice de projet Comité Contre l'Esclavage Moderne  
Auteur de : Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union européenne - Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, éd. IHESI, collection Etudes et recherches, Janvier 2002, Paris.

la traite des femmes et des enfants en vue de l'exploitation sexuelle. La politique générale de l'Union européenne (UE) reflétait une vision restreinte de la problématique de la traite en Europe. Les positions de Bruxelles étaient contraires aux actions internationales. En lisant attentivement la définition du Protocole, il est clair que la traite des êtres humains est un processus d'asservissement qui conduit à des situations d'esclavage sous toutes ses formes (exploitation sexuelle, exploitation par le travail tel que l'esclavage domestique, l'exploitation par la mendicité, par l'obligation de commettre des actes criminels, le trafic d'organe ...).

L'une des premières actions concrètes de l'U.E. en matière de lutte contre la traite a été d'étendre le mandat de l'Office de Police Européen « Europol ». Depuis décembre 1996, Europol compte parmi ses domaines de compétence la lutte contre la traite des êtres humains.

Par ailleurs, suite à une série de communications de la Commission européenne et de résolutions du Parlement européen, le Conseil européen a adopté, sur le fondement de l'article K.3 du traité de l'Union européenne, deux principales Actions Communes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

L'Action Commune du 29 novembre 1996 (96/700/JI) établit un programme d'échange des personnes responsables du combat contre la traite et l'exploitation sexuelle des enfants. L'Action Commune du 24 février 1997 (97/154/JAI) relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants invite les Etats membres à réexaminer leurs législations afin d'établir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des responsables de la traite internationale. Parallèlement, l'Action Commune recommande aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection adéquate aux victimes, notamment la délivrance d'un permis de séjour à titre « humanitaire » dans le pays d'accueil afin de leur permettre de poursuivre en justice les responsables et de bénéficier d'un programme d'assistance et de réinsertion sociale. L'esprit de cette dernière, initiée sous la présidence belge de l'U.E., a été repris dans certaines législations d'Etats membres (Belgique, Italie, Autriche, Pays-Bas, Espagne et Portugal par exemple) mais pas encore par la France.

Depuis 1996, la Commission européenne a aussi mis en place une série de programmes soutenant des projets de lutte contre la traite en vue d'exploitation sexuelle (STOP), contre les violences faites aux femmes et aux enfants (DAPHNE) ou d'aide aux nouveaux Etats indépendants (PHARE et TACIS).

Le Plan d'Action de Vienne et le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 ont invité les Etats à agir légale-

ment contre la traite. Ce dernier a été exclusivement consacré au troisième pilier « Justice et Affaires Intérieures ». Il a marqué une avancée considérable dans la prise de conscience du phénomène de la traite des êtres humains. A cette occasion, le Conseil a incité les Etats à intensifier leurs efforts afin de lutter contre l'immigration illégale et a fait pression, en reprenant les suggestions de la Commission, pour aboutir à l'élaboration de normes minimales de protection des victimes et a, par ailleurs, rappelé la nécessité de campagnes d'information et de prévention, en coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Le Conseil a aussi estimé nécessaire de parvenir à un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes en matière de traite et d'exploitation des femmes.

Malgré ces progrès, l'U.E. s'est aperçue de la persistance de divergences entre les approches légales. Ce qui démontre clairement la nécessaire consolidation de l'action contre la traite. En effet, la Commission considère qu'une réponse supplémentaire de l'U.E. pourrait être de se doter d'une décision-cadre, de façon à renforcer son approche commune et à amoindrir les disparités. Ainsi, le Conseil a adopté le 19 juillet 2002 une décision-cadre relative à la traite des êtres humains. Il a ainsi remédié aux lacunes et élargi le combat à l'exploitation par le travail. Celle-ci définit la traite des êtres humains plus largement conformément à la position des Nations Unies. Elle renforce certains aspects de droit pénal et de coopération judiciaire, notamment en matière de sanction, de circonstances aggravantes, de juridiction et d'extradition.

Le Conseil y souligne que la traite des êtres humains constitue « une infraction pénale grave » et qu'il « faut non seulement que chaque Etat membre engage une action particulière, mais il est également nécessaire d'adopter une approche globale, dont la définition d'éléments du droit pénal communs à tous les Etats membres ». L'article 10 rappelle aux Etats membres qu'ils doivent adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre avant le 1er août 2004. Le Conseil est notamment chargé de vérifier, « pour le 1<sup>er</sup> août au plus tard, dans quelle mesure les Etats membres ont pris les dispositions nécessaires » pour s'y conformer.

## Un rendez-vous manqué ...

Parallèlement en France, l'année 2001 semblait être le point de départ tant attendu pour une reconnaissance de la traite des êtres humains comme une forme d'esclavage et une atteinte à la dignité humaine et aux droits fondamentaux.

En 2000, Christine Lazerges, alors vice-présidente de l'Assemblée Nationale, propose la création d'une mission



d'information sur l'esclavage moderne pour « essayer de saisir la réalité du phénomène et de ses manifestations, de mesurer son ampleur, de trouver les moyens matériels et juridiques de lutter contre ». Le rapport sur les diverses formes d'esclavage moderne a été rendu public le 14 décembre 2001. Il souligne tout particulièrement l'importance de l'action et l'impulsion du CCEM dans cette initiative. Il dénonce les lacunes juridiques et les déficiences dans l'aide aux victimes et préconise des mesures que le CCEM réclame depuis des années, en particulier une incrimination spécifique et un statut pour les victimes.

Très rapidement, une proposition de loi du Parti Socialiste renforçant la lutte contre « les différentes formes d'esclavage aujourd'hui » est proposée et examinée à l'Assemblée Nationale. Le texte est adopté en première lecture à l'unanimité le 24 janvier 2002. La proposition de loi reprend certaines mesures préconisées dans le rapport de l'Assemblée. Elle définit l'incrimination de traite des êtres humains et les peines de prison et d'amende qui la sanctionnent. La nouvelle incrimination de traite des êtres humains est conforme à la définition du Protocole et s'adapte aux exigences du code pénal français.

Si la loi est un jour définitivement adoptée, il serait inséré, après l'article 225-4 du code pénal, une section 1 bis ainsi rédigée :

« Section 1 bis

« De la traite des êtres humains

« Art. 225-4-1. - La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin, soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteinte sexuelles, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit ».

Les peines prévues sont de sept ans de prison et de 150 000 euros d'amende, ou de 10 ans de prison et 1,5 million d'euros si la victime est mineure ou particulièrement vulnérable, ou encore de 20 ans de réclusion et 3 millions d'euros si l'infraction est commise en bande organisée. Les victimes qui coopéreront avec la Justice pourront bénéficier d'un permis de séjour et de travail.

Malheureusement, cette proposition qui nous donnait tout espoir de croire en une progression de la législation française, bien en retard par rapport à d'autres Etats membres de l'U.E. ou même de certains pays candidats à l'élargissement, semble avoir été oubliée dans l'agenda

du Sénat et se retrouve en contradiction avec certaines mesures présentées dans la loi sécuritaire.

Pourtant, le 24 juillet dernier l'Assemblée Nationale a adoptée une loi autorisant la ratification du Protocole additionnel à la CTO visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Et Dominique Versini, secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion a annoncé, le 4 septembre, la mise en place d'un dispositif de prise en charge des mineurs étrangers isolés dont beaucoup sont, à notre sens, victimes de traite.

La volonté des députés, des sénateurs et du gouvernement concernant la lutte contre la traite des êtres humains et l'esclavage semble pour le moins ambiguë. D'un côté, ils autorisent la France à ratifier une Convention internationale qui les responsabilise quant à l'obligation d'agir et de légiférer contre la traite. D'un autre côté, il noie toutes possibilités d'application de cette convention et de défense des Droits de l'Homme.



Créé en mars 1994, le Comité Contre l'Esclavage Moderne (CCEM) dénonce toutes les formes d'esclavage. Il apporte soutien à toutes les campagnes anti-esclavagistes dans le monde. Son action s'est concrétisée en France autour des victimes d'esclavage domestique, jusque là totalement abandonnées à leur sort.

Le CCEM mène des actions de prévention et de lobbying, assiste les victimes et conduit des projets européens DAPHNE, financé par la Commission européenne.

Le CCEM a des antennes à Bordeaux et à Lyon, et collabore étroitement avec l'association « Esclavage Tolérance Zéro » à Marseille.

**Publications :**

Un journal : *Esclaves, encore (trimestriel)*

*Traite des êtres humains des êtres humains : phénomène - législation - assistance*, CCEM, Mars 2002, Paris. (brochure publiée en français, anglais et italien)

Sylvie OD'Y, *Esclaves en France*, éd. Albin Michel, 2001, Paris.

Dominique TORRES, *Esclaves*, éd. Phébus, 1996 Paris.

Georgina VAZ CABRAL, *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union européenne - Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*, éd. IHESI, collection Etudes et recherches, Janvier 2002, Paris.

Pour plus d'informations, consulter les sites :

[www.ccem-antislavery.org](http://www.ccem-antislavery.org) et [www.victims-of-trafficking.org](http://www.victims-of-trafficking.org)

**CCEM**

**31 rue des Lilas**

**75019 Paris**

**tél : 01 44 52 88 90 – fax : 01 44 52 89 09**

**E-mail : [infoccem@aol.com](mailto:infoccem@aol.com)**

# La lutte contre la traite des êtres humains, les modèles italien et belge

Carmen Duarte\*

Parce qu'elle porte inévitablement atteinte à l'ordre public, les Etats ont toujours cherché à lutter contre la prostitution. Certains d'entre eux ont suivi des voies extrêmes dans leur façon d'appréhender le phénomène, soit en interdisant purement et simplement, soit en préférant réglementer l'exercice de ce qu'ils considèrent être une profession comme les autres<sup>1</sup>. Mais l'attitude de la plupart des Etats demeure ambiguë : tout en interdisant l'exploitation de la prostitution d'autrui et le racolage, ils ne réglementent ni ne prohibent l'exercice de la prostitution.

Or, avec l'arrivée massive des femmes européennes sur les trottoirs des villes proxénétisme est loin d'être adaptée à cette situation. En effet, trompées, menacées, violées, voire torturées, ces femmes sont souvent sous l'emprise des réseaux mafieux les plus virulents.

Face à ce phénomène, bien que la notion de traite des êtres humains ne figure pas en tant que telle dans les législations nationales, les Etats européens sont unanimes et condamnent ce qu'ils considèrent comme une forme aggravée de proxénétisme. En France, par exemple, le nouveau Code pénal incrimine et aggrave les faits de proxénétisme lorsqu'ils sont commis à l'égard « d'une personne incitée à se livrer à la prostitution (...) à son arrivée sur le territoire de la République » ce qui est passible d'une peine de prison de 10 ans et d'une amende de 10.000.000 Francs<sup>2</sup>.

Si la répression de la traite des femmes à des fins de prostitution est

au coeur de ces dispositions législatives, la loi demeure silencieuse quant à la protection des victimes. Les autorités se limitent à les ranger dans la catégorie des étrangers en situation irrégulière et susceptibles d'expulsion. Pourtant, outre le fait d'être les prisonnières de réseaux criminels, les femmes victimes de la traite font continuellement l'objet de menaces, de mauvais traitements et d'extorsion. La rupture avec le milieu de la prostitution se révèle également extrêmement difficile non seulement parce qu'elles sont souvent contraintes de rembourser des dettes au titre de leurs frais de transport mais aussi parce que des menaces de représailles sont exercées sur leur famille.

Si la protection des victimes est loin d'être la priorité des pouvoirs publics, la lutte contre la traite des femmes à des fins de prostitution est également vouée à l'échec car privée de son principal élément de preuve : le témoignage et les déclarations de la victime.

Conscientes de la spécificité du crime de la traite des êtres humains et de l'importance du témoignage de ces femmes dans le cadre de la procédure pénale conduisant à son incrimination, l'Italie et la Belgique ont adopté des régimes spécifiques réprimant la traite des êtres humains. Non seulement la traite y fait l'objet d'une définition et d'une incrimination distinctes, mais les victimes bénéficient également de mesures destinées à leur réinsertion.

## La répression de la traite en Belgique

Constituant un délit spécifique, la traite des êtres humains est définie par la loi belge de façon large, ce

qui permet de prendre en compte aussi bien l'exploitation sexuelle que l'exploitation par le travail et le trafic de migrants. La loi du 13 avril 1995 relative à la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile marque la volonté des autorités de réprimer la traite des êtres humains.

D'une part, elle intègre au sein de la loi sur les étrangers<sup>3</sup> une infraction relative à l'exploitation d'un étranger sur le territoire. L'article 77 bis réprime d'une peine de prison comprise entre un et cinq ans le fait de contribuer « de quelque manière que ce soit, soit directement soit par un intermédiaire, à permettre l'entrée ou le séjour d'un étranger dans le Royaume et ce faisant fait usage à l'égard de l'étranger, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte ; ou abuse de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale ».

D'autre part, la loi du 13 avril 1995 est venue modifier l'article 380 bis du code pénal afin de réprimer l'exploitation de la prostitution. Pour cela, elle distingue le proxénétisme simple du proxénétisme exercé au moyen de violences ou de menaces. En ce qui concerne le proxénétisme simple le code pénal dispose que : « Sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans (...) quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, aura embauché, entraîné, détourné ou retenu, en vue de la débauche ou de la pros-

titution, même de son consentement, une personne majeure (...) »<sup>4</sup>. Cette infraction est qualifiée d'aggravée lorsque son auteur « fait usage, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte ; ou abuse de la situation particulièrement vulnérable d'une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale » (ce qui est notamment passible d'une peine de travaux forcés comprise entre 10 et 15 ans).

## Une forme d'esclavage moderne pour l'Italie

Porte d'accès privilégiée des réseaux mafieux en raison de l'étendue de ses côtes, l'Italie se devait de réagir au développement de la prostitution étrangère sur son territoire.

En ce qui concerne le volet répressif de la lutte contre la traite des êtres humains, l'Italie adopte une position originale en considérant ce phénomène comme une pratique analogue à l'esclavage moderne. Pour cela elle applique directement les conventions internationales de la Société des Nations<sup>5</sup> et des Nations Unies<sup>6</sup> relatives à l'abolition de l'esclavage.

La lutte contre la traite en Italie fait appel à deux types de dispositions : le code pénal, qui réprime la réduction en esclavage, et la loi relative à l'exploitation de la prostitution d'autrui.

\* Chargée des questions européennes à France Terre d'Asile

L'article 600 du Code pénal italien définit l'esclavage comme : « la condition d'une personne soumise, même de facto, au pouvoir correspondant aux attributs du droit de propriété ou d'autres droits réels ». et la servitude comme « la condition de soumission d'une personne contrainte à fournir des prestations sexuelles ou d'autre nature ». Une telle infraction est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre 5 et 15 ans. L'article 601 du code pénal dispose également que si cette infraction s'accompagne de la traite de personnes dans une condition analogue à l'esclavage, elle sera punie de 5 à 20 ans de réclusion.

Or, dans la pratique ces articles sont rarement appliqués dans la mesure où il s'avère difficile de prouver l'asservissement. Pour pallier ces difficultés, les magistrats ont souvent recours à la loi relative à l'abolition de la réglementation de la prostitution et de lutte contre l'exploitation de la prostitution d'autrui<sup>1</sup>. L'article 3 dispose que « quiconque incite une personne à s'introduire sur le territoire d'un autre Etat, ou hors de sa résidence habituelle, à des fins de prostitution » encourt une peine d'emprisonnement comprise entre 2 et 6 ans.

Afin de compléter ce dispositif législatif, le législateur italien discute actuellement une proposition de loi qui introduirait une disposition spécifique à la traite des femmes passible d'un peine d'emprisonnement comprise entre 8 et 20 ans. Convaincues du rôle central joué par la victime dans le cadre de la répression de la traite des êtres humains, aussi bien la Belgique que l'Italie adoptent des mesures en faveur des femmes prisonnières des réseaux. Si la Belgique conditionne la délivrance d'un titre de séjour au dépôt d'une plainte, l'Italie se montre beaucoup plus flexible.

## La protection des victimes sous condition de coopération :

### le cas de la Belgique

La politique d'aide aux victimes mise en place par la Belgique propose aussi bien un programme de réinsertion en Belgique, qu'un programme d'aide au retour dans le pays d'origine.

En ce qui concerne l'accompagnement en Belgique, depuis 1994<sup>2</sup>, les autorités belges permettent la délivrance de titres de séjour et de permis de travail à des étrangères victimes de la traite. Cependant, l'octroi d'un titre de séjour dépend étroitement de la collaboration de la victime dans le cadre d'une procédure judiciaire à l'encontre des exploitants. Par ailleurs, la victime doit nécessairement accepter d'être prise en charge par un centre d'accueil spécialisé.

L'accueil des victimes est assuré par trois centres agréés et financés par les pouvoirs publics, à raison d'un par région, proposant un programme d'accompagnement psychologique, médical, social et juridique<sup>3</sup>. Ce programme se décline en 3 phases.

Dans un premier temps, les personnes accueillies font l'objet d'une injonction de quitter le territoire sous 45 jours sans aucune contrainte de déposition à l'encontre des personnes qui les auraient exploitées. Cette période est censée « permettre à la victime, qui quitte le milieu de la traite des êtres humains et qui est accompagnée par un centre d'accueil spécialisé, de retrouver un état serein ».

Au-delà de cette période, un permis de séjour est délivré à toutes celles qui accepteraient de coopérer avec la justice. Outre la continuité de la prise en charge en centre d'accueil, elles se voient octroyer un titre de séjour de 3 mois leur permettant d'accéder au marché du travail.

Avant l'expiration de la validité du titre de séjour, la justice doit informer l'office des étrangers des suites réservées à la plainte. Si le dossier est toujours en cours, un titre de séjour de 6 mois est délivré et renouvelé jusqu'à la fin de la procédure.

Enfin, si la personne accusée de traite est conduite devant la justice, la victime peut introduire une demande de carte de résident.

Ainsi, force est de constater que le dispositif belge ne dissocie pas la protection de la répression, ce qui permet de répondre aussi bien aux besoins de la victime qu'aux objectifs de lutte contre la traite des êtres humains.

## La primauté donnée à la protection des victimes en Italie

En Italie la délivrance d'un titre de séjour aux victimes de la traite a un caractère humanitaire et se fonde sur une procédure de régularisation exceptionnelle définie par un décret-loi du 25 juillet 1998 relatif à l'immigration.

L'article 18 de celui-ci dispose que le préfet peut délivrer sur proposition du procureur de la République ou avec son accord une autorisation spéciale de séjour destinée à permettre à l'étranger en situation irrégulière de se soustraire aux violences de l'organisation criminelle. Le titre de séjour a une durée de 6 mois, renouvelable en un titre de séjour d'un an ou plus si la procédure judiciaire est encore en cours.

A la différence du régime belge, la législation italienne ne conditionne pas la délivrance d'un titre de séjour à une déposition de la victime. Les institutions partent du principe que la mise en confiance des victimes pourra contribuer à leur coopération avec les autorités judiciaires. Néanmoins, elle s'accompagne de l'obligation de participer à un programme d'aide et d'insertion sociale mis en place par les collectivités locales ou des associations agréées qui leur proposent de les protéger et de les accompagner dans leur processus de réinsertion ou de les aider à rentrer volontairement dans leur pays. Actuellement plus de 50 projets de protection sociale proposent ce type d'accompagnement à travers tout le pays. Par ailleurs, un numéro vert a été mis en place afin de fournir une aide et des informations aux victimes en quête de protection.

Si depuis le début des années 1990 les Etats européens font face à une nouvelle forme de prostitution échappant aux formes traditionnelles de répression, les victimes sont souvent écartées du débat. L'adoption en première lecture de la loi sur la sécurité intérieure le 17 juillet dernier illustre ce triste constat en disposant que « les auteurs de racolage actif ou de racolage passif feront l'objet de mesures systématiques d'éloignement et d'un retrait

définitif de tout titre de séjour lorsqu'ils seront de nationalité étrangère ».

En essayant d'apporter une solution au drame vécu par des milliers de femmes contraintes de se prostituer sur leur territoire, l'Italie et la Belgique ont choisi de mener une politique qui conjugue répression et protection des victimes.

La loi destinée à lutter contre l'esclavage moderne votée en première lecture le 24 janvier dernier sous la précédente législature répondait également à cet objectif. Le gouvernement actuel doit accélérer son processus d'adoption s'il désire contribuer efficacement à la lutte contre la traite des êtres humains.

<sup>1</sup>Par exemple, alors que la Suède va jusqu'à pénaliser le client afin d'éradiquer ce phénomène, les Pays Bas ont fait le choix de la réglementation en autorisant la réouverture des maisons closes.

<sup>2</sup>Article 225-7 du Nouveau Code Pénal.

<sup>3</sup>Article 77 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>4</sup>Article 380 bis §1 Code pénal belge.

<sup>5</sup>La Convention de Genève de 1926 définit l'esclavage comme « l'Etat ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux ».

<sup>6</sup>Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée le 30 avril 1956

<sup>7</sup>Loi n°75 du 20 février 1958 relative à l'abolition de la réglementation en matière de prostitution et de lutte contre l'exploitation de la prostitution d'autrui, dite loi Merlin.

<sup>8</sup>Circulaire du 7 juillet 1994 des ministères de l'intérieur, de la fonction publique et de l'emploi et du travail.

<sup>9</sup>Ces centres se répartissent à travers les 3 régions du pays et sont confiés aux associations suivantes : Pag-Asa à Bruxelles, Surya en Wallonie et Payoke en Flandre.

# La protection des victimes de la traite en Belgique

Entretien avec Bruno Moens\*

Depuis 1988, l'association Payoke propose une aide aux personnes prostituées et lutte contre toutes les formes de prostitution par contrainte. Reconnue officiellement comme centre d'accueil pour les victimes de la traite dans la région de Flandre par la circulaire de 1993, elle offre aux personnes victimes de la traite une assistance juridique, administrative, sociale et médicale.

**La loi du 13 avril 1995 permet-elle de lutter efficacement contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ? Les peines prononcées ont-elles un réel effet dissuasif sur les réseaux de criminalité ?**

**Bruno MOENS :** Cette question est très intéressante même s'il est difficile d'y répondre puisqu'il n'est pas encore possible de mesurer l'impact des peines de prison. Cependant, il est de l'avis des principaux interlocuteurs que les peines de prison assez lourdes découragent les réseaux de traite. En effet, ce type de peine parvient à mettre les trafiquants à l'écart de leur activité pendant un certain temps, à les priver de l'apport de revenus considérables et à leur faire perdre leur place aux côtés des réseaux concurrents.

Néanmoins, la pénalisation des trafiquants ne permet pas à elle seule de faire reculer le phénomène de la traite des êtres humains. L'idéal serait de mettre en place des actions à court et à long termes en multipliant les efforts aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays de destination.

Le modèle belge de lutte contre la traite, qui se propose d'agir principalement dans les pays de transit et de destination, allie aussi bien le renforcement de la loi et les programmes d'aide aux victimes que la spécialisation et la collaboration de certains organismes.

Tout d'abord, la loi du 13 avril 1995, re-

lative à la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine, est venue élargir la notion de traite des êtres humains que l'on retrouve dans d'autres législations nationales ou internationales. L'objectif est de pénaliser la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ou économique (l'exploitation économique couvre entre autres l'exploitation domestique mais aussi l'exploitation des clandestins chinois dans les ateliers de confection ou les restaurants, les employés indiens dans l'agriculture, les turcs dans les boulangeries ou pita bars turcs, les migrants en provenance de l'Europe de l'Est, etc.) ainsi que le trafic qui en est fait.

La Belgique a également créé au cours de ces dernières années différents organismes spécialisés. C'est le cas du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui non seulement tient un rôle de coordination au sein de ce dispositif mais sert aussi d'intermédiaire entre le gouvernement et les trois centres spécialisés.

La loi a également créé une task force spécialisée, des unités spéciales, un centre d'analyse et de statistiques chargé de renforcer la loi, un bureau spécial au sein du service des étrangers, des unités spéciales au sein de l'inspection des affaires sociales et l'inspection des lois sociales etc. Elle a également désigné un magistrat fédéral spécialisé et des magistrats de liai-

son auprès du bureau du procureur de chaque district judiciaire. Une sous-commission spéciale a également été mise en place au sein du sénat belge afin d'étudier le phénomène de la traite des êtres humains et d'élaborer des recommandations dans l'objectif d'optimiser la politique de lutte contre la traite.

De plus, afin que les mesures à court terme s'accompagnent de solutions à long terme, le gouvernement belge a financé des projets dans les pays d'origine comme les Philippines, le Kosovo et la Moldavie destinés à prévenir et à protéger les populations vulnérables susceptibles de tomber entre les mains de réseaux de traite.

**Pensez-vous que le fait de lier la possibilité de réinsertion en Belgique à la nécessaire collaboration avec les autorités policières et judiciaires constitue un facteur de découragement pour les victimes ?**

**B.M. :** Il arrive que des victimes se refusent à dénoncer les personnes qui les exploitent craignant que des représailles ne soient exercées sur elles ou sur leur famille. Cependant, celles qui refusent de témoigner sont autorisées à rester jusqu'à ce qu'un retour volontaire et une réintégration dans le pays d'origine

\*Coordinateur de projets à l'association Payoke, Anvers

soient rendus possibles avec l'aide de l'Organisation internationale des migrations.

D'un autre côté, le fait d'agir contre les personnes qui les ont exploitées tient lieu de vengeance à leur rencontre. Ca leur permet de contribuer à la lutte contre l'expérience qu'elles ont elles-mêmes vécue et de repartir de zéro. Enfin la coopération avec les autorités judiciaires est étroitement liée avec le droit au séjour qui s'accompagne de l'accès à un certain nombre de droits. Tout ceci permet de convaincre la victime de dénoncer la personne qui l'a exploitée.

### **De quels moyens disposent les autorités afin de garantir la sécurité des victimes qui acceptent de témoigner dans le cadre d'une procédure pénale ?**

B.M. : Les victimes qui sont à l'origine de l'ouverture d'une procédure judiciaire sont vulnérables et sujettes à toute sorte de violences ou de mauvais traitements de la part des membres du réseau qui les exploitait. Il n'est pas possible d'assurer une protection policière 24 heures sur 24. Néanmoins, les victimes sont hébergées dans des centres d'accueil ouverts dont l'adresse reste secrète. Au cas où un réel danger se présenterait les victimes peuvent être réinstallées et hébergées dans un autre lieu sûr. Cependant, le centre d'accueil ne constitue pas un centre de rétention et les personnes accueillies sont libres de sortir durant la journée, ce qui bien entendu leur fait courir des risques.

Concernant la protection de la victime durant la procédure judiciaire, dans la mesure où la procédure belge est surtout écrite, les victimes sont rarement appelées à la barre des témoins. Il arrive malgré tout que la défense appelle la victime à la barre. Néanmoins, ces requêtes sont souvent rejetées, la Cour considérant que la victime a subi suffisamment de sévices pour ne pas avoir à se confronter à nouveau aux personnes qui l'ont exploitée.

Le parlement belge a récemment adopté une nouvelle loi sur l'anonymat du témoin qui permet de respecter partiellement

ou totalement l'anonymat de la victime si elle-même ou son entourage court des risques considérables.

Un autre problème est celui du retour dans le pays d'origine. En effet, lorsque les victimes décident de retourner dans leur pays d'origine, il est de plus en plus fréquent qu'elles y subissent des représailles émanant aussi bien de fonctionnaires de l'Etat que des trafiquants. Les représailles dans le pays d'origine sont prédominantes et les gouvernements devraient s'efforcer de protéger la famille de la victime contre d'éventuelles représailles.

### **Que deviennent les personnes prises en charge par votre association et étant parvenues à obtenir une carte de résident ?**

B.M. : Les victimes de la traite sont accueillies dans des centres spécialisés. Lorsque la plainte est déposée, une enquête est menée à partir du récit des victimes et leurs besoins immédiats sont définis. Elles sont informées de l'aide qui peut leur être proposée, des différentes étapes de la procédure et du programme de réinsertion. Les termes du programme proposé sont clarifiés, les 2 parties acceptant de signer un « contrat » d'assistance. Pendant le suivi de la personne, aussi bien celle-ci que le travailleur social rédige un projet de programme d'assistance au sujet des différentes aides proposées et des objectifs à court et à long termes. Les personnes sont normalement accueillies pendant trois mois. Durant cette période, elles font un bilan de santé et sont inscrites à un cours d'orientation sociale pour primo arrivants, au terme duquel elles suivent un cours de flamand. Elles sont également encouragées à participer à des activités telles que des groupes de discussion, la natation, le shopping, etc.

Quand elles déménagent dans leur nouvel appartement, à l'issue de cette période de 3 mois, l'assistance est assurée par un autre service qui procède à l'évaluation de la première partie de la prise en charge, propose un nouvel accompagnement et est en contact avec la victime.

Une attention particulière est prêtée durant les 2 premiers mois qui suivent cette transition, elle se concentre également sur le suivi de la demande de titre de séjour et de la procédure judiciaire qui sont extrêmement liées. Conformément à la circulaire du 7 juillet 1994 concernant l'accès au séjour et au marché du travail, une période de réflexion de 45 jours est donnée aux victimes. Cette période leur permet de se rétablir et de prendre une décision réfléchie et éclairée quant à la dénonciation des personnes qui les ont exploitées.

Si elles décident de ne pas porter plainte, elles sont contraintes de quitter le territoire et de retourner dans leur pays d'origine dans le cadre d'un programme de retour de l'OIM.

En revanche, si elles décident de coopérer avec les autorités, un titre de séjour de trois mois, portant la mention " déclaration d'arrivée " leur est délivré. Ensuite, un " certificat d'inscription au registre des étrangers " valable 6 mois leur est remis si le procureur considère que la plainte est recevable. Lorsque la plainte a conduit à l'ouverture d'une procédure, la victime peut demander une carte de résident si la plainte conduit à un jugement définitif et si celle-ci a été relevante pour l'instruction judiciaire.

Les 3 centres d'accueil sont légitimés à introduire les demandes de titres de séjour au service des étrangers chargés de la délivrance des titres. Durant toute la procédure, le service des étrangers est informé de l'évolution de la situation sociale et judiciaire de la victime. Les victimes ont quant à elles accès à un certain nombre de droits comme le logement, l'éducation et la formation professionnelle, les soins médicaux, l'assistance juridique, l'emploi et l'aide financière. Le centre d'accueil agit donc comme un intermédiaire entre le gouvernement et la victime en répondant aux besoins et aux intérêts des 2 parties et en accompagnant la victime.



# La traite des femmes en France : état des lieux

Michel Celier\*

On peut se demander pourquoi, depuis environ deux ans, en France comme en Europe et dans le monde, la prostitution est le sujet de nombreux colloques, articles de presse, émissions de radio et télévision.

Il y a plusieurs raisons à cela mais la plus importante est certainement le trafic à l'échelle mondiale d'êtres humains dont la prostitution fait l'objet. Parmi les autres raisons, on peut citer : la prostitution de personnes mineures, femmes ou hommes ; la prostitution masculine est en augmentation ; le viol collectif d'adolescents (de plus en plus jeune) par des adolescents (de plus en plus jeunes)... et enfin les réactions de la société devant le phénomène.

La traite des êtres humains serait en passe de devenir le premier marché mondial avant la drogue et les armes, trop risqués, et se chiffre en milliards de dollars par an. Ce marché est aux mains d'organisations mafieuses internationales – la mafia russe occupe une place très importante – se « protégeant » par des ramifications nationales et locales indépendantes.

Les pays « exportateurs » sont essentiellement certains pays d'Europe centrale, d'Afrique et depuis quelques

mois, la Chine. Les pays « importateurs » sont les pays riches d'Europe, d'Asie du sud-est, l'Australie, les Etats-Unis, le Canada.

Dans les pays d'Europe de l'Est, le processus est partout le même : « profiter » de la pauvreté, du chômage et de l'absence d'espoir des jeunes pour leur promettre monts et merveilles dans un pays « occidental », ce qui signifie riche et libre. Avec les moyens de communication actuels, ces pays riches sont plus ou moins connus et alimentent tous les fantasmes.

C'est très souvent par l'ami d'un proche ou quelqu'un de la famille que la proposition de départ se fait. Cela met en confiance. Les papiers nationaux sont facilement confiés pour obtenir les visas. Le « protecteur » s'appuie sur la peur de ne plus avoir de papiers pour obliger la jeune fille à occuper un emploi de serveuse etc. Chez un de ses amis pour payer les visas.

La prostitution commence donc déjà dans le pays d'origine. Lorsque les visas sont payés, la fille est revendue par son « protecteur » à un autre proxénète d'une ville voisine ou d'un pays voisin... et lui aussi veut être remboursé...

La prostitution continue.

C'est le piège.

La peur de la police qui, souvent, protège le proxénète, l'absence de

confiance dans la justice, le rejet par la famille pour être devenue prostituée, les représailles sur sa famille, l'absence complète d'aide de l'Etat, sans parler des coups, brûlures, viols qu'elles subissent pour les « mater », enferment ces filles dans un cercle infernal dont elles ne peuvent pas sortir par elles-mêmes.

Bien évidemment, la méconnaissance de la langue du pays étranger est très « enfermant ».

C'est ainsi que de vente en vente, de pays en pays, ces filles arrivent dans les pays dont elles rêvaient. Là encore, elles seront « déplacées » en permanence. Il n'y a plus de stabilité ni physique, ni psychologique.

Si pendant les premiers temps, pour les pays africains, il s'agissait plutôt de filières que de réseaux, il semblerait qu'actuellement les mafias d'Europe de l'Est se soient appropriées de ce trafic. Nous pouvons donc nous attendre à ce qu'il se transforme pour se rapprocher de celui des pays de l'Est.

Il est clair que ces pays « émetteurs » sont des pays pauvres ; les salaires sont très faibles y compris dans les administrations et la police. La tentation de corruption est grande et souvent assouvie. La première préoccupation de ces pays est de réduire le chômage... mais pas la prostitution. Quelquefois même, elle constitue un apport de devises...

Il est grand temps de prendre conscience que nos pays ont une part de responsabilité :

- en n'ayant pas prévu, ni pallier le « choc » créé par la chute du Mur de Berlin,
- en fournissant trop peu d'aides matérielles à ces pays pauvres,

\* Membre du Conseil d'Administration de la Fondation Scelles

- ... mais également par l'incitation à « consommer du sexe » que génère notre civilisation.

Des actions se mettent peu à peu en place, mais bien insuffisamment, pour prévenir les départs, aider au retour sans représailles et avec réinsertion. Certes, les associations et les gouvernements sont concernés, mais rien ne se fera dans la durée si nous ne changeons pas notre regard sur ces personnes... qu'on osait appeler « filles de joie » !



### Bibliographie

- Sabine Dusch, *Le trafic d'êtres humains*, Ed . PUF, Coll. « Criminalité internationale », Paris, 2002

- Elisabeth Coquart, Philippe Huet (avec la collaboration de la Fondation Scelles), *Le livre noir de la prostitution*, Ed. Albin Michel, Paris, 2000

- Ronald Weitzer, *Sex for sale*, Routledge, London, 2000

## La Fondation Scelles

La Fondation Scelles a pour objectif la lutte contre l'exploitation sexuelle commerciale.

Pour mener ces missions, la Fondation Scelles s'est dotée de trois outils :

Le **Centre de Recherches Internationales et de Documentation sur l'Exploitation Sexuelle (CRIDES)**, rassemblant plus de 4500 documents au service des décideurs, journalistes, travailleurs sociaux, chercheurs et étudiants.

**Une antenne juridique** où sont accueillies et traitées les demandes d'informations internes et externes provenant de journalistes, d'associations, de chercheurs, d'étudiants...

**Un site Internet** (<http://www.fondationscelles.org>) comportant une veille documentaire mise à jour quotidiennement.

## Fondation Scelles

14 rue Mondétour – 75001 Paris

Tél. 01 40 26 04 45 - Fax : 01 40 26 04 58

e-mail : [fondationscelles@wanadoo.fr](mailto:fondationscelles@wanadoo.fr)

### BULLETIN D'ABONNEMENT À PROASILE : à renvoyer à France Terre d'Asile - 25, rue Ganneron 75018 Paris

Nom ..... prénom .....

Adresse .....

Code postal ..... Ville..... Tél. : .....

Je ne souhaite plus recevoir *Pro Asile*

Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile au tarif de 16 € (2 numéros de *Pro Asile* et 4 numéros du Courrier)

Je souhaite commander les numéros suivants de *Pro Asile* ..... (8 € par numéro)

Je règle la somme de ..... €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de *France Terre d'Asile*

Par prélèvement sur mon compte

Par virement sur le compte de FTDA : Crédit mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : ..... Signature : .....

# Le point de vue de Nicole AMELINE,

## Ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle

**Depuis quelques temps, la question du traitement de la prostitution refait surface. Entre abolition et réglementation, les Etats européens hésitent. Quelle doit être la position de la France par rapport à ce débat ?**

La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui des Nations Unies a été ratifiée par la France en 1960. Texte fondateur de la politique française, elle punit « toute personne qui, pour satisfaire les passions d'autrui :

1. Embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution une autre personne, même consentante ;
2. Exploite la prostitution d'une autre personne, même consentante ».

Aucun gouvernement français, depuis cette époque, n'a remis en question cette position qui nous place dans le camp « abolitionniste ». Et, la récente adoption par le Parlement de la loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, consacre la position française.

Mais, au-delà des engagements juridiques auxquels la France a accepté d'adhérer, le Gouvernement a décidé d'une politique nouvelle basée sur des valeurs philosophiques et sociales :

- La dignité et le respect de la personne humaine,
- La sécurité individuelle et collective.

Notre politique, inscrite dans la durée, se développe selon trois axes : la prévention, la répression du proxénétisme et des réseaux de la traite, l'assistance et l'aide à la réinsertion. Elle est interministérielle et partenariale et largement européenne. La France affichera clairement sa position afin de prendre la tête, au niveau européen et international, d'une campagne de refus de la prostitution.

**Pensez-vous que la France doit avancer vers un encadrement juridique proche du modèle suédois, qui criminalise notamment les clients des prostituées, de façon à lutter efficacement contre la prostitution ?**

Le « modèle » suédois de pénalisation des clients des prostituées n'a, pour l'instant, guère été imité en dehors de pays géographiquement et culturellement proches (Norvège, Finlande, Islande). De plus, la loi sur « la paix des femmes » est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, elle est trop récente pour pouvoir donner lieu à un bilan fiable, établi de manière contradictoire. C'est la raison pour laquelle je ne souhaite pas actuellement prendre position sur cette question, ainsi que le l'ai déjà dit publiquement.

La France s'est engagée très partiellement sur cette voie, en pénalisant, par la loi du 4 mars 2002, l'achat de service ou de prestation sexuelle, à des mineurs de quinze ans ou moins, quinze ans étant l'âge légal de la majorité sexuelle, et en durcissant les peines à l'égard des proxénètes en pareille situation (articles 225-7-1 et articles 225-12-2 du code pénal).

Pour le reste, il serait prématuré de prendre position sur cette question. D'autant que la position du Gouvernement français gagnerait à être en harmonie avec celle des autres Gouvernements de l'Union européenne (à l'exception des Pays Bas, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Espagne qui sont « réglementaristes »), afin d'éviter les phénomènes de flux et de reflux transfrontaliers consécutifs à des évolutions des réglementations à l'égard de la prostitution et du proxénétisme.

**Depuis plus d'une dizaine d'années, des milliers de femmes sont quotidiennement acheminées vers la France par des réseaux de traite d'êtres humains à des fins de prostitution. Comment concilier l'objectif de protection des victimes avec celui de la répression du proxénétisme ?**

L'objectif de protection des victimes du proxénétisme – qu'elles soient encore en activité ou qu'elles soient sor-



ties de la prostitution – n'est pas incompatible avec celui de la répression du proxénétisme, bien au contraire.

La plupart des prostituées exerçant sur le sol français sont désormais des étrangères, originaires notamment d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique Latine. Un certain nombre d'entre-elles sont en situation irrégulière, parfois même sans aucun papier. Elles sont donc passibles d'expulsion au moindre contrôle de police et ne peuvent bénéficier d'aucune prestation sociale. Parmi les pistes à explorer figurent notamment l'octroi d'un statut et d'une protection.

- Un statut permettrait notamment, à l'image de ce qui a déjà été fait en Belgique et en Italie, de garantir, dans certaines conditions, le maintien sur le territoire français des personnes qui,

sorties de la prostitution, acceptent de dénoncer leur proxénète et de collaborer avec la police. Les moyens de lutte contre les réseaux mafieux et les réseaux proxénètes doivent bien évidemment être renforcés, et tout particulièrement les moyens alloués à l'Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains (OCRTEH). Naturellement, des mesures de précaution devront aussi être prises, afin d'éviter tout afflux de personnes indésirables qui pourraient se faire passer pour des prostituées et de dénoncer des « proxénètes » imaginaires dans le seul but de pouvoir rester en France.

- Parallèlement une étude juridique doit être engagée sur la création d'une section nouvelle de notre droit pénal consacrée à la traite des êtres humains.

- Une protection efficace permettrait aux victimes des proxénètes d'entamer une nouvelle vie sur des bases de confiance, et de manière à garantir leur intégrité physique et psychique vis à vis des proxénètes. Cela passe notamment par la création de numéros téléphoniques « verts » leur permettant de se confier et d'être conseillées de manière anonyme et gratuite. Cela passe ensuite par un hébergement sécurisé sous la protection des forces de l'ordre et éventuellement un changement de patronyme. Cela passe également par des soins médicaux et psychologiques et un secours d'urgence.

## Les cahiers du social

### “ Dessine moi l'avenir ”

#### Guide pratique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile

Quels sont les acteurs de la protection de l'enfance et leur domaine de compétence ? Comment répondre aux besoins particuliers des mineurs étrangers isolés ? Quels sont les textes applicables ? Ce guide, à paraître prochainement au tarif de 7 € (frais de port inclus), se propose de répondre à ces différentes questions en présentant de façon pratique les moyens de prise en charge des mineurs étrangers isolés arrivant sur le territoire français.

Ce guide a été élaboré sous la direction de Pierre HENRY, Directeur Général et rédigé par Bénédicte MASSON et Lucie de WAZIERES avec la collaboration de Carmen DUARTE et Ferroudja IBAZATENE.

#### Pour commander :

adressez un courrier à France Terre d'Asile  
25, rue Ganneron 75018 Paris  
Fax : 01 52 04 02 40  
e-mail : [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)



France  
Terre  
d'Asile

**Commande groupée :** 5 exemplaires : 30 € – 10 exemplaires : 55 € (frais de port inclus).

# Il y a un réel danger à vouloir assimiler immigration et prostitution

## Questions à Anne HIDALGO\*

**La Mairie de Paris a tout récemment initié un travail d'information et d'investigation sur les phénomènes de prostitution. Comment se décline cette étude et quels en sont les objectifs ?**

Bertrand DELANOË, maire de Paris, a demandé à Christophe CARESCHE, adjoint à la prévention et à la sécurité et à moi-même, de mettre en place un groupe de réflexion qui puisse apporter des réponses concrètes. Nous avons donc réuni tous les acteurs de ce dossier : adjoint(e)s et leurs services administratifs, tous les groupes politique de l'Hôtel de Ville, les services de l'Etat, dont la justice et bien sûr la Préfecture de police. Nous avons déjà commencé des auditions, notamment de spécialistes sur ce sujet mais également des maires d'arrondissement et des communes limitrophes qui sont confrontés à ce problème.

Les premières réflexions que nous tirons de nos discussions se sont portées sur trois volets complémentaires pour lutter contre le phénomène de prostitution à Paris.

D'abord, un engagement accru de la Ville de Paris pour les associations qui agissent sur le terrain en faisant de l'information, de la prévention et de la réinsertion auprès des personnes prostituées. Il s'agit d'aide financière (environ 600 000 € au total seront consacrés à des sub-

ventions pour ces associations) mais aussi au niveau logistique.

Ensuite, nous allons développer avec Eric FERRAND, adj. au maire de Paris chargé des affaires scolaires, une véritable campagne d'information dans les collèges et lycées à destination des jeunes sur ce qu'est réellement la prostitution, à savoir des violences terribles, des situations de détresse, des jeunes femmes et hommes qui se font tabasser, bref des réseaux de traites d'êtres humains à l'échelle mondiale. C'est la partie préventive de notre action. Elle a pour but d'éviter le risque de banalisation du phénomène. Nous avons une responsabilité collective à transmettre à nos enfants que se prostituer n'est pas une activité comme une autre !

Enfin, c'est un partenariat renforcé avec les services de police pour mieux comprendre, cerner et démanteler les réseaux mafieux qui s'installent. La police de proximité par exemple, et pour connaître parfaitement les quartiers, nous informe des localisations, des mouvements des personnes prostituées, etc.

**Pensez-vous que la France devrait adopter un encadrement juridique proche du modèle suédois qui criminalise notamment les clients des prostituées. Pensez-vous que cette façon de**

**lutter contre la prostitution soit efficace ?**

La France doit se doter d'un cadre juridique cohérent avec la position qu'elle a toujours défendue et qui lui fait honneur : l'abolitionnisme. Elle a déjà des outils avec le code pénal qui sanctionne le proxénétisme, ou encore le racolage actif. Ce n'est pas suffisant.

Le modèle suédois a cela d'intéressant qu'il s'attaque à la fois à l'offre, mais également à la demande – les clients – de ce véritable marché mondialisé du corps humain qu'il nous faut combattre par tous les moyens. Donc je considère effectivement – et à titre personnel – que c'est une solution. Elle ne règlera pas le problème dans son intégralité, mais y contribuera fortement.

Au-delà de la répression, cette loi votée en Suède qui se nomme d'ailleurs « la paix des femmes », a eu un réel impact au niveau de la prise de conscience collective sur cette forme d'esclavage. L'interdiction peut avoir des vertus pédagogiques et faire réfléchir les hommes à l'acte et à leur contribution finalement à ces réseaux mafieux.

A contrario, on voit aux Pays-bas ou en Allemagne que la légalisation qui limite la prostitution dans des aires géographiques précises (maisons closes, quartiers...) ne marche pas. Elle a fait multiplier par trois

\*Première adjointe au Maire de Paris

la prostitution issue des réseaux. C'est un véritable appel d'offre à ces trafiquants pour qu'ils continuent à alimenter nos villes de personnes prostituées.

**Quel jugement portez-vous sur le projet du gouvernement destiné à expulser les prostituées étrangères ? Selon vous, quels moyens permettraient de protéger les victimes de la traite prisonnières de réseaux de prostitution notamment les mineurs étrangers demandeurs d'asile ?**

Je crois qu'il y a un réel danger à vouloir assimiler immigration et prostitution. Expulser ces personnes serait rajouter du malheur aux drames qu'elles vivent actuellement. Par ailleurs, si elles sont reconduites dans leurs pays d'origines, les trafiquants remettront tout de suite la main sur elles. Elles repartiraient aussitôt dans un autre pays plus « accueillant ».

Les arrêts anti-prostitution pris par certains maires en France suivent la

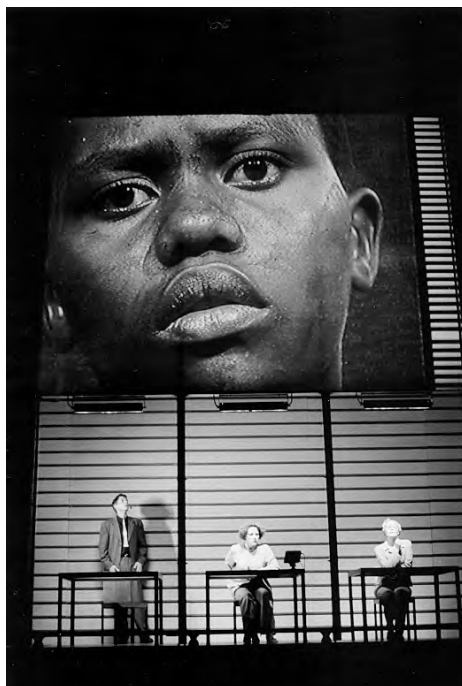
même logique à une échelle locale. Ils ne veulent en aucun cas résoudre le problème mais le repousser un peu plus loin pour se donner bonne conscience, qu'il soit hors de leurs territoires, hors de leur vue. Quelque soit l'âge de ces personnes prostituées, et surtout les mineurs, nous avons le devoir en tant que responsable politique de les aider à s'en sortir.

A Paris, nous allons ouvrir des centres d'hébergement sous forme d'appartement sécurisés et éclatés pour les protéger de ces réseaux. Il faut leur apporter un soutien moral et psychologique après l'épreuve horrible qu'elles ont subie. Certaines sont violées, tabassées, mises sur le trottoir alors qu'elles sont enceintes etc. Ensuite, il faut leur proposer un véritable projet de réinsertion. A la base de ce travail, le volet éducatif doit être important car pour la plupart, elles ne parlent pas notre langue et leur niveau d'étude est bas.

Bien entendu, la Mairie de Paris seule ne pourra pas éradiquer ce

problème, s'attaquer aux causes profondes de la prostitution, notamment les difficultés économiques des pays d'origine des personnes prostituées. Nous agissons dans le champ de nos compétences : sensibilisation au phénomène auprès du plus large public et réinsertion sociale et professionnelle des victimes.

S'agissant de traite d'êtres humains au niveau international, il faudra que l'Etat, l'Europe et les instances mondiales se saisissent très vite du sujet et fasse preuve de courage et de volonté pour lutter contre ces mafias trafiquant d'esclave. La Suède a commencé à faire évoluer les mentalités en votant la pénalisation des clients, nous-même, contribuons à ce débat avec nos idées et une approche qui se veut avant tout pragmatique. Mais il est urgent d'agir à d'autres niveaux que celui des municipalités.



## THEATRE

### Stigmates d'un génocide à la Villette : Rwanda 94

Après quatre années de recherche et d'élaboration, trois ans de tournée internationale, le Groupov arrive enfin à Paris dans le cadre des RENCONTRES DE LA VILLETTE pour trois représentations EXCEPTIONNELLES de Rwanda 94, pièce majeure et indispensable, les **9, 10 et 11 novembre 2002 à 16h00, salle Charlie Parker - Grande Halle de la Villette**. Faisant appel à toute la richesse du spectacle vivant, ce spectacle pose une parole, ose la reconnaissance du génocide rwandais. Le résultat : une création hors norme de six heures qui convoque sur une même scène rescapés, comédiens, musiciens, chanteurs... Après Rwanda 94, les interrogations sur la pertinence du théâtre ici/aujourd'hui volent en éclat.

**Informations/Réservations : 01 40 03 75 75**

<http://www.villette.com/vp/html/mainqv.d.asp?>

# JE VOUDRAIS UN PASSEPORT

En avant première dans Pro Asile, la photographe Sarah Moon et son amie Ilona Suschitzky, peintre, nous livrent le regard d'enfants sur l'exil et sur la manière dont ils projettent leurs peurs, leurs traumatismes, leur espoir, leur futur dans notre pays.

Ce reportage a été réalisé en Angleterre dans l'école Mallory (école de l'agglomération londonienne) accueillant 250 enfants réfugiés, et en France dans les centres de FTDA et dans les classes CLIN du collège Bernard Palassy (Paris Xème).

Une vision décapante, loin des clichés habituels, faite de poésie, de tendresse et non dépourvue de violence.

A nous ensemble de donner à ces enfants un futur harmonieux au sein de la nation française, car ils sont, à n'en pas douter, notre avenir !



**NESRINE BENMALEK**  
née en 1994 - MAGREB

*As-tu amené quelque chose de précieux, de ton pays ?  
Mes trois albums de photos.  
Qu'est-ce que tu n'aimes pas ici ?  
Le foyer d'accueil... il y a plein de gens  
qui viennent d'Albanie, de Russie, d'Italie,  
d'Algérie, du Congo...  
il y en a qui viennent de...  
Avec qui aimes-tu parler le plus ?  
Avec ma copine... elle s'appelle Azrin,  
c'est une Arménienne.  
Quel est ton meilleur souvenir ?  
Dans un des mes trois albums de photo,  
il y a toutes mes photos, depuis ma naissance.  
Quel est ton souvenir le plus triste ?  
La mort de ma grand-mère.  
Qu'est-ce qui te fait le plus peur ?  
Les dragons, les monstres...  
Mais quelque chose qui existe ?  
Des squelettes.  
Qu'est-ce que tu veux faire quand tu seras grande ?  
Docteur des gens, pas des animaux.  
Si tu avais une amie dans la même situation que toi,  
quel conseil est ce que tu lui donnerais-tu ?  
Si jamais elle ne revient plus, qu'elle écrive  
à ses amies.*

le mot que je préfère...  
*Vivre libre  
comme un dauphin.*

*Sarah Moon s'est d'abord faite connaître en tant que photographe de mode en prêtant son talent aux plus grands noms de la haute couture et du parfum. Plus récemment, elle s'est illustrée dans le cinéma et la publicité et a remporté de très nombreuses distinctions. Ses photos font le tour des capitales de l'art décrochant de vifs succès. Attachée au thème de l'enfance, Sarah Moon a illustré une édition du petit chaperon rouge qui a reçu le Grand prix du livre pour enfant en 1986.*



**OLGAN CHULTEMBAJAR**  
née en 1993 - MONGOLIE

*Depuis quand es-tu ici ?  
Depuis un an.  
Qu'est-ce qui te manque le plus de ton pays ?  
Les chevaux.  
Qu'est-ce que tu aimes le plus en France ?  
L'école.  
Quel est ton meilleur souvenir ?  
Les chevaux.  
Qu'est-ce qui te rend le plus triste ?  
Rien... que mes cousines ne viennent pas.  
Qu'aimerais-tu faire plus tard ?  
Pilote d'avion ou chevalier.  
As-tu déjà vu un chevalier ?  
Oui, à la télé... il s'appelle Chaconolys.  
Qu'est-ce qui te rend le plus heureux ?  
Les chevaux.  
Et qu'est-ce qui te rend malheureux ?  
Les bagarres.  
Qu'est-ce qui te fait peur ?  
Que les enfants me tapent.  
Si tu as un souhait, lequel est-il ?  
Que mes cousins reviennent.*

le mot que je préfère...  
**Tomorrow.**



**SEILIMA AFFAF**  
née en 1986 - Algérie

*Pourquoi es-tu venue ici ?*

Pour étudier.

*Qu'est-ce que tu aimes le plus en France ?*

La langue française et la politesse.

*Qu'est-ce qui te manque le plus de ton pays ?*

Surtout mon père.

*Quel est ton plus mauvais souvenir ?*

Le jour où j'ai quitté ma famille.

*Quel est ton meilleur souvenir ?*

Lorsque l'on s'est installés ici.

*Qu'est-ce qui te rend malheureuse ?*

Quand j'appelle mon père en Algérie et qu'il est malade.

*Qu'est-ce qui te rend le plus heureuse ?*

Quand j'appelle mon père et qu'il est en bonne santé.

*Qu'aimerais-tu faire plus tard ?*

Hotesse de l'air et avocate.

*Quel est ton héros ?*

Lara Fabian.

*Qu'est-ce qui te fait le plus peur ?*

De perdre mon père et ma mère.

*Si tu as un souhait, lequel est-il ?*

Avoir mon père et ma mère en même temps.

*Si un de tes amis avait envie de venir,*

*que lui conseillerais-tu ?*

D'être courageux et fier.

Bonjour.

le mot que je préfère...

السلام عليكم .



**XINJIE CHEN**  
née en 1986 - CHINE

*Comment es-tu venue ici ?*

Je suis venue avec ma tante pour retrouver mes parents qui vivent à Versailles depuis 11 ans.

*Avec qui aimes-tu parler le plus ?*

Avec ma mère.

*Qu'est-ce qui te manque le plus de ton pays ?*

Mes amis.

*Qu'est-ce que tu aimes le plus en France?*

L'éducation.

*Qu'est-ce que tu aimes le moins en France?*

L'insécurité.

*Quel est ton meilleur souvenir ?*

Je n'en ai pas.

*Est-ce qu'il y a quelque chose de précieux que tu as ramené de ton pays ?*

La musique.

*Qu'est-ce qui te rend le plus triste ?*

La mort de ma grand-mère.

*Qu'est-ce que tu aimerais faire plus tard ?*

Etre chimiste.

*Qu'est-ce qui te rend la plus fière ?*

De bien parler le français.

*Quel serait ton souhait ?*

Réussir ma vie.

*Si une de tes amies venait, quel conseil lui donnerais-tu ?*

De bien apprendre le français.

Le mot que je préfère...  
金 金 argent

romantique

# L'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile,

Le point de vue de Claire BRISSET, défenseure des enfants\*

**Depuis la mise en place de votre institution en mars 2000, vous avez été amenée à intervenir auprès de nombreux enfants en difficulté.**

**Pouvez-vous nous rappeler l'objet de votre mission et nous présenter vos moyens d'action ?**

Le Défenseur des Enfants est une autorité de l'Etat, indépendante. Son rôle est de promouvoir et défendre les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un traité international comme la Convention internationale sur les droits de l'enfant, ratifiée par la France en 1990.

Nous avons quatre missions :

- Recevoir, analyser et tenter de faire régler des cas individuels à propos desquels les droits de l'enfant n'ont pas été respectés ;
- Identifier d'éventuels dysfonctionnements collectifs se produisant au détriment des mineurs ;
- Initier ou proposer des modifications de textes législatifs, réglementaires ou des changements de pratiques ;
- Mettre en place des actions de formation et d'information sur les droits de l'enfant.

Les demandeurs peuvent être des parents ou des enfants, des associations reconnues d'utilité publique intervenant pour les enfants. Nous sommes saisis par écrit.

Nous avons une équipe d'une vingtaine de professionnels au siège et un réseau d'une trentaine de correspondants territoriaux dans les différentes régions. Nous intervenons alors sur les dossiers individuels dont nous sommes saisis pour essayer de faire mieux respecter l'intérêt supérieur de l'enfant.

**Votre rapport d'activité pour l'année 2001 souligne qu'un quart des saisines émanant des associations concernaient des mineurs étrangers. Pour quels motifs votre institution a-t-elle été saisie ?**

Le principal motif de saisine directe par les familles concerne les conflits liés à la séparation des parents : remise en cause de l'organisation des visites et de l'hébergement, conflits exacerbés entre parents, où l'enfant paraît parfois oublié. Un autre motif important est la contestation des mesures de placements. Viennent ensuite des conflits liés à la violence des adultes contre les enfants et des

abus sexuels... Puis des contestations contre le fonctionnement de l'école, des hôpitaux, la remise en question de la situation faite à de nombreux enfants handicapés. Malgré la convention de la Haye, les conflits liés à des enlèvements transfrontaliers d'enfants de couples binationaux sont toujours importants.

Les associations saisissent le Défenseur pour trois grands motifs : la situation de danger dans laquelle se trouvent de nombreux mineurs étrangers isolés ou entre les mains de trafiquants, le danger que représente l'emprise des sectes et les difficultés de logement rencontrées par les enfants et leurs familles.

**Vous avez à plusieurs reprises tiré le signal d'alarme au sujet des mineurs étrangers non accompagnés placés en zone d'attente. Pensez-vous que la nomination systématique d'un administrateur ad hoc, désormais requise par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (en vertu de la loi du 4 mars 2002), permettra de garantir le respect des intérêts des mineurs placés et maintenus en zone d'attente ?**

Cette nomination pourra offrir une meilleure garantie des droits des enfants... si le décret (à venir) répond à quelques principes importants. Il est souhaitable que puissent être reconnues administrateurs ad hoc les associations qui le souhaitent et qui sont compétentes tant en matière d'enfants que de droit des étrangers. Il s'agit d'une catégorie d'administrateurs ad hoc tout à fait différente de celle que nous connaissons jusque là. Les problèmes que rencontrent les mineurs étrangers isolés sont très spécifiques et il est essentiel d'avoir une connaissance « pointue » du droit des étrangers. Il est évidemment essentiel que cet administrateur ne soit pas simplement là pour recevoir un avis de retour dans le pays d'origine mais qu'il fasse toutes les démarches correspondant à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Bien entendu, le retour au pays est une des solutions possibles, sur une base volontaire de l'enfant et en ayant des garanties sur la famille qui l'accueillera. Ce n'est qu'une des solutions et elle ne doit pas mettre l'enfant en danger.

**Que dire de ces demandeurs d'asile accompagnés**



## **d'enfants en bas âge et contraints de séjourner dans les zones d'attente dans des conditions si inhumaines ?**

Les zones d'attente ne sont pas un lieu où devraient séjourner plus de quelques heures des enfants. Même avec les efforts qui ont pu être faits pour avoir un accueil plus digne, il n'y a pas les conditions requises pour permettre un moment de véritable repos pour ces enfants qui arrivent généralement de pays déchirés par la guerre ou dans de très graves difficultés économiques et sociales. L'encadrement par la police, même si celle-ci est bien entendu respectueuse des personnes, ne permet pas d'entamer un dialogue confiant avec ces personnes qui gardent généralement un souvenir désastreux de leurs divers passages de frontières.

## **Depuis 1997, le nombre de mineurs isolés demandeurs d'asile ne cesse d'augmenter. Comment améliorer l'accueil de ces mineurs ?**

D'abord, par la séparation des mineurs isolés et des majeurs. Il est contraire aux engagements internationaux de la France de les garder ensemble dans un lieu privatif de liberté. C'est aussi le moyen d'éviter à ces mineurs de tout de suite retomber entre les mains des passeurs. Il faut évidemment un interprétariat disponible et du personnel médical. N'oublions pas le volet psychologique du fait des traumatismes que beaucoup d'entre eux ont subis. Il faut bien se garder

d'interpréter les silences de certains mineurs comme traduisant l'absence de persécutions. Bien au contraire. Les drames que certains ont traversés, je pense notamment aux « enfants soldats », peuvent les rendre quasi muets. Il faut arriver à entendre leur voix, si faible soit-elle. Cela passe par un personnel social spécifiquement formé à la problématique des mineurs étrangers. Le tout doit évidemment se dérouler dans un cadre juridique précis, sous la protection que doit mettre en place le juge des enfants, puis éventuellement le juge des tutelles. N'oublions jamais qu'il s'agit d'enfants en danger. Après cette phase nécessaire pour décrypter les tenants et les aboutissants, dans une relation de confiance, à construire, enfant par enfant, vient la phase d'orientation. Les moyens consacrés à l'accueil sont, à ce jour, tout à fait insuffisants.

**En l'absence de documents d'identité attestant de l'âge du mineur étranger isolé, la méthode la plus utilisée pour déterminer son âge est celle de l'expertise osseuse qui présente pourtant une marge d'erreur de 18 mois. Suite à cet examen, il arrive que de nombreux mineurs soient déclarés majeurs et par conséquent exclus du bénéfice de la prise en charge par l'ASE. Que recommandez-vous dans de telles situations ?**

Tous les experts le confirment. La méthode de l'âge osseux n'est pas du tout

adaptée à la situation des enfants qui arrivent aujourd'hui en Europe. La marge d'erreur est trop grande, précisément celle qui fait la différence entre un majeur et un mineur pour les adolescents qui constituent la grande majorité des mineurs isolés demandeurs d'asile. On doit donc l'abandonner. On doit retenir pour apprécier l'âge de l'enfant, s'il y a doute, un faisceau d'indices : la véracité du récit, la maturité de l'enfant, les témoignages, les recoupements avec des situations déjà connues, ... En cas de doute, ce dernier doit bénéficier à l'enfant.

**L'absence d'une section spéciale pour mineurs étrangers isolés au sein de l'OFPPA ainsi que l'application de critères restrictifs dans le cadre de la détermination du statut de réfugié empêchent souvent ces mineurs d'accéder à la protection statutaire. Aussi, nombre d'entre eux ont souvent recours à la demande de nationalité française pour rester en France. Qu'en pensez-vous ?**

C'est la plus mauvaise façon d'aborder cette question. La nationalité française ne doit pas s'acquérir par défaut. Elle doit correspondre à un

choix du mineur, décision symboliquement très importante, celle de s'enraciner sur ce nouveau territoire. Il ne s'agit évidemment pas pour nous de condamner les mineurs qui faute d'avoir accès au statut de réfugié, demandent la nationalité française. Ils ont raison de faire cette démarche car ils ont raison de chercher à être protégés. Ce qui doit être remis en cause c'est la difficulté avec laquelle ceux qui veulent obtenir, à juste titre, la protection statutaire se la voient déniée. Permettre l'accès au statut de réfugié, dans des conditions de temps courtes, pour tous ceux qui le souhaitent et correspondent aux critères, est une obligation que la France devrait respecter mieux qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Alors seulement votre question pourra être posée sereinement.

*\* Outre les mineurs et les parents ou représentants légaux d'un mineur, peuvent saisir le Défenseur des enfants les associations reconnues d'utilité publiques et spécialisées dans la défense des droits de l'enfant ayant connaissance de cas de non-respect des droits de l'enfant. Pour cela, il n'est pas nécessaire d'avoir effectué au préalable des démarches auprès des services sociaux ou judiciaires.*

**Les réclamations et les dossiers correspondants doivent être envoyés à l'adresse suivante :**

**DEFENSEUR DES ENFANTS**  
85, boulevard du Montparnasse  
75006 Paris  
Tél. : 01 53 86 15 50  
<http://www.defenseurdesenfants.com>

# Quelle justice pour les mineurs étrangers ?

Entretien avec M. Hervé Hamon

## Peut-on considérer qu'un mineur étranger isolé est un enfant en danger ?

Tout mineur sans référent dont on ne connaît pas l'identité et l'âge exact et qui se trouve sans domicile doit être considéré comme un enfant en danger. J'estime qu'il relève de la compétence du juge pour enfants, même si on peut imaginer que devant la complexité des flux migratoires et des exploitations plus ou moins mafieuses, l'Etat, la police ou les institutions européennes sont également amenés à intervenir.

## Combien de mineurs étrangers relèvent de la protection de votre cabinet ?

Depuis novembre 2001, le tribunal pour enfants dispose d'un cabinet spécialisé dans les mineurs étrangers (mineurs délinquants et mineurs en danger sans référents parentaux). Mme Lefebvre en assume la responsabilité.

En ce qui concerne exclusivement les mineurs étrangers, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, entre 700 et 800 procédures nouvelles ont été ouvertes, d'autant plus que certaines procédures de dé-

linquance impliquent 2 ou 3 mineurs. Sur les 800 procédures nouvelles, 500 portent sur des affaires pénales, les autres sur des mesures d'assistance éducative. D'ailleurs, concernant ces dernières, au début, mis à part les mineurs délinquants déferés, rares étaient ceux qui étaient présentés devant le cabinet de Mme Lefebvre. Or, ils sont de plus en plus nombreux à se présenter au tribunal par des réseaux autres que ceux de la prévention délictuelle (bouche à oreille entre mineurs, associations ne travaillant traditionnellement pas avec le judiciaire etc.). De plus, les questions de prostitution commencent à émerger. On voit bien que la question de l'entrée des mineurs délinquants est différente de celle des mineurs en danger, même s'il y a cependant des passerelles.

La création d'un tel cabinet se destine ainsi à arriver à une représentation de l'importance du phénomène, au moins en ce qui concerne les mineurs qui arrivent au tribunal pour enfants puisqu'en ce qui concerne la délinquance il y a une partie qui ne nous arrive pas, soit parce que la police ne fait pas de procédure, soit parce que le parquet décide de ne pas en-

gager de poursuite. Pour les jeunes roumains par exemple, très souvent ce sont les moins de 13 ans qui ne sont pas représentés et qui sont souvent remis dans la rue.

Les mesures éducatives n'arrivent pas à s'implanter sur les mineurs déferés. Il est donc nécessaire d'inventer de nouvelles stratégies, ce qui est à la fois difficile et passionnant. Par exemple, Mme Lefebvre n'a aucun point d'appui sur les institutions traditionnelles, elle travaille sur quelque chose qui est à créer de toute pièce : les relais, la clientèle, les services etc. Aussi, l'expérience qui est en train de se mettre en place avec la Roumanie permettra notamment de travailler sur un prototype de service pour les enfants des rues ou prisonniers des réseaux.

## Comment améliorer la prise en charge des mineurs étrangers isolés ?

L'avenant au contrat parisien de sécurité va permettre la création de 2 dispositifs. Le premier conduira à l'ouverture d'un site sécurisé avec un hébergement protégé pour les enfants essayant d'échapper à des organisations criminelles (réseaux de prostitution, no-

tamment des garçons de l'Est et des jeunes filles sierra léonaises, pillage d'horodateurs, etc.), l'idée étant de les mettre très rapidement à l'abri de façon anonymisée et sécurisée. Par ailleurs, il faudrait aussi travailler à un statut des mineurs qui cherchent à échapper aux réseaux criminels. Quant au deuxième dispositif, il s'agira plutôt d'un plateau technique faisant appel à des éducateurs de rue et disposant d'un lieu tel qu'un centre de jour et des petits hébergements diversifiés avec des interprètes, des équipes éducatives d'un type nouveau, éventuellement des ethnologues et des sociologues.

De telles mesures ont été votées dans l'avenant du contrat parisien de sécurité. Le dispositif étant à vocation régionale, les moyens de financement sont moins satisfaisants. Or, les aides sociales à l'enfance de Paris et de la couronne sont en train d'exploser et d'imploser sur la question des mineurs étrangers, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non. De plus, les politiques des juridictions diffèrent les unes des autres.

---

Président du tribunal pour enfants de Paris

C'est pourquoi, la question de l'harmonisation des pratiques judiciaires et de la clarification des textes s'impose. Par ailleurs, il faudrait également une volonté politique et un engagement de l'Etat et de la région, ce qui impliquerait la création d'un groupe d'intérêt public doté de financements. L'invention d'un dispositif nouveau, à la fois interministériel et interdépartemental, représente un enjeu important.

**Malgré la marge d'erreur qu'il comporte, l'examen osseux demeure le seul moyen utilisé pour déterminer l'âge d'un mineur étranger. Etes-vous forcément lié aux résultats de cette expertise ?**

Tout le monde s'accorde à dire que l'expertise osseuse réalisée sur les mineurs étrangers est source d'erreur. Même si l'on sait que cette méthode n'est pas fiable, l'âge osseux constitue le seul moyen de preuve utilisé.

Renoncer à l'âge osseux pose le problème de savoir comment la justice se saisit. Il y a toute la question de la vérification des papiers qui souvent n'est pas faite par la police.

Le problème des parquets c'est qu'ils sont dans des contentieux de masse, c'est pourquoi l'âge osseux, qui est un critère simple, représente malgré tout un critère d'entrée et de sortie et de dérivation sur les circuits traditionnels, même s'il n'est pas fiable.

Au tribunal de Paris nous essayons d'aller au-delà de l'âge osseux. Ainsi, en désaccord avec le parquet, nous avons

admis qu'un mineur pouvait faire appel de son expertise osseuse auprès du juge pour enfants. Pourtant, la question de l'identité, des documents d'identité et des actes de naissance, qui n'apportent pas de preuve car il n'y a pas de photo, reste ouverte.

Nous avons essayé de promouvoir un projet de recherche de Mme Diamant-Berger qui est médecin. Le minimum serait d'encourager cette recherche afin d'arriver à des résultats plus fiables. Reste la question des financements...

**Ne pensez-vous pas que le maintien d'un tel système de preuve se justifie pour éviter un engorgement de l'aide sociale à l'enfance ?**

C'est un peu la position du Parquet et de l'aide sociale à l'enfance : par ce système là on filtre et on évite l'appel d'air. Mais ce raisonnement n'a pas de sens quand on voit le nombre d'admission à l'ASE. L'autre point qui me paraît important lorsque l'on a proposé l'avenant au contrat parisien de sécurité c'était de dire que pour les mineurs demandeurs d'asile, les mineurs pris dans des organisations criminelles et les mineurs sans référents parentaux, il était nécessaire d'avoir des modes d'entrée différenciés.

**Existe-t-il une bonne collaboration entre l'ASE et la justice des mineurs ?**

Les rapports sont compliqués mais ça commence à changer. La justice des mineurs a été hostile à l'accord

parquet/ASE permettant de contourner le judiciaire et d'éviter la saisine du juge pour enfants. Le fait est que, par le mode d'entrée juridique, ils se comportent comme des gardiens de fait vu qu'ils ont des enfants sans titre. Je pense qu'on va être amenés à travailler sur le devenir de ces enfants car il y a des enfants qui sont admis à l'ASE et qui en partent, comme il y a des réussites de prise en charge. Ce qui serait intéressant c'est de confronter les difficultés qu'ils ont par ce mode d'entrée avec les nôtres. La création de la sous-commission sur les mineurs étrangers au schéma départemental va être l'occasion de mettre quelque chose en place.

**Vous parliez de la mise en place d'un programme spécifique concernant les enfants roumains. Quels sont les objectifs d'un tel dispositif ?**

La question de l'utilisation des mineurs par des réseaux criminels est devenue non plus locale mais aussi transfrontalière. Ses liens avec la prostitution et le trafic d'armes sont d'autant plus préoccupants. Je pense que la question des enfants des rues est en train de miner le système de protection judiciaire. On n'arrive pas à défendre un système spécialisé car on est dans une logique de sécurité. C'est pourquoi je considère que les juges du siège doivent s'engager sur ce type de questions car je pense que c'est aussi défendre l'intérêt de la justice spécialisée.

Pour l'instant, l'expérience de prise en charge des mineurs étrangers à la rue sera

plutôt réalisée sur la population roumaine, Mme Versini s'étant rendue à Bucarest avec M. Sarkozy. L'idée est d'inventer, avec une approche bilatérale, un nouveau type de justice des mineurs mais qui se situerait à plusieurs niveaux : prévention de l'immigration, soutien économique avec l'OMI quant au retour au pays, répression policière, lutte contre la corruption, soutien aux ONG. L'expérience est intéressante et ça préfigurerait un dispositif complexe, au bon sens du terme, à plusieurs niveaux institutionnels et privés. Il faut aussi faire de l'information sur la situation dans laquelle se retrouvent ces enfants et lutter contre la corruption en Roumanie. Il faut enfin qu'on ne tombe pas sur un accord qui impose les rapatriements forcés.

**Pensez-vous que la nomination d'un administrateur ad hoc va permettre de mieux défendre les intérêts du mineur placé en zone d'attente ?**

Je pense que ça peut être utilisé de façon intéressante comme ça peut devenir une machine de renvoi des enfants. Ça va dépendre des nouvelles mobilisations des professionnels.

■

# Les dysfonctionnements dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers

Bénédicte Masson\*

S. est arrivé au début du mois de mai 2002, du Sri Lanka. Il n'a pas encore 16 ans. Il est hébergé chez son frère, arrivé avant lui en France, et demandeur d'asile. Une semaine après son arrivée, il s'est présenté à France Terre d'Asile. Compte tenu de son âge, nous avons sollicité à l'OFPPRA la délivrance d'un formulaire de demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Peu de temps après, S. l'a reçu chez lui. Nous devons nous revoir pour le compléter. Mais le 1<sup>er</sup> juillet, la police se présente au domicile du frère, suite à notre signalement de S. au parquet des mineurs de Créteil. A partir de ce moment là, la machine judiciaire s'emballa. Le parquet des mineurs de Créteil fait une réquisition d'examen osseux, au terme duquel il est déclaré majeur, malgré l'acte de naissance qu'il a sur lui. Il est menotté, passe devant le tribunal correctionnel de Créteil, et se voit interdit du territoire français, pour infraction à la législation des étrangers, et utilisation de faux documents. Bien sûr, aucune demande d'authentification de l'acte de naissance n'a été engagée... Bien sûr, le fait que S. soit demandeur d'asile, et qu'il soit en possession de son dossier OFPPRA, n'a pas atténué la gravité de sa peine. S. est conduit directement dans le centre de rétention du Mesnil Amelot, en attendant son expulsion. Au bout de 5 jours, et après qu'il ait été présenté à son ambassade, S. est libéré. Il est pour l'instant matériellement impossible de l'expulser. S. est donc remis en liberté, et rejoint son frère. Lorsque nous prenons contact avec la préfecture de Créteil, pour solliciter la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour, la préfecture nous oppose un refus. Pour elle, le jeune est mineur, de moins de 16 ans. Il faudra donc attendre qu'il ait 16 ans pour qu'elle puisse lui délivrer le fameux document. Mais l'interdiction du territoire étant toujours effective, il sera placé en procédure prioritaire, et ne pourra pas obtenir de titre de séjour provisoire...

## « Le principe de l'incertitude »

Voilà à quoi sont confrontés quotidiennement les mineurs étrangers demandeurs d'asile. Si chacune de leur parole n'est pas remise en doute, leur âge l'est systématiquement. Selon la jurisprudence actuelle, les papiers d'identité ont une valeur supérieure aux résultats de l'expertise médicale. Un extrait d'acte de naissance authentique devrait ainsi conduire au placement du mineur. Mais dans la mesure où il ne comporte pas de photos d'identité, comment être certain que ce document se rapporte bien à la personne que vous avez sous les yeux ? Se justifiant de cet argument, la Cour d'appel de Paris infirme systématiquement, depuis quelques mois, les ordonnances provisoires de placement (OPP) fondée sur ce document : dans la mesure où l'identité du mineur n'est pas certaine, l'expertise osseuse prévaut.

La détermination de l'âge, qui s'apparente aujourd'hui presque à la loterie, a des conséquences humaines considérables. De ça dépendent le placement à l'Aide sociale à l'enfance, ou le retour à l'errance. C'est a priori très simple. Et pourtant dans les faits très complexe. Chacun apprécie l'âge du jeune selon ses propres convenances. Ces différences d'appréciation induisent de graves dysfonctionnements dans la prise en charge des mineurs, qu'elle soit sociale, judiciaire ou administrative.

## De la rue aux centres d'urgence

Un mineur est avant tout un enfant, livré à lui-même à son arrivée en France, parfois sans connaissance

\* Intervenante sociale spécialisée dans l'accueil des mineurs isolés à France Terre d'Asile

de la langue française. La priorité est donc de lui trouver un hébergement, le temps qu'il puisse être reçu par l'Aide sociale à l'enfance ou qu'il ait un rendez-vous pour passer l'examen osseux. Dans le premier cas, il est a priori mineur, et orienté sur la Brigade de protection des mineurs, qui se doit de lui trouver un hébergement provisoire spécifique. Dans le second cas, la situation est plus ambiguë. Dans l'attente des résultats de l'expertise médicale, l'ASE refuse toute prise en charge. Ce dont il est possible de déduire qu'elle considère que le mineur n'en est pas un, sans quoi elle serait légalement tenue de le prendre en charge. Mais à l'inverse, les centres d'urgence du Samu social considèrent le jeune comme mineur tant que rien n'a infirmé cette hypothèse. Et ils ne peuvent pas, légalement, assumer la charge de mineurs dans leurs centres. Dans cette période transitoire, aucun dispositif n'est prévu. Et beaucoup de jeunes disparaissent... Le problème n'est pas pour autant résolu après l'examen médical, car les résultats ne sont communiqués officiellement qu'à la personne qui en a fait la demande (procureur ou juge des enfants). Puisque rien n'est venu éclaircir officiellement la situation. Et la demande de communication de ces résultats, adressée au parquet des mineurs compétent, n'obtiendra une réponse, si elle en obtient une, qu'au bout de plusieurs mois. Si les centres d'urgence acceptent de recevoir les jeunes, après cet examen, ce n'est que par pure gentillesse... Ainsi en est-il d'un centre, celui de Montrouge, à Paris, qui nous a proposé d'héberger un mineur dans l'attente de la décision du juge des tutelles qui avait été saisi. La décision est intervenue 3 mois et demi plus tard.

Pour cette nuit, le mineur, déclaré majeur, est en centre d'urgence. Certes, demain matin à 9 heures, il sera là, et il faudra téléphoner, jusqu'à émoi un travailleur social. Certes, il va dormir à côté de clochards usés par la vie, parfois violents, souvent alcooliques. Mais il ne dormira pas ce soir sous le auvent du fleuriste en face de la préfecture de police de Paris. Et tout n'est pas perdu.

## Patience avant l'audience

La justice française offre une autre voie que la voie administrative. Mais celle-ci ne sera envisageable que si le mineur a des documents d'identité, susceptibles de contredire les résultats osseux. Deux possibilités : saisir le juge des enfants, ou saisir le juge des tutelles. Dans le premier cas, le mineur écrira une lettre dans laquelle il sollicitera l'assistance de juge. Celui-ci le convoquera, et jugera s'il a lieu ou non de prononcer une ordonnance provisoire de placement qui le

confiera aux services de l'Aide sociale à l'enfance. Nous avons la chance sur Paris d'avoir une juge des enfants, très diligente. Mais compte tenu de la charge de travail des juges, les délais avant une audience peuvent être très longs. Trop longs. Et les jeunes, lassés d'attendre, happés par des réseaux infiltrés partout, disparaissent. C'est notamment le cas pour des enfants hébergés provisoirement chez des compatriotes en banlieue. En effet, le juge compétent est celui sur le territoire duquel l'enfant réside physiquement. Si S. réside à Villeneuve-Saint-Georges (94), le juge des enfants compétents sera celui du tribunal de grande instance de Créteil. Mais cet hébergement n'est que provisoire. Le compatriote, lassé de devoir prendre en charge S. parce qu'il vit dans 24m<sup>2</sup> sans électricité avec 3 enfants, va le remettre dehors. Ou l'envoyer chez un autre compatriote, dans un autre département... Le temps que le juge ne le convoque, S. aura au mieux changé d'adresse, au pire, aura disparu. Et le juge, compte tenu du changement de lieu de résidence, se déclarera non compétent territorialement... Des problèmes similaires se posent avec les juges des tutelles, qui mettent en moyenne 3 mois à rendre leur décision.

## L'Aide ( ?) sociale à l'enfance

Enfin, l'Aide sociale à l'enfance (ASE), submergée par la masse des mineurs étrangers qui lui sont confiés, tentent à sa manière, plutôt contestable, de limiter le nombre d'admissions et de prises en charge. Ainsi conteste-t-elle quasi systématiquement, les OPP ou les tutelles qui sont prononcées pour des mineurs déclarés majeurs après expertise médicale. Dans cette bataille juridique, les mineurs en sortent toujours perdants. Soit parce que la décision va être annulée, et que la prise en charge sera terminée. L'errance recommencera alors, et le désespoir avec. Soit parce que dans cette attente, l'ASE suspend tout accompagnement, et se limite à ses obligations minimales envers le mineur (hébergement). Des rentrées scolaires, voire des formations ont été dans ce cas impossibles à mettre en place. Soit, dans tous les cas, parce que le mineur aura été considéré comme un menteur. La remise en cause permanente de leur âge a des conséquences considérables sur le comportement des mineurs.

S. est pris en charge. L'appel de l'Aide sociale à l'enfance contre l'OPP a été rejeté. Il croit entrevoir le paradis, mais la dure réalité s'impose très rapidement à lui. Lorsqu'il rencontre son référent à l'ASE, il dit qu'il veut aller à l'école, faire du foot, et s'acheter des vêtements. Et le plus souvent, il s'entend répondre

par son référent que l'ASE doit s'occuper de 700 autres gamins, qu'il n'est pas tout seul, et que de toute façon, il n'a pas l'âge qu'il dit avoir... Ces réactions ne doivent cependant pas occulter celles, moins fréquentes mais tellement rassurantes, des référents qui placent des mineurs en famille d'accueil le lendemain de leur arrivée, et se refusent à faire un examen osseux quand ils entendent le récit du mineur dans leur bureau.

Le plus difficile, et qui est la cause des contestations de décisions de justice de la part de l'ASE, est de trouver un hébergement pour le jeune. Les foyers sont saturés, aussi bien à Paris, qu'en province. Les intégrer relève du défi. Ainsi les jeunes sont-ils pour la plupart placés dans des hôtels, avec d'autres jeunes de l'ASE. Nul besoin de dire que les hôtels sont loin des quatre étoiles... Compte tenu du peu d'hôtels qui les acceptent, les mineurs pris en charge par l'ASE sont très nombreux dans chaque hôtel. Et la communauté de vie n'est pas toujours aisée. Entre racisme, jalousie et crise d'adolescence, la vie à l'hôtel, ce n'est pas la belle vie. Aucune assistance éducative n'est possible dans ces lieux. Et parfois même, ils sont des endroits tout trouvés pour les réseaux de prostitution. Les mineurs sont livrés à eux-mêmes, aucune activité n'occupant leur journée. L'ennui les ronge. Car même l'école ne leur est que rarement ouverte.

### **L'improbable scolarisation**

En effet, la plupart des mineurs dont nous nous occupons ont entre 15 et 18 ans. Pour la plupart donc, ils n'ont pas d'obligation scolaire. Mais pour tous ces jeunes, l'école est un élément essentiel de leur avenir. Soit parce qu'ils avaient un bon niveau dans leur pays, et envisageaient des professions hautement qualifiées. Soit à l'inverse parce qu'ils ont été obligés d'arrêter très précocement leurs études, la famille étant trop pauvre pour les leur payer. Ils en gardent une grande frustration. Bref, tous, sans exception, ont une soif d'apprendre qui ferait pâlir de honte nombre de nos petits écoliers... Mais les écoles sont difficiles à intégrer. Il faut d'abord prendre conscience de leur niveau scolaire par des tests qui seront effectués dans les Centres d'information et d'orientation (CIO). Puis trouver des classes adaptées. Lorsque les mineurs ont 17 ans, voire 17 ans et demi, aucune intégration scolaire n'est envisagée. Si jeune, mais déjà trop vieux ? Pour les plus jeunes, les efforts sont plus nombreux. Mais ceux-ci seront alors scolarisés, bon gré mal gré, dans des formations professionnalisantes qui ne les intéressent pas toujours. Nous avons rencontré des jeunes ravis de partir pour un internat

dans une école de cuisine. Et d'autres franchement tristes. Un effort d'intégration dans les cursus plus généraux, surtout pour les francophones, ne pourrait-il pas être fait par les rectorats ?

### **Quel avenir pour les jeunes majeurs ?**

Enfin reste le problème de la régularisation du séjour à la majorité. Il nous est arrivé de recevoir des éducatrices de l'ASE prises subitement d'angoisse lorsque la majorité du jeune approche. Aucune démarche susceptible de pérenniser le séjour du jeune en France n'a été effectuée. Ni demande d'asile, ni demande de nationalité, ou autres. Et le jeune aura 18 ans dans deux jours... Que pensez-vous ? Ignorance des procédures ? Oubli ? Mauvaise volonté ? Reste que le mineur, devenu majeur, grossira la masse des sans-papiers.

Ces dysfonctionnements aussi graves que multiples, amènent à s'interroger sur la notion même de protection de l'enfance. A voir des fraudeurs partout, à craindre des abus, à agiter le spectre de l'effet « appel d'air », la pratique institutionnelle induit inévitablement des injustices criantes et des pratiques indignes d'un Etat de droit. Il est du devoir de chacun de tenter d'apporter sa pierre à l'édification d'une législation claire et cohérente relative aux mineurs étrangers isolés. Le petit Afghan, il n'existe pas seulement par la télé...



### **LE SITE INTERNET DE FRANCE TERRE D'ASILE**

Vous cherchez des informations sur le droit d'asile et des réfugiés, sur notre association, nos actions, notre mission de formation ? Connectez-vous à l'adresse :

**<http://www.france-terre-asile.org>**

*Un forum de questions-réponses est également à votre disposition tous les mercredis de 14 h 30 à 16 h 30.*

# Réfugiés et demandeurs d'asile : caractéristiques des politiques européennes

Catherine Wihtol de Wenden\*

Ce texte rassemble des extraits de l'intervention de Catherine Wihtol de Wenden à l'occasion du colloque organisé par France Terre d'Asile le 21 juin 2002 sur la question de la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés.

L'absence de perspective migratoire européenne, depuis la suspension des flux de main d'œuvre survenue en 1973 et 1974, la confusion des causes de départ de pays non démocratiques qui sont souvent aussi des pays pauvres, conduisent au risque d'amalgame entre clandestins et demandeurs d'asile, et font de la question des réfugiés une préoccupation stratégique centrale traitée en termes sécuritaires et humanitaires à la fois.

Partout en Europe, une image très négative du demandeur se construit, assimilant celui-ci à un agresseur ou à un fraudeur en puissance. Une certaine dérive se dessine alors depuis les années 1980, tendant à considérer la politique de l'asile comme un instrument parmi d'autres du contrôle des frontières.

## Réponses européennes : vers une politique commune ?

Durant ces dix dernières années, la politique de l'asile et des réfugiés est devenue un débat d'opinion en Europe, non seulement à l'échelon national mais aussi à l'échelon européen. Auparavant, chaque gouvernement en traitait isolément, tandis que des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe ou le Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés en appelaient en vain à la coordination des politiques, pour lutter contre leurs effets pervers.

Dans un premier temps, il s'est agi de mesures à l'usage de quelques pays de façon expérimentale pour « l'Europe sans frontières ». Les accords de Schengen prévoyaient une solidarité entre les signataires dans le traitement des demandeurs, ceux-ci ne pouvant plus désormais, une fois déboutés dans l'un des pays signataires être à nouveau demandeurs dans un autre. C'est pour satisfaire à cette exigence que la France a, en 1993, modifié sa constitution.

Dans un second temps, à l'échelon européen des Douze, le groupe de Trévi prépara deux conventions, la Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990, qui détermine l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile et la Convention de Rome, relative aux contrôles aux frontières externes.

La Convention de Dublin entendait éviter la multiplication de deux types de situations : le cas des demandes d'asile multiples, successives ou simultanées, présentées par un même étranger dans plusieurs Etats et le cas des demandeurs « sur orbite », renvoyés d'un pays à l'autre, d'un aéroport à l'autre, pour lequel aucun Etat ne se reconnaissait compétent et qui ne parvenait pas à bénéficier du statut.

Pour coller davantage aux réalités d'aujourd'hui, plusieurs pays européens accordent un statut et une résidence aux réfugiés « humanitaires » qui sont souvent des réfugiés collectifs, des groupes entiers menacés. Mais,

alors que le caractère individuel des persécutions doit être établi pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, dans le même temps, la notion de traitement des réfugiés collectifs est réintroduite par le concept de pays sûr pour exclure des demandeurs qui appartiennent à des pays inscrits sur la liste des pays dits sûrs.

## Politiques des Etats

Malgré ces convergences de vues et ces vœux, la multiplication par dix de l'afflux des demandeurs d'asile depuis dix ans a eu pour effet de lier la politique de l'asile à la maîtrise des flux migratoires dans la plupart des pays européens, tentés de fermer leurs frontières.

Ainsi, apparaît une nouvelle catégorie de personnes, vivant dans un no man's land juridique : ceux qui ne peuvent obtenir le statut de réfugié mais qui ne peuvent pas être expulsés, pour raisons humanitaires ; ceux qui fuient l'arbitraire, la pauvreté, l'injustice sociale et pour lesquels la preuve de menaces personnelles exercées par l'Etat à leur encontre est parfois presque impossible, car ce n'est pas l'Etat qui est en cause, hormis son incapacité à assurer la sécurité de ses ressortissants, mais plutôt une partie de la société civile.

\* Directrice de recherches au CNRS, Centre d'études et de recherches internationales ; membre du Conseil d'Administration de France Terre d'Asile

Les réponses des pays d'accueil à cette situation inédite sont invariables selon les pays. Ici, on commence à accorder le statut à ceux dont l'Etat ne peut plus garantir la sauvegarde (début de la jurisprudence à l'égard des Algériens), là on se refuse à accorder le statut de réfugié sous le prétexte que l'Etat d'accueil ne veut pas reconnaître la situation du pays de départ comme définitive et cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires reconnus par quelques Etats, de résidence temporaire, d'octroi de l'asile territorial, d'assignation dans des camps, de délivrance de visas de transit, de création de zones internationales dans les aéroports.

Ces politiques d'asile, tout comme la politique migratoire sont de plus en plus dépendants d'opinions politiques nationales qui, tantôt considèrent que les demandeurs d'asile sont à la charge de la société, tantôt craignent au contraire que l'accès au travail ne rende encore plus attractif la tentative d'entrée dans le pays d'accueil. Ainsi c'est sur la pression de l'opinion qu'on a rétabli le droit au travail des demandeurs d'asile en Allemagne pendant qu'on le supprimait à la même date, en France, en 1991, à cause là aussi de l'opinion.

## Et pourtant, la politique de l'asile se veut européenne.

Les caractéristiques des politiques des pays récepteurs peuvent être ramenées à trois : l'assimilation de la politique de l'asile à un instrument parmi d'autres de la maîtrise des flux migratoires, l'harmonisation européenne qui a pour effet de réduire la marge de manœuvre des Etats, dans l'appréciation du bien fondé de la demande au profit d'une politique de convergence souvent décidée dans le secret, enfin, le « bricolage » de statuts temporaires pour des demandes d'un type nouveau. Une certaine réglementation se fait jour par rapport au système de Genève, emporté par une lame de fond, faisant des demandeurs d'asile une population de plus en plus vulnérable.

## Les dérives au droit d'asile

Deux dérives essentielles menacent le droit d'asile : une dérive sécuritaire et une dérive humanitaire. La première conduit à l'exercice par les Etats d'accueil d'un pouvoir régalién, au mépris des principes fondamentaux de la Convention de Genève, de la Déclaration

Universelle des Droits de l'Homme et des constitutions nationales qui garantissent l'accueil des combattants de la liberté. Le brouillage des définitions de ce qu'est un réfugié y contribue : réticences des Etats à reconnaître un agent de persécution qui ne soit pas un Etat, mais un acteur de la société civile (Algérie), suspicion à l'égard de demandeurs d'asile considérés comme des fraudeurs en puissance et de faux immigrés économiques, frilosité envers des groupes menacés en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse, surtout lorsque la situation politique du pays ou de la région de départ est incertaine et non stabilisée.

L'existence de « zones grises » en résulte comme à Sangatte, liées à l'absence d'harmonisation européenne véritable sur l'asile faute de politique étrangère commune entre Etats européens (PESC), à l'hypocrisie et à la mauvaise coopération entre Etats où chacun essaie de se débarrasser chez son voisin des demandeurs jugés indésirables ou de décaler la protection hors des pays européens grâce à des accords de ré-admission, ou à l'usage de notions de pays tiers d'accueil, de pays d'origine sûrs, de pays tiers sûrs, de demandes manifestement infondées. Il en résulte une marginalisation de l'asile conventionnel au profit de situations bricolées faisant une large place au pouvoir discrétionnaire des Etats : asile territorial en France créé par la loi sur l'entrée et le séjour de 1998 pour tenir compte des situations où l'Etat n'est pas l'auteur des persécutions mais qui se traduit en fait par un taux de rejet très élevé, développement des protections temporaires, statut « B » en Allemagne. Souvent, on assiste à l'incorporation croissante de la politique d'asile dans la politique d'immigration des pays européens, comme instrument supplémentaire de l'arsenal de contrôle des frontières : difficulté d'accès à la demande de statut de réfugié, zones d'attente dans les aéroports qualifiées parfois de zones de non droit, suppression, comme en France, de l'autorisation provisoire de travail pour les demandeurs en instance depuis 1991, lenteurs de la procédure de regroupement familial des familles de réfugiés du fait de lourdeurs bureaucratiques inadaptées. Tout cela conduit à grossir les rangs des « ni... ni », ni régularisables, ni expulsables, qui constituent une part croissante des cohortes de sans papiers dans nombre de pays européens.

Un autre effet de la dérive sécuritaire est l'interrogation de ceux qui considèrent que le système de Genève n'est plus adapté à l'enjeu. Ainsi, fleurissent des tentatives de solutions pa-

rallèles régionales, comme la proposition autrichienne de 1998 tendant à promouvoir un système européen plus efficace, ou celle de l'Allemagne demandant un partage du fardeau entre pays européens, sans tenir compte des affinités culturelles ni du droit au regroupement familial qui président au choix d'un pays déterminé. Les pays du Sud signent mais n'appliquent pas la Convention, les pays de l'Est découvrent un système européen qu'ils peinent à appliquer.

L'autre dérive est humanitaire, mais l'humanitaire risque de créer l'arbitraire : au droit de quitter son pays, énoncé dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948, se substitue le droit de rester sur place. Les victimes ne sont plus sélectionnées individuellement en fonction des discriminations qu'elles ont subies, mais traitées en tant que groupe, ce qui déplace le problème vers le maintien en sécurité des gens chez eux dans des « sanctuaires humanitaires » dans les zones de conflits et le « tri » selon les nationalités (les Kosovars ne sont pas traités comme les Tchétchènes). De plus en plus, le Haut Commissariat des réfugiés évolue de la protection initiale du droit des réfugiés et de leur accueil vers une action humanitaire tendant à agir à la source des conflits, à protéger contre les persécutions sur place, à mettre en œuvre des protections temporaires dans les pays d'origine et à favoriser le retour.

Partout l'Europe ferme ses portes, tandis que se profile une nouvelle catégorie de personnes qui ne peuvent obtenir officiellement le statut de réfugié mais ne peuvent pas non plus être expulsées.

Ces grandes tendances s'inscrivent aussi dans un autre contexte, difficile à concilier avec la mondialisation : la disparité des procédures, l'absence d'harmonisation des critères à l'échelon européen et la difficulté d'homogénéiser des procédures souvent juridictionnelles, donc indépendantes. Le droit d'asile a-t-il à y gagner ou à y perdre ?





# Une charte de qualité, pour quoi faire ?

Jeanne-Marie Parly\*

Le 21 juin dernier, à l'occasion du colloque organisé par France Terre d'Asile autour de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, près d'une centaine de responsables de centres ont solennellement signé une charte de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Voici le texte de l'intervention de Jeanne-Marie Parly, membre du bureau de France Terre d'Asile, présentant le contenu et les objectifs d'une telle charte.

## Pourquoi une telle charte ?

### Pourquoi maintenant ?

Peut-être peut-on trouver l'origine de la démarche collective dont cette signature est un premier aboutissement dans la concomitance de deux évolutions contradictoires. La première évolution que l'on observe depuis maintenant plusieurs mois résulte de l'explosion du nombre des demandeurs d'asile : l'engorgement du dispositif national d'accueil en dépit des efforts tout à fait importants qui ont été consentis par l'Etat, en l'occurrence par la DPM, pour accroître sa capacité d'accueil au cours des derniers mois, se traduit par le fait qu'une proportion croissante des demandeurs d'asile qui arrivent sur notre territoire doivent être hébergés, très souvent dans l'urgence, dans des centres qui accueillent normalement des publics indifférenciés ou même dans des hôtels mobilisés pour l'occasion. On observe donc une relative banalisation de l'accueil des demandeurs d'asile, du moins pour ceux d'entre eux qui

n'obtiennent pas de place dans le DNA, ce qui se traduit, et cela a été au cœur de nos échanges de la matinée, par une substitution progressive de l'hébergement à l'accueil. Pour des raisons qui n'ont rien d'idéologique, la majeure part des demandeurs d'asile tend à devenir une population en difficulté parmi d'autres, sinon comme les autres ne bénéficiant d'aucun accompagnement spécifique. Or, nous savons tous que les demandeurs d'asile sont une population particulière, parce qu'exilée et parce qu'exilée dans des conditions bien souvent traumatisantes.

Dans ce contexte factuel, deux textes importants sont intervenus : le décret du 3 juillet 2001 qui fait des CADA et CPH des centres d'hébergement et de réinsertion sociale spécialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et surtout la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Un des objectifs de cette loi qu'il convient de saluer est de fournir un débouché législatif puis régle-

mentaire aux débats portés par les milieux associatifs concernés sur les droits des usagers des centres d'accueil et d'hébergement. La volonté du législateur est clairement de mettre en place une série de dispositifs permettant une meilleure expression et un plus grand respect des droits de ces usagers. Charte des droits et libertés de la personne accueillie, contrat de séjour élaboré avec la participation de la personne, projet d'établissement, règlement intérieur, création dans les établissements d'un conseil de la vie sociale ou d'autres formes de participation : tout est prévu pour faire des personnes accueillies dans les CHRS des titulaires de droits plutôt que des assistés.

Par ailleurs, la loi inscrit très clairement l'action des établissements sociaux et médico-sociaux dans une démarche de qualité puisque l'article 6 de la loi prévoit, je cite « Une charte nationale est établie conjointement par les fédérations

\* Conseiller d'Etat en service extraordinaire et membre du bureau de FTDA

et organismes représentatifs des personnes morales publiques et privées gestionnaires d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux. Cette charte porte sur les principes éthiques et déontologiques afférents aux modes de fonctionnement et d'intervention, aux pratiques de l'action sociale et aux garanties de bon fonctionnement statutaire que les adhérents des fédérations et organismes précités sont invités à respecter par un engagement écrit. Elle est publiée par arrêté du ministre chargé des affaires sociales ».

Cette démarche est en outre confortée par la mise en place prévue à l'article 22 de procédures d'évaluation de ces mêmes établissements et services. Il est intéressant de noter que cette évaluation ne pourra intervenir que pour « les catégories d'établissements et de services pour lesquels les procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles auront été validées par le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale placé auprès du ministre chargé de l'action sociale ».

La « charte de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés au sein du dispositif national d'accueil » s'inscrit résolument dans l'état d'esprit nouveau que le législateur a voulu insuffler dans le fonctionnement des établissements qui accueillent des personnes qui souffrent ou qui sont en situation de précarité sociale. Son contenu est cependant spécifique car il tient compte de la particularité des besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il est donc clair aux yeux de tous que cette charte est distincte de la future charte nationale et de portée générale qui sera élaborée sous les auspices du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. De même, puisqu'il s'agit d'une charte et non du guide des bonnes pratiques auquel il est fait référence dans l'article 22, elle ne préfigure pas ce que pourrait être celui-ci

pour les établissements spécialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Cependant, la démarche volontariste entreprise à l'initiative de France Terre d'Asile et à laquelle de très nombreux centres ont été associés dès l'origine, peut s'avérer, nous le souhaitons tous, pionnière et par là susceptible d'ouvrir des voies, explorer des solutions, mieux cerner les problèmes de moyens qui ne manqueront pas de se poser pour la mise en place d'une action de qualité adaptée à l'accompagnement de publics en difficulté.

En effet, la signature d'une charte aussi bien rédigée et conçue qu'elle soit, ne constitue que le début de l'aventure dans laquelle ont décidé de s'engager, les yeux bien ouverts sur les perspectives qu'elle ouvre et sur ses difficultés probables, les responsables d'associations gestionnaires qui vont accomplir dans quelques minutes un geste symbolique fort. Ce geste est d'autant plus important que les signataires de la charte représentent une part très importante des centres spécialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Sans doute faut-il voir dans l'adhésion massive des centres à la démarche de qualité qui s'ouvre aujourd'hui l'affirmation par ceux qui sont au contact au quotidien des demandeurs d'asile et des réfugiés de leur volonté de voir perdurer et se développer dans notre pays un accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés qui soit à la hauteur des ambitions humanistes historiquement portées par la France en ce domaine.

Venons-en au contenu de la charte. La charte a été volontairement rédigée de façon concise : elle pose en huit rubriques et trois pages un certain nombre de principes et de règles que les signataires s'engagent à mettre en œuvre au quotidien dans les centres dont ils ont la responsabilité.

Les deux premiers chapitres sont essentiels car ils concernent la manière dont doivent être considérés les demandeurs d'asile et réfugiés :

- la convention de Genève et les lois de la République leur donnent des droits, l'accueil dont ils bénéficient dans notre pays est pour eux également source d'obligations. D'emblée ils doivent être informés des uns et des autres.
- les demandeurs d'asile et réfugiés accueillis dans le dispositif national bénéficient d'un accompagnement social, celui-ci doit le plus souvent possible favoriser l'autonomie, la responsabilité plutôt que la dépendance.

Ce n'est pas parce que les demandeurs d'asile et réfugiés se trouvent temporairement en besoin de protection qu'ils cessent d'être des femmes et des hommes acteurs de leur propre destin.

Les chapitres 3,4 et 5 précisent les différentes composantes de l'accompagnement :

- accompagnement juridique et psychologique pendant les longs mois de déroulement des procédures d'instruction, de décision et éventuellement de recours. Accompagnement juridique indispensable pour que des erreurs ou des mal-adresses dans la présentation d'un dossier convaincant sur le fond ne conduise à son rejet. Accompagnement psychologique car chacun d'entre vous peut imaginer combien peut être usante et déstabilisante cette période d'une année ou plus pendant laquelle les demandeurs d'asile attendent d'être fixés sur leur sort.
- accompagnement social indispensable pour que les demandeurs d'asile accèdent à l'intégralité des droits qui leur sont reconnus.

L'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches est indispensable : il est pourtant porteur d'un risque de dépendance croissante des personnes accueillies à l'égard des équipes, risque d'autant plus grand que s'allonge la durée du séjour dans les centres. Une première condition pour lutter efficacement contre ce risque est l'acquisition progressive d'une maîtrise de notre langue suffisante pour que les demandeurs d'asile et réfugiés soient capables d'accomplir eux-mêmes un certain nombre de démarches.

Cette question de l'enseignement du français en CADA est pour FTDA, comme pour d'autres associations, essentielle : on ne peut pas vivre sur la fiction selon laquelle les demandeurs d'asile sont rapidement fixés sur leur sort et soit ils se voient reconnaître le statut de réfugiés et ils ont droit à apprendre le français pour préparer leur insertion, soit ils n'obtiennent pas le statut et ils quittent le territoire. Nous savons tous ce qu'il en est du devenir des déboutés du droit d'asile...

- dernière forme importante d'accompagnement : l'aide à l'insertion sociale et professionnelle des réfugiés statutaires. La responsabilité des équipes sociales est grande, leurs difficultés plus encore, notamment si l'on sait combien est difficile une insertion professionnelle quand ne sont résolus ni les problèmes de formation ni les problèmes de logement.

Les chapitres 6,7 et 8 concernent les moyens que les centres doivent s'efforcer de mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

- constitution de partenariats avec les organismes et instances locaux pertinents et mobilisation des ressources de l'environnement par exemple pour accompagner dans leurs démarches administratives les personnes dont la connais-

sance du français est insuffisante.

- structuration des équipes et mobilisation des moyens internes pour assurer au mieux les missions d'accompagnement des centres
- sensibilisation de la société civile dans l'environnement proche des centres à la question du droit d'asile.

Sur la question des moyens, il est bon que les centres signataires optimisent les ressources humaines et financières dont ils disposent pour que l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés soit le plus efficace et le meilleur possible. Il est cependant tout à fait clair que certains objectifs ne pourront pas être atteints à moyens constants. Les perspectives ouvertes par le décret du 7 juillet 2001 et par la loi du 2 janvier 2002 sont de ce point de vue intéressantes. La mise en place progressive des dispositions de ces textes devrait en effet logiquement s'accompagner d'une évolution positive des ressources humaines et financières des centres.

La charte une fois signée, il appartiendra aux équipes des centres de s'en saisir. Sans doute, en fonction des caractéristiques particulières des personnes accueillies, mais aussi des compétences des membres de ces équipes, pourront-elles choisir de s'investir tout particulièrement dans tel ou tel domaine. La recherche de la qualité dans l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés est d'abord un état d'esprit joint à une volonté de réfléchir, d'imaginer et d'innover. La mission de FTDA, dans les mois et les années qui viennent, sera de favoriser les échanges d'expériences, d'en analyser avec les équipes les succès et les échecs, de contribuer par là à l'élaboration progressive d'un guide des bonnes pratiques pour les travailleurs sociaux qui mettent leur professionnalisme au service des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Au nom de France Terre d'Asile je remercie tous ceux d'entre vous, salariés de FTDA et responsables de centres, qui ont initié cette démarche et vont la faire vivre.

## Le Service Formation de France Terre d'Asile

### 6 ANS AU SERVICE DES PROFESSIONNELS

*Nos actions de formation s'adressent à des professionnels de l'action sociale, débutants ou expérimentés, travaillant au contact des populations exilées. L'objectif des stages est d'apporter les savoirs faire et compétences nécessaires à l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Nos modules ont été élaborés à partir des évaluations des besoins auprès des acteurs de terrain. Nous menons également une politique de formation à destination des Instituts de Formation aux Métiers du Travail social.*

Pour tout renseignement :

**El Mehdi GUADI : 01 53 06 64 39**  
Responsable de la formation

**Bénédicte MASSON : 01 53 06 64 30**  
Assistante

**Fax : 01 53 06 64 21**

**E-mail : [formation@france-terre-asile.org](mailto:formation@france-terre-asile.org)**



# Les Kurdes : histoire de l'exil d'un peuple

Shewki OZKAN \*

Au cours de ces dernières années, le public occidental a assisté à l'échouage sur les côtes méditerranéennes de bateaux de fortune remplis de femmes, d'enfants et d'hommes kurdes à la recherche d'un territoire où ils pourraient enfin se sentir en sécurité. Quelles sont les raisons qui poussent ces réfugiés à quitter leur pays au péril de leur vie ? En décrivant leurs conditions d'existence dans leur pays d'origine, nous comprendrons peut-être mieux leur exil.

Vivant sur un territoire ancestral, avec sa langue, sa culture et ses traditions, le peuple kurde lutte depuis plus d'un siècle pour sa libération. Son destin souvent tragique a connu cependant, durant cette dernière décennie, d'importants bouleversements.

Son vaste territoire d'environ 500.000 km<sup>2</sup> est partagé entre quatre Etats, la Turquie, l'Iran, l'Irak et la Syrie, qui ont été créés (à l'exception de l'Iran) par des frontières arbitraires sur la dépouille de l'Empire ottoman au lendemain de la Première guerre mondiale.

En l'absence de recensement et de statistiques officiels concernant leur nombre, les Kurdes sont estimés entre 30 et 35 millions :

- en Turquie à environ 25% de la population (17 à 19 millions)
- en Iran à environ 13% de la population (7 à 9 millions)
- en Irak à environ 28% de la population (4,5 à 5 millions)
- en Syrie à environ 12% de la population (1,5 à 2 millions)

Ce partage ne fera que compliquer davantage le sort des Kurdes confrontés désormais à quatre Etats centralisateurs et à autant de politiques différentes d'un Etat à l'autre. La

Turquie nie l'existence des Kurdes par une politique d'assimilation systématique, la Syrie les traite d'immigrants, l'Iran tolère leur existence sans aucun droit culturel tandis que l'Irak, malgré une reconnaissance officielle imposée par la lutte armée kurde, tente de mettre fin à leur existence physique. Pour mieux comprendre l'histoire de l'exil du peuple kurde nous allons exposer sa situation dans chacun de ces Etats.

### La Turquie : le début d'un changement ?

La constitution adoptée en 1924, deux ans après la création de la République de Turquie, s'inspire d'une idéologie ultranationaliste. Selon l'un des dogmes fondamentaux de cette idéologie il n'y a pas de Kurdes en Turquie, mais seulement des « Turcs montagnards ». Prétendre le contraire, parler de l'existence d'un peuple, d'une culture, d'une langue kurdes c'est « saper l'unité nationale en créant des minorités, par des considérations de race, de langue, de religion » « porter gravement atteinte à l'indivisibilité du territoire et de la nation de l'Etat ». Dès lors, toute l'administration civile et militaire du Kurdistan sera placée sous le contrôle d'un « inspecteur général de l'Est ». Une loi de déportation sera promulguée en vertu de laquelle plusieurs centaines de milliers de Kurdes, des intellectuels et chefs tribaux opposés à cette politique d'assimilation forcée seront déportés au cours des années vingt et trente.

La guerre menée contre les Kurdes de 1984 à 1999 a fait plus de 40.000 victimes et a détruit plus de 3.000 villages. Plus de 3 millions d'habitants ont été chassés de leur village, près de 500.000 d'entre eux se sont réfugiés dans les pays occidentaux. Et cet exil se poursuit.

\*Président de l'Alliance Internationale pour la Justice (AIJ)

La Constitution actuellement en vigueur a été élaborée après le coup d'état du 12 septembre 1980. Elle nie catégoriquement la diversité nationale, ethnique et culturelle de la Turquie.

L'échec et l'arrêt du mouvement armée kurde après l'arrestation de son leader en 1999 et la pression de l'Union européenne (UE) exigeant des réformes démocratiques comme condition préalable pour retenir la candidature de la Turquie à sa demande d'adhésion à l'UE a quelque peu assoupli la position de ce pays vis-à-vis de sa population kurde.

Le parlement turc dans sa réunion du mois d'août 2002 a supprimé quelques uns des dizaines d'articles de la Constitution et de lois visant directement la langue et la culture kurdes. Il s'agit notamment de la suppression des articles 26 et 28 de la Constitution relatifs à l'interdiction et à l'utilisation de la langue kurde. On pourrait désormais parler et écrire le kurde et l'apprendre sous certaines conditions. Des cours privés de l'enseignement de la langue kurde pourront être organisés. Cependant ne peuvent s'y inscrire que ceux qui disposent d'un Brevet d'études (ce qui vient à exclure tous les jeunes de moins de 15 ans). Les jeunes de 15 à 18 ans ne peuvent suivre ces cours qu'avec l'autorisation écrite de leurs parents et ceci seulement durant le week-end et les vacances d'été. Il s'agit donc d'une liberté relative puisqu'elle exclut la langue kurde du champ de l'enseignement traditionnel. Alors qu'il existe en Turquie des écoles primaires où l'enseignement est dispensé en français, en anglais ou en d'autres langues étrangères, la langue kurde n'a même pas droit au statut qui est reconnu aux autres langues étrangères bien qu'elle constitue la langue maternelle de près d'un quart de la population de la Turquie.

L'article 81 de la Constitution interdit aux associations et aux formations politiques traditionnelles d'affirmer l'existence d'une minorité kurde en Turquie et de parler de sa langue et de sa culture. Elles ne peuvent pas utiliser la langue kurde dans la rédaction et la publication de leur statut et de leur programme, ni dans leur congrès, ni dans leur réunion. Le 20 septembre dernier un candidat à la députation qui a utilisé une expression en langue kurde dans son discours, prononcé pourtant en turc, vient d'être traduit en justice pour avoir enfreint la loi.

L'adoption de ces réformes n'a donc pas transformé la Turquie en une société démocratique. Les libertés religieuses, d'expression et d'association sont encore très loin d'être respectées. Actuellement plus de 10.000 personnes sont en prison pour des délits d'opinion. La torture est encore largement répandue notamment au Kurdistan. Malgré la présence majoritaire de civils en son sein, le Conseil de sécurité nationale où se prennent toutes les décisions importantes reste sous l'influence déterminante de l'armée.

## L'Iran : l'existence tolérée des Kurdes ?

En 1925, par un coup d'Etat, Reza Khan, fondateur de la dynastie des Pahlavi, s'empare du pouvoir. Il s'applique à renforcer son pouvoir et à créer un Etat centralisé se résumant en « une seule Nation, une seule langue et un seul idéal ». Il réprime dans le sang les rébellions kurdes. La seule République kurde de toute l'histoire, fondée en 1946, subit le même sort.

Lors de la révolution islamique de février 1979, les Kurdes prennent sous leur contrôle tout le territoire kurde en Iran. Des affrontements éclatent en avril 1979. Khomeiny appelle à la guerre sainte contre le peuple kurde en les désignant des « fils de Satan » et « agents de l'impérialisme ». Cette guerre fera plus de 60.000 victimes parmi les civils. Plus de 300 villages seront détruits et leur population déportée. Des milliers de personnes seront emprisonnées et exécutées sommairement.

Bien que l'article 15 de la Constitution admette « l'emploi des langues régionales et tribales dans l'enseignement et les écoles à côté du persan », cette loi n'a jamais été appliquée. Les élections municipales de juin 1997 ont permis aux Kurdes d'obtenir dans le cadre de la République islamique une représentation au niveau local, et le nombre de publications en kurde dans les domaines culturel, social ou politique a augmenté. Malgré ces prises de positions, la situation des Kurdes reste critique. Le 30 septembre 2001 six députés de la province du Kurdistan ont adressé une lettre de démission au président du parlement islamique d'Iran pour protester contre la non application des articles 15 (enseignement de la langue kurde) et 19 (égalité de tous les citoyens quelque soit leur origine ethnique et religieuse). Il faut également noter que selon l'article 115 de la Constitution le Président ne peut être choisi que parmi des hommes de confession musulmane chiite, ce qui exclue les Kurdes sunnites et les femmes.

## La Syrie : les Kurdes apatrides dans leur propre pays

Les accords de Londres signés entre la Turquie et la France établissent les frontières de la Syrie et la placent sous mandat français. Ce mandat prit fin en 1946 et la Syrie accéda à son indépendance. Lors du mandat français et durant les quinze premières années de l'indépendance du pays, les Kurdes ne firent l'objet d'aucune mesure répressive. Cependant, le parti démocratique du Kurdistan (PDK-Syrie), créé en 1957, est interdit et ses responsables sont arrêtés et emprisonnés.

En 1962, le gouvernement syrien procède à un recensement de la population tenant compte de l'appartenance ethnique et religieuse. En vertu de ce recensement, plus de 300.000 Kurdes ont été déchus de la nationalité syrienne.

En 1963, à la suite d'un coup d'Etat, le parti Baas prend le pouvoir et met en place une politique d'arabisation et de déportation. Ces déportations touchent plusieurs dizaines de milliers des Kurdes, en majorité de confession yézidie. Confrontée à la montée de l'intégrisme islamique, au début des années quatre-vingts, les autorités syriennes préfèrent diminuer la pression sur les Kurdes. Cependant, en mars 1986, les forces de sécurité tirent sur une foule qui célèbre le Nouvel an kurde, Newroz. En novembre 1986, un décret interdisant l'utilisation de la langue kurde sur les lieux de travail est promulgué. En Octobre 1992, le gouvernement dissout les associations kurdes et interdit au fonctionnaires de l'état civil d'enregistrer les enfants portant un prénom kurde. Des centaines de Kurdes qui revendiquent l'égalité des droits civiques et culturels ont été arrêtés.

## L'Irak : Un nouvel espoir pour les Kurdes ?

La monarchie irakienne créée par les Britanniques laisse sa place, en juillet 1958 à la suite d'un coup d'état militaire, à une République où « les nations arabe et kurde sont librement associées ». Mais cette euphorie ne durera que trois ans. En septembre 1961, on entre dans une nouvelle période de confrontation armée qui va durer neuf ans. Pendant ce temps, de nombreux coups d'Etat militaires se succèdent en Irak ; le 8 février 1963, les officiers baassistes de l'armée irakienne abattent le président Kassem et prennent le pouvoir.

Ne pouvant venir à bout de la résistance kurde, l'Irak consent, en mars 1970, à un accord de paix avec le mouvement kurde. Cet accord prévoyait non seulement une autonomie assez large pour la région kurde mais cinq ministres kurdes ont également fait leur entrée au gouvernement. Néanmoins, la promulgation unilatérale par Bagdad, en mars 1974, d'une loi d'autonomie très restrictive, s'appliquant à environ la moitié du territoire kurde (37.062 km<sup>2</sup> sur 74.000 km<sup>2</sup>) déclenche à nouveau la guerre conduisant à l'effondrement de la résistance kurde en mars 1975.

Après cette date, dans l'objectif de réduire les Kurdes à l'état d'une minorité sans territoire, l'Irak met en œuvre une politique répressive comportant plusieurs volets : arabisation, destruction des villages et déportation massive des populations.

Dans la foulée de sa guerre avec l'Iran, Saddam Hussein décidera de se débarrasser définitivement de ses citoyens kurdes en les gâzant entre mars et août 1988. Rien que dans la ville de Halabja il y aura 5.000 morts en l'espace de quelques secondes. Plusieurs millions de kurdes vont alors prendre les chemins de l'exil.

Ruiné dans sa guerre avec l'Iran, Saddam Hussein envahit puis annexe le Koweït en août 1990. La guerre du Golfe est

déclenchée. Une coalition internationale menée par les Etats-Unis intervient pour sauver le Koweït. Après la défaite de l'Irak (janvier 1991) on assiste à un soulèvement populaire contre le régime irakien. La riposte du gouvernement est sans pitié. Traumatisés, des millions de Kurdes fuient vers les frontières de la Turquie et de l'Iran. Le Conseil de Sécurité de l'ONU condamne cette répression et une zone de protection aérienne au nord du 36<sup>e</sup> parallèle est instaurée. Elle comprend un territoire d'environ 40.000 km<sup>2</sup> peuplé de près de 4 millions de Kurdes. L'administration de ce territoire laissée aux Kurdes eux-mêmes ne bénéficie d'aucune garantie ni de reconnaissance internationale.

Dans cette région dévastée à la suite de 30 années de guerre, la population s'organisa rapidement pour reconstruire son pays. En l'espace de 10 ans, en dépit de faibles ressources dont dispose l'administration autonome, plus de 60% des villes et des villages rasés ont été reconstruits. Les infrastructures routières, de communication, de santé et d'énergie, presque inexistantes, ont été rétablies. Plus de 600.000 élèves sont scolarisés en langue kurde dans 3.500 écoles primaires, collèges et lycées. Les 3 universités, qui proposent toutes les disciplines et accueillent plus de 15.000 étudiants, enseignent en kurde, en arabe ou en anglais selon la discipline.

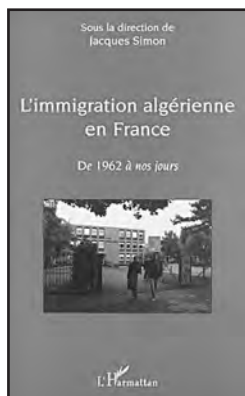
Des centaines d'associations culturelles, notamment de femmes, ont permis peu à peu l'émergence d'une société civile et l'apprentissage d'une démocratie pluraliste jusqu'à inexistante.

Cependant, la continuité de cet Etat fédéré dépend entièrement de l'avenir du régime irakien et des progrès de la démocratie dans les pays qui l'entourent et qui lui sont actuellement hostiles.

A l'époque de l'Etat Nation, sans un Etat propre ou une autonomie sans garantie internationale il n'y a guère d'espoir pour un peuple comme celui des Kurdes de trouver la paix et la stabilité. La question kurde qui, par son ancienneté, par l'importance numérique de la population concernée et le nombre de drames et conflits qu'il a engendrés tout au long de ce siècle reste le problème le plus chronique et le plus grave de la région. Sans une solution durable, elle continuera à produire des vagues de réfugiés vers les pays européens.



## LIVRES...



### L'immigration algérienne en France de 1962 à nos jours

*Sous la direction de Jacques SIMON, Edition L'Harmattan, juin 2002*

Après un premier ouvrage sur l'immigration algérienne en France des origines à l'indépendance soulignant l'importance et l'ancienneté des processus migratoires algériens en France, celui-ci vise à analyser dans la période récente cette immigration dans tous les domaines de la vie sociale, politique et culturelle. Il démontre sur la base de chiffres et de données d'une grande rigueur méthodologique et scientifique comment cette immigration s'est enracinée dans le tissu socio-démographique français et qu'elle constitue, au delà des clichés et des stéréotypes, un facteur positif de la construction de la maison France dans l'espace euro-méditerranéen.



### Réfugiés kurdes en France : Modes de vie et intégration

*Chirine MOHSENI, Edition L'Harmattan, juin 2002*

En août et en septembre 1988, fuyant les bombardements à l'arme chimique de l'aviation irakienne, des dizaines de milliers de Kurdes se réfugient en Turquie. La France décide d'accueillir collectivement des familles kurdes sur son sol et de leur accorder le droit d'asile. L'auteur analyse minutieusement l'évolution des modes de vie de ces familles à travers leurs pratiques quotidiennes de l'habitation, de l'alimentation et surtout de l'habillement.



### Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union européenne

*Georgina VAZ-CABRAL, Edition IHEU, Collection Etudes et Recherches, janvier 2002*

Esclavage domestique, exploitation sexuelle, exploitation des enfants, faux mariages, traite des personnes et servitudes pour dette... Quelles sont les définitions juridiques existantes et les réponses des Etats européens face à ces formes contemporaines d'esclavage ? Comment les victimes se retrouvent hors de tout cadre et protection juridique ? Quelle est l'implication de la criminalité organisée ? Cette étude comparée, la première en France, contribue à une meilleure compréhension de ces drames humains et plaide pour une harmonisation de nos législations. Copilotée par l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, le Centre pour l'Egalité des Chances et le Comité Contre l'Esclavage Moderne, cette étude fait un état des lieux des législations en vigueur dans les Etats, des mesures de protection des victimes et des pratiques judiciaires et policières dans six pays (Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie).



### Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution

*Patrick Weil, Edition Grasset, mars 2002*

Qu'est-ce qu'un Français ? Ou plutôt : par quel mécanisme est-on français ? Parce qu'on est né de parents français ? Parce qu'on est né sur le territoire national, même de parents étrangers ? Et l'esprit même de cette "nationalité", a-t-il changé à travers les époques ? Sur quels concepts se fonde-t-il ? Ces questions majeures, bien peu sont à même d'y répondre, préférant les représentations symboliques ou le fantasme aux vérités de l'histoire. Patrick Weil, lui, y travaille depuis dix ans. Il livre aujourd'hui une somme inouïe, parfaitement synthétique, novatrice par pans entiers, qui court de la Révolution à nos jours. Ne perdant jamais de vue les grandes évolutions, Patrick Weil traverse les régimes, les pensées, les césures de notre histoire, sans jamais esquiver les sujets sensibles : les femmes, les musulmans d'Algérie, la fausse opposition droit français - droit allemand. Les grands concepts se tressent au fil des pages - droit du sang, droit du sol, double droit du sol, naturalisation - montrant la constitution progressive d'un droit complexe, unique au monde, fondateur - magnifiquement mis en lumière.

# Ne pas confondre droit d'asile et 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.

Extrait d'un témoignage de José Kagame, anthropologue rwandais, aujourd'hui exilé à Paris ; historien, il est professeur à l'École Normale Supérieure de Saint-Clément des hautes études en sciences sociales (1).

## Cinquante demandeurs d'asile

DROIT D'ASILE



# France Terre d'Asile

ASSOCIATION REGIE PAR LA LOI DU 1<sup>er</sup> JUILLET 1901 ET RECONNUE DE BIENFAISANCE PAR ARRETE PREFECTORAL DU 19 FEVRIER 1993

### BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

A remplir et à retourner avec votre cotisation à :

**FRANCE TERRE D'ASILE**  
25, RUE GANNERON  
75018 PARIS  
TEL. 01.53.04.39.99  
FAX. 01.53.04.02.40

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je verse :

- 40 € Membre actif (8 € étudiants et chômeurs)
- 150 € Membre bienfaiteur

✓ Je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile : le **Courrier** (trimestriel), la revue **Pro Asile** (semestrielle) :

- Abonnement seul 16 €

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je m'abonne à ses publications :

- Adhésion et abonnement 50 €

✓ Je soutiens l'action de France Terre d'Asile et je fais un don de ..... €.

**IMPORTANT** : L'association France Terre d'Asile est autorisée par arrêté préfectoral du 19 février 1993 à bénéficier des articles 200-3 bis-2 du code général des impôts. A ce titre, et en application de la loi n°096-559 du 24 juillet 1994 (Journal Officiel du 25 juin 1996), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 52% de son montant, dans la limite de 6% de votre revenu imposable (3.35% du chiffre d'affaires pour les entreprises).

### MES COORDONNÉES

Nom : ..... Prénom:.....

Adresse:.....

Code Postal : ..... Ville :..... Tél.:.....

XIL Rajan, Mareille, "s'achève et...  
...en 1996, mais elle s'inscrit...  
...de réfugiés.

...on, ou si peu, et ont pris le chemin...  
...de France Terre...  
...C'est ici qu'est...  
...analysée dans un rapport...  
...redigé par la « Coordination réf...  
...En

France, deux cents enfants et jeunes...  
...commencent cette détresse chaque...  
...année et vivent une situation ré...  
...comment analysée dans un rapport...  
...redigé par la « Coordination réf...  
...En

...qui dénonce une accumula...  
...tion de zones de non-droit et de...  
...pratiques inégalitaires dont ils sont...  
...victimes. ■ SI L'OPERATION de rég...  
...ulation décidée par le gouverne...  
...ment il y a un an tend à réduire le...  
...nombre des mineurs étrangers sans...  
...papiers, elle ne règle pas pour au...  
...tant certaines situations dramati...  
...ques.

ment il y a un an tend à réduire le...  
...nombre des mineurs étrangers sans...  
...papiers, elle ne règle pas pour au...  
...tant certaines situations dramati...  
...ques.

### 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

# droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension