



RACISME
CATEGORISATION INÉGALITÉS COMMUNAUTARISME
NATIONALISME
HAINES REPLI
INTÉGRISME
CONSERVATISME CONNOT
DÉSACCORDS
DÉSATIONNISME
DISOLATIONNEMENTS
DIS

DOSSIER CENTRAL

LA MONTEE DES INTOLERANCES
EN EUROPE



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 : Jacqueline BENASSAYAG

Trésorier : Patrick RIVIERE

CONSEIL D'ADMINISTRATION : Jean-Pierre BAYOUMEU, Jean BLOCQUAUX, Stéphane BONIFASSI, Jean-Baptiste CESSAC, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, Gilbert DEPRUGNEY, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Alain LE CLÉAC'H, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Michèle PAUCO, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Frédéric TIBERGHEN, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI

COMITÉ D'HONNEUR : Jacques CHATAGNER, Roger ETCHEGARAY, Gérard FROMANGER, Stéphane HESSEL, Ivor JACKSON, François JACOB, Gilbert JAEGER, Jean LACOUTURE, René LENOIR, Gérard MOREAU, Olivier PHILIP, Edgard PISANI, REZA, André ROUSSEL, Bernard STASI, Jacques STEWART, Evelyne SEULLEROT, Cécile VALETTE-ELUARD, Sylviane de WANGEN

Directeur général : Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques RIBS

Rédacteur en chef : Pierre HENRY

Secrétariat de rédaction : Myriam BOUSBAINÉ ; Caroline MORVAN ; Cristina OLTEAN ; Margaux GAILLET

Maquette : Roland RIOU

Impression : MARNAT

Couverture : Julien RIOU

Commission paritaire n°0310H89348
Supplément à l'Observatoire de l'intégration des réfugiés
statutaires

France terre d'asile

24, rue Marc Seguin

75018 PARIS

Tél. : 01.53.04.39.99.

Fax. : 01.53.04.02.40.

E-mail : infos@france-terre-asile.org

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

3 Il faut changer le logiciel de la politique d'immigration - Jacques RIBS et Pierre HENRY

4 Retour sur l'actualité

8 Questions à ... - Annick GOEMINNE

11 International

Un anniversaire en demi-teinte, La Convention de Genève sur les réfugiés a 60 ans - François CORBIAU
Une liste de «pays sûrs» : Protection internationale ou diplomatie ? - Mathieu BEYS

16 Droits et jurisprudences

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne - Adriano SILVESTRI

20 Dossier central : La montée des intolérances en Europe

La lutte contre les discriminations : analyse de la CNCDDH - Michel FORST

En Italie, cela n'arrivera jamais - Laura BOLDRINI

L'asile au Royaume-Uni - Don FLYNN

La Grèce deviendra-t-elle un endroit sûr pour les migrants, les réfugiés et les enfants non accompagnés ? - Simone TROLLER

La progression de l'extrême droite facteur de banalisation du discours xénophobe - Jean-Yves CAMUS

Racisme et intolérance en Europe : tendances et solutions - Nils MUIZNIEKS

40 Droits et jurisprudences

La rétention en France - Radek FICEK

44 Santé, social, intégration

Avis critique sur l'intégration "à distance" - Dora KOSTAKOPOULOU

48 Ethique et humanisme

La politisation de la question des droits de l'homme en Argentine - Renée FREGOSI

51 Perspectives historiques

Il y a trente ans, la crise des boat people - Hugues TERTRAIS

55 Livres

Il faut changer le logiciel de la politique d'immigration

Jacques Ribs et Pierre Henry

Président et directeur général de France terre d'asile

Avec une cinquième loi sur l'immigration et l'asile en sept ans, Nicolas Sarkozy a incontestablement fait de cette problématique l'un des marqueurs de son action. Mais l'abondance de la production législative souvent soumise aux aléas de l'actualité souligne avec force les limites et les échecs de cet apparent volontarisme. La première loi de 2003 avait pour principal objectif de renforcer la politique de lutte contre l'immigration clandestine. En cela, elle apparaît comme la grande sœur de celle qui sera discutée cet automne utilisant des arguments similaires. La faible exécution des mesures d'éloignement justifiant dès lors l'allongement de la durée de rétention en formait la charpente.

En pleine séquence sécuritaire marquée par nombre de surenchères, sous le feu des critiques du monde entier, voilà donc que le gouvernement entend rationaliser son système d'éloignement afin d'en améliorer l'efficacité. Qu'est-ce à dire ? Que 30 000 expulsions annuelles et leurs cortèges d'injustices, de drames, ne suffiraient donc plus à nourrir l'ogre populiste. Dès lors, le ministre de l'Immigration n'hésite pas à pointer du doigt l'inefficacité des lois précédentes en nous expliquant que 75 % des arrêtés de reconduite à la frontière ne sont pas exécutés. Cet aveu, prétexte à un nouveau tour de vis, donne le véritable éclairage d'un texte qui porte un coup très dur aux droits des personnes et à l'équilibre de nos libertés publiques.

En prévoyant par exemple que le juge des libertés ne puisse intervenir qu'au bout de cinq jours de rétention contre 48 heures aujourd'hui, ce texte à la constitutionnalité douteuse fait échapper l'étranger placé en centre de rétention à la protection du juge judiciaire, qui ne pourra plus contrôler aussi efficacement la régularité des conditions d'interpellation de l'étranger et l'exercice effectif de ses droits. Le champ d'intervention du juge judiciaire sera en outre restreint et la portée de ses décisions sur la libération de l'étranger limitée. De surcroît, le ministre offre à l'autorité administrative de nouveaux moyens de coercition par la création d'une interdiction de retour sur le territoire français de deux à cinq ans, applicable à l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Seconde mesure phare du projet, l'allongement de la durée de la rétention administrative de 32 à 45 jours conduit, entre autres, à banaliser l'enfermement des étrangers et renforce les moyens accordés à la politique du quota d'expulsion. Cette mesure ne résulte pourtant pas d'une obligation européenne, dont les textes d'application rappellent constamment aux Etats qu'ils ont à justifier toute privation de liberté en établissant que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées.

Revoir notre législation sur l'immigration

La rétention des étrangers est une question complexe, mais il faut toujours avoir présent à l'esprit qu'en démocratie, la perte de liberté ordonnée par l'exécutif constitue une atteinte majeure aux fondements de celles-ci. C'est pourquoi des alternatives qui limitent au maximum l'enfermement des étrangers doivent être recherchées en priorité. L'assignation à résidence, la garantie de représentation, le cautionnement peuvent constituer autant d'alternatives raisonnables en limitant au maximum les traumatismes pour les intéressés. Les exemples étrangers montrent d'ailleurs que ces mesures constituent des solutions crédibles et financièrement moins coûteuses pour la collectivité. Il est temps de revenir aux fondamentaux de la République et à la disposition de l'article 66 de la Constitution, qui dispose : «Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi».

Le meilleur moyen de s'assurer du caractère exceptionnel de la rétention serait alors de dire que le juge judiciaire intervienne dès le premier stade et qu'il décide, après confrontation des points de vue, s'il y a lieu de placer l'étranger en centre de rétention. L'avantage d'une telle réforme serait de permettre un véritable examen individuel et, sur le plan symbolique, de proposer aux étrangers en difficulté les avantages d'un pacte de liberté et de responsabilité en lieu et place de la seule perspective d'un enfermement.

Il faut changer le logiciel de la politique d'immigration. Nombre de personnes placées en rétention n'auraient jamais dû se retrouver confrontées à cette privation de liberté. L'irrégularité du séjour de nombreuses personnes n'est souvent que le reflet d'un droit des étrangers assez restrictif, en constante évolution et d'une lisibilité difficile. Il n'est pas rare que le séjour d'un étranger devienne irrégulier du fait d'une procédure d'asile inéquitable, de règles relatives à l'immigration familiale excessivement encadrées ou de l'absence de canaux d'immigration professionnelle. De même, l'absence d'accès à un titre de séjour de plein droit pour des migrants qui sont de longue date insérés dans la population, qui ont un travail et qui paient des impôts achemine vers les centres de rétention des personnes qui en d'autres temps n'auraient rien à y faire. La meilleure alternative à la rétention demeure ainsi la mise en œuvre d'une politique juste et humaine qui appelle à une révision profonde de notre législation sur l'immigration.

Retour sur l'actualité

2010 >

Janvier :

Une centaine de migrants débarquent sur une plage corse

Le 22 janvier dernier, 124 migrants d'origine kurde sont arrivés sur une plage corse. C'est la première fois que la Corse est confrontée à un débarquement aussi important. Selon certaines sources, les migrants auraient été « débarqués d'un navire par un passeur ». Les secours sur place ont été contraints d'aménager un centre sportif d'urgence, dû à l'absence de locaux prévus à cet effet. Le ministre de l'Immigration, Eric Besson, a demandé à la présidence espagnole de l'Union européenne l'organisation d'« un sommet de crise » craignant de voir la Corse devenir une nouvelle destination pour les migrants. Il demande notamment une protection renforcée des frontières de l'Europe.

Un tremblement de terre meurtrier frappe Haïti

Le 12 janvier dernier, un violent tremblement de terre a secoué Haïti, près de sa capitale Port-au-Prince. C'est un nouveau coup dur pour l'un des pays les

plus pauvres de la planète. Le séisme a causé des destructions catastrophiques, la mort de plus de 200 000 personnes et a fait plus de trois millions de sinistrés. Les secours peinent à s'organiser étant donné l'ampleur de la catastrophe. La communauté internationale réagit rapidement et s'organise pour la reconstruction du pays. Pour aider le pays, les Etats-Unis ont décidé d'accorder un asile temporaire aux Haïtiens se trouvant en situation irrégulière sur leur territoire. Les autorités françaises quant à elles ont prévu l'accélération des procédures de regroupement familial et la suspension des reconduites à la frontière.

France : droit de vote des étrangers aux élections locales

En janvier, le président Nicolas Sarkozy a relancé la polémique sur le droit de vote des ressortissants étrangers en se disant prêt à leur accorder ce droit pour les élections locales. L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle avait été proposée par François Mitterrand. C'est donc à l'initiative de la première secrétaire du parti socialiste (PS), Martine Aubry, que le parti socialiste a annoncé le dépôt à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi sur la question de vote tandis que 55% des Français se disaient favorables

à celle-ci. Elle ne sera pourtant pas adoptée.

Février :

Un hangar évacué à Calais

Depuis la fermeture des campements de migrants en situation irrégulière à Calais, les associations locales tentent de trouver des solutions pour héberger ces derniers, en errance. La police est intervenue en début de mois afin d'évacuer un hangar, situé à Calais, accueillant près de 90 migrants irakiens, iraniens ou kurdes qui avait été loué depuis une semaine par une association altermondialiste. Une occupation brève mais qui rappelle les campements de Sangatte. Par peur d'être renvoyés dans le premier pays d'entrée (règlement Dublin), les migrants refusent de s'enregistrer, créant une situation insoutenable.

Permis de séjour à points en Italie

Le ministre de l'Intérieur italien, Roberto Maroni, a annoncé l'instauration prochaine d'un permis de séjour à points pour les étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Cette annonce fait

pourtant suite à l'engagement pris par l'Italie de lutter contre la xénophobie et le racisme, suite à la montée des intolérances dans le pays.

Mars :

Une journée sans immigrés

Le 1er mars a eu lieu la « Journée sans immigrés ». Une journée organisée par le Collectif sans immigrés afin de protester contre la stigmatisation des étrangers en France. De multiples rassemblements ont eu lieu un peu partout en France afin de manifester la solidarité avec ces derniers. Toutes les personnes considérant que sans elles, la société ne fonctionnerait pas correctement, ont été invitées à se rassembler devant les mairies. Cette journée a appelé à cesser de consommer et de travailler pendant 24h. L'objectif était avant tout symbolique. Un élan de solidarité qui ne manquera pas de se renouveler chaque année.

Un nouveau centre de rétention à Roissy

Le plus grand centre de rétention de France disposant de 240 places a ouvert ses portes près de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Une grande structure de type carcéral, qualifiée de « camp d'internement pour étrangers » par les associations qui craignent que le besoin d'attention et d'individualisation ne soit pas au rendez-vous.

Rapport HCR 2009

Dans un rapport publié par le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), Antonio Guterres a affirmé que le nombre de demandes d'asile est resté relativement stable en 2009 par rapport à l'année 2008. La hausse des demandes d'asile principalement dans les pays industrialisés est une idée reçue. Seulement 19 pays ont enregistré une hausse alors que 25 ont enregistré plutôt une baisse. Les Etats-Unis restent le pays le plus sollicité par les demandeurs d'asile.

Une grave crise humanitaire menace le Bangladesh

L'organisation humanitaire Médecins

sans frontières a dénoncé les persécutions dont font l'objet des dizaines de milliers de réfugiés rohingyas de nationalité birmane au Bangladesh, où pourtant ils sont venus y trouver refuge. Les Nations unies se sont inquiétées du sort de cette population, considérée comme étant l'une des minorités les plus persécutées au monde.

Avril :

L'ouverture de la Maison du jeune réfugié

Une nouvelle structure d'accueil de France terre d'asile pour les mineurs isolés étrangers a ouvert ses portes le 5 avril dernier dans le 18ème arrondissement de Paris. Ce centre d'accueil de jour permet d'accueillir, d'orienter et d'accompagner de nombreux mineurs non accompagnés en situation de vulnérabilité et en quête de sécurité. Elle propose à ces jeunes des cours de français autour de différents modules comme l'égalité des genres, la citoyenneté, ainsi que des activités de loisirs, sportives et culturelles.

Accès au logement social pour les réfugiés statutaires

Les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent dorénavant avoir accès à un logement social sans avoir à fournir un avis d'imposition. En effet, l'arrêté relatif aux titres de séjour admis pour l'attribution d'un logement social qui datait de 1988 a été actualisé et ne peut plus être opposé à ces derniers. Un autre obstacle demeure : celui de la justification des ressources.

Création de 1 000 places en CADA

Le ministre de l'Immigration, Eric Besson, a annoncé en avril la création de 1 000 nouvelles places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) au 1er juillet, ce qui portera la capacité globale du dispositif national d'accueil à 21 689 places. Si France terre d'asile se félicite de cette augmentation, elle regrette cependant que seuls 12 500 demandeurs d'asile aient eu accès à une place en CADA en 2009 sur les 33

000 premières demandes présentées.

Un nouveau projet de loi sur l'immigration plus restrictif à l'égard des étrangers

Le ministre de l'Immigration a présenté au Conseil des ministres du 31 mars un nouveau projet de loi relatif à l'immigration modifiant pour la cinquième fois depuis 2002 le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) et comportant des mesures de plus en plus restrictives à l'égard des étrangers. Ce projet de loi prévoit, par exemple, l'interdiction de retour sur le territoire français, la création de zones d'attente spéciales, l'allongement de la durée de rétention de 32 à 45 jours ou encore le report de l'intervention du juge des libertés et de la détention.

Une loi très dure à l'égard des étrangers en situation irrégulière aux Etats-Unis

Le Parlement de l'Arizona a adopté le lundi 19 avril une proposition de loi qui permet à la police d'arrêter toute personne soupçonnée d'être en situation irrégulière sur le territoire des Etats-Unis sur la seule base de « suspicion légitime » si celle-ci n'est pas munie de son permis de conduire ou de ses papiers d'identité. La loi a provoqué de nombreuses réactions partout aux Etats-Unis, étant jugée par beaucoup comme « inconstitutionnelle, inapplicable et immorale ».

Mai :

Somalie : une situation qui se dégrade

Le HCR avait tiré la sonnette d'alarme depuis plusieurs mois. La situation humanitaire et sécuritaire en Somalie s'empire de jour en jour, raison pour laquelle l'agence des Nations unies avait appelé la communauté internationale à renforcer son assistance aux Somaliens fuyant le conflit, en particulier dans le centre et le sud du pays. Selon les derniers chiffres, 1,4 million de Somaliens ont été déplacés et environ 575 000 ont fui vers les pays voisins. Le HCR estime que les personnes fuyant depuis

le sud et le centre de la Somalie ont des besoins en matière de protection internationale et que les retours forcés vers cette partie du pays représentent un danger de mort.

Plan d'action de la Commission européenne pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)

La Commission européenne a adopté le 6 mai dernier un plan d'action destiné à renforcer la protection des mineurs isolés étrangers arrivant dans l'Union européenne. L'objectif est de définir une approche européenne commune afin de garantir que les autorités compétentes arrêtent le plus tôt possible une décision quant à l'avenir de chaque mineur non accompagné. Les données publiées par Eurostat révèlent qu'en 2009, 10 960 mineurs non accompagnés ont demandé l'asile dans 22 Etats membres, ce qui représente une hausse de 13 % par rapport à 2008, année durant laquelle 9 695 demandes d'asile ont été déposées.

Le comité des Nations unies contre la torture s'inquiète du sort des demandeurs d'asile en France

Dans un rapport rendu public le 14 mai, le comité de Nations unies contre la torture s'est déclaré préoccupé par le sort des demandeurs d'asile en France. Il déplore le renvoi des individus vers des pays où ils risquent d'être soumis à des « actes de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. » Les experts indépendants ayant rédigé le rapport s'inquiètent également du fait que 22 % des demandes d'asile enregistrées en 2009 ont été traitées en procédure prioritaire, procédure qui n'offre pas de recours suspensif contre un refus initial de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Simplification de la procédure de naturalisation

Près de 4 000 étrangers résidant à Paris ont été naturalisés au cours du premier semestre 2010, contre un peu plus de 2 000 sur la même période en 2009. Le phénomène est dû à une simplification des démarches car, depuis le 1er janvier 2010, la préfecture est la seule à

instruire les dossiers : une simplification qui a, selon le ministère, réduit les délais de traitement de vingt mois à moins de six mois.

Juin :

Xénophobie et montée des intolérances - la France invitée à changer sa législation

Dans un rapport paru le 15 juin dernier, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dénonce le climat de xénophobie qui entoure les questions d'immigration en France. Selon les experts issus des 47 Etats membres de l'organisation, plusieurs propos tenus par des responsables politiques lors du débat sur l'identité nationale sur des questions d'immigration et d'intégration, ont été ressentis comme encourageant l'expression des comportements racistes et xénophobes. Ce quatrième rapport sur la France reprend en effet les analyses de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui soulignent que le concept d'« immigration choisie » proposé par le président de la République est « potentiellement discriminatoire ».

Le HCR forcé de quitter le territoire libyen

Les autorités libyennes ont ordonné le 2 juin dernier au HCR de quitter le pays. Elles ont précisé ne pas avoir signé la Convention de 1951, ajoutant qu'elles avaient autorisé en 2001 la nomination d'un représentant de cet organisme en Libye avec la mission de résoudre un problème particulier mais que, par la suite, ce travail est devenu illégal. Le HCR, présent sur le territoire libyen depuis 1991 et employant 26 personnes, espère que la décision soit temporaire et s'est dit prêt à discuter avec les autorités libyennes afin d'atteindre un consensus pour reprendre ses activités. En effet de nombreuses associations de défense des droits de l'homme estiment que le refoulement vers la Libye des migrants et des réfugiés les expose à des violations de leurs droits.

Kirghizistan : une grave crise humanitaire et des centaines de milliers de réfugiés

Des violences interethniques ont éclaté jeudi 10 juin dans le sud de Kirghizistan, entre les Kirghiz – majoritaires, et les Ouzbeks – la minorité la plus importante du pays, faisant 264 morts selon le bilan officiel, mais pouvant atteindre jusqu'à 2 000 victimes selon les autorités intérimaires. Des groupes mafieux et des proches de l'ancien président déchu Kourmanbek Bakiev, réfugié en Biélorussie, sont accusés d'être à l'origine des troubles. Au total, environ 300 000 personnes auraient été déplacées suite au conflit. Quelques semaines après les violences, lors d'un référendum, les Kirghiz ont voté pour l'instauration de la première démocratie parlementaire de l'Asie centrale.

Juillet - août :

Politique sécuritaire et immigration

Le discours du président de la République, prononcé à Grenoble fin juillet, a relancé son combat contre l'insécurité et fait polémique : en effet, il préconise des mesures plus fermes à l'encontre des Roms et crée ainsi l'amalgame entre immigration et délinquance. Début août, les forces de police ont procédé à de nombreux démantèlements de camps de Roms et à des reconduites à la frontière. En toile de fond, le nouveau projet de loi sur l'immigration prévoit d'inclure deux amendements sur la déchéance de nationalité. Malgré la pluie massive de critiques provenant de différents acteurs, nationaux et internationaux, autour de ces pratiques qui s'opposent aux valeurs humanistes et au préambule de la Constitution française, le gouvernement ne semble pas vouloir revoir sa position. Parallèlement, la protestation s'est rapidement organisée : une cinquantaine d'organisations (associations, partis politiques, syndicats...) ont lancé un Appel citoyen pour dire « Non à la xénophobie et à la politique du pilori », et pour rappeler les valeurs de notre chère République.

Questions à...

- N° 11 : Jacqueline Costa-Lascoux, présidente de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration
 N° 12 : Richard Williams, Représentant du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés à Bruxelles
 N° 13 : François Bernard, Président de la Commission des recours des réfugiés
 N° 14 : Michel Doucin, Ambassadeur pour les droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères
 N° 15 : Ségolène Royal, Nicolas Sarkozy, François Bayrou, Marie-George Buffet et Dominique Voynet, candidats à l'élection présidentielle 2007
 N° 16 : Jacques Toubon, président de Conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration
 N° 18 : Myriam El Khomri, adjointe au Maire de Paris chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée
 N° 19 : Martine Denis Linton, Présidente de la CNDA

Droit et jurisprudences

- N° 11 : « Asile : la jurisprudence française depuis l'adoption de la Loi du 10 décembre 2003 », Nabil Benbekhti - « Haro sur le droit au séjour des demandeurs d'asile », Julien Bainvel et Carmen Duarte
 N° 12 : « Du récit de persécution et de la manière de le lire, de l'entendre », Jean-Michel Belorgey, Président de la Section des rapports et des études au Conseil d'Etat, Président de section à la Commission des recours des réfugiés.
 N° 13 : « Outre-mer agitée : l'immigration clandestine et l'asile politique dans les DOM TOM », Marjolaine Moreau, chargée d'études à France terre d'asile - « Les droits des demandeurs d'asile devant le Conseil d'Etat », Matthieu Tardis, chargé des questions juridiques au centre de formation de France terre d'asile
 N° 14 : « Projet de loi sur l'immigration et l'intégration : premier décryptage », Pierre Henry - « Réforme du code des étrangers : la société civile s'exprime » - « Asile, le dessous des chiffres », Frédéric Tiberghien - « Les réfugiés dans le monde, bilan et perspectives », Marjolaine Moreau
 N° 15 : « L'administrateur ad hoc aux côtés du mineur étranger isolé », Hélène Franco - « Lutte contre l'impunité : des avancées certaines », Renaud de la Brosse
 N° 16 : « La situation des mineurs étrangers isolés en France : bilan et perspectives », Hugues Feltesse, délégué national de la défense des enfants - « Les mineurs étrangers isolés et l'Europe », Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'Homme au Conseil de l'Europe - « La politique européenne d'asile dix ans après Amsterdam, quelles perspectives ? », Henri Labayle, professeur à l'université de Pau et membre du réseau Odysseus - « La réinstallation des réfugiés en Europe : passons (de quelques pas timides) à l'action collective », Patricia Coelho, Senior Policy Officer auprès du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés - « Récentes avancées de la jurisprudence européenne en matière de droit d'asile », Hélène Clément, avocate au barreau de Paris.
 N° 18 : « Le futur de la politique d'asile européenne : vers un véritable espace de protection », Jacques Barrot, « La procédure de codécision au Parlement européen et son impact sur la politique d'asile européenne », Jonathan Faull, « Evolution et perspective de la juridiction française du droit d'asile », François Bernard.
 N° 19 : « Le bureau européen d'appui à l'asile : premiers commentaires sur la proposition d'un règlement communautaire », Henri Labayle, « L'évolution du droit d'asile en Espagne », Javier De Lucas

Santé – social – intégration

- N° 11 : « Perspectives pour les migrants vieillissants », Jameyla Saad - « Les réfugiés tamouls du Sri Lanka. Esquisse de leur insertion professionnelle et résidentielle », Angéline Etienne - « De nouveaux droits pour l'accueil des réfugiés », Jean-Paul Péneau
 N° 12 : « Réfugiés : de l'importance de la distance dans l'accompagnement », Jalil Nehas, Psychologue au département Intégration de France terre d'asile - « Mariages forcés et droit d'asile », Isabelle Gillette-Faye, Sociologue, Directrice du GAMS - « Les frontières du consentement », entretien avec Edwige Rude-Antoine, juriste, sociologue et psychanalyste, chargée de recherche au CNRS
 N° 13 : « Géopolitique migratoire des Chinois en France et demande d'asile », Pierre Picquart, docteur en géopolitique de l'université de Paris VIII - « L'étrange devenir de la départementalisation du secteur social : le cas de l'insertion », Jean-Philippe Roy, maître de conférences de science politique à l'Université de Tours - « L'insertion des réfugiés, un modèle à revoir », Mohamed Diab et Gérald Julien, respectivement directeur adjoint de Forum Réfugiés et consultant en politique sociale
 N° 14 : « Une convergence croissante des politiques d'intégration en Europe, l'exemple de l'Allemagne », Inès Michalowski - « Les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile, d'un statut à un autre », Véronique Lay - De l'intérêt d'être accompagné en CADA.
 N° 15 : « Entre les frontières : une mission de MSF auprès des demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne », Karine Le Roch - Cachan, retour sur événement
 N° 16 : « La politique française de l'intégration », Maxime Tandonnet, conseiller à la Présidence de la République pour les questions d'immigration et d'intégration - « L'évaluation des politiques d'intégration en Europe », Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS, ancienne directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) du Haut Conseil à l'intégration - « Les stratégies d'adaptation des demandeurs d'asile et réfugiés tchétchènes à Poitiers », Amélia Gracie - « Souffrance psychique et prise en charge médico-psychologique chez les demandeurs d'asile et les réfugiés en France », Yassaman Montazami, psychologue clinicienne, chargée de cours à l'Université Paris VII
 N° 18 : « Les propositions de France terre d'asile sur l'intégration », « Immigration et intégration en Europe : de nécessaires améliorations », Jacqueline Costa-Lascoux, « Entre minima et maxima : un état des lieux de la construction d'une politique communautaire en matière d'intégration », Thomas Huddleston, « Le budget 2009 de l'immigration, de l'asile et de l'intégration », Deux analyses de Éric Diard et George Pau Langevin
 N° 19 : « Repères pour l'évaluation dans les établissements du dispositif national d'accueil », Philippe Lemaire, « Un partenariat au service de l'accès aux soins psychologiques pour les demandeurs d'asile », Pierre Martin et Patricia Delord

Dossier central

- N° 11 : « Réfugiés statutaires en France : état des lieux »
 N° 12 : « Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice »
 N° 13 : « Ecrivains en exil, écritures d'exil »
 N° 14 : « Un emploi, un logement par la mobilité géographique »
 N° 15 : « Logement, quelles solutions ? »
 N° 16 : « Migrations : Europe-Afrique, le face-à-face ? »
 N° 18 : « Vers un élargissement du statut de réfugié : migrations climatiques et persécutions liées au genre »
 N° 19 : « Images de l'exil »

International

- N° 11 : « Le Caucase du Nord : une zone de conflits potentiels », Frédérique Longuet-Marx - « La Transcaucasie post-soviétique dans la tourmente : réfugiés et personnes déplacées dans les années 90 », Dzovinar Kévonian - « Tchéchénie : la terreur au quotidien », Aude Merlin - « Les Tchéchènes en exil en Europe : compte-rendu d'une première rencontre », Caroline Bernard
 N° 12 : « Le Darfour : éléments pour l'analyse géographique d'une guerre civile en milieu sahélien », Marc Lavergne, Directeur de recherche au CNRS, Groupe de recherche et d'étude sur la Méditerranée et le Moyen-Orient - « Caucase, un nouveau Yalta » - « Les enjeux de l'après transition en République Démocratique du Congo », Stanislas Bucyalimwe Marabo, philosophe et historien, professeur-chercheur au Centre d'études de la région des Grands Lacs à l'Université d'Anvers, Belgique.
 N° 13 : « La Bosnie-Herzégovine, dix ans après Dayton », Thierry Mudry, avocat, chercheur associé à l'observatoire du religieux et chargé de cours à l'IEP d'Aix en Provence - « L'Algérie, au seuil de la réconciliation nationale ? », entretien avec Selma Belaala, chercheuse à l'IEP de Paris - « L'émigration subsaharienne : le Maroc comme espace de transit », Mohamed Khachani, professeur à l'Université Mohamed V de Rabat
 N° 14 : « Quelle reconnaissance statutaire pour les réfugiés écologiques ? » Véronique Lassailly-Jacob - « La Côte d'Ivoire sur le fil du rasoir », Olivier Blot - « La tragédie des Somaliens et Ethiopiens traversant le Golfe d'Aden », Nathalie Dérozier.
 N° 15 : « Protection des réfugiés et droit d'asile : l'Afrique sous le signe de la précarité », Luc Cambrezy - « L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre », Marc-Antoine Pérouse de Montclos - « La France et l'Europe au Darfour, dernier recours ? », Mahor Chiche et Emmanuel Dupuy - « La mort programmée du peuple darfour », entretien avec Jacky Mamou - « Entre mauvaise gouvernance et conflit civil : le Sri Lanka, (une fois encore) au bord du gouffre », Olivier Guillard
 N° 16 : « Immigration à la carte ? L'Espagne à la recherche d'un nouveau modèle migratoire », Flora Burchianti, ATER à Sciences Po Bordeaux, et Evelyne Ritaine, directrice de recherche FNSP à Sciences Po Bordeaux et chercheuse associée au CERI - « Le droit d'asile en Espagne à l'heure européenne », Entretien avec Ignacio Diaz de Aguilar, président de la Commission espagnole d'aide aux réfugiés (CEAR) - « Les étrangers en Algérie : de l'étranger coopérant vers l'étranger immigré », Hocine Abdelaloui, sociologue à l'Université d'Alger - « Migrations à partir de l'Afrique : le Maroc contourné ! », Mehdi Lahlou, responsable associatif, Rabat, Maroc.
 N° 18 : « Europe et Afrique : une gestion conjointe de l'immigration », Louis Michel, « La République démocratique du Congo : de nouveau dans la tourmente de la guerre ! », Alphonse Maindo
 N° 19 : « Kosovo : une indépendance qui n'a rien réglé », Jean-Arnauld Dérens, « L'accueil et la prise en charge des réfugiés irakiens en Suède », Wiwi Samuelson

Ethique et humanisme

- N° 11 : « La fraternité : une valeur d'avenir », Jean-Louis Sanchez
 N° 12 : « Contrat d'accueil et d'intégration et formation civique : qu'est-ce que l'idée républicaine ? », Paul Baquiast, Docteur en histoire, Président de l'Association des amis d'Eugène et Camille Pelletan, Secrétaire général de l'Union des républicains radicaux.
 N° 13 : « La laïcité à l'épreuve des droits de l'homme », Jean Bauberot, président honoraire de l'école pratique des hautes études à la Sorbonne
 N° 14 : « La démarche qualité au sens de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale », Marcel Jaeger.
 N° 15 : « Les discours sur les réfugiés en Allemagne : la dégradation d'une image », Cécile Prat-Erkert
 N° 16 : « La vérité des avocats dans le cadre de la procédure d'asile en France », Hugues Bissot, anthropologue et juriste, ancien avocat au barreau de Bruxelles, actuellement doctorant à l'Université de Paris I
 N° 18 : « Enfermement des étrangers ; prison, CRA et autres... à bon ou mauvais escient ? », Serge Portelli, « Le psychothérapeute confronté à la survivance : les stratégies défensives mises en oeuvre dans la clinique menée auprès des réfugiés », Elise Pestre,
 N° 19 : « Dénoncer ? », Michel Tubiana

Perspectives historiques

- N° 11 : « Vivre et combattre l'exil chez Hannah Arendt », Marie-Claire Caloz-Tschopp
 N° 12 : « "Tyrannie du national" et circulation sélective des réfugiés : le cas des émigrations politiques aux Etats-Unis », Laurent Jeanpierre, sociologue, chercheur à l'Université de Paris XII, Val-de-Marne.
 N° 13 : « L'exil français au XIXème siècle », Sylvie Aprile, maître de conférences à l'Université de Tours
 N° 14 : « Portrait des réfugiés russes arrivés en France dans les années 1920 », Catherine Gousseff
 N° 16 : « Abdelmalek Sayad : un intellectuel algérien immigré », Malika Gouirir, maître de conférences de sociologie à Paris Descartes, chercheuse associée au Centre de sociologie européenne (CSE/CNRS-MSH-Paris)
 N° 18 : « Les migrations entre les Etats-Unis et le Mexique : regard sur l'histoire et l'avenir », Maria Eugenia Anguiano Téllez, « Regard critique sur l'immigration », Jacques Fournier
 N° 19 : « Migrations africaines : ni exode, ni invasion », David Lessault et Cris Beauchemin

Numéros spéciaux

- N° 17 : Europe, asile, immigration : une nouvelle donne ? - Les enjeux du Pacte européen sur l'immigration et l'asile
 N° 20 : numéro spécial mineurs isolés étrangers

Annick Goeminne

Conseillère en matière d'asile et d'immigration du vice-premier ministre belge Joëlle Milquet

Entretien sur la présidence belge de l'Union européenne >

> Quelles priorités la présidence belge a-t-elle définies en matière d'asile ?

La Belgique a toujours défendu la construction d'un régime d'asile européen commun, basé sur des standards élevés de protection. Contrairement à certains Etats membres, elle a accueilli très favorablement les propositions de la Commission européenne visant à amender la directive qui détermine les critères pour reconnaître le statut de réfugié à une personne ou lui octroyer une protection dite « subsidiaire » ainsi que le contenu de ces statuts (directive dite « de qualification ») et la directive mettant en place une procédure uniforme pour traiter les demandes d'asile (directive dite « de procédures d'asile ») en octobre 2009. Une approche globale des différents instruments européens en matière d'asile permet d'éviter des incohérences entre ces instruments, d'augmenter la sécurité juridique des demandeurs d'asile et d'assurer un suivi cohérent du traitement des demandes d'asile, dès l'introduction de la demande jusqu'à la reconnaissance ou non d'un statut de protection. Le Programme de Stockholm fixe 2012 comme date butoir pour la construction du régime européen commun.

C'est avec cette date en tête que la présidence belge veut « mettre le paquet » sur l'harmonisation législative

du régime européen d'asile. Elle veut, tout en défendant des standards élevés de protection, faire des avancées importantes en vue de l'adoption du règlement pour la détermination de l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile (règlement

La présidence belge veut «mettre le paquet» sur l'harmonisation législative du régime européen d'asile

dit « de Dublin »), de la directive sur l'accueil des demandeurs d'asile, de la directive sur les procédures d'asile et de la directive de qualification.

Par ailleurs, elle espère adopter la directive amendée sur les droits des résidents de longue durée. Sur la base de cette directive, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire auront les mêmes droits que les immigrants qui résident depuis un certain temps sur le territoire d'un Etat membre.

L'accent que compte mettre la présidence belge sur l'harmonisation législative en matière d'asile s'inscrit aussi dans une volonté de recentrer un peu le débat européen sur la protection internationale, comme étant l'un des aspects de la gestion des migrations vers l'Union européenne. Les présidences précédentes ont beaucoup travaillé à la gestion commune des frontières extérieures et notamment de l'immigration irrégulière. Cet aspect de la gestion commune de l'immigration est également important mais il faut rééquilibrer le débat : une Union sans frontières intérieures, avec une bonne gestion de ses frontières extérieures et dont les membres sont solidaires dans la gestion des flux migratoires, se doit d'être un espace unique de protection, dans lequel les personnes qui cherchent l'asile jouissent des mêmes droits et garanties où qu'ils se trouvent.

Enfin, la présidence belge a conscience que le futur régime européen commun ne se construit pas seulement sur la base d'une législation commune : la coopération pratique entre les instances d'asile et un comportement commun envers les Etats tiers et de transit sont autant d'éléments essentiels pour cette construction.

En ce qui concerne le renforcement de la coopération pratique entre les instances d'asile, nous aurons la chance et l'honneur d'inaugurer le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile qui sera installé à Malte. Nous mettons beaucoup d'espoir dans ce Bureau : il devra renforcer la confiance mutuelle dans les décisions d'asile des Etats membres, en structurant les rencontres entre les acteurs concernés et en assurant un suivi de toutes les initiatives déjà entreprises dans le domaine. Il coordonnera les efforts en faveur d'Etats membres dont les structures d'asile sont soumises à de fortes pressions migratoires et il permettra à la Commission européenne de mieux remplir son rôle de 'gardienne des traités'. Le rôle de la société civile sera crucial pour le travail de ce Bureau.

Des discussions sur le « paquet asile » ont lieu en ce moment-même au Conseil européen. Quelles sont les objectifs de la présidence belge sur ce dossier ? Quels points la présidence belge souhaite-t-elle voir plus particulièrement adoptés ? Comment la présidence belge pense-t-elle pouvoir concilier les avis divergents des Etats membres tout en conservant un certain niveau de protection pour les réfugiés ?

Les Etats membres se sont engagés à plusieurs reprises à construire un régime européen commun d'asile, basé sur l'application *full and inclusive* (pleine et entière) de la convention de Genève et dépassant même ce cadre en ce qui concerne l'octroi de la protection subsidiaire. La dernière et plus importante base légale qui consacre cet engagement est dans le traité de Lisbonne, adopté en décembre dernier. Nous constatons cependant une certaine frilosité d'un certain nombre d'Etats membres pour aller de l'avant, se retranchant derrière des pratiques et législations en place au niveau national. Nous avons donc commencé par rappeler cet engagement, au nom de tous les Etats membres, à l'occasion du Conseil informel des ministres en charge de la Justice et des Affaires

intérieures, y compris de la politique de l'asile et de l'immigration, que nous avons organisé en début de présidence, les 15 et 16 juillet derniers. Le débat qui a eu lieu à ce moment-là devrait motiver les Etats membres à avancer, à harmoniser leurs pratiques et législations en vue d'un régime commun. Une conférence au niveau ministériel aura lieu sur le sujet les 13 et 14 septembre. Cette conférence s'organise en collaboration avec des représentants de la société civile. Celle-ci aura aussi un rôle important

La réinstallation est une mesure de solidarité externe : elle tend à octroyer un statut de réfugié et le permis de séjour qui l'accompagne à des personnes qui se trouvent réfugiées dans un premier pays d'accueil et dans lequel elles n'ont aucune perspective durable, ni d'intégration dans la société locale, ni de retour dans leur pays d'origine. Cette mesure soulage des pays tiers d'une charge qu'elles ne peuvent assumer et offre une perspective durable à des réfugiés en situation précaire.

Il existe une certaine frilosité d'un certain nombre d'Etats membres pour aller de l'avant, se retranchant derrière des pratiques et législations en place au niveau national

à jouer pendant la conférence même. Il s'agit en effet de faire s'accorder les ministres en charge de l'asile sur certains aspects du traitement des demandes d'asile, sur la base d'un échange de bonnes pratiques. Par ailleurs, nous avons prévu un grand nombre de journées de réunion pour le groupe de travail du conseil de l'Union européenne consacré à l'asile, avec les moments informels nécessaires pour que la confiance mutuelle entre les représentants des Etats membres se renforce.

La Belgique a accueilli ses premiers réfugiés réinstallés de nationalité irakienne. Comment la présidence belge entend-elle promouvoir la réinstallation et la coopération pratique en Europe ? En d'autres termes, face aux pressions importantes que connaissent certains pays européens, comment favoriser la solidarité intra-européenne des Etats membres sur la réinstallation et promouvoir la relocation intra-communautaire ?

Avant tout, il paraît très important de clarifier les termes. Il ne faut pas confondre la réinstallation de réfugiés et la relocation intra-communautaire.

La relocation intra-communautaire est, comme son nom l'indique, une mesure de solidarité interne, c'est à dire d'un Etat membre vis-à-vis d'autres Etats membres. Elle consiste en la prise en charge par un Etat membre de personnes reconnues réfugiées ou demandant l'asile dans un autre Etat membre qui, souvent à cause de sa localisation géographique, est plus exposé à l'arrivée de grands nombres de personnes demandant l'asile. Il s'agit donc d'une mesure qui soulage essentiellement les infrastructures d'Etats membres mais qui, contrairement à la réinstallation, n'a pas pour objet d'extraire des personnes d'une situation précaire et sans perspective.

Au niveau de la Belgique, nous sommes tout à fait favorables à la réinstallation, comme mesure complémentaire (mais pas substitutive) à la procédure d'asile « classique ». Nous soutenons aussi les efforts européens pour la création d'un système de réinstallation commun volontaire, basé sur des priorités et éventuellement des critères communs. Nous avons en effet mené un premier projet pilote de réinstallation de cinquante Irakiens en 2009, sélectionnés sur la base d'un critère de grande vulnérabilité : essentiellement des femmes seules avec leurs enfants. L'évaluation de ce projet pilote est très positive mais ne peut sincèrement préjuger

de résultats d'autres expériences avec de plus grands groupes de réfugiés, d'autres profils etc. Même si la crise de l'accueil à laquelle la Belgique fait face aujourd'hui ne nous permet pas de prendre des engagements à court terme pour la réinstallation, nous restons convaincus du bien-fondé de la proposition d'harmoniser, en s'inspirant des meilleures expériences nationales, les règles en la matière au niveau européen. Nous travaillerons en ce sens avec la proposition d'amendement du Fonds européen pour les réfugiés qui est actuellement sur la table.

En ce qui concerne la relocation intra-communautaire, nous avons plus de réserves. Nous ne sommes pas persuadés que cette mesure puisse vraiment atteindre son objectif, notamment le soulagement de certains Etats soumis à des pressions particulières sur leurs systèmes et infrastructures d'asile. En effet, dès qu'une telle mesure est connue des passeurs, trafiquants d'hommes, qui – ne le nions pas – opèrent un commerce très lucratif en entraînant des personnes désespérées dans des aventures dangereuses et coûteuses pour atteindre les frontières d'Etats de l'Union européenne, ceux-ci redoubleront d'éner-

petit nombre de bénéficiaires, aucune initiative législative en ce sens n'est à l'ordre du jour.

La présidence belge prévoit la tenue d'une conférence sur l'asile ouverte à la société civile en septembre prochain. Quels seront les thèmes abordés ? Qui pourra y participer ? Quels sont les objectifs de cette conférence ?

Nous sommes encore en pleine réflexion quant aux thèmes de la conférence ministérielle. Cette réflexion se fait en étroite collaboration avec des représentants de la société civile, du Haut Commissariat des Nations unies aux réfugiés (UNHCR), du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et les deux organisations qui rassemblent toutes les associations belges d'aide aux réfugiés: le Ciré (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers) et Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Action réfugiés Flandres). Nous allons aussi consulter les autres Etats membres. Nous voulons nous assurer que les thèmes abordés puissent, sans toucher directement aux négociations qui seront en cours au sein du Conseil, ouvrir des pistes pour une gestion plus harmonisée de l'asile

qui établiront que qualité et efficacité peuvent et doivent aller de pair, dans l'intérêt de tous, et enfin qui permettront de reconnaître (ou rappeler) que la protection internationale fait partie intégrante du débat sur la gestion de la migration.

La première journée de la conférence sera ouverte aux experts et décideurs politiques des Etats membres, académiciens, parlementaires européens, représentants d'organisations internationales et d'ONG. La seconde se divisera en une réunion à huis clos des ministres et hauts représentants de la société civile et une session plénière avec tous les participants.

La protection internationale fait partie intégrante du débat sur la gestion de la migration

gie en promettant à leurs clients que non seulement ils atteindront l'Union européenne mais qu'en plus ils seront repris par des Etats plus prospères. Cet effet attractif de la mesure, si elle devient structurelle et donc connue, est à prendre en considération. Par contre, il est vrai que la reprise *ad hoc* et discrète d'un certain nombre de personnes peut être envisagée comme une des mesures de solidarité envers des Etats qui de façon exceptionnelle et soudaine, se retrouvent avec un nombre ingérable de demandeurs d'asile. Mis à part un projet pilote de relocation à partir de Malte initié par la Commission européenne en septembre 2009, auquel seulement un petit nombre d'Etats membres participe et qui ne concerne qu'un

au niveau européen. Sachez d'ores et déjà que nous pensons traiter de la "qualité et l'efficacité de l'asile", les deux aspects étant essentiels et l'un ne pouvant être assuré au détriment de l'autre. Sachant que le sort des mineurs étrangers non accompagnés en général, mais aussi de ceux qui demandent l'asile, fera l'objet d'une attention particulière pendant notre présidence, il paraît essentiel de mettre ce sujet dans une partie de l'agenda au moins.

L'objectif de la conférence est donc d'aboutir à des conclusions qui permettront d'aller de l'avant dans la construction d'un véritable régime européen commun d'asile, basé sur des standards élevés de protection,

Par François Corbiau

Article original publié dans Migrations|Magazine

Migrations|Magazine est une revue trimestrielle d'information et d'analyse publiée à l'initiative du CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers).

Plus d'infos sur www.migrations-magazine.be

Un anniversaire en demi teinte >

> La Convention de Genève sur les réfugiés a 60 ans

Le 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait la résolution 429 qui propose de réunir une conférence plénipotentiaire dans le but de finaliser et de signer une convention portant sur le statut des réfugiés. Les représentants de 26 gouvernements se retrouvent ainsi à Genève au mois de juillet 1951 pour discuter de ce texte durant plus de trois semaines. Parmi ces pays, on compte de nombreux États occidentaux mais aussi l'Irak, l'Égypte et la Colombie. En revanche, il n'y a aucun pays du bloc communiste si ce n'est la Yougoslavie de Tito. Finalement, après trois semaines de discussion, les délégués aboutissent à un accord et adoptent le 28 juillet 1951 la « Convention de Genève ». Ce texte n'entrera en vigueur que trois années plus tard, le 22 avril 1954.¹

Le drame des réfugiés durant la Seconde guerre mondiale

Durant l'entre-deux guerres, la protection des réfugiés était limitée. Après la Seconde guerre mondiale, l'approche est radicalement différente. Les centaines de milliers de réfugiés

jetés sur les chemins de l'exil sont dans toutes les mémoires. L'état d'esprit en vigueur à l'époque se résume par ces mots : « Plus jamais ça ». C'est dans ce contexte que l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) voit le jour en 1947. Toutefois, elle ne se voit doter que d'un mandat provisoire. En 1950, la question des réfugiés est loin d'être réglée. Nombre d'entre eux errent encore et toujours sur les routes d'Europe. Face à ce constat alarmant, certains États membres de la toute nouvelle Organisation des Nations unies estiment qu'il est indispensable de créer une agence

qui aurait pour mission de régler la question des réfugiés. Cette agence serait dotée par la même occasion d'un dispositif juridique sur laquelle reposerait sa mission.

Une convention limitée dans l'espace et dans le temps

Mais, en signant la Convention de Genève, les délégués des États réunis à Genève se gardent bien de signer un chèque « en blanc ». Ainsi, la portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés est limitée dans

¹ Cet article s'inspire notamment d'un dossier spécial réalisé par le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies à l'occasion du 50e anniversaire de la Convention de Genève. Celui-ci s'intitule *50e anniversaire de la Convention de 1951 : le rempart érigé pour protéger les réfugiés*, UNCHR, Genève, 2001

Extrait de la Convention internationale relative au statut des réfugiés (1951)

Art. 1er. Définition du terme « réfugié »

A. Aux fins de la présente Convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne :

2. qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Sont exclus du statut de réfugiés :

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a. qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime

de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b. qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;

c. qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Art. 33. Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

le temps et dans l'espace : principalement réservée aux réfugiés d'Europe, la Convention de Genève ne devait s'appliquer au départ qu'aux événements antérieurs au 1er janvier 1951. Le mandat de l'UNHCR était lui aussi limité. À l'époque, on s'imaginait que la question des réfugiés allait être réglée en moins de trois années. Mais dès 1954, force est de constater que les crises provoquant l'exode des populations n'ont pas disparus. Face à l'ampleur et à la persistance du drame des réfugiés, un protocole additionnel à la Convention

de Genève est finalement voté en 1967 à New York. Celui-ci lève les contraintes temporelles et les restrictions géographiques de la Convention de 1951 sur les réfugiés tout en conservant les autres dispositions du document initial.

Les bases du système moderne de protection des réfugiés

Près de 60 ans après son adoption, le texte de la Convention de Genève reste la référence. Il définit la base

sur laquelle un État doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui le demandent. Il consacre également « le principe de non refoulement », c'est-à-dire le non-renvoi d'une personne dans un pays où sa vie serait menacée. Dès le départ, cette clause suscite la polémique. Certains États considérant que le principe de non-refoulement ne s'appliquait qu'aux personnes qui se trouvaient déjà sur le territoire d'un pays. D'autres, en revanche, estimant que la convention de Genève consacrait la vision d'un droit d'asile que l'on peut qualifier

Les articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

Article 13

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État.

2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 14

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

2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

de « dérogoire » à savoir un droit d'asile conçu comme une dérogation à la fermeture des frontières. Les tenants de cette vision se fondent sur le fait que la Convention de Genève n'aborde que l'article 14 sur le droit d'asile de la Déclaration des droits de l'Homme de 1948 mais pas l'article 13 sur la liberté de circulation. Enfin, certains estiment que ce texte avec ces trois notions indéfinies – « craignant avec raison », « persécutée », « toute personne » – posent finalement plus de problèmes qu'il n'en résout.

Réfugiés : une perception qui change

En près de 60 ans, le nombre de demandes d'asile a littéralement explosé. De moins d'un million en 1951, les réfugiés sont passés à 16 millions, auxquels s'ajoutent 26 millions de déplacés à l'intérieur de leur propre pays en 2009. Dans un

premier temps, de nombreux pays ont accueilli massivement des réfugiés pour des raisons politiques ou humanitaires. Ce fût le cas notamment pour tous ceux qui fuyaient les régimes communistes pour passer « à l'Ouest ». L'accueil des réfugiés s'inscrivait très clairement à l'époque dans une perspective de message politique qui s'insère dans le cadre de la guerre froide. Leur accueil se fait « par quotas en fonction de l'actualité de l'autre côté du mur et dans les Pays de l'Est »². Mais progressivement, la perception positive dont jouissait le réfugié change. Avec le nombre croissant de réfugiés et la crise économique qui sévit depuis le milieu des années 1970, la politique des États en matière d'accueil des réfugiés n'a cessé de se dégrader. Les États estiment aujourd'hui qu'ils doivent faire face à une « surcharge de leurs systèmes d'asile ». Ils tentent alors d'enrayer l'afflux des deman-

deurs d'asile qui viennent frapper à leurs portes en développant notamment une interprétation de plus en plus restrictive des critères de la Convention de Genève. Avec pour conséquence que les États limitent de plus en plus l'accès au statut de réfugié et tentent de se prémunir des abus réels ou perçus.

² S. Saroléa, « Une politique d'asile ? », numéro hors série de la revue *Politique*, janvier 2005.

Genève et le droit d'asile

La Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 n'est pas un acte fondateur du droit d'asile. Elle est seulement une composante (importante) du droit de l'asile.

C'est un traité dont la ratification amène les États signataires à inscrire dans leur système juridique national la reconnaissance d'un principe fondamental : le droit d'asile. Pourtant, cette simple convention d'application va se substituer idéologiquement au principe dont elle assure la mise en oeuvre. Depuis plus de cinquante ans, le « succès » idéologique de la Convention de Genève sur les réfugiés, soutenue par les capacités financières, humaines et communicationnelles de l'organisme chargé de sa mise en oeuvre, le HCR, est d'avoir occulté le principe fondamental derrière un ensemble de dispositifs d'application qui apparaissent aujourd'hui, aux yeux de tous, comme la source première des régimes juridiques concernés. Les spécialistes eux-mêmes, fonctionnaires du HCR et des administrations ou juridictions nationales, ont fini par oublier les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1948 qu'ils n'utilisent pas dans leurs pratiques professionnelles de mise en oeuvre du droit d'asile. Ils ne raisonnent plus que par référence aux règles de la Convention de Genève ainsi qu'à l'ensemble des règles nationales de transcription de cette convention et des règles jurisprudentielles de son application : le droit de l'asile est devenu ainsi un cadre de pensée relativement autonome par rapport au principe même du droit d'asile.

Cet extrait est tiré d'une communication de Jérôme Valluy (Université Paris I, CRPS, TERRA), « Le droit de l'asile contre le droit d'asile et la liberté de circuler » Communication au colloque international La liberté de circuler de l'Antiquité à nos jours : concepts et pratiques, Collège de France et École normale supérieure, Paris, 21-24 mars 2007.

Par Mathieu Beys

Mathieu Beys est juriste à Caritas international et chargé d'exercices à l'Université libre de Bruxelles (ULB).

Article original publié dans Migrations|Magazine

Migrations|Magazine est une revue trimestrielle d'information et d'analyse publiée à l'initiative du CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers).

Plus d'infos sur www.migrations-magazine.be

Une liste de «pays sûrs» : protection internationale ou diplomatie ? >

> Quand on provient de certains pays, il y a peu de chance d'obtenir l'asile. Ces pays ont été décrétés « sûrs », et ceux qui y sont menacés ne peuvent être que des criminels. Mais tous ces pays sont-ils vraiment « sûrs » ? Pas si sûr...

Depuis plusieurs années, certains pays de l'Union européenne établissent des listes de pays dits « sûrs ». Les demandeurs d'asile qui proviennent de ces pays doivent surmonter des obstacles supplémentaires qui hypothèquent l'obtention d'un statut de protection : procédures accélérées, renforcement de la charge de la preuve, détention accrue... Chaque pays peut adopter sa propre liste, souvent sur base de considérations diplomatiques. Jusqu'à présent, les instances d'asile belges n'appliquent pas le concept de pays sûrs sauf

avec les ressortissants de l'Union européenne.

La Turquie est un « pays sûr ». La nouvelle a été révélée en novembre 2009 par l'OFPRA, instance française chargée d'examiner les demandes d'asile. Pour toute personne moyennement informée, il s'agissait d'un fameux scoop. Ce pays ne figure-t-il pas en très bonne place au hit parade des condamnations par la Cour européenne des Droits de l'homme ? N'est-il pas régulièrement épinglé par les organi-

sations de défense des droits humains pour des pratiques de torture ou des atteintes à la liberté de la presse, notamment à l'encontre de la communauté kurde ? Son adhésion à l'Union européenne n'est-elle pas reportée aux calendes grecques, notamment pour ces raisons ? Mais pour l'OFPRA, la Turquie « veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et remplit donc le critère légal pour être qualifié de pays sûr...

Des pays «sûrs» ?

Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France est l'un des pays de l'Union européenne (UE) à limiter en pratique les droits des demandeurs d'asile des « pays sûrs ». Selon une directive européenne de 2005, un pays d'origine est considéré comme sûr « lorsque (...) il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution (...), ni à la torture ni à des

peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne ». Le pays d'origine sûr est le pays dont le demandeur d'asile a la nationalité ou, s'il est apatride, son ancien pays de résidence habituelle. Le concept de « pays tiers sûrs » vise d'autres pays où « il serait raisonnable que le demandeur se rende ».

Concrètement, l'inclusion de la Turquie dans la liste de « pays sûrs » signifie qu'un Turc qui introduit une demande d'asile en France bénéficiera de moins de garanties que – disons – un Canadien. Une autorisation de séjour provisoire lui sera généralement refusée, ce qui entraînera l'application d'une procédure accélérée et des conditions d'accueil au rabais. D'après l'ONG Forum Réfugiés, les préfetures françaises refusent largement (85% en 2007) l'autorisation de séjour provisoire aux ressortissants des pays sûrs. Pire, le demandeur d'asile turc sera même expulsable pendant le traitement de son recours alors que notre Canadien pourra attendre tranquillement en France la décision de la juridiction supérieure.

Un accord impossible sur une liste européenne commune

Sur papier, les critères définissant si un État appartient ou non à la liste de pays sûrs semblent donc très stricts et liés exclusivement au respect des droits fondamentaux. La pratique montre que ces garde-fous sont en grande partie illusoire pour au moins deux raisons. La première est technique : les États qui pratiquaient déjà le concept de « pays sûrs » avant 2005 peuvent conserver leurs propres critères – moins contraignants – et faire comme si ceux de la directive n'existaient pas. C'est notamment le cas de la France qui utilise la notion depuis 2003. La deuxième raison tient à « l'importance politique que revêt la désignation des pays d'origine sûrs », selon les termes mêmes de la directive. Le classement d'un État dans la liste des « pays sûrs » lui confère bien évidemment un brevet de respectabilité. On imagine sans peine les enjeux diplomatiques à l'œuvre. Au niveau européen, l'idée d'une liste commune de pays sûrs, valable dans l'Union, a donné lieu à de multiples crêpages de chignons. D'abord entre le Parlement européen et le Conseil, qui souhaitait établir une liste sans s'embarasser d'un pouvoir de blocage des élus européens. Ceux-ci ont finalement obtenu gain de cause. Ensuite, entre les États, incapables de s'accorder sur les « heureux élus » à tel point que l'idée d'une liste commune semble désormais abandonnée.

Chacun sa liste... en fonction de ses intérêts

En réalité, les États bénéficient d'une très large marge de manoeuvre pour établir leurs propres listes et il en résulte des disparités énormes. Le plus souvent, ce sont des organes exécutifs et politiques qui choisissent les « pays sûrs ».

En France, par exemple, le Conseil d'administration de l'OFPRA est majoritairement composé d'élus et de fonctionnaires. Au Royaume-Uni, il s'agit du Secretary of State for the Home department. L'Allemagne, où l'intervention du Bundestag est requise, fait figure d'exception. Dans un rapport¹ publié en mars 2010, le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR) dénonce le manque de règles, de transparence de contrôle démocratique dans les processus de désignation, ainsi que l'absence de procédure de révision. Dans les cas les plus flagrants, des juridictions ont ordonné le retrait des listes de certains pays. Ainsi, la France a du retirer l'Albanie et le Niger en 2008 et le Bangladesh a été retiré de la liste britannique. Le cas français démontre à merveille le caractère non pertinent de la liste puisque, selon le HCR, 34,8% des ressortissants des pays sûrs reçoivent finalement une protection par l'OFPRA lui-même ! Cette liste joue probablement un rôle de dissuasion : la présence d'un pays sur la liste peut à elle seule décourager l'exil. Mais elle est avant tout un instrument diplomatique. Raison pour laquelle on ne s'étonne pas de voir figurer sur la liste française de « pays sûrs » de nombreux pays de la Francophonie. Dans le cas de la Turquie, le principal objectif de son inclusion dans la liste française ne viserait-il pas surtout à fluidifier les relations franco-turques mises à mal par les déclarations hostiles de Nicolas Sarkozy à l'adhésion européenne de la république d'Atatürk ?

Une hypothèse parmi d'autres. Dans ce contexte, la seule manière d'éviter que la protection des personnes ne soit sacrifiée sur l'autel de la diplomatie est tout simplement d'abolir ce concept scabreux de « pays sûrs ».

¹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, section 13 "The safe country of origin concept", Mars 2010, p 32.

Une procédure au rabais

Les conséquences liées à l'étiquette du « pays sûr » varient considérablement d'un État à l'autre. Sans impliquer le rejet automatique de la demande d'asile, ce label conduit presque toujours à une procédure accélérée, parfois en passant obligatoirement par la case « centre fermé » (Royaume-Uni). Dans certains cas, les demandeurs ne disposent que de quelques jours ou heures pour préparer leur audition et convaincre les autorités que leur pays n'est pas si sûr que ça, compte tenu de leur profil ou de leur expérience particulière. Vu l'accès aléatoire à l'avocat et aux informations du pays d'origine, ceci relève parfois de la mission impossible et la liste a donc un impact réel sur la protection. En Belgique, le concept de pays d'origine sûrs n'existe pas en tant que tel mais il est pourtant appliqué en pratique vis-à-vis des demandeurs d'asile des citoyens de l'UE qui font l'objet quasi systématiquement de décisions de non-prise en considération. Un traitement différencié d'un demandeur d'asile basé sur sa nationalité est discutable au regard de l'article 3 de la Convention de Genève qui prohibe les discriminations basées sur le pays d'origine. Toutefois, dans un arrêt du 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle belge a pourtant avalisé ce traitement de défaveur réservé aux ressortissants de l'UE.

Les « pays sûrs » selon la France

Arménie	Macedoine
Bénin	Maurice
Bosnie-Herzégovine	Mongolie
Cap-vert	Sénégal
Croatie	Serbie
Ghana	Tanzanie
Inde	Turquie
Madagascar	Ukraine
Mali	

Par Adriano Silvestri

Directeur de programme, Recherche juridique, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne >

> L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) est un organe consultatif de l'Union européenne (UE) créée en mars 2007 et dont le siège se situe à Vienne (Autriche). Son rôle est de concourir au respect des droits fondamentaux en apportant une assistance à l'UE et aux gouvernements nationaux : elle recueille des données sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'UE et à partir de ces données, elle contribue à définir les méthodes appropriées pour améliorer la situation. Son rôle est également de sensibiliser et d'informer le public sur les droits fondamentaux.

A. Missions et fonctionnement de la FRA

Les droits et libertés de toute personne vivant sur le territoire de l'UE sont inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Le droit européen utilise le terme « droits fondamentaux » pour faire référence aux droits de l'homme au niveau international. Les droits fondamentaux et les droits de l'homme désignent l'ensemble des valeurs que les sociétés européennes se sont engagées à défendre.

De manière générale, les activités de la FRA peuvent être regroupées en trois domaines distincts :

1. La FRA mène des enquêtes et établit des rapports. L'Agence recueille, analyse et diffuse des données objectives, fiables et comparables concernant le respect des droits fondamentaux au sein de l'UE. Cela lui permet aussi de

formuler des méthodes et des normes pour améliorer la qualité et la comparabilité des données au niveau de l'Union.

2. Grâce aux activités de collecte d'information et de données décrites précédemment, l'Agence apporte une assistance aux institutions de l'UE et à ses États membres. Elle leur fournit un avis documenté sur la manière de mieux protéger les droits fondamentaux lors de la mise en œuvre du droit communautaire. La plupart des publications de la FRA contiennent une rubrique « opinions », résumant ses recommandations.

3. La coopération avec la société civile et, plus généralement, la sensibilisation du grand public sur les questions relatives aux droits fondamentaux : la FRA collabore avec des organisations de l'ensemble de l'UE qui œuvrent dans le

domaine des droits fondamentaux, et bénéficie de leur expérience de terrain. Elle a mis en place un réseau afin de faciliter cet échange d'informations : la Plate-forme des droits fondamentaux, qui compte actuellement environ 300 membres.

Soulignons ici que l'Agence n'est pas une juridiction et qu'elle n'est pas habilitée à prendre des décisions concernant des cas individuels.

La FRA peut mener des travaux en rapport avec les droits établis dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Toutefois, son observation sur la situation des pays se limite aux seuls champs définis par le droit communautaire (par exemple, l'égalité des chances sur le marché du travail).

L'Agence des droits fondamentaux a une liste définie de thèmes à traiter, mise à jour tous les cinq ans. Cette liste est dressée par les gouvernements nationaux des États membres au sein du Conseil de l'UE. Les domaines de travail actuels comprennent :

- le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ;
- la discrimination multiple (discrimination basée sur plus d'un caractère, par exemple, le sexe et l'origine ethnique) ;
- les droits de l'enfant ;
- le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés ;
- les visas et le contrôle aux frontières ;
- la protection des données et le respect de la vie privée ;
- l'accès à une justice efficace et indépendante.

D'un point de vue organisationnel, la FRA est dirigée par un conseil d'administration, composé d'un expert indépendant désigné par chacun des États membres et disposant d'une expérience et de connaissances adéquates dans le domaine des droits fondamentaux. Le conseil d'administration comprend également une personnalité indépendante désignée par le Conseil de l'Europe ainsi que deux représentants de la Commission européenne. Garant de la qualité scientifique des travaux de l'Agence, le comité scientifique se compose de onze personnalités indépendantes hautement qualifiées.

B. L'activité de la FRA dans le domaine du droit d'asile et de l'immigration

Le droit d'asile et l'immigration constituent un domaine de travail important de la FRA. Un certain nombre de publications sont attendues pour 2010 et 2011 dans ce domaine.

Les mineurs isolés demandeurs d'asile

En 2009, la FRA a élaboré et mené une recherche sur le terrain qui s'est appuyée sur des entretiens individuels réalisés auprès de 336 mineurs isolés, demandeurs d'asile et de 302 adultes chargés de travailler avec ces mineurs et de les

aider, et ce dans 12 États membres de l'UE : l'Autriche, la Belgique, Chypre, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Les personnes interrogées représentent un échantillon regroupant plusieurs aspects, tels que la situation géographique, les caractéristiques socio-économiques, la taille du pays et l'ancienneté de l'adhésion à l'UE. Cette recherche fournit des indications précieuses sur l'expérience que vivent ces enfants, cela permet d'identifier les mesures adéquates pour l'amélioration des droits de l'enfant au sein de l'UE. Les résultats de cette recherche sont examinés à la lumière des obligations juridiques qui incombent aux États membres de l'UE conformément à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ainsi qu'à la législation européenne sur le droit d'asile et l'immigration, obligations figurant dans le rapport, dont le résumé est disponible sur le site internet de la FRA.

La recherche s'articule autour de deux champs principaux : les conditions de vie et les procédures juridiques. La partie qui traite des conditions de vie aborde plusieurs thèmes allant du rôle des travailleurs sociaux aux conditions d'hébergement (type de logement, localisation, propreté et conditions sanitaires, alimentation, possibilités de pratiquer la religion, loisirs). La santé, l'éducation - y compris la formation professionnelle, les possibilités d'emploi et le lien social constituent d'autres thèmes étudiés dans cette partie. Par ailleurs, dans la partie sur les procédures juridiques, les principales thématiques abordées sont les suivantes : la tutelle légale, la représentation légale et l'accès au conseil juridique, la détermination de l'âge, le regroupement familial et les procédures d'asile. Les questions relatives à la détention et aux maltraitances y sont également abordées.

La « directive retour »

La FRA met actuellement en œuvre un projet relatif aux droits fondamentaux des personnes concernées par les procédures de retour. Ce projet consiste à réaliser une étude comparative entre

certaines articles de la « directive retour » et la situation actuelle dans les pays de l'UE. Les résultats de l'étude seront ensuite analysés à la lumière des normes européennes et internationales relatives aux droits de l'homme. Les points abordés comprennent la détention, les alternatives à celle-ci, les interdictions de territoire ou la situation particulière des enfants dans le cadre des procédures de retour. Cette recherche s'appuiera sur les résultats de 27 études nationales décrivant la situation dans chacun des États membres de l'UE.

Bien que l'étude ne sera pas publiée avant 2011, la FRA a d'ores et déjà utilisé les résultats préliminaires de sa recherche pour enrichir les discussions actuelles sur la mise en œuvre de la directive qui ont lieu entre la Commission et les autorités nationales chargées de rédiger les dispositions d'application.

La situation des droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière

Les personnes en situation irrégulière rencontrent des difficultés pour jouir de leurs droits fondamentaux. Elles n'ont aucun statut juridique et sont de ce fait plus vulnérables à l'exploitation et à la discrimination dans les principaux domaines de la vie sociale. Ces personnes sont gênées dans l'exercice de leurs droits par des obstacles institutionnels. En effet, certains droits sont réservés aux personnes résidant légalement dans le pays, comme l'accès aux services de santé (hormis les soins d'urgence). Toutefois, ce sont les obstacles pratiques qui empêchent le plus souvent les étrangers en situation irrégulière de solliciter les services publics (écoles, centres médicaux, etc.) ou les tribunaux de peur d'être identifiés et d'être par conséquent expulsés. Cela implique, par exemple, que des personnes nécessitant une prise en charge médicale d'urgence ne se font pas soigner, ou bien que des victimes d'infractions sérieuses ne sollicitent pas la justice. La législation peut également condamner toute forme de soutien apportée par des particuliers, tel qu'héberger des personnes en situation irrégulière, y compris pour des raisons purement humanitaires.

Certains immigrés en situation irrégulière ne sont pas expulsés en raison de contraintes pratiques telles que l'absence de papiers d'identité ou de vols retour. Même si leur présence est officiellement connue des autorités, ils se retrouvent souvent dans une situation de vide juridique qui soulève certaines difficultés pour les responsables politiques et les personnes sur le terrain. Ce cas de figure nécessite une solution pragmatique, afin d'empêcher l'émergence de situations prolongées de vide juridique.

Le but de ce projet est d'examiner les principaux aspects de la situation sociale des immigrés en situation irrégulière au sein de l'UE afin de déterminer dans quelle mesure leurs droits fondamentaux sont respectés et protégés. L'étude couvre les domaines suivants : la santé, le logement, la protection sociale, le statut vis-à-vis de l'emploi et des conditions de travail équitables, ainsi que les voies de recours contre les infractions et les abus.

Nous espérons que les fruits de cette recherche fourniront un socle scientifique solide qui permettra aux décideurs politiques de prendre les mesures adéquates pour garantir la protection des droits des immigrés en situation irrégulière. A travers l'analyse à la fois des problèmes inhérents aux situations actuelles et des bonnes pratiques, ce projet vise également à donner aux professionnels des outils pratiques leur permettant de promouvoir les droits des immigrés en situation irrégulière.

C. Les procédures d'asile

Suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en mai 1999, des mesures importantes ont été prises pour la création d'un Régime d'Asile Européen Commun (RAEC). Cinq directives européennes ont été élaborées et adoptées entre 1999 et 2005. Malgré ces initiatives destinées à créer un degré d'harmonisation et une amélioration des normes de protection internationales au sein de l'UE, dans la pratique, des disparités ont été relevées dans la jouissance des droits des demandeurs d'asile dans plusieurs pays.

En ce qui concerne les procédures d'asile, bien que les avis des avocats,

des ONG et des travailleurs sociaux aient été recueillis dans un certain nombre d'études comparatives, les demandeurs d'asile, eux, ont été jusque-là très peu consultés. Afin de combler cette lacune, la FRA a initié une recherche qui s'articule autour des opinions des demandeurs d'asile. La FRA a donc demandé aux chercheurs d'organiser des groupes de discussions avec des demandeurs d'asile dans tous les pays de l'UE. Dans chaque pays, les groupes de discussion seront organisés séparément avec des femmes et des hommes. Pour des raisons pratiques, l'étude ne concernera pas les demandeurs d'asile en détention ou les enfants.

En termes de contenu, l'étude abordera deux thématiques. La première concerne l'équité des procédures d'asile. Elle comprend l'obligation d'informer les demandeurs sur les procédures et sur les droits et obligations liés à l'asile. Cette recherche devrait permettre d'identifier l'utilité de l'information fournie aux demandeurs d'asile dans les différents États membres. Elle permettra également de déterminer le degré de confiance que les demandeurs d'asile accordent aux informations prodiguées par les passeurs et les membres de leur communauté.

La seconde thématique concernera l'accès des demandeurs d'asile à des voies de recours efficaces. L'étude examinera les principaux défis auxquels ils doivent faire face pour remplir toutes les conditions nécessaires pour déposer un recours dans les temps. La FRA étudiera les thèmes liés à l'accès au conseil juridique, l'accès aux services de traduction et d'interprétation, ainsi que la difficulté de respecter des délais stricts, le risque d'expulsion durant la procédure et d'autres questions connexes.

Les frontières

Enfin, en 2010 et 2011, la FRA conduira une recherche sur le traitement des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures. Ce projet est actuellement en cours d'élaboration avec la collaboration des principales parties prenantes.

Il y a très peu d'études comparatives qui décrivent le sort réservé aux ressortissants de pays tiers aux frontières

extérieures de l'UE. Certaines organisations mandatées pour protéger des groupes de personnes spécifiques, telles que le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), ont mis en évidence les principaux obstacles auxquels les demandeurs d'asile sont confrontés au cours de leurs procédures, y compris la difficulté d'obtenir réparation. Les ONG ont également exprimé leurs préoccupations concernant le traitement que subissent différents groupes vulnérables aux frontières de l'UE. Les résultats de cette recherche pourraient alimenter, entre autres, la discussion concernant le besoin de compléter les dispositions du code frontières Schengen¹ par des mesures pratiques qui permettraient de renforcer le respect des droits fondamentaux.

¹ Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

ESPAÑA
Ελλάς
România
Magyar Köztársaság
FRANCE
ITALIA
United Kingdom
SVERIGE

MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS :
vers quelle protection européenne ?

UNACCOMPANIED CHILDREN:
What protection at the European level?

© Isabelle Esraghi



Mercredi 20 octobre 2010 / Wednesday, October the 20th
STRASBOURG / Conseil de l'Europe, salle 1

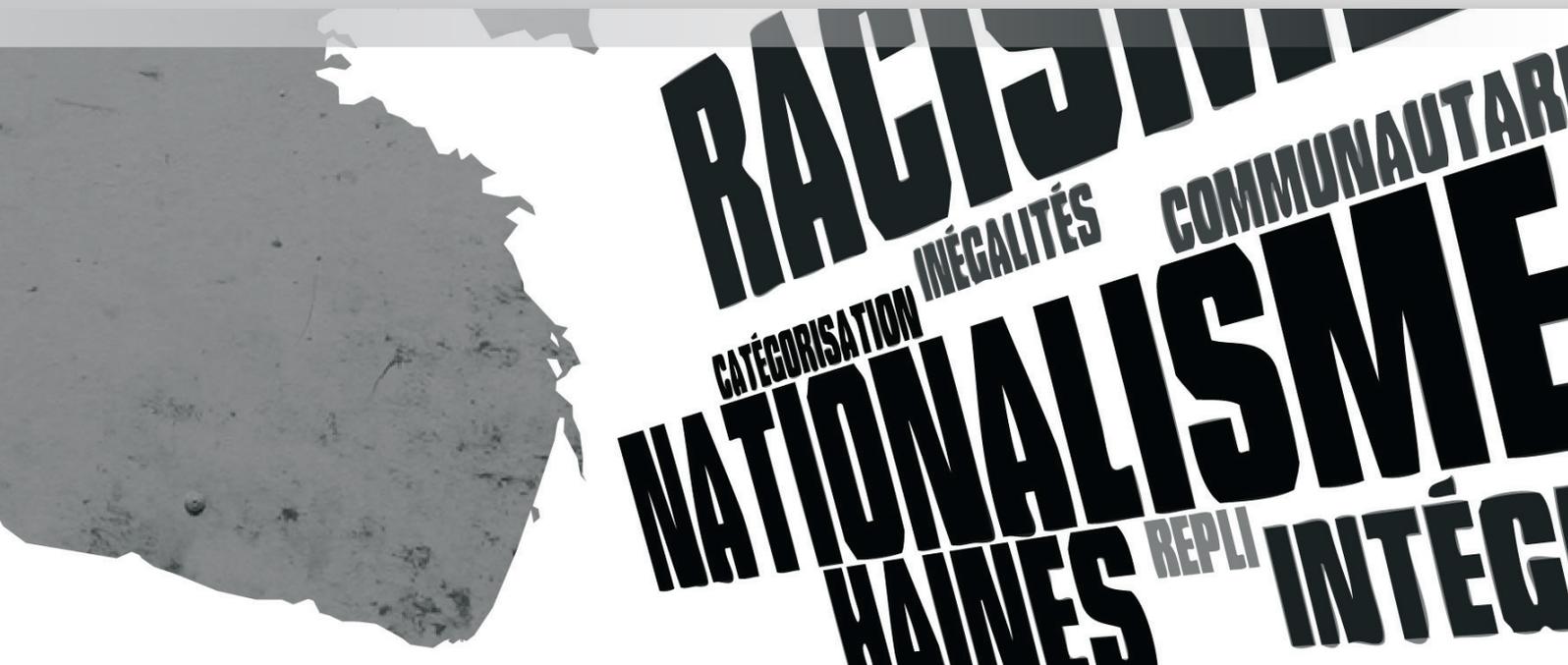
Organisé par le Conseil de l'Europe et France terre d'asile en partenariat avec l'association Themis



DOSSIER CENTRAL

LA MONTÉE DES INTOLÉRANCES EN EUROPE

- 1 > La lutte contre les discriminations : analyse de la CNCDH
- 2 > En Italie, cela n'arrivera jamais
- 3 > L'asile au Royaume-Uni
- 4 > La Grèce deviendra-t-elle un endroit sûr pour les migrants, les réfugiés et les enfants non accompagnés?
- 5 > La progression de l'extrême droite, facteur de banalisation du discours xénophobe
- 6 > Racisme et intolérance en Europe : tendances et solutions



1

La lutte contre les discriminations : analyse de la CNCDH

Par Michel Forst

Secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

La France serait, selon certains, marquée par un échec patent de sa politique d'intégration, en raison de l'incapacité des immigrés, étrangers et demandeurs d'asile à s'intégrer. S'ajouterait à cette incapacité un manque de volonté de s'intégrer. Face à cette observation, d'autres soutiennent que si les étrangers ne réussissent pas à s'intégrer, c'est plus en raison d'une xénophobie manifeste des Français liée à un refus de l'autre.

Bien sûr, aucune de ces deux affirmations n'est totalement satisfaisante parce que réductrice ou trop sommaire. On ne peut affirmer de façon péremptoire que l'intégration est un échec complet et un bref retour sur la notion même d'intégration devrait permettre d'objectiver un peu cette perception et de constater que, malgré toutes ses imperfections, la dynamique intégrative fonctionne. Si l'intégration implique un double mouvement de la société vers l'individu, de l'individu vers la société, elle doit avant tout être un mouvement. Par conséquent, toute interprétation statique de l'intégration est erronée,

car elle essentialise l'étranger et la vision de la société d'accueil, et considère comme figés notre société et l'individu étranger. Cette dérive, qui doit être condamnée, est non seulement dangereuse, mais fautive. Ainsi, ceux qui dénoncent l'impossible intégration de certaines catégories de la population masquent l'un des éléments centraux de cette problématique : la société française évolue.

Les travaux de la CNCDH

C'est précisément ce qui ressort des études que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) publie chaque année, avec l'idée non seulement d'éclairer ponctuellement la décision publique dans les matières qui la concernent, mais de jeter un regard barométrique sur l'évolution des grandes tendances et d'en analyser la perception. Ainsi, depuis son origine, la CNCDH s'est toujours intéressée aux questions relatives au droit d'asile et aux questions migratoires, en rappelant à chaque occasion sa crainte de voir s'installer une confusion regrettable entre l'asile et la migration. La lutte contre le racisme s'est ajoutée en 1990 aux attributions traditionnelles de la CNCDH dans le domaine des droits de l'homme et

des libertés publiques. C'est en effet depuis la loi n°90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, que la CNCDH remet chaque année au Premier ministre un rapport qui dresse un tableau des violences et menaces à caractère raciste, recueille les statistiques de la réponse judiciaire et établit un baromètre annuel de la perception qu'ont les Français de l'évolution du phénomène.

Chaque année depuis 1991, la CNCDH complète les éléments recueillis en matière de racisme, de xénophobie et d'intolérance par une enquête sur l'état de l'opinion publique en France à l'égard de ces phénomènes. Elle entend, ainsi, évaluer les attitudes des personnes vivant en France, de même que l'évolution de leur perception du racisme, eu égard aux questions posées, en proposant une sorte de « photographie » de l'opinion publique dans ce domaine.

Le sondage de cette année fait apparaître une adhésion ferme aux valeurs de tolérance, avec notamment 54% des personnes interrogées se déclarant « pas raciste du tout », soit une augmentation de 2 points par rapport à 2008. Depuis que le sondage est réalisé, il s'agit du



taux le plus élevé indiquant que les sondés, considérés individuellement, se déclarent moins racistes. Cependant, une lecture plus approfondie des résultats de ce sondage oblige à rester prudent.

Ainsi, si la vision communautariste de la société française s'estompe au fil des années, des barrières subtiles semblent se dresser vis-à-vis de l'« Autre ». Au sujet de l'intégration notamment, le sondage révèle qu'une personne interrogée sur deux affirme que ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer. D'autre part, si l'état de l'opinion publique révèle un léger recul de l'antisémitisme, on note depuis quelques années une augmentation de la méfiance à l'égard de la religion musulmane et en particulier à l'égard d'un certain nombre de ses pratiques religieuses.

En même temps que le chômage et la précarité économique se placent au premier rang des préoccupations,

représentant d'une autre « race » ou ethnique ou encore d'une autre religion.

L'analyse qualitative des résultats a fait apparaître un deuxième paradoxe : si la plupart des personnes interrogées adhèrent aux valeurs d'universalisme de la République et considèrent de manière générale que les comportements racistes sont condamnables, ces mêmes personnes, lorsqu'on en vient à des cas particuliers, semblent avoir tendance à trouver des « justifications » aux manifestations du racisme. Ces résultats démontrent que, loin d'être inutile, la lutte contre le racisme reste toujours nécessaire en France et qu'aujourd'hui elle doit prendre avant tout la forme d'une lutte contre les préjugés et les stéréotypes.

Une montée des intolérances en France ?

Dans son rapport de l'année dernière, la CNCDH exprimait déjà son inquiétude face à la montée des ma-

traduire cette tendance pour le moins alarmante. Les Français font preuve de plus de tolérance à l'égard des populations étrangères ou d'origine étrangère et témoignent d'une compréhension accrue des difficultés auxquelles elles se heurtent. Cette évolution dans les esprits et les attitudes est sans doute le fruit d'efforts de longue haleine en matière d'éducation et de sensibilisation des citoyens en faveur des valeurs de tolérance et du respect de la personne. On peut y voir les résultats non seulement de l'évolution des politiques publiques, mais aussi d'une intervention de plus en plus active des acteurs de la société civile (organisations syndicales ou non gouvernementales), qui œuvrent dans le même objectif. Cependant, et là réside un autre paradoxe, si les politiques s'avèrent de plus en plus fermes, notamment en matière de répression des actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite, ces mêmes citoyens plus tolérants à l'égard de l'étranger semblent l'être également lorsque les droits de celui-

Les Français font preuve de plus de tolérance à l'égard des populations étrangères ou d'origine étrangère et témoignent d'une compréhension accrue des difficultés auxquelles elles se heurtent

les sondés témoignent d'une attitude paradoxale quant à la perception du phénomène raciste. Alors qu'ils sont 54% à se déclarer « pas raciste du tout », ils sont 84% à estimer qu'actuellement le racisme est un « phénomène répandu ». Cet écart entre les visions subjective et objective du racisme doit être lu à la lumière des réponses à une question ouverte que la CNCDH a introduite cette année dans le questionnaire du sondage. La question ainsi posée : « Pouvez-vous me dire ce qu'est, selon vous, être raciste ? » a révélé une confusion entre la perception du racisme et celle d'attitudes connexes mais différentes sur le plan conceptuel, tels que la xénophobie ou l'intolérance. Les réponses convergent sur l'élément du « rejet de l'autre » comme trait distinctif de l'attitude raciste, cet « autre » étant identifié comme l'étranger, le « non Français », l'immigré, bien plus que le

nifestations racistes et xénophobes en France et en particulier des violences et menaces à caractère antisémite. Ce phénomène, qui avait connu auparavant une période de régression étalée sur plusieurs années, a connu une recrudescence inquiétante lors des premiers mois de l'année 2009. Ce revirement de tendance – confirmé tout au long de l'année – est attribué principalement aux réactions suscitées par les événements au Proche-Orient, qui ont entraîné une augmentation du nombre d'actions antisémites. Par ailleurs, ce revirement de tendance paraît également lié au contexte économique fragile, dans lequel la figure de l'« Autre » (l'étranger, l'immigré...) devient le réceptacle d'un malaise social profond.

Paradoxalement, il faut le répéter, l'opinion publique ne semble pas

ci sont violés. Ainsi, comme le révèle le sondage, les Français ne souhaitent-ils pas forcément une condamnation sévère des actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite.

Par ailleurs, un certain nombre de chiffres qui figurent dans le rapport 2009 de la CNCDH ont révélé une facette du phénomène qui n'avait pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'un examen systématique. En effet, une étude récente menée par des chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pour le compte de l'*Open Society Institute* (Fondation George Soros) épingle certaines pratiques des agents de police français lors de contrôles d'identité dits « au faciès »¹. Cette étude – par ailleurs

¹ Open Society Institute, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New-York, 2009 : <http://www.soros.org/initiatives/>

largement commentée dans la presse française – se fondait sur les résultats d'une enquête suivie entre octobre 2007 et mai 2008 sur environ 500 opérations de police menées dans l'espace de deux gares parisiennes de grande affluence, la gare du Nord et Châtelet-les-Halles. La méthodologie utilisée était fondée sur la comparaison systématique entre les personnes contrôlées et la population disponible sur les sites en question pendant les mêmes tranches horaires. Les résultats ont démontré une relation très étroite entre le profil

de sécurité, tels que la Commission nationale de la déontologie de la sécurité.

Intolérance : la situation européenne

La situation à l'égard du phénomène raciste dans le contexte européen n'en est pas moins inquiétante. Une série de rapports publiés au cours de l'année 2009 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne révèle que tous les Etats membres de l'Union sont confrontés

rité pour les politiques publiques en France. Si la lutte contre les discriminations et en faveur de la diversité est devenue depuis quelques années, renforcée par les instances européennes, une priorité gouvernementale, il importe toutefois de rappeler que les phénomènes de racisme et d'antisémitisme ne peuvent être amalgamés aux phénomènes de discrimination : leurs manifestations sont différentes, leurs caractéristiques ne se recoupent pas toujours et n'appellent pas les mêmes traitements ou mesures de lutte.

Tous les Etats membres de l'Union européenne sont confrontés à un nombre élevé de manifestations racistes ou xénophobes

« ethnique » des personnes contrôlées et la fréquence de ces contrôles d'identité, avec une surreprésentation des « minorités visibles ». On note ainsi que, selon l'enquête, les personnes perçues comme « noires » couraient entre 3,3 et 11,5 fois plus de risques que celles perçues comme « blanches » d'être contrôlées par la police. Les personnes perçues comme « arabes » couraient, quant à elles, entre 1,8 et 14,8 fois plus de risques que les supposés « Blancs » d'être soumises à ces mêmes contrôles. En visant certaines personnes pour ce qu'elles sont et non pour ce qu'elles font ou ce qu'elles ont pu faire, les agents de police semblent ainsi, selon les auteurs du rapport, entretenir des stéréotypes sociaux et raciaux. L'étude comporte également une série de recommandations à l'intention des autorités politiques et des autorités de police françaises, notamment : un examen approfondi des normes juridiques, des politiques et des pratiques qui sous-tendent les habitudes de contrôle au faciès; l'interdiction explicite de la discrimination raciale dans le Code de procédure pénale ; ou encore le maintien et le soutien matériel des organes de contrôle spécialisés et indépendants des forces

à un nombre élevé de manifestations racistes ou xénophobes, sans oublier les discriminations multiples dont sont victimes les personnes immigrées ou appartenant à des minorités ethniques². Les populations les plus touchées par la discrimination et la violence raciales au niveau européen sont les Roms, suivis des Africains subsahariens et des Nord-Africains. Le taux reporté – très élevé (environ 80%) – de non-dénonciation des violations par les victimes en dit long sur l'urgence d'avoir une meilleure connaissance de la réalité et de l'ampleur du phénomène et d'établir une stratégie de lutte concertée sur le plan international. Ces résultats sont largement corroborés par les rapports « pays par pays » de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI), lorsqu'elle relève la situation particulièrement préoccupante dans la plupart des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Le rapport sur la France a été publié au printemps 2010.

Ces constats et inquiétudes démontrent que loin d'être inutile, la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme doit rester une prio-

La CNCDH insiste, par conséquent, sur l'importance de faire de la lutte contre le racisme l'objet d'une stratégie politique spécifique et concertée et elle incite donc l'ensemble des acteurs à poursuivre les efforts déployés, à renforcer les mesures de lutte et à développer la prévention – en favorisant notamment, d'une part, la formation des acteurs de terrain et, d'autre part, l'éducation aux droits de l'homme. Elle souhaite en ce sens affirmer une volonté politique forte et ciblée. Dans cet objectif, elle rappelle une fois encore que la conception et la mise en œuvre d'un plan d'action national de lutte contre le racisme ainsi que la réactivation du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme seraient des signes politiques forts, témoins d'une volonté claire et d'une mobilisation sans faille de la part du gouvernement.

justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/search_20090630/french_20090630.pdf

² European Union Minorities and Discrimination Surveys (EU-MIDIS), décembre 2009 : <http://fra.europa.eu/eu-midis/>

2

En Italie, cela n'arrivera jamais

Par Laura BOLDRINI

Porte-parole du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) à Rome

Les excès verbaux des hommes politiques au sujet de l'immigration ou les tons excédés et la recherche d'un bouc émissaire ne sont pas nés du jour au lendemain. Il faut au moins remonter les dix dernières années pour comprendre ce qui est arrivé au débat public italien.

Il y a ceux qui ont créé leur propre identité politique basée sur une ligne « politiquement incorrecte », présentant les immigrés comme dangereux, qui importent la criminalité en Italie. Il y a ceux qui mènent une politique destructrice et qui cherchent à miner, jour après jour, le socle des valeurs sur lesquelles s'appuient le vivre ensemble et le respect de l'autre, avec la justification populiste que « les gens pensent ainsi ». Peu d'acteurs politiques majeurs ont tenté d'aller contre cette tendance.

Par crainte de ne plus dégager un consensus, les forces politiques majeures, à quelques exceptions près, se sont plus ou moins mises d'accord, laissant aux partis minoritaires le soin d'élever la voix.

Les médias, pour leur part, ont retenu l'équation politique suivante : l'immigration est une menace à la sécurité. Depuis des années, les représentants des immigrés et des réfugiés, les professionnels et experts de ce secteur, capables d'analyser et d'interpréter de façon objective les données, sont absents des dé-

bats télévisés. Dans le cadre d'un débat sur les tremblements de terre, on fait appel à un séismologue, sur la grippe porcine à un médecin spécialiste, mais lorsqu'il s'agit d'immigration, à l'inverse, les politiques ont le monopole et se lancent des accusations sur le thème de la sécurité sans approfondir aucun autre aspect lié à l'immigration.

Pendant ce temps, la peur de l'étran-

*Si j'étais immigrée
ou réfugiée, j'aurais
certainement du mal à
me sentir à l'aise
chez moi*

ger augmente et avec elle le sentiment d'hostilité envers les immigrés et les minorités, en particulier roms. Bien plus encore, dernièrement, tous ceux qui ont osé soulever cette question ont été qualifiés d'« anti italiens ».

Je me suis plusieurs fois demandé ce qui allait résulter de cette situa-

tion, craignant les réactions des gens mais aussi celles des immigrés exaspérés par ce climat. Et je me suis également dit que si j'étais immigrée ou réfugiée, je me sentirais profondément offensée par l'image qui émerge de ce monde. Je serais en colère et irritée d'être considérée comme une présence négative, sans aucune considération pour ce que je suis ou ce que je fais ; sans aucune reconnaissance pour ma contribution à la société italienne. J'aurais toujours un sentiment d'inadéquation et j'aurais certainement du mal à me sentir chez moi en Italie.

La charte de Rome

Ces dernières années, nous avons remarqué une fâcheuse tendance de la part des médias italiens : celle de mettre l'accent sur des faits divers impliquant des immigrés et d'appliquer l'équation mentionnée plus haut : immigration égale criminalité. Les médias ont également tendance à utiliser un langage alarmiste et belliqueux, similaire à celui utilisé dans les conflits. Cela apparaît avec force dans le cas des arrivées

de migrants par bateau. Les côtes italiennes sont « prises d'assaut », Lampedusa est « assiégée », l'Italie « envahie », les centres d'accueil vont « s'effondrer », la gestion de l'immigration devient synonyme de « lutte contre les étrangers clandestins » et le contrôle des frontières se meut en « une défense des frontières ».

Cette approche, en plus de produire une sorte de pollution linguistique, a également influencé la perception de l'opinion publique en l'induisant à assimiler un message de peur et de danger au phénomène d'immigration, ce qui a conduit une grande partie de la population à criminaliser ce phénomène. Pour les immigrés d'origine arabe, la situation est encore pire car ils sont souvent associés au terrorisme international, comme si, *mutatis mutandis*, les Italiens étaient principalement représentés à l'étranger comme des accusés des procès mafieux.

La presse annonçait que le coupable était Azouz Marzouk, tunisien, mari de la victime et père du petit Youssef. Le lendemain, la plupart des unes de journaux présentaient Marzouk comme le suspect numéro un et comme un monstre. Marzouk était le coupable « idéal », qui aurait pu être fabriqué dans un laboratoire : immigré, arabe et ayant des antécédents judiciaires.

De plus, cette version venait conforter la certitude de la population. Elle démontrait que le mal est étranger à la communauté locale – qui, elle, reste fidèle à ses valeurs et provient de l'extérieur - d'un immigré tout désigné.

La suite de l'affaire a rendu l'événement encore plus grave et dramatique. La « chasse au Tunisien », les personnes invectivant les Arabes devant les caméras, les interviews ayant pour objectif de montrer le ressentiment de la population contre les immigrés : tous ces éléments sont la preuve indéniable d'un journa-

listes, le Conseil italien de l'ordre des journalistes et la Fédération nationale de la presse italienne (FNSI), afin d'organiser une réflexion autour de la communication sur des thèmes complexes et comprendre comment l'information peut être traitée le plus fidèlement possible. L'objet de cette lettre avait pour but de demander à une équipe de spécialistes d'élaborer une charte, un code déontologique sur le modèle de la Charte de Trévise (*Carta di Treviso*) pour les mineurs. Quelques heures après l'envoi de la lettre, j'ai reçu un appel du président de la FNSI, Roberto Natale, qui me proposait de contribuer à la lettre et m'apprit que la FNSI était prête à collaborer à ce projet. Une réponse similaire est arrivée le lendemain, provenant de l'Ordre des journalistes. Peu de temps après, nous avons formé un Comité scientifique notamment composé de représentants de l'administration publique, impliqués dans le secteur de l'immigration, mais aussi

Marzouk était le « coupable idéal », qui aurait pu être fabriqué dans un laboratoire : immigré, arabe et ayant des antécédents judiciaires

Ce type de préjugés a dépassé le niveau d'alerte avec le massacre d'Erba, survenu le 11 décembre 2006 qui a fait quatre victimes, dont un enfant. Dans un premier temps, la situation était bien évidemment confuse et l'identité de l'assassin inconnue. Dans une petite ville paisible de la province lombarde, cet événement sanglant a suscité consternation et inquiétude parmi la population. En quelques heures, les journalistes de tous les grands médias nationaux sont arrivés. Ce qui a le plus choqué était la rage meurtrière avec laquelle le petit Youssef, âgé de deux ans et retrouvé égorgé, avait été frappé. Des enquêteurs ont été consultés, le voisinage et la famille de la victime interrogés. Des hypothèses ont été émises et des personnes suspectées.

Le soir même, citant les enquêteurs avant même de vérifier s'il se trouvait à l'étranger, les agences de

lisme fondé sur des préjugés, qui dans le même temps agit comme une caisse de résonance.

Après quelques jours, l'affaire prit une autre tournure : Azouz fut innocenté et affranchi de l'étiquette de monstre ; de nombreux Italiens se sont excusés auprès du jeune Tunisien. La presse n'en a pas pour autant saisi l'occasion pour faire son autocritique. Au bureau, cette situation s'est retrouvée au centre de nos préoccupations car nous la voyions comme l'expression significative d'une tendance dangereuse, qui s'était déjà répandue.

Il fallait intervenir : il n'était plus possible d'être les témoins passifs d'une déformation quotidienne de la réalité migratoire, fondée en grande partie sur les préjugés.

J'ai proposé d'écrire une lettre aux directeurs des différents médias et organes représentatifs des journa-

listes et de journalistes italiens et étrangers. L'élaboration du texte du protocole déontologique n'a pas été facile et le processus a failli échouer à plusieurs reprises. C'est surtout grâce à l'engagement de Roberto Natale que la Charte de Rome (*Carta di Roma*) a vu le jour. En juin 2008, le texte a été approuvé par le Conseil national de l'ordre des journalistes, après avoir été approuvé par le Conseil national de la fédération en avril de la même année. La Charte de Rome prévoit la formation des journalistes sur cette thématique ; la création d'un observatoire qui veille régulièrement au mode de transmission de l'information et la mise en place d'un prix du journalisme. Cette charte se révèle être un instrument utile, mis à la disposition des médias, afin que les questions liées au droit d'asile et à l'immigration fassent l'objet d'une information correcte et complète. Il est clair qu'un tel instrument a besoin

de temps pour produire un impact réel. Il doit devenir un automatisme dans les rédactions et entrer dans la culture journalistique. Parallèlement, les promoteurs de la Charte, c'est à dire l'Ordre des journalistes, la FNSI et le HCR, ont commissionné une étude-pilote à la Faculté des sciences de la communication de l'Université La Sapienza de Rome.

«La recherche nationale sur l'immigration et l'asile dans les médias italiens, effectuée au cours des six premiers mois de l'année 2008 sur la base de sept journaux télévisés et six quotidiens nationaux, a fait ressortir « une image à la fois sombre et déformée » du phénomène migratoire (*gigantografia in nero*). « Il s'agit d'une image immobile depuis maintenant trente ans, qui pourtant représente un phénomène en perpétuel mouvement. Les médias semblent se contenter de cette image statique, vraisemblablement immuable.

Ils ont choisi de développer et de mettre en exergue un seul aspect sous un angle particulier : l'aspect noir, sombre, présent en chaque être humain, équivoque et faisant référence aux notions de délit, de douleur et de dégradation. Une image déformée, représentative de l'immigration et de la présence étrangère en Italie, réduite aux seules dimensions de l'urgence, de la sécurité et sur une vision essentiellement problématique de ce phénomène ». Il s'agit là de la synthèse de la recherche menée sous la direction du doyen de la Faculté des Sciences de la communication, le professeur Mario Morcellini. Elle est articulée selon trois angles d'interprétation : il n'y a pas d'immigration sans faits divers dans la presse ; il n'y a pas d'immigration sans problème de sécurité ; il n'y a pas d'immigration sans préjugés.

Sur les 5 684 journaux télévisés diffusés au cours de l'étude, soit les six premiers mois de l'année 2008, seuls 26 traitent de l'immigration sans parler de menace à la sécurité. Les données recueillies confirment malheureusement toutes nos craintes en ce qui concerne les simplifica-

tions et les préjugés diffusés par les médias et démontrent ainsi la nécessité d'un instrument comme la Charte de Rome.

Ils l'avaient pourtant dit

Ces dernières années, les organisations internationales ont à plusieurs reprises tiré la sonnette d'alarme sur les questions de xénophobie et de racisme. En octobre 2006, lors d'une conférence de presse en Italie, Doudou Diène, rapporteur spécial de l'ONU sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale et d'intolérance, soulignait que « la société italienne est confrontée à une inquiétante montée de manifestations de racisme et de xénophobie, particulièrement envers la communauté rom, les immigrés et les demandeurs d'asile, essentiellement d'origine africaine ».

pour améliorer les conditions de vie de la communauté rom dans le pays. Dans leurs recommandations, les experts indépendants du Comité demandaient à l'Italie de se doter d'une politique et d'une législation nationale pour les Roms et les Sintis, « avec l'idée de les reconnaître en tant que minorités nationales et de protéger et promouvoir leur langue et leur culture ». Le comité exprimait sa préoccupation sur le fait que des Roms et Sintis « vivent encore de facto dans une situation de ségrégation dans des camps » et recommandait d'« agir avec fermeté » à l'encontre de certaines mesures locales qui « refusent la résidence aux Roms » et celles concernant « leur expulsion illégale ». Une invitation lancée au gouvernement préconisait de « poursuivre ses efforts afin de prévenir les discriminations raciales et les discours de haine, en combattant toutes les tendances, y compris

En Italie, un climat de racisme évident règne, en particulier vis-à-vis des Roumains, des Roms et des Sintis

Dans son rapport publié en février 2007, Diène avait exhorté le gouvernement italien à « reconnaître la lutte contre le racisme, la xénophobie et toutes formes de discrimination comme l'une des priorités les plus importantes et de confirmer au plus haut niveau sa détermination à combattre ces phénomènes ». Diène précise que « le gouvernement a la responsabilité de faire en sorte que cet engagement soit respecté tant au niveau régional que local. Il doit exprimer publiquement sa forte désapprobation envers ces phénomènes et combattre tout programme politique basé sur le racisme et la xénophobie ».

Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (Cerd) avait, dans ses conclusions sur la situation italienne dans la lutte contre le racisme - divulguées à Genève le 7 mars 2008 - invité les autorités italiennes à agir

de la part d'hommes politiques, à stigmatiser ou stéréotyper les individus en raison de leur race ou à utiliser la propagande raciste à des fins politiques. »

Dans un discours tenu au Conseil des droits de l'homme à Genève, en juin 2008, la Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme de l'époque, Louise Arbour, avait une nouvelle fois tiré la sonnette d'alarme concernant l'aggravation des phénomènes d'intolérance et de xénophobie en Europe, où, comme le rappelait l'ancien procureur en chef du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, l'on assiste à une radicalisation des politiques de contrôle de l'immigration. « Les politiques répressives, les attitudes xénophobes et les intolérances envers les migrants en situation irrégulière ainsi que les minorités discriminées représentent des facteurs inquiétants. La récente

décision du gouvernement italien de faire de l'immigration clandestine un délit ainsi que les récentes attaques à l'encontre des camps de Roms à Naples et Milan illustrent bien ces politiques et attitudes.».

Dans un rapport d'environ vingt pages, publié le 29 juillet 2008, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, observait que « le recours récurrent aux mesures législatives d'urgence » afin de régler les problèmes liés à l'immigration semble indiquer « une incapacité à affronter un phénomène qui n'est pourtant pas nouveau » et qui devrait donc être géré par le biais de lois ordinaires et autres mesures. Hammarberg soulignait que « la décision de faire de la présence illégale en Italie un délit grave pourrait soulever de vrais problèmes de proportionnalité et de discrimination - dans le cas où la personne commet une infraction ».

En mars 2009, le Comité d'experts de l'Organisation internationale du travail (OIT) rendait public son rapport annuel sur l'application des conventions internationales, dans lequel est mentionné le fait qu'en Italie, les immigrés en situation régulière ou irrégulière sont victimes de discrimination. Ils le sont non seulement directement à travers des traitements différenciés au travail, mais aussi indirectement, avec le climat de racisme évident qui règne dans le pays en particulier vis-à-vis des Roumains, des Roms et des Sintis.

Le 12 janvier 2010, c'est le Conseil de l'ONU pour les droits de l'homme, qui, suite aux violences qui ont éclaté à Rosarno le 7 janvier, demande aux autorités italiennes « d'apaiser l'attitude xénophobe croissante à l'égard des travailleurs migrants ». Il ajoute « qu'il est urgent que les autorités italiennes renforcent leurs actions en matière de lutte contre le racisme, éduquent la population sur la question des droits de l'homme, qu'elles dénoncent au plus vite tout discours de haine et qu'elles condamnent les actions ra-

cistes et violentes perpétrées par certains individus ».

Pour quelles raisons les recommandations des organes internationaux adressées à l'Italie ont-elles suscité une attention somme toute modeste ?

Dans la plupart des cas, les représentants du gouvernement ont soit réussi à les écarter, soit essayé de les discréditer ou tenté de délégitimer l'organisme qui les avait avancées. Et cela, en dépit de nombreux épisodes à caractère raciste qui se sont succédés ces derniers temps.

3

L'asile au Royaume-Uni

Par Don Flynn

Directeur de l'organisation Migrants Rights Network

Le débat public autour de la question du droit d'asile au Royaume-Uni est aujourd'hui marqué par des inquiétudes très largement exprimées concernant les flux migratoires vers le pays. L'image du «migrant économique» entrave tous les efforts qui tendent à prendre en considération les obligations qui pèsent sur la politique publique compte tenu de l'engagement du pays à respecter le droit international humanitaire. L'opinion dominante estime que les mouvements de réfugiés sont pour la plupart dus à des personnes qui souhaitent simplement venir au Royaume-Uni pour y travailler et bénéficier des avantages de l'État providence.

La perception négative qu'a la majorité de l'opinion publique des réfugiés et des demandeurs d'asile soulève la question de la relation entre opinion et pouvoir politique : est-ce l'intolérance qui s'est progressivement développée au cours des deux dernières décennies qui a favorisé la législation en vigueur? Ou bien est-ce le gouvernement qui a lui-même façonné et encouragé ce sentiment afin que ses politiques, qu'il aurait de toute façon appliquées, reçoivent un accueil favorable de la part des électeurs ?

La perception de l'étranger au Royaume-Uni : une construction politico-médiatique

Ces questions doivent être examinées à la lumière des politiques d'asile précédentes afin de déterminer s'il y a eu une période plus propice au cours de laquelle la population était plus disposée à accorder une protection aux personnes craignant d'être persécutées.

Il semble peu probable qu'une telle période ait jamais existé. Dans *L'Age du génocide*, les grands historiens britanniques Tony Kushner et Katherine Knox ont souligné des périodes d'hostilité vis-à-vis de l'accueil des réfugiés tout au long du 20ème siècle¹. La période 1900-1932 a ainsi été marquée par un sentiment d'antipathie face à l'arrivée des réfugiés juifs d'Europe de l'Est. L'expansion du courant politique antifasciste à partir du milieu des années 1930, inspiré par la lutte de la République espagnole contre le franquisme, a d'une certaine manière ouvert la voie et cela a perduré dans la période de l'après-guerre face aux réfugiés fuyant le communisme.

Au cours des décennies suivantes, la situation a évolué et l'intolérance a connu un regain dans les années 1960 et 1970 avec l'arrivée des Asiatiques d'Afrique orientale qui fuyaient les

persécutions infligées à leurs communautés au Kenya, au Malawi et en Ouganda, et avec les différents mouvements de réfugiés provenant du Vietnam. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, la population est de nouveau devenue plus tolérante à l'égard des personnes qui avaient fui l'agitation des anciens États communistes d'Europe centrale et orientale.

Il est donc fort possible que les attitudes actuelles ne représentent pas une hausse absolue des niveaux d'intolérance au sein de l'opinion publique, mais plutôt une tendance qui fait que les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration sont fonction des intérêts dominants de l'*Establishment* britannique. Il n'est pas vraiment question ici d'une relation mécanique entre opinion publique et politiques publiques. Il s'agit plutôt d'un terrain propice pour les politiques du moment qui peuvent ainsi mobiliser ou démobiliser, approuver ou réprouver les différents points de vue.

¹ KUSHNER T., KNOX K., *Refugees in an Age of Genocide*, Londres, Frank Cass, 2001.

Le retour à l'intolérance est apparu clairement au milieu des années 1990 lorsque le gouvernement conservateur de John Major a mis en place des politiques visant à décourager l'arrivée des réfugiés. L'argument avancé par la Grande-Bretagne était qu'elle supportait une charge disproportionnée de réfugiés. En effet, les populations provenant de régions en conflit choisissaient de demander l'asile au Royaume-Uni en raison du relatif attrait de son système de protection sociale. Pour les décourager, le gouvernement a adopté des lois leur retirant le bénéfice du régime de sécurité sociale de base, les rendant ainsi dépendants de l'aide des autorités locales, dans les régions par lesquelles ils étaient arrivés au Royaume-Uni.

En très peu de temps, cette politique a donné naissance à de nouvelles tensions au sein des communautés locales. Auparavant, les réfugiés qui venaient d'arriver rejoignaient généralement les régions où leurs compatriotes s'étaient installés avant eux afin de bénéficier des réseaux informels de soutien et de conseils, disponibles sur place. La nouvelle politique a bouleversé cette pratique en contraignant les réfugiés à rester dans les villes par lesquelles ils sont entrés dans le pays, souvent petites et adjacentes aux frontières. C'est en effet à cette condition qu'ils pouvaient prétendre aux aides sociales des collectivités locales. Ces dernières n'avaient pour la plupart pas d'antécédents importants en termes d'implantation d'immigrés.

Cette nouvelle politique était ainsi caractérisée par une forte dépendance aux aides publiques et un accès limité aux réseaux d'entraide de la société civile. Des débuts d'affrontements physiques se sont produits lorsque des citoyens locaux, indignés par ce qu'ils considéraient comme une « invasion de réfugiés », se sont opposés à des demandeurs d'asile. Ceux-ci s'étaient rassemblés en groupes, errant dans les centres-villes et les parcs publics. La situation dans la ville de Douvres est devenue emblématique : des journalistes sont venus de tout le pays pour filmer les scènes d'affrontements entre les résidents et les nouveaux arrivants.

Dans ces conditions, il était facile d'imaginer la tension ambiante comme résultant d'un raz-de-marée de colère publique et d'une montée en puissance de nouvelles formes d'intolérance. Ce point de vue cachait en réalité l'implication des autorités gouvernementales, dont les interventions politiques avaient eu pour effet d'exacerber les sentiments de mécontentement. Ces sentiments existaient sans doute déjà sous une forme partielle, mais étaient restés insuffisants pour susciter une mobilisation générale.

Avec les travaillistes, changer le regard porté sur les réfugiés

Lorsque le nouveau gouvernement travailliste est arrivé au pouvoir en mai 1997, l'existence d'une opinion publique totalement hostile à l'accueil des réfugiés était devenue une réalité politique. Les ministres en charge des politiques intérieures ont tenté de trouver des solutions à ce qui ressemblait à une situation de crise, en apportant des réponses immédiates aux sources de tension. Ils ont cependant échoué à répondre aux idées reçues sur les causes d'arrivée de réfugiés, idées qui avaient proliféré sous le gouvernement précédent. Les efforts pour défendre le principe du droit d'asile étaient maigres voire inexistantes. S'est ainsi développée, sans contestation, l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile venaient pour bénéficier d'un système de protection trop généreux. La solution du nouveau gouvernement a été de disperser les demandeurs d'asile dans tout le Royaume-Uni, loin des régions dans lesquelles ils s'étaient rassemblés durant les années

courager l'arrivée de nouvelles vagues de demandeurs d'asile. Cette politique n'aurait pas pu mieux se tromper sur les deux points. Après plusieurs années de commentaires négatifs dans les médias sur la situation des réfugiés à Douvres et dans d'autres villes du sud-est de l'Angleterre, tous les quartiers du pays ont été au courant des difficultés que l'arrivée de demandeurs d'asile était censée engendrer. Les réfugiés dispersés ont été entassés dans des logements insalubres, au sein des quartiers les plus défavorisés du Royaume-Uni. Ils étaient facilement identifiés par leurs voisins comme étant des demandeurs d'asile qu'ils avaient appris à mépriser. Ils devaient dissimuler tout ce qui pouvait suggérer une quelconque forme d'aide sociale, qui aurait été vue comme une largesse injustifiée de la part des pouvoirs publics.

Cependant les réfugiés n'étaient pas totalement dépourvus de soutien dans les régions d'accueil. Certains citoyens n'ont pas cédé aux préjugés véhiculés par les politiciens et autres médias et ont formé des réseaux de soutien, agissant souvent par le biais de groupes tels que les églises locales et les conseils syndicaux. Après quelques temps, l'hostilité du passé a commencé à disparaître de manière partielle dans plusieurs régions. Une autre victoire notable a été remportée contre l'un des aspects du système de dispersion des réfugiés : suite à la protestation publique face à l'injustice de ce système, l'aide accordée sous forme de bons échangeables contre des produits dans certains commerces - remplaçant ainsi le paiement en espèces, a également été annulée. Les

Le gouvernement donne une légitimité à un système répressif qui recourt à la rétention pour une durée potentiellement illimitée de plus de 30 000 personnes par an, dont 2 000 mineurs

précédentes. On pensait alors que la présence de groupes relativement petits de nouveaux arrivants ne déclencherait pas les affrontements que l'on avait connus par le passé, et que cela serait à la fois perçu comme une mesure suffisamment sévère pour dé-

politiques ensuite mises en place par le gouvernement travailliste ont paradoxalement compliqué la donne, car l'on se rendait alors compte que l'avantage de l'immigration au Royaume-Uni était notamment l'occupation par les travailleurs migrants de postes res-

tés trop longtemps vacants, situation qui mettait en danger la croissance économique. Au début des années 2000, le gouvernement a étendu les possibilités d'attribution du permis de travail afin d'accroître sensiblement le nombre de migrants admis en tant que travailleurs qualifiés. Avec l'adhésion des pays Baltes et des pays d'Europe centrale à l'Union européenne, il était même prêt à renoncer aux restrictions transitoires imposées à l'entrée des travailleurs provenant des nouveaux pays membres, permettant ainsi de pourvoir les 600 000 postes vacants qui continuaient de ralentir la croissance économique du pays.

Le gouvernement pensait pouvoir convaincre la majorité de la population du bien-fondé d'une approche plus libérale de la politique d'immigration, ce qui n'était pas le cas. Pour y remédier, il a mis en place une gestion plus sophistiquée du système de contrôle de l'immigration répondant ainsi aux attentes des Britanniques, à savoir accueillir parmi les « bons » migrants uniquement les meilleurs d'entre eux, tandis que les migrants à la fois « mauvais » et indésirables ainsi que les candidats à l'immigration seraient écartés d'office. Plusieurs solutions, comme la sécurisation des frontières grâce à la mise en place de systèmes de contrôles électroniques (« e-frontières »), l'utilisation de pièces d'identité biométriques ou l'extension du pouvoir des agents de l'immigration de traquer et d'expulser les migrants indésirables ont été faites.

Dans ce contexte, il n'y avait pas de place pour des politiques promettant une meilleure prise en compte des besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile. Au contraire, le nouveau système en vigueur avait les caractéristiques suivantes : un système de visa excessif ; des contrôles « juxtaposés », réalisés par les agents de l'immigration britanniques à l'étranger ; un renforcement de la coopération internationale pour empêcher les flux de réfugiés, bien avant qu'ils n'atteignent les côtes britanniques. En 2005, le Premier ministre Tony Blair promettait une « double baisse » dans les statistiques de l'asile, c'est-à-dire une réduction de moitié du nombre de

nouveaux arrivants au Royaume-Uni et une augmentation du nombre de déboutés de l'asile, permettant ainsi d'éloigner davantage de personnes chaque année.

L'échec britannique de la construction d'une politique d'asile accueillante

En 2006, le gouvernement pouvait revendiquer le succès apparent de la première mesure, avec un nombre de nouveaux demandeurs d'asile proche de l'objectif des 20 000 par an, soit un quart du nombre de demandeurs d'asile enregistrés en 2004. Toutefois, l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile déboutés a été un objectif plus difficile à réaliser. Le système de prise de décision rendu plus strict a certes eu comme résultat un grand nombre de déboutés de l'asile - en raison de procédures d'asile « accélérées » qui laissaient peu de temps aux demandeurs pour préparer un dossier détaillé avec une aide juridique - mais il a également créé un goulot d'étranglement lorsqu'il a fallu procéder aux expulsions. L'immense majorité des demandeurs d'asile déboutés provenaient en effet de pays où la répression politique et ethnique était endémique, créant un risque réel pour les personnes soumises à des mesures d'éloignement.

En conséquence, le nombre des demandeurs d'asile déboutés non-expulsables a augmenté au cours de la dernière décennie, créant une situation sans précédent dans le pays, à savoir la présence d'un grand nombre de personnes vivant au Royaume-Uni sans autorisation de séjour. Ces personnes sont actuellement environ 700 000. 500 000 d'entre elles ont déposé une demande d'asile mais se sont vues refuser toute forme de protection. Elles ne sont pas autorisées à travailler ni à s'engager dans une quelconque activité commerciale. Elles peuvent seulement prétendre à une aide sociale minimale, à condition qu'elles s'engagent à coopérer avec les services de l'Immigration qui tentent de rendre leur expulsion effective. Ainsi, les nouvelles procédures d'asile, plus strictes, mises en place par le gou-

vernement ont davantage conduit à exercer un contrôle coercitif plutôt qu'à déterminer le besoin de protection des demandeurs d'asile. Elles ont créé des problèmes qui sont aujourd'hui présentés aux Britanniques comme étant des problèmes liés à l'immigration « clandestine ». Avec ce discours bien enraciné, le gouvernement donne une légitimité à un système répressif qui recourt à la rétention pour une durée potentiellement illimitée de plus de 30 000 personnes par an, dont 2 000 mineurs. Dans tout le pays, les commerces tenus par des minorités ethniques sont la cible des services de l'Immigration. Ils traquent les réfugiés qui ont tenté de fuir la misère en acceptant les bas salaires et les horaires difficiles d'emplois dont personne ne veut.

Cette situation est-elle due à la montée en puissance de l'intolérance au sein de la population britannique ? Une telle supputation doit être vigoureusement rejetée car elle n'explique en aucune manière l'état actuel de la législation et de la politique en Grande-Bretagne. Une explication plus rigoureuse du niveau excessivement élevé des mesures de contrôle répressives repose dans la politique du gouvernement à mettre en œuvre une forme particulière de gestion de l'immigration à travers les organes de l'État. En insistant sur le fait que les migrants doivent avant tout servir les besoins de l'économie britannique, ces politiques ont réduit à néant tout concept attaché aux droits des migrants à trouver un pays d'accueil.

Nous avons évoqué plus haut le fait que, à travers les décennies, l'opinion publique avait tendance à évoluer dans un sens ou dans l'autre vis-à-vis de la question des réfugiés. Nous ne devons donc pas abandonner l'espoir que dans un futur proche ces fluctuations seront plus propices aux personnes en recherche de protection. D'ailleurs, les réseaux de la société civile, qui font du lobbying et du plaidoyer pour une politique humanitaire décente envers les réfugiés, observent de nouveau une tendance plus favorable à l'égard de ces populations vulnérables.

4

La Grèce deviendra-t-elle un endroit sûr pour les migrants, les réfugiés et les enfants non accompagnés?

Par Simone Troller

Chercheur à Human Rights Watch, également auteur des rapports « Greece: Unsafe and Unwelcoming Shores », octobre 2009

De graves violations des droits humains contre les migrants, les réfugiés et les enfants non accompagnés en Grèce ont fait l'objet de plusieurs rapports de la part d'organisations internationales et non gouvernementales au cours des dernières années. Les enquêtes menées par Human Rights Watch en 2008 et 2009 ont mis en lumière de graves allégations de mauvais traitements infligés aux migrants, tant envers les enfants qu'envers les adultes, par la police et les garde-côtes, de détentions prolongées dans des conditions inhumaines, d'un système d'asile hors service et de l'expulsion illégale et secrète de migrants, notamment de réfugiés potentiels, vers la Turquie.

Les élections de 2009 en Grèce ont conduit à un changement de gouvernement et à la promesse d'une nouvelle approche. Quelques jours après sa prise de fonctions, le nouveau gouvernement a promis de lutter contre les pratiques abusives et de restructurer le système d'asile. Il s'est engagé dans un processus de réforme en collaboration avec la société civile et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et a fermé un centre de détention tristement célèbre sur l'île de Lesbos.

Cet effort signifie-t-il que la Grèce deviendra enfin un endroit sûr pour les migrants, les réfugiés et les mineurs isolés étrangers ?

La réponse ne viendra pas seulement de la Grèce, mais aussi de Bruxelles et des autres États membres de l'Union européenne (UE).

La situation dramatique des mineurs isolés étrangers

Lorsque j'ai présenté nos conclusions aux décideurs de l'Union européenne fin 2008 et décrit l'absence totale de

protection pour les enfants qui arrivent seuls, sans parent ni adulte pour les accompagner, j'ai pu voir l'incrédulité et même le choc sur leurs visages. Quand j'ai raconté, au cours d'une réunion avec une personnalité politique à Bruxelles, qu'un enfant migrant non accompagné qui entre en Grèce est généralement détenu et ensuite laissé pour compte dans la rue, sa réponse a été : « Je n'y crois pas. »

Il est peut-être difficile de croire que ces actes odieux et illégaux ont pu se produire dans un État européen moderne. Il peut également être difficile de croire que la Grèce n'offre toujours pas de filet de sécurité pour les enfants non accompagnés. Du fait de structures d'accueil insuffisantes, la plupart des enfants sont relâchés dans les rues, où ils doivent lutter pour survivre et sont exposés à l'exploitation, notamment en tant qu'enfants travailleurs. Ignorer cette réalité, c'est permettre à cette situation de perdurer.

En dépit des engagements importants pris par le nouveau gouvernement d'Athènes, l'UE et ses États membres doivent reconnaître que la façon dont la Grèce traite les migrants et les réfu-

giés, notamment ces enfants, continue de violer des directives contraignantes de l'Union concernant les demandeurs d'asile et le droit d'asile, en vertu de la nouvelle Charte des droits fondamentaux. Il est essentiel de garder les projecteurs braqués sur la Grèce jusqu'à ce que le processus de réforme engagé produise ses effets.

Une bien difficile solidarité européenne

Malgré les réactions constatées à Bruxelles, nos appels répétés à la Commission européenne pour qu'une procédure d'infraction devant la Cour de justice européenne pour violation des directives d'asile de l'UE soit ouverte à l'encontre de la Grèce n'ont pas vraiment été suivis d'effet. La Commission n'a pris que quelques mesures, et elle l'a fait à un rythme tellement lent qu'elles reflètent davantage la réticence que la détermination indispensable pour exiger des comptes aux États membres, conformément à son mandat. La nouvelle Commission, qui a pris ses fonctions cette année, a promis des mesures sévères pour les États qui violent la Charte des droits fondamentaux. Mais il reste encore

à voir ce qu'elle effectuera pour faire en sorte que la Grèce respecte les normes européennes.

Nous attendions également un signal plus fort en provenance des autres États membres de l'Union. Fin 2008, nous avons exhorté les délégations des États membres à cesser de renvoyer des migrants et des demandeurs d'asile vers la Grèce en vertu du règlement dit «Dublin II» en raison des mauvais traitements que la Grèce inflige aux migrants, des conditions d'emprisonnement déplorables, des procédures d'asile injustes et dysfonctionnelles, et du risque de refoulement — le retour forcé des personnes vers des risques de persécution, de torture, ou bien de peines ou traitements inhumains ou dégradants. Un diplomate a exprimé ce qui semblait être le consensus parmi les représentants des différents États membres présents dans la salle quand il a dit : «Si nous arrêtons de le faire, plus de migrants arriveront dans notre pays.»

Il ne fait aucun doute que la Grèce est en première ligne des migrations vers l'Europe et qu'elle porte un lourd fardeau pour le reste de l'Union européenne. Le règlement Dublin II stipule que le pays d'entrée dans l'UE est chargé d'examiner les demandes d'asile (bien que pour les mineurs isolés la règle ne s'applique que si l'enfant y a fait une demande d'asile). Pour de simples raisons d'ordre géographique, la Grèce est le point d'entrée probable dans l'UE pour un grand nombre de migrants en provenance du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud et de l'Afrique. Mais la remarque du diplomate reflète un échec plus étendu de la politique d'asile et d'immigration de l'UE qui exerce une pression démesurée sur les pays à ses frontières extérieures au lieu d'assurer le partage équitable du fardeau dans toute l'Union.

Le règlement Dublin II est fondé sur la notion que tous les États membres de l'UE ont des pratiques d'asile et d'immigration comparables. Pourtant, il existe de grandes disparités, avec des pays comme la Grèce n'offrant pas de protection efficace. En 2009, la Grèce a accordé une protection à une proportion abominablement faible de demandeurs d'asile lors de leur première audition, avec un taux de 0,04 %, et il n'y a pas eu de processus d'appel en vigueur de-

puis que les anciennes procédures ont été supprimées l'été dernier. Le gouvernement travaille sur un projet de décret présidentiel pour un nouveau processus d'appel, mais il n'est pas encore en place. Néanmoins, les États membres de l'Union européenne continuent de renvoyer vers la Grèce les migrants, les demandeurs d'asile et même les mineurs isolés en faisant comme si tout allait parfaitement bien et en ajoutant au fardeau considérable de la Grèce.

Il est difficile de ne pas avoir l'impression que les États membres sont parfaitement satisfaits de la possibilité de se débarrasser de ces migrants, y compris des mineurs isolés étrangers et des réfugiés potentiels qui se trouvent parmi eux, quel que soit le traitement qui les attend à leur retour en Grèce ou au-delà.

Quelles perspectives aux niveaux grec et européen ?

Le nouveau gouvernement grec a pris des mesures encourageantes. Le nouveau ministre de la protection des citoyens a annoncé, presque immédiatement après sa nomination, que la Grèce ne serait plus une «fosse infernale» pour les migrants. Le gouvernement nous a également in-

En 2009, la Grèce a accordé une protection à 0,04 % de demandeurs d'asile

formé qu'il avait relâché plus de 4 000 migrants en situation irrégulière détenus dans des postes de police à l'automne dernier et qu'il allait créer un organisme pour se pencher sur les allégations de violences policières. Nous avons également été assurés que le système d'asile serait complètement rétabli et que les groupes les plus vulnérables tels que les mineurs isolés étrangers seraient correctement identifiés et protégés. En plus de la fermeture du centre de détention de Lesbos, le gouvernement s'est engagé à améliorer les conditions générales de détention des migrants. Enfin, les respon-

sables nous ont assuré que les expulsions secrètes de migrants vers la Turquie n'ont actuellement pas cours.

Réparer le système sera tout de même un défi de taille. Le nouveau gouvernement hérite d'un système d'asile qui ne mérite plus ce nom, d'une force de police qui commet régulièrement des exactions contre les migrants et d'un trop grand nombre d'établissements carcéraux qui continuent de présenter un danger à la fois pour les détenus et pour le personnel. Régler ce problème nécessitera non seulement une volonté politique mais aussi des ressources importantes - un défi étant donné la crise budgétaire du pays. Le gouvernement doit faire vite car la vie et la sécurité d'un grand nombre de personnes continuent d'être en danger.

La Commission européenne devrait faire comprendre à Athènes que la Grèce n'est pas sortie d'affaire pour ce qui est de la procédure d'infraction et que la Commission se réserve la possibilité de porter l'affaire devant la Cour européenne de justice si les améliorations promises ne sont pas mises en œuvre. Pour en faire la preuve, la Grèce devra garantir l'accès à l'asile, un processus décisionnel équitable, un traitement humain en détention et la protection des mineurs isolés étrangers et ne pas se contenter d'adopter une législation et des politiques répondant à ces préoccupations.

En outre, les États membres de l'UE devront bien finir par réformer le système de Dublin afin d'assurer le partage équitable du fardeau dans toute l'Union européenne. Entre-temps, ils doivent cesser de renvoyer les migrants et les demandeurs d'asile vers la Grèce pour des raisons à la fois juridiques - les violations des droits humains persistantes contre ceux qui y sont renvoyés - et politiques - pour soutenir la Grèce dans ses tâches colossales à venir et pour lui donner un peu de répit. Ce n'est qu'alors que l'Union européenne pourra prendre des mesures significatives vers la création d'un système d'asile européen commun qui offre aux demandeurs d'asile et aux migrants un niveau de protection équivalent sur tout le continent et qui soutienne les pays se trouvant en première ligne.

5

La progression de l'extrême droite, facteur de banalisation du discours xénophobe

Par Jean-Yves Camus

Politologue, spécialiste de l'extrême droite, chercheur associé à l'Institut des Relations internationales et stratégiques (IRIS)

En Europe occidentale, c'est un long processus d'accoutumance qui est en cours depuis les années 1980. La banalisation de l'extrême droite est un fait établi dans les urnes, mais au-delà de celle-ci, dans le discours politique. Comment s'est-elle mise en œuvre ? Voici quelques éléments de réflexion sur une famille idéologique qu'on disait, en France, disparue voici encore trente ans.

L'évolution historique des droites extrêmes

Le milieu des années 1970 en Europe occidentale est marqué par trois phénomènes : le rejet du *Welfare State* et de la fiscalité jugée « confiscatoire » ; la montée de la xénophobie sur fond de mouvements migratoires d'une nature jugée nouvelle parce qu'extra-européenne ; enfin, le début de la crise économique mondiale liée au choc pétrolier de 1973, qui met globalement fin au cycle continu de prospérité en cours depuis les années 50.

Parmi les partis qui tirent profit du poujadisme anti-fiscal figurent, au Danemark, le *Fremskridtspartiet* dirigé par Mogens Glistrup, et, en Norvège, le parti Anders Lange, qui porte le nom de son fondateur. Deux autres vont incarner une mobilisation des électeurs contre l'immigration, tout en optant également pour des positions économiques ultralibérales : d'une part le Front national français, qui finit par percer électoralement en 1983-84, et le *Freiheitlichen Partei Österreichs* (FPÖ) en Autriche, qui sous la bannière de Jörg Haider, à partir de 1986, entame une lente progression continue

dont le sommet est atteint en 1999¹. A la même époque, le *Vlaams Blok* commence à marquer de son empreinte le champ politique belge, en symbolisant sans doute mieux que toutes les autres formations européennes, à la fois la continuité historique avec le nationalisme flamand d'extrême droite et une profonde modernisation des méthodes d'action politique.

Cette troisième vague consacre une évolution majeure : la rupture avec la filiation fasciste. Autrement dit, même si des scories de fascisme subsistent dans les partis d'extrême droite contemporains, ceux d'entre eux qui réussissent le mieux dans les urnes se sont dégagés de l'hypothèque fasciste. Traduction concrète : l'Union Démocratique du Centre suisse (UDC) et les partis populistes scandinaves, la *List Fortuyn*, ne sont absolument pas les héritiers des mouvements collaborateurs du nazisme. Il existe certes des mouvements fascistes ou néo-nazis, mais ce sont des groupuscules et ils ne sont pas un danger politique. Depuis

¹ Il est notable que le FPÖ soit, comme l'UDC suisse, un parti à l'origine « mixte », composé d'éléments vraiment libéraux comme de nationalistes autoritaires et xénophobes et qui, sous la houlette d'un chef assez charismatique, évolue vers la droite radicale.

2001, on peut émettre l'hypothèse qu'une autre génération de partis d'extrême droite est née qui est en même temps en train de quitter le champ de l'extrême droite proprement dite : c'est celle des « droites radicalisées ». Il s'agit de partis qui sont des scissions droitnières de formations conservatrices et/ou libérales traditionnelles et démocratiques, combinant au plan programmatique l'ultra-libéralisme économique avec une dose de protectionnisme ; qui sont opposés à la mondialisation libérale et à la construction européenne fédérale (donc favorables à l'Europe des nations) ; qui sont réactionnaires en matière de morale et qui sont surtout mus, dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, par une xénophobie dirigée en priorité contre les musulmans ou définis comme tels. On peut inclure dans cette catégorie le Parti de la Liberté de Geert Wilders aux Pays-Bas ; l'UDC suisse et la Ligue du Nord. Ceci signifie l'émergence d'une sorte de « zone grise » entre droite et extrême droite et il faut tenter de déterminer les conséquences de cette situation dont la principale pourrait être la marginalisation durable de l'extrême droite classique au profit d'une nouvelle forme hybride. La montée en puissance d'une telle

famille politique a aussi pour effet d'obliger le mouvement antiraciste et « anti fasciste » à repenser entièrement ses catégories d'analyse et ses modes de mobilisation.

L'extrême droite sous ses diverses formes en France, en Flandre pour ce qui concerne la Belgique, au Danemark, en Suisse, en Norvège ou en Autriche, s'est incrustée dans la vie politique de manière durable, en conséquence d'abord de la crise des modèles idéologiques social-démocrate et libéral, de la disparition progressive des partis communistes et d'une conjoncture sociale où la mondialisation libérale laisse sur les bas-côtés des franges de plus en plus larges de la population. Cependant, le phénomène ne peut être considéré comme uniforme : la réussite de l'extrême droite est fonction de conjonctures nationales autant que d'une crise économique globale. Il faut noter aussi que si ce courant politique prospère sur la crise, on voit aussi l'apparition d'une problématique nouvelle : celle des extrêmes droites régionalistes et/ou « identitaires », qui veulent mettre un terme à l'Etat-nation pour construire des entités étatiques basées sur l'ethno-nationalisme et l'égoïsme économique

sant pour en contrebalancer les effets, celle de « résistance ethnique » et de la « préférence nationale ». En outre, les partis d'extrême droite ont prouvé leur capacité à s'adapter idéologiquement aux demandes d'une classe moyenne et d'une classe ouvrière réceptive au discours anti mondialiste (cf. le Nationalistische Partei Deutschland (NPD) en Allemagne) qui peut dériver vers l'anti américanisme obsessionnel, la théorie du complot et au besoin également l'antisémitisme, pour offrir une grille de compréhension globale de la crise et faire avancer ses solutions.

Un des enseignements les plus intéressants des années 1990-2000 concerne les effets de la participation des partis d'extrême droite à l'exercice du pouvoir. Dans ce domaine, nous n'avons qu'un seul exemple de parti qui, une fois arrivé aux affaires, se renforce électoralement : c'est l'Alleanza nazionale italienne, qui a succédé au Movimento Sociale Italiano (MSI). Toutefois elle a, imparfaitement certes, mais réellement changé de nature pour devenir une formation conservatrice et démocratique. Au contraire, tant la Liste Pim Fortuyn que le FPÖ (après la coalition de 2000) ont payé leur participation au gouver-

nement politique de chef de l'opposition. La réponse est simple : mécaniquement les gouvernements larges du type « grande coalition », qui réduisent le débat politique et associent la droite et la gauche, profitent aux partis anti-système.

La géographie politique des droites extrêmes en Europe occidentale

Le constat de discontinuité historique qu'on peut faire entre les fascismes des années 30-40 et l'extrême droite contemporaine, se traduit clairement lorsqu'on examine la carte des formations extrémistes. Les pays les plus marqués par le fascisme ou le national-socialisme, comme l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal, font aujourd'hui partie des nations résistantes à l'extrémisme de droite. Au contraire, les zones de force de celui-ci sont celles des « populismes alpins », englobant l'Autriche, la Suisse et l'Italie du Nord ; une zone nordique comprenant le Danemark et la Norvège ; une zone néerlandaise (Belgique flamande et Pays-Bas) et enfin la partie nord-est de la France, désindustrialisée et d'ancienne culture ouvrière. On peut dégager une règle : quand l'extrême

Les partis d'extrême droite ont prouvé leur capacité à s'adapter idéologiquement aux demandes d'une classe moyenne et d'une classe ouvrière réceptives au discours anti-mondialiste

et fiscal. En regardant les exemples du Vlaams Belang, de la Lega Nord et de mouvements de moindre importance comme l'émergente Plataforma per Catalunya, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle l'ethno-nationalisme est à mettre en rapport avec les « populismes de la prospérité », qui combinent une revendication nationaliste ancienne avec celle, plus nouvelle, d'utiliser pour soi seul le produit du développement, donc de mettre fin à l'action redistributive de l'Etat. On peut aussi postuler que ces mouvements sont une réponse d'adaptation à la mondialisation, soit par opposition frontale à celle-ci soit, de manière plus subtile, par acceptation de la mondialisation économique, mais en introdui-

nement au prix fort : dans le premier cas, à cause de l'inexpérience et sans doute de l'incompétence des cadres propulsés à des postes ministériels ; dans le second, en raison de l'opposition flagrante entre les promesses électorales en faveur des classes défavorisées et une pratique gouvernementale strictement néo libérale. A un moindre degré, l'expérience du pouvoir municipal entre 1995 et 2001, a été pour le Front national français (FN) un facteur important de décrédibilisation. On peut certes se poser la question de savoir pourquoi le FPÖ vient de rebondir, et pourquoi l'UDC a progressé malgré l'expérience difficile que fut pour Blocher son passage au conseil fédéral, cumulé avec une pra-

droite reste arc-boutée sur le passé, elle ne parvient plus à convaincre les électeurs, qui se reportent sur des partis conservateurs classiques (Partido Popular espagnol et portugais) leur proposant une option sécuritaire ; autoritaire ; nationaliste et « moraliste », satisfaisante pour eux et leur évitant de surcroît le stigmate extrémiste. Une seconde règle politique découle de celle-ci : lorsque les partis nationaux-populistes sont faibles, l'extrême droite survit dans des cultures politiques de marge (skinheads, néo-nazisme, négationnisme), les deux pouvant se combiner dans un discours à double niveau : l'un officiel et policé, l'autre interne et nettement plus radical. Toutefois, la question centrale est de savoir si la

faiblesse des partis d'extrême droite n'est pas compensée par une diffusion des idées racistes et xénophobes dans les partis politiques « *mainstream* ». Autrement dit, il faut savoir si les idées de l'extrême droite ne finissent pas par imprégner des partis démocratiques, même lorsque, comme en Belgique ou en France, il existe un « cordon sanitaire » qui fonctionne sans doute au niveau institutionnel, mais de moins en moins à celui des idées.

Par-delà la diversité des ancrages historiques et des programmes, on peut déterminer des bases communes aux champs d'extrême droite et national-populiste. La première dimension commune est l'opposition à la démocratie représentative et la promotion d'une relation directe et de type fusionnel entre le peuple et l'acteur populiste (le parti), incarné dans la plupart des cas par un chef charismatique (Le Pen, Haider, Bossi, Blocher, Berlusconi aussi). D'autre part, les populismes d'extrême droite rejettent plusieurs dimensions centrales des sociétés démocratiques modernes : le principe de la discussion et de la recherche du consensus et plus largement, le socle commun des principes issus des Lumières, dont les droits de l'homme. A l'extrême droite, les problèmes sociaux et économiques ne sont pas compris comme des processus complexes, mais se voient réduits à une explication mono-causale comme l'immigration et la construction européenne, voire la constitution en cours d'un « gouvernement mondial ». Les explications mono-causales sont une constante du discours populiste, le recours à la théorie du complot ne l'est pas : les formations les plus modérées, comme l'UDC et le Parti du Progrès norvégien, s'en abstiennent, et les formations essentiellement islamophobes s'en tiennent à une seule, celle du supposé « plan » islamiste de (re)conquête de l'Europe par la force. Autre tronc commun et non des moindres : les extrêmes droites proposent aux électeurs des solutions qui se caractérisent par leur simplicité : le renvoi des immigrés chez eux, le repli sur la nation ou l'ethnie, la répression des « déviances » sociales et comportementales. Cette famille politique utilise à plein la stratégie du bouc émissaire, catégorie beaucoup plus diverse

d'ailleurs que les « immigrés » : les homosexuels, les minorités ethniques et religieuses, mais aussi les « technocrates », les médias et les « intellectuels », sont des cibles fréquentes.

Une fois établie cette rapide description du plus petit dénominateur commun aux droites extrêmes, il reste encore à comprendre pourquoi ces partis sont devenus attractifs pour les électeurs. Une des raisons principales semble être qu'ils abordent dans leur propagande des sujets délaissés ou des thèmes jugés non pertinents par les autres partis, ou bien encore des questions jugées « politiquement incorrectes » par les droites conservatrices et libérales, en particulier celles de l'immigration et le caractère multi-culturel des sociétés européennes. Il faut également mentionner, parmi les thèmes sur lesquels l'extrême droite mobilise, et pour les reprendre tels qu'elle-même les formule, l'américanisation du monde et le nivellement des cultures ; le lien entre la criminalité et la présence des étrangers ; le lent changement de nature de la population, celle « de souche » étant en passe d'être « submergée » par l'arrivée « massive et incontrôlée » d'étrangers en provenance d'Europe de l'Est et des pays du Tiers Monde ; l'impossibilité de l'intégration et les coûts induits de l'immigration. La thématique liée à l'Union européenne est également omniprésente, soit parce que ces partis fustigent les modalités ou le principe même de la construction européenne, soit, dans les pays non intégrés à l'Union européenne (Suisse et Norvège), qu'ils fassent campagne pour éviter une intégration future. On aurait tort, toutefois, de considérer ce sentiment anti européen comme une simple crispation nationaliste. Lorsque la contestation de l'Europe existe, c'est aussi pour des raisons qui tiennent aux modalités, effectivement contestables, de la construction européenne libérale. Il s'agit d'abord de la peur engendrée par la modernisation des sociétés, la mondialisation des échanges et la perte des repères traditionnels. Il s'agit ensuite des dysfonctionnements mêmes de l'Union européenne, en particulier de son déficit de légitimité démocratique, de la crainte du renforcement de la bureaucratie et de la centrali-

sation des décisions ; du sentiment que l'Europe aboutit à un nivellement par le bas des droits économiques et sociaux. Certaines de ces craintes sont, de toute évidence, infondées, d'autres malheureusement, paraissent plus ancrées dans la réalité.

Les études de cas sont révélatrices d'une autre dimension commune à l'ensemble de ces partis : leur discours économique est libéral. Deux variantes cohabitent : d'une part, des positions ultralibérales du type « reagano-thatchérien » et d'autre part, des positions néolibérales, la différence portant sur la place laissée à l'Etat national et

Les extrêmes droites proposent aux électeurs des solutions qui se caractérisent par leur simplicité

aux institutions transnationales comme régulateurs de l'économie. La lecture de l'ensemble des programmes économiques de cette extrême droite populiste montre, par-delà une évidente faiblesse d'élaboration, l'adhésion à un modèle préconisant un repli ordonné de l'Etat hors du champ économique, social et culturel, sur ses prérogatives régaliennes. Les subventions, les syndicats et la bureaucratie sont dénoncés comme des immobilismes pervers, nuisant aux principes naturels de régulation des économies et des sociétés, et surtout au « *struggle for life* » qui devrait régir la vie économique, vue comme un impitoyable champ de compétition où « seul le meilleur gagne ». Lorsque l'on connaît l'angoisse des couches précarisées de la population devant les effets de la globalisation, on peut se demander comment les leaders de cette extrême droite populiste parviennent à concilier leur fonction auto-proclamée d'avocats des défavorisés, des travailleurs et des classes moyennes, avec des principes économiques portant atteinte aux acquis du mouvement ouvrier et syndical (retraites, protection sociale). La recette miracle proposée est celle de la

préférence nationale, dans le cadre de la région (Lega Nord, Vlaams Belang) ou de la nation (FPÖ, FN). La déréglementation et la disparition de l'Etat régulateur ou pilote stratégique (selon le modèle planiste français), sont alors présentées comme inéluctables. La fonction tribunitienne des partis nationaux-populistes est d'accompagner cette déréglementation pour en réduire les effets négatifs. Les personnes touchées se voient promettre que, au-delà de ce processus de transformation, une part des acquis du passé ainsi que le droit au travail seront sauvés à long terme, notamment par la « préférence nationale » qui éliminera la concurrence des étrangers. Ceci implique que tous les éléments « allogènes » (immigrés, migrants saisonniers, demandeurs d'asile) soient exclus. Il existe toutefois, et ceci parallèlement à la montée en puissance du mouvement de critique de la globalisation, un discours complémentaire dénonçant les excès du capitalisme et les « puissances d'argent », souvent avec une forte connotation antisémite. Le NPD allemand en fait une dimension centrale de son discours. Les droites extrêmes des pays d'Europe centrale et orientale surfent sur ce rejet d'un Occident à la fois permissif au plan des valeurs et vecteur d'un individualisme débridé.

que des experts qui les conduisent, et auxquels les populistes opposent le « bon sens » de l'homme commun. La désignation des « ennemis » est en fait le principe mobilisateur par excellence qui alimente l'extrême droite populiste. Il est d'ailleurs essentiel de noter que les dénominations sous lesquelles s'auto désignent les droites extrêmes (« camp national » ; « les nôtres », pour le Réseau Radical ; « nachii », dans le milieu national-patriotique russe) ont une double dimension, défensive et excluante.

Un concept mouvant, mais qui conserve une pertinence

On pourrait déduire de ce qui précède que l'extrême droite est, au fond, une famille politique qui n'existe pas ailleurs que dans les catégorisations parfois un peu simplificatrices et péremptives des « anti fascistes » ou des acteurs politiques soucieux de se démarquer d'idéologies qu'ils condamnent tout en les utilisant parfois. L'extrême droite est évidemment très diverse, elle change et s'adapte. Elle doit en particulier affronter la réprobation quasi-générale qui entoure ses idées depuis 1945. Face à cette situation, elle cherche à se désenclaver, à donner des gages de sa res-

entre extrémisme de droite et droites modérées. De toutes les notions que nous avons désignées comme faisant partie du « noyau dur » idéologique, commun à (presque) toutes les formations d'extrême droite, davantage que le nationalisme et le populisme, qui sont partagées par des partis appartenant à des familles non droitières, une nous semble être le cœur du sujet, c'est l'institutionnalisation par la loi de pratiques discriminatoires à l'encontre de groupes ethniques, raciaux et/ou religieux, à raison de leur différence. C'est pour l'instant, en France du moins, ce qui rend impossible une alliance entre la droite de gouvernement et le Front national, laquelle reste fort improbable, même après 2012. Il ne s'agit pourtant jamais d'un acquis définitif, et toute mesure ou glissement sémantique qui estompe cette ligne de partage est à considérer comme devant être combattu.

Le succès de ces partis est aussi la conséquence de l'échec des politiques « raisonnables » ainsi que des experts qui la conduisent

En conclusion de ce bref aperçu, on doit mentionner un point fondamental : ces partis n'ont pas réellement besoin de programmes construits et cohérents pour attirer un électeur. D'une part, parce qu'ils comportent une forte composante protestataire. D'autre part, parce qu'ils tirent précisément leur force de leur capacité à mener une politique de segment qui offre des promesses contradictoires à des groupes d'électeurs aux intérêts divergents. Enfin, parce que leur succès est aussi la conséquence de l'échec des politiques « raisonnables », libérale ou sociale-démocrate, ainsi

pectabilité démocratique, comme le fait Marine Le Pen en France, sans toutefois rien renier de sa doctrine. Dans d'autres cas, l'exemple flamand en fait foi, la normalisation se fait plus subrepticement, non par le fait du parti d'extrême droite lui-même, mais par une sorte d'émoussement des réflexes de défense des partis démocratiques, et même un peu par contagion. C'est précisément la raison qui donne sa pertinence au concept d'extrême droite. Plus celle-ci se dilue dans la normalité, plus elle se banalise, plus il est nécessaire de disposer d'une vision claire de la ligne de démarcation

6

Racisme et intolérance en Europe : tendances et solutions

Par Nils Muiznieks

Président de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un lieu d'observation unique qui permet de tirer des conclusions au sujet des tendances concernant le racisme et l'intolérance en Europe. Les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe sont représentés au sein de l'ECRI par des experts indépendants qui se rencontrent fréquemment à Strasbourg. En outre, depuis ces 15 dernières années, l'ECRI effectue des visites de contact régulières dans tous les Etats membres pour rassembler des informations et instaurer un dialogue avec les gouvernements et des représentants de la société civile avant d'établir des rapports complets sur la situation dans chaque pays.

Ces dernières années, nous avons assisté en Europe à une montée de l'intolérance, telle que mise en évidence dans les enquêtes sociologiques, à des épisodes de discrimination avérée, à des agressions à motivation raciste fréquentes et graves, à un recours croissant aux expressions racistes dans le discours politique et médiatique, et, surtout, ce qui est le plus inquiétant, au succès électoral de partis politiques rassemblés dans des plates-formes anti minorités et anti-immigrants. Les manifestations de l'intolérance ne sont pas confinées à une partie de l'Europe, elles sont présentes sur tout le continent.

Un panorama des manifestations d'intolérance en Europe

Les juifs, les Roms, les autres minorités « traditionnelles » et les Noirs sont depuis toujours les cibles principales de l'intolérance raciste. Ces groupes continuent d'être l'objet d'attitudes, de discours et de comportements intolérants, mais ils ont été rejoints par

d'autres. Au lendemain des attentats terroristes de New York, Londres et Madrid, et à partir du moment où a été lancée la « guerre mondiale contre la terreur », les musulmans en Europe sont devenus l'objet d'un « profilage » ethnique et religieux accru (particulièrement dans les aéroports et aux frontières), d'une surveillance renforcée, de discours de haine et de différentes sortes d'agressions. Il y a eu également un renforcement des politiques publiques et un durcissement de la rhétorique concernant les immigrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Lors d'une allocution prononcée à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de l'ECRI en 2004, le célèbre sociologue Zygmunt Bauman a attribué la montée de la xénophobie à une « peur ambiante » liée à l'insécurité au sujet de la mondialisation, laquelle, selon lui, crée une demande sociale d'ennemis. Pour lui, les immigrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont des cibles potentielles de haine, car les nouveaux étrangers sont ceux qui symbolisent le mieux l'« autre ». De plus,

la multiplication des mouvements de population a coïncidé avec les incertitudes croissantes de la « modernité liquide » – l'accélération du rythme des changements, la nouvelle fragilité de notre position sociale (« vous ne valez pas mieux que votre dernier projet ») et l'instabilité des conditions sociales.

Les insécurités au sujet de l'identité et les craintes concernant le bien-être social et économique ont été instrumentalisées par de nombreux responsables politiques en Europe. Si la montée du Front national en France au milieu des années 1980 a marqué une percée pour les partis populistes d'extrême droite, certains de ces partis sont entrés ces dernières années dans de nombreux gouvernements européens ou sont devenus des soutiens indispensables pour nombre de grandes coalitions au pouvoir. Les partis politiques anti minorités de droite et anti-immigrants ont bénéficié d'une influence politique considérable au Danemark, en Italie, en Pologne, en Slovaquie, en Suisse et dans d'autres pays. Récemment, ces partis ont beau-

coup progressé en Grande-Bretagne, en Hongrie et aux Pays-Bas. Comme il est indiqué dans une étude réalisée par l'expert français Jean-Yves Camus pour l'ECRI, d'autres partis politiques ont souvent adopté une partie du discours intolérant de ces partis. De plus, les partis traditionnels ont souvent permis aux populistes d'extrême droite d'exercer une influence importante sur les politiques publiques à l'égard des « anciennes minorités » et des nouveaux venus.

Au cours des dernières années, l'ECRI s'est sentie dans l'obligation d'exprimer sa préoccupation au sujet des manifestations d'intolérance, non seulement dans des rapports périodiques, mais

à leurs propres fins. Dans les trois cas susmentionnés, le public nourrissait de forts préjugés envers les groupes concernés.

Fait intéressant, l'élargissement de l'Union européenne (UE), dont beaucoup espéraient qu'il allait améliorer la situation des immigrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les nouveaux Etats membres, a parfois eu un effet inverse. En fait, après leur adhésion, bon nombre de nouveaux Etats membres de l'UE ont durci leurs critères d'évaluation des demandes d'asile, ce qui reflète la tendance européenne générale de renforcement des frontières à l'égard du monde extérieur.

Dans le meilleur des cas, le racisme et l'intolérance en Europe nuisent à la qualité de la démocratie; à l'extrême, ils peuvent la détruire

aussi dans des déclarations spécifiques concernant des situations urgentes dans plusieurs pays d'Europe. La première de ces déclarations remonte à fin 2006, lorsque certaines autorités publiques en Fédération de Russie ont lancé une campagne de rétention, d'expulsion et de harcèlement contre des citoyens russes d'origine géorgienne et des citoyens géorgiens. La deuxième date du milieu de l'année 2008, lorsque les Roms et plusieurs communautés immigrées en Italie sont devenus la cible d'une campagne de discours de haine, souvent proclamés par des responsables politiques de haut niveau, et de diverses mesures discriminatoires. Le troisième cas, le plus récent, s'est produit à la fin de 2009 et concernait le référendum suisse sur l'interdiction de construire des minarets, une mesure qui stigmatise les musulmans et pourrait aboutir à une discrimination et à une atteinte à leur liberté de religion. Dans ces trois cas, les cibles étaient des immigrants et les gouvernements des pays respectifs n'ont pas fait tout ce qu'il fallait pour protéger les groupes vulnérables et faire appliquer l'égalité. Souvent, les politiques et les médias expriment les préjugés populaires qu'ils manipulent

Un autre sujet de préoccupation pour l'ECRI est le lien entre l'intégration des immigrants et la non-discrimination. Il est généralement admis que l'intégration est un processus à double sens d'adaptation mutuelle entre les nouveaux venus et la société d'accueil. Cependant, certains gouvernements européens ont cherché à imposer une « obligation de s'intégrer » aux minorités, aux immigrants ou aux réfugiés et ont menacé de leur retirer ou de réduire l'accès à leur statut de résident, à la citoyenneté et à diverses prestations sociales si cette « obligation » n'était pas remplie. Souvent, le devoir de la majorité de faire preuve d'ouverture, de prêter assistance aux nouveaux arrivants et de garantir leur participation à la vie sociale, culturelle et politique sur une base d'égalité est oublié. Le débat politique et médiatique sur le « déficit d'intégration » de certaines minorités ou groupes d'immigrés stigmatise souvent les immigrants, ce qui rend l'intégration encore plus difficile.

Dans le meilleur des cas, le racisme et l'intolérance en Europe nuisent à la qualité de la démocratie ; à l'extrême, ils peuvent la détruire complètement. La démocratie est fondée sur le prin-

cipe de l'égalité de dignité de tous les membres de la société, de la règle de la majorité associée aux droits des minorités et aux valeurs humanitaires. Lorsque l'égalité est bafouée par des discours ou des actes racistes et que les droits des minorités et les considérations humanitaires sont ignorés, le sort de la démocratie peut être en jeu. L'histoire européenne offre de nombreux exemples de forces politiques intolérantes ayant imposé leur volonté à une majorité passive ou bénéficié d'un soutien populaire suffisant pour accéder au pouvoir, à la suite de quoi elles ont démantelé les institutions démocratiques. L'un des défis les plus importants auxquels seront confrontées les démocraties européennes dans les années à venir sera celui des questions relatives à l'immigration et à l'asile.

Si l'Europe du Sud, en particulier, est confrontée à d'énormes pressions liées à l'immigration, de nombreux pays d'Europe de l'Est n'en sont qu'au début du processus complexe consistant à devenir un pays d'immigration. Comme l'expérience acquise dans d'autres lieux le donne à penser, la transition de sociétés qui étaient jusque-là homogènes vers des sociétés plus diverses sur un plan linguistique, culturel et religieux donne souvent lieu à des tensions. Si l'on veut trouver une solution aux questions d'immigration et d'asile qui soit compatible avec les droits de l'homme, un leadership politique et des politiques publiques modérées seront nécessaires. Du point de vue de l'ECRI, un élément crucial de l'équation est l'adoption d'une législation contre la discrimination aux niveaux européen et national. Pour comprendre pourquoi une telle législation est si importante, il convient d'examiner les effets de la discrimination, ses aspects pratiques, et les moyens de les combattre.

La discrimination : enjeux et solutions

La discrimination n'est pas seulement un affront moral au principe d'égalité, elle a aussi de graves conséquences au niveau de l'individu, du groupe et de la société. Au niveau individuel, elle conduit à un traumatisme psychologique et à l'aliénation ; elle entraîne

des coûts financiers importants – le coût de ne pas avoir d'emploi, de ne pas obtenir d'appartement, de ne pas percevoir de prestations sociales. La discrimination conduit également à l'exclusion de la participation et de la prise de décision, laquelle conduit à son tour à l'adoption de mesures par les pouvoirs publics qui ne prennent pas en considération les besoins des cibles de discriminations.

pas encore ratifié. La Convention européenne est un mécanisme lent mais efficace qui a été utilisé par des milliers de personnes cherchant à obtenir réparation pour des violations de droits humains. Ces personnes ont obtenu non seulement une réparation pour le préjudice moral, mais aussi une indemnisation financière. Les affaires donnent souvent lieu à des modifications de la législation nationale et de

(ONG), car elles donnent souvent des informations et des conseils juridiques aux personnes visées par la discrimination et mènent des activités de promotion et de sensibilisation. Souvent, elles effectuent également des tests pour déceler des pratiques discriminatoires – apportant ainsi la preuve de l'existence de discriminations par des moyens pratiques. Par exemple, des groupes situés dans différents pays européens envoient le même *curriculum vitae* à des employeurs, mais en mettant dans un acte de candidature un nom typique d'une personne appartenant à la majorité nationale et dans un autre un nom évoquant celui d'un immigré. Ou, par exemple, des demandeurs d'emploi roms et non roms ayant une formation et une expérience professionnelle similaires postulent au même emploi pour voir s'il existe des différences de traitement.

Aux défis et aux haines du passé s'ajoutent de nouveaux défis et de nouvelles haines

La discrimination n'est pas seulement un crime contre des personnes, c'est un crime visant la personne du fait de son appartenance réelle ou supposée à un groupe. Par conséquent, elle peut toucher tous les membres de ce groupe en les décourageant de postuler à un emploi, de participer, etc. Même si un acte discriminatoire ne les vise pas spécifiquement, il peut leur inspirer de la peur et miner leur estime de soi, car toute personne du groupe aurait pu en être la cible. Au niveau de la société, la discrimination signifie la perte d'un potentiel socio-économique, culturel et politique, ce qui non seulement affaiblit la démocratie, mais fragilise aussi la cohésion sociale. Si les gens sont tenus à l'écart du fait d'actes de discrimination, la distance sociale qui s'ensuit s'accompagne souvent de stéréotypes et de préjugés négatifs. Le très important *corpus* d'études réalisées nous enseigne que le contact entre des personnes appartenant à des groupes culturels différents, s'il a lieu dans certaines conditions, conduit à un changement de valeurs – à plus de tolérance, d'acceptation et de respect. Si nous voulons promouvoir ce changement de valeurs, nous devons lutter contre la discrimination.

L'ECRI examine la législation anti discrimination au niveau européen et national, et sur ce point nous avons constaté de réels progrès. La disposition relative à la lutte contre la discrimination énoncée à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme a été renforcée dans le Protocole n°12 à la Convention, que de nombreux pays européens n'ont

la manière dont les tribunaux nationaux interprètent et appliquent la loi. L'ECRI a proposé dans une recommandation un modèle de législation anti discrimination qui a été utilisé comme référence par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de nombreux Etats membres.

Comment faire pour que soient adoptées des lois contre la discrimination ? Il est important à cet égard de comprendre les aspects pratiques de la discrimination. Pourquoi donc y a-t-il des discriminations ? Les stéréotypes et les préjugés sont l'une des raisons, et si leur présence ne peut servir à prédire des comportements discriminatoires, elle augmente la probabilité qu'ils se produisent. Une autre raison est que les gens pensent qu'ils peuvent se permettre de tels comportements sans être inquiétés. Il importe donc de se demander si la discrimination est socialement acceptable. Quelles sont les sanctions en cas de discrimination ? Quelle est la probabilité qu'un acte discriminatoire soit puni ?

Ces questions amènent à considérer deux lignes d'attaque. Premièrement, il faut lutter contre les stéréotypes et les préjugés en favorisant le contact, en donnant des informations, en travaillant avec les médias et en éduquant les gens. Deuxièmement, il faut sanctionner les auteurs de discriminations. A cet effet, il faut non seulement des lois de qualité, mais aussi des représentants de la loi bien formés – avocats, juges, procureurs, police, organismes responsables des questions d'égalité. Il faut également soutenir les organisations non gouvernementales

La lutte en faveur de la non discrimination et de l'égalité, de même que la lutte pour les droits de l'homme en général, n'est pas évidente. Aux défis et aux haines du passé s'ajoutent de nouveaux défis et de nouvelles haines. Les leçons apprises sont oubliées et doivent être réappries par chaque nouvelle génération. Des institutions et des politiques publiques qui fonctionnaient bien à un moment donné deviennent moins efficaces pour diverses raisons et doivent être réévaluées. La bataille n'est jamais complètement gagnée, mais les organisations européennes qui travaillent avec les gouvernements nationaux, les organismes chargés des questions d'égalité, les ONG et les personnes de bonne volonté peuvent faire beaucoup pour que l'Europe soit un espace où prévalent le respect et la dignité, non seulement pour les personnes appartenant à la majorité et les minorités « traditionnelles », mais aussi pour les nouveaux venus.

Par Radek Ficek

Responsable du service d'aide aux étrangers retenus de France terre d'asile

La rétention en France >

> Nous trouvons l'origine de la rétention administrative dans « l'internement administratif » fondé sur l'article 120 du Code pénal de 1810, qui autorisait la détention administrative sur « ordre provisoire du gouvernement ». L'émotion suscitée en 1979 par la découverte du centre d'Arenc sur le port de Marseille, où l'administration entassait, à l'abri du regard de l'autorité judiciaire, les étrangers, sans leur garantir aucun droit, obligea les pouvoirs publics à intervenir. La loi Questiaux n°81-973 du 29 octobre 1981 introduisit un nouvel article 35 bis à l'ordonnance du 2 novembre 1945, supprimant toute référence à l'article 120 du Code pénal et au caractère pénitentiaire de la détention des étrangers en instance d'expulsion. Ce texte, bien que modifié à plusieurs reprises depuis lors, régit encore la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement.

A. Définition et modalités de la rétention

Aujourd'hui, le placement en rétention administrative est une modalité d'exécution d'une mesure d'éloignement. Il est subordonné à trois conditions, conformément aux dispositions des articles L 551-1 à L 551-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) : l'étranger doit faire l'objet de l'une des mesures d'éloignement visées par l'article L 551-1 du Ceseda ; son départ immédiat du territoire français doit être impossible et le placement en rétention doit être nécessaire. La nécessité de la rétention implique, conformément à l'article L 554-1 du Ceseda qu'« un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ ». Elle s'apprécie notamment au regard

des diligences accomplies par l'administration pour organiser le départ et des garanties de représentation dont dispose l'étranger.

Les centres de rétention administrative (on en dénombre 26 en métropole) sont définis négativement, comme

En 2008, 32 268 personnes ont été placées en rétention en vue de leur éloignement

étant des locaux ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire. Ils sont créés sur proposition du ministre

de l'Immigration, par arrêté conjoint du ministre chargé des Affaires sociales, du ministre de l'Immigration, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice et du ministre de la Défense. Ils sont placés sous la responsabilité du préfet territorialement compétent – à Paris le préfet de police - lequel désigne le chef de centre, et sous la surveillance de la police ou de la gendarmerie nationale.

La capacité d'accueil d'un centre de rétention ne peut excéder 140 places ; il est par ailleurs prévu que « les centres de rétention administrative offrent aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective ». Ils se distinguent des locaux de réten-

tion administrative, dans lesquels les étrangers peuvent être retenus pour une durée maximale de 48 heures lorsque les circonstances de temps et de lieu font obstacle à leur placement dans un centre de rétention. Les locaux de rétention sont eux créés, à titre provisoire ou permanent, par arrêté préfectoral. En pratique, ce sont principalement les locaux de garde à vue des commissariats qui servent à cette fin.

Les centres de rétention concernent uniquement les étrangers en instance d'éloignement. A ce titre, ils se distinguent des zones d'attente dans lesquelles sont maintenus les étrangers auxquels l'entrée sur le territoire est refusée ou qui sollicitent leur admission sur le territoire au titre de l'asile (article L 221-1 du Ceseda). Conformément aux dispositions de l'article L 221-2 du Ceseda, la zone d'attente « s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes ». Pour mieux comprendre le phénomène de la rétention, notons qu'en 2008 (dernières données disponibles), 32 268 personnes ont été placées en rétention en vue de leur éloignement, essentiellement des hommes (93,88 %) originaires du Maghreb, majoritairement sur le fondement d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (68,80 %), d'arrêtés de réadmission (12,46 %) et d'obligations de quitter le territoire français (9,90 %). La durée moyenne de rétention était de 10,71 jours.

Sur ces 32 268 personnes, seules 12 347 ont été effectivement éloignées, soit un taux d'éloignement de 38,26 %.

B. Le rôle de la société civile

La société civile est présente dans les centres de rétention pratiquement depuis leur création.

Aujourd'hui, la mission des associations dans les centres est aussi définie par le Ceseda.

Ainsi l'article R 553-14 du Ceseda prévoit expressément que « pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'Immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant

pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits ».

La première phase, informative, est indispensable à la compréhension de la situation par le retenu. Elle permet par la suite d'établir un diagnostic afin de répondre efficacement en droit. En effet, le contentieux de l'éloignement est complexe : les deux ordres de juridictions, administrative et judiciaire, se juxtaposent tout au long de la procédure.

Les associations mandatées représentent la société civile dans un lieu privatif de liberté

Les autorités administratives sont à l'origine du placement en rétention en prenant à l'encontre de l'étranger une mesure d'éloignement. C'est donc au juge administratif de contrôler la légalité de ces mesures.

D'autre part, bien que les centres de rétention ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire, ils restent néanmoins des lieux privatifs de liberté. C'est donc sous l'œil vigilant du juge judiciaire, garant de la liberté individuelle, que l'étranger est maintenu en rétention. Le juge des libertés et de la détention intervient dans les 48 heures suite au maintien de la rétention.

Depuis 2006, à la suite du prolongement de la durée de rétention de 12 à 32 jours, il peut être saisi à tout moment. Le retenu peut aussi faire valoir son droit à demander l'asile politique, en formulant sa demande auprès des services de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) dans les 5 jours suivant sa mise en rétention.

Ainsi, de nombreux acteurs interviennent : le juge administratif, le juge des libertés et de la détention, l'Ofpra, les juridictions d'appel et pour des cas particuliers la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Il est donc essentiel que les intervenants informent le retenu des procédures et du rôle des différents acteurs.

En second lieu, la mission des associations est d'aider l'étranger à faire valoir ses droits devant les juridictions compétentes. La mission se traduit concrètement par un conseil juridique, une aide à la rédaction des recours et une intervention auprès des acteurs représentatifs devant les instances. La mission de l'intervenant, bien souvent, ne se borne pas à la simple assistance juridique : les conséquences inhérentes à l'enfermement telles que la gestion de l'ennui, l'anxiété et le traumatisme amènent les intervenants à se doter d'une grande capacité d'écoute et de soutien.

Plus largement, au sein des centres de rétention, les associations mandatées représentent la société civile dans un lieu privatif de liberté. Elles permettent ainsi au retenu d'entretenir des contacts avec l'extérieur, leurs familles, leurs avocats et avec des associations relayant leur parole. Depuis 1984, la Cimade intervenait seule dans les centres de rétention. Suite à l'appel d'offre du 19 décembre 2008, cinq associations interviennent dans les centres de rétention depuis le 1er janvier 2010 : l'Assfam, la Cimade, Forum réfugiés, France terre d'asile et l'Ordre de Malte France.

Les quatre nouvelles associations, une fois l'appel d'offre tranché, se sont rapprochées dans le but de créer une instance coordinatrice inter-associative. Bien que ces associations aient des buts et une culture de travail différents, leur vision de la rétention et de la mission de la société civile dans les centres de rétention administrative a été jugée compatible. C'est ainsi qu'au milieu de l'année 2009, elles ont créé un comité de pilotage chargé d'échanger sur les bonnes pratiques, d'élaborer des instruments et des positions communes.

Le comité, dans le souci de préserver une vision cohérente de la rétention et de sa pratique dans l'ensemble des centres de rétention, a décidé de poursuivre le travail à travers la rédaction d'un rapport unique sur la situation en rétention pour l'année 2010. La Cimade, qui a rejoint le comité en décembre 2009, participe aujourd'hui à part entière à ces travaux.

C. L'action de France terre d'asile dans les centres de rétention

C'est ainsi que France terre d'asile est présente dans quatre centres : à Coquelles, dans le Pas-de-Calais, à Oissel, en Seine-Maritime, à Palaiseau, dans l'Essonne, et à Plaisir dans les Yvelines.

Ces quatre centres sont très différents que ce soit en termes de capacité d'accueil (79 personnes à Coquelles, 72 à Oissel, 41 à Palaiseau et 32 à Plaisir) et en termes de population placée. Le centre d'Oissel accueille des familles, les autres centres accueillent principalement des personnes isolées, dans la grande majorité des hommes. En ce qui concerne l'origine géographique des retenus, les ressortissants des pays du Maghreb sont ma-

majoritaires en Ile-de-France et à Oissel tandis qu'à Coquelles, les Afghans et les ressortissants des pays du Moyen-Orient constituent une nette majorité. S'agissant des mesures d'éloignement qui sont à l'origine du placement en rétention, le centre de Coquelles reçoit beaucoup plus de cas de transferts « Dublin » ou « de réadmissions simples ». Dans la même catégorie, le centre de Palaiseau accueille un pourcentage important d'étrangers frappés d'interdiction du territoire français. L'environnement des centres est aussi très varié. Par exemple, celui d'Oissel est en pleine forêt, inaccessible en transports en commun ; celui de Coquelles se situe dans une zone commerciale entre Calais et Fréthun et ceux de Plaisir et de Palaiseau sont implantés en zone urbaine près des commissariats des deux communes.

Cette disparité reflète bien la situation de la rétention en France. Elle a un impact important sur notre travail dans les centres. Il est plus difficile de conduire les entretiens avec les

personnes sortant de maison d'arrêt ou avec les étrangers qui doivent être éloignés vers un pays voisin qui les libérera aussitôt, qu'avec un étranger qui après plusieurs années passées en France et suite à un contrôle d'identité est placé en rétention avec un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (ARPF) qu'il souhaite vivement contester.

La mission de notre association, et plus particulièrement du nouveau service d'aide aux étrangers retenus (SAER) a été conçue autour de la défense des droits des étrangers placés dans le centre de rétention administrative (CRA). Les conseillers juridiques du SAER informent les étrangers sur leurs droits et avec leur accord, font le point sur leur situation administrative. Ils donnent aux retenus une information détaillée sur les actions qui sont en-

qu'au cours du premier trimestre de l'année 2010, sur plus d'un millier d'étrangers placés dans les quatre centres dans lesquels France terre d'asile intervient, les juristes du SAER ont aidé plus de 900 personnes. Ils ont instruit une quarantaine de demandes de protection au titre de l'asile, préparé plusieurs centaines d'entretiens devant les juges des libertés et de la détention, plus d'une centaine de recours et plus d'une dizaine de recours en référé ou requêtes devant la CEDH.

Dans leur travail, ils se sont heurtés à de multiples cas où les droits des étrangers placés en rétention étaient très difficiles voire impossibles à faire valoir. Le caractère limité de l'action légale de notre intervention provoque souvent la frustration. Certaines actions pour lesquelles les moyens de droit sont épuisés alors que l'éloigne-

Certaines actions pour lesquelles les moyens de droit sont épuisés alors que l'éloignement de l'étranger semble particulièrement injuste ou même entaché d'une illégalité manifeste provoquent un sentiment d'impuissance

visageables dans chaque cas. Ils étudient la faisabilité et l'utilité de chaque action et notamment des recours. Ensuite, la personne retenue, et uniquement elle, décide quelle action elle souhaite engager.

Les conseillers sont parfois amenés à initier des actions qui leur paraissent inutiles, par exemple dans le cas de la contestation d'une mesure d'éloignement pour une personne qui ne dispose pas des arguments suffisants pour obtenir l'annulation de la mesure attaquée. Dans d'autres cas, suivant la volonté de la personne qui a été informée de ses droits et des possibilités et enjeux de contestations encore envisageables et malgré la présence de bons arguments, ils n'initient aucune action.

Dans de très rares cas, particulièrement justifiés, où les moyens habituels ne permettent pas de défendre les droits de l'étranger, les juristes du SAER initient les procédures d'urgence en référé ou parfois introduisent une requête devant la CEDH. C'est ainsi

ment de l'étranger semble être particulièrement injuste ou même entaché d'une illégalité manifeste provoque un sentiment d'impuissance. Et encore, dans certains cas, les étrangers retenus voient dans la présence des associations et notamment des conseillers de France terre d'asile, la dernière passerelle avec le monde qu'ils sont censés quitter. Ils placent vainement dans nos juristes leur dernier espoir « d'être sauvés » et de rester dans notre pays.

D. Critique du projet de loi modifiant les modalités de la rétention administrative

Pourtant, autant à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale, une tendance restrictive des droits des retenus au profit des prérogatives de l'autorité étatique se profile.

Ainsi le Parlement européen a adopté le 18 juin 2008 la « directive retour » impliquant une durée de rétention administrative limitée à 18 mois et évoquant une harmonisation des me-

sures d'éloignement indexées d'une interdiction du territoire européen. Sous prétexte de transposition de cette directive, le ministère de l'Immigration a déposé le 31 mars 2010 un projet de loi modifiant les modalités de la rétention administrative. Le projet propose entre autres une prolongation de la durée de la rétention de 32 à 45 jours et l'introduction de l'interdiction de retour, dont le caractère quasi systématique est contraire aux libertés fondamentales.

Le projet de loi restreint considérablement le contrôle du juge judiciaire, garant des libertés individuelles. Celui-ci n'interviendrait que dans les 5 jours suivant le placement. L'absence de contrôle du juge pendant 5 jours permettrait alors pendant cette période l'éloignement d'étrangers quand bien même la procédure serait illégale.

Pourtant, déjà dans le passé, par une décision du 9 janvier 1980, le Conseil constitutionnel avait sanctionné une proposition de loi portant sur le report du contrôle du juge de 48 heures à 7 jours en invoquant que « la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible (...); qu'ainsi, du fait qu'il prévoit que la personne expulsée, en application des dispositions du 1 au 4 dudit article 23, peut être maintenue en détention pendant sept jours sans qu'un juge ait à intervenir, de plein droit ou à la demande de l'intéressé, le sixième alinéa de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, tel qu'il résulte de l'article 6 de la loi soumise au Conseil constitutionnel, n'est pas conforme à la constitution. » Il appartient désormais au Conseil constitutionnel de se pencher sur la constitutionnalité du nouveau projet de loi.

C'est dans ce contexte de durcissement du droit et de la politique des étrangers que France terre d'asile a engagé un important travail, réunissant plusieurs spécialistes, portant sur les possibles alternatives à la rétention administrative.

L'application de la rétention de façon quasi automatique n'est pas compatible avec notre vision des droits de la personne humaine. La liberté de la

personne a le rang d'un droit fondamental, primordial pour le bon fonctionnement de notre système d'Etat de droit. Toute restriction à cette liberté doit être particulièrement bien justifiée, c'est pourquoi le contrôle du juge de la pratique administrative est tout simplement nécessaire.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une banalisation des faits qui pouvaient choquer la génération de nos parents, ceux qui ont vu en 1950 l'adoption de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par le fraîchement créé Conseil de l'Europe puis, l'année suivante, en 1951, la signature de la convention de Genève. Cette banalisation présentée à tort comme l'acceptation tacite d'une différence de traitement que l'on inflige aux étrangers correspond plus à un désintéressement de la part d'une grande partie de la population française et européenne de ce paradoxe. Une vision qui rappelle la société imaginée par Georges Orwell où la protection de l'intérêt de la communauté justifie la déshumanisation de chaque personne hostile ou tout simplement étrangère à cette même communauté.

La rétention des étrangers, considérée comme un mal inévitable, doit être utilisée avec une grande précaution. Tout recours à cette pratique doit être très encadré et contrôlé par un pouvoir indépendant (le pouvoir du juge). Enfin, la rétention ne peut et ne doit intervenir qu'en dernier ressort.

Par Dora Kostakopoulou

Maître de conférence, Université de Manchester,
Royaume-Uni

Avis critique sur l'intégration "à distance" >

> Le nouveau millénaire a vu l'émergence de programmes et de tests d'intégration un peu partout en Europe. Ces tests ne sont pas limités à la naturalisation. Ils sont liés à tous les aspects du parcours de migration. Les migrants sont tenus de suivre des cours de langue et d'éducation civique et/ou de passer des tests d'intégration dans leurs pays d'origine avant leur départ et dans les pays de destination pour être admis sur le territoire, obtenir un titre de séjour temporaire ou permanent, accéder aux avantages sociaux et acquérir la citoyenneté par le biais de la naturalisation. Le projet d'intégration pré-départ qui commence dans les pays d'origine concerne les conjoints qui souhaitent bénéficier du regroupement familial. A l'heure actuelle, les Pays-Bas, la France et l'Allemagne accordent le regroupement familial sous réserve de la réussite aux programmes d'intégration dispensés à l'étranger. Alors que le Danemark autorise les conjoints à entrer sur son territoire et à y passer les tests, le Royaume-Uni, quant à lui, a annoncé son intention de mettre en place prochainement des mesures d'intégration préalables au départ.

Tandis que par le passé, l'intégration des nouveaux arrivants découlait d'un dispositif d'accueil bien organisé, d'un environnement hospitalier, qui offrait l'égalité des chances et la pratique de la citoyenneté, les lois et politiques actuelles de plusieurs pays européens font intentionnellement l'amalgame entre migration et intégration. Cet amalgame a restreint le sens du mot « intégration » en met-

tant l'accent non pas sur l'intégration socio-économique et la lutte contre le racisme et la discrimination à tous les niveaux de la société, mais plutôt sur la promotion du monolinguisme et de l'uniformité des croyances, des comportements, des opinions et des valeurs culturelles. Dans ces schémas d'intégration promus par l'Etat, la diversité ethnoculturelle et religieuse est présentée comme une menace à la

cohésion sociale et à la préservation des normes et valeurs nationales. Aux yeux des élites gouvernementales, l'apprentissage de la langue du pays d'accueil par les migrants renforce la cohésion sociale, l'appartenance et l'unité nationale. Les migrants doivent par ailleurs être « rééduqués » afin qu'ils s'approprient l'histoire et les institutions du pays ainsi que ses valeurs et son mode de vie.

Tests d'intégration : situations comparées au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France et en Allemagne

Le Royaume-Uni, qui avait déjà instauré avec la « loi sur la nationalité, l'immigration et le droit d'asile de 2002 », des tests de « connaissance suffisante de la vie au Royaume-Uni », a rendu obligatoires les conditions linguistiques et d'intégration civique pour toute personne désirant s'installer au Royaume-Uni comme pour les nouveaux arrivants. Ces tests s'ajoutent aux tests de langue dans le cadre de la naturalisation ainsi qu'au serment d'allégeance et de citoyenneté modernisé prononcé pendant les cérémonies de citoyenneté. Cette réforme de la citoyenneté est également accompagnée d'un renforcement du dispositif de protection des frontières ainsi que d'une « réforme du système d'immigration » : les migrants doivent désormais « gagner » le droit de résider au Royaume-Uni, puis par la suite la citoyenneté britannique. Dans un projet intitulé « La voie d'accès à la citoyenneté : prochaines phases dans la réforme du système

le respect de la loi et leur contribution à la communauté. Cette réforme s'inscrit dans un ensemble de travaux menés par le gouvernement dans le but de renforcer nos valeurs communes et de consolider la cohésion de nos communautés ». ² Avec la loi sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration de 2009, la résidence « gagnée » et la citoyenneté sont basées sur une approche multiple : l'installation des individus se fait en plusieurs phases, y compris celle de la « citoyenneté probatoire ». Ces différentes phases se différencient clairement par des portes qui s'ouvrent ou se ferment en fonction de la réussite ou de l'échec de la personne aux tests de langue et d'éducation civique et en fonction de l'absence de casier judiciaire ³. Les nouvelles dispositions de la loi ont allongé la durée de résidence pour l'accès à la naturalisation de 5 à 8 ans pour les travailleurs qualifiés et hautement qualifiés, les réfugiés et les personnes sous la protection de l'Etat, et de 3 à 5 ans pour les membres de familles de citoyens britanniques et de résidents permanents. La durée de résidence peut être réduite respectivement de 6 et 3 ans pour les personnes qui manifestent

Les personnes qui n'ont pas purgé leur peine, qui ont à plusieurs reprises commis des infractions mineures ou qui sont condamnées à des peines d'emprisonnement se verront refuser leur demande de naturalisation.

L'Allemagne et les Pays-Bas, quant à eux, attendent des candidats à la naturalisation qu'ils aient des connaissances suffisantes de la langue nationale à l'oral comme à l'écrit, ainsi que sur la société d'accueil. Ils doivent démontrer leurs connaissances en réussissant les tests, instaurés depuis 2008 en Allemagne et 2003 aux Pays-Bas ⁴. La France, en revanche, n'impose pas de tests de langue ou d'orientation civique comme conditions pour la naturalisation. Toutefois, elle exige le respect des termes du contrat d'intégration que doit conclure toute personne souhaitant obtenir un titre de séjour et une résidence longue durée. Le contrat d'intégration comporte des cours de langue et des stages d'éducation civique. En 2007, il a été élargi aux familles des migrants, et implique désormais un cours d'éducation parentale et l'obligation d'assiduité scolaire pour les enfants. L'Allemagne et les Pays-Bas

« Au Royaume-Uni, les nouveaux arrivants doivent "gagner" le droit de rester par l'apprentissage de l'anglais, le paiement des impôts, le respect de la loi et leur contribution à la communauté »

d'immigration », publié le 20 février 2008¹, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Jacqui Smith, soulignait la chose suivante : « c'est dans ce contexte que nous allons maintenant mettre en œuvre la prochaine phase de la réforme qui consiste à créer un nouvel accès à la citoyenneté. Les nouveaux arrivants devront « gagner » le droit de rester par l'apprentissage de l'anglais, le paiement des impôts,

1 SMITH, J., Avant-propos, ministère de l'Intérieur, Agence britannique pour la gestion des frontières (UKBA), "The Path to Citizenship: Next Steps in Reforming the Immigration System" – Government Response to Consultation, 2008. Critique, voir KOSTAKOPOULOU D., "Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the UK", *Journal of Ethnic and Migration Studies* (à paraître, avril 2010).

un engagement citoyen, c'est-à-dire, un engagement avec la communauté au sens large, sous réserve que leur situation au regard du séjour n'est pas remise en cause pendant cette période (3 ou 6 ans selon les cas). Cela signifie qu'elles sont auto-suffisantes, qu'elles ont des attaches familiales, et pour les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection de l'Etat, qu'elles ont un besoin de protection. Les activités entrant dans le champ de la citoyenneté participative n'ont pas encore été définies. Le plein accès aux prestations et au logement social doit être réservé aux citoyens britanniques et aux résidents permanents.

2 Ibid., Avant-propos.

3 KOSTAKOPOULOU D. (à paraître, 2010).

ont également instauré des cours et des tests d'intégration comme conditions indispensables à la délivrance d'un titre de séjour.

En France, en Allemagne et aux Pays-Bas, les conjoints qui souhaitent bénéficier du regroupement familial doivent également remplir les conditions d'intégration dans leur pays d'origine.

Le gouvernement français a mis en place des cours de langue à l'étranger et évalue les candidats sur la

4 Pour une analyse détaillée, voir VAS OERS R., ERBOLL E. and KOSTAKOPOULOU D. (eds.) *A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, The Hague: Brill Publishers/Martinus Nijhoff, 2010.

base de leurs connaissances de la langue française et des valeurs de la République. Si les connaissances du candidat s'avèrent insuffisantes, une seconde chance lui est accordée, et si de nouveau les tests s'avèrent insatisfaisants, sa formation linguistique se poursuivra en France dans le cadre du contrat d'intégration.

A l'inverse, l'Allemagne et les Pays-Bas adoptent une position plus stricte. Ils évaluent les connaissances des candidats en langue allemande (niveau A1 du Cadre européen commun) et néerlandaise (A1 moins) ainsi que celles sur la société d'accueil. Si ces connaissances se révèlent insuffisantes, aucun visa de regroupement familial n'est accordé.

Programmes d'intégration versus libéralisme

L'introduction de programmes d'évaluation linguistique et de formation civique obligatoires (pour la plupart) et leur élargissement à tous les stades du parcours de migration révèlent l'intention des gouvernements européens. Celle-ci ne vise pas à accueillir les nouveaux arrivants, à respecter leur dignité et à valoriser leurs compétences, y compris les compétences linguistiques utiles dans un environnement multiethnique et multinational, et à faciliter leur installation. Au lieu de cela, les programmes d'intégration sont un moyen de contrôle de l'immigration et de gestion de la population. Le système d'évaluation vise à cultiver la soumission, de même l'organisation et le contenu des cours d'intégration sont conçus pour promouvoir l'assimilation linguistique et culturelle. Les programmes d'intégration sous-tendent l'idéologie de la nation unique et des logiques d'homogénéité et de standardisation. Si ces dernières peuvent expliquer en quoi la connaissance de la langue nationale, de l'histoire du pays, mais aussi la connaissance des droits et devoirs civiques et celle des règles de la société d'accueil sont considérées comme des moyens de réaliser la cohésion sociale et l'unité nationale, le problème crucial est qu'elles sous-estiment une autre idéologie importante, pilier des po-

litiques européennes, à savoir : le libéralisme.

Le libéralisme défend le principe d'égalité de la dignité humaine et l'affirmation morale que tous les individus méritent un intérêt et un respect identiques⁵. Les individus doivent être égaux non pas en raison de leur appartenance aux mêmes classe, caste, race, genre ou nationalité, mais parce qu'ils ont la même existence juridique indépendamment de leur classe, caste, race, genre ou nationalité⁶. Un autre trait distinctif du libéralisme est son aversion et son opposition à la répression d'Etat, à l'autoritarisme et, de façon générale, aux manifestations d'ingérence inutiles de la part de l'Etat dans la vie des individus pour entraver leur

Si ma compréhension du libéralisme est correcte, il me semble que les tests d'intégration ne respectent pas les règles du libéralisme mentionnées plus haut. On n'accorde pas aux nouveaux arrivants le respect qu'ils méritent, ils sont voués à être apatrides, indignes, déficients culturellement et linguistiquement, ils doivent être à l'essai et valent moins que des citoyens etc. Ils doivent prouver leur volonté d'intégration, renouveler leur engagement envers le pays à différents stades de leur parcours, suivre des formations linguistiques obligatoires, passer des tests de langue et d'intégration civique, les payer et faire face aux sanctions en cas d'échec. Le chemin vers la citoyenneté est coûteux et semé d'obstacles. Plus important encore : ils n'ont pas

Les programmes d'intégration sont un moyen de contrôle de l'immigration et de gestion de la population

propre développement. En d'autres termes, il est très difficile de dissocier le libéralisme de l'égalitarisme et des attentes que l'autorité de l'Etat s'exerce dans une logique d'amélioration des conditions et perspectives de vie. Certes, ces principes ne sont pas insensibles aux ajustements qui s'opèrent entre la vie quotidienne et la politique. Ils ne sont pas non plus à l'abri des exceptions. Mais l'on reconnaît généralement que les exceptions et les écarts par rapport aux normes libérales doivent être justifiés par des considérations de principe et des raisons d'intérêt public. Cela étant dit et d'un point de vue général, le libéralisme ne peut pas cautionner la domination, la discrimination, l'inégalité de traitement, la stigmatisation de certains individus et le dénigrement constant de leurs apports ainsi que les abus de positions dominantes que ce soit de la part de l'Etat ou de quelque majorité.

5 DWORKIN R., *A Matter of Principle*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.

6 Cette discussion est tirée de ma contribution au débat sur les tests de citoyenneté et le libéralisme, voir <http://www.eudo-citizenship.eu>

la possibilité de faire abstraction des exigences relatives à l'intégration, ils ne peuvent pas discuter du contenu ou des caractéristiques qu'ils jugent importantes pour l'accès à la citoyenneté avec les autorités compétentes, ils ne peuvent pas non plus contester les conditions ou encore suggérer des propositions alternatives, etc. En somme, ils n'ont pas d'autre rôle à jouer que celui de suivre la règle. Leur soumission au pouvoir disciplinaire de l'Etat, couplé au caractère obligatoire des tests d'intégration basés sur un système d'évaluation et de sanction, montre bien que l'objectif des tests d'intégration n'est pas de renforcer l'aptitude à la citoyenneté et le développement libre et sans entrave de l'individu dans ses multiples échanges avec les autres⁷. Il est plutôt d'améliorer la capacité du gouvernement à gérer les migrations et le respect des directives étatiques par des nouveaux arrivants.

7 DEWEY J., *The Public and Its Problems*, [New York: H Holt, 1927] Swallow Press/ Ohio University Press, 1991, p. 150.

Il est intéressant de noter que lorsque les nouveaux arrivants sont invités à contribuer aux charges de l'Etat, ni leur nationalité ni leur statut de nouvel arrivant ou leur langue ne sont pris en considération. L'Etat les considère comme égaux pour le partage des charges. En tant que membres du Commonwealth, ils sont tenus de payer les impôts et les cotisations sociales et de respecter la loi. Aucune attention n'est portée sur le fait que le nouveau « foyer » profite, voire exploite, des compétences pour lesquelles un autre pays a payé et investi, ou sur le fait que leur santé a été prise en charge par un autre Etat ou bien encore que leur nouvelle résidence n'est pas nécessairement une résidence « à vie », ce qui leur permettrait de bénéficier de pensions et autres prestations publiques auxquelles ils auraient contribué. Les nouveaux arrivants sont obligés de contribuer aux richesses du pays au même titre que quiconque et leur passé, y compris leur nationalité, est totalement hors de propos lorsqu'il s'agit du partage des charges. Pourtant, lorsqu'il s'agit de jouir des avantages que confère le statut de contribuable, y compris celui d'être considéré comme membre à part entière de la société et d'avoir son mot à dire sur la façon dont les impôts sont dépensés, ces contribuables se retrouvent pris au piège d'un système conférant une appartenance et un statut inégal en raison de leur nationalité « étrangère ». Ni le statut de contribuable, ni le respect des lois, ni la durée de résidence ne suffisent pour acquérir la citoyenneté. La citoyenneté devient un privilège accordé à des « personnes qui le méritent » : il s'agit des personnes qui ont effectivement participé aux cours de langue obligatoires et aux examens, et qui ont acquis des connaissances sur l'histoire, les institutions, les valeurs et le mode de vie du pays auquel elles ont durablement contribué à la fois en termes financiers et non-financiers. Ces mêmes personnes contribuent à part entière à l'impôt, mais dans les faits et en droit, elles en bénéficient inégalement. Il en est ainsi car les gouvernements européens ont décidé de changer les règles d'engagement

au cours du nouveau millénaire et de mettre l'accent sur les marqueurs traditionnels de l'identité nationale, à savoir, l'assimilation linguistique, la connaissance de l'histoire et des modes de vie, la formation civique, les serments d'allégeance et de citoyenneté, par opposition aux divers liens d'échanges que créent le fait de vivre dans le pays et de payer des impôts. Un tel traitement inégal de la part de l'Etat n'est conforme ni au libéralisme ni à la notion de justice.

Par Renée Fregosi

Maître de conférences et directeur de recherche en sciences politiques à l'Institut des Hautes études de l'Amérique latine (IHEAL) de l'Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle et au CREDAL

La politisation de la question des droits de l'homme en Argentine >

> Aujourd'hui, les sociétés civiles, devenues des acteurs de premier plan, disputent aux partis leur primauté en politique et aux États leur monopole de l'Histoire. Les procès politiques ne sont plus des instruments dans les seules mains des gouvernants pour construire leur légitimité dans l'imaginaire collectif ; les victimes individuellement et collectivement réclament vengeance et reconnaissance, et des communautés infra-étatiques et/ou transnationales tentent de s'approprier la fonction de justicier pour ancrer leurs combats à la fois identitaires et politiques.

Au sortir des dictatures, dans les années 80-90, tant en Amérique latine qu'en Europe de l'Est, la question des droits de l'homme était considérée comme un héritage douloureux à solder, une plaie laissée par les dictatures, qu'il revenait aux démocraties naissantes de cicatriser. Pour ce faire, certains pays ont organisé dès la sortie des dictatures des procès visant à condamner les principaux responsables des crimes commis contre les droits de l'homme. Ainsi en a-t-il été en Bolivie en 1986, en Argentine en 1985-86, en Roumanie en 1989 et en 1991 en Allemagne réunifiée. D'autres ont, dans cette première période, choisi de ne pas faire de procès, comme en Uruguay ou en Pologne¹. Mais quelle qu'ait été la

formule envisagée, toutes les démarches visaient à écrire et clore le chapitre de la dictature passée, comptant sur le temps pour apaiser les esprits.

« *Nunca más* »

En matière de tentative de règlement de la question des droits de l'homme, le premier cas marquant est l'Argentine qui avec la Commission nationale sur les personnes disparues (CONADEP) et son rapport intitulé *Nunca más* (« plus jamais ça »), rédigé par le célèbre écrivain Ernesto Sabato, a initié ce que l'on appellera plus tard « la justice transitionnelle ». L'Argentine sera le premier État à organiser une justice pour condamner les crimes de la dictature et le titre du fameux rapport deviendra un terme générique pour désigner tous les rapports de ce type qui dénonceront par la suite les crimes des dictatures à travers le monde.

Pourtant, ce rapport et l'esprit qui présida à sa réalisation ont été critiqués

avec violence dès leur mise en œuvre, le débat se prolongeant et se renouvelant jusqu'à nos jours. L'on constate dans la plupart des pays qui ont connu une transition démocratique que la question des droits de l'homme s'est révélée être une bombe à retardement : avec le temps, loin de s'apaiser, les passions persistent et évoluent au contraire en ouvrant de nouvelles perspectives politiques et de nouvelles dynamiques sociales. De plus en plus politisée, elle introduit même ses enjeux stratégiques au cœur des sciences sociales. Et l'Argentine constitue sans doute le cas le plus emblématique de ce phénomène.

Seuls quelques rares auteurs² insistent en effet sur le courage politique du président Raúl Alfonsín qui imposa le jugement des militaires dès la sortie de la dictature déchu : une justice exemplaire organisée par les vainqueurs, en l'occurrence,

1 Le procès du général Jaruzelski et d'autres dirigeants communistes ne sera mis à l'ordre du jour que bien après la changement de régime : le procès intenté par l'Institut de la mémoire nationale (IPN) en avril 2007, débutera en septembre 2008 ; voir l'article du journal Le Monde daté du 27 septembre 2008 : « Le procès du général Jaruzelski continue de diviser les Polonais ».

2 Voir notamment ROUQUIÉ, Alain., A l'ombre des dictatures, Ed. Albin Michel, Paris, 2010.

les opposants au régime militaire défait dans la guerre des Malouines. Mais le plus grand nombre soulignent plutôt l'impunité³ qui finalement l'emportera. Car en 1990, à peine élu, le président Carlos Menem gracie les militaires qui avaient été condamnés sous Alfonsín : d'une part les hauts dirigeants des juntes et parmi eux, le général Videla, responsable des épisodes les plus meurtriers, et qui avait été condamné à perpétuité et d'autre part, tous les mutins des rébellions militaires contre le gouvernement Alfonsín⁴. Et pour faire bonne mesure et accrédi-ter la prétendue « théorie des deux démons », Menem fait également libérer Mario Firmenich et les derniers *Montoneros* (organisation politico-militaire argentine péroniste) emprisonnés pour des assassinats (notamment celui du leader de la CGT). Cet *indulto* (amnistie) récompensait le soutien que l'ancien militaire rebelle *carapintada* (littéralement « visage peint ») Aldo Rico apporta à Menem dans sa campagne électorale et scella le nouveau pacte entre péronistes et militaires.

Certes, on peut discuter le choix du modèle de Nuremberg pour organiser les procès des juntes et critiquer le manque de clairvoyance d'Alfonsín face à des rébellions militaires qui avaient peu de chance de déboucher sur de véritables coups d'État⁵, compte tenu de la faiblesse des forces armées de l'époque (faiblesse matérielle, manque de légitimité au sein de la population et discrédit aux yeux de l'opinion publique internationale). Mais comment la politique de Menem peut-elle être perçue comme la continuité de celle d'Alfonsín alors qu'elle en est l'opposée ? On assiste là à un phénomène historique fréquent, à savoir l'écrasement, l'amalgame, par le temps, d'événements passés successifs de natures pourtant très différentes. Toutefois, dans cet arrangement de l'histoire se

jouent également des intérêts politiques et stratégiques.

Alfonsín sera souvent accusé de complaisance à l'égard des crimes de la dictature, en particulier par le mouvement des Mères de la Place de Mai⁶ de la ligne de Hebe de Bonafini et par l'organisation de même obédience bien postérieure au retour à la démocratie, Hijos⁷. Car le mouvement des Mères de la Place de Mai, né en 1977 au paroxysme de la répression comme une réaction désespérée aux disparitions forcées, va progressivement, après le retour à la démocratie en 1983, se transformer en mouvement politisé.

De la « théorie des deux démons »

La scission intervenue dans le mouvement en 1986, à la mi-temps du mandat d'Alfonsín, alors que les tensions s'exacerbent autour des procès des militaires est tout à fait significative. La majorité menée par Hebe de Bonafini s'oppose radicalement à la politique suivie par Alfonsín et rejette tout caractère positif des procès en cours, luttant sur une ligne maximaliste : « rendez-nous nos enfants vivants et jugez tous les militaires impliqués de près ou de loin dans la dictature ». Ce groupe qui dominera la scène médiatique pour toutes les années à venir, accuse alors la minorité, menée par Marta Ocampos de Vásquez, d'être « vendue » au gouvernement d'Alfonsín et à son parti, l'Union civique radicale (UCR).

Commence alors à se construire le mythe de « la théorie des deux démons », attribuant à l'équipe d'Alfonsín cette métaphore de deux démons jumeaux censés symboliser le binôme « guérillas urbaines/terrorisme d'État » durant les années 70. Les opposants à l'UCR, dans une nouvelle mouvance « péroniste de gauche », considèrent en effet que « la théorie des deux démons a été instaurée en 1984 par la publication du rapport de la CONADEP »⁸ et que cette théorie est à l'origine de « l'impunité postérieure

à la fin de la dictature militaire »⁹. Certes, Antonio Troccoli, le ministre de l'Intérieur du gouvernement Alfonsín, a pu concevoir pour sa part une sorte d'équivalence entre les exactions de l'extrême gauche et de l'extrême droite, les renvoyant dos à dos¹⁰. Mais on ne peut en aucun cas considérer que les nombreux procès intentés contre les militaires aient constitué une simple contrepartie à la condamnation des anciens *Montoneros* Mario Firmenich, Fernando Vaca Narvaja, Roberto Perdía et Enrique Gorriarán (ce dernier ayant été condamné pour l'assaut meurtrier du régiment militaire La Tablada en 1989 et non pour des actions antérieures à la dictature ou au retour à la démocratie en 1983).

Pourtant, cette supposée théorie alfonsiniste des deux démons a fait florès et aujourd'hui, même des universitaires utilisent ce terme sans en indiquer le caractère reconstruit et éminemment militant. Or, en mai 2006, à la suite de l'arrivée de Nestor Kirchner au pouvoir, le prologue du rapport de Sabato, texte historique datant de 1984, a été officiellement modifié. La version originale disait que « durant la décennie 70, l'Argentine a connu les convulsions d'une terreur provenant tant de l'extrême droite que de l'extrême gauche ». La nouvelle version est rédigée comme suit : « il est important que soit clairement établi, parce que la construction de l'avenir sur des bases solides le requiert, qu'il est inacceptable de prétendre justifier le terrorisme d'État comme une sorte de jeu de violences opposées entre elles, comme s'il était possible de chercher une symétrie justificatrice dans l'action de particuliers face à l'appropriation des fins propres de la Nation et de l'État qui sont inaliénables »¹¹.

3 Voir par exemple LEFRANC, Sandrine, *Politiques du pardon*. Ed. PUF, Paris, 2002.

4 Le président Alfonsín a dû faire face à trois rébellions militaires : en avril 1987, la rébellion de la semaine sainte, en janvier 1988, celle de la caserne Monte Casseros, et en décembre 1988, celle de la caserne Villa Martelli.

5 Voir FREGOSI, Renée, « La fin des coups d'État militaires en Amérique latine ? Mutineries et coups manqués en Argentine et au Paraguay dans les années 80-90 », FREGOSI, Renée, *Armées et pouvoirs en Amérique latine*. Ed. IHEAL, Paris, 2004.

6 Voir leur site <http://www.madres.org/>

7 Voir leur site <http://www.hijos.org.ar/>

8 BIETTI, L.M., « Memoria, violencia y causalidad en la Teoría de los Dos Demonios », *Revue El Norte – Finnish Journal of Latin American Studies*, No. 3, April 2008, en ligne sur le site http://www.elnorte.fi/pdf/2008-3/2008_3_elnorte_bietti.pdf

9 DALEO, G., « Pasado y presente de la « teoría de los dos demonios » », *Revue en ligne Cuadernos de ADIUC*, 2 septembre 2003, consultable sur le site :

<http://www.adiuc.org/descargables/cuadernos-deadiuc/cuadernoadiuc2.pdf>

10 Voir CRENZEL, Emilio, *La historia política del Nunca Más*. Ed. Siglo veintiuno, Buenos-Aires, 2008.

11 Voir l'article du journal argentin *La Nación* du 19 mai 2006 intitulé : « El Gobierno v. la Conadep. Controversia por el prólogo agregado al informe « Nunca más » ». Rechaza la teoría de los dos demonios », consultable sur le site http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=807208

Cet acte de révisionnisme d'État, digne des pires systèmes totalitaires si bien illustrés par Georges Orwell, a étrangement suscité fort peu de réactions, et notamment sur le procédé lui-même : qu'un gouvernement adopte une position officielle sur l'interprétation du passé n'est pas critiquable en soi ; quant au contenu historique, il peut être débattu tant du point de vue politique qu'historique. Par contre, il est à la fois moralement, politiquement et scientifiquement inacceptable que l'on efface un texte écrit à un moment historique donné, pour lui en substituer un autre, afin que la postérité ne garde pas la trace de l'original.

L'émergence de la notion d'impunité

L'Argentine est ainsi à bien des égards un miroir grossissant de différents phénomènes qui affectent nos sociétés post-industrielles mondialisées. Ainsi, au cœur de la crise multidimensionnelle qui culmina dans les années 2000 à 2002, une notion floue, englobante, et partant, très mobilisatrice, a commencé à se diffuser à travers le pays : l'impunité. Utilisée au départ à propos de la question de la justice pour les crimes des dictatures, cette notion va s'étendre aux « crimes économiques » voire « culturels ». Ainsi, la pratique des *piqueteros* (barrage de routes et de rues, piquets de grève des exclus du travail salarié) et plus directement encore des scandales organisés devant les domiciles de militaires et d'acteurs économiques comme Domingo Cavallo, les *escraches*, visant à entraver la liberté de mouvement de ces personnes jugées coupables par des sortes de tribunaux du peuple, sont emblématiques des dérives autoritaires qui peuvent survenir dans les périodes de crise.

Dans cette logique de confrontation, le vis-à-vis antagonistique des Mères n'est pas constitué par les seuls militaires de l'ancien régime ; les déclarations scandaleuses au demeurant des anciens tenants de la dictature, si elles alimentent la polarisation, ne constituent pas pour autant le strict symétrique de la violence des Mères. Certes, il n'y avait pas de conciliation possible entre les plaintes radicales de certaines victimes et les exigences arrogantes de certains criminels, mais ce n'est plus cela qui est en jeu en 2010. Le problème est que sur la base

d'une lutte héroïque contre les assassins de leurs enfants au temps de la dictature à son plus haut niveau de répression, les Mères vont contribuer par la suite, grandement et sciemment, à discréditer la démocratie fragile qui se reconstruit et faire en sorte que les gouvernements démocratiques et l'ensemble des institutions qui ne sont pas absolument de leur côté apparaissent comme les complices des militaires.

Un travail de mémoire difficile

Le retour sur un passé totalement ou partiellement occulté est non seulement légitime mais sans doute nécessaire au travail de deuil et à l'affrontement des défis du présent et de l'avenir. Il n'est pas question par conséquent « de se

polariser radicalement la situation présente sur des enjeux actuels, autres que ceux du passé, mais que l'on assimile à ceux-ci.

Il faut souligner le fait que les mouvements les plus revendicatifs en faveur de châtiments judiciaires de grande ampleur sont souvent ceux qui insistent sur une réévaluation des droits économiques et sociaux au détriment des droits civils et politiques. Comme si un système de vases communicants obligeait à réduire les uns pour favoriser les autres ! On assiste à une sorte de régression intellectuelle et politique : une incapacité nouvelle à ne plus penser ensemble les deux types de droits humains, retombant dans l'absurde mais classique alternative « liberté ou égalité ». Ainsi, Louise Arbour, Haut Commissaire aux droits de

L'Argentine est à bien des égards un miroir grossissant de différents phénomènes qui affectent nos sociétés post-industrielles mondialisées

demandeur s'il faut ou non connaître la vérité sur le passé : la réponse, ici, est toujours affirmative¹². Mais face au scandale de l'oubli, le sentiment éprouvé n'est pas forcément « rancune, mais horreur : horreur insurmontable de ce qui est arrivé, horreur des fanatiques qui ont perpétré cette chose, des amorphes qui l'ont acceptée, et des indifférents qui l'ont oubliée¹³. Il existe en effet plusieurs sortes de « buts qu'on cherchera à servir à l'aide de ce rappel du passé ». Soit on tendra à l'exemplarité pour constituer des catégories mentales génériques de l'inacceptable moralement, c'est-à-dire appeler le passé pour l'utiliser « comme clé à une autre occasion¹⁴ et lire « dans un événement passé une leçon pour le présent » et l'avenir. Soit on fera revivre ce passé pour une autre instrumentalisation, pour cliver la réalité présente entre bons et méchants irréconciliables, pour

l'homme, souligne que ce recul constaté au niveau international est accepté par les démocraties affaiblies, au nom d'un « relativisme culturel et religieux¹⁵, notion pervertie du droit à la différence.

Depuis les années 1990, les notions de droits de l'homme et de démocratie connaissent des évolutions parallèles, symptomatiques d'une évolution politique et culturelle plus générale où la polarisation est toujours préférée voire amplifiée au détriment de la recherche du consensus. Les mémoires des dictatures sont instrumentalisées comme fondement des dissensions et la justice est plus que jamais l'otage des enjeux partisans. L'Argentine est encore une fois un exemple probant du populisme, cette ombre portée de la démocratie moderne.

12 TODOROV, T., *Les abus de mémoire*. p.49. Ed. Arléa, Paris, 2004.

13 JANKÉLÉVITCH, V., *L'imprescriptible. Pardonner ? Dans l'honneur et la dignité*. p.62. Ed. du Seuil, Paris, 1986.

14 TODOROV, T., *Les abus de mémoire*. p.38. Ed. Arléa, Paris, 2004.

15 Voir l'article du journal *Le Monde* daté du 28 juin 2008 : « Droits de l'homme : « les démocrates tolèrent une érosion », propos de Louise Arbour recueillis par Nathalie Nougayrède.

Par Hugues Tertrais

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,
Directeur du Centre d'histoire de l'Asie contemporaine (CHAC)

Il y a trente ans, la crise des boat people >

> Pour la génération qui se souvient des images de l'exode parfois tragique des boat people vietnamiens, le spectacle des barques surchargées de populations venant s'échouer ou se faire arraisonner sur les côtes italiennes ou espagnoles, qui a marqué la fin des années 2000, a un air de déjà vu. Ces réfugiés là ne viennent pas du Vietnam, ils fuient l'Afrique noire à travers l'Atlantique ou la Méditerranée, soit directement, par exemple du Sénégal, ou utilisant des relais comme en Libye. Mais la forme est la même : petites embarcations, effectuant éventuellement leur premier – pour celles mises en chantier pour l'occasion – et quoiqu'il en soit leur dernier voyage ; entassement de populations dans des conditions scandaleuses ; prix du passage exorbitant et frisant la rançon... Retour sur une histoire à la fois semblable et différente.

L'apparition d'un nouveau phénomène : les boat people

La question des réfugiés accompagne l'histoire des pays indochinois des années post-1975, après la prise de Phnom Penh et de Saïgon par les armes et la réunification du Vietnam sous drapeau communiste. Elle prend une ampleur inégalée avec la montée des tensions dans la péninsule – à l'intérieur des pays en question, sans doute, sur les plans politique et économique, mais aussi entre eux : le conflit triangulaire opposant le Vietnam réunifié au Cambodge des Khmers rouges et à la Chine populaire se met en place entre 1977 et 1979.

L'automne 1978 en constitue la principale étape, à la fois statistique et émotionnelle. En un seul mois, novembre 1978, quelque 22 000 boat people sont recensés en Asie du Sud-Est : c'est un record, doublé d'un événement hors norme. Une bombe humanitaire explose en effet le 11 novembre 1978 dans l'opi-

nion internationale : le Hai Hong, cargo battant pavillon panaméen, se présente avec 2 564 personnes à bord, originaires du Vietnam, devant les côtes de la Malaisie, qui lui refuse l'accostage. Les images de ce nouvel Exodus font bien sûr le tour du monde, non sans susciter l'interrogation, tant elles paraissent

Le 11 novembre 1978, une bombe humanitaire explose dans l'opinion internationale...

s'inscrire dans les tensions régionales, en particulier dans la crise ouverte entre Chine et Vietnam. Comment ce bateau à la silhouette tragiquement vétuste, qui aurait entre le 20 et le 27 octobre chargé sa foule – majoritairement sino-vietnamienne – au large des côtes mé-

ridionales du Vietnam (devant Danang, Qui Nhon, Cam Ranh et Vung Tau), a-t-il pu réussir une aventure pareille – accessoirement au moment même où le vice-Premier ministre chinois Deng Xiaoping arrive en visite officielle à Kuala Lumpur, la capitale de la Malaisie ? Il lancera le mois suivant les grandes réformes qui vont moderniser la Chine.

Durant tout le premier semestre 1979, l'actualité reste dominée par le flux croissant des boat people du Vietnam, fuyant principalement le Sud. Des mesures d'assouplissement censées faciliter les départs, annoncées à Hanoi le 12 janvier par le ministre des Affaires étrangères Nguyen Duy Trinh, n'ont pratiquement aucun effet. A partir de mars 1979, c'est-à-dire du conflit armé entre Pékin et Hanoi, la vague des réfugiés enfle pour atteindre des sommets. Le précédent record de novembre 1978 est vite effacé : 51 000 en mai 1979, près de 60 000 en juin, soit environ deux mille départs par jour.

Les discours varient sur l'origine de cette hémorragie. Les uns renvoient aux accusations de Doan Van Toai, qui mène campagne en Occident contre le Goulag vietnamien. Pour d'autres, celles-ci méritent d'être nuancées et actualisées : les deux années 1978-1979 apparaissent en effet particulièrement sombres pour le Vietnam, qui accumule problèmes et difficultés. Certaines relèvent des mesures de réorganisation économique du printemps 1978, très contraignantes : l'échec relatif des « nouvelles régions économiques » et du transfert au secteur productif des petits commerçants maintient à Ho Chi Minh-ville une population nombreuse, désœuvrée et désenchantée. Plus générale-

plus folles – un bateau du Vatican croiserait au large, par exemple, la hiérarchie catholique locale dut démentir.

Dans le « mal-être » qui s'aggrave d'une partie de la population, particulièrement sensible à Ho Chi Minh-ville depuis 1975, il y a aussi la part du rêve, des espoirs que suscitent l'Occident, les encouragements de ceux qui y sont parvenus, l'effet « boule de neige » aussi. La neutralité, l'encouragement voire la corruption de l'administration fait le reste : les départs « semi légaux » se généralisent – un « organisateur », moyennant quelques 2 000 dollars par tête, se charge d'affréter le bateau, d'acheter l'autorité locale et d'assurer

Dans le « mal-être » qui s'aggrave d'une partie de la population, il y a aussi la part du rêve, des espoirs que suscite l'Occident

ment, la situation alimentaire se dégrade dans tout le pays. D'autres problèmes sont liés à la conjoncture politico-militaire : les bruits de guerre aux frontières, cambodgienne à l'ouest, chinoise au nord, puis la guerre elle-même créent de nouvelles difficultés, ou les font craindre, sans parler des risques inhérents au service militaire, qui dure trois ans. Le contrôle social et policier, quant à lui, se fait plus tatillon : une autorisation est toujours nécessaire pour justifier de son domicile, une autre pour voyager d'une province à l'autre, tout hébergement d'un tiers doit être signalé etc. Certains groupes sociaux se sentent fragilisés : les Vietnamiens d'origine chinoise bien sûr, qui fournissent depuis le printemps 1978 le gros des réfugiés¹ - la chasse aux réseaux clandestins chinois devient alors l'une des activités favorites de la police vietnamienne. Ce qui reste aussi de l'ancienne bourgeoisie saïgonnaise, à laquelle le nouveau régime ne semble offrir aucune perspective, n'apparaît guère plus à l'aise ; s'estiment également menacées des communautés catholiques déjà réfugiées du Nord après 1954, à l'occasion parcourues par les rumeurs les

le départ quelque part sur le littoral ou dans le delta du Mékong, dans des conditions de sécurité relative – les « clients » n'étant avisés du départ qu'au dernier moment. D'autres sortent du Vietnam par la route à travers le Cambodge.

Le voyage, on le sait vite, n'est pas une partie de plaisir, d'autant que les garde-côtes vietnamiens restent vigilants : s'ils trouvent les fuyards, c'est le retour immédiat, et certains font plusieurs tentatives ; plusieurs jours en mer sont nécessaires, parfois plus, entassés à quelques dizaines sur une embarcation de taille moyenne. Le mauvais temps peut s'en mêler, les pirates aussi, souvent des pêcheurs thaïlandais, qui détroussent ce gibier facile et sont à l'occasion capables de toutes les extrémités. Selon la saison et le point d'embarquement (au sud ou au nord), deux grandes directions dominent : la péninsule malaise vers le sud, soit la Thaïlande méridionale, la Malaisie proprement dite et Singapour, ou plutôt les îlots indonésiens de l'archipel de Riau, qui lui font face de l'autre côté du détroit ; l'autre grande destination est Hong Kong, vers le nord, ou alors – mais la distance est plus longue – les Philippines. Entre 1975 et 1979, en quatre ans donc, 311 426 boat people vietnamiens ont emprunté

l'un ou l'autre de ces itinéraires².

L'objectif du voyage est en général de rejoindre un pays occidental – France, Etats-Unis, Australie ou autre – mais le « premier accueil » peut être brutal. Les pays concernés ne voient en effet pas sans inquiétude monter vers eux cette vague de réfugiés, et chacun a ses raisons de se montrer prudent : la Thaïlande, qui redoute les infiltrations dans un sud que Bangkok ne contrôle qu'imparfaitement ; la Malaisie, dont l'équilibre ethnique reste fragile ; Hong Kong, déjà confrontée à l'émigration chinoise continentale... Des camps provisoires sont donc installés. La Malaisie, dans l'axe principal des routes de boat people, ouvre en août 1978 sur son littoral oriental, dans l'Etat de Trengganu, un camp pour 2 000 personnes sur la petite île de Poulo Bidong : moins d'un an plus tard, l'endroit croule sous un nombre vingt fois supérieur, environ 40 000 réfugiés s'y entassant dans des conditions de promiscuité nécessairement pénibles.

La mobilisation occidentale à la crise des réfugiés

La première réponse humanitaire vient d'Occident, en particulier de France. La tragique aventure du Hai Hong focalise l'attention sur les boat people et sollicite le grand public : ce « vote des sampan³ » ajoute à la désillusion indochinoise. Le 22 novembre 1978, onze jours après que l'affaire ait éclaté, un groupe conduit par des intellectuels et anciens militants, reprenant le thème d'une action de solidarité avec le Vietnam en guerre, lance l'opération « Un bateau pour le Vietnam », dont la part médicale est confiée à Médecins sans frontières : « 2 564 réfugiés sur le Hai Hong. Ils sont sortis du Vietnam au péril de leur vie. Il faut les aider à trouver une terre d'accueil... », précise notamment le manifeste, signé par plus de 160 personnalités, parmi lesquelles la gauche non communiste domine.

1 A l'Elysée, les sources présidentielles estiment en juin 1979 que la part des Chinois (appelés Hoa) dans les réfugiés vietnamiens se trouvant en Malaisie, d'abord importante (70%), est encore de 50%. GISCARD D'ESTAING V., AN, 5 AG 156: Questions humanitaires 1975-1981.

2 Chiffre du HCR, repris dans TERTRAIS H., Atlas des guerres d'Indochine, 1940-1990, Paris, 2004, p. 53.

3 En référence à la petite embarcation chinoise à voile unique marchant à la godille (Petit Robert, 1990), utilisée par les boat people vietnamiens.

Le Vietnam ne fut pas long à réagir, par la voix de Hoang Tung, directeur à Hanoi du Nhan Dan, le quotidien du Parti. Il dénonce devant l'AFP cette « ingérence dans nos affaires intérieures » : « il s'agit objectivement, déclare-t-il, d'une incitation lancée aux Vietnamiens qui veulent quitter leur pays ». Le lendemain de l'appel « Un bateau pour le Vietnam », le 23 novembre, le bureau politique du Parti communiste français en lance à son tour un autre, mais cette fois à la solidarité « avec le peuple vietnamien ». Quatre jours plus tard, le 27 novembre, une empoignade verbale, en direct sur Antenne 2, opposant André Glucksmann, signataire de l'appel « Un bateau pour le Vietnam », et René Andrieu, rédacteur en chef de l'Humanité, qui finalement quittent le plateau en pleine émission, montre à quel point les passions sont exacerbées.

La dimension idéologique du problème mobilise l'opinion et les énergies militantes. En France en particulier, faisant fi des clivages idéologiques et rassemblant autour d'André Glucksmann et de Bernard Kouchner des hommes aussi éloignés que Raymond Aron et Jean-Paul Sartre, le Comité « Un bateau pour le Vietnam » réclame un pont aérien pour ramener les réfugiés en France et sollicite une audience au président Giscard d'Estaing. La délégation reçue à l'Élysée le 26 juin 1979 plaide sa

partagée. D'anciens militants anti-guerre reprennent leur lutte, mais plutôt contre le régime vietnamien : Joan Baez achète ainsi des pages entières dans les plus grands journaux pour diffuser une « Lettre ouverte à la République socialiste du Vietnam » demandant notamment à Hanoi « de faire véritablement la paix au Vietnam ». D'autres en revanche, comme Jane Fonda, restent fidèles à leurs engagements antérieurs : elle-même vient alors de tourner, en 1978, un film sur l'après-guerre des anciens combattants, « *Coming Home* » (Le retour). Les premiers films à gros budget entreprennent d'ailleurs de réécrire l'histoire de l'intervention américaine au Vietnam, voire de réconcilier les Américains avec leur passé : le film de Coppola, « *Apocalypse Now* », sort en 1979.

Existe-t-il une réponse régionale – en Asie du Sud-Est – à la crise des réfugiés ? Pour tenter de la trouver, les pays de l'ASEAN⁵ se réunissent le 15 mai 1979 à Jakarta, la capitale indonésienne. La tendance est au raidissement : Thaïlande et Malaisie, arguant d'un fardeau trop lourd à porter pour leurs économies, commencent à arrêter ou à refouler les réfugiés échouant sur leurs côtes. Cette tendance s'impose et certains Etats ne font pas dans le détail. Le 15 juin, un mois après la conférence régionale et alors que Bangkok a déjà commencé à refouler les réfugiés cambodgiens, les

un pogrom maritime et occidental, c'est l'une des plus monstrueuses histoires de ce siècle qui pourtant n'en manquait pas ». Mais il s'agissait plutôt de mettre les pays riches au pied du mur.

Recherche d'une solution à l'échelle internationale

Les pays occidentaux y vont du coup de leur expérience pour sortir de la crise : de Londres – concerné par Hong Kong – le nouveau Premier ministre Margaret Thatcher propose de réunir une conférence internationale sur la question. L'idée britannique rallie finalement tous les Etats. Washington, qui dénonce le « cynisme » du Vietnam dans cette affaire, annonce son accord. La Chine se rallie à son tour au projet, l'URSS aussi et même le Vietnam, d'abord réticent, en accepte le principe. L'Europe finalement se lance : le 18 juin, les ministres des Affaires étrangères des Neuf, réunis à Paris, en appellent « immédiatement » au HCR pour qu'il organise la réunion « d'urgence sous l'égide des Nations unies d'une conférence chargée d'étudier, avec les parties concernées, les solutions pratiques (...) aux problèmes dramatiques que pose de façon sans cesse croissante l'exode massif des réfugiés de la péninsule indochinoise »⁷.

La conférence de Genève sur les réfugiés réunit 71 pays les 20 et 21 juillet

En France, le comité «Un bateau pour le Vietnam» réclame un pont aérien pour ramener les réfugiés en France et sollicite une audience au président Giscard d'Estaing

cause dans des termes apparemment convaincants mais parfois violents. Si elle n'obtient pas satisfaction sur tout, elle bénéficie en tout cas d'un large effet médiatique⁴. Un petit cargo, « L'île de lumière » est bientôt affrété pour aller à la rencontre des réfugiés.

Aux Etats-Unis, où la présidence Carter donne la priorité aux droits de l'homme, l'opinion n'est pas en reste, cependant

autorités de Kuala Lumpur se mettent au diapason : le vice-Premier ministre Mahathir annonce que « son pays allait repousser dans les eaux internationales les 76 000 réfugiés vietnamiens présents en territoire malaisien »⁶. L'émotion occidentale, prenant la mesure au pied de la lettre, est considérable. « Alors, qu'ils crèvent ? », s'interroge en titre Serge July dans Libération, qui enchaîne : « Fuir un goulag communiste pour finir dans

1979, alors que plus de 370 000 Indochinois se trouvent dans les camps d'Asie du Sud-Est⁸. Mais la question des réfugiés divise l'opinion internationale : pour les uns, la conférence devrait être un tribunal, avec le Vietnam en position d'accusé ; pour les autres, l'enjeu est de leur trouver un accueil mais aussi de freiner les départs. Finalement, la conférence propose un règlement en deux

4 Notes de l'Élysée (Levitte) rendant compte de ces démarches et de l'entretien ; la lettre sollicitant l'audience, le 21 juin, est signée de Bernard KOUCHNER. AN. 5 AG 156 : Questions humanitaires 1975-1981.

5 Association des Nations de l'Asie du Sud-Est. 6 AFP Kuala Lumpur, 15 juin 1979, reprise en gros titres par la presse nationale : Le Matin et Libération, 16-17 juin et Le Monde, 17-18 juin 1979.

7 Le Monde, 20 juin 1979.

8 372 854 personnes dont 203 687 Vietnamiens arrivés par bateaux et 169 167 Laotiens et Cambodgiens arrivés par voie de terre en Thaïlande. Document de la conférence, repris par Le Monde, 21 juillet 1979.

temps : d'abord trouver des moyens financiers pour traiter le problème en urgence – plus de 100 millions de dollars sont annoncés ; ensuite déterminer une procédure pour canaliser les flux. L'idée est au fond de mettre en regard le nombre de places disponibles pour accueillir les réfugiés et celui des candidats au départ. Il est ainsi urgent d'attendre : la conférence adopte un plan, à l'élaboration duquel la France a contribué, qui stipule à la fois la reconnaissance du droit à l'émigration et la mise en application d'un moratoire de six mois pour les départs – le temps d'organiser l'accueil. La conférence travaille à dégager de nouvelles places disponibles et à organiser des camps de transit, ce que le Vietnam se propose de réaliser sur son propre territoire... La collaboration et l'assentiment de la délégation vietnamienne, conduite par le diplomate Phan Hien qui, après la crispation sino-vietnamienne, effectue un retour remarqué sur la scène internationale, aura été essentielle à la réussite de la conférence : Hanoi reconnaît le droit au départ et s'entend avec le HCR (dans un mémorandum en sept points) pour faciliter les choses⁹.

Ainsi le Vietnam se sort plutôt bien de cette crise, embarrassante pour lui, mais au prix d'une relative évolution intérieure et d'un certain désir de revanche de plusieurs acteurs internationaux. Comme le résume ce titre d'un quotidien parisien (*Le Matin*) : « Après Genève, le Vietnam devra s'expliquer sur le Cambodge ». Dans les années suivantes, le flot des réfugiés se réduit, jusqu'à se tarir. Eux-mêmes connaîtront des fortunes diverses : les uns sont rapatriés, contre un petit pécule facilitant leur réinstallation ; les autres vont grossir les communautés vietnamiennes déjà installées aux Etats-Unis (Californie, Texas), en Australie et en Europe – en France surtout où, pour des raisons historiques et culturelles, leur intégration s'avère relativement simple, à défaut de leur procurer une « vie facile ». Des regroupements familiaux s'opèrent aussi.

Depuis, nombre d'entre eux sont « rentrés » au Vietnam – pour affaires, visite familiale, tourisme, ou pour y enterrer leurs morts, tant l'attachement au pays le dispute à l'anti-communisme. La situation est paradoxale. Le Vietnam s'est réconcilié avec l'Occident et avec ses voisins asiatiques, se plaçant sur la même trajectoire de croissance qu'eux. Bien des anciens réfugiés ont refait leur vie dans les pays occidentaux qui les ont accueillis ; certains accompagnent, de l'étranger ou sur place, l'insertion du Vietnam dans cette nouvelle croissance asiatique. Mais le Vietnam n'est pas encore pour autant un pays riche. Récemment, quelques jeunes Vietnamiens ont été arrêtés à Calais pour avoir tenté de s'embarquer clandestinement vers l'Angleterre...

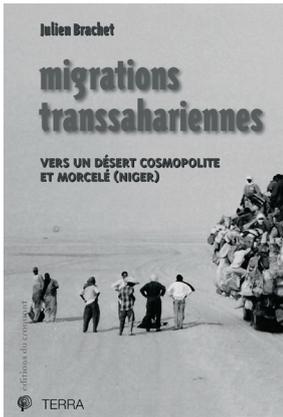
Références bibliographiques :

Kouchner Bernard, *L'île de lumière*, Ramsay, Paris, 1980.

Condominas Georges, *Les réfugiés originaires de l'Asie du Sud-Est* (coll. Richard Pottier), rapport au président de la République, La documentation française, Paris, 1983.

Tertrais Hugues, *Atlas des guerres d'Indochine, 1940-1990*, Autrement, Paris, 2004.

⁹ Discours de Phan Hien à Genève. Documents de la conférence. Une décision du gouvernement vietnamien en date du 19 mars 1979 (n° 121 CP), également distribuée à Genève, reconnaissait déjà, sous quelques réserves, ce droit à l'émigration.



Migrations transsahariennes, vers un désert cosmopolite et morcelé

de Julien Brachet, Editions du Croquant, novembre 2009

Issu d'une étude de terrain de plusieurs années, cet ouvrage renouvelle le débat en cherchant à démontrer que les migrations africaines, en l'occurrence transsahariennes, privilégient davantage l'Afrique du Nord que l'Europe. Elles constituent actuellement le principal facteur de dynamisme et de transformation du Sahara central mais sont de plus en plus perturbées par le durcissement des politiques migratoires européennes et africaines.

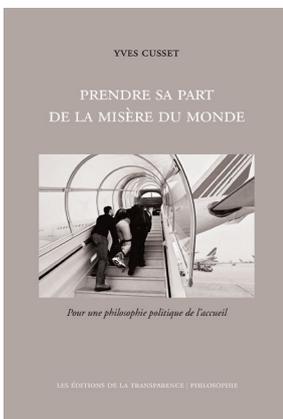


Les hommes-couleurs

de Cloé Korman, Editions du Seuil, janvier 2010

En 1989, l'ingénieur Joshua Hopper retrouve à New-York un ancien ouvrier mexicain, seul témoin d'un chantier ferroviaire qui a englouti dans les années 1950 des sommes considérables, mobilisé des milliers d'hommes... mais qui n'a pas laissé la moindre trace.

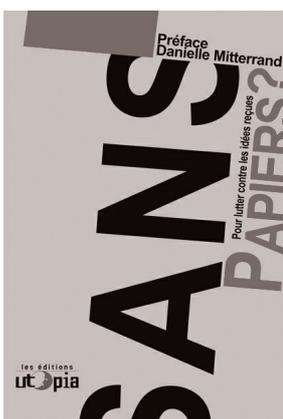
Entre le conte et le fantastique, *Les hommes-couleurs* est l'une des surprises littéraires de l'année 2010. La jeune Cloé Korman réussit le pari de mêler la petite *histoire* et la grande autour des questions, finalement très actuelles, de l'immigration mexico-américaine et du pétrole.



Prendre sa part de la misère du monde, pour une philosophie politique de l'accueil

d'Yves Cusset, Editions de la Transparence, mai 2010

« *La France ne peut pas accueillir toute la misère du monde, mais elle doit savoir en prendre fidèlement sa part* », ainsi s'exprimait dès 1990 Michel Rocard. Il ne faut en effet pas oublier que la République française a une mission historique d'accueil. C'est ce que l'auteur rappelle dans cet essai en cherchant à proposer des critères permettant de déterminer la «part» de misère qu'il «nous» revient de prendre.



Sans-papiers ? Pour lutter contre les idées reçues

du Mouvement Utopia, Editions Utopia, juin 2010

« *Il faut les renvoyer chez eux, cela nous coûterait moins cher.* », « *La migration, c'est un phénomène nouveau, avant on était chacun chez soi, et c'était beaucoup mieux comme ça* », « *Ils vont tous devenir Français et diluer l'identité nationale* »... Autant d'idées fausses auxquelles ce livre tord le cou pour démontrer, à travers la question des sans-papiers, les travers de l'actuelle politique d'immigration. En s'appuyant notamment sur les travaux de chercheurs et d'intellectuels, le mouvement Utopia se fait force de propositions pour une nouvelle politique migratoire, plus efficace et plus humaniste.



BULLETIN D'ADHESION ANNUELLE 2010



Organisme:.....

Nom :.....Prénom:.....

Adresse:.....

Code Postal : Ville :

Téléphone/Fax:..... E-mail.....

Je choisis de soutenir* France terre d'asile en adhérant ou en renouvelant mon adhésion :

- 150,00 € (membres bienfaiteurs)
- 100,00 € (personnes morales)
- 50,00 € (membre actif)
- 15,00 € (chômeurs/étudiants)
- Adhésion gratuite réservée aux bénévoles de l'association
- Je fais un don du montant de mon choix de €

Je recevrai avec **un reçu fiscal, La Lettre de l'observatoire** (6 numéros par an) et **la newsletter mensuelle** par mail.

*La déduction fiscale :

France terre d'asile est une organisation reconnue d'intérêt général.

Si vous êtes imposable, vous bénéficiez d'une **réduction d'impôt sur le revenu de 66 %** du montant de votre adhésion dans la limite de 20 % de votre revenu imposable. (s'il excède 20 %, un report est possible sur les cinq années suivantes).

Je choisis de compléter mon adhésion en m'abonnant aux autres publications de France terre d'asile :

la revue ProAsile (2 numéros par an) et les Cahiers du social (3 numéros par an)

- 15,00 €
- 5,00 € (bénévoles/chômeurs/étudiants)

Je règle la somme totale de..... €

- Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile
- Par virement sur le compte France terre d'asile : Crédit Coopératif-42559 00008 21020423408 88

Date et signature

Merci de compléter ce bulletin d'adhésion et de le retourner avec votre règlement à :

France terre d'asile - Secrétariat administratif général
24 rue Marc Seguin - 75018 Paris

Pour toute information, contactez-nous par téléphone au 01.53.04.39.99.
ou par mail à infos@france-terre-asile.org

www.france-terre-asile.org