

L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



France
Terre
d'Asile

La Lettre N°22

bimestriel - juin 2007

JOURNÉE MONDIALE DU RÉFUGIÉ

Réfugié et protection internationale, des notions qui évoluent

Fin 2005, on dénombrait 8,4 millions de réfugiés dans le monde. Toutes ces personnes ont en commun d'avoir franchi au moins une frontière internationale au cours de leur exil. Seulement, toutes n'ont pas obtenu une protection en application stricte de la Convention de Genève de 1951. Il est vrai que depuis cinquante ans, la notion de réfugié et les formes de protection internationale se sont considérablement enrichies. Est-ce à dire que la Convention de 1951 est insuffisante aujourd'hui ? Pas tout à fait, puisqu'elle reste la clef de voûte du régime international de protection des réfugiés. Cependant, au cours des cinquante dernières années, les conflits plus fréquemment internes, ont davantage impliqué des agents non étatiques. Ils ont visé non plus seulement des individus mais aussi des catégories de personnes, provoquant des exodes massifs. Face à la complexité de ces crises, les Etats ont tenté de rendre le système de protection des réfugiés plus pragmatique.

Rappelons que la Convention de Genève, adoptée en 1951, a été conçue afin de protéger les réfugiés fuyant les régimes communistes des pays d'Europe centrale et orientale, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951. Bien que les limites géographiques et chronologiques de la Convention aient été supprimées¹, le texte ne correspond pas aux larges mouvements de réfugiés provoqués, à partir des années 1960, par les situations de décolonisation en Afrique et d'instabilité politique en Amérique latine. La conception individualisée de la Convention de Genève – il faut prouver que l'on a été victime de persécutions individuelles pour obtenir le statut de réfugié – devient difficilement transposable dans ces contextes.

La protection selon l'Afrique

C'est à l'Afrique que revient en premier l'initiative d'étendre la notion de réfugié. La Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), adoptée en 1969, complète les principes de la Convention de Genève en tenant compte du contexte socio-économique des Etats et des problèmes spécifiques du continent africain : dès 1967, près de 700 000 réfugiés² sont poussés sur les routes par les guerres d'indépendance.

¹ Le Protocole de 1967 relatif aux réfugiés lève la restriction temporelle et géographique contenue dans la Convention de Genève de 1951 en étendant la protection aux personnes non européennes devenues réfugiées par suite d'événements après 1951.

² BOUTEILLET-PAQUET Daphné, *L'Europe et le droit d'asile*, L'Harmattan, 2001, 396 p.

³ Belize, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama et Venezuela.

⁴ *Le Monde*, « En 2050, le monde pourrait compter plus d'un milliard de réfugiés climatiques », 14 mai 2007.

La Convention de l'OUA apporte une conception très pragmatique de la notion de réfugié. Le terme s'applique ainsi à « toute personne forcée de quitter son pays par suite d'une agression extérieure, de l'occupation, d'une domination étrangère ou d'événements gravement perturbateurs de l'ordre public dans une partie ou dans l'ensemble de son pays ou du pays dont elle a la nationalité ». Autrement dit, de larges groupes de réfugiés peuvent se voir accorder le statut collectivement sur la base de leur nationalité ou de leur appartenance ethnique. Mais le texte contient d'autres dispositions novatrices et complémentaires à celles contenues dans la Convention de 1951. Il institue notamment un véritable droit d'asile en pressant les Etats membres à accueillir des réfugiés. Il invoque également l'esprit de solidarité africain et caractérise l'asile comme un geste pacifique et humanitaire qui ne devrait pas être mal interprété par le pays d'origine. Même si elle a été traduite de manière parfois partielle dans les législations nationales, la Convention de l'OUA est un texte progressiste et reste le seul traité contraignant de nature régionale relatif aux réfugiés à ce jour. En 2005, 16 % d'entre eux étaient protégés en vertu de la Convention de l'OUA.

La protection selon l'Amérique latine

Dans les années 1970, le continent sud-américain connaît à son tour une situation humanitaire désastreuse. Les coups d'Etat et les guerres qui déchirent le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua engendrent des exodes massifs de personnes en majorité déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Là encore, si la Convention de 1951 et son Protocole demeurent la pierre angulaire de la nouvelle orientation, la complexité des crises les dépassent. En 1984, dix Etats d'Amérique centrale³ décident d'adopter un nouveau cadre à la protection des réfugiés : la Déclaration de Carthagène.

Cette Déclaration élargit considérablement la définition du réfugié. Elle l'applique non seulement à des cas individuels mais aussi aux déplacements de masse de personnes qui fuient leur pays « parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté avait été menacée par un climat de violence généralisée, une agression extérieure, des conflits internes, de graves violations des droits de l'homme ou toute autre circonstance perturbant gravement l'ordre public ». Pour la première fois, un texte embrasse les situations productrices de réfugiés existant en dehors des situations de guerre. Il engage aussi pour la première fois les gouvernements à « offrir assistance et pro-

tection » aux déplacés internes.

Bien que la Déclaration de Carthagène ne revête pas de caractère contraignant pour les Etats, la plupart de ses principes ont été intégrés aux législations nationales un peu partout en Amérique latine en l'espace de vingt ans. Ce continent est aujourd'hui l'une des régions du monde ayant la tradition d'asile la plus fermement établie.

La protection selon l'Europe

Ces initiatives portées par les Etats africains et sud-américains ont eu une influence sur la politique d'asile menée en Europe. Cependant, la réponse a été moins ambitieuse. En 2004, la directive européenne « qualification » instaure la protection subsidiaire pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui prouvent, au terme d'une procédure individuelle de détermination, qu'elles sont exposées à des menaces graves dans leur pays d'origine. En un sens, là où l'Afrique et l'Amérique latine ont étendu la notion de réfugié, l'Union européenne a préféré ajouter une autre forme de protection, certes, toujours dans le respect de la Convention de Genève, mais qui accorde moins de droits juridiques, sociaux et matériels de base que ceux réservés aux réfugiés statutaires.

Les réfugiés *prima facie*

L'existence d'instruments régionaux a prouvé le bien-fondé d'élargir la protection internationale aux personnes fuyant massivement des zones de violence généralisée. C'est pourquoi dans de telles circonstances le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'il est parfois préférable d'octroyer collectivement le statut de réfugié et de considérer chaque personne comme un réfugié *prima facie*, c'est-à-dire à première vue et jusqu'à preuve du contraire. En 2005, 64 % des réfugiés dans le monde ont ainsi obtenu le statut sur une base collective. Une grande majorité provient d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. A l'inverse, la plupart des réfugiés en Europe et aux Etats-Unis a obtenu le statut à l'issue d'une procédure individuelle de détermination. L'Europe, toutefois, a déjà recouru à des reconnaissances sur une base *prima facie*. Durant la décennie 1990, lors des guerres dans les Balkans, les pays d'accueil européens ont mis en place des dispositifs exceptionnels de protection temporaire. Cela aboutit en 2001 à une direc-

tive européenne établissant des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

Les déplacés internes

Réveillée par le drame du Darfour, la communauté internationale a pris conscience d'un autre défi, celui des personnes déplacées dans leur propre pays et privées de leurs droits les plus élémentaires. Près de 24 millions de personnes sont concernées dont 2 millions en Colombie, 1,2 million en Irak et 841 900 au Soudan.

Jusqu'à récemment, beaucoup de gouvernements considéraient la question des déplacés internes comme une affaire de souveraineté nationale. En 1999, les Nations unies ont donc édité les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, une série de trente recommandations en matière de protection. Mais il n'existe toujours pas de document juridique internationalement accepté comme la Convention de Genève relative aux réfugiés sur lequel la communauté internationale peut s'appuyer pour faire respecter les droits de ces personnes. Pourtant, réfugiés et déplacés sont souvent victimes d'un même conflit. La seule différence, c'est que les uns ont franchi une frontière internationale et les autres non. Pour ces raisons, le mandat du HCR a été étendu. En vertu d'un accord global conclu en 2005, l'organisme onusien est désormais responsable de la protection, de l'hébergement d'urgence et de la gestion des camps des déplacés internes.

La question brûlante des déplacements forcés de masse, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un pays, indique que le cadre juridique de la protection internationale devra évoluer. Et vite. Au rythme actuel, un milliard de personnes seraient forcées de quitter leur foyer d'ici 2050⁴, tant pour des raisons de conflits et d'atteintes aux droits de l'homme que pour des raisons liées aux changements climatiques. Néanmoins, il faudra être rigoureux. Une telle évolution ne pourra se faire au détriment de la Convention de Genève qui reste, à ce jour, le plus important et le seul instrument universel du droit international des réfugiés.



Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés

LA PAROLE À...

Asile et intégration au Sénégal

Papa Oumar SAKHO, Premier Président de la Cour de cassation et Président de la Commission nationale d'éligibilité au statut de réfugié du Sénégal

Comment fonctionne la Commission nationale d'éligibilité au statut de réfugié (CNE) du Sénégal ?

La Commission nationale d'éligibilité se compose d'un représentant du ministère des Affaires étrangères, d'un représentant du ministère de la Justice, en l'occurrence le Premier Président de la Cour de cassation, d'un représentant du ministère de l'Intérieur et d'un représentant du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Nous nous réunissons trois fois par mois, après accord entre le HCR et la CNE, afin d'examiner trente dossiers. Le HCR, qui participe en qualité d'observateur, est consulté sur chaque cas. L'instruction de la demande d'asile dure deux mois en première instance, un mois supplémentaire en cas de recours en appel et deux mois encore en cas de recours gracieux. Pour l'heure, il n'existe pas encore de recours au niveau du Conseil d'Etat. Pour statuer, la CNE se fonde sur les critères en application soit de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole additionnel de 1967, soit de la Convention de l'OUA de 1969, soit de la situation sociopolitique des pays d'origine des requérants.

Qui sont les personnes qui demandent l'asile au Sénégal ?

Ces personnes sont de toutes les natio-

nalités : africaines, maghrébines, asiatiques. Nous recensons des demandeurs d'asile originaires de Sierra Leone, du Liberia, de République de Guinée, de Guinée Bissau, de Gambie, du Mali, de Mauritanie, du Burkina Faso, du Niger, du Nigeria, de Côte d'Ivoire, du Cameroun, de Centrafrique, du Gabon, du Bénin, du Burundi, du Rwanda, de République démocratique du Congo, de République du Congo (Brazza), du Sri Lanka, d'Irak, de Palestine, d'Inde, d'Ethiopie, du Soudan, du Tchad, d'Erythrée, d'Ouganda, d'Angola et du Togo.

Quels sont les chiffres de la demande d'asile au Sénégal ?

En 2006, 262 personnes ont demandé l'asile. 168 étaient des hommes, 51 des femmes et 43 des enfants. 8 ont obtenu le statut de réfugié dont 2 au titre de la Convention de Genève et 6 au titre de la Convention de l'OUA.

Le Sénégal est-il une destination finale pour les demandeurs d'asile ?

Pour la grande majorité des demandeurs d'asile, le Sénégal est une destination finale, cependant, il n'en est pas toujours ainsi. Il arrive souvent que le Sénégal ne soit qu'un prétexte pour aller vers d'autres pays en Europe ou en Amérique. Il arrive également, lorsque la sécurité n'est pas garantie en raison de la proximité avec le pays d'origine du requérant (comme la République de Guinée ou la République de Gambie), qu'un pays de réinstallation soit sollicité auprès du HCR.

Sadikh NIASS, chargé des programmes à la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (Raddho)

Certaines ONG, dont la Raddho, demandent que les critères d'éligibilité au statut de réfugié soient révisés. Pourquoi ?

Nous avons constaté des anomalies. Il y a d'abord une durée anormalement longue de la procédure de détermination, en moyenne de un à deux ans. C'est trop, surtout qu'il n'existe aucun centre d'accueil pour les demandeurs d'asile. Ensuite, les défenseurs des droits des réfugiés ne sont pas représentés à la Commission nationale d'éligibilité du Sénégal. Troisièmement, le refus d'une demande d'asile n'est jamais motivé. Cela ne permet pas aux demandeurs de reformuler leur requête pour un recours. Par ailleurs, c'est la même instance qui traite la demande en première instance et le recours. Enfin, quand la CNE émet un avis favorable, il faut attendre un décret signé de la main du président de la République pour que le statut soit reconnu. Cette procédure est trop bureaucratique, il faut l'alléger.

Quel accueil est réservé aux demandeurs d'asile en terme d'assistance sociale, juridique, médicale ?

L'accueil est lamentable, même pour les groupes vulnérables comme les femmes. Le gouvernement et le HCR ne font rien pour eux. Les demandeurs d'asile qui débarquent au Sénégal ne savent pas où aller et nous n'avons pas les moyens de les

héberger. C'est la solidarité de la population locale et des organisations caritatives qui fonctionne, mais cela reste largement insuffisant. L'accueil n'est pas institutionnalisé.

Quelle est la situation socio-économique des réfugiés au Sénégal ?

Les réfugiés qui vivent au Sénégal sont dans une situation très précaire. En général, le Bureau d'orientation sociale leur offre une assistance médicale ou sociale de trois à six mois. Ensuite, on leur dit de se débrouiller. La plupart vit à Dakar, à l'exception des réfugiés mauritaniens qui sont, depuis 1989, dans des camps au nord du pays. Souvent, les réfugiés font de petits métiers : vendeur de beignets, cireur de chaussures. Ils louent des maisons dans les quartiers périphériques où les loyers sont moins chers. Mais régulièrement, ils n'arrivent pas à honorer les factures.

La Raddho a initié un projet en 2005 : « Le protection et la promotion des droits des réfugiés et demandeurs d'asile à Dakar ». Quelles mesures avez-vous impulsées ?

Nous avons développé un accompagnement juridique pour les demandeurs d'asile. Nous avons également aidé des femmes ivoiriennes, grâce à un programme de micro-finance, à ouvrir un restaurant qu'elles gèrent aujourd'hui. Nous militons aussi pour que les enfants réfugiés puissent aller à l'école et pour que les étudiants à l'université soient dispensés de frais d'inscription.

EXPÉRIENCES RÉGIONALES

20 juin 2007 : Journée mondiale du réfugié

Pour sa septième édition, la Journée mondiale du réfugié, initiée par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en 2001, voit émerger de nombreuses initiatives en France. Débats, expositions, collations, échanges entre les personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les habitants du quartier, animations pour les enfants, séances de sensibilisation à la question de l'asile dans les écoles, piques-niques, rencontres avec les partenaires, ... tous les moyens sont bons pour marquer son engagement aux côtés des réfugiés dans le monde.

Il s'agit également, par le biais d'initiatives locales ou de manifestations d'envergure, d'interpeller l'opinion publique sur la situation inquiétante et les dérives

du droit d'asile en France et en Europe. Ainsi le 20 juin prochain, et pour la première année, aura lieu à Paris la « marche des parapluies », qui se tiendra au même moment à Lyon. Organisée par France terre d'asile et Forum réfugiés, cette manifestation est conçue pour que chacun exprime son attachement à la nécessité de protéger les réfugiés, le parapluie symbolisant la protection qui doit leur être garantie.

Parallèlement, la représentation du HCR en France organise une exposition de photos au parvis des droits de l'homme, au Trocadéro, à Paris.

C'est dans ce même esprit que de nombreux événements, impulsés par des associations gestionnaires de centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou d'organismes oeuvrant dans le champ de l'asile, se tiendront ce jour-là, partout en France.

France terre d'asile se mobilise...

Exposition « Regards croisés : être réfugié », à Châtillon (92). Seconde rencontre artistique, à la médiathèque Max-Pol Fouchet, du 19 au 23 juin. Inauguration, le 21 juin à 18h.

Exposition sur les réfugiés et le droit d'asile à la médiathèque de Romorantin (41).

Exposition « Parcours de réfugiés », contes, animations musicales, en partenariat avec Amnesty International, à Rouen (76), Place de la Pucelle, de 10h30 à 18h.

Stands d'informations à Angers (place du Ralliement, 49), Blois (port de la Creusille, 41), Niort (marché des Halles et place de la Brèche, 79) et Parthenay (foire, 79).

Journées portes ouvertes et débats à Aurillac (15), Caen (14), Cherbourg (50), Gap (05), Mayenne (53), Saint-Lô (50) et Toulon (83).

Tournoi de football à Melun (77) avec des équipes de plusieurs CADA d'Ile-de-France.

Séances de sensibilisation dans des collèges et lycées à Auch (32) et Mayenne (53).

Pique-nique à Chaumont (52), repas à Périgueux et Bergerac (24).

... comme d'autres associations

Exposition, projections de films, lectures, débats organisés par les CADA de l'AFTAM, à Amiens (80).

Exposition de photos et goûter dans le parc du CADA « La Rotja », à Miribel (01).

Pièce de théâtre « Clandestin », suivie d'un débat sur l'évolution du droit d'asile en France et en Europe au centre Amar, à Montauban (82).

Concours de dessins d'enfants et pique-nique au CADA « Le Pont », à Montceau-les-Mines (71).

Pique-nique avec les partenaires et les résidents du CADA Acces Projet Réfugiés, à Mulhouse (68).

Tournoi de football, projection d'un court-métrage réalisé par un demandeur d'asile, débat, animation musicale au CADA Isard-Cos, à Pau (64).

Concerts et exposition au CADA de Valence (26), le 21 juin.

Marche des parapluies à Paris organisée par France terre d'asile et Forum réfugiés avec le soutien du HCR, de la Mairie de Paris et des associations partenaires*

RDV à 17h30, sur le parvis de Notre-Dame-de-Paris.

Fin de la marche, devant le centre Georges-Pompidou, suivie d'un apéritif-musical.

« Marche des parapluies à Lyon organisée par Forum réfugiés

RDV à 17h, place Saint-Jean.

Fin de la marche, place Sathonay, suivie d'un concert.

Manifestation du HCR à Paris

Conférence-débat « Quel asile en Europe ? », le 19 juin à 18h30.

Exposition au Trocadéro à Paris, le 20 juin à partir de 10h.

*Afev, Aftam, APSR, APTM, Association unioniste le Rocheton, Asyl OFPRA/CRR, Cactus Républicain, le Cedre, CADA Bois Colombe, CADA Adoma Vernon, CADA CASH Nanterre, CADA PSTI Chelles, CADA Valence-en-Brie, ESP CADA Poitiers, Comité d'aide aux réfugiés, Connaissance espoir et savoir, ECRE, GAS, JRS France, Licra, Parcours d'exil, SSAE, SOS Racisme, Urgence Darfour

DROITS DES RÉFUGIÉS

La liberté de circulation et d'installation des réfugiés

Les réfugiés bénéficient de la liberté de circulation et d'installation sur l'ensemble du territoire métropolitain dès lors que la France leur a accordé sa protection. Ils peuvent donc voyager et établir leur résidence où ils le désirent. De même, tout étranger, quelle que soit la nature de son titre de séjour, est autorisé à quitter librement le territoire français¹. Mais la liberté de voyager ne garantit pas forcément la liberté d'entrer dans un autre pays, qui fixe ses propres règles.

La liberté de circuler en France

De manière générale, le droit de circuler et de s'installer librement dans son pays d'accueil est limité. L'article 26 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précise en effet que les réfugiés peuvent circuler et s'installer librement dans le pays protecteur « sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes conditions ». En France, c'est l'article R.321-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui définit l'étendue de cette liberté pour l'ensemble des étrangers en situation régulière. Les seules restrictions concernent les départements d'outre-mer (DOM) et les collectivités d'outre-mer (COM)². Cette disposition s'applique aussi aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Une liberté de circuler hors de France plus réduite pour les réfugiés

Cette liberté de circulation octroyée par la France ne s'applique pas dans les pays européens signataires des accords de Schengen³. Si des réfugiés souhaitent circuler dans l'un de ces Etats, leur séjour doit alors être inférieur à trois mois. L'obtention d'un visa est parfois même nécessaire en fonction de la nationalité du réfugié.

Or, les réfugiés, à l'instar des bénéficiaires de la protection subsidiaire placés sous la protection administrative de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), ne possèdent plus leur passeport national. C'est pourquoi l'article 28 de la Convention de Genève précise que « les Etats contractant délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ».

De fait, un titre de voyage spécifique, appelé titre d'identité de voyage, leur est délivré. Il est valable deux ans, prorogable, pour les réfugiés et valable un an, renou-

velable deux fois, pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces documents de voyage indiquent le ou les pays interdits. Ils doivent être demandés auprès de la préfecture du lieu de résidence.

S'installer ailleurs : une démarche complexe

L'installation des réfugiés dans un autre pays que celui qui leur a accordé sa protection est délicate. La procédure, simple en apparence, nécessite, en réalité, l'approbation des autorités compétentes du pays concerné. Ainsi, il faut, tout d'abord, que celui-ci accepte d'accorder un droit au séjour de longue durée au requérant. Ensuite, les réfugiés doivent engager une procédure de transfert de protection. En France, une fois informé par courrier, l'Ofpra demande à l'autorité compétente du pays concerné si elle accepte d'assurer la protection du requérant. Celui-ci doit, en outre, motiver sa demande en démontrant ses attaches avec le pays de transfert (emploi, famille, langue, etc.). En revanche, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne peuvent bénéficier de ce type de transfert. Ils doivent simplement déposer une demande d'admission au séjour relevant des règles de l'immigration.

Aucune disposition spécifique n'est pré-

vue pour faciliter l'installation des réfugiés dans un autre pays de l'Union européenne. En effet, si les citoyens européens peuvent séjourner librement dans tous les Etats membres, les ressortissants d'Etats tiers ne peuvent bénéficier de cette liberté, qui est pourtant un élément essentiel de la construction européenne. Une directive du 25 novembre 2003 vient en partie corriger les lacunes du traité en instituant le statut de ressortissant de pays tiers résident de longue durée. Les bénéficiaires de ce statut sont titulaires de droits aussi proches que possible de ceux d'un ressortissant européen. Cette directive reconnaît également un droit au séjour dans un autre Etat membre sous conditions de ressources, de logement et d'assurance. Cependant, les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont écartés du champ d'application de cette directive. La Commission européenne doit proposer en juin un texte permettant de combler ce manque. A suivre...

¹ Article L.321-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Les étrangers, dont les réfugiés, disposant d'un titre de séjour délivré en métropole peuvent se rendre librement dans les DOM et y séjourner. De même, un titre de séjour délivré dans les DOM permet la libre circulation en France métropolitaine. L'exercice d'une activité professionnelle reste, cependant, soumis à des limitations. En revanche, les titres de séjour délivrés en métropole ou dans les DOM n'autorisent pas l'entrée et le séjour dans les COM. Il faut demander un visa. Réciproquement, les titres délivrés dans les COM n'ont aucune valeur en métropole, ni dans les DOM, à l'exception de la carte de résident délivrée en Nouvelle-Calédonie.

³ Treize Etats ont ratifié les accords de Schengen : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

INTÉGRATION EN EUROPE

Le parcours de réinstallation des réfugiés en Suède

Contrée froide et septentrionale, la Suède n'en est pas moins une des premières terres d'accueil des réfugiés en Europe. En 2006, elle a été un des rares pays européens à constater une augmentation de sa demande d'asile. Les premiers chiffres de l'année 2007 la placent en tête des Etats de l'Union européenne. A côté de l'accueil des réfugiés qui se présentent spontanément sur le territoire du Royaume, la Suède poursuit depuis les années 1950 un programme national de réinstallation. Elle permet l'accueil sur son territoire de réfugiés qui ne peuvent ni rentrer dans leur pays en toute sécurité ni s'intégrer dans leur premier pays d'asile.

La Suède fait ainsi partie des 16 pays sur les 192 membres des Nations unies, qui réinstallent des réfugiés se trouvant le plus souvent dans des camps dans des pays « pauvres ». Elle a accueilli plus de 1 600 personnes en 2006 dans le cadre de son programme national. Certes, cela peut paraître dérisoire comparé aux 50 000 réfugiés réinstallés aux Etats-Unis la même année. La Suède, qui compte 9 millions d'habitants, est pourtant le premier pays de réinstallation de l'Union européenne¹.

Une coopération étroite avec les organisations internationales

Parce que la réinstallation a des incidences financières importantes, elle implique une décision des plus hautes autorités poli-



tiques de l'Etat. Ainsi, tous les ans, le gouvernement propose un quota de réfugiés en vue de leur réinstallation, qui doit être accepté par le Parlement suédois². Une fois la décision prise, le gouvernement transmet la gestion du dossier au Bureau des migrations suédois, l'autorité gouvernementale en charge des questions relatives aux visas, aux titres de séjour, à l'asile et au retour des étrangers.

Le Bureau des migrations détermine annuellement avec le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) l'origine et les groupes de réfugiés qui pourront bénéficier du programme suédois de réinstallation. Les personnes éligibles sont, en premier lieu, les réfugiés au sens de la Convention de Genève mais aussi toute personne avec un besoin de protection et plus exceptionnellement les déplacés internes. Cette première phase d'identification s'effectue en coopération très étroite avec l'or-

ganisation internationale de protection des réfugiés. En effet, c'est elle qui soumet des propositions au Bureau des migrations, qui les validera ensuite, soit à la seule lecture du dossier, soit à la suite d'une mission sur place. A la différence du Danemark, les éventuelles capacités d'intégration du réfugié en Suède ne sont pas prises en considération. Les critères établis par le HCR, qui tend à favoriser les personnes vulnérables ne pouvant être prises en charge dans le pays de premier asile, sont donc bien suivis par le Royaume suédois. La Suède sollicite, par ailleurs, la coopération de l'Organisation internationale des migrations pour organiser le voyage du réfugié vers leur nouveau pays d'asile.

Une forte implication des autorités locales

Une fois arrivés en Suède, l'accueil des réfugiés relève uniquement des autorités nationales. Tout d'abord, le bureau des migrations délivre un permis de séjour permanent à l'étranger. Il doit néanmoins déposer une demande d'asile pour être officiellement sous la protection de la Suède. Le réfugié est ensuite suivi par le Bureau de l'intégration suédois, qui est en charge de la mise en œuvre de la politique d'intégration du Royaume. En réalité, le Bureau de l'intégration intervient avant l'arrivée du réfugié sur le territoire. En premier lieu, il met en œuvre, dans le pays de premier asile, des programmes d'information sur la vie en Suède. Mais surtout, le Bureau de

l'intégration doit trouver, avant son départ, une commune qui accepte d'accueillir le réfugié et de l'accompagner dans ses premiers pas dans le pays.

En effet, le dispositif d'accueil et d'intégration des réfugiés repose sur la participation volontaire des communes. Ces dernières indiquent aux autorités nationales quelles sont leurs capacités d'accueil et qu'elles consentent à recevoir des réfugiés en échange d'une compensation financière de l'Etat. Elles sont ensuite responsables de la mise en œuvre du programme d'intégration. Les agents sociaux de la ville élaborent avec le réfugié et les services de l'emploi un plan individuel d'intégration. Ce plan, d'une durée de deux ans environ, comprend des aides financières, des aides pour le logement, la garde d'enfant, un accompagnement dans la recherche d'emploi, des formations professionnelles et des cours de suédois. Ce programme est financé par les autorités locales mais les communes reçoivent également une subvention de l'Etat de plus de 18 000 euros par réfugié réinstallé.

Ce système semble s'appuyer sur une bonne coopération entre les différentes autorités nationales. Cependant, les capacités des communes suédoises sont aujourd'hui saturées à cause de la forte augmentation de la demande d'asile, en particulier des ressortissants irakiens, dont l'accueil relève également de leur compétence. Espérons que le programme de réinstallation ne soit pas la victime des pressions que connaît le dispositif d'accueil de la Suède.

¹ En 2006, 589 réfugiés ont été réinstallés au Danemark, 477 en Finlande, 315 au Royaume-Uni, 288 aux Pays-Bas et 4 en Irlande.

² Depuis plusieurs années, ce quota est de 1 700 personnes par an.

L'Union européenne en peine avec les réfugiés irakiens

Les 17 et 18 avril derniers, 450 représentants d'une soixantaine d'Etats se sont réunis à Genève à l'invitation du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pour trouver une réponse à la situation humanitaire des réfugiés et des déplacés irakiens. Selon l'organisation internationale, 1,9 million de personnes ont été déplacées à l'intérieur de l'Irak et deux millions se trouvent dans les pays du Moyen-Orient. On estime que 750 000 personnes ont fui le pays depuis février 2006 et près de 50 000 personnes quittent leur foyer tous les mois. Il s'agit du mouvement de population le plus important au Moyen-Orient depuis 1948.

Cet afflux massif touche principalement les pays de la région. 1,2 million d'Irakiens sont réfugiés en Syrie et 750 000 en Jordanie. Dans ce dernier pays, ils représentent près de 14 % de la population nationale. Cette situation n'est pas sans provoquer des pressions sur le système d'aide et des tensions dans ces pays qui voient leur capacité d'accueil saturée. Pour de nombreux observateurs, le Moyen-Orient est sur le point de connaître une grave crise humanitaire.

L'inégalité de traitement des réfugiés irakiens en Europe

La charge assumée par les pays de l'Union européenne est dérisoire. En effet, seulement 20 000 Irakiens ont demandé l'asile dans l'Union européenne en 2006. Il s'agit néanmoins de la première nationalité de demandeurs d'asile, qui, par ailleurs, a augmenté de 80 % par rapport à 2005.

Mais cela représente deux fois moins de demandes qu'en 2002. Entre-temps, les Etats membres se sont entendus pour imposer des conditions d'entrée sur le territoire commun qui constituent des obstacles insurmontables pour la majorité des Irakiens. Par exemple, les Etats européens n'acceptent désormais que les passeports de type G, délivrés par un seul bureau à Bagdad, et que les Irakiens ne peuvent obtenir qu'au prix de risques très importants pour leur vie.

Enfin, les rares Irakiens qui arrivent jusqu'au territoire de l'Union européenne connaissent un traitement divergent de leur demande de protection en fonction du pays dans lequel ils se trouvent. La Suède, qui a accueilli près de la moitié des demandeurs d'asile irakiens, a accordé une protection à 90 % d'entre eux contre 0 % pour la Grèce. Le taux d'accord devant l'Ofpra est de 23 % mais la France a enregistré moins de 100 demandes en 2006. Cette situation souligne l'échec de l'harmonisation des politiques d'asile en Europe à trois ans de l'instauration du système européen commun d'asile.

La réinstallation : une solution à envisager

Le HCR souhaite développer la réinstallation des Irakiens réfugiés au Moyen-Orient vers les pays industrialisés, qui offrent de meilleures perspectives d'intégration. 20 000 dossiers de réinstallation ont ainsi été proposés pour l'année 2007. Les Etats-Unis ont indiqué qu'ils prendront en charge 7 000 réfu-

giés. A l'inverse, en Europe, seules la Suède et la Finlande ont proposé d'accueillir quelques centaines de réfugiés irakiens.

Mises à part les initiatives nationales, l'Union européenne a écarté cette solution. A l'issue d'une réunion des ministres de l'Intérieur le 20 avril 2007, le Conseil a estimé que la situation n'était pas suffisamment urgente pour envisager d'accueillir davantage de réfugiés irakiens¹. L'instauration d'un programme européen de réinstallation est pourtant prévu par le programme de La Haye adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement et bénéficie du soutien de la Commission européenne et du Parlement européen. Quant à la France, l'ancien ministre de l'Intérieur, François Baroin, avait indiqué qu'il était « favorable à une coordination européenne en matière de réinstallation de ressortissants irakiens, à condition que le HCR soit pleinement impliqué et que les dossiers puissent être étudiés, s'agissant de la France, individuellement et selon les critères nationaux, c'est-à-dire qu'ils puissent être éligibles au statut de réfugié ». Mais en attendant une action concrète de l'Union européenne, les inégalités persistent : sur les trois premiers mois de l'année, la Suède a déjà enregistré 4 800 demandes d'Irakiens contre 28 pour la France.

¹ 11 millions d'euros ont toutefois été accordés pour l'aide humanitaire en Syrie et en Jordanie. De son côté, la Commission a annoncé qu'elle débloquait 7 millions d'euros pour les Etats membres qui décidaient d'accueillir des réfugiés irakiens.

LIBRE OPINION

Mettre en œuvre un devoir moral

Le ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux, a bien voulu rappeler combien le respect du droit d'asile était un devoir moral pour la France. Il lui reste à en préciser le contenu et sa vision. Il a, par exemple, souhaité une réduction des délais de traitement des demandes d'asile. Cet objectif ne peut être atteint au détriment de la qualité de la procédure et des droits de la défense. Cela implique le renforcement de plusieurs mesures.

Comme l'expérience l'enseigne à tous les membres de la Commission des recours des réfugiés, l'entretien du demandeur est essentiel et doit être effectivement réalisé dans tous les cas devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et devant la CRR. De même, la possibilité de faire appel à un interprète doit être rendu possible pour les actes constitutifs du dossier de demande d'asile. Enfin, l'ouverture d'ici le 1^{er} décembre 2008 de l'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile entrés irrégulièrement en France constitue une avancée importante. Il convient de la mettre en œuvre le plus rapidement possible.

Mais l'objectif d'un délai de traitement réduit à 180 jours paraît difficilement réalisable au regard des délais actuels et des moyens à la disposition de l'Ofpra et de la CRR. En 2006, le temps moyen de traitement des demandes était de 110 jours devant l'Office et de 310 jours devant la Commission. Les objectifs inscrits dans la loi de finances pour 2006, repris en 2007, préconisent des délais de 60 jours pour l'Ofpra et de 90 jours pour la CRR. Dans un rapport d'information remis au Sénat en juin 2006, le rapporteur M. Gouteyron avouait sa « perplexité » quant au réalisme des objectifs fixés et constatait la difficulté d'augmenter la productivité des agents de l'Ofpra. Quant à la CRR, le respect du principe du contradictoire et le traitement efficace du recours imposent un délai incompressible fixé, selon elle, à 133 jours.

On le voit, la réduction des délais de traitement des demandes d'asile ne peut être envisagée qu'avec un renforcement conséquent des moyens matériels, humains et financiers des autorités de l'asile. Dans ce cadre, la CRR doit bénéficier d'une réelle indépendance. Comme quoi, une simple déclaration d'intention, la réduction des délais, emporte selon l'option retenue, toute une série de conséquences juridiques pour les acteurs et les usagers. Gageons que le gouvernement saura en toute chose conserver pour boussole ce fameux « devoir moral d'asile » !

Pierre HENRY
Directeur général
de France Terre d'Asile

BRÈVES

France terre d'asile lance « Quasimodo », son magazine audio !

Afin d'informer sur la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires, France terre d'asile lance un magazine audio hebdomadaire. Chroniques, commentaires, édito et reportages permettront de divulguer, de façon dynamique, l'expertise et les connaissances de l'association.

Ce magazine audio, réalisé en partenariat avec les Amis de la Maison des Journalistes, se veut également une tribune des professionnels de l'asile et de l'immigration. A écouter, dès le mois de juin, sur www.france-terre-asile.org

Discriminations : un frein à l'embauche des réfugiés

France terre d'asile organise un cycle de rencontres sur le thème de l'intégration. Le premier « Petit-déjeuner de l'intégration » abordera la question des discriminations à l'embauche.

Testing, CV anonyme, formation, sensibilisation des recruteurs, législation, enquêtes statistiques : Comment lutter contre les discriminations sur le marché du travail français ? Quelle est l'efficacité des politiques et mesures mises en place ?

Cette rencontre-débat aura lieu le jeudi 5 juillet 2007, à 8h30, au 24 rue Marc Seguin - 75018 Paris - Métro Marx Dormoy. Renseignements et inscription : 01.53.04.40.90 - sbilong@france-terre-asile.org

PORTRAIT

Après la pluie, le beau temps

Ce proverbe d'espoir pourrait illustrer le parcours d'Ousmane, réfugié mauritanien, exilé deux fois. Jeune étudiant ayant dû fuir les exactions gouvernementales, il a d'abord obtenu une protection provisoire accordée par le HCR. « Il y a eu un putsch, des Négro-mauritaniens ont été arrêtés, jugés, exécutés. Les étudiants se sont soulevés, j'en faisais partie. Après on s'est enfui au Sénégal, on est allé voir le HCR. On était trente-trois au départ. C'était en 1987. Le HCR a ouvert une enquête et a conclu que c'était sérieux. Il nous a accordé un statut provisoire de réfugié, renouvelable tous les six mois, pour que nous restions au Sénégal. »

Cet exil lui permet cependant de poursuivre des études, grâce aux bourses versées par le HCR pendant deux ans. Son BTS de marketing en poche, il trouve un emploi d'attaché commercial, suit des cours du soir, obtient un DESS en management et fonde une famille. Mais la politique le rattrape. « En 1998, j'ai senti que nous étions menacés, le Sénégal avait intérêt à entretenir de bonnes relations avec la Mauritanie, or celle-ci faisait pression pour que le gouvernement sénégalais éloigne les plus anciens réfugiés qui représentaient une menace. Je suis parti pour la France. »

Un second exil difficile. Très vite reconnu réfugié par l'Ofpra, une nouvelle vie commence avec sa part de désillusion : « Au Sénégal j'avais plus d'avenir. Ici je n'ai jamais trouvé d'emploi en rapport avec mon niveau de diplôme. » Les fins de mois sont dures, d'autant que la famille s'est agrandie avec un nouvel enfant. Pourtant, un espoir se profile : depuis 2005, suite à un nouveau coup d'Etat, le pays se démocratise. Une occasion qu'Ousmane a saisie pour soutenir le retour des réfugiés et des déportés à travers un comité civil de la diaspora mauritanienne en France. Il a aussi prévu de créer une entreprise de négoce et de participer de nouveau à la vie politique mauritanienne. Comme il le dit sagement : « C'est par le pardon et la réconciliation que nous serons de nouveau une nation. »

L'Observatoire de l'intégration

EST UNE PUBLICATION DU DEPARTEMENT INTEGRATION DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs
Rédacteurs en chef : Pierre Henry, Fatiha Mlati
Rédacteur en chef adjoint : Matthieu Tardis
Comité de rédaction :
Christophe Andréo, Sophie Bilong, Marjolaine Moreau,
Marie-Hélène Senay
www.france-terre-asile.org

Maquette : Collectif La Maison des Journalistes
Impression : Marnat
5 ter, rue Arsonval 75015 Paris
Tarif : 1,5 €
Commission paritaire n° 65091
ISSN : 1769-521 X

Bulletin d'abonnement

Je souscris un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (Le Courrier, Pro Asile, Les Cahiers du social et L'Observatoire de l'intégration).

Nom
Prénom
Adresse
Code postal
Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris