

proAsile

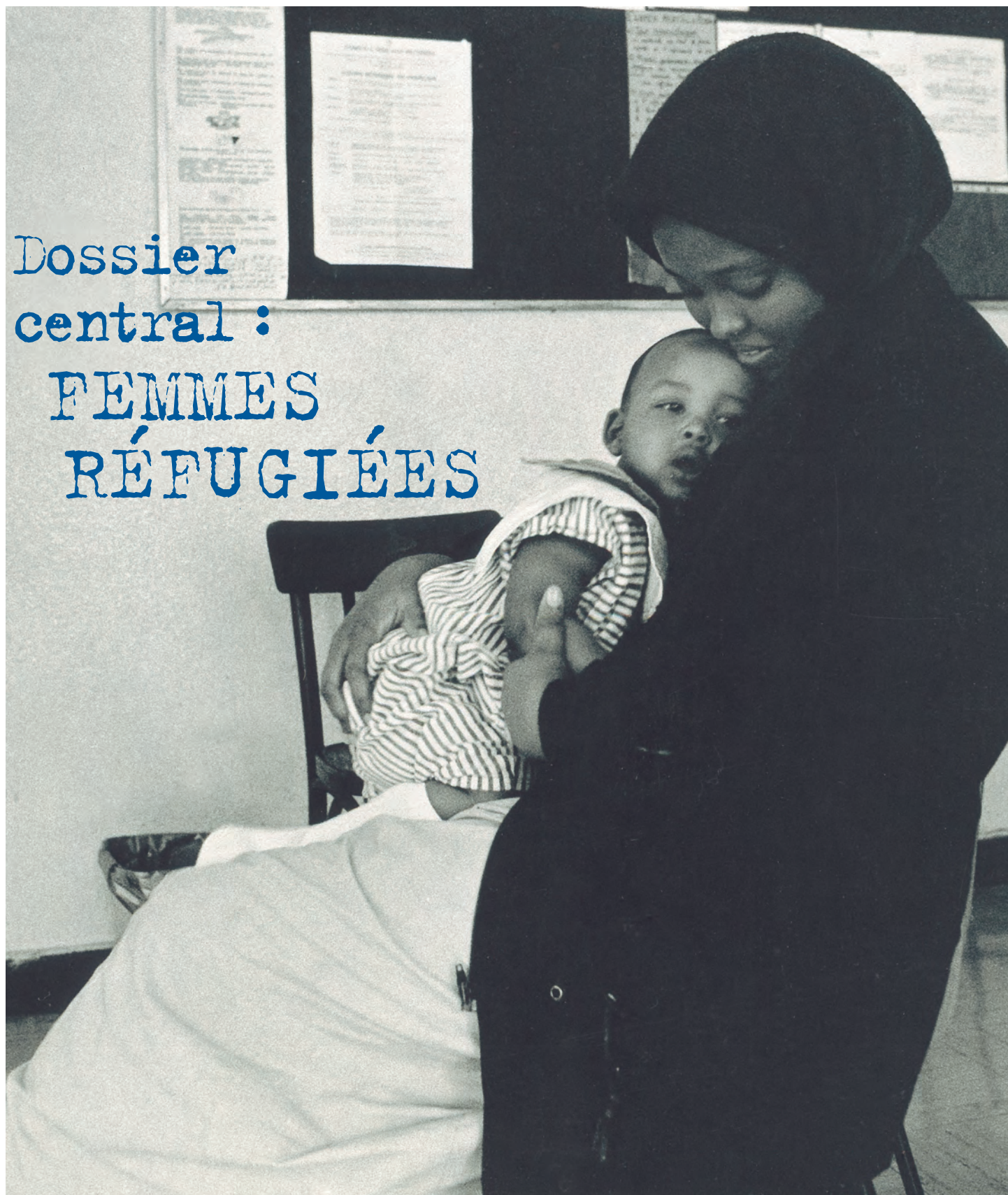
la revue de France Terre d'Asile



50 F semestriel - juin 2000

N° 3

Dossier
central :
FEMMES
RÉFUGIÉES



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 : Francine BEST

Trésorier : Jacques ROYER

Trésorier adjoint : Patricia MAHOT

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Claude AUSSEL, Jean-Pierre BAYOUMEU, Francine BEST, Julie BERTUCELLI, Jacky CHRIQUI, Jean-Jacques de FELICE, Mathilde FERRER, Hélène GACON, Alain GIRAUD, Agnès HATT, Annie HAZAN, Arlette HEYMANN-DOAT, Roland KESSOUS, Luc MAINGUY, Jean-Louis MALTERRE, Christine MARTINEAU, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Gilles PIQUOIS, Nicole QUESTIAUX, Catherine TEULE-MARTIN, Philippe TEXIER, Louis THEPOT, Frédéric TIBERGHIE, Sylviane de WANGEN, Philippe WAQUET.

COMITÉ D'HONNEUR :

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

DIRECTEUR :

Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint et secrétariat de rédaction :
Armelle Crozet

Maquette : Roland Riou et Hélène Brusetti

Impression : Imprimerie Expressions

Photo de couverture : Frédéric Fournier

Numéro de commission paritaire
en cours

France Terre d'Asile

25, rue Ganneron

75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

e-mail. FTDAParis@aol.com

http://www.ftda.net

1

Editorial par Francine Best,
Secrétaire générale de France Terre d'Asile
et Jacques Ribs,
Président de France Terre d'Asile

2

Actualités

5

La parole à...

Pierre Moscovici, ministre délégué aux Affaires
Européennes décrit les grands axes de la présidence
française de l'Union Européenne.

6

Droit et jurisprudences

Denis Alland – Le mécanisme de l'exclusion de
la qualité de réfugié.

Frédéric Tiberghien – La jurisprudence,
élément moteur de l'affirmation du droit d'asile
et des réfugiés.

12

Santé-social-Intégration

Pierre Duterte et Daniel Irago

Exil et traumatisme psychologique.

Didier Maille et Arnaud Veisse – Les demandeurs
d'asile et la couverture maladie universelle.
Comment intégrer le système de santé ?

17

Dossier central

FEMMES RÉFUGIÉES réalisé par Armelle Crozet
Editorial de Pierre Henry, Directeur de France
Terre d'Asile.

29

International

Michel Forteaux – L'exil sans fin de la population
cubaine

Jacobo Machover – L'honneur du journalisme

33

Ethique et humanisme

William Bourdon – "L'efficacité de la justice
pénale internationale dépend de la volonté politique
des Etats"

36

Perspectives historiques

Jérôme Béliard – L'expulsion des Juifs d'Espagne.
De l'émergence d'un processus d'exclusion
à la naissance d'une diaspora.

40

Livres...

Pour que l'Europe devienne Terre d'Asile...

Comme l'écrit Pierre Moscovici, "présentes dans tous les domaines de notre vie quotidienne, les associations ont un rôle déterminant à jouer dans la mise en œuvre d'une Europe dont la dimension humaine et sociale doit être renforcée. Elles sont un relais vital au fonctionnement de la démocratie".

Les militants attachés à la défense et au respect des droits de l'homme ont, depuis des décennies, voulu et promu une Europe unie, sociale et citoyenne, dont la référence essentielle et la base commune sont le socle des droits fondamentaux universels – droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels – autrement dit, l'ensemble indivisible des droits de l'homme. En ce sens, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rédigée par le Conseil de l'Europe en 1950 doit rester, avec la Charte sociale de 1961, la base commune de référence pour tout Etat voulant adhérer à l'Union européenne, pour tout individu désirant devenir, de façon concrète, citoyen européen.

Pourtant, grave lacune s'il en est, le droit d'asile, alors qu'il est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, n'apparaît pas dans le texte de la Convention européenne. De là vient la volonté de France Terre d'Asile de participer du mieux possible aux diverses actions et aux nouvelles rédactions de textes dernièrement mises en chantier par l'Union européenne, qui devraient trouver leur aboutissement lors de la présidence française de l'Union européenne à partir de juillet 2000, notamment lors du sommet prévu à Nice en décembre 2000.

Rappelons que le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) a tenu récemment son assemblée générale à Paris, à laquelle France Terre d'Asile a largement contribué, que nous avons joué un rôle déterminant au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dont les propositions françaises ont fortement marqué la position française au sommet de Tampere et que notamment, politique migratoire et politique du droit d'asile ont enfin été nettement distingués, ce qui n'est pas un mince progrès. Par ailleurs, récemment, c'est en partie l'action du Carrefour pour une Europe civique et sociale (CAFECS) auquel participe Sylviane de Wangen, qui a conduit par étapes successives, le "Présidium" de la Convention chargée de la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à introduire le droit d'asile comme droit fondamental et valeur reconnue par l'Union européenne.

Toutefois, il nous faut rester vigilants notamment en ce qui concerne la rédaction de l'article sur le droit d'asile prévu dans cette Charte. La citoyenneté participative dont nous nous réclamons nous incite à exercer notre esprit critique sur les avatars que pourraient faire courir au droit d'asile des interprétations restrictives venant de tel ou tel Etat européen. C'est pourquoi le bureau de notre association a demandé à Nicole Questiaux, qui a bien voulu l'accepter, d'assumer la responsabilité d'une commission "Questions internationales" qui examinera d'un œil attentif tout ce qui relève du droit d'asile en Europe, mais aussi les problèmes posés par la mondialisation de l'économie et des échanges dans la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. France Terre d'Asile restera vigilante et souhaite participer à la construction d'une Europe ouverte sur le monde, sociale et citoyenne.

Francine Best,
secrétaire générale de France terre d'Asile

Jacques Ribs,
président de France Terre d'Asile

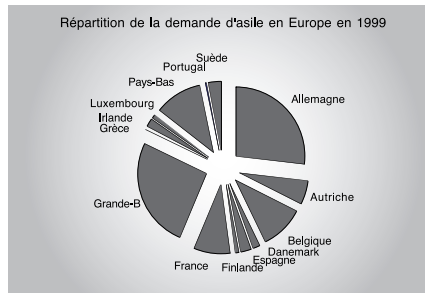
Décembre 1999

La Commission européenne propose l'établissement d'un Fonds européen pour les réfugiés, rassemblant dans un même instrument financier, les lignes budgétaires existantes consacrées au financement de programmes d'accueil des demandeurs d'asile, d'intégration des réfugiés et de retour volontaire. Portant sur une période de 5 ans, le Fonds a pour objet de renforcer la cohérence et la transparence dans l'allocation des ressources et de corriger les déséquilibres dans les efforts consentis par les Etats membres. Les Etats désigneront une autorité, seule interlocutrice de la Commission chargée de la sélection, du suivi et de l'évaluation des projets. L'allocation des ressources entre les pays sera fonction du nombre moyen, sur une période donnée, de demandeurs d'asile, de réfugiés reconnus et de personnes bénéficiant d'un régime de protection temporaire (v. observations du HCR du 7 avril 2000).

L'Autriche fait connaître son opposition au projet de directive de la Commission européenne sur le regroupement familial, jugé trop généreux. Ce projet reconnaît le droit au regroupement familial non seulement des couples mariés et de leurs enfants mineurs, mais également des couples non mariés formant un foyer stable (y compris les couples homosexuels) et des autres membres de la famille du réfugié tels que les ascendants n'ayant pas d'autre soutien familial et les enfants majeurs dépendants de leurs parents pour des raisons de santé. Les bénéficiaires se voient reconnaître les mêmes droits que les nationaux en matière d'éducation, de formation et d'emploi (v. observations du HCR du 9 mars 2000).

30832 demandes d'asile ont été déposées en 1999 selon les chiffres provisoires publiés par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), contre 22375 en 1998, ce qui représente une augmentation de près de 38%. Les Chinois sont la nationalité la plus représentée (16.9%), suivis des ressortissants de l'ex-Yougoslavie (8.7%), de la Turquie (8.4%), de l'ex-URSS (7.8%), de la République démocratique du Congo (7.8%), du Sri-Lanka et du Mali (autour de 5%), d'Algérie (4.3%). Sur 24202 décisions rendues par l'OFPRA en 1999, 4077 demandeurs d'asile ont obtenu la qualité de réfugié, ce qui établit le taux de reconnaissance à 16,8% (contre 19,4% en 1998). Seuls 37% des demandeurs d'asile ont été entendus par l'OFPRA ; ils étaient 40% en 1998, ce qui confirme la baisse constatée depuis plusieurs années du nombre d'entretien des demandeurs d'asile à l'OFPRA.

Les cinq principaux pays d'accueil de l'Union européenne traitent 82% des 354.170 demandes d'asile présentées dans les Etats membres en 1999. L'Allemagne a reçu 95330 demandeurs d'asile, la Grande-Bretagne 91390, les Pays-Bas 39300, la Belgique 35780, la France 30830.



Janvier 2000

Le Conseil d'Etat censure le ministère de l'Intérieur sur l'asile territorial, donnant satisfaction aux associations qui l'avaient saisi. Par une décision du 26 janvier, il annule plusieurs dispositions de la circulaire du 25 juin 1998, considérant notamment qu' "aucune disposition de la loi de 1952 sur l'asile ne réserve l'octroi par le ministre de l'Intérieur de l'asile territorial aux seuls étrangers faisant état de menaces ou de risques émanant de personnes ou de groupes distincts des autorités de leur pays". L'avancée que représente cette décision n'aura de portée réelle que si le gouvernement décide de donner un véritable contenu à la notion d'asile territorial : le ministre de l'Intérieur avait précisé dès l'origine qu'il s'agissait d'une "mesure humanitaire d'urgence", "d'application restreinte", "largement discrétionnaire", "pour des cas exceptionnels", "de portée limitée". De fait, le taux d'accord était de 3.6% en 1998 et de moins de 10 % en 1999.

La Commission des recours reconnaît la qualité de réfugié à un demandeur d'asile ayant la double nationalité albanaise et russe, de père russe et ayant toujours vécu en Albanie où, selon la Commission "il doit être regardé comme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté" (asile constitutionnel). Les autorités russes ayant délivré un passeport à l'intéressé mais lui ayant ultérieurement refusé de s'établir sur le territoire fédéral, la Commission considère que l'intéressé est "privé d'un droit essentiel attaché à la protection de la Fédération de Russie" et qu'il peut donc utilement se prévaloir de l'asile constitutionnel.

Février 2000

C'est avec réticence que les 71 pays ACP (Afrique Caraïbe Pacifique) ont accepté d'introduire une clause de réadmission de leurs ressortissants se trouvant en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne, dans le cadre de la renégociation des accords de Lomé expirant fin février 2000. Contrairement à ce que souhaitait l'Union européenne, cette clause ne s'étend pas aux ressortissants de pays tiers ayant transité par les pays ACP, question qui devra faire l'objet d'accords bilatéraux. L'accord de réadmission s'inscrit dans le cadre du partenariat Union européenne- pays ACP et de mesures d'aide, de co-développement, et de lutte contre la pauvreté.

L'assemblée nationale adopte le 22 février le projet de loi autorisant la ratification par la France du Statut de la Cour pénale internationale adopté à Rome en juillet 1998 par 120 pays. Les modifications constitutionnelles nécessaires avaient été faites par le parlement réuni en Congrès en juin 1999. Le projet sera adopté le 22 mars par le Sénat. La Cour aura compétence pour juger des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Les autorités française réaffirment leur intention de se prévaloir du très controversé article 124 qui permet d'exclure les crimes de guerre de la compétence de la Cour pendant 7 ans, mettant ainsi les militaires français à l'abri d'éventuelles poursuites (v. article page 33).

La fille de Marcus Omofuma, demandeur d'asile nigérian décédé le 1er mai 1999 lors de son expulsion musclée, n'est pas fondée à demander réparation à l'Etat autrichien pour la mort de son père. C'est ce qu'a décidé le tribunal administratif de Vienne, considérant que seule la personne directement affectée, en l'occurrence décédée, est fondée à le faire.

Les réfugiés statutaires aux Pays-Bas peuvent prouver par un test ADN le lien de parenté qui les unit aux personnes qui souhaitent les rejoindre au titre du regroupement familial. Les réfugiés sont tenus de payer une partie du prix du test, qu'ils se verront rembourser si le test confirme le lien de parenté. Le système mis en place à compter du 1er février devrait faire l'objet d'une première évaluation après 6 mois.

Le stock de demandes d'asile en attente d'être examinées en Grande-Bretagne, de plus de 10000 fin 1999, devrait se résorber. Le recrutement de 190 officiers de protection a permis pour la première fois depuis quatre ans, d'examiner plus de demandes qu'il n'y a eu de nouvelles demandes d'asile déposées. Soulignons que le nombre de demandes d'asile est passé de 46000 en 1998 à 71160 en 1999. On constate que l'augmentation du nombre de décisions s'accompagne d'une baisse du taux d'accord.

Mars 2000

La circulaire du 29 mars définissant les "missions dans les CADA, conditions et modalités d'hébergement, montant des allocations aux hébergés" et applicable en principe au 1er janvier 2000 est l'aboutissement d'une volonté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'harmoniser la gestion des centres du Dispositif national d'accueil (DNA). L'intention est louable. Pourtant, la baisse substantielle des allocations versées aux demandeurs d'asile, désormais désignées sous le terme d'Allocation sociale globale (ASG), a provoqué réactions et interrogations de la part des responsables de centres. Une quarantaine de responsables de centres d'accueil, directeurs d'associations gestionnaires et membres des équipes sociales, ont présenté au directeur de la Direction de la population et des migrations, par l'intermédiaire de France Terre d'Asile, une proposition d'amendement. Le dossier est à

l'étude et l'application de la circulaire suspendue (v. Circulaire MES/DPM n° 2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions dans les Centres d'accueil des demandeurs d'asile, abrogeant la circulaire du 19 décembre 1991).

La Commission des recours confirme par une décision du 31 mars sa jurisprudence sur les minorités au Kosovo et reconnaît la qualité de réfugié à un Rom originaire de la région d'Istok au Kosovo, estimant que malgré l'établissement de l'administration internationale et le déploiement de la Kfor "la sécurité de la communauté Rom ne peut être regardée comme assurée dans la région d'Istok". La Commission estime que "du fait de son appartenance à cette communauté", l'intéressé ne peut actuellement "se réclamer utilement de la protection des autorités investies du pouvoir au Kosovo en vertu du mandat des Nations Unies". Suite à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies instituant la Kfor et l'administration internationale au Kosovo, la Commission avait considéré que "sous réserve de situations particulières pouvant prévaloir dans certaines zones, les personnes appartenant à la communauté albanaise du Kosovo ne peuvent plus être regardées, de façon générale, comme craignant avec raison des persécutions de la part des forces de la République fédérale de Yougoslavie et comme pouvant se réclamer de la protection des autorités aujourd'hui investies du pouvoir au Kosovo en vertu d'un mandat des Nations Unies".

Dans un rapport adopté à une large majorité le 31 mars, le Parlement européen regrette que les plans d'action du groupe de haut niveau "asile et migration" portant sur les principaux pays d'origine et de transit des demandeurs d'asile en Europe (Albanie, Afghanistan, Maroc, Somalie, Sri Lanka, Irak) n'apportent aucune valeur ajoutée à la politique de l'Union européenne dans ce domaine. L'objectif des plans d'action du groupe de haut niveau créé en décembre 1998 et dont les conclusions ont été présentées au sommet de Tampere en octobre 1999, était d'analyser, dans les pays concernés, la situation politique, économique et sur le plan des droits de l'homme, et les raisons qui conduisent les intéressés à quitter leur pays. Les plans d'action contiennent des propositions de mesures concrètes et opérationnelles à court, moyen et long terme en vue d'une coopération renforcée sur les plans politique, économique, humanitaire et en matière de développement. Selon le commissaire Antonio Vitorino, la Commission tend à partager les réserves du Parlement sur les plans d'action envisagés.

Par un arrêt du 7 mars, la Cour européenne des droits de l'homme précise que la Convention de Dublin ne saurait être appliquée de manière systématique et que l'obligation de non refoulement des demandeurs d'asile s'applique y compris en cas de risque indirect de renvoi vers un pays où leur vie ou leur liberté seraient menacées. Un Tamoul sri-lankais ayant participé aux actions du LTTE avait été débouté de sa demande d'asile par l'Allemagne, considérant qu'il n'était pas établi que les risques de persécutions émanaient des autorités sri-lankaises. S'étant rendu au Royaume-Uni, il était menacé de renvoi vers

l'Allemagne en application de la convention de Dublin et donc risquait le renvoi vers le Sri Lanka. La Cour n'admet le renvoi du Royaume-Uni vers l'Allemagne que sur le fondement de garanties de non refoulement par les autorités allemandes. Rappelons que les juges britanniques avaient, à plusieurs reprises, annulé des décisions de renvoi de demandeurs d'asile vers la France et l'Allemagne, considérant que ces pays, qui limitent l'octroi de la protection aux cas où le risque de persécution est attribué aux autorités étatiques, ne pouvaient être considérés comme des "pays tiers sûrs" (Arrêt 43844/98, T.I. contre Royaume-Uni).

Avril 2000

Pour protester contre les crimes commis en Tchétchénie, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe suspend, le 6 avril, le droit de vote de la délégation russe qui conserve son statut de membre de l'organisation. Depuis près de six mois, le Conseil de l'Europe demandait à la Russie de faire respecter les droits de l'homme en Tchétchénie sous peine de sanctions. Qualifié de "vote de survie" par certains députés, cette décision historique (depuis sa création en 1949, le Conseil de l'Europe n'a appliqué de sanctions qu'à la Grèce des colonels en 1967 et à la Turquie lors du coup d'Etat militaire de 1980) était une question de crédibilité pour le Conseil de l'Europe, à l'heure où l'Union européenne prépare dans la plus grande confusion sa Charte des droits fondamentaux.

La première ébauche de Charte européenne des droits fondamentaux fait l'objet d'un échange de vues, le 28 avril à Bruxelles, entre les 70 Organisations non gouvernementales européennes consultées et la "convention" chargée de sa rédaction. Présidée par Roman Herzog, ancien président allemand, et composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, du président de la Commission européenne et de membres du Parlement européen et des parlements nationaux, la Convention soumettra un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au Conseil européen de Nice prévu fin 2000, sous la présidence française. Un document solennel dans lequel seraient inscrits, au lendemain de l'entrée de l'extrême droite au gouvernement autrichien et à la veille de l'élargissement, les droits et valeurs dans lesquels se reconnaissent les citoyens de l'Union. La question du statut de la Charte et de son intégration aux traités fondateurs de l'Union reste en suspens.

Les Nations unies se dotent d'un représentant spécial pour les défenseurs des droits de l'homme, aux termes d'une résolution approuvée le 26 avril par la Commission des droits de l'homme, par les représentants de 50 Etats sur 53 (la Chine, Cuba et le Rwanda s'étant abstenus). La nomination d'un représentant spécial du secrétaire général chargé de la protection des défenseurs des droits de l'homme ayant pour mission d'examiner les informations sur la situation des militants des droits de l'homme et d'en saisir éventuellement les gouvernements avait été

demandée par les associations lors des " Etats généraux " réunis à Paris en décembre 1998, à l'occasion de 50ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Mai 2000

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité annonce la création de 1000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile soit par extension de structures existantes, soit par création de nouveaux centres. L'accroissement de la capacité du Dispositif national d'accueil prévue dans le cadre du plan gouvernemental sur l'asile se fera en trois phases dont la première sera effective au 1er juin 2000. Rappelons que près de 3000 personnes sont actuellement en attente d'un hébergement en centre et que la durée moyenne d'attente est de 8 mois (v. Disposition de la Direction de la Population et des Migrations du 12 mai 2000 portant sur la création de 1000 places CADA).

Lionel Jospin choisit le 9 mai, jour du 50ème anniversaire de la déclaration de Robert Shuman, l'un des pères fondateurs de la construction européenne, pour annoncer devant l'Assemblée nationale, les grandes lignes de la présidence française de l'Union européenne, à compter du 1er juillet. " Aventure collective " et " espace de civilisation ", l'Europe est avant tout une " union des nations ", une Europe citoyenne, au service de la croissance et du progrès social. Une Europe dont l'élargissement suppose au préalable une plus forte intégration et une réforme des institutions : " Il faut consolider les fondements de la maison Europe avant de l'élargir ". La réforme des institutions est certainement le point le plus sensible de la présidence française dont on fera le bilan lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000. La France est associée depuis janvier 2000 aux travaux de la présidence Portugaise dans le cadre de la " troïka ". (v. en page 5 l'article de Pierre Moscovici, ministre délégué aux affaires européennes)

Le 23 mai, la Cour d'appel de Santiago vote la levée de l'immunité parlementaire d'Augusto Pinochet, au jour où la 108ème plainte contre l'ancien dictateur et sénateur à vie a été déposée. La voie du jugement de l'ancien dictateur ne sera réellement ouverte que lorsque la cour suprême, saisie par les avocats de Pinochet, se sera à son tour prononcée sur la levée de son immunité. Le 2 mars, l'ancien dictateur était rentré au Chili après plus d'un an de péripéties judiciaires à Londres et après que les autorités britanniques aient refusé son extradition pour raisons médicales. Déception des victimes. Mais l'affaire Pinochet crée un précédent : il est désormais clair que les crimes de torture peuvent être jugés dans n'importe quel pays quelle que soit la nationalité de son auteur ou l'endroit où le crime a été commis.

DROIT D'ASILE

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

Pierre MOSCOVICI,

Ministre délégué aux Affaires Européennes,
décrit les grands axes de la présidence française de l'Union Européenne.

A partir du 1er juillet 2000, la France exercera, pour six mois, la présidence du Conseil de l'Union européenne. Chaque présidence représente tout d'abord, pour l'Etat membre qui l'assume, une responsabilité particulière, celle de veiller à la continuité des travaux communautaires. Mais elle est également l'occasion d'imprimer sa marque, de stimuler la marche de l'Union, en favorisant des avancées, en impulsant des réformes. Si telle a toujours été la volonté des autorités françaises au cours des dix précédentes présidences qu'elle a eu à exercer, le contexte nouveau dans lequel se trouve aujourd'hui l'Union européenne doit nous inciter à faire preuve, plus que jamais, d'imagination et de détermination.

Notre continent s'apprête à entrer dans un nouveau millénaire, cinquante ans après le début de l'aventure européenne, née du refus de nouvelles guerres. Depuis la déclaration Schuman, le 9 mai 1950, la construction européenne a connu de formidables réussites. Elle a permis que la paix et la démocratie se consolident. Un grand espace commercial et maintenant financier, avec l'euro, s'est mis en place, qui fait de l'Europe la première force économique dans le monde.

Dans le même temps, des insuffisances demeurent, de nouveaux champs restent à défricher, pour parfaire l'Europe démocratique et efficace dont nous avons l'ambition, une Europe qui soit en mesure d'acquiescer la dimension politique qui lui fait encore trop défaut, une Europe qui ait du sens pour nos concitoyens.

La construction européenne touche de plus en plus directement nos concitoyens dans leur vie quotidienne, sans qu'ils le perçoivent toujours de manière concrète ou même positive. Or, à cet égard, le traité d'Amsterdam contient des avancées déterminantes dont nous mesurerons bientôt les effets. Ainsi, l'Europe de la liberté, de la sécurité et de la justice est en train de se construire et sera, après la monnaie unique, et avec l'Europe de la connaissance et de l'emploi, le grand projet concret des années à venir.

Il est donc tout naturel que la présidence française ait inscrit au rang de ses priorités la poursuite de la mise en place d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice, dans la ligne des orientations fixées par le Conseil européen de Tampere, en octobre 1999. Dans ce contexte, l'approfondissement des politiques de l'asile et de l'immigration sera prioritaire.

En matière d'asile, la Présidence française réaffirmera le principe simple sur lequel doit impérativement se fonder l'harmonisation prévue par le traité d'Amsterdam, c'est-à-dire l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et le maintien de la capacité de l'Union européenne à accueillir les personnes victimes de persécutions. Nous souhaitons que la présidence française soit, là, l'occasion d'accomplir des avancées concrètes.

En effet, de trop grandes divergences subsistent aujourd'hui entre Etats membres dans ce domaine. La Commission doit prochainement présenter au Conseil une proposition de directive sur ce sujet. Son objectif principal est l'accélération des procédures, car de longs délais

sont encore trop souvent imposés aux demandeurs d'asile dans la plupart des Etats membres. Naturellement, ce resserrement des délais d'instruction des dossiers doit s'accompagner de l'octroi de garanties fondamentales aux demandeurs d'asile, notamment la garantie d'une décision prise par un personnel qualifié ou encore la possibilité de déférer la décision administrative devant un juge.

Mais nous voulons également mettre l'accent sur l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il s'agit à la fois de l'aide financière, de l'hébergement, de la protection sociale et de l'accès au travail. Là encore, les disparités sont trop importantes entre Etats membres, et nous savons l'influence que de tels facteurs peuvent avoir sur l'orientation des flux de demandeurs d'asile.

Bien sûr, cette harmonisation ne doit pas être effectuée "par le bas". Elle doit, au contraire, permettre d'assurer aux demandeurs d'asile des conditions de vie décentes sur tout le territoire de l'Union européenne. A cet égard, une attention particulière devra être portée à l'accueil des personnes les plus vulnérables, tels que les mineurs ou les victimes de violences physiques ou sexuelles.

La présidence française sera également l'occasion d'une évaluation de la Convention de Dublin de 1990 sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par le ressortissant d'un pays tiers. Tous les Etats membres s'accordent pour dire que l'application de cette convention ne donne pas entière satisfaction, seule une très faible proportion de demandeurs d'asile étant actuellement prise en charge par un partenaire. Il paraît donc important de définir rapidement une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'Etat responsable d'une demande d'asile.

En ce qui concerne les situations d'afflux massifs de réfugiés, l'expérience du Kosovo a montré l'utilité et l'efficacité d'une approche solidaire, coordonnée et souple entre les Etats membres. La Commission a indiqué qu'elle présenterait prochainement un texte sur la question de la "protection temporaire". La présidence française s'attachera à faire prévaloir, dans un esprit de solidarité, une approche équilibrée.

D'une façon générale, nous veillerons pendant notre présidence à ce que la politique européenne d'asile conjugue harmonisation, efficacité et respect des obligations de la Convention de Genève.

Nous souhaitons ensuite mettre en œuvre la politique d'immigration européenne arrêtée au sommet de Tampere, largement inspirée par notre pays. Elle s'articulera autour de trois axes majeurs.

D'abord, la nécessaire prise en compte de la situation des pays d'origine à travers une politique de codéveloppement. Une maîtrise concertée des flux exige un dialogue avec ces pays et des actions susceptibles de permettre aux populations de ces pays de se stabiliser.

Ensuite, il est essentiel d'accroître l'intégration des étrangers régulièrement installés sur le territoire d'un Etat membre, notamment par la dé-

finition d'un statut juridique des résidents de longue durée, qui devrait être assortie d'un ensemble de droits en matière d'accès à l'emploi, à la santé, à l'éducation, mais également en matière de libre circulation, de titres de séjour et, enfin, d'accès à la nationalité. La France entend soutenir, dans ces domaines, les propositions que fera la Commission européenne et contribuera à la réflexion par l'organisation d'un séminaire de travail consacré à ce thème, dans le courant du deuxième semestre 2000.

Enfin, nous nous attacherons à renforcer les moyens de lutter contre l'immigration irrégulière, par la mise en place d'une politique européenne de contrôle et de surveillance des frontières. La Présidence française examinera, avec la Commission, la possibilité d'adopter des directives ou des décisions cadres de nature à faire prendre conscience aux transporteurs les responsabilités particulières qui sont les leurs, et à préciser les sanctions qu'il conviendra, le cas échéant, d'appliquer aux passeurs.

Que les choses soient claires : il ne s'agit en aucun cas de faire de l'Europe une forteresse, mais de jeter les bases d'une politique responsable dans les domaines particulièrement sensibles que sont l'asile et l'immigration.

A l'heure où la situation politique en Autriche nous amène à réaffirmer plus haut et plus fort les valeurs qui fondent la construction européenne, en particulier notre attachement au respect des droits fondamentaux de la personne humaine et au principe général de non discrimination, il est essentiel que nous soyons capables de jeter les bases d'une politique commune de l'asile et de l'immigration à la hauteur de cet engagement.

Au-delà de ces domaines, c'est bien sûr dans l'ensemble de notre action au service du projet européen, que doivent se refléter les valeurs fondamentales auxquelles nous sommes si profondément attachés. Et c'est pour les rendre plus lisibles à tous nos concitoyens, que nous avons entrepris d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Son objet sera de redéfinir les droits du citoyen européen du XXIème siècle et des résidents étrangers présents dans les Etats membres, c'est-à-dire, non seulement de confirmer les libertés et les droits fondamentaux qui figurent déjà dans divers textes, mais aussi d'inscrire de nouveaux droits sociaux, tels que le droit à la santé, à l'éducation, au logement, ou à un revenu minimum.

Les gouvernements ne pourront, seuls, mener à bien cette tâche de rapprocher l'Europe du citoyen, de donner à l'Europe que nous construisons pour les générations futures, une dimension plus concrète, plus immédiate. Le travail que font, au plus près du terrain, les associations - France Terre d'Asile, et beaucoup d'autres encore - constitue une contribution indispensable à notre réflexion. Présentes dans tous les domaines de notre vie quotidienne, les associations ont un rôle déterminant à jouer dans la mise en œuvre d'une Europe dont la dimension humaine et sociale doit être renforcée. Elles sont un relais vital au fonctionnement de la démocratie.

Le mécanisme de l'exclusion de la qualité de réfugié

Par Denis Alland *

La Convention de Genève protège les persécutés. Mais quid des ex-persécuteurs, des dignitaires de régimes déchus, auteurs de graves violations des droits de l'homme et qui craignent à leur tour d'être persécutés ? Faut-il accorder le statut de réfugié aux responsables du régime Mobutiste auteur des pires exactions, aux artisans du génocide perpétré au Rwanda, aux islamistes algériens ou encore aux membres de mouvements de guérilla coupables de crimes graves de droit commun ?

L'exclusion, bien que le mot n'apparaisse pas dans la Convention de 1951, est un mécanisme destiné à faire obstacle à la reconnaissance de la qualité de réfugié à une personne pour des motifs qui tiennent soit à une protection dont elle bénéficie par ailleurs (art. 1, §§ D et E), soit – hypothèse dont il sera question ici – à son attitude, à ses actes et comportements antérieurs (art. 1, § F). D'un point de vue textuel, la formule "*cette Convention ne sera pas applicable à (...)*" implique d'abord que ce sont des clauses d'exception, qu'elles appellent donc une interprétation stricte et limitée ; ensuite qu'elles visent des personnes qui, sans l'obstacle de ces dispositions, auraient eu vocation à se voir reconnaître le statut de réfugié, ce qui signifie que ces personnes ont des craintes fondées de persécution ; enfin que ces clauses sont applicables aux seuls demandeurs du statut, et non à ceux qui ont déjà obtenu la qualité de réfugié. En effet, la Convention stipule qu'elle *ne sera pas applicable à...*. De plus, pour les personnes qui ont déjà la qualité de réfugié figurent, au § C du même article premier, des dispositions sur les causes de cessation du statut.

Trois causes d'exclusion

L'alinéa a) de l'article 1 § F de la Convention de Genève prévoit qu'on ne devra pas reconnaître le statut de réfugié à une personne qui a commis soit des crimes de guerre soit des crimes contre l'humanité, est-il précisé, "*au sens des instruments internationaux*", donc, selon la définition internationale du crime contre l'humanité de l'article 6 c du statut de Tribunal de Nuremberg¹, et non selon une définition interne, telle qu'elle peut résulter, par exemple, des articles 221-1 à 213-5 du nouveau code pénal français.

L'alinéa b) de l'article 1 § F vise à éviter que des personnes qui se sont rendues coupables, dans leur pays d'origine ou n'importe quel pays autre que celui dans lequel la demande de statut est formulée, de certaines

infractions, n'utilisent la demande de statut de réfugié dans un autre Etat que dans le but d'échapper aux sanctions pénales qui s'attachent à leurs agissements. Les négociateurs de 1951 songeaient aussi, avec raison, que la Convention de Genève ne devait pas conduire ses signataires à devoir admettre sur leur territoire des personnalités dangereuses ou peu recommandables. Si l'on s'en tient toujours au texte de la Convention, on remarque qu'il y a sur ce point trois limites à l'exclusion. Une limite territoriale : l'infraction doit avoir été commise ailleurs que sur le territoire du pays d'accueil ; une limite temporelle : l'infraction doit avoir été commise avant que la personne ait été admise au statut de réfugié ; une limite de fond tenant à la nature de l'infraction : non pas n'importe quelle infraction mais un "*crime grave de droit commun*".

" Considérant que M. Mbarushimana occupait des fonctions importantes dans une société dont les revenus permettaient de financer le gouvernement intérimaire ruandais à l'époque où il est notoire que celui-ci a toléré et même encouragé à l'encontre de la population tutsie des massacres systématiques qualifiés par la communauté internationale de crimes de génocide au sens de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, qu'en tant que directeur financier puis directeur général de cette société, il était directement responsable des fonds dont il reconnaît lui-même qu'ils servaient au gouvernement à l'achat d'armes (...), qu'eu égard à son activité professionnelle au caractère éminemment politique, M. Mbarushimana ne pouvait ignorer qu'il contribuait ainsi, même indirectement, à la perpétration d'exécutions massives (...) ". Exclusion du statut de réfugié. (CRR, SR, 19 juin 1996)

*Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas) et auteur du livre "Textes du droit d'asile", ed. PUF, 1998.

L'alinéa c) exclut les personnes "dont on a des raisons sérieuses de penser" qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Lors des travaux préparatoires, le représentant britannique a donné comme exemples les crimes de guerre, le génocide, la subversion ou le renversement de régimes démocratiques². On trouve d'ailleurs la même solution à l'article 14 § 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

L'interprétation par la jurisprudence française

Quoique importantes sur le plan des principes, les décisions portant sur l'article 1 § F sont très peu nombreuses. Ainsi concernant l'alinéa a), on ne pouvait naguère citer que quelques décisions de la Commission des recours des réfugiés (CRR) pour des faits en relation avec la seconde guerre mondiale³. Les choses ont évolué, depuis qu'en 1996, la CRR en a fait application par deux fois pour des requérants hutus d'origine ruandaise⁴.

Pour ce qui est de l'alinéa b), après un temps d'application littérale, où elle annulait les décisions de retrait ou de refus de la qualité de réfugié de l'OFPRA fondées sur le fait que le requérant s'était rendu coupable d'un crime grave de droit commun en France, la CRR a adopté une solution inverse, estimant que le crime commis en France permettait l'exclusion au titre de l'article 1 § F b) : "*ses stipulations s'appliquent a fortiori aux personnes qui séjournent sur le territoire français sans y avoir encore obtenu la reconnaissance du statut de réfugié*"⁵. Cette solution, qui consistait à considérer d'une part qu'un comportement gravement délictueux est de nature à jeter le doute sur la réalité des craintes de persécutions d'un requérant et, d'autre part que l'ordre public s'oppose à ce qu'on reconnaisse le statut à une personne nuisible à la communauté qui l'accueille, a toutefois été censurée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 25 septembre 1998. Il en résulte qu'une personne peut être regardée comme répondant aux critères de la définition de réfugié même si elle a commis un crime grave de droit commun dans le pays d'accueil. En ce cas, est-il estimé, l'Etat d'accueil dispose d'une arme défensive qui doit être le droit pénal, mais non le refus du statut.

On évoquera encore deux questions posées par le jeu de cette clause.

La première est celle de savoir quel est le degré de gravité requis pour qu'un crime soit de nature à faire jouer l'exclusion. Le Conseil d'Etat a donné deux critères : la gravité des infractions de droit commun et le sérieux des présomptions. Mais il est clair par ailleurs que le crime grave de droit commun, quand il a été commis à l'étranger, est apprécié indépendamment de la qualification qu'il peut recevoir d'après le système juridique sous l'empire duquel il a été commis. Il n'est pas nécessaire que la personne ait été condamnée.

Seconde question : les crimes "politiques" d'une gravité exceptionnelle (terrorisme ou autres) entrent-ils dans la catégorie des crimes graves de droit commun ? La version anglaise de la convention de 1951 est claire, on y parle de *serious non political crime*. Le caractère de droit commun a donné lieu à des hésitations en jurisprudence pendant un certain temps. En principe, le crime de droit commun est celui qui n'est pas commis à l'occasion de la lutte contre les autorités persécutrices, mais cela fait-il obstacle à ce que la clause d'exclusion joue pour des crimes très graves commis au cours d'une lutte politique ? Peu à peu, la CRR a

" Considérant d'une part que M. Karalasingam, de nationalité sri-lankaise et d'origine tamoule a été, en raison de son soutien au LTTE arrêté, détenu et torturé. Considérant d'autre part que, si certains éléments se réclamant du LTTE participent, dans le cadre de leur entreprise séparatiste, de manière directe ou indirecte, à des activités qui peuvent être regardées comme des crimes graves de droit commun au sens de l'article 1 F b de la Convention de Genève entraînant l'exclusion de leurs auteurs du bénéfice de la Convention, il ressort des pièces du dossier et des déclarations de l'intéressé qu'à aucun moment il n'a participé à la décision, à la préparation ou à l'exécution d'actions pouvant recevoir une telle qualification. " Reconnaissance du statut de réfugié (CRR, SR, 20 juillet 1993)

posé que les activités terroristes menées pour des raisons politiques tombent sous le coup de la clause d'exclusion. La philosophie de cette jurisprudence est calquée sur le droit de l'extradition où l'on requalifie en droit commun certains agissements. De politiques, on les fait passer, précisément en raison de la gravité des crimes commis, dans la catégorie des crimes de droit commun. En bref, la fin ne saurait justifier tous les moyens : très largement, la CRR a estimé que "*la participation à la décision, à la préparation ou à l'exécution d'actions pouvant recevoir*" la qualification de crime grave de droit commun suffit à faire jouer la clause⁶. Les cas d'application de cette clause concernent des actions qui se déroulent dans le cadre d'une opposition aux autorités légales (séparatisme, guérilla ou autre).

C'est ce qui change avec l'application de l'article 1 § F c). On peut considérer que cette disposition, en se référant aux "*buts et principes des Nations Unies*" mentionne des principes opposables aux Etats plus qu'aux individus. Le fait que les actes susceptibles de tomber sous le coup d'une clause d'exclusion ont été commis sous le couvert de l'autorité de l'Etat ne peut être indifférent. Il s'agit tout simplement de dire que la Convention protège les persécutés même si, bien souvent, les ex-persécutés craignent réellement des persécutions en cas de retour dans leur pays (et pour cause). L'affaire Duvalier permet de très bien le comprendre⁷ : il est créé la présomption irréfragable que le chef de l'Etat a "*nécessairement couvert de son autorité*" les actes contraires aux buts et principes des Nations Unies. Il a été fait application de cette clause à la police politique du Shah d'Iran, la Savak, aux personnes qui ont exercé des responsabilités sous le régime des Khmers rouges au Kampuchéa démocratique, aux "tontons macoutes", à des responsables du régime de Mobutu, à un requérant tchadien⁸, etc. Il existe aussi une jurisprudence nuancée – dont il n'est pas possible de faire état ici, sur différentes questions annexes qui se posent en pratique : savoir si l'on doit estimer que l'appartenance à certains groupements entraîne automatiquement une présomption faisant jouer la clause, ou si au contraire, il faut apprécier – quand c'est possible – le rôle que la personne a concrètement joué au sein de l'organisation, savoir si l'on doit prendre en compte les remords et les changements d'attitude de certains responsables au cours de leur carrière...

Question de principe

L'application des clauses d'exclusion soulève toujours, on l'a dit, d'importantes questions de principe. Il n'est peut être pas mauvais de souligner qu'elle permet de répondre à une politique jurisprudentielle consistant à marquer une réprobation vis-à-vis de certains mouvements et de certains procédés inacceptables, qu'ils soient au service de l'État ou au service de la lutte contre les autorités. Ce qui le montre *a contrario*, c'est qu'on peut refuser la qualité de réfugié sans faire jouer la clause d'exclusion, comme cela a été fait par le passé. L'affaire Mac Nair est exemplaire de cette attitude. Ce requérant avait détourné un avion pour des raisons politiques. Le Conseil d'Etat a approuvé la CRR d'avoir simplement considéré que ce cas ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 1 § A 2 de la Convention⁹. Il est évidemment toujours possible de statuer de la sorte, sans passer par l'exclusion. Il suffit de dire qu'il ne s'agit pas de persécutions " *au sens de la Convention* ". Mais cette façon de procéder – qui n'est pas, tant s'en faut, dominante dans la jurisprudence française – nous semble regrettable.

1 " L'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou tout acte inhumain commis contre toutes populations civiles avant ou pendant la guerre ; ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime entrant dans la compétence du Tribunal ou en liaison avec ce crime ".

2 FSR. 24, p.5

3 Par exemple : CRR, 14 mai 1954, Szafman, D. Alland, Textes du droit de l'asile, PUF, " Que sais-je ? ", 1998 (cité après TDA), où l'on trouvera de nombreuses décisions de jurisprudence non publiées, v. en l'occurrence no. 77.

4 CRR, Mbaru Shimana, TDA n°144.

5 Quoique l'on trouve des décisions antérieures dans le même sens, il faut citer la décision de principe CRR, 12 mars 1993, Rajkumar, TDA n°. 106.

6 La décision de principe est CRR, 20 juillet 1993, Chahrour, TDA, n°109, v. aussi CRR, 20 juillet 1993, Karalasingam, TDA, n°110.

7 CRR, 18 juillet 1986, Duvalier, TDA n° 94.

8 CRR, 29 octobre 1993, Brahim Djidah, TDA, no. 113

9 CE, 18 avril 1980, Mac Nair, no. 36.

" Considérant que M. Duvalier a exercé de 1971 à 1986 les fonctions de président de la République d'Haïti ; qu'il résulte de l'instruction que de graves violations des droits de l'homme ont été commises dans ce pays pendant cette période ; que de telles violations ont persisté durant la période où le requérant soutient avoir entrepris la libéralisation de son pays ; que M. Duvalier était en sa qualité de président de la République, le chef des forces armées, de la police et des volontaires de la sécurité nationale qui se sont livrés à de graves violations des droits de l'homme ; qu'alors même qu'il ne résulte pas de l'instruction que le requérant ait personnellement commis de tels agissements, il les a nécessairement couverts de son autorité (...) ". Exclusion du statut de réfugié. (CE, 31 juillet 1992)

La jurisprudence, élément moteur de l'affirmation du droit d'asile et des réfugiés

Par Frédéric Tiberghien*

Dans une analyse synthétique des évolutions jurisprudentielles des douze dernières années, précédant la table décennale de jurisprudence publiée par la Commission des recours des réfugiés (CRR)*, Frédéric Tiberghien montre comment la jurisprudence, faisant preuve d'une remarquable faculté d'adaptation, a joué un rôle moteur dans l'affirmation du droit des réfugiés.

1 . Parmi les principales évolutions de la jurisprudence relative au droit d'asile et aux réfugiés au cours des douze dernières années, la première tendance qui se dégage est la multiplication des sources de droit.

Le droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, était jusqu'en 1993 simplement mis en œuvre en France par la Convention de Genève de 1951. La décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 a franchi un pas considérable en reconnaissant désormais au passage du préambule de la constitution de 1946 consacré au droit d'asile la valeur d'une norme de droit positif dont le respect s'impose au législateur lorsqu'il ratifie les conventions internationales ou exerce son pouvoir normatif. Pour rendre compatible le dispositif Schengen- Dublin avec ce droit constitutionnel, le pouvoir constituant a dû modifier la constitution pour y introduire l'article 53.1.

La seconde source du droit, les traités internationaux, s'est également beaucoup enrichie durant cette période. D'une part les traités européens Schengen- Dublin sont entrés en vigueur et les premières décisions de justice prises en application de ces nouveaux traités ont été rendues. Le droit européen dérivé s'est également enrichi avec la multiplication des résolutions et positions communes adoptées par les chefs d'Etat lors des sommets européens. Ce droit européen dérivé, dont le contenu marque une nette régression par rapport à l'état de droit prévalant en France, a été écarté fin 1996 par le Conseil d'Etat dans une importante décision d'Assemblée (Ministre de l'intérieur c/Rogers) au motif qu'il était dépourvu de valeur normative¹. D'autre part,

*Maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme se sont multipliés tandis que la Convention européenne des droits de l'homme, sous l'impulsion de la Cour de Strasbourg, a commencé à être appliquée aux étrangers et demandeurs d'asile (articles 3, 6 et 8 notamment).

La loi, troisième source du droit, a également gagné en importance. La loi relative au séjour des étrangers et au droit d'asile (loi Reseda) de 1998 a ajouté deux nouveaux régimes juridiques au régime conventionnel de Genève : le droit d'asile constitutionnel et le droit d'asile territorial.

Trois statuts, et non plus un seul, répondent désormais à la diversité des situations. Avant même l'intervention de la loi Reseda, la Commission des recours avait affirmé sa compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à la reconnaissance de l'asile constitutionnel. La diversité des statuts s'accompagne d'un éclatement du contentieux : la CRR, après l'OFPRA, est compétente en matière d'asile conventionnel et constitutionnel ; le juge administratif de droit commun (tribunal administratif) est compétent en matière d'asile territorial, cette compétence nouvelle s'ajoutant à celles qu'il exerçait déjà en matière de contentieux de l'apatridie et d'octroi des titres de voyage aux réfugiés (art. 28 de la Convention de Genève).

La quatrième source de droit, les principes généraux du droit, a vu son importance s'accroître considérablement. Initialement reconnus par la CRR, le Conseil d'Etat leur a donné une impulsion décisive, en comblant les lacunes des textes sur des sujets aussi divers et essentiels que l'extradition, le droit au séjour ou l'unité de famille. Les principes généraux du droit, dérivés de la Convention de Genève pour la plupart, ont été de fait utilisés par le Conseil d'Etat pour atténuer la rigueur des textes européens et nationaux ou des pratiques administratives. Avec le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a joué le rôle de rempart pour éviter un recul trop grand du droit d'asile dans notre pays, à une époque où toutes majorités confondues, il existait un consensus pour le réduire. Les principes généraux du droit ont fait partie de l'arsenal juridique employé pour freiner ce mouvement contraire à notre tradition juridique et constitutionnelle.

Si l'on ajoute à ces quatre sources du droit la persistance des circulaires et instructions ministérielles de tous ordres, cette partie du droit des étrangers, prise dans une spirale d'inspiration répressive, est devenue d'une complexité inouïe. Le droit a lui-même créé sa propre instabilité et la jurisprudence s'est affirmée comme un facteur de clarté et de stabilité. Contrepartie de cette funeste évolution, le droit des réfugiés est devenu un droit accessible aux seuls experts et incompréhensible au citoyen ordinaire.

2 . La deuxième tendance marquante a été l'émergence d'un véritable droit d'asile.

Les demandeurs d'asile n'étaient pratiquement pas protégés en France alors que les réfugiés l'étaient en vertu des dispositions combinées de la loi de 1952, de la Convention de Genève de 1951 et de la jurisprudence de la CRR (caractère rétroactif du statut, etc...). A la fin des années quatre vingt, par une série de décisions d'Assemblée, le Conseil d'Etat a peu à peu organisé une protection minimale des demandeurs d'asile : prohibition du renvoi d'un débouté du droit d'asile en direction d'un pays où sa sécurité ou sa liberté seraient mis en

danger (6 novembre 1987, Buayi), mais surtout, pour ceux qui sont présents sur le territoire français, le droit au séjour provisoire jusqu'à l'intervention de la décision de la CRR (13 décembre 1991, Nkodia). La loi a ultérieurement incorporé tout ou partie de ces avancées jurisprudentielles.

3 . Négociée dans le contexte de l'immédiat après guerre, la Convention de Genève a montré une fois de plus sa remarquable faculté d'adaptation aux situations imprévues et les plus diverses telles que les conséquences de la chute du mur de Berlin.

En premier lieu, elle a eu à régler le problème de la nationalité des demandeurs issus des anciennes fédérations (URSS et Yougoslavie), ayant refusé la nationalité des nouveaux Etats ou se trouvant dans des situations de fait inextricables (couples de nationalité mixte notamment).

En second lieu, la CRR a accepté d'examiner les craintes de persécution non plus exclusivement à l'égard du pays d'origine mais aussi à l'égard du pays de résidence pour tenir compte des réalités et des situations complexes issues de l'éclatement de la Yougoslavie.

En troisième lieu, la CRR a reconnu l'existence d'autorités de fait pouvant se substituer aux autorités légales, susceptibles d'exercer des persécutions. Trouvant sa source dans la situation propre au Libéria, cette jurisprudence a pris toute son extension au moment de la crise Yougoslave. Elle a permis d'adapter la Convention de Genève à des situations jusque là inédites et illustre un des rôles de la CRR dans le dispositif français : assurer de la flexibilité dans une matière largement imprévisible.

4 . Parallèlement à sa faculté d'adaptation, la Convention de Genève a démontré qu'elle recelait encore beaucoup de potentialités d'approfondissement.

C'est ainsi que la notion d'appartenance à un groupe social, l'un des cinq motifs de persécution prévus à l'article premier de la Convention de Genève, a fait l'objet de développements nouveaux et prometteurs. Alors qu'elle avait été surtout utilisée jusqu'ici pour régler le cas des membres de la bourgeoisie persécutés par les régimes communistes, cette notion a permis d'aborder les persécutions liées au sexe ou aux comportements sexuels dans une société donnée (pratique de l'excision, transsexualité, etc.). Il en ressort qu'un groupe social n'a pas nécessairement à être organisé : il suffit qu'il soit perçu et reconnu par la société comme un ensemble spécifique.

Un autre approfondissement majeur de la période concerne le lieu d'exercice des persécutions. En principe, la crainte de persécution ne s'exerce que dans le pays d'origine. Néanmoins, la CRR a admis qu'elle puisse s'appliquer en dehors du pays d'origine dans des circonstances particulières : pays riverains (persécutions des basques en France par les autorités espagnoles), pays occupé militairement par une puissance étrangère, pays contrôlé par des autorités étrangères (Liban), pays de résidence.

Enfin, le CRR a clarifié sa jurisprudence sur les situations de guerre civile. Initialement considérée comme restrictive dans ce domaine, la CRR a apporté de nombreuses précisions à sa jurisprudence antérieure si bien

que cette jurisprudence ne fait plus problème aujourd'hui et est acceptée comme conforme à la Convention de Genève.

5 . La jurisprudence a accompli des avancées très significatives quant au régime juridique des réfugiés. La principale avancée concerne la question délicate de l'extradition. Par une décision d'Assemblée (1^{er} avril 1988, Berreciartua Echarri), le Conseil d'Etat s'est fondé sur les principes généraux du droit résultant de la définition du réfugié figurant à l'article premier de la Convention de Genève pour interdire, sauf exceptions prévues par la convention pour des motifs de sécurité nationale, la remise aux autorités du pays d'origine, sous quelque forme que ce soit. Cette solution vaut pour l'extradition, la reconduite à la frontière et toute autre forme de remise aux autorités (expulsion déguisée, etc). Le principe de l'unité de famille, qui trouvait son origine dans la jurisprudence de la CRR a également été consacré par le Conseil d'Etat dans une décision d'Assemblée (2 décembre 1994, Mme Agyepong). Le Conseil d'Etat a, une fois encore, dégagé de la Convention de Genève un principe général du droit confirmant ainsi, sur un terrain juridique légèrement différent, la jurisprudence de la CRR. Malheureusement, et pour des raisons inexplicables, le Conseil d'Etat a remis en cause à cette occasion la jurisprudence ancienne de la CRR et remontant à 1959 d'après laquelle la principe de l'unité de famille s'étendait aussi aux ascendants à charge des réfugiés et démunis de ressources. Alors qu'elle semblait limitée à la famille au sens étroit et unie par les liens du mariage exclusivement, cette jurisprudence s'est assouplie et, hormis le cas des ascendants, concerne aussi bien les concubins de même nationalité que les enfants mineurs, y compris les mineurs sous tutelle.

La jurisprudence a également précisé que le principe de l'unité de famille n'est pas transitif et ne peut jouer qu'une seule fois. Par ailleurs, en cas de cessation de la vie commune, l'OFPPA est en droit de retirer le statut sur le fondement de l'article 1^{er}, C, 5° de la Convention, à celui qui a bénéficié du principe de l'unité de famille. Deux autres aspects importants de la condition juridique des réfugiés ont fait l'objet de précisions. En premier lieu, si la reconnaissance de la qualité de réfugié a pour effet de régulariser rétroactivement la situation du réfugié au regard du droit au séjour, il n'en va pas de même en matière de droit au travail. Le réfugié est regardé comme régulièrement titulaire d'une autorisation de travail seulement à partir de la date à laquelle la qualité de réfugié lui a été reconnue (C.E., 3 octobre 1990, Office national de l'immigration).

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat a décidé d'exercer un contrôle normal sur les décisions par lesquelles l'administration refuse la délivrance d'un titre de voyage en application de l'article 28 de la Convention.

6 . Le Conseil d'Etat est également revenu, au cours de la période récente, sur trois jurisprudences contestables de la CRR datant de quelques années. Confrontée à la montée des réouvertures de dossiers, la CRR avait tenté de restreindre l'accès au prétoire en développant une conception extrêmement large de l'identité de cause juridique, faisant obstacle à la recevabilité d'une demande de réouverture de dossier. Par une série de décisions, dont une décision de section (27 janvier 1995, Anne Gal)², le Conseil d'Etat a obligé la CRR à revenir à une jurisprudence plus équilibrée.

La CRR avait également inventé de toute pièce en 1993 un nouveau cas de retrait du statut de réfugié alors que la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat indiquait clairement que les cas de retrait du statut étaient limitativement énumérés par la Convention de Genève. La CRR avait considéré que l'article 33.2 de la Convention, qui autorise la remise du réfugié aux autorités du pays d'origine en cas de danger pour la sécurité du pays où il se trouve, autorisait la déchéance du statut de réfugié (Sections réunies, 16 avril 1993, Pham). Le Conseil d'Etat a censuré cette jurisprudence (21 mai 1997, Pham) et rétabli la jurisprudence antérieure selon laquelle les cas de retrait du statut sont limitatifs.

La CRR avait enfin consacré à plusieurs reprises sa jurisprudence, contraire au texte de l'article 1^{er} F b de la Convention, selon laquelle un crime de droit commun commis en France par un demandeur du statut pouvait faire obstacle à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Saisi de cette question, le Conseil d'Etat a rétabli une interprétation du texte conforme à la Convention et renversé la jurisprudence antérieure de la CRR (SR, 25 septembre 1998, Rajkumar). L'on voit, à l'aide de ces trois exemples, le rôle régulateur que joue le Conseil d'Etat, gardien de l'interprétation des conventions internationales à l'égard de l'OFPPA et de la CRR.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat a définitivement clarifié un point de droit sur la distinction entre motifs de retrait (art. 1^{er} C) et motifs de reconnaissance de la qualité de réfugié (art. 1^{er} A). D'une manière discutable, la CRR avait admis que l'article 1^{er} C puisse être opposé à un demandeur du statut de réfugié. Le Conseil d'Etat a finalement jugé (25 novembre 1998, Ilinca) que les stipulations de l'article 1^{er} C, qui peuvent fonder une décision de retrait du statut, ne peuvent trouver application lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une demande d'admission au statut.

7 . Les garanties de procédure ont également été sensiblement renforcées au cours de la période. Tout d'abord la CRR a d'elle-même décidé de renforcer les droits des justiciables en les convoquant systématiquement à l'audience, ce que la loi de 1952 et la jurisprudence n'imposaient pas, et en leur offrant des possibilités d'interprétariat. Une loi de 1991 a également institué le bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la CRR. Cette loi marque un progrès même si l'on peut regretter que la condition relative à la régularité de l'entrée en France restreigne excessivement l'ampleur de la réforme.

La jurisprudence a également réglé, dans un sens favorable au requérant, un nombre important de questions restées en suspens et dont les principales sont les suivantes.

En cas de décision implicite de rejet par l'OFPPA, le délai de recours contentieux est illimité, l'article 1^{er} du décret du 11 janvier 1965 ayant abrogé sur ce point les dispositions de l'article 20 du décret du 2 mai 1953 (SR, 20 juillet 1993, Appiah Thambu).

De plus, le Conseil d'Etat a imposé à la CRR le respect de toutes les règles générales de procédure contentieuse dans la mesure où il n'est pas incompatible avec son organisation : par exemple le fait de permettre à toute partie de prendre connaissance du dossier avant le jugement, ou l'interdiction faite à la CRR de rejeter un recours tant que le requérant n'a pas reçu la décision relative à l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a fixé la clôture de l'instruction au moment de la mise en délibéré de l'affaire. Et si un changement intervient après la clôture de l'instruction, il appartient à la CRR de radier l'affaire et de rouvrir l'instruction.

Parmi les nouveautés de la période sur les questions de procédure, il faut souligner la création des sections réunies au sein de la CRR. Cette nouvelle formation, qui traite les questions les plus difficiles assure la cohérence de la jurisprudence et a permis de mettre fin à l'une des critiques antérieures, qui soulignait la diversité des appréciations de fait et de droit par les sections. La réforme du Conseil d'Etat, qui a vu l'instauration d'une procédure d'admission des pourvois en cassation, s'est en revanche traduite par une relative fermeture du prétoire : l'accès au Conseil d'Etat est aujourd'hui beaucoup plus difficile qu'autrefois. Le Conseil d'Etat a décidé en 1988 de ne pas exercer de contrôle de la qualification juridique des faits sur les décisions de la CRR, ce qui apparaît rétrospectivement comme une solution anachronique pour un juge devenu juge de cassation dans la plupart des contentieux.

8 . Quelques éléments de la jurisprudence demeurent insatisfaisants.

Le débat sur la notion d'agent, auteur des persécutions est suffisamment connu pour qu'il ne soit pas la peine d'y insister.

Concernant l'application de l'article 1^{er} F de la Convention relatif aux motifs d'exclusion du bénéfice de la Convention, la CRR a développé une jurisprudence qui paraît aller très au-delà de la portée du texte et qui sera un jour à reconsidérer.

Sur l'article 32 de la Convention relatif à l'expulsion des réfugiés, la jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat a pour effet de priver cet article de sa portée, contrairement aux travaux préparatoires de la Convention qui sont pourtant très clairs.

Citons enfin l'émergence récente de la jurisprudence de la CRR sur la notion de " refuge alternatif ", qui permet

de rejeter une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié au motif que l'Etat d'origine peut assurer la protection du demandeur sur une autre portion de son territoire. Cette notion, qui a fait son apparition dans d'autres pays, pose des problèmes théoriques et pratiques sur lesquels le Conseil d'Etat aura sans doute à se prononcer un jour.

Le panorama qui se dégage de la décennie écoulée est particulièrement ample. La plupart des principales questions qui restaient en suspens dans l'interprétation de la Convention de Genève ont été réglées, en général dans un sens favorable aux réfugiés. A quelques nuances près, la jurisprudence a été plutôt protectrice pour les intéressés. La principale question est maintenant de savoir si l'euphémisation croissante et probable du droit d'asile remettra en cause cinquante années de construction jurisprudentielle.

1 Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat confirme l'annulation de la décision de refus d'entrée sur le territoire prise par le ministre de l'Intérieur à l'encontre d'un demandeur d'asile libérien arrivé sur un navire en provenance du Cameroun. Le ministre de l'Intérieur avait refusé l'entrée en France au motif que l'intéressé avait omis de demander l'asile au Cameroun, pays signataire de la Convention de Genève. Le Conseil d'Etat considère que les résolutions des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992 des ministres des Etats membres de l'Union européenne (sur les demandes manifestement infondées, les pays d'origine sûrs et les pays tiers d'accueil) n'ayant pas de valeur normative, elles ne peuvent pas être invoquées pour refuser l'entrée d'un étranger en France.

2 Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat rappelle que le réexamen au fond du dossier n'est possible " que si l'intéressé invoque des faits intervenus postérieurement à la première décision juridictionnelle ou dont il est établi qu'il n'a pu en avoir connaissance que postérieurement à cette décision, et susceptibles, s'ils sont établis, de justifier les craintes de persécutions qu'il déclare éprouver ".

* Le droit des réfugiés en France, Tables décennales de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés (1988-1997), éd. Economica, Paris, 2000, donne une vision panoramique de l'évolution de la jurisprudence au cours des douze dernières années.



Un visa pour maman

Christine Vaufray

Livre destiné aux 10 - 15 ans

Commande à adresser à France Terre d'Asile
25, rue Ganneron - 75 018 Paris
Tél. : 01.53.04.39.99 Fax : 01.53.04.02.40

Nom
Adresse.....
Code Postal.....Ville.....

Souhaite recevoir :

Par numéro 25 frs
10 exemplaires 250 frs
50 exemplaires 950 frs

joint un chèque de

Exil et traumatisme psychologique

Par Pierre Duterte et Daniel Irago *

L'exil est une situation limite découlant principalement des conséquences d'un engagement personnel ou de luttes fratricides et violentes qui affectent de nombreux pays. Ceux qui ont à le vivre ont parfois dû endurer d'autres traumatismes plus sévères comme la prison, la perte d'êtres aimés ou la torture. L'exil, qui pour beaucoup constitue la solution immédiate, reste une expérience traumatique grave.

La rupture provoquée par l'exil se distingue radicalement d'autres expériences migratoires par le fait que le départ est imposé et le retour très souvent impossible. Ce qui est immédiatement ressenti par le nouvel exilé. Dans les situations normales, le choc traumatique de la migration est le plus souvent préparé, amorti par une série de mesures qui n'ont pas lieu dans l'exil, tel le rituel des adieux ou la possibilité d'emporter des objets ou des photos. Ces souvenirs acquièrent très vite la fonction protectrice du sentiment d'exister et assurent un continuum entre l'avant et l'après, entre le lieu de départ et celui d'arrivée.

Au contraire, l'exil est vécu comme un arrachement. Il correspond à une phase traumatique aiguë qui se prolonge dans le temps, sans interruption et qui vient absorber une multitude de facteurs déterminants d'anxiété et de souffrance. L'exilé doit assumer la perte de son pays, des êtres chers et de sa façon habituelle d'exister, mais il doit aussi s'orienter dans un futur immédiat fait d'incertitudes. Il se trouve dans une position psychique contradictoire, obligé d'allier au besoin d'un temps de repli, de retrait nécessaire, un travail de deuil et l'obligation d'assumer une position forte et courageuse face aux exigences de la vie. Que dire de ces mineurs isolés qui se retrouvent eux, seuls avec leur "minorité", parfois injustement mise en doute, ayant à assumer un rôle que bien des adultes ont les plus grandes difficultés à essayer de tenir.

L'exil passe par des états de désorganisation qui imposent une réorganisation ultérieure. Cela en fait une période favorable au déclenchement de symptômes psychopathologiques, qui peuvent être directement en relation avec le stress causé par le déplacement et les situations de précarité. Ce sont des syndromes anxio-dépressifs sévères que

nous retrouvons le plus souvent dans notre pratique quotidienne. L'exil met à nu ce qui peut en plus venir démasquer, amplifier ou déclencher indirectement des psychopathologies latentes chez des sujets fragiles ne supportant pas le choc de la perte d'objets aussi familiers que la famille, la langue, la culture, le travail ou les habitudes culinaires, qui sont des éléments si nécessaires au maintien d'un certain équilibre. L'absence d'un environnement d'accueil favorable et l'isolement viennent très vite s'ajouter et augmenter encore le nombre des inducteurs de psychopathologies.

Crise d'identité

Dans le parcours d'une vie, l'exil représente un point de rupture provoquant une crise d'identité qui laissera des marques à jamais. Pour l'exilé, c'est une déconnexion inassimilable d'avec ses racines et ses représentations familiales. Comme l'a souligné le psychanalyste Marcelo Vinar " *L'Homme se construit à partir de ses illusions et de ses projets, et une des dimensions de l'existence est le fait de réajuster en permanence ce jeu d'illusions et de projets, qui se fait entre le sujet et son entourage. L'exil viendrait avorter ce mouvement pour le réamorcer dans l'étrangeté du non-familier. Il inaugure un temps d'inertie et de contemplation qui propose le défi de ce qu'on peut construire à partir de la perte, de la désillusion, du découragement, de la défaite* ".

La perte du rôle social est souvent une des épreuves les plus douloureuses de l'exil. L'exilé perd le miroir à partir

*directeur médical et psychologue stagiaire à l'AVRE

Les efforts nécessaires d'adaptation au lieu d'accueil vécu comme hostile, peuvent conduire pour un temps à une projection de la persécution vers le pays d'accueil et à une idéalisation nostalgique du pays d'origine.

duquel il créait et nourrissait son propre personnage. S'initie alors une crise radicale de l'identité, le personnage social n'est pas seulement un personnage de vitrine, mais fait au contraire corps avec l'intime, ce qui entraîne la perte de l'estime de soi. La déchéance sociale et le besoin d'exercer des métiers variés entraînent une dépendance vis-à-vis des autres pouvant amener à une sensation de dépersonnalisation, il devient alors très difficile d'assumer une autre identité que celle d'exilé.

culpabilisation. La position d'étranger fait vivre le lieu d'accueil comme hostile et les efforts nécessaires d'adaptation sont ressentis comme des agressions supplémentaires, "cela ne s'arrêtera donc jamais". Pour un temps apparaît un déplacement de la persécution qui se trouve projetée sur le pays d'accueil, et paradoxalement peut apparaître une idéalisation nostalgique du pays persécuteur. Plus le retour s'avère impossible, plus l'idéalisation est forte. La famille peut aussi paradoxalement devenir le lieu de l'isolement et de la non-communication qui ne permet pas les retrouvailles avec ce que l'on a été. Les tensions de l'exil créent de nouveaux conflits intra-familiaux ou réactivent ceux qui préexistaient, de plus le sentiment de culpabilité induit par la conscience d'avoir entraîné sa propre famille dans un destin particulièrement pénible, peut aussi être la cause de souffrances intenses. C'est pourquoi nous essayons toujours de proposer des entretiens avec tous les membres de la famille quand l'un de ses membres est en difficulté.

À l'inverse parfois l'exil permet d'améliorer une ancienne image peu valorisante, le professeur de langue devenant par exemple linguiste. Comme souvent la possibilité de travailler légalement n'existe pas, vient s'ajouter la culpabilité d'un travail clandestin qui transgresse les lois du pays d'accueil et entretient l'angoisse du contrôle policier. Après avoir risqué leur vie pour des convictions politiques, certains ont à apprendre le courage plus terne, plus modeste d'assumer un échec, de faire face à une réalité si différente de celle dont ils rêvaient, de commencer à se reconstruire une vie quotidienne désillusionnée.

Culpabilisation

L'insertion, qui vient rompre la sacralisation que certains attribuent à l'exil, peut être vécue comme une trahison envers ceux qui sont restés "là-bas", ceux qui sont encore détenus ou morts et vient ajouter une autre forme de

L'exil vient aussi rebondir sur l'ensemble de certaines communautés pour qui la perte de l'environnement culturel peut se révéler très déstabilisatrice et conduire à des replis défensifs, véritables remparts élevés contre les changements. À l'inverse, l'insertion réussie dans une société radicalement différente peut se révéler tout à fait enrichissante pour celui qui parvient à concilier la vie dans une nouvelle culture avec la conservation de ses racines. C'est le cas des enfants qui doivent rapidement vivre "à la française" à l'école tout en restant immergés dans leur culture d'origine en famille. Après une période d'anoxie parfois prolongée, l'exil est souvent une bouffée d'oxygène longuement attendue, permettant une nouvelle respiration. L'exil peut être un véritable apprentissage de la tolérance et une acceptation de la différence. L'exil peut devenir pour beaucoup LA possibilité de repartir dans la vie et ainsi être la base d'une véritable renaissance.

L'A.V.R.E.

L'Association pour les victimes de la répression en exil gère un centre de soins aux victimes de tortures et autres traitements cruels, inhumains et dégradants et mène un travail de sensibilisation du public, des professionnels de la santé et des instances nationales et intergouvernementales à la réalité de la torture.

125, rue d'Avron 75020 Paris
tél. 01 43 72 07 77,
fax. 01 43 72 21 87,
avre@wanadoo.fr

Les demandeurs d'asile et la couverture maladie universelle - Comment intégrer le système de santé ?

Par Didier Maille et Arnaud Veisse*

Dernière réforme en date de la protection maladie destinée à éradiquer l'exclusion des soins, la couverture maladie universelle va-t-elle réussir là où la réforme de l'aide médicale à échoué ?

C'était le temps où la précarité et l'exclusion des soins ne faisaient pas la une des journaux. En ce temps là, on appelait encore "réfugiés" les demandeurs d'asile, lorsque la plupart d'entre eux obtenaient le statut. Peu à peu, "pression migratoire", "misère du monde" et calculs électoraux aidant, les réfugiés de plus en plus rares se sont vus appelés "réfugiés politiques" au mépris de la convention de Genève.

Dans cette période de restriction progressive du droit d'asile, les conditions d'accueil se sont progressivement dégradées pour les demandeurs d'asile qui ont notamment compté parmi les premiers "exclus des soins". Lors de la création du Comede en 1979 - sept ans avant l'ouverture du premier centre humanitaire "tous publics" de Médecins du Monde - ils devaient attendre entre 6 mois et 1 an l'ouverture des droits à la sécurité sociale, à compter du dépôt de la demande d'asile à la préfecture. La suppression du droit au travail en 1991 a rendu la sécurité sociale inopérante même après 1 an. Avec la seule allocation d'insertion de l'ASSEDIC, le ticket modérateur est devenu "ticket d'exclusion" ; et les dispositifs de soins gratuits le seul recours pour la délivrance des soins médicaux.

La réforme de l'aide médicale, en 1992, devait permettre de réintégrer les demandeurs d'asile, comme l'ensemble des exclus, dans le système de santé de droit commun. huit ans avant la "Couverture Maladie Universelle" (CMU), elle ouvrait déjà à toute personne démunie et résidant en France le droit à une protection maladie intégrale, par l'aide médicale en complément ou à la place de la sécurité sociale. La possibilité of-

ferte par la loi de 1992 d'une admission préventive, annuelle et immédiate à l'aide médicale a fait espérer un temps la disparition des périodes de non droit.

La réforme de l'aide médicale : une première tentative manquée

Pourtant, la réforme de l'aide médicale n'a jamais été intégralement appliquée. Au contraire pendant près de dix ans, les dispositifs précarité ont reçu de plus en plus de patients. La raison la plus souvent invoquée pour expliquer ce paradoxe a été la complexité du droit et des procédures. Il est vrai que le mariage entre l'assistance (aide médicale) et l'assurance (sécurité sociale) promettait d'être difficile. La multiplicité des administrations concernées (CPAM, Etat, Conseils Généraux) et des guichets correspondants a compliqué les procédures d'accès, distinctes entre les départements et au sein de chacun d'entre eux. A de rares exceptions près, le "labyrinthe administratif" s'est accompagné de pratiques restrictives et illégales des services de protection maladie, particulièrement à l'encontre des étrangers au statut précaire dont les demandeurs d'asile.

Mais ces pratiques des services de protection maladie n'ont expliqué qu'en partie l'exclusion des soins. Face à l'administration, la méconnaissance du droit et des procédures par les professionnels du système de santé a conforté dans une large mesure la non-application du droit. "Avez-vous la sécurité sociale ?" Une réponse négative, et le patient se trouve abusivement classé "sans-droits". De soins gratuits en refus de soins "non-urgents", il arrive que les plus motivés des médecins

confirment le diagnostic au terme d'une tentative infructueuse d'orientation vers les services de protection maladie.

De confusions fréquentes ("le patient a des droits en cas d'urgence médicale") en fausses croyances ("pas de droit car en France depuis moins de trois mois"), cette ignorance des professionnels sur la protection maladie a longtemps été entretenue par des médias prompts à présenter les pratiques restrictives d'accès aux soins comme *le droit* et à souligner le rôle "irremplaçable" joué par les dispositifs précarité et les médecins "humanitaires". Ce contexte a renforcé la conviction d'un grand nombre "d'exclus" que, sans argent, ils ne peuvent être soignés en dehors des réseaux de solidarité.

Il est vrai que la multiplication des dispositifs précarité a permis d'améliorer l'accès aux premiers soins : consultation de médecine générale assortie de certains traitements et examens complémentaires. Mais la répétition ou la continuité des soins impose d'autres dépenses : hospitalisation non urgente, thérapeutiques coûteuses, bilans réguliers et traitements quotidiens pour les affections chroniques. Alors, seule la possession d'un titre de protection maladie permettant la dispense intégrale d'avance des frais garantit la continuité des soins. Pour ceux qui en sont dépourvus, l'interruption des soins est la règle, immédiate ou consécutive à la réception à domicile de la facture relative aux premiers soins délivrés.

C'est ainsi que faute d'une utilisation efficace des dispositifs d'accès aux droits, le système de santé développe des dispositifs d'accès aux

*responsable du service social et médecin coordinateur du Comede

soins gratuits qui ne permettent pas, et parfois retardent, la continuité des soins. Pour les demandeurs d'asile, il existe d'ailleurs un contre-exemple récent et remarquable des possibilités d'accès effectif au système de santé de droit commun. L'accueil des Kosovars a en effet été préparé par une circulaire du ministère de la Solidarité (5 mai 1999) qui recommandait *"l'ouverture du droit aux prestations [de l'assurance maladie] de façon concomitante à la date d'affiliation"* et le traitement de toutes les demandes d'aide médicale *"selon la procédure d'admission immédiate (...) et pour une durée d'un an"* ; c'est-à-dire l'application de la loi, à titre exceptionnel.

Dernière réforme en date de la protection maladie destinée à éradiquer l'exclusion des soins, la CMU parviendra-t-elle à réussir là où la réforme de l'aide médicale a échoué ? Cela va dépendre de l'application effective du droit par les caisses d'assurance maladie (CPAM) et l'ensemble des professionnels du système de santé. Dans le cas contraire, les demandeurs d'asile et l'ensemble des étrangers au statut précaire risquent fort de se retrouver les derniers exclus des soins vingt ans après en avoir été les premiers.

La réforme CMU et les exclus de l'universel

Supposée remplacer l'aide médicale, la CMU consiste en une entrée automatique et obligatoire au régime général d'assurance maladie sur critère de résidence en France, assortie d'une protection complémentaire gratuite avec dispense totale d'avance des frais pour les plus démunis¹. Comme pour l'aide médicale auparavant, cette complémentaire peut en outre être obtenue en "admission immédiate" lorsque "la situation l'exige". Nouvelle étape dans le processus de généralisation de la sécurité sociale, la CMU repose sur le principe de "l'assurance maladie pour tous". Mais la dimension "universelle" promise par la loi reste un principe, et non une réalité. En choisissant de retenir le critère de résidence "stable et régulière" en France, le législateur a exclu de l'assurance maladie des étrangers en situation administrative précaire ou "sans-papiers" et des français récemment rentrés de l'étranger ou ayant des difficultés pour faire reconnaître leur nationalité. Ceux-ci sont renvoyés sur une protection maladie initialement destinée à disparaître, l'aide médicale, rebaptisée aide médicale État (AME). Comme auparavant, l'AME permet l'accès à la plupart des soins et à la

prévention, au besoin en "admission immédiate". Mais son statut d'exception présente des risques de discrimination accrue pour ses bénéficiaires, catalogués "en situation irrégulière" par l'administration et le système de santé. De plus, l'AME constitue à plusieurs égards une CMU au rabais : absence de prise en charge des prothèses, maintien de l'obligation alimentaire opposable à la famille du demandeur, limitation des soins "en établissement de santé" pour les étrangers en situation irrégulière résidant en France depuis moins de trois ans. Destinée aux exclus de "l'universel", l'AME accentue la séparation entre le droit commun et l'aide sociale.

La notion de "régularité du séjour" devient centrale, même si comme hier, toute personne résidant en France a droit à une protection maladie. Car si la réforme CMU améliore la protection maladie de la majorité des exclus d'hier, elle renforce l'exclusion des autres, principalement des étrangers au statut précaire et sans-papiers. La précarité administrative remplace la précarité sociale comme facteur d'exclusion.

Pour le demandeur d'asile "conventionnel", la situation en droit est cependant améliorée. Avant la CMU, il voyait sa protection maladie changer à chaque étape de la demande d'asile : aide médicale (AMH) exclusive avant le récépissé, sécurité sociale et complémentaire aide médicale (AMD) avec le versement des ASSEDIC, à nouveau aide médicale en cas de rejet de l'OFPPRA ou de la CRR, les CPAM refusant d'appliquer le maintien des droits acquis pourtant prévus par le code de la sécurité sociale. Aujourd'hui, l'affiliation sur critère de résidence doit permettre de simplifier considérablement la protection maladie en instituant un système unique tout au long de la procédure. En effet, un demandeur d'asile devient assurable dès son arrivée en France parce qu'il est explicitement dispensé du délai de stage de trois mois, et parce qu'il est considéré comme en situation régulière au sens de la CMU dès lors qu'il dispose d'une convocation pour la préfecture. Combiné avec le maintien des droits, le système doit enfin permettre une prise en charge cohérente par l'assurance maladie pour tout demandeur d'asile, et ce pour une durée de quatre ans quelle que soit la réponse de la CRR. Notons toutefois que pour la complémentaire CMU, qui garantit la continuité des soins, il n'est pas prévu de maintien des droits à l'issue de la procédure de détermination du statut. Les demandeurs d'asile territorial bé-

néficient d'une amélioration partielle de leur situation. Jusqu'à présent exclus de l'assurance maladie parce que ne disposant pas d'un titre de séjour adéquat, ils devraient aujourd'hui pouvoir bénéficier de l'affiliation sur critère de résidence dès lors qu'ils ont signalé à l'autorité préfectorale leur demande de titre de séjour. Cependant à la différence des demandeurs d'asile conventionnel, ils sont soumis au délai de trois mois de résidence en France pendant lesquels ils n'ont droit qu'à l'AME.

Des pratiques restrictives contre les étrangers au statut précaire

Au delà du danger que la loi sur la CMU fait peser sur les nouveaux "précaires", l'observation des premiers mois de mise en place du dispositif confirme la permanence de pratiques restrictives et illégales à leur rencontre.

Ainsi la frontière entre "assurables" et "non assurables" (renvoyés sur l'AME) cristallise les conflits, et conduit en outre certaines caisses à faire une interprétation abusive de la réglementation en excluant de la CMU des étrangers disposant d'un droit au séjour précaire mais pourtant "stable et régulier". C'est notamment le cas pour les demandeurs d'asile conventionnel avant la délivrance du récépissé, abusivement considérés comme des "irréguliers" par la plupart des caisses primaires.

La disparition du "labyrinthe administratif" se fait attendre. Dans plusieurs départements, les caisses de sécurité sociale refusent de remplir leur fonction de "guichet unique", et renvoient les patients sur des guichets "SDF", guichets "sans-papiers" et CCAS pour l'AME, ou autres guichets spéciaux, moins débordés que les autres, en cas de demande d'admission immédiate. L'instruction des demandes de sécurité sociale reste compliquée par une méconnaissance du droit au sein même des CPAM : exigence d'un extrait de naissance pour un demandeur d'asile, refus d'affiliation à la base sur critère de résidence ("revenez quand vous aurez l'ASSEDIC") ; refus d'admission immédiate à la complémentaire CMU ("voici la liste des consultations précarité"). Pour les demandeurs sans-domicile fixe, l'admission à la CMU ou à l'AME se heurte comme avant à l'exigence d'une "domiciliation dans un organisme agréé" presque impossible à trouver dans de nombreuses communes. Enfin l'utilisation de la protection obtenue reste aléatoire parmi les professionnels de santé,

quand les notifications de droits sont notamment refusées par de nombreuses pharmacies d'officine. De façon plus générale, ces pratiques restrictives posent une question de fond sur la culture "d'entreprise" de l'institution Sécurité Sociale face à ces "nouveaux précaires". Comment comprendre le zèle dissuasif de certains centres, de certaines caisses primaires et même de la CNAM, là où la loi CMU prévoyait un mécanisme fondamentalement novateur de "présomption de droit", les résidents en France étant affiliés sur "déclaration", puis disposant de deux mois pour se justifier par la production de documents ? L'argument de la surcharge temporaire des centres de sécurité sociale paraît d'autant plus discutable que la réorganisation s'effectue au détriment de ceux qui ont le plus à attendre de la solidarité collective. En ces temps de mise en place du système, il est essentiel que l'esprit et la lettre de la réforme s'appliquent effectivement sous la vigilance active des différents intervenants sociaux et sanitaires ; particulièrement de ceux qui accompagnent les demandeurs d'asile dans leurs démarches.

Le rôle déterminant des acteurs du système de santé

Dans la pratique, toutes les difficultés peuvent être surmontées par une personne précisément informée par les travailleurs sociaux, les soignants, et particulièrement les médecins. L'effort consenti pour chaque demandeur contribue en outre à la normalisation des procédures d'accès aux droits. Tous les intervenants doivent pouvoir compter sur une formation spécifique et coordonner leurs efforts (réseau social et sanitaire, dispositifs précarité, associations).

Cet exercice prend toutefois du temps et peut nécessiter l'intervention d'un interprète. Le demandeur doit comprendre l'intérêt des démarches (pourquoi demander la sécurité sociale, alors que mon dispensaire me donne gratuitement les médicaments ?), leur logique (il faut justifier ses droits, ce n'est pas automatique) et pouvoir apprécier la validité du résultat obtenu (seul un titre d'admission avec date d'ouverture et de fin de droits garantit ce droit sur la durée). Il doit être prévenu des diverses demandes de l'administration sur les preuves de son identité, de sa résidence, de l'insuffisance de ses ressources. L'intervenant doit parfois téléphoner à la CPAM pour lever les incompréhensions entre l'agent et le demandeur. Enfin les obstacles liés aux pra-

tiques illégales de certaines administrations ne peuvent être levés qu'au prix d'interventions auprès des directions des services concernés, et le cas échéant au tribunal compétent. Si cette démarche paraît coûteuse en formation et en durée d'entretien, elle peut s'appuyer sur une adhésion remarquable des demandeurs d'asile. Ayant dû fuir des régimes de non-droit, la plupart d'entre eux sont très attachés à l'idée de faire valoir leurs droits : droit d'asile, au séjour, à la santé. Précarisés en raison de leur situation administrative, ils s'inscrivent clairement dans une démarche d'insertion. C'est pourquoi l'accompagnement et le soutien du demandeur en cas de difficultés dans les démarches d'accès aux soins ont souvent une efficacité remarquable en terme d'amélioration de santé, et favorisent l'engagement ultérieur dans ses autres projets d'insertion.

Si la CMU représente un progrès pour la plupart des exclus d'hier, les restrictions apportées par la loi et les premiers mois de pratique de la sécurité sociale conduisent à exclusion du droit des personnes en situation de précarité administrative, princi-

les étrangers récemment arrivés en France. Or malgré les dispositifs précarité dont le système de santé s'est doté, l'acquisition d'une protection maladie représente la seule garantie de la continuité des soins.

Formés et actifs sur l'accès à la CMU ou l'AME pour ces "exclus de l'universel", les acteurs du système de santé permettent d'obtenir une protection maladie complète dans la plupart des cas en favorisant l'intégration des demandeurs. Les associations de soutien des étrangers peuvent devenir des lieux-ressources qui préviennent et corrigent les dysfonctionnements du système. Vigilantes sur l'application des textes, actives sur la normalisation des procédures d'accès au droit, elles doivent faciliter la prise en charge des demandeurs d'asile par les dispositifs et les professionnels de droit commun ; plutôt que de pallier leurs carences ou leur absence, comme c'est encore souvent le cas.

1 Voir l'article de M. Mezard dans Proasile de Septembre 1999

palement les demandeurs d'asile et

Obstacles et solutions : 3 exemples de blocages fréquemment opposés aux demandeurs d'asile

● Refus d'immatriculation à la sécurité sociale faute d'un extrait d'acte de naissance :

De nombreux demandeurs d'asile n'ont pas "pensé" à emporter ce document dans leur fuite...

Pourtant une pièce d'état civil est nécessaire pour l'immatriculation de tous les assurés sociaux. Il faut informer les agents récalcitrants que le "certificat de dépôt de l'OFPPRA" figure parmi la liste des documents admis par l'INSEE pour cette opération administrative. Notons que le problème reste entier avant l'obtention de ce certificat, pendant la période de "convocation préfecture".

● Refus d'admission immédiate à la complémentaire CMU ou à l'AME :

La loi prévoit dans ces deux cas la possibilité de délivrer immédiatement la protection maladie (dans la journée, si besoin avec transmission par fax entre les administrations). Cette procédure est méconnue par les centres de sécurité sociale, comme elle l'était auparavant par les CCAS. Elle s'adresse aux personnes ayant besoin de soins ou d'examens spécialisés à court terme et qui ne relèvent pas des urgences hospitalières : soins de caries dentaires, fibroscopie pour un ulcère gastrique, renouvellement de traitement antidiabétique... Seule l'intervention d'un accompagnant formé permet l'obtention de ce droit que les caisses considèrent à tort comme une faveur.

● Refus d'affiliation pour les détenteurs d'une convocation en préfecture ou d'une autorisation provisoire de séjour :

Il s'agit là d'une divergence de fond sur l'interprétation donnée à une exigence formulée de façon générale : "être en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France à la date [de leur] affiliation" (article R 380-1 du code de la sécurité sociale). Face au refus des caisses primaires et de la CNAM de considérer les demandeurs en début de procédure comme étant en situation régulière, et dans l'attente prolongée d'une circulaire d'application par le Ministère, le seul recours actuel consiste à saisir les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) pour faire progresser le droit.

"Elles partent

Volonté et vigilance

à l'assaut du ciel"

L'ère des migrations a commencé. Elle sera l'objet du métissage des peuples européens "ce qui en soi est plutôt réjouissant", mais aussi le sujet d'affrontements sanglants. L'Europe a beau faire semblant de réguler les flux migratoires, le tiers monde frappe à ses portes, y pénétrera même si elle n'est pas d'accord. Résumer la pensée d'Umberto Eco présente toujours quelque danger, mais c'est en filigrane la thèse qu'il défend dans son dernier ouvrage. La tragique découverte de Douvres et de ses cinquante-huit cadavres semble lui donner raison.

Pointe alors la sourde colère, la haine blanche devant ces mafieux négriers qui font commerce et recette du trafic d'êtres humains. L'agacement devant l'hypocrisie d'Etats européens qui se donnent l'air, qui redoutent les appels d'air, mais comme le chantait Brel, qui "n'ont pas l'air du tout". Le haussement d'épaules, enfin, devant cette fausse générosité prônant la libre circulation des personnes, et ces appels frileux à la fermeture totale : deux versions incantatoires de politiques pareillement inefficaces.

Il y a urgence à repenser les politiques publiques migratoires européennes, à les harmoniser, à cesser de colporter le mensonge "apparemment" vertueux de l'immigration zéro, d'oser proposer des politiques alliant mobilité, co-développement et lutte féroce contre les réseaux industriels de trafic d'être humains et de main d'œuvre. C'est à ce prix que la politique de l'asile pourra trouver lisibilité et cohérence, que le mot d'ordre de Tampere et des quinze pays européens "le droit absolu à demander l'asile" sera autre chose qu'un vague slogan. Aux ONG d'être vigilantes et constructives en veillant notamment à l'application intégrale de la Convention de Genève et au maintien du principe de non refoulement.

Avec ce troisième numéro de la revue Proasile, nous abordons le thème des femmes réfugiées, de la spécificité de leur persécution et des difficultés rencontrées dans l'obtention d'une protection. "Elles partent à l'assaut du ciel", titrait curieusement un mensuel réputé pour son sérieux et son engagement à propos des conclusions de la conférence de New York pour l'égalité entre les sexes et la promotion de la femme. Etait-ce là la manière de dire la part d'utopie, de rêve, d'irréalité contenue dans le combat des femmes pour le droit à l'égalité économique et sociale, la dignité, l'intégrité ? De la loi du clan à la loi du père, des mariages forcés aux mutilations sexuelles, du viol systématisé comme instrument de domination ethnique à l'enfermement généralisé, du droit de vie et de mort que s'arrogent d'aucuns sur les femmes, qui peut nier la spécificité des persécutions subies ?

Interroger l'instrument juridique que représente la Convention de Genève, chercher à faire évoluer la jurisprudence pour offrir une protection à ces femmes qui souvent, par simple volonté d'être, défient le pouvoir, me semblent une nécessité. N'est-ce pas là cependant une démarche par défaut ou à défaut, d'autres instruments, d'autres volontés, d'autres moyens ?

Pierre HENRY,
Directeur de France Terre d'Asile
juin 2000.

Venues de Chine, de Yougoslavie, de l'ex-Zaïre, d'Algérie, d'Afghanistan ou d'ailleurs, plus de 10 000 femmes ont demandé l'asile à la France en 1999, représentant environ un tiers de la demande d'asile globale. Certaines fuient des persécutions liées à leurs opinions politiques, à leur engagement militant, à leur appartenance à une ethnie, à leurs croyances religieuses ou à leur nationalité.

D'autres ont été persécutées pour avoir violé certaines coutumes, lois ou pratiques discriminatoires et dégradantes vis-à-vis des femmes, imposées par exemple par le régime des talibans en Afghanistan.

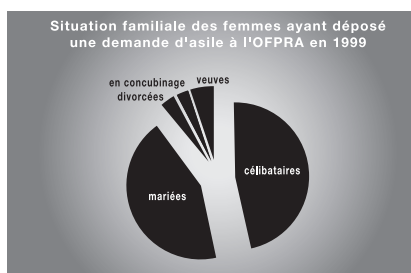
D'autres encore ont quitté leur pays après avoir subi de graves actes de violence : stérilisations forcées ordonnées par les autorités, mutilations sexuelles, mariages forcés dictés par la coutume et imposés par leur famille et/ou leur communauté dans l'indifférence complice des autorités.

Certaines femmes ont été victimes de persécutions indirectes ou par ricochet, en raison du statut, des activités ou des opinions de leur conjoint ou d'autres membres de leur famille, persécutions commises à titre de représailles ou en vue d'obtenir des informations concernant les opinions ou activités d'une tierce personne.

D'autres enfin sont menacées pour avoir apporté un soutien logistique à des mouvements de guérilla, pour avoir fait la lessive, la cuisine, ou avoir soigné les blessés du sentier lumineux au Pérou ou de la résistance tamoule au Sri-Lanka.

Dans quelle mesure ces femmes peuvent-elles se voir reconnaître le statut de réfugié ? Comment s'applique la notion d'agent de persécution ? Comment se pose le problème de la preuve ? Peuvent-elles se prévaloir de l'appartenance à "un certain groupe social" et bénéficier à ce titre des dispositions de la Convention de Genève ?

Malgré l'esprit et la définition de l'article premier de la Convention de Genève, son interprétation a souvent été marquée par l'image de l'intellectuel, militant politique, résistant et défenseur de la liberté et des droits de l'homme. Au travers d'analyses, de témoignages, d'éléments de jurisprudence, l'objet du présent dossier est d'apporter quelques éléments de réponse à la question de la spécificité des formes ou des raisons motivant les persécutions à l'encontre des femmes.



HCR/P. Kessler



Mauritanie

« Ma vie était aussi belle que la vôtre »

" Ma grand-mère née d'un esclave noir faisait partie de l'ethnie des Haratine. Les Haratines n'ont aucun droit. Je militais pour leur cause dans une association de lutte contre l'esclavage. On ne faisait rien de mal... on ne tuait pas, on ne frappait pas. On écrivait des articles, on faisait du porte à porte, des réunions. A l'occasion du Paris-Dakar, on a profité de l'arrivée de FR3 pour faire une manifestation pour la défense des droits des personnes qui sont traitées comme des esclaves... pour faire savoir au monde ce qui se passe chez nous. J'ai été arrêtée trois fois. J'ai été très mal traitée... surtout physiquement. Quand vous subissez ça deux fois, trois fois, vous n'en pouvez plus. Je me suis échappée avec l'aide de gens qui sont avec nous mais qui ne peuvent pas le dire, sous peine de subir le même traitement. L'ambassade de France m'a donné un visa en 24h et je suis partie en laissant mes enfants derrière moi.

A mon arrivée en France, en février 1998, des religieuses m'ont hébergée quelques jours à Sarcelles et m'ont donné l'adresse d'un écrivain public qui m'a aidé à faire ma demande d'asile. Je suis tombée dans une déprime totale. J'étais toujours dans un petit coin. Je ne sortais que pour aller au COMEDE*. Puis ma fille de 13 ans m'a rejointe. Mes trois garçons sont toujours cachés dans un camp de réfugiés, entre le Sénégal et la Mauritanie. J'ai fait tous les foyers d'urgence, des fois pour une nuit, des fois pour trois nuits, selon leur générosité. J'ai obtenu le statut de réfugié en juin 1999.

Je ne peux pas oublier... c'est comme si vous tourniez les pages d'un livre, vous vous souvenez de ce que vous avez lu. Maintenant je voudrais tourner les pages vite, vite, vite... et arriver à la dernière page. Si c'est un bon livre, j'arriverai à une bonne fin, si c'est un mauvais livre, j'arriverai à une triste fin. En Mauritanie, j'avais tout, mon mari était commercial, je prenais ma voiture, j'amenais mes enfants à l'école, je m'occupais de tout. Puis je me suis retrouvée sans rien. Les allocations me permettent de faire manger ma fille, mais je dois aller chez l'assistante sociale pour qu'elle me donne des tickets de vestiaire et je n'ai pas l'argent pour acheter les fournitures scolaires... quelque chose que j'ai toujours fait ! Chaque fois que je me sens triste, je me dis que dans quelques mois peut-être, j'aurai une maison et mes fils dans les bras. Je suis sûre que ça va tout effacer. Pour cela, il faut avoir un travail, des fiches de paie, sinon les gens ont peur, ils n'ont pas confiance. Je leur dis : on est des gens normaux, je suis réfugiée mais ça veut pas dire que je suis une mauvaise dame... ma vie était aussi belle que la vôtre..."

*Association humanitaire créée en 1979, le Comité médical pour les exilés (COMEDE), propose des soins médicaux et psychologiques et un accompagnement social aux exilés.



HCR/F. Riller

“La jurisprudence française ne prend pas toujours en compte la spécificité des persécutions dont les femmes sont victimes”

Entretien avec Christine Martineau, avocate.

Une évolution se dessine pourtant dans la jurisprudence de la Commission des Recours des Réfugiés. Celle-ci a reconnu la qualité de réfugié à une femme afghane en se fondant, notamment, sur le risque de persécutions résultant de son mode de vie, de sa volonté de poursuivre des études et de travailler, et de son refus de pratiquer la religion. C'est la première fois, à ma connaissance, que le “mode de vie” c'est-à-dire la transgression de la norme sociale imposée par les Talibans entre aussi explicitement dans la motivation de la Commission des Recours des Réfugiés.

Peut-on considérer que ces femmes afghanes persécutées pour leur “mode de vie” ou les femmes algériennes journalistes, avocates ou médecins forment un “groupe social” au sens de la Convention de Genève ?

Le groupe social est un des motifs de persécutions retenus par la Convention de Genève. Il a été défini pendant très longtemps par la Commission des Recours des Réfugiés sur la base de critères objectifs : profession, position sociale, etc... Ce n'est que très récemment que la qualité de réfugié a été reconnue à un transsexuel algérien du fait de son appartenance à un groupe social lui-même persécuté et ne pouvant bénéficier d'une protection des autorités algériennes. (CRR – 15 mai 1998).

En 1991, la Commission des Recours des Réfugiés n'avait pas suivi l'Ofpra qui avait retenu dans son mémoire l'appartenance à un “certain groupe social pour des femmes qui luttent contre des discriminations graves entravant la jouissance des droits fondamentaux, ou qui ressentent une injustice telle qu'elle les place dans une situation de crainte, et justifie leur refus de se réclamer de la protection de l'Etat d'origine”.

En 1994, la Commission des Recours des Réfugiés avait écarté, quelques années auparavant, cette notion de groupe social (CRR – El Kebir), la Commission estimant que “les dispositions de la législation algérienne qui régit le sort des femmes en Algérie s'appliquent sans distinction à l'ensemble des femmes de ce pays” et que le fait que certaines d'entre elles entendent les contester ne permet pas de dire que ces dernières appartiennent, pour cette seule raison, à un groupe social particulier au sens des stipulations de la Convention de Genève.

De nombreuses femmes algériennes ont été reconnues réfugiées depuis deux ou trois ans parce qu'étant francophones, exerçant des professions à risques et refusant la loi islamique, elles craignaient des persécutions. Le groupe social est sous-jacent mais n'est pas retenu par la Commission.

Les femmes afghanes, qui résistent à l'application de la Charia et expriment leur volonté de se soustraire à cette norme sociale discriminatoire prise par les autorités de leur pays, forment un groupe social même si ce groupe n'est pas structuré. Dans ces cas précis, il est clair que l'Etat encourage et tolère ces discriminations, violences, atteintes à la liberté et à l'intégrité physique des femmes afghanes.

En va-t-il de même des autres formes de violences sexuelles, notamment des avortements et des stérilisations forcés ?

La question est de savoir si en Chine par exemple, les politiques nationales de planification familiale appliquées de manière non discriminatoire à toutes les femmes dans le but d'améliorer les conditions de vie de toute une population relèvent de la Convention. Selon le HCR, “il faut distinguer l'existence des politiques de planification familiale et les méthodes utilisées pour mettre en œuvre ces politiques. L'Etat peut user de persuasion en ayant recours à l'éducation, mais lorsqu'il emploie la coercition et l'intrusion dans la vie privée, y compris la stérilisation ou l'avortement forcé, une personne peut faire valoir qu'elle craint légitimement d'être persécutée”. Mais en pratique, il est quasiment impossible de rapporter la preuve de la stérilisation ou de l'avortement forcé. J'ai défendu une chinoise victime d'un avortement forcé qui n'a pas obtenu la qualité de réfugié pour cette seule raison. Des femmes slovaques roms, stérilisées à leur insu à l'occasion d'un accouchement ou d'un problème gynécologique, ont obtenu le statut mais sur le fondement des discriminations raciales dont sont victimes les Roms en Slovaquie. La spécificité des persécutions subies par les femmes est mise au second plan par rapport aux motifs plus “classiques” de persécution.

De même, les femmes musulmanes ont été victimes de violences systématiques en Bosnie. Elles ont subi ces persécutions du fait de leur appartenance sexuelle. Elles incarnent la communauté ennemie que les Serbes, dans cette guerre, voulaient éliminer : persécutions pour des raisons politiques, ethniques, de sexe...

La Commission a rejeté la demande de protection d'une jeune femme guinéenne mariée de force à un vieil homme, séquestrée, violée, ne pouvant demander protection aux autorités de son pays : hors champ. Mais, devant de telles violences, une lettre a été adressée au Préfet pour qu'il examine avec bienveillance la situation particulière de cette jeune femme en vue d'une régularisation de sa situation administrative. Ce n'est pas la reconnaissance de la qualité de réfugié mais une prise en compte de cette problématique.

Les violences familiales, lorsqu'elles sont tolérées voire encouragées par les coutumes ou traditions d'un pays donné, peuvent-elles justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié ?

Les persécutions familiales – mariage forcé, violences, enfermement, viol, etc. – devraient entrer dans le cadre de la Convention si elles se fondent sur des coutumes ancrées dans une tradition sociale et si les autorités ne veulent ou ne peuvent pas assurer une protection. C'est la position de la jurisprudence des pays nordiques et du Canada. Mais la jurisprudence française reste très en retrait, considérant que les violences domestiques n'entrent pas dans le champ de la Convention de Genève.

Aux termes de la convention de Genève, relève de la définition de réfugié “toute personne qui craint 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”. Au delà de cette définition générale, existe-t-il dans la pratique une spécificité des persécutions dont sont victimes les femmes ?

La plupart des femmes persécutées pour leur engagement militant ou pour leur appartenance à une minorité ethnique ou religieuse entrent dans la définition “traditionnelle” du réfugié. Dans d'autres cas, elles se trouvent dans une situation plus spécifique, soit en raison des formes de persécutions dont elles sont victimes, soit de leur appartenance sexuelle. Les femmes sont plus systématiquement victimes de violences sexuelles que les hommes. Le viol, les agressions sexuelles, les humiliations deviennent une forme de persécution qui leur est “réservée”. De plus, uniquement parce qu'elles sont de ce sexe, elles peuvent faire l'objet de lois discriminatoires allant jusqu'à les exclure de toute vie sociale normale et prévoyant des châtiments d'une rare gravité. L'appartenance sexuelle est une des causes de persécution dont les femmes sont principalement victimes dans des pays très religieux ou intégristes. Des hommes peuvent également subir ce type de violences et d'exclusion du fait de leur sexualité, mais ils sont rarement persécutés pour la seule raison d'être un homme.

La Convention de Genève ne prévoit pas comme motif de persécution l'appartenance sexuelle ; cette spécificité n'est très souvent qu'indirectement prise en compte dans la jurisprudence française.

Prenons l'exemple de la loi iranienne qui impose aux femmes le tchador et un habillement niant leur féminité. Elle est l'expression de règles morales extrêmement rigides contraires aux droits fondamentaux prévus par les instruments internationaux signés par la plupart des pays. Pourtant, les femmes iraniennes, qui s'opposent à cette norme sociale discriminatoire, ne sont pas reconnues réfugiées sur cette base mais au titre d'activités politiques qu'elles mènent de façon concomitante. La transgression de cette norme sociale discriminatoire est donc mise au second plan par rapport à une activité militante au sens strict du terme.

“Dès l’instant où il existe, dans un pays donné, des lois, des coutumes ou des moeurs discriminatoires, toute personne visée par ces dispositions peut être considérée comme faisant partie d’un certain groupe social. Si une femme tente de se soustraire à ces lois, coutumes ou moeurs, et de ce fait est persécutée par les autorités de ce pays ou par une partie de la population sans que les autorités soient capables de lui offrir une protection efficace, elle peut se réclamer de la convention de Genève”.

Lili Badakhchan, réfugiée iranienne, salariée de la CIMADE puis officier de protection à l’OFPRA, aujourd’hui décédée, est l’une des premières à avoir étudié la question de la spécificité de demande d’asile des femmes.

Les femmes en Iran, le paradoxe de l’islam politico-idéologique

par Chaula Chafiq, écrivain et sociologue

AUJOURD’HUI aucun observateur, qu’il soit à l’intérieur ou à l’extérieur du pays, n’ignore le rôle des femmes en tant qu’actrices des changements sociaux et politiques en Iran. Les femmes sont en effet un pilier important de soutien aux tendances réformistes, dans le conflit qui les oppose aux conservateurs au sein du régime islamique. Mais l’observation serait réductrice si on se contentait d’apprécier le rôle des femmes dans l’évolution sociale et politique à partir de leur positionnement dans la guerre des conservateurs et des réformistes religieux. Car force est de constater que l’évolution des femmes est au cœur des contradictions qui ont mené à l’échec social et politique des islamistes au pouvoir et à l’émergence des réformistes. Ceux-ci tentent de faire sortir le régime de l’impasse produite par l’opposition flagrante entre l’aspiration de la majorité de la population à la démocratie, à la liberté et la volonté des islamistes d’imposer un modèle social basé sur le règne du clergé, érigé l’islam en Loi.

Un arsenal répressif

Pour les femmes, ce projet s’est concrètement traduit par l’imposition du port obligatoire du voile, la réduction de l’âge du mariage à la puberté, l’autorisation de la polygamie et de la répudiation (mesures qui avaient fait l’objet d’importantes restrictions par la loi sur la protection de la famille édictée sous l’ancien régime), l’interdiction d’exercer le métier de juge ou des activités sportives et artistiques telles que la danse et le chant dans les lieux mixtes, la règle de la non

mixité privant les femmes de leur liberté de conduite et d’accès à certains lieux.

Ces mesures, accompagnées d’un arsenal répressif et de campagnes de propagande contre les femmes rebelles n’ont pas produit les effets espérés par les islamistes au pouvoir. En effet, un nombre considérable d’iraniennes n’a pas cédé au modèle imposé par le régime. Face aux répressions, elles résistent de différentes manières. En portant le voile de manière incorrecte, elles ont lancé le débat sur le “mauvais voile”. Elles ont continué d’être présentes sur la scène sociale, d’écrire, de peindre, et même de chanter. Certaines, engagées dans la lutte politique, ont subi emprisonnement, torture, exécution, ou ont pris le chemin de l’exil. Pour les femmes, nombreuses également, qui avaient soutenu le régime dans sa politique et y avaient cherché une voie de salut, l’expérience des années de règne de l’islam politique a souvent été l’occasion d’une amère prise de conscience de l’incompatibilité de l’idéologisation de l’islam avec la liberté et l’égalité entre hommes et femmes.

C’est ainsi que les rangs des femmes aspirant à la fin de la dictature du religieux se sont progressivement renforcés. Aujourd’hui, les femmes iraniennes constituent une force sociale sur laquelle s’appuient les courants religieux réformistes. Mais la réalisation des droits civiques des femmes, leur accès à l’autonomie et à l’égalité supposent la séparation de la religion et de l’Etat. Une question centrale sur laquelle les réformistes religieux ne se positionnent pas clairement.

Iran

“ Je me suis mariée à l’âge de 19 ans, en 1982. Je n’ai pas choisi mon mari, c’était un mariage arrangé entre les deux familles. Début 1997, j’ai rencontré un autre homme et j’ai voulu quitter mon mari qui m’a refusé le divorce. En juillet 1997, j’étais en voiture avec mon amant quand nous avons été arrêtés par les gardes religieux qui nous ont conduits au poste et interrogés séparément. J’ai dit qu’il était un ami de la famille. Le lendemain, ma mère a payé une caution et les gardiens m’ont relâchée. Ma belle-mère me surveillait d’assez près ; suite à une enquête auprès des voisins, elle a appris que j’avais un amant. La réaction de mon mari a été violente. Il m’a ordonné de cesser cette relation et de rester à la maison. Il refusait le divorce et s’appuyait sur la loi iranienne qui exige qu’une femme se soumette à son mari et lui obéisse. En septembre 1997, à la veille de mon départ pour les Etats-Unis où je devais faire un stage prévu de longue date, mon amant est venu me dire au revoir. Informée de cette visite, ma belle mère a porté plainte contre moi en se fondant sur les témoignages des voisins. Après 6 mois passés à Boston, lors d’une visite à mon frère et à ma sœur réfugiés en France depuis 10 ans, j’ai appris qu’après mon départ, les policiers étaient venus me chercher. Si j’avais été arrêtée, aucun avocat n’aurait accepté de me défendre. J’ai été renvoyée de mon travail avec interdiction d’en exercer un autre. La décision de la cour de justice islamique est irrévocable, si je retourne en Iran, je serai immédiatement arrêtée et exécutée.”

Les lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées (1991) proposent une analyse des problèmes et des risques propres aux femmes réfugiées et des mesures de fond et de procédure permettant d’en atténuer les effets.

“ Le cas de la femme qui demande le statut de réfugié parce qu’elle craint des traitements cruels et inhumains pour avoir transgressé les lois et les coutumes de la société dans laquelle elle vit n’entre pas exactement dans la définition de l’article premier de la Convention. Pourtant, on connaît des cas de violences subies par des femmes accusées d’avoir transgressé les règles sociales dans un certain nombre de pays. L’infraction peut aller de l’adultère au port du rouge à lèvres. La peine peut être la mort. Le Comité exécutif encourage les Etats à considérer les femmes ainsi persécutées comme un groupe social, de façon à garantir leur prise en compte dans la détermination du statut de réfugié.”

Femmes voilées.

La situation des femmes dans les zones contrôlées par les talibans.

par Shoukria Haidar, présidente de l'Association de soutien aux femmes d'Afghanistan

DEPUIS le coup d'Etat pro-soviétique d'avril 1978 et l'entrée des troupes soviétiques en décembre 1979, l'Afghanistan vit une des périodes les plus sombres de son histoire. Plus de vingt ans de guerre ont entraîné l'exil de plus de six millions de réfugiés sur vingt millions d'habitants et le déplacement des deux-tiers de la population à l'intérieur même du pays, un million et demi de morts, un million de handicapés, des lésions psychologiques innombrables, une société entièrement bouleversée. 70% des villes et des villages ont été détruits. Après le départ des soviétiques en 1989, le gouvernement communiste est resté en place jusqu'à la prise de pouvoir des moudjahidins, en 1992. Les USA et l'URSS se sont alors désengagés du problème afghan et ont laissé l'Afghanistan en proie aux appétits hégémo-

niques de ses voisins. Soutenant chacun un parti moudjahidin, ceux-ci ont été à l'origine d'une lutte fratricide de plus de deux ans pour le pouvoir et de la destruction des trois-quarts de la capitale Kaboul, qui allait perdre la moitié de ses deux millions d'habitants. Dans un pays détruit par la guerre, l'arrivée des Talibans a été le coup de grâce porté à l'Afghanistan. Sans soutien extérieur et face à toutes les difficultés de la reconstruction, le gouvernement central, après avoir résisté depuis novembre 1994 aux assauts des milices Talibans envoyées par le Pakistan, quitte Kaboul et se retire dans le nord du pays en septembre 1996.

Interdiction de toute expression de joie ou de souffrance

Commence alors la dictature des Talibans. Une dictature



extrêmement violente, touchant en premier lieu les femmes, marquée par une série d'interdits et d'obligations qui rayent les femmes de toute la vie publique en leur interdisant de travailler, d'étudier, de sortir librement... et en imposant une stricte séparation des sexes. Après tant d'années de guerre ayant entraîné la mort d'un grand nombre d'hommes, les femmes représentent 70% des fonctionnaires et sont en grande partie responsables de la bonne marche de l'administration. En leur interdisant de travailler, les Talibans paralysent le pays. En interdisant aux filles d'étudier, ils compromettent son avenir.

En occupant les trois quarts du pays, non seulement les Talibans ont mis fin à l'espoir de paix en mettant en œuvre une répression impitoyable, mais ils ont gravement touché la psychologie des femmes en supprimant tous leurs acquis et toutes leurs traditions culturelles : interdiction de chanter, de jouer ou d'écouter de la musique, de participer à des fêtes, de se rendre sur des lieux traditionnels de pèlerinage, ou tout simplement au cimetière... En un mot, interdiction de toute expression de la joie ou de la souffrance. En vertu du principe de la séparation des sexes, non seulement les femmes n'ont pas le droit d'entrer dans un magasin ou un restaurant ou de parler à un commerçant, mais il leur est interdit de se faire soigner dans un hôpital s'il n'y a pas un service uniquement féminin, de monter dans un bus ou de prendre un taxi... Sans possibilité de travailler, des dizaines de milliers de veuves sont réduites à la misère et à la mendicité. Sans possibilité de continuer leurs études, les jeunes filles perdent tout espoir dans l'avenir. Les femmes n'ont pas le droit de s'habiller comme elles le veulent, de se maquiller, de sortir sans être entièrement couvertes du tchador.

Sous une pression constante, pour ne pas étouffer, elles bravent parfois un interdit, en sortant sans chaussettes, ou non accompagnées



d'homme de leur famille proche. Elles savent qu'elles s'exposent alors à la répression la plus violente, à être frappées jusqu'au sang, humiliées en public, emprisonnées. Pour les "fautes" plus graves (se rendre au cimetière ou parler à un homme qui n'est pas de leur famille), elles risquent la lapidation et la mort. Si elles volent pour ne pas mourir de faim, elles risquent l'amputation de leurs membres. Elles savent que si elles bravent les interdits, la répression s'abattra aussi sur leur mari, leur père ou leur frère. Les Talibans ont fait des femmes des prisonnières et de leurs maris des gardiens dans un pays qui n'est plus qu'une immense prison. Dans des conditions extrêmes de misère physique et psychologique, où la moindre action vous met en danger de mort, vous et vos proches, il vous reste le suicide, la folie, ou si vous en avez les moyens, la fuite.



HCR/A. Hollmann

Jurisprudence - La notion de groupe social

apparaît de manière implicite dans une décision par laquelle la Commission des recours a reconnu la qualité de réfugié à une femme afghane considérant qu' " elle s'expose en tant que femme à de graves discriminations de la part des talibans en raison de son mode de vie, de sa volonté de poursuivre des études et de travailler et de son refus de pratiquer la religion, qu'elle est dès lors fondée à se prévaloir de la qualité de réfugiée " (CRR, 15 avril 1999).

Soulignons la réticence dont avait jusque là fait preuve la Commission concernant la notion de groupe social, qui n'entrait dans la motivation de la Commission dans les cas très spécifiques d'une malienne souhaitant se soustraire à la pratique de l'excision (CRR, 18 septembre 1991) et d'un transsexuel algérien (CRR, 15 mai 1998). Pour la première fois dans sa décision du 15 avril 1999, la Commission se fonde plus généralement sur les persécutions auxquelles la requérante s'expose en tant que femme transgressant la norme sociale. Décision d'autant plus remarquable que la commission aurait pu, comme elle l'a fait le même jour pour le frère jumeau de l'intéressée, se fonder sur les craintes de persécutions par ricochet du fait des activités politiques de leur père, victime de graves persécutions puis assassiné.

Algérie

" Le lieu naturel de la femme est le foyer... Si nous sommes dans une société islamique véritable, la femme n'est pas destinée à travailler. Ainsi, elle ne quitte pas son foyer afin de se consacrer à la grandiose mission de l'éducation des hommes. La femme est une reproductrice d'hommes. Elle ne produit pas de biens matériels, mais cette chose essentielle qu'est le musulman " Ali Belhadj, vice président du FIS, *Horizons*, 23.2.1989

Il est permis de contracter mariage avec plus d'une épouse dans les limites de la Chari'a si le motif est justifié, les conditions et l'intention d'équité réunies et après information préalable des précédentes et futures épouses. Art. 8 du code de la famille

L'épouse est tenue d'obéir à son mari et de lui accorder des égards en sa qualité de chef de famille ; d'allaiter sa progéniture si elle est en mesure de le faire et de l'élever ; de respecter les parents de son mari et ses proches.

Art. 39 du code de la famille

Dalila Méziane, avocate algérienne engagée et fervente militante des droits de la femme était menacée par le Front islamique du salut. Le 17 septembre 1992, elle est violemment agressée en sortant de son cabinet d'avocat à Alger par un de ses voisins, islamiste extrémiste, qui tente de l'étrangler. Réfugiée en France depuis 1995, elle témoigne du combat des femmes algériennes.

"Premier acte de mariage entre le pouvoir algérien et l'intégrisme international, le code de la famille promulgué en 1984, consacre une idéologie obscurantiste de mépris des femmes. Inspiré du droit islamique, le code de la famille institue la prééminence de l'homme sur la femme, légalise la polygamie, le viol conjugal, institutionnalise la répudiation, et prévoit la déchéance de la nationalité en cas de mariage à un non musulman. Il conditionne le droit au travail de la femme par l'autorisation du mari, instaure la minorité à vie, assigne à toute femme, même majeure civilement, un tuteur matrimonial qui conclura le mariage à sa place. Il légalise une pratique moyenâgeuse et esclavagiste selon laquelle une épouse doit payer une certaine somme pour se séparer de son conjoint, et racheter sa liberté. A ce statut de citoyen de seconde classe imposé aux femmes, s'ajoutent les atteintes à leurs acquis. En effet, les femmes sont les principales victimes de la politique de soumission du gouvernement au grand capitalisme international et au diktat du FMI. Avec les privatisations et les restrictions programmées en matière sociale, leur situation continue à régresser et ce sont elles qui sont le plus durement frappées par les licenciements, la chute continue du pouvoir d'achat et par les reculs en matière d'éducation et de santé.

Les intégristes religieux mènent des campagnes farouches contre la mixité et pour le port du Hidjab. La

liste est longue des femmes répudiées, jetées à la rue au nom de la loi divine et du non droit, des crimes commis par les fascistes intégristes pour imposer leur projet de société théocratique et totalitaire. La liste est longue des adolescentes et les fillettes enlevées sous les yeux de leurs parents, dans la rue ou à la sortie de l'école, séquestrées, torturées, soumises à la pratique de Zaouedj el moutaa (mariage de jouissance) qui fait du corps de la femme un butin de guerre et que l'on retrouve brûlées, mutilées, égorgées au nom d'Allah.

Code de l'infamie

Les milliers de femmes qui depuis la promulgation du code de la famille, rebaptisé "code de l'infamie", résistent au diktat intégriste, sont la cible d'une répression sanglante et du totalitarisme du pouvoir. Ces "femmes-courage" qui ont payé le prix fort pour l'indépendance de l'Algérie et qui, trahies par leurs compagnons de lutte qui ont voulu faire d'elles des sous citoyennes, ont pris le parti

de la dignité, aux côtés des autres forces dans le pays. Dans leur combat pour la justice, l'égalité des droits et la citoyenneté, elles interpellent le pouvoir pour qu'il assume sa responsabilité et mette fin à la machine criminelle des fossoyeurs de l'Algérie qui violent, assassinent, in-

cendent les écoles, terrorisent les familles obligées de les héberger et enlèvent leurs filles. Certaines ont payé ce combat de leur vie. Mais ni la répression, ni la terreur du sang, ni celle des lois ne pourront faire disparaître l'aspiration des femmes algériennes à la Liberté."

Jurisprudence - En vertu de l'interprétation française de la notion d'agent de persécution, la jurisprudence française ne reconnaît la qualité de réfugié qu'aux personnes victimes de persécutions commises directement ou indirectement par un agent étatique. Cependant, lorsque la victime a en vain demandé la protection des autorités, le défaut de protection des autorités publiques, assimilable à une tolérance volontaire des actes de persécution, fait de l'Etat le complice par omission l'agent de persécution. Ainsi, des femmes algériennes victimes des islamistes ont pu se voir reconnaître le statut de réfugié lorsqu'elles s'étaient heurté à un refus délibéré de protection de la part des autorités algériennes :

" Considérant qu'en raison de son refus de porter le foulard islamique et de sa tenue vestimentaire occidentale, Mlle A, de nationalité algérienne a été victime d'une agression extrêmement violente perpétrée par des islamistes, dont elle garde de nombreuses séquelles tant physiques que psychiques (...) ; que l'amie avec laquelle elle se trouvait au moment de l'agression a été égorgée par les islamistes qui ont également blessé le fiancé de cette dernière ; que durant son hospitalisation à Alger, des individus se sont introduits dans son domicile et l'ont dévasté ; qu'en dépit des circonstances particulièrement graves de l'agression dont elle a été l'objet, elle s'est heurtée à un refus délibéré de protection de la part des autorités qui l'ont dissuadé de poursuivre toute autre démarche ; qu'elle a dès lors vécu cachée au domicile d'un ami en attendant de pouvoir quitter son pays (...) ; qu'en cas de retour, elle encourrait la vindicte d'éléments fondamentalistes sans pouvoir obtenir la protection des autorités publiques algériennes qui doivent être considérées comme ayant volontairement toléré l'agression dont elle a été victime (...) ; que la requérante est fondée à se prévaloir de la qualité de réfugié ". (CRR, 1^{er} février 1996)

En 1997, la jurisprudence sur la tolérance volontaire, qui permet d'appliquer de manière moins restrictive la notion d'agent de persécution, est élargie aux cas dans lesquels le demandeur n'a pas formellement demandé protection aux autorités " du fait de la vanité qu'aurait revêtu toute demande de protection " (CRR, 21 novembre 1997).



Photo Frédéric Fournier

Les persécutions indirectes peuvent frapper les personnes qui ont apporté, volontairement ou sous la contrainte, un soutien logistique à des mouvements de guérilla. Faute de réel engagement politique, il peut être difficile d'apporter la preuve d'une crainte individuelle de persécution fondée sur l'un des motifs de la Convention de Genève. Pourtant le fait pour une personne d'être persécutée en raison des opinions ou activités politique qui lui sont imputées, même à tort, devrait suffire à lui reconnaître la qualité de réfugié.

Pérou

Mme F, infirmière travaillant dans un centre de soins de la région de Ayacucho, fief des groupes armés du sentier lumineux, a fait l'objet de pressions d'une part des guerrilleros du sentier lumineux qui exigeaient d'elle médicaments et matériel médical et d'autre part des militaires qui l'accusaient de complicité avec les terroristes. Elle est arrivée en France en novembre 1997. " J'ai fait mes études d'infirmière dans une université privée de Lima : les universités publiques me refusaient car j'étais une indienne de Ayacucho " où il n'y a que des illettrés et des terroristes ", me disait-on. Une fois diplômée, comme les hôpitaux, pour les mêmes raisons, ne me donnaient pas de travail, j'ai travaillé comme infirmière bénévole à Lima. En 1995, j'ai trouvé un emploi d'infirmière payé par le ministère de la Santé dans un hameau près de San Sebastian, dans un petit poste où l'on recevait les malades des alentours. Le 11 août 1997, cinq hommes du Sentier lumineux sont venus au centre nous voler des médicaments et du matériel. J'ai immédiatement prévenu les autorités médicales de la zone. Les militaires sont venus me menacer pour avoir " collaboré " avec le Sentier lumineux. En octobre, les cinq hommes sont revenus nous prendre du matériel chirurgical. Les militaires nous ont accusé de terrorisme. Après l'arrestation de mon collègue, j'ai été convoquée à un interrogatoire. La nuit précédant le jour de la convocation, j'ai quitté la région, puis le pays. "

Sierra Leone

" Je ne suis jamais allée à l'école et me suis mariée à l'âge de 18 ans avec un officier de l'armée sierra léonaise. Le 25 mai 1997, mon mari faisait partie de la junte militaire qui a renversé le gouvernement démocratiquement élu de Ahmed Tejan Kabbah. Le peuple s'est élevé contre ce coup d'Etat, j'ai commencé à avoir peur. Je priais sans cesse mon mari de quitter la junte militaire pour la sécurité de notre famille mais il a commencé à nous maltraiter, moi et les enfants. Les militaires avaient promis de remettre le pouvoir à un organe neutre après 6 mois. L'échéance approchait et l'ECOMOG (les soldats fidèles à M. Kabbah) menait des attaques de plus en plus violentes contre les bases militaires de Freetown. Les membres et les proches de la junte militaire étaient arrêtés et tués. J'ai réussi à échapper à une descente durant laquelle ils ont battu à mort nos servantes et brûlé nos biens. Mon mari avait été arrêté et radios et télévisions rapportaient que j'étais en fuite avec une grosse somme d'argent et des documents importants que m'aurait confié mon mari. Je me suis réfugiée chez une amie qui connaissait le propriétaire d'un bateau. En échange d'une grosse somme, il m'a conduit à Conakry où j'ai pu me procurer un passeport français. "



HCR/P. Kessler

Les persécutions subies à titre de représailles, d'intimidation ou de pression sur un conjoint ou un parent posent le problème, faute d'engagement politique personnel, de la preuve du risque individuel de persécution lié aux motifs énoncés dans la Convention de Genève. La jurisprudence allemande a développé la notion de "cas de référence concrets" (konkrete Bezugsfälle) conduisant à un renversement de la charge de la preuve : l'existence dans le pays d'origine de cas similaires de persécution des femmes des militants politiques crée une présomption selon laquelle l'intéressée craint avec raison d'être persécutée, à charge pour les autorités chargées de la détermination de la qualité de réfugié de prouver l'inverse.*

Colombie

A Bogota, Mlle L était menacée par les milices paragouvernementales en raison des activités politiques passées de son père, réfugié en France, et de l'engagement de plusieurs membres de sa famille au sein des Forces armées révolutionnaires de Colombie. En 1993, elle quitte son pays pour venir à son tour demander l'asile en France. Après un premier rejet de l'OFPPA, la Commission des recours des réfugiés reconnaît que " craignant d'être enlevée par rétorsion pour contraindre son père à se livrer, elle a dû quitter son pays pour assurer sa sécurité " et lui accorde le statut de réfugié. (CRR, 10 février 1995)

* cf. Thomas Spijkerboer, in Women and refugee status. Beyond the public/private distinction, Emancipatie Council, The Hague, 1994

Mutilations sexuelles imposées, violences familiales et mariages forcés dictés ou tolérés par la coutume sont l'expression d'un devoir d'obéissance et de soumission de la femme à son époux et à sa communauté.

Guinée

Mlle A, guinéenne, n'a jamais été à l'école, elle a été excisée de force à l'âge de onze ans. Devenue gérante d'un salon de coiffure et d'un atelier de couture à Conakry, elle a été mariée par ses parents contre son gré à un homme très âgé en échange d'une dot. En 1998, cet homme avec lequel elle refusait de vivre, est venu l'enlever à Conakry. Il l'a ligotée et séquestrée à son domicile dans un village où pendant une semaine il l'a martyrisée et violée à maintes reprises. Elle a ensuite été placée sous la surveillance des quatre autres épouses de son mari. Mlle A, a réussi à s'enfuir en montant dans un car de passage au village et a trouvé refuge chez une amie dont le père l'a aidée à fuir la Guinée. Dans sa décision du 28 octobre 1999, la Commission des recours des réfugiés a toutefois considéré que "ces circonstances liées à des violences familiales ne sont pas de nature à permettre de regarder la requérante comme entrant dans l'un des cas prévus par la Convention de Genève" et rejeté le recours, tout en adressant un courrier au préfet du domicile de l'intéressée :

"Il résulte de l'instruction que la requérante a subi de graves violences qui peuvent juridiquement être qualifiées de crime de droit commun, perpétrées tant par sa famille que par un individu auquel elle a été mariée de force (...). Compte tenu de la gravité des circonstances qui l'ont contrainte à quitter la Guinée, la formation de jugement a exprimé le vœu que soit examinée avec bienveillance la possibilité d'une régularisation de son séjour en France."

MOINS TIMIDE, la jurisprudence canadienne a reconnu la qualité de réfugié sur la base du groupe social à des femmes victimes de violences conjugales ou de mariage forcé : "Un sous-groupe de femmes peut être identifié du fait qu'elles sont exposées ou vulnérables pour des raisons physiques, culturelles ou autres, à la violence, y compris la violence familiale, dans un milieu qui refuse de les protéger." (Directives sur les Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Ottawa, Canada, mars 1993, mis à jour en novembre 1996)

Des adolescentes mariées de force

par Dr Marie-Hélène Franjou, Présidente du Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS)

Dans de nombreux pays, les mariages forcés sont avant tout coutumiers, confirmés ou non sur les plans religieux ou civil, rarement inscrits sur le registre officiel. Une promesse de mariage est faite par les parents de la fille, parfois même avant sa naissance, puis le mariage est conclu à un âge variable. Avant qu'elle ait dix ans (et il pourra arriver qu'elle soit alors placée sous la garde de

ses beaux parents), au début de l'adolescence entre 10 et 14 ans, ou à la fin de l'adolescence, entre 15 et 19 ans. Plus de 50% des femmes de cette tranche d'âge sont déjà mariées en Afghanistan, au Bénin et en Gambie. Entre 31 et 50% au Burkina Faso, au Cameroun, en Centrafrique, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Iran et en Inde. Entre 16 et 30% au Maroc, au Pakistan et en Turquie.

Fondés sur des raisons multiples (l'assurance de la virginité des filles au mariage, le respect des règles matrimoniales traditionnelles, à savoir l'endogamie, l'union au sein d'une même caste, l'alliance conclue entre deux familles, les considérations économiques), ces mariages forcés entraînent des grossesses précoces, lorsqu'un enfant est conçu avant que la femme ait atteint sa maturité physique, psychique et émotionnelle. Le contexte culturel n'y change rien : une fillette ne devient pas une femme le jour de ses premières règles, loin s'en faut : sa taille définitive n'est atteinte qu'à 18 ans, son bassin n'est complètement développé qu'à 20 ans, etc. Du fait de complications potentielles diverses (hypertension, étroitesse du bassin entraînant des difficultés lors de l'accouchement, anémie, troubles neurologiques, sténoses vaginales notamment) le risque de décès pour une mère est deux fois plus élevé avant 20 ans qu'entre 20 et 24 ans. Il n'est pas rare que l'enfant meure rapidement en raison d'une souffrance fœtale, qu'il soit prématuré ou dysmature.

Grossesses précoces

Le mariage d'une femme fait disparaître l'individu derrière la mère. Si tant est que les femmes aient pu être scolarisées, le mariage et a fortiori la grossesse entraînent l'interruption de leurs études. Sans accès à une contraception, ces jeunes femmes vivent des grossesses précoces, nombreuses et rapprochées. Qu'on ne se y trompe pas (et là encore, la culture d'origine n'y change rien), un mariage contraint a pour conséquence des relations sexuelles forcées : ce n'est rien d'autre qu'un viol. Le jour de ses noces, la jeune femme apprend que ni sa vie ni son corps ne lui appartiennent.

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes signée et ratifiée par de nombreux pays dont l'Algérie, la Maroc, la Turquie, le

Burkina Faso, le Sénégal, le Mali, dispose dans son article 16 que "les Etats parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et en particulier assurent, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme le même droit de contracter mariage, de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement. Les fiançailles et les mariages d'enfants n'auront pas d'effets juridiques et toutes les mesures nécessaires, y compris les dispositions législatives, se ront prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage et de rendre obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel". Dans les faits, on continue de marier impunément des millions d'adolescentes dans le

monde.

HCR/A. Hollmann

"Femmes assises sous le couteau"

Les mutilations sexuelles féminines en Afrique

par Isabelle Gillette-Faye, sociologue.

LES MUTILATIONS génitales féminines recouvrent plusieurs interventions : l'ablation partielle ou totale du clitoris (clitoridectomie), l'ablation du clitoris en entier et la coupe des petites lèvres (excision) ou sa forme plus extrême, l'ablation de tous les organes génitaux externes et la suture des deux côtés de la vulve (infibulation) pour des raisons culturelles ou toute autre raison non thérapeutique. Celles qui survivent à ces pratiques, généralement faites sans anesthésique, subissent les graves conséquences qui en résultent : des infections chroniques, des douleurs importantes pendant l'urination, la menstruation, les rapports sexuels, les accouchements et des traumatismes psychologiques.

Parmi les significations et fonctions connues de ces mutilations, on distingue :

les raisons d'ordre sociologique : identification avec l'héritage culturel, initiation des jeunes filles qui vont devenir des femmes, intégration sociale et maintien de la cohésion du groupe ;

les raisons d'ordre religieux : les mutilations génitales féminines sont pratiquées par des musulmans, des chrétiens (catholiques, protestants, coptes), des juifs (Falasha d'Éthiopie), des animistes chez des populations d'origine diverse ;

les raisons psychosexuelles : réduction ou suppression de la zone sensible des organes génitaux externes, notamment le clitoris, pour atténuer le désir sexuel chez la femme, garantir dans un premier temps la chasteté et la virginité avant le mariage, puis dans un second temps la fidélité et enfin, accroître le plaisir sexuel masculin.

La plupart des filles et des femmes qui ont subi des mu-

tilations génitales vivent en Afrique (dans 28 pays), certaines en Asie et au Moyen-Orient, mais aussi de plus en plus en Europe, en Australie, au Canada et aux États-Unis, principalement parmi les communautés immigrées. On estime aujourd'hui à plus de 130 millions le nombre de fillettes et de femmes ayant subi des mutilations sexuelles dans le monde. Et malgré des campagnes d'information visant à l'éradication de ces pratiques, l'adoption de législations visant à les interdire, deux millions de femmes sont encore exposées à ces pratiques chaque année. Certaines pour s'y opposer n'hésitent pas pour elles-mêmes ou pour protéger leurs enfants à affronter l'ostracisme social, à subir des violences familiales ou des persécutions, parfois même à s'exiler. En cette fin de XX^{ème} siècle, les mutilations génitales féminines demeurent une atteinte intolérable à la santé et aux droits fondamentaux des femmes en matière de sexualité et de reproduction.

Mali

Aminata Diop, jeune malienne de 20 ans refuse en 1990 d'être excisée à l'occasion de son mariage. Pour échapper aux pressions familiales et aux discriminations visant les femmes non excisées, elle fuit son pays et demande l'asile en France. Dans sa décision du 18 septembre 1991, la Commission des recours considère que " si l'exigence de cette opération était le fait de l'autorité publique, ou si cette exigence était encouragée ou même seulement tolérée de manière volontaire par celle-ci, elle représenterait une persécution des femmes qui entendent s'y soustraire, au sens des stipulations précitées de la Convention de Genève, à la condition que les intéressées y aient été personnellement exposées contre leur volonté ".

La commission constate que si les autorités maliennes, loin d'encourager la pratique rituelle de l'excision, favorisent des campagnes tendant à l'éradication de cette pratique, celle-ci n'a été jusqu'ici réprimée par aucune disposition pénale spécifique et continue même de donner lieu à des interventions chirurgicales dans les hôpitaux d'Etat. La commission conclut que cette pratique " peut dès lors être regardée comme volontairement tolérée par les pouvoirs publics ". Dès lors, une femme malienne ne peut demander le statut de réfugié sur ce fondement " que si elle a été personnellement exposée à une telle mutilation et que si, dès lors qu'elle n'est plus légalement soumise à l'autorité parentale, elle s'est vu refuser par les pouvoirs publics toute protection contre ladite mutilation. " Toutefois, elle rejette la demande considérant que la preuve d'une menace d'excision forcée n'est pas rapportée et que l'intéressée " ne soutient pas qu'elle ait sollicité la protection contre les menaces de persécutions familiales de l'autorité publique malienne ou même du mouvement qui, dans son pays d'origine, milite contre l'excision ".



HCR/W. Stone

Le sentiment de culpabilité, de honte, le traumatisme psychologique et le risque de stigmatisation de la famille ou de la communauté conduisent certaines victimes de viols à taire les sévices dont elles ont été victimes, réduisant parfois considérablement leurs chances d'obtenir le statut de réfugié.

Le viol, arme de guerre et instrument de purification ethnique

Véronique Nahoum Grappe, chercheur à l'école des hautes études en sciences sociales

Vous avez publié de nombreux articles sur les crimes sexuels dans les conflits récents. En quoi le viol utilisé à des fins politiques, comme une arme de guerre, est-il une caractéristique des conflits contemporains ?

Il y a eu dans les conflits récents en ex-Yougoslavie, en Algérie, au Rwanda, ou au Timor oriental, les viols de guerre, commis dans une situation d'impunité, de précarité, de menace résultant de la proximité des soldats ou des paramilitaires et des populations civiles. Ces viols, liés à la frustration sexuelle des soldats et au culte de l'honneur viril, sont à mettre sur le même plan que les autres crimes de guerre. Ils sont aujourd'hui d'autant plus fréquents que les conflits ne sont plus des chocs frontaux opposant les armées mais des conflits dans lesquels les populations civiles sont directement prises pour cible de la criminalité politique. Mais si ces viols sont encouragés ou organisés par l'appareil militaire, ils prennent une autre signification et deviennent des crimes délibérés dirigés contre les possibilités de reproduction de la communauté agressée.

Les témoignages des femmes bosniaques victimes de violences sexuelles sont à cet égard accablants. Le viol, arme de guerre, est-il devenu un instrument de purification ethnique dans le conflit bosniaque ?

Dans le conflit bosniaque, ce n'est plus une armée qui ferme les yeux sur des viols de guerre perpétrés à titre de punition ou de torture comme l'armée française en Algérie, mais une entreprise de viols systématiques mise au service de la purification ethnique. Quand les armées ou les paramilitaires décident de nettoyer une zone, ils entourent un village, le bombardent, l'envahissent physiquement, séparent les femmes des hommes, massacrent immédiatement une partie d'entre eux. Les autres sont déportés, internés dans des camps ou chassés vers les camps de réfugiés. Les femmes sont parfois enfermées dans des lieux particuliers où sont pratiqués viols systématiques et grossesses forcées. L'objectif est de faire aux femmes "l'enfant de l'ennemi", supposant implicitement que l'identité politique et même religieuse du bourreau sera transmise à l'enfant. Le but est de porter atteinte à la fécondité de l'ennemi, à sa capacité de reproduction. L'intention est clairement génocidaire. La purification ethnique veut nettoyer l'espace de toutes les traces d'une population et de tous les signes de sa présence. Les bourreaux disaient "tu auras un fils tchetnik (nom des nationalistes serbes lors de la dernière guerre) qui te détruira". Les témoignages de viols systématiques et de grossesses forcées de femmes enfermées



HCR/M. Vacca

plusieurs mois, violées puis relâchées après que le médecin ait vérifié si celles qui n'étaient pas enceintes ne portaient pas un stérilet montrent que ceci était géré délibérément par les forces de l'agresseur. Cette gestion s'inscrit dans le contexte d'une idéologie ultra nationaliste et d'une culture patriarcale qui fait de l'homme l'acteur principal dans la transmission de l'identité, comme dans toute sous-culture de la virilité et de la violence militaire, dans les Balkans et ailleurs. Ce qui semble dément, criminel de l'extérieur relève d'une logique propre fondée sur cette croyance que l'anthropologie retrouve dans d'autres contextes, à savoir que l'identité nationale, ethnique, mystique, se transmet par la sexualité.

Peut-on selon vous dire que les viols perpétrés au Kosovo ou au Rwanda relèvent de la même logique ?

La thématique est différente au Kosovo. Quand la distance entre les communautés en conflit est trop importante, comme entre les nazis et les femmes juives, la thématique du viol systématique n'émerge pas de la même façon. Même s'il y a eu beaucoup de viols au Kosovo, il n'y a pas eu de grossesse forcée à cause du manque de temps (la guerre de Bosnie a duré 46 mois) et d'un racisme plus fort à l'encontre des populations albanaises auxquelles il n'est pas pensable de se "mélanger ethniquement", contrairement aux bosniaques appelés "cousins" ou "voisins" par les nationalistes serbes. Il y avait en Bosnie des mariages mixtes et certains liens entre les com-

munautés. Ce n'est pas le cas au Kosovo où le racisme contre les albanais est très présent, et où les serbes qui dominent la fonction publique et la population albanaise sont un peu comme les colons français en Algérie. Comme le racisme anti tsigane en Roumanie ou anti Tutsis au Rwanda, c'est une idéologie raciste dans laquelle la haine de l'enfant tient une place centrale. Dès lors qu'une propagande prône l'extermination de toute une communauté et que la population civile est prise pour cible, la criminalité sexuelle est forcément impliquée. Mais les viols sont des viols de punition, de torture ou de convoitise, ils n'ont pas ce sens si particulier qu'ils ont pris en Bosnie. Le statut du viol systématique en Bosnie est spécifique pour des raisons plus anthropologiques que politiques, il est lié à l'ultra nationalisme serbe et à la faible distance séparant les communautés.

Les femmes bosniaques, en tant qu'elles s'inscrivent dans une cellule familiale, et sont susceptibles de porter des enfants sont donc les cibles définies, victimes désignées de la purification ethnique. En tant que telles, elles forment un groupe socialement défini, et doivent être protégées au même titre que les hommes qui seraient l'objet d'une menace politique plus classique.



HCR/F. Loock

De l'accueil à l'intégration des femmes réfugiées

par Jacqueline Costa Lascoux,
sociologue au Centre national
de recherche scientifique*

LES FEMMES RÉFUGIÉES ont quitté leur pays pour fuir des persécutions, avec une image souvent dévalorisée de leur pays, de leur culture d'origine : une identité brisée. Si les pays occidentaux qui les accueillent savent de mieux en mieux gérer l'aide d'urgence sur le plan médical et psychologique - même s'ils n'en ont pas toujours les moyens- il s'opère souvent une déqualification sociale dans le pays d'accueil. Il en résulte un sentiment d'humiliation et un besoin de reconnaissance, l'aspiration à une plus grande autonomie, à plus d'émancipation.

Les tensions liées à l'exil et aux réponses de la société d'accueil se manifestent nettement chez les enfants, témoins directs du rapport de force vécu par leurs parents, de la violence, et de la reconstruction, à l'intérieur du milieu d'origine, de phénomènes de pouvoir, de clans, dont les femmes sont les principales victimes. Il existe une véritable tension entre la nécessité de maintenir des solidarités traditionnelles et des liens avec le groupe d'appartenance, et le besoin légitime d'émancipation politique. L'institution scolaire, dont le rôle premier est d'enseigner les valeurs de la démocratie et de la citoyenneté, ne sait pas toujours entendre le sentiment d'humiliation et de discrimination exprimé par les enfants, cette victimisation latente liée à la situation de leurs parents et à la difficulté à se défaire de certains comportements vécus dans une société totalitaire et intolérante. Un travail d'émancipation est nécessaire.

Or, si en matière d'intégration, on parle beaucoup de l'éducation, de la formation, du logement, il n'y a pas eu de réflexion générale sur la façon dont la question des droits de l'homme et de la démocratie devrait être traitée par l'institution scolaire, les mouvements d'éducation populaire et les associations d'aide aux réfugiés. Pourtant, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'école, les possibilités ne manquent pas : les nouveaux enseignements d'éducation à la citoyenneté auxquels pourraient être associés des parents réfugiés, comme cela se fait dans certains lycées ; les nouveaux contrats d'éducation dans lesquels les associations d'aide aux réfugiés pourraient avoir leur place ; le partenariat élargi en sont quelques exemples. La dimension politique de l'exil est primordiale. La démocratie implique une réflexion sur le droit, sur les grandes valeurs, sur l'égalité des sexes ou encore sur l'expression religieuse dans une société laïque. Beaucoup de réfugiées expriment le besoin de se voir expliquer nos principes, nos valeurs, les clés de notre société. La première règle d'hospitalité au sens fort du terme, consiste à expliquer ces valeurs, ce qui nous semble essentiel dans la structuration de nos sociétés. Mais peut-être manquons-nous de conviction ?

Nous devons nous mobiliser pour obtenir de meilleurs moyens pour aider, accueillir, car la dignité passe d'abord par ces priorités. Mais ces priorités auront d'autant plus de sens qu'elles seront orientées vers une réflexion sur la citoyenneté active locale, nationale et européenne, sur l'idée d'un contrat social dans lequel les réfugiés et leurs représentants ont leur place. Car derrière tout cela, il y a la notion d'un intérêt général, d'un bien commun orienté autour de valeurs partagées. Il faut mener une réflexion sur le sens de l'exil.

* Extrait de l'intervention prononcée dans le cadre de la conférence "de l'insertion professionnelle à l'insertion dans la société française - 100 femmes réfugiées témoignent" organisée par France Terre d'Asile le 8 octobre 1999.

Bibliographie

L'appartenance sexuelle dans la procédure d'asile. Directives et recommandations applicables au traitement de la femme demandeur d'asile, Nederlandstalige Vrouwenraad, Bruxelles, 1997

Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Ottawa, Canada, mars 1993, mis à jour en novembre 1996

Femmes assises sous le couteau. Manuel destiné à l'animation des réunions sur la prévention des mutilations génitales féminines, Isabelle Gillette et Marie-Hélène Franjou, éd. GAMS, Paris, 1995

La femme et le retour de l'islam, Expérience iranienne, Chaula Chafiq, éd. Felin, Paris, 1992

Femmes sous le voile, face à la loi islamique, Chaula Chafiq et Farhad-Khosrokhavar, éd. Felin, Paris, 1995

Women and refugee status - Beyond the public/private distinction, Thomas Spijkerboer, éd. Emancipatie Council, La Haye, 1994 et *Gender and refugee status*, Thomas Spijkerboer, 1999

Women as asylum seekers, a legal handbook, Heaven Crawley, publié par Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) et Refugee Action, Londres, 1997

Research paper on Sexual orientation as a ground for recognition of refugee status, ELENA/ ECRE, Londres, 1997

1998, une année remarquable pour les droits de la femme ? Les Nations unies, les gouvernements et les droits de la femme, Amnesty International, janvier 1998

Séparation familiale et insertion des réfugiés, étude réalisée sous la direction de Chirine Rezaï et Catherine Withol de Wenden, SSAE, Paris, 1998

Lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées, HCR, 1991

Position relatives aux femmes demandeurs d'asile et réfugiés du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, CERE, 1997



Photo Benoît Schaeffer

L'exil sans fin de la population cubaine

par Michel Forteaux*

L'entrée victorieuse des compagnons de Fidel Castro dans La Havane à l'aube du 1^{er} janvier 1959 avait suscité parmi la population cubaine un immense sentiment d'espoir : celui de retrouver une dignité que la domination nord-américaine sur l'île depuis le début du XX^{ème} siècle lui avait en grande partie confisquée au nom d'intérêts stratégiques et économiques unilatéraux. Très rapidement, pourtant, l'orientation idéologique du nouveau régime allait décevoir cet espoir et conduire un grand nombre de personnes sur les chemins de l'exil.

Plusieurs vagues migratoires se sont succédées, distinctes tant par les catégories sociales représentées que par les motifs invoqués par les exilés pour justifier leur fuite. En effet, les motivations des acteurs de ce processus migratoire ont été très diverses au cours des quarante dernières années, répondant tout autant à un phénomène d'attraction vers les pays d'accueil (principalement les Etats-Unis) qu'au sentiment d'expulsion de la terre natale. Entre 1959 et 1961, ce sont essentiellement les partisans de l'ancien dictateur déchu Fulgencio Batista qui quittent le pays, sous la menace d'une justice révolutionnaire il est vrai expéditive. Se joignent à eux les détenteurs du pouvoir économique, grands propriétaires terriens ou gérants de sociétés appartenant à des Nord-Américains dont les biens sont progressivement confisqués par le nouveau gouvernement. Cette première vague migratoire est très éloignée des clichés habituels concernant la fuite de "réfugiés" : l'immense majorité des Cubains quittant l'île à cette époque utilisent des vols réguliers et sont persuadés de pouvoir revenir rapidement dans l'île, tant la révolution cubaine leur semble condamnée à très court terme. Les pays les plus proches (Mexique, Porto Rico, Etats-Unis) constituent alors les principaux points de chute des quelques 170 000 citoyens cubains quittant Cuba au cours de ces trois années, avant que les autorités cubaines, confrontées à une véritable hémorragie de population, ne décident la fermeture des frontières intérieures de l'île.

Elles ne seront réouvertes que quatre années plus tard à l'occasion de ce que la propagande américaine a appelé les "vols de la liberté." La pression migratoire devient en effet telle que l'on assiste aux premières tentatives de fuite sur des embarcations de fortune depuis les côtes cubaines. Par ailleurs, la relative stabilisation du pouvoir castriste met en échec les prédictions des premiers exilés, qui souhaitent alors être rejoints par le reste de leur famille. C'est d'un commun accord que les autorités cubaines et nord-américaines mettent alors en place un pont aérien entre les deux pays. Aux bénéficiaires du regroupement familial se joignent peu à peu d'autres personnes, essentiellement des "déçus" du castrisme, inquiets des concessions faites par le régime au grand frère soviétique. L'émigration cubaine se diversifie

donc socialement et professionnellement à partir du milieu des années 1960 : des professeurs, des juristes, des médecins, des techniciens et spécialistes veulent à leur tour profiter de l'ouverture des frontières, jusqu'à ce que Fidel Castro, soucieux de conserver pour l'île une main d'œuvre qualifiée, mette finalement un terme au processus en 1973. En huit ans, ce sont 250 000 personnes de plus qui ont réussi à quitter le pays.

Les frontières redeviennent alors hermétiques, et il devient quasiment impossible, à moins d'être un hiérarque du parti communiste, d'effectuer une simple visite à l'étranger. Cependant, la dégradation quotidienne des conditions de vie à Cuba et le refus opposé à la population de revendiquer des changements politiques (à défaut de les obtenir...) accentuent de nouveau le phénomène de pression migratoire à la fin des années 1970. En avril 1980, les portes de l'ambassade du Pérou à La Havane cèdent devant des manifestants convaincus d'obtenir l'asile dans ce pays. Furieux de la position de faiblesse adoptée selon lui par la représentation péruvienne, Fidel Castro retire toute protection extérieure à l'ambassade, si bien que 10 000 Cubains se retrouvent en quelques jours dans l'enceinte du bâtiment. Le chef de l'Etat comprend alors qu'il doit de nouveau céder à la pression migratoire pour se prémunir d'un mouvement de protestation de plus grande envergure. Il décide donc d'autoriser toute personne désireuse de le faire de quitter le pays par ses propres moyens depuis le port de Mariel, non loin de La Havane. La communauté cubaine de Floride n'attendait que ce signal et se lance à l'assaut des côtes cubaines, distantes d'à peine 150 kilomètres. Les fragiles embarcations de tourisme reviennent chargées de candidats à l'exil, non sans que les autorités cubaines n'en profitent pour se débarrasser d'"éléments gênants." Entre les mois d'avril et septembre 1980, 125 000 Cubains arrivent ainsi aux Etats-Unis. Ni grands propriétaires, ni avocats ou médecins, ils représentent la population de l'île dans toute sa diversité raciale et sociale : Blancs, Noirs ou

* Docteur en civilisation américaine, auteur de la thèse "Une communauté d'exilés et/ ou d'immigrants ? La minorité cubaine des Etats-Unis face au processus d'assimilation" (Université Paris VII), et responsable du service formation à France Terre d'Asile

mulâtres, employés, ouvriers, étudiants ou chômeurs sont représentés, même s'il faut relever que cette migration est avant tout masculine et célibataire.

L'épisode de Mariel marquera à ce point les esprits, de part et d'autre du détroit de Floride, qu'il faudra attendre près de quinze ans pour assister à un nouveau mouvement massif de fuite depuis Cuba. Entre temps, les gouvernements cubain et américain ont réussi à négocier deux accords migratoires (1984 et 1987) prévoyant la délivrance de 20 000 visas par an à des ressortissants cubains, mais, par manque de volonté politique, les termes de ces accords ne se traduiront jamais en actes. Dès lors, l'exaspération légitime d'une population de plus en plus sensible aux appels à une vie meilleure venus des Etats-Unis et d'Europe va susciter un ultime mouvement de fuite massive durant l'été 1994, immédiatement après que des manifestations aient éclaté dans la capitale. Prenant place sur des radeaux confectionnés avec des moyens de fortune, 30 000 balseros tentent la traversée vers les Etats-Unis et seront finalement accueillis sur le sol américain à partir du mois de mai 1995. L'administration Clinton décide à la suite de ces événements de mettre un terme à l'accueil automatique des Cubains secourus en mer par les garde-côtes américains.

"Période spéciale en temps de paix"

L'émigration cubaine qui, en marge des vagues précédemment décrites n'a en fait jamais cessé, répond historiquement à des facteurs très variés, et ne peut être réduite à la fuite de "combattants de la liberté." Depuis 1991, en effet, le pays est en proie à des difficultés économiques sans précédent, conséquence de la disparition de l'Union Soviétique qui maintenait jusqu'alors l'île sous perfusion. L'embargo total imposé par les Etats-Unis depuis 1960 paupérise un peu plus encore la population, tout en servant d'alibi aux restrictions drastiques imposées par la "période spéciale en temps de paix". Toutefois, si l'on tente aujourd'hui de quitter le pays dans l'espoir d'une vie meilleure, l'immense pouvoir d'attraction exercé par les Etats-Unis ne s'est jamais démenti.

En effet, ce sont aujourd'hui plus d'un million de personnes d'origine cubaine qui vivent dans ce pays, principalement dans le comté de Dade, en Floride. Miami est ainsi devenue, après La Havane, la deuxième concentration de population cubaine dans le monde. Les explications sont multiples. En premier lieu, la proximité géographique - mais aussi "sociale", pour les premiers exilés - de la Floride du sud a joué un rôle d'aimant pour cette population : nombre de riches entrepreneurs cubains avaient pour habitude de séjourner régulièrement en Floride avant 1959 tandis que leur progéniture se formait dans les universités américaines. Par la suite, et à mesure que se créait à Miami une enclave économique cubaine, la proximité est alors devenue culturelle, et le flux migratoire presque naturel : les nouveaux venus participaient au développement économique de la communauté en exil, une manière de résister à distance à Fidel Castro, et une société parallèle se mettait peu à peu en place afin d'anticiper l'après Castro. L'enclave

*Le régime
a su se servir
du processus
migratoire comme
d'une soupape
de sécurité
susceptible
de faire retomber
la pression
lorsque le
mécontentement
populaire menaçait
l'apparente stabilité
du régime.*

leur offrait en échange un cadre de vie social et culturel rassurant car très proche de celui du Cuba prérévolutionnaire. La période de guerre froide et les efforts déployés par les administrations américaines successives pour attirer les "combattants de la liberté" cubains les ont en outre convaincus de s'installer aux Etats-Unis. Persuadés d'avoir trouvé en Washington un allié de choix dans leur croisade anti-castriste, beaucoup font confiance au gouvernement américain pour les aider à renverser le régime en place. Comment s'en étonner alors que l'exécutif américain multiplie les déclarations d'intention hostile à Fidel Castro, et que le Congrès entérine en 1966 le principe de "l'exception cubaine" en matière migratoire en accordant un titre de résident permanent à tous

les Cubains en faisant la demande et présents aux Etats-Unis depuis plus d'un an ?

Si la Floride exerce toujours un fort pouvoir d'attraction sur l'ensemble de la diaspora cubaine - de nombreux migrants effectuent à cette occasion un "retour au pays", comme si Miami constituait l'étape ultime de leur parcours en exil - tous n'ont pourtant pas choisi la facilité que constituait l'installation aux Etats-Unis. Ainsi un certain nombre de personnes ont-elles préféré rejoindre le Mexique ou le Venezuela, pays tout aussi proches géographiquement et présentant l'avantage d'être hispanophones. Le choix de s'établir hors de Miami a d'ailleurs répondu pendant longtemps chez certains à la volonté d'échapper à l'emprise d'une communauté politiquement homogène et elle-même réticente à accueillir en son sein des voix dissidentes. Nombre d'intellectuels et d'artistes réussissant à quitter l'île dans le cadre de leurs activités sollicitèrent l'asile en Europe, principalement en Espagne, par crainte de se voir reprocher en Floride leur approche plus modérée de la situation à Cuba.

L'enjeu stratégique de l'émigration cubaine

Si l'utilisation politique, idéologique et dans une certaine mesure stratégique de l'émigration cubaine par les Etats-Unis ne peut être remise en question, il est à relever que la gestion des flux migratoires en provenance de Cuba est restée une prérogative des autorités de La Havane, notamment lors des vagues migratoires massives et "incontrôlées." Fidel Castro a en effet réussi à se servir du processus migratoire comme d'une soupape de sécurité susceptible de faire retomber la pression lorsque le mécontentement populaire menaçait l'apparente stabilité du régime : les exemples de Mariel, en 1980, ou plus récemment des balseros, en 1994, en sont la parfaite illustration. On comprend aisément que l'ouverture des frontières, sur une base régulière et ordonnée, ne soit pas la solution privilégiée par les autorités cubaines, tant les risques politiques seraient importants. La possibilité qui serait alors offerte aux Cubains de voyager librement à l'étranger pourrait favoriser chez certains des velléités de révolte une fois découvertes les conditions de vie hors de Cuba, tandis que d'autres choisiraient à coup sûr de ne pas revenir... Autant de risques que Fidel Castro a jusqu'ici réussi à éviter en ouvrant les vannes à quelques occasions mais plus efficacement encore en maintenant fermée la porte vers l'extérieur.

Pourra-t-il en être ainsi dans les années à venir ? Certains signes laissent à penser que Fidel Castro n'est peut-être plus tout à fait le maître du jeu migratoire. Ainsi le gouvernement cubain a-t-il été contraint de signer au mois de septembre 1994 un accord avec les Etats-Unis par lequel il s'engage à prévenir les départs incontrôlés depuis l'île de Cuba, en échange de l'octroi par Washington de 20 000 visas d'immigration par an à des ressortissants cubains. Fidel Castro a donc intérêt à faire preuve de bonne volonté s'il souhaite que cette politique d'ouverture en matière de visas soit maintenue et appliquée, ce qui aurait pour conséquence de faire entrevoir à la population cubaine l'espoir de quitter légalement le pays – et ainsi d'atténuer les risques d'explosion intérieure. Par ailleurs, et dans le souci de faire entrer encore davantage de dollars dans l'île, le gouvernement cubain a autorisé les visites des familles exilées à l'étranger et désireuses de retrouver leurs proches le temps d'un court séjour. Cette mesure est loin d'être seulement symbolique lorsque l'on sait que le montant des subsides envoyés par la communauté cubaine des Etats-Unis aux membres de la famille restés à Cuba s'élève par an à quelques 700 millions de dollars...

Cependant, le temps n'est pas encore à la libéralisation : profitant de la situation insulaire de Cuba, Fidel Castro maintient toujours le pays dans l'isole-

ment. Certaines catégories de personnes se voient interdire toute sortie provisoire du pays, au nom de l'intérêt national. Il en va ainsi des jeunes gens n'ayant pas encore effectué leur service militaire, ou plus récemment, des personnels médicaux qui souhaitent émigrer définitivement. Ces derniers doivent affronter une procédure des plus contraignantes : obligation de se mettre au service de l'Etat pendant cinq ans dans une région le plus souvent très éloignée de leur lieu habituel de résidence, et évaluation annuelle du travail fourni dans l'hypothétique espoir d'obtenir un "avis favorable" à la demande se traduisant *in fine* par l'apposition sur le passeport d'un tampon contraignant à une sortie définitive du territoire, une manière de se voir attribuer une étiquette de traître assimilable à un retrait de citoyenneté. En tout état de cause, et pour tout ceux qui ne pourront obtenir l'un des précieux visas, il reste la solution périlleuse de se laisser porter par une vieille chambre à air en priant pour que les vents du détroit de Floride ne les renvoient pas vers Cuba, pour qu'ils ne croisent pas la route des garde-côtes américains, et, surtout, pour que les éléments naturels leur laissent la vie sauve... Mais, malheureusement pour les Cubains, la liberté est à ce prix.

L'Honneur du journalisme

par Jacobo Machover

Ecrire librement à Cuba peut coûter la prison ou l'exil, au choix. Ou même la prison, puis l'exil. Depuis une dizaine d'années, les journalistes indépendants qui tentent de rechercher la vérité dans l'île en font l'amère expérience. Ils sont soumis à toutes sortes de brimades et de menaces, sont arrêtés à de multiples reprises ou condamnés à de longues peines de prison.

Ils auraient pourtant pu jouir d'une situation privilégiée au sein des organes officiels de presse, tous contrôlés par l'Etat sans aucune exception. Nombre d'entre eux proviennent, en effet, du quotidien *Granma*, porte-parole du Parti Communiste, de *Juventud Rebelde*, journal de l'Union des Jeunesses Communistes, de la revue *Bohemia*, autrefois l'une des meilleures revues d'Amérique Latine, aujourd'hui réduite à un rôle de faire-valoir du gouvernement et de son Líder Máximo. D'autres proviennent de la radio, entièrement aux ordres elle aussi. En somme, une seule opinion est possible au sein des moyens de communication massive : celle du pouvoir.

Après avoir distillé pendant de longues années tous les mensonges officiels, certains ont refusé de continuer à jouer le jeu. Trois facteurs ont eu une influence décisive sur leur changement d'attitude : tout d'abord, en 1989, l'affaire Ochoa, à la suite de laquelle quatre officiers supérieurs ont été fusillés par le régime castriste, la chute du mur de Berlin et l'effondrement consécutif de l'Union Soviétique ensuite, l'instauration, enfin, en 1991, de ce que la pro-

pagande officielle a appelé "la période spéciale en temps de paix" : concrètement, l'arrêt des livraisons de toutes sortes de marchandises par l'ancien bloc socialiste, qui permettaient de pallier, dans une certaine mesure, les absurdités économiques du système. Trop, c'était trop. Qui pouvait en effet continuer à défendre le manque de libertés et le manque de tout ? Les certitudes se sont effondrées petit à petit. Certains journalistes officiels ont été parmi les premiers à en prendre conscience.

Ils ont commencé alors à envoyer leurs articles à l'étranger, à Miami, en Espagne, en France, en Suède, à Porto Rico, leur but étant de les faire publier dans des revues, parfois confidentielles, comme *Trazos de Cuba*, éditée à Paris, ou *Carta de Cuba*, éditée à Porto Rico, ou des journaux comme *El Nuevo Herald* de Miami ou la *Revista Hispano-cubana* de Madrid, qui parvenaient ensuite clandestinement à Cuba. Mais la principale source d'information non officielle à Cuba, c'est *Radio Martí*, une radio dépendant du gouvernement américain, bâtie sur le modèle de *Radio Free Europe* pour les anciens pays de l'Est, et qui émet en direction de Cuba. Les journalistes indépendants enregistrent leurs chroniques à partir de téléphones privés dans l'île, parfois chez l'un, parfois chez l'autre, parfois chez un ami ou un membre de leur famille, au péril de la liberté des uns et des autres. *Radio Martí* est toujours le relais principal de l'information libre, parfois avec quelques excès dans la propagande.

Journalisme indépendant et dissidence sont complémentaires. Plusieurs "agences de presse" se sont constituées, l'APIC (Agence de Presse Indépendante de Cuba), le BPIC (Bureau de la Presse Indépendante de Cuba), Habana Press, Línea Sur Press, etc., autour de certains vétérans de la presse officielle, puis de la dissidence, comme Néstor Baguer ou Raúl Rivero, avec l'appui constant, matériel et moral, de l'organisation Reporters sans frontières, qui n'a pas ménagé ses efforts pour diffuser l'information à l'étranger et pour défendre les victimes de la répression. Les anciens et les nouveaux journalistes improvisés, provenant de tous les milieux sociaux, ont voulu faire "du journalisme dans la rue", enquêtant sur les réelles conditions de vie de la population, dans les prisons, dans les hôpitaux, dans une centrale nucléaire en construction, au cours des enterrements, avec pour seul souci la vérité, face à un régime qui présente l'île comme le meilleur des mondes. Le nombre de journalistes emprisonnés ou contraints à l'exil n'a dès lors cessé de croître. Le gouvernement s'est alors cru obligé, en 1999, de dicter une loi inique, baptisée populairement la "*ley mordaza*" (loi du bâillon), menaçant de vingt ans d'emprisonnement quiconque diffuserait de fausses informations, accusant les journalistes indépendants d'agents de la CIA, comme d'habitude. Fidel Castro en personne est intervenu à

la télévision pour montrer des photos de journalistes indépendants et d'autres dissidents au moment du Sommet Ibéro-américain à La Havane, à l'automne 1999.

Plusieurs d'entre eux sont actuellement sous les verrous. C'est le cas de Bernardo Arévalo Padrón, de Jesús Díaz Hernández, de Manuel Antonio Castellanos et de Víctor Rolando Arrovo. D'autres sont en exil, aux Etats-Unis ou même en France, comme c'est le cas de Jorge Luis Arce Cabrera, qui a dû quitter le pays avec toute sa famille. Tous poursuivent leur combat dans l'exil en dénonçant ce qu'ils avaient commencé de faire à Cuba : la propagande officielle, la seule permise dans un pays qui, autrefois, pouvait se vanter d'avoir une presse libre, avec autant de quotidiens de toutes opinions à La Havane que dans n'importe quelle capitale européenne, qui pouvait dénoncer avec virulence les crimes de l'ancienne dictature. Dans la nouvelle, déjà vieille de plus de quarante ans, tout cela n'existe plus : la parole libre a été remplacée par la voix du Commandant en Chef. Pour ne plus l'entendre, les journalistes indépendants se sont lancés dans l'aventure de la liberté, qu'ils payent au prix fort. Là est leur honneur, celui du journalisme tout entier.

Entretien avec Jorge Luis Arce Cabrera, *journaliste indépendant exilé en France*

Ancien policier, Jorge Luis Arce Cabrera a rejoint les rangs des journalistes indépendants à la suite d'un long processus de doutes et de pressions sur lui et sur toute sa famille. Originaire de Cienfuegos, au sud de l'île, il a été arrêté plus de vingt fois, soumis à toutes sortes de harcèlement physique et moral avant de pouvoir quitter Cuba pour la France, où il a immédiatement obtenu le statut de réfugié politique. Avec sa femme et ses deux jeunes fils, il réside aujourd'hui à Laon, dans l'Aisne, où il est un peu isolé, mais il espère pouvoir rentrer à Paris afin de continuer à mener plus efficacement son combat pour la vérité et pour la libération des autres journalistes indépendants toujours emprisonnés à Cuba.

"J'ai commencé à travailler officiellement avec le Bureau de la Presse Indépendante de Cuba le 6 août 1997, comme correspondant dans les provinces centrales de l'île, mais auparavant j'avais déjà réalisé quelques enquêtes. Celles-ci avaient essentiellement pour objet la recherche de la vérité dans le secteur de l'éducation et dans celui de la répression des droits de l'homme, puis dans le domaine de la santé publique.

J'ai, par exemple, enquêté, avec le journaliste Olance Noguera, aujourd'hui exilé à Miami, sur la mort d'une jeune femme de 27 ans, victime d'une épidémie de dengue. Officiellement, la réalité de l'épidémie n'avait pas été divulguée. Nous avons fait un travail d'enquête approfondie, avec les risques que cela comportait, car nous savions que de nombreux officiers de la Sécurité d'Etat veillaient à ce que cela reste secret. Nous avons assisté à la veillée funèbre autour de la jeune femme, en recueillant des informations sur sa maladie, sur les campagnes de prévention des autorités, qui ont commencé à désinfecter jusqu'à cinq pâtés de maisons autour de son domicile. La victime a été enterrée avant l'heure prévue, par peur d'une décomposition de son corps, avec les risques de contagion que cela pouvait entraîner.

Le journalisme indépendant est une nécessité à Cuba, car toute la presse, journaux, radio, télévision, est aux mains de l'Etat et du gouvernement. Elle est constamment manipulée. Il faut faire connaître la réalité au peuple cubain et aussi à l'opinion publique internationale, pour que l'on sache que Cuba, ce n'est pas seulement le tourisme, car le touriste ne voit pas les aspects les plus noirs de cette réalité quotidienne. Il faut bien que quelqu'un se charge de diffuser la vérité. Depuis le milieu des années 80, puis de manière plus organisée à partir du début des années 90, les groupes de presse indépendants se sont développés avec cet objectif. Souvent, il s'agissait de journalistes officiels qui avaient coupé les liens avec le gouvernement castriste.

La presse indépendante a un rôle fondamental car, même si elle ne dispose que d'infimes recours et qu'elle n'a aucun droit reconnu, elle fait connaître les conditions très dures dans lesquelles vit le peuple cubain. Les personnes qui y participent le font au péril de leur liberté. Ils peuvent aller en prison, disparaître parfois. Cette presse-là agit comme un thermomètre, elle mesure la température réelle que l'on vit à Cuba, notamment sur le plan de la violation des droits de l'homme. C'est elle aussi qui maintient le lien direct entre les dissidents à Cuba et les Cubains en exil. Ainsi, les exilés peuvent eux aussi savoir ce qui se passe à l'intérieur de l'île."

Propos recueillis à Laon par Jacobo Machover



" L'efficacité de la justice pénale internationale dépend de la volonté politique des Etats "

Entretien avec William Bourdon*

Le 17 juillet 1998, 120 Etats sur 160 représentés adoptent à Rome les statuts de la Cour pénale internationale chargée de juger des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide et des crimes de guerre (les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et Israël ont voté contre, les Quinze ont voté pour). La Cour sera constituée lorsque 60 Etats l'auront ratifié, son efficacité dépendra de la volonté politique des Etats.

Après les tribunaux ad hoc de Nuremberg et de Tokyo et plus récemment les tribunaux sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, une Cour pénale internationale permanente va être créée pour juger les auteurs des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Quels en sont les enjeux ? Est-ce la fin de l'impunité des auteurs des crimes les plus graves ?

La Cour pénale internationale constitue un progrès décisif, mais ce n'est pas la fin de l'impunité. De par son caractère permanent, à la différence des tribunaux sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda dont la compétence était limitée dans le temps et dans l'espace, la Cour pénale internationale peut et doit être un instrument de dissuasion efficace pour les bourreaux potentiels, et une garantie pour les victimes. Cependant, seuls pourront être jugés les crimes relevant de la compétence de la Cour commis par les ressortissants d'un Etat partie ou sur le territoire d'un Etat partie, et uniquement dans la mesure où les juridictions nationales ne souhaitent pas ou sont dans l'incapacité d'en juger elles-mêmes les auteurs. De plus, la remise des suspects repose sur le bon vouloir des Etats, à défaut de mécanismes contraignant les Etats à respecter leur obligation de coopération. En l'absence d'une police internationale, la justice pénale internationale sera toujours soumise à la volonté politique des Etats.

Cet équilibre trouvé entre justice internationale et souveraineté nationale vous semble-t-il satisfaisant ?

En ratifiant le Statut de la Cour, l'Etat renonce de manière négociée à un pan de sa souveraineté. Si cette Cour représente pour l'humanité un pas très important, les mécanismes qui président à l'exercice de sa compétence constituent sans aucun doute une limite à son activité.

D'une part, comme nous l'avons dit, ne peuvent être jugés que les crimes internationaux commis par les ressortissants et sur le territoire d'un Etat partie, c'est à dire qui a ratifié le Statut de la Cour. Jusqu'au dernier jour des négociations du traité de Rome qui ont conduit à l'adoption du Statut de la Cour, les ONG ont demandé en vain qu'en plus de la nationalité de l'auteur et de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis, soit ajouté le critère de la nationalité de la victime ou du lieu de détention. L'ajout de l'un de ces critères aurait permis que les crimes qui seraient commis demain par les Chinois à Lassa ou par Saddam Hussein contre les kurdes ne restent pas forcément impunis. Le fait qu'il y ait une victime étrangère ou que le présumé bourreau soit interpellé dans un autre Etat de la planète, partie au Statut, aurait fondé la compétence de la Cour, alors même que la Chine ou l'Irak n'auraient pas ratifié les statuts de la Cour. En l'absence de l'un ou de l'autre de ces critères, toute une série de crime risquent de rester impunis.

D'autre part, cette renonciation par les Etats à une partie de leur souveraineté n'a été possible que parce que la compétence de la Cour internationale est complémentaire de celle des juridictions nationales : la Cour ne

pourra pas se saisir si les juridictions de l'Etat de la nationalité de l'auteur ou sur le territoire duquel le crime a été commis souhaite juger le criminel présumé sur son territoire. C'est exactement le principe inverse de celui prévu pour les deux tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda qui ont primauté sur les juridictions nationales. On peut le regretter. Mais le réalisme oblige à admettre que c'était la condition politique sine qua non de l'acceptation des Etats.

Afin d'éviter le risque de "plaintes sans fondement et teintées d'arrière-pensées politiques contre des personnels français engagés dans des opérations de maintien de la paix" (selon les termes de Jacques Chirac) la France a conditionné son adhésion au Statut à l'article 124 qui permet à un Etat de refuser la compétence de la cour pour les crimes de guerre. Comment expliquer la friabilité de la position française ?

Cette réticence s'explique par le fait que, à la différence des crimes de génocide ou des crimes contre l'humanité, les crimes de guerre peuvent concerner des actes isolés. L'article 124, auquel la majorité des députés était hostile, est l'incarnation d'un compromis difficile entre les ministères de la Justice et la Défense, et entre l'Elysée et

* Secrétaire général de la Fédération Internationale des droits de l'Homme et auteur du livre *La cour pénale internationale, statut de Rome introduit et commenté par William Bourdon et Emmanuel Duverger*, ed. Seuil, 2000.

Matignon. Deux arbitrages qui doivent être replacés dans le contexte d'une culture souverainiste, frileuse par rapport au droit international, d'une inquiétude que des militaires passent du statut de témoin au statut de complice et de la volonté politique, s'agissant de certaines opérations menées par la France, qu'on puisse, en demandant des comptes, contraindre à une transparence qui n'est pas toujours souhaitée.

Mais compte tenu de la définition des crimes de guerre qui prévoit que la cour devra privilégier la poursuite des crimes commis sur une grande échelle plutôt que les actes isolés... (par exemple "barbouzeries"), et des mécanismes d'arbitrages pour éviter les plaintes abusives, l'article 124 n'a aucune espèce de justification. La France doit y renoncer au plus tôt. Rappelons que le procureur, qui conduit une enquête préliminaire à la demande d'un Etat partie, du Conseil de sécurité des Nations Unies ou de sa propre initiative sur la base de rapports d'organisations de droits de l'homme ou de témoignages, ne peut inculper un présumé criminel qu'avec l'accord de la Cour. En outre le Conseil de sécurité peut demander à la Cour de surseoir à statuer pendant une période de 12 mois renouvelables s'il est lui-même saisi sur le fondement du chapitre 7 de la charte des Nations-Unies. Il ne s'agit pas d'un droit de veto reconnu au Conseil de sécurité comme l'auraient souhaité certains Etats, mais le Conseil peut paralyser l'action de la Cour. C'est fâcheux. Un mécanisme de concertation aurait du être privilégié, sans faire obstacle aux mesures conservatoires visant à éviter que les preuves ne déperissent.

Compte tenu de ces garanties, comment expliquer la position des Etats-Unis qui ont voté contre le traité de Rome ?

La position des Etats-Unis est liée à leur statut de puissance impériale et à une culture isolationiste et souverainiste très forte. L'idée qu'un GI puisse être jugé par un juge moldave ou burkinabé n'est pas acceptée. Les américains ne veulent donc pas entendre parler, du moins pour l'instant, de la signature ou de la ratification du Statut de la Cour pénale internationale. Mais ils continuent à participer aux négociations sur le règlement de procédures et de preuves et sur les éléments constitutifs des crimes, ce qui est une anomalie, et font tout ce qui est en leur pouvoir pour amoindrir certaines dispositions du Statut. Par exemple, la notion de crime contre l'humanité a été très longuement débattue. Les Etats-Unis ont proposé une liste détaillée de critères à laquelle devrait se référer le juge et portant notamment sur l'élément intentionnel, c'est-à-dire le fait que l'auteur présumé avait conscience d'agir dans le cadre d'un plan concerté, d'une politique d'Etat. Il faudra être très attentif.

Concernant l'intervention des victimes dans la procédure également, il y a une tension entre la culture juridique anglosaxonne qui prévoit un rôle très effacé de la victime et les pays de droit romain qui souhaitent lui accorder une place plus grande et lui permettre d'intervenir pendant le procès. Le France est à l'origine de la place reconnue à la victime dans le procès international, qui n'existe pas dans les tribunaux ad hoc. Les victimes ne peuvent pas prendre l'initiative de poursuites, mais le procureur tire ses informations de qui il veut, par exemple des organisations de défense des droits de l'homme, qui sont la voix des victimes. Un fonds a été créé pour assurer l'indemnisation des victimes qui devrait être financé par les amendes des bourreaux. La possibilité de poursuivre les personnes morales,

qui aurait été un moyen d'assurer l'indemnisation des victimes, n'a pas été retenue. En outre, la victime ou ses représentants auront dans certains cas la possibilité de participer à certaines étapes du procès.

Les difficultés liées à l'arrestation et au transfert effectif des personnes inculpées ou condamnées ont entaché la crédibilité du tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie, dont la mise en place en 1993 n'a d'ailleurs pas empêché Milosevic de continuer les massacres. Pensez-vous que la Cour pénale internationale aura réellement les moyens de faire mieux ?

Il se créera une dynamique de l'institution, liée aux hommes et aux femmes qui la constitueront. Le tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie a clairement imposé son indépendance, y compris contre la volonté de certains Etats. Plusieurs haut responsables ont été arrêtés et livrés, y compris le bras droit de Karadjic. C'est une leçon de l'histoire. C'est encourageant. Mais les conditions d'exercice de la compétence, le principe de complémentarité et le fait qu'il n'y ait pas de force de police internationale entravent l'action de la Cour. L'efficacité de la justice internationale suppose que les Etats acceptent d'incorporer dans leur droit interne des mécanismes de compétence universelle qui leur fassent obligation d'arrêter les présumés bourreaux quand ils passent sur leur territoire. Ces mécanismes doivent être harmonisés, renforcés, incorporés dans les législations nationales et effectivement appliqués. A défaut, l'arrestation des personnes inculpées dépendra de la volonté des Etats de livrer les fugitifs.

Propos recueillis par Armelle Crozet

Composée de 18 juges élus pour neuf ans et non rééligibles, la Cour aura compétence (non rétroactive) pour juger les auteurs, instigateurs ou complices des crimes des plus graves commis dans le cadre de conflits nationaux ou internationaux, à condition que l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis ou l'Etat de la nationalité du suspect ait ratifié la Convention. Relèvent de la compétence de la cour :

- les crimes de génocide caractérisés par " l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux ",
- les crimes contre l'humanité commis dans le cadre d' " une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile " (les viols et disparitions forcées étant reconnus comme possibles éléments constitutifs du crime contre l'humanité), et
- les crimes de guerre, violations des conventions de Genève de 1949 ou des lois et coutumes applicables aux conflits armés. Un compromis prévoyant une dérogation de sept ans à compter de l'entrée en vigueur du Statut a permis à certains Etats, dont la France d'accepter le texte final.
- Le crime d'agression entrera dans le champs de compétence de la Cour lorsque les Etats se seront accordés sur une définition, question renvoyée à la conférence de révision qui se tiendra sept ans après l'entrée en vigueur du Statut.

Saisine par un
Etat partie au traité

Saisine par le
Conseil de sécurité

Auto-saisine du Procureur
(rapports d'organisations inter-
nationales, ONG, témoignages, etc.)

PROCUREUR

Vérifie le sérieux des informations et des témoignages recueillis, recherche des renseignements complémentaires auprès des organisations internationales ou non gouvernementales. S'il estime qu'il existe "de bonnes raisons d'ouvrir une enquête", présente la demande d'autorisation.

Le Conseil de sécurité peut suspendre l'instruction d'une affaire pendant 12 mois renouvelables s'il en est lui-même saisi dans le cadre d'opérations de maintien ou de restauration de la paix

CHAMBRE PRELIMINAIRE

Examine la recevabilité au vu de la gravité des faits, du principe de complémentarité et des éléments de preuve qu'elle recueille, vérifie et dont elle assure la préservation. Assure la protection et le respect de la vie privée des victimes et témoins. Confirme le cas échéant la compétence de la Cour.

Saisine de la CHAMBRE de 1^{ère} INSTANCE

Refus - La cour n'est pas saisie. Le procureur peut ultérieurement faire une nouvelle demande sur la base de faits ou d'éléments nouveaux.

Peut prononcer à titre principal une peine d'emprisonnement de 30 ans au plus ou à perpétuité, sous réserve de l'extrême gravité du crime et de la situation personnelle de l'auteur. Peut prononcer, à titre accessoire une amende, la confiscation des profits, biens et avoirs tirés directement ou indirectement du crime, dont il peut ordonner le versement au Fonds créé au profit des victimes et de leur famille.

Accorde réparation, restitution et indemnisation aux victimes

Notification aux parties - L'Etat dans lequel le crime a été perpétré ou l'Etat de la nationalité de l'auteur dispose d'un délai d'un mois pour informer la Cour de l'ouverture d'une procédure judiciaire.

Le Procureur remet l'affaire à l'Etat concerné. La Cour ne peut pas se saisir.

CHAMBRE DES APPELS

L'expulsion des Juifs d'Espagne De l'émergence d'un processus d'exclusion à la naissance d'une diaspora

par Jérôme Béliard*

Le 31 mars 1492, les rois catholiques décrètent l'expulsion des Juifs des royaumes de Castille et d'Aragon. Les Juifs d'Espagne ont jusqu'au 31 juillet pour quitter le pays. Après leurs coreligionnaires d'Angleterre et de France expulsés respectivement en 1290 et 1394, c'est au tour des Juifs d'Espagne de prendre le chemin de l'exil.

Jetant sur les routes plusieurs dizaines de milliers de personnes (peut-être 100.000), l'expulsion des Juifs d'Espagne est parfois perçue comme l'aboutissement d'un long processus d'exclusion qui aurait frappé toute l'Europe à la fin du Moyen Âge. Cette explication ne suffit pourtant pas à rendre compte de la complexité du cas espagnol.

L'Espagne des trois religions

Présents en Espagne depuis l'Antiquité, les communautés juives d'Espagne ont, après 711, bénéficié de la tolérance des nouveaux arrivants musulmans. Après les débuts de la Reconquista en 1085, l'arrivée au pouvoir en Espagne musulmane de nouvelles dynasties plus intolérantes changeant portant la donne, et conduit beaucoup de Juifs à fuir vers les royaumes chrétiens du nord. Au 12^{ème} et 13^{ème} siècles, alors que pointe en Europe septentrionale une méfiance grandissante à l'égard de la Synagogue, les communautés juives deviennent des appuis importants pour les Rois chrétiens qui ont grand besoin d'elles pour mener à bien leur entreprise de repopulation consécutive à la reconquête des territoires sur les musulmans. Comme l'affirme Pierre Chaunu : *"la tension entre Hispania christiana et Islamica a protégé séfard"*ⁱ. Des chartes leur sont accordées afin qu'ils demeurent sur place, ils bénéficient d'un statut particulier et leur expérience administrative et financière est mise à contribution pour gérer les territoires reconquis. Souvent regroupés dans des *Juderias*, les communautés juives disposent de synagogues, d'écoles, paient la capitation, pratiquent le commerce, la médecine ou l'artisanat. Certains deviennent trésoriers ou conseillers du roi. Selon un modèle assez classique en Europe à l'époque, les communautés juives sont protégées par la monarchie en échange de revenus fixes. Ainsi, alors que le début des croisades marque celui de la dégradation du statut des Juifs dans le reste de l'Occident chrétien, il annonce en Espagne une nouvelle période d'essor pour la communauté séfarde.

Ayant connu la domination chrétienne puis musulmane, et profitant des apports successifs de ces cultures, la civilisation juive ibérique s'affirme dès le 10^{ème} siècle comme le phare du monde juif. Du 8^{ème} au 15^{ème} siècle, l'Espagne abrite en effet dans une relative harmonie les trois religions du Livre : judaïsme, christianisme et islam, et si tous ne disposent pas des mêmes droits, chaque culture est acceptée, tolérée et souvent même étudiée. C'est dans cette Espagne de la *"convivencia"* (coexistence) qu'émergent des personnalités aussi déterminantes que le musulman Averroès (1126-1198) ou le juif Maïmonide (1135-1204).

L'Espagne en retrait de la montée de l'antijudaïsme européen

L'Eglise catholique, tolérant au départ les Juifs au nom d'une origine biblique commune, en vint à considérer au 5^{ème} siècle avec Saint Augustin qu'il fallait les conserver comme preuve du peuple déicide. Ainsi, longtemps protectrice des communautés juives, l'Eglise a dénoncé au 11^{ème} siècle les débordements antisémites consécutifs aux premières croisades. Mais à partir du 13^{ème} siècle, entrant dans une phase nouvelle de christianisation, et alternant les *"disputes"* (débat scolastiques) visant à prouver l'erreur des talmudistes et les campagnes de prédication, elle adopte une attitude de plus en plus hostile aux Juifs. L'Eglise élabore peu à peu ses premiers outils de répression qui, bien que n'étant pas expressément conçus contre les Juifs, forment bientôt l'appareil répressif qui servira contre eux. L'Inquisition papale est ainsi décrétée en 1231.

C'est à cette époque que l'image du Juif errant, sorcier, empoisonneur et profanateur d'hostie apparaît en France ou en Angleterre, et de folles rumeurs se répandent, comme celle du sacrifice d'un enfant chrétien dans le but d'utiliser son sang pour la pâque juive. Ces rumeurs viennent alimenter un antijudaïsme populaire qui s'exerce en période de crise contre cette communauté minoritaire, souvent détestée du fait de la pratique de l'usureⁱⁱ. Peu à peu, à un antijudaïsme ancien de type religieux vient s'ajouter un antijudaïsme de type idéologique, basé sur des caractéristiques physiques (type du prêteur juif, visage allongé, barbe fournie, nez allongé, pèlerine à capuchon, rouelle et *"profil juif"* repérable pour la première fois au 13^{ème} dans des manuscrits anglais). Le juif théologique, issu des fantasmes de certains penseurs chrétiens, apparaît progressivement. Finalement, comme le constate Hervé Martin, *"les élaborations savantes, ou prétendues telles, ont fait le lit des conceptions populaires"* et il n'y pas eu opposition ou étanchéité entre les deux niveaux mais continuité et échangeⁱⁱⁱ. Ainsi, lorsque les pouvoirs anglais (1290), bretons (1240) ou français (1182, 1306 puis 1394) décident d'expulser les Juifs de leur royaume pour des raisons souvent financières, ils savent qu'ils peuvent compter sur l'appui à la fois de l'Eglise et d'une partie de leurs sujets.

L'Espagne demeure longtemps en retrait de ces mouvements. Le fait que les Juifs soient au 13^{ème} siècle à l'origi-

* Agrégé d'Histoire.

ne de 20 à 35 % des revenus de la Castille et de l'Aragon explique certainement la bienveillance des rois de la péninsule. Ainsi, les premières mesures discriminatoires décrétées au concile de Latran IV en 1215 (le port de la rouelle) ne sont pas appliquées immédiatement par les rois de Castille et d'Aragon, tandis qu'un Saint Louis s'exécute avec zèle dès 1242, en ordonnant notamment un gigantesque autodafé, au cours duquel une vingtaine de charretées de Talmud sont brûlées. Malgré l'attitude bienveillante des monarques espagnols à l'égard des communautés juives, les accusations de meurtres rituels, les sermons destinés aux Juifs et les "disputes" entre Dominicains et représentants de la communauté juive se multiplient, celles-ci tournant le plus souvent en faveur des chrétiens. La situation des communautés juives au 13^{ème} siècle n'est donc pas exempte d'ambiguïté. S'il leur est permis de s'administrer eux-mêmes ou de pratiquer librement leur religion comme par le passé, leurs relations étroites avec le roi entraînent peu à peu l'hostilité de la population. Dans les nouveaux territoires, les juifs chargés de la collecte des impôts royaux deviennent des intermédiaires entre le roi et ses sujets ; et cela n'est pas sans entraîner des frictions de plus en plus nombreuses avec la population.

Le statut des Juifs dépend ainsi de plus en plus du bon vouloir de la monarchie, et il apparaît en fait comme le souligne Esther Benassa que *"les Juifs sont d'abord les serfs du roi (servi regis) : Au-delà des textes, c'est une relation individuelle avec le souverain qui régit leurs rapports – une alliance inégale, dont le bon fonctionnement dépend de l'utilité des Juifs pour le monarque, une alliance conjoncturelle, et par là même fragile"*^{iv} ; que surviennent une crise économique, un affaiblissement du pouvoir royal ou que les Juifs s'appauvrissent et ils seront aussitôt menacés. Avec la grande peste de 1348 qui occasionne des débordements populaires, les crises économiques puis la minorité du roi Juan II (1390) la détérioration de la condition des Juifs s'accélère donc au 14^{ème} siècle.

Du pogrom de Seville aux premiers convertis

Il suffit alors à un clerc particulièrement habile de prêcher contre le peuple déicide pour déclencher à Séville le pogrom du 4 juin 1391, qui se propage bientôt dans toute la péninsule, à l'exception de la Navarre et du Portugal où les autorités protègent plus efficacement les Juifs. Ce pogrom se solde par le massacre d'un tiers de la communauté juive, auquel s'ajoute un second tiers ayant fui ou se cachant dans les campagnes, les autres s'étant convertis sous la menace. L'attitude du pouvoir est pourtant encore à ce moment de les protéger. Ils permettent par exemple aux communautés d'engager des mercenaires afin de se protéger. Quand à l'Eglise, si son objectif est bel et bien de christianiser les communautés (et non de les expulser), elle continue d'affirmer officiellement que seule une conversion par la persuasion est efficace.

La seconde attaque portée aux Juifs d'Espagne est pourtant à nouveau le fait d'un prédicateur, Vincent Ferrer. Celui-ci obtient en 1412 de limiter le rôle économique et politique des Juifs dans une série de lois dites de Valladolid. Toute profession entraînant une dépendance d'un chrétien par rapport aux Juifs (épiciers, médecins...) leur est désormais interdite. A cela s'ajoute une "dispute" célèbre menée de 1412 à 1414 à Tortosa sous la présidence de Benoît XIII, pape du Grand Schisme d'Avignon. Remportée une fois de plus par les chrétiens, elle entraîne de nombreuses conversions, même parmi l'élite juive, et un durcissement de la politique du pouvoir. Les décisions de Latran IV concernant la distinction vestimentaire sont par exemple appliquées à partir de ce

moment. En moins d'un quart de siècle la situation des Juifs espagnols s'est donc profondément dégradée.

Dès lors se pose également avec force le problème des "conversos" qui ont renié leur foi juive. Si elle peut encore tolérer l'existence d'une communauté juive de plus en plus réduite, l'Eglise ne peut accepter qu'en son sein quelques 50 000 "nouveaux chrétiens" n'observent pas ses préceptes. Or, que ce soit par retour au judaïsme une fois les événements de 1391 apaisés, par assimilation des rites juifs et chrétiens, ou encore, pour les convertis qui adhéraient véritablement à leur nouvelle religion, par méconnaissance des rites de la religion chrétienne, il est clair que les déviances furent nombreuses. De plus les réseaux de sociabilité conservés par les conversos contribuaient à maintenir le fossé existant avec les vieux chrétiens. Les "vieux chrétiens" crièrent à l'hérésie. Le tribunal de l'Inquisition royale commence à fonctionner à Séville en 1481 puis s'étend à tout le royaume en 1484. Le dominicain Torquemada, nommé inquisiteur général, multiplie les enquêtes, les confiscations et les condamnations au bûcher de plusieurs milliers de conversos convaincus de pratiquer le judaïsme en secret, ceux que l'on surnomme bientôt de manière péjorative les "maranos" ("porcs"). Il obtiendra ensuite des Rois Catholiques, Isabelle de Castille et Ferdinand d'Aragon, la signature de l'édit d'expulsion dont les premières lignes sont édifiantes : *"Ainsi le grand tort causé aux chrétiens par leur association, leurs relations et leurs conversations avec les Juifs a été découvert ... il est clairement démontré qu'ils tentent toujours par tous les moyens à leur disposition de détruire et d'éloigner les chrétiens croyants de notre sainte foi catholique ... en conséquence, après avoir consulté et obtenu le consentement du clergé, de la haute et petite noblesse de notre royaume, ainsi que d'autres hommes de science et de conscience de notre concile, après avoir longuement délibéré sur la question, nous avons convenu d'ordonner l'expulsion de tous les Juifs et Juives de nos royaumes"*.

Un seul roi, une seule foi. Les causes de l'expulsion des Juifs d'Espagne

On s'est beaucoup interrogé sur les raisons de ce revirement soudain dans la politique des rois d'Espagne. Ceux-ci n'avaient-ils pas confié peu de temps auparavant la collecte des impôts pour la conquête de Grenade au Juif Isaac Abranavel ? et les concessions de longue durée accordées en 1491 et 1492, de même que le traité de reddition de Grenade qui prévoyait le maintien des communautés juives sur place n'étaient-ils pas la preuve de l'attachement royal à l'alliance conclue avec leur communauté ? En expulsant les Juifs, le roi se privait non seulement d'une partie de sa population active mais aussi des revenus de la capitation, l'impôt par tête payé par les Juifs. De plus l'exemple de la France qui, entre 1198 et l'expulsion définitive de 1394, n'avait cessé de rappeler "ses Juifs" après les avoir expulsés, témoignait du peu d'intérêt économique d'une telle politique.

Les motivations religieuses de l'expulsion sont clairement affirmées. Parallèlement au décret d'expulsion, l'Eglise lance en effet une grande campagne de prédication et de conversion, et on peut penser que le véritable but du décret n'était pas d'expulser les Juifs mais bien d'éradiquer le judaïsme d'Espagne. Sans doute l'inquisition nourrissait-elle l'espoir de voir naître une vague de conversion massive, réalisant ainsi l'unité religieuse du royaume. En cela l'expulsion s'inscrit également dans une perspective eschatologique de purification. Mais l'expulsion des juifs s'insère également dans une logique politique de construction d'Etat moderne, selon le principe bientôt développé par Luther et appliqué dans

l'Europe du 16^{ème} siècle au moment de la réforme protestante : *"Cujus regio, ejus religio"*, (un seul Roi, une seule Foi). L'expulsion intervient en effet peu de temps après l'union des deux plus grands royaumes de la péninsule (à travers le mariage d'Isabelle de Castille et de Ferdinand d'Aragon en 1469), au moment où le mouvement pluriséculaire de la Reconquista s'achève, et alors que l'Espagne se lance dans une grande politique internationale incarnée bientôt par les découvertes de Christophe Colomb. La politique centralisatrice d'Isabelle de Castille de contrôle des villes et d'expansion territoriale supposait l'unité religieuse, la *convivencia* ne paraissait plus nécessaire et le principe de l'unité religieuse apparaissait plus important aux monarques que l'utilité économique d'une communauté juive fortement diminuée et appauvrie depuis les événements de 1391. Enfin, il semble que, pour soudaine qu'elle fut, la décision d'exclure les Juifs du royaume d'Espagne était inscrite dans la logique politique des souverains espagnols et on peut sans doute avancer l'idée que l'Inquisition, et notamment l'archevêque de Tolède, ne furent que des "accélérateurs de l'histoire". La conversion forcée des Maures en 1502, puis l'expulsion des Morisques en 1609 confirment à posteriori cette hypothèse. Le décret d'expulsion du 31 mars 1492 entraîne une mobilisation visant à faire revenir les monarques sur leur décision. Ainsi Isaac Abravanel, qui nous a laissé ce témoignage : *"comme je me trouvais alors là-bas à la cour du roi, je me suis exténué à force de crier, ma gorge s'est enflammée, j'ai parlé au roi à trois reprises... J'ai fait appel à mes amis... pour qu'ils interviennent en faveur de mon peuple, des princes se liguerent ensemble pour parler au roi... Or comme l'aspic sourd qui se bouche l'oreille il ne répondit à aucun"*^{vi}. Si quelques nobles chrétiens se mobilisent pour obtenir des exceptions, tant ils tiennent à conserver certains Juifs parmi leurs administrateurs, les monarques maintiennent le décret d'expulsion. Mais si les conversions au catholicisme se multiplient entre 1492 et 1498 (avec des baptêmes en grande pompe pour édifier les hésitants), partout les études montrent la permanence des pratiques juives. Ainsi découvre-t-on en 1515 que la maison d'Inigo Lopez, fils converti de Mosse de Cuellar exilé au Portugal, abrite une synagogue secrète que fréquente toute la communauté de la ville de Buitrago. D'autres exemples cependant prouvent que certaines conversions, même "forcées", ont fonctionné. C'est le cas pour Diego Gomez de Toledo (ex Samuel Abulafia), converti de force au Portugal et revenu s'installer en Espagne en 1499 pour y mener une existence de chrétien irréprochable comme le montrent les conclusions de l'enquête du tribunal d'Inquisition, qui l'interrogea pourtant pendant 14 mois^{vii}.

Naissance d'une diaspora

La majorité choisit néanmoins l'exil. Les quartiers juifs sont placés sous la protection de l'Etat et tout est mis en œuvre afin que les Juifs récupèrent leurs prêts et remboursent les leurs. Toutefois ils n'ont pas le temps de liquider leurs biens et ne peuvent emporter d'or, d'argent ou de pierres précieuses. Le départ fut particulièrement encadré par les rabbins qui présentaient cet exil comme une nouvelle fuite d'Égypte. Des témoignages attestent de convois d'exilés chantant et priant. Les conditions de l'exil furent particulièrement douloureuses : un chroniqueur génois, Barthelemy Senegara, décrit ainsi les difficultés de ceux qui choisirent la mer pour voie d'exil : *"c'était un triste spectacle à voir. La plupart étaient épuisés par la faim et la soif... on aurait dit qu'il s'agissait de spectres : pâles, émaciés, les yeux révoltés, on les aurait crus morts, s'ils ne faisaient un mouvement, de temps en temps. Un grand nombre d'entre eux moururent sur le quai, dans un emplacement réservé à leur intention, non loin du marché..."*.

Aux difficultés de l'organisation du départ s'ajoutent

celles de la destination. Le problème rencontré par les Juifs d'Espagne est alors le même que celui identifié par Robert Moulinas pour les Juifs provençaux : *"la réduction dramatique de l'espace géographique dans lequel ils sont tolérés"*^{ix}. En effet la liste des pays d'Europe dans lesquels ils peuvent trouver refuge s'est réduite comme peau de chagrin au 15^{ème} siècle. La communauté séfarade est donc amenée à se disperser et donne ainsi naissance à ce qu'Edgar Morin appelle *"la diaspora dans la diaspora, le second grand exil, l'exil de la patrie séfarade"*^x. La formation de cette diaspora s'effectue en deux temps. En 1492 une première vague d'exilés (peut-être 100 000) se compose des Juifs qui ont refusé de renier leur foi ; puis, les 16^{ème} et le 17^{ème} siècles voient partir des flux discontinus, pour la plupart issus du Portugal, de marranes, ces Juifs convertis continuant à pratiquer leur religion en secret.

Pour la première vague d'exilés, la recherche d'une terre d'asile est particulièrement difficile. L'exil vers l'Angleterre, les Flandres ou la France leur est tout d'abord impossible, sauf en dissimulant leur Judaïsme, et rares sont ceux qui s'y risquent. L'Italie en revanche constitue souvent une étape de passage avant un exil plus lointain vers l'Orient. Si Venise les accueille mal et les expulse en 1497 avant de leur accorder un droit de résidence en 1513, les états italiens et notamment les états pontificaux font exception en Europe en accueillant les Juifs d'Espagne. C'est notamment le cas de Naples et Ferrare qui, souhaitant développer le commerce international, ouvrent leurs portes aux riches familles à condition qu'ils s'engagent à ne pas pratiquer l'usure. Au sud, le Maghreb est la terre d'exil la plus proche et sans doute la plus naturelle en dehors du Portugal et de la Navarre. Depuis longtemps des communautés juives y sont présentes, et déjà en 1391 nombreux étaient ceux qui y avaient trouvé refuge. En terre musulmane les Juifs désormais appelés séfarades retrouvent le statut de *dhimmi*. Enfin, certains s'exilent à l'est, dans l'Empire ottoman. Salonique, Izmir, Istanbul mais aussi Jérusalem, Hebron, Safed voient affluer des Séfarades, qui viennent grossir les communautés déjà présentes et parfois imposer leur langue et leurs coutumes judéo-espagnoles.

Ce dernier point n'est d'ailleurs pas sans poser problème. Si l'accueil réservé aux exilés par les autorités varie en fonction des pays, il en va de même de l'attitude des communautés juives déjà sur place. Si on connaît l'exemple de la communauté juive de Marseille qui racheta 110 juifs aragonais capturés par un galion Niçois et les nourrit durant quatre mois^{xi}, suivant ainsi le Talmud qui enseigne que *"tous les Israélites sont responsables l'un pour l'autre"*, d'autres communautés ont été beaucoup plus réservées et la solidarité juive n'a pas toujours fonctionné. Des tensions ethniques sont apparues comme à Rome, où à côté des quatre anciennes synagogues émerge une synagogue catalane et aragonaise. Souvent les Juifs autochtones cherchent à garder la haute main sur les places importantes du pouvoir communautaire ; Robert Bonfil estime ainsi que l'interdiction de pratiquer l'usure imposée aux nouveaux arrivants à Ferrare fut obtenue par la communauté indigène qui craignait de se voir déposséder d'une partie de ses revenus^{xii}. Dans les Balkans, ces nouveaux arrivants juifs cultivés et dynamiques allèrent jusqu'à imposer leur langue judéo-espagnole comme langue communautaire, (elle le demeura jusqu'au 20^{ème} siècle) et on peut logiquement penser que cette "séfardisation" ne se fit pas sans heurts.

Le deuxième exil des juifs d'Espagne

La deuxième vague d'exilés, celle des 16^{ème} et 17^{ème} siècles, eut sans doute moins de difficultés à trouver une terre d'accueil et à s'intégrer. Elle est en grande partie la consé-

quence de la politique originale menée par le roi Joao du Portugal dans la décennie 1490. Celui-ci accueillit un grand nombre des expulsés de 1492 contre paiement d'un droit d'entrée à la frontière. Il accorda aux grandes familles et aux artisans un droit de résidence permanent, en échange du paiement d'une forte somme d'argent. Les autres devaient s'engager à quitter le pays dans les huit mois sur des navires qu'il mettrait à leur disposition pour l'Afrique. L'accueil qui leur est réservé n'est pas toujours chaleureux pour autant, même de la part des communautés juives locales qui se voyaient ainsi surchargées. Certains sont alors incités à s'installer aux Açores, ce qu'ils tentent dans des conditions difficiles. Beaucoup sont pris comme esclaves et envoyés au Maroc. Une majorité parvient cependant à demeurer au Portugal.

Le mariage du nouveau roi Manuel 1^{er} avec l'Infante d'Espagne en 1497 complique singulièrement leur situation. Les "Rois Catholiques", considérant les Juifs portugais comme potentiellement dangereux pour leurs propres *conversos* et réalisant peut-être tout l'intérêt que retire le Portugal de l'arrivée des Juifs, s'arrangent pour faire figurer une clause au contrat de mariage. Celle-ci oblige les Juifs à quitter le Portugal dans les dix mois sous peine de mort et de confiscation de tous leurs biens. En acceptant cette clause, Manuel 1^{er} est toutefois bien conscient du fait que les communautés juives forment au Portugal la classe moyenne dont il a besoin et représentent peut-être 10% de la population d'un pays qui compte à peine un million d'habitants. Aussi décide-t-il en 1497 de les réunir et, cas peut-être unique dans l'histoire, dans un baptême organisé rapidement sur le port de Lisbonne, de tous les convertir de force. A nouveau se posait donc le problème des "nouveaux chrétiens" qui continuaient de pratiquer le Judaïsme en secret. Cette communauté marrane apprit en fait assez rapidement à assumer sa double identité, développant une forme de Judaïsme particulièrement originale qui se maintint jusqu'au 20^{ème} siècle. Mais comme en Espagne, l'Eglise s'opposa rapidement à ces "hérétiques", si bien que l'inquisition y fut instaurée en 1547. De nombreux convertis d'office repassèrent alors en Espagne pour y récupérer leurs biens et s'y installer en tant que chrétiens. Les départs des "nouveaux chrétiens" portugais furent également massifs vers l'Empire ottoman, le sud de la France, les villes du nord de l'Europe, comme Anvers et Amsterdam ou encore Hambourg et Londres. Dès 1550 le roi de France Henri II les prit sous sa protection. Pouvant arguer de leur qualité de chrétiens, ils étaient relativement bien accueillis, même dans les pays ayant décrété leur expulsion au Moyen Age, et tous revinrent plus ou moins ouvertement à un Judaïsme qu'ils n'avaient jamais réellement quitté.

L'expulsion de 1492 fut donc lourde de conséquences pour le Judaïsme. En Europe du Nord elle a ressuscité une vie juive qui avait quasiment disparu à la fin du Moyen Age, donnant naissance à des communautés prospères et actives, tant du point de vue commercial, en raison de leur expérience et des nombreuses relations internationales dont ils disposaient, que culturel (le philosophe Baruch Spinoza en étant sans doute la meilleure illustration). Dans les Balkans elle a donné naissance à une communauté originale, particulièrement fidèle à son héritage espagnol au point de conserver la langue castillane jusqu'au 20^{ème} siècle. Au Portugal enfin elle a engendré le marranisme, sorte de crypto-judaïsme qui aujourd'hui encore interroge nombre de chercheurs. Dans le royaume d'Espagne également de nombreux changements interviennent après l'expulsion. Il semble que les rois d'Espagne n'avaient mesuré ni les conséquences économiques ni la portée politique de cette expulsion, et le fait qu'ils tentent de les rappeler dès 1493, sous condition de

conversion, en est la preuve. Il est d'autre part évident que le problème des *conversos* invoqué pour justifier l'expulsion ne se règle pas avec le décret. On estime en effet que 340 000 "nouveaux chrétiens" firent l'objet d'une enquête de l'Inquisition entre 1480 et 1808, date de sa suppression. Enfin, en expulsant cette classe moyenne formée à l'économie marchande, l'Espagne n'a pas seulement mis fin à une expérience exceptionnelle en Europe de cohabitation entre les trois religions du livre, elle s'est également privé d'un soutien important dans l'aventure atlantique qui s'ouvre à elle en cette même année 1492.

70 av. JC.	Arrivée des premières communautés juives en Espagne
5 ^{ème} s.	Premières tentatives de conversion au christianisme par les Wisigoths
711	Conquête d'Al Andalus par les musulmans, entraînant une période de tolérance religieuse
1085	Prise de Tolède et début de la Reconquista
1095	Appel d'Urbain II à la première croisade
1182	Première expulsion des Juifs du royaume de France
1215	Concile de Latran IV et premières mesures discriminatoires
1231	Création de l'inquisition papale
1290	Expulsion des juifs du royaume d'Angleterre
1391	Pogrom de Seville
1394	Expulsion définitive des juifs du royaume de France
1412	Lois de Valladolid, limitation des droits économiques et politiques des Juifs
1481	Début de l'Inquisition royale en Espagne
1492	Décret d'expulsion des juifs des royaumes de Castille et d'Aragon
1497	Mariage de Manuel I du Portugal avec l'infante d'Espagne, expulsions et conversion massive et forcée des juifs du Portugal

Les juifs séfarades bénéficient aujourd'hui d'un régime préférentiel d'accès à la nationalité espagnole. La condition de séjour fixée à 10 ans pour le droit commun et à 5 ans pour les réfugiés, est réduite à 2 ans pour les juifs séfarades et les ressortissants des anciennes colonies.

ⁱ In B. Leroy, *L'expulsion des Juifs d'Espagne*, Berg International, 1990, préface p 9 ; le mot " sefarad " désignait la péninsule ibérique en hébreux médiéval

ⁱⁱ Beaucoup d'erreurs sont commises dès lors qu'on aborde le problème de l'usure au Moyen Age. Il convient de rappeler ici que les Juifs n'étaient pas partout spécialisés dans l'usure (cela variait en fonction des professions qu'ils étaient autorisés à exercer) et qu'ils n'étaient pas les seuls (de nombreux Italiens, communément appelés Lombards, s'étaient également spécialisés dans le commerce de l'argent, malgré les prescriptions de l'Eglise).

ⁱⁱⁱ H. Martin, *Mentalités médiévales*, PUF, p 452.

^{iv} E. Benbassa, " L'expulsion des Juifs d'Espagne ", in *l'Histoire* n° 154 avril 1992, p 27.

^v Y. Assis, *Les Juifs d'Espagne des origines à l'expulsion*, 1988, p 100-101.

^{vi} Cité par E. Benbassa, op. cit. p 30

^{vii} B. Leroy op. cit. p 144.

^{viii} In L. Poliakov *Histoire de l'Antisémitisme*, le Seuil, p 171.

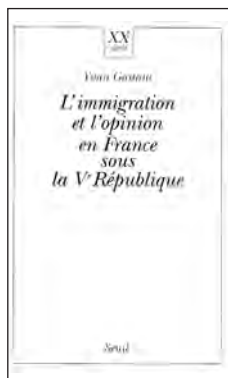
^{ix} R. Moulinas, *Les Juifs du Pape*, Albin Michel, p 35.

^x H. Méchoulam (dir), *Les Juifs d'Espagne, histoire d'une diaspora*, 1492-1992, Liana Levi, p I.

^{xi} Cette communauté disparaîtra elle-même à la suite de l'expulsion de Provence de 1501.

^{xii} R. Bonfil, *ibid.* p 296.

LIVRES...



L'IMMIGRATION ET L'OPINION EN FRANCE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

Yvan Gastaut, éd. Seuil.

Tout récemment, une enquête constatait que la xénophobie en France était en cours de régression dans l'opinion publique. Cette "pacification" française, à l'heure même où les thèmes de l'immigration et de la sécurité semblent monopoliser le débat public, est amplement vérifiée par les travaux d'Yvan Gastaut, qui s'est fait l'historien de cette évolution, depuis la décolonisation, les crises économiques, jusqu'à ce que la France accepte mieux sa diversité. Mais quelles heures noires ! En analyser l'histoire, à travers la presse, la littérature, le cinéma, les caricatures, etc., c'est montrer comment, progressivement, l'immigration devient l'un des axes du discours politique, c'est s'attarder sur les divisions de l'opinion entre les tenants de la générosité universaliste et les partisans de la fermeture, c'est mettre à jour le désarroi des politiques.

En s'appuyant sur les grandes scènes de la France très contemporaine, la fin de la guerre d'Algérie, mai 68, l'incendie du foyer d'Aubervilliers en 1970, les fameux "bulldozers", la montée de l'extrême droite, les différentes législations régulant l'immigration, Yvan Gastaut réussit un beau portrait de la difficile modernisation de la terre des droits de l'homme.



CROYANCES EN GUERRE

L'effet Kosovo, numéro spécial des Cahiers de médiologie, Gallimard

Par une série d'articles, ce numéro revient sur un moment de crise, pour tenter de comprendre des rouages plus ou moins inaperçus : les mécanismes par lesquels se construit une conviction personnelle ou collective ; les phénomènes de prise de parti, adhésion ou rejet ; les pôles respectifs dans la formation de l'opinion, de nos médias, de notre milieu ; la logique à l'œuvre dans notre présent système d'information.

Plutôt que de la guerre sur le terrain, cet ouvrage traite de la guerre sur l'écran de nos consciences. Non pas pour produire un bilan politique ou moral, mais pour analyser les investissements symboliques dont elle a été l'objet : non les faits mais l'effet Kosovo.

Crédibilité, accréditation, crédit, crédulité, discrédit, croyances : à qui, à quoi se fier ? Aux images, aux cartes, aux témoins, aux chercheurs, aux humanitaires, aux journalistes ? Questions dont l'enjeu pratique, ouvert sur l'avenir ne peut échapper à aucun citoyen.



CINQ QUESTIONS DE MORALE

Umberto Eco, éd. Grasset.

"... l'intolérance la plus terrible est celle des pauvres, premières victimes de la différence. Il n'y a pas de racisme entre les riches : eux, ils produisent éventuellement des doctrines de racisme ; mais les pauvres en produisent la pratique, bien plus dangereuse.

Les intellectuels ne peuvent lutter contre l'intolérance sauvage, car, face à la pure animalité sans pensée, la pensée est désarmée. Mais il est trop tard quand ils affrontent l'intolérance doctrinale, parce que lorsque l'intolérance se fait doctrine, il est trop tard pour la combattre, et ceux qui devraient le faire en deviennent les premières victimes.

Et pourtant, là est le défi. Eduquer à la tolérance des adultes qui se tirent dessus pour des raisons ethniques ou religieuses est du temps perdu. Trop tard. Donc, l'intolérance sauvage se combat à la racine, par une éducation constante qui doit commencer dès la plus tendre enfance, avant qu'elle soit écrite dans un livre, et avant qu'elle devienne une croûte comportementale trop épaisse et trop dure "



TROIS AVENTURES EXTRAORDINAIRES DE JEAN-PAUL SARTRE

Olivier Wickers, éd. Gallimard.

"Au mois de décembre de l'année 1939 un quidam enrôlé, les molletières baissées sur les chevilles, l'allure peu soignée, air louche et pipe de travers laisse choir incidemment dans un sceau de mauvais charbon encore fumant un petit paquet de papiers écrits. Un peu plus tôt, sur une feuille à part, il disait sans joie à sa correspondante, d'une belle encre bleue des mers du Sud qu'elle lui avait expédiée : " Je viens de finir L'âge de raison aujourd'hui. Je me dis : ça n'était que ça et je le trouve maigre, bien maigre. " ce soldat maladroit, tel un Saint François, faute d'oiseaux depuis des mois prêchait aux feuilles abondantes, d'espèces variées, auxquelles il réservait un sort commun : détachées pour les correspondances, empilées en manuscrit pour le roman qu'il venait d'achever, reliées en de petits carnets de méditation personnelle, il les prenait toutes nues chez les papetiers et les vêta de signes. Un sang d'encre coulait des plaies de ce martyr paisible, et voilà qu'il inventait brusquement d'y mettre en plus le feu. "

France Terre d'Asile

- ☐ Je souhaite m'informer de l'activité de France Terre d'Asile
- ☐ Je souhaite recevoir la liste des documents et publications disponibles (joindre une enveloppe timbrée).
- ☐ Je souhaite devenir membre de l'association ou renouveler mon adhésion
- | | |
|--|---------|
| ☐ membre actif : | 250 F |
| ☐ chômeurs, étudiants, R.M.I. : | 50 F |
| ☐ membre bienfaiteur : | 1.000 F |
- ☐ Je souhaite m'abonner au Courrier (trimestriel) et à la Revue de France terre d'Asile (semestriel) 100 F
- ☐ Hors cotisation, je verse un don de F
- ☐ Je peux consacrer du temps bénévole à l'association et souhaite recevoir le formulaire détaillé, précisant les différentes possibilités de cette collaboration,

BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

FRANCE TERRE D'ASILE - 24, rue Ganneron - 75018 Paris. Tél. : 01.53.04.39.99 - Fax : 01.53.04.02.4

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle NOM : _____ Prénom : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Ville : _____

Pays : _____ Téléphone : _____

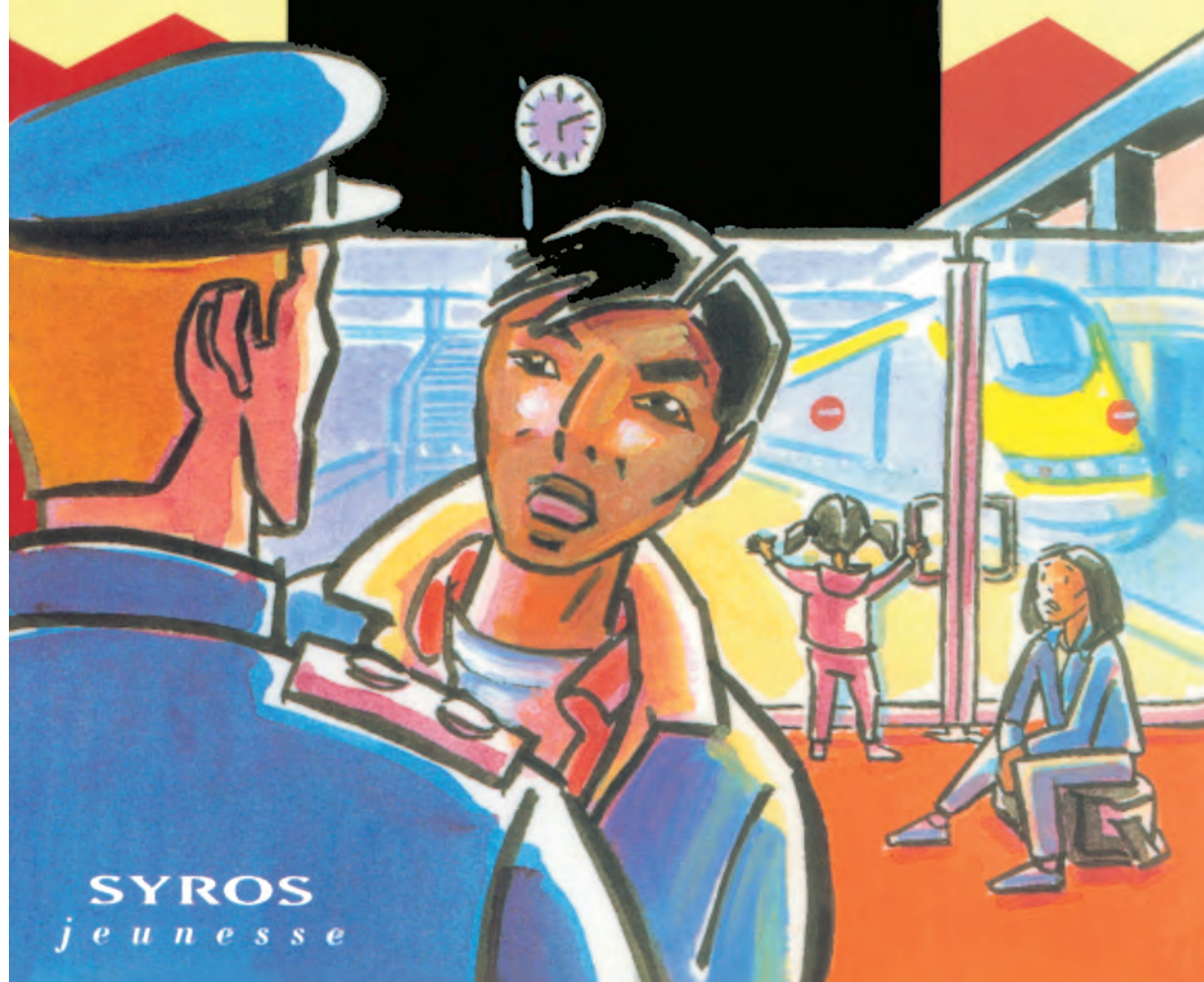
L'association France Terre d'Asile est autorisée par arrêté préfectoral du 19 février 1993 à bénéficier des articles 200-3 et 238bis-2 du Code Général des Impôts.
A ce titre, et en application de la loi n° 96-559 du 24 juin 1996, J.O. du 25 juin 1996, tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 50 % de son montant, dans la limite de 6 % de votre revenu imposable (3,25 % du chiffre d'affaire pour les entreprises).
Vous recevrez avant la date limite de votre déclaration de revenus le reçu fiscal correspondant.

Rejoignez-nous !

souris  poche

Un visa pour maman

Christine Vaufrey



SYROS
jeunesse