

## Dans ce numéro :

Une analyse de la politique d'asile européenne  
par **Jacques BARROT**, vice-président de la Commission européenne

Un texte de **Louis MICHEL**, commissaire européen,  
sur une gestion conjointe des migrations avec le Mali

Un entretien avec **Myriam EL KHOMRI**, adjointe au maire de Paris  
chargée de la protection de l'enfance



**Supplément : le mémorandum  
européen de France terre d'asile**

**Dossier central : élargissement  
du statut de réfugié, migrations  
climatiques et persécutions liées  
au genre**

## France terre d'asile

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 19 février 1993

### FONDATEURS :

Abbé GLASBERG

Docteur Gérold de WANGEN

Pasteur Jacques BEAUMONT

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

### AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Stéphane BONIFASSI, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Michèle PAUCO-BALDELLI, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iradj ZIAI.

### COMITÉ D'HONNEUR :

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

Directeur général : Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques RIBS

Rédacteur en chef : Pierre HENRY

Secrétariat de rédaction : Marie-Hélène SENAY

Maquette : Roland RIOU

Impression : MARNAT

Photo de couverture : fotolia - Stephan PRADIER

Commission paritaire n° 0310H89348

Supplément à l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires.

## France terre d'asile

24, rue Marc Seguin

75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

e-mail. [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)

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

# SOMMAIRE

### [3] Paris-Calais : sortir du désordre durable !

Par Jacques RIBS et Pierre HENRY

### [4] Actualités

### [7] Questions à ... Myriam EL KHOMRI, adjointe au Maire de Paris chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée

### [9] Droits et jurisprudences

Jacques BARROT

Le futur de la politique d'asile européenne : vers un véritable espace de protection

Jonathan FAULL

La procédure de codécision au Parlement européen et son impact sur la politique d'asile européenne

François BERNARD

Évolution et perspective de la juridiction française du droit d'asile

### [15] International

Louis MICHEL

Europe et Afrique : une gestion conjointe de l'immigration

Alphonse MAINDO

La République démocratique du Congo : de nouveau dans la tourmente de la guerre !

### [19] Dossier central

Vers un élargissement du statut de réfugié : migrations climatiques et persécutions liées au genre

Catherine WIHTOL DE WENDEN

Les réfugiés environnementaux : migrants de demain ?

François GEMENNE

Réfugiés climatiques : définition et géographie des vulnérabilités

Christel COURNIL

Les « réfugiés environnementaux » : en quête de protection

### Supplément mémorandum européen

Jane FREEDMAN

En France, quelle protection pour les victimes de persécutions liées au genre ?

Mary COLLINS et Amandine BACH

Quels outils pour une réelle prise en compte des femmes demandeuses d'asile ?

### [34] Santé, social, intégration

Les propositions de France terre d'asile sur l'intégration

Jacqueline COSTA-LASCOUX

Immigration et intégration en Europe : de nécessaires améliorations

Thomas HUDDLESTON

Entre *minima* et *maxima* : un état des lieux de la construction d'une politique communautaire en matière d'intégration

Deux analyses de Éric DIARD et George PAU LANGEVIN

Le budget 2009 de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

### [44] Ethique et humanisme

Serge PORTELLI

Enfermement des étrangers ; prison, CRA et autres... à bon ou mauvais escient ?

Elise PESTRE

Le psychotérapeute confronté à la survivance : les stratégies défensives mises en œuvre dans la clinique menée auprès des réfugiés

### [50] Perspectives historiques

María Eugenia Anguiano TÉLLEZ

Les migrations entre les États-Unis et le Mexique : regard sur l'histoire et l'avenir

Jacques FOURNIER

Regard critique sur l'immigration



## [ Editorial ]

Par Jacques RIBS<sup>(1)</sup>

Et Pierre HENRY<sup>(2)</sup>

# Paris-Calais : sortir du désordre durable !

En tapant dans un ballon avec les migrants coincés dans le lieu dit « la Jungle » à proximité de Calais, ou en s'entretenant longuement avec de jeunes mineurs afghans à Paris, lors d'une de ses visites de terrain, Eric Besson a rompu le pacte de silence imposé par son prédécesseur. Le ministre regarde, écoute et semble vouloir donner à penser à un tour plus humain d'un aspect de la politique migratoire du gouvernement. L'émotion suscitée dans l'opinion publique par le film « Welcome » est de nature à conforter cette démarche. Mais pour être crédible, cette politique doit s'accompagner de propositions concrètes.

Chacun reconnaît aujourd'hui que la fermeture du centre de Sangatte en 2002 n'a rien réglé faute d'un véritable engagement politique et d'attribution de moyens réels en termes d'information et d'accompagnement. La satellisation et la répression des populations qui transitent sur le sol français et notamment en provenance d'Afghanistan, d'Irak, d'Iran et de ceux qui les aident sont inacceptables. Kafka est requis pour définir la politique européenne de l'accueil et de la protection de ces populations et Ubu règne en maître au pays des lumières.

Dans une récente interview à la chaîne France 24, le ministre Eric Besson avance une explication à ce désordre durable : « Celles et ceux qui vont à Calais et qui proviennent d'Afghanistan, d'Irak, d'Erythrée, de Somalie ne veulent pas rester en France. Nous serions capables de les accueillir (...), certains pourraient relever du droit d'asile ».

En effet, une partie de cette population ne souhaite pas s'établir dans notre pays. Mais cela ne saurait nous exonérer de notre propre responsabilité. Force est de constater que la France ne tient que très marginalement compte des besoins de protection des personnes originaires d'Irak et d'Afghanistan par exemple. Ainsi les Irakiens occupaient le premier rang des étrangers renvoyés sans délai ni formalité à la frontière française en 2007. Au cours du premier semestre 2008, 7 160 Afghans et 5 886 Irakiens ont fait l'objet d'interpellations sur notre territoire. Pour la même année, seuls 282 Afghans et 646 Irakiens ont demandé l'asile en France (dont une majorité est en fait composée d'Irakiens accueillis dans le cadre d'une opération humanitaire spécifique). Tout cela ne peut s'expliquer uniquement par le refus de ces populations de rester dans notre pays, comme il est dit officiellement, et trouve au contraire sa raison d'être dans l'absence d'information fiable des intéressés sur la protection internationale mais aussi dans l'application bureaucratique du règlement Dublin qui dissuade ces personnes de déposer une demande de protection sur notre territoire.

Pourquoi ne pas reconnaître que la majorité de cette population exprime un besoin de protection qui n'est pas aujourd'hui couvert dans la plupart des pays européens qu'ils ont pu traverser, la Grèce, notamment, détenant la palme du plus mauvais accueil ? D'autre part, le Royaume-Uni, pays de destination préférentiel, n'est pas dans l'espace de libre circulation Schengen, mais a, en revanche, signé le règlement de Dublin qui permet le renvoi des requérants

vers le pays de première entrée en Europe. C'est ainsi que l'île se protège et externalise ses frontières en France, en Belgique, aux Pays-Bas, interdisant son sol aux demandeurs d'asile qui n'y auraient pas atterri en premier lieu. Cette situation est inacceptable.

Une réponse de protection coordonnée doit dès lors impliquer l'ensemble de la communauté européenne.

La France, avec l'appui de la Commission européenne, et du Unhcr doit lancer une procédure d'information, d'identification et de protection de ces populations arrivant sur les rivages du Pas-de-Calais après avoir transité à travers toute l'Europe.

Comme l'Union européenne en a la possibilité, dont elle a déjà usé, les Etats membres doivent, *a minima*, réfléchir à la mise en place d'une protection temporaire pour les populations qui fuient une situation de chaos généralisé, invoquée pourtant par ailleurs par certains des Etats membres pour justifier leur présence militaire en Afghanistan et en Irak.

La répartition de la charge de l'accueil doit se faire dans la plus grande transparence à l'égard des pays membres de l'Union européenne. Accueil, accompagnement, protection, hébergement doivent y être partout alignés sur le plus haut standard observé dans l'Union. Cela se nomme la solidarité.

Le Royaume-Uni devra prendre sa part de responsabilité et d'accueil en abandonnant une approche strictement sécuritaire. Certains demandeurs de protection souhaitent se rendre en Angleterre ? Quoi de plus normal si un membre de la famille y demeure, s'ils en parlent la langue. Ce qui ne l'est pas est qu'ils soient empêchés d'y accéder pour y faire valoir leurs droits au statut de réfugié.

D'autres encore souhaiteront rester en France, pour peu que notre pays suspende le recours abusif, onéreux, inutile à la procédure Dublin, aux défauts clairement reconnus lors de la conférence ministérielle de Paris du 9 septembre 2008, et qu'il améliore la visibilité et la compréhension de son système de protection. Notre pays et son tissu associatif, ont un tel savoir-faire, reconnu par le ministre, que ce serait techniquement aisé à réaliser.

Ces migrations ne cesseront pas avant longtemps. Elles répondent à des problématiques complexes.

L'Europe, la France se doivent d'y répondre dans le respect des conventions qu'elles brandissent bien souvent à la face du monde, sous peine d'être considérées comme faussaires. Il en va de la crédibilité, d'une politique et de notre dignité commune.

Cette tribune a été publiée dans le journal le monde.fr, le 20 mars 2009

<sup>(1)</sup>Président de France terre d'asile

<sup>(2)</sup>Directeur général de France terre d'asile, membre du Comité exécutif du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

# Actualités

## Juin 2008

### **Le nombre de réfugiés dans le monde à nouveau en hausse en 2007**

Dans son rapport 2007, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés souligne qu'après un déclin régulier de 2002 à 2005 et une légère augmentation en 2006, le nombre de réfugiés dans le monde a présenté une nouvelle augmentation en 2007 atteignant 11,4 millions. Il en est de même pour le nombre de demandeurs d'asile dans l'Union européenne qui a légèrement augmenté en 2007 après six années de baisse, passant de 201 000 en 2006 à 222 900 en 2007. Enfin, il est à noter que la grande majorité des réfugiés sont accueillis dans les pays de leur région.

## Juillet 2008

### **Les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile actualisées**

Le décret n°2008-702 du 15 juillet 2008 actualise les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il affirme le principe de confidentialité des informations concernant la demande d'asile et précise que les décisions de l'Ofpra et de la Cour nationale du droit d'asile doivent être communiquées au demandeur dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend.

### **Observations du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur la France**

Le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies a examiné la situation de la France en matière d'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans

ses observations finales adoptées le 22 juillet dernier, le Comité s'inquiète de la prolifération de différentes bases de données (pouvant contenir des informations relatives aux origines raciales ou ethniques, aux opinions politiques, à la santé, à la vie sexuelle, notamment), mais également du sort réservé aux mineurs isolés étrangers. Pour les mineurs placés en centres et locaux de rétention administrative et en zones d'attente, les observations du Comité signalent l'absence de dispositifs garantissant la protection de leurs droits et le retour en toute sécurité dans leur communauté d'origine, ainsi que certaines pratiques de privation de liberté et d'actes de mauvais traitements commis par les forces de l'ordre. Cette situation place la France en contradiction avec ses engagements internationaux, notamment ceux du Pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques qu'elle a ratifié en 1980.

## Août 2008

### **Inquiétudes sur un nouvel accord franco-roumain**

Le 26 août 2008, le ministre des Affaires étrangères et européennes Bernard Kouchner a présenté un projet de loi visant à autoriser la ratification de l'accord franco-roumain relatif à une protection des mineurs roumains isolés et à leur retour dans leur pays d'origine. Signé en février 2007 à Bucarest, il risque d'aggraver la situation actuelle en ouvrant la voie aux retours systématiques. Plusieurs associations dont France terre d'asile ont demandé le retrait de ce projet de loi qui revoit encore à la baisse les principes fondamentaux de protection de l'enfance. En effet, le texte est en contradiction avec les engagements européens et internationaux de la France, notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 24) et la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 3-1 et art. 12) qui imposent de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

## Septembre 2008

### **Conditions d'accès au DALO pour les personnes de nationalité étrangère**

Les conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant ont été fixées par le décret n°2008-908 du 8 septembre 2008. En effet, si la loi de 2007 instituant un droit au logement opposable garantissait un droit à un logement décent et indépendant à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière, les conditions d'accès au DALO pour les personnes de nationalité étrangère n'étaient pas fixées. Les ressortissants de l'UE doivent satisfaire aux mêmes conditions que celles requises pour bénéficier du droit de séjour. Les personnes d'autres nationalités peuvent bénéficier du DALO soit si elles sont titulaires d'une carte de résident ou d'un titre de séjour conférant des droits équivalents, soit si elles justifient d'au moins deux ans de résidence ininterrompue en France et disposent d'une carte de séjour temporaire.

### **Revalorisation des indemnités allouées aux administrateurs *ad hoc* pour mineurs isolés étrangers**

Un arrêté publié le 11 septembre au Journal officiel fixe le nouveau montant des indemnités allouées aux administrateurs *ad hoc* pour mineurs isolés étrangers. En effet, alors que les administrateurs *ad hoc* représentant les mineurs en matière pénale et civile percevaient entre 152 et 38 €, les administrateurs *ad hoc* pour les mineurs isolés (art. L.221-5 et L.751-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) voyaient leur services indemnisés entre 50 et 100 €. Chaque mission des administrateurs *ad hoc* pour mineurs isolés étrangers sera désormais rémunérée au minimum 150 €, auxquels pourront s'ajouter les frais de déplacement.

# Actualités

## Octobre 2008

### **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**

Le Conseil européen réuni les 15 et 16 octobre 2008 a adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. L'objectif de ce Pacte est d'harmoniser les politiques d'asile et d'immigration au sein de l'UE. Dans le prolongement de la directive retour adoptée en juin, il prévoit la possibilité de vols de rapatriement conjoints pour les immigrants en situation irrégulière et le renforcement de la lutte contre le trafic des êtres humains. Pour le volet opérationnel, les missions et moyens de Frontex, l'agence de police européenne aux frontières extérieures, seront renforcés. Enfin, les Etats membres envisagent l'adoption d'une procédure d'asile unique d'ici 2010.

### **Revenu de solidarité active**

Dans une lettre adressée à France terre d'asile le 31 octobre, Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a confirmé que les bénéficiaires de la protection subsidiaire avaient accès au RSA. Les débats devant le Sénat sur cette catégorie non explicitement visée par le projet de loi ont permis de lever l'ambiguïté, d'autant plus que les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont amenés à s'installer durablement en France.

## Novembre 2008

### **Conférence ministérielle européenne sur l'intégration**

A l'issue de la conférence ministérielle européenne sur l'intégration des 3 et 4 novembre, les représentants des Etats membres ont approuvé une série d'engagements communs pour faire progresser l'intégration des immigrés en Europe. La déclaration finale adoptée par les 26 représentants met l'accent sur la nécessaire maîtrise de la langue

du pays d'accueil, la connaissance des valeurs fondamentales de l'UE et l'importance de l'accès à l'emploi. Sur le plan national, ces engagements se traduisent par l'expérimentation de cours de français donnés aux parents immigrés dans l'établissement fréquenté par leurs enfants, des tests de français organisés dans les pays d'origine pour les candidats au regroupement familial et la promotion du label diversité attribué aux entreprises développant la diversité dans leurs recrutements.

## Décembre 2008

### **Connaissance du français et des valeurs républicaines**

Un arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2008, publié au Journal officiel le 5 décembre, fixe les modalités d'évaluation dans leur pays de résidence du niveau de connaissance, par les étrangers, de la langue française et des valeurs de la République. Rappelons qu'il concerne les étrangers souhaitant obtenir un visa long séjour, qui entrent en France au titre du regroupement familial, et les conjoints de Français. Cet arrêté fait suite à deux décrets relatifs à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement et aux formations prescrites aux étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). L'évaluation du niveau de connaissance de la langue française et des valeurs républicaines est faite au cours d'un entretien individuel d'une durée de 20 minutes, sur la base de tests réalisés par l'Anaem ou l'organisme délégataire.

### **Adoption de la directive retour par l'Union européenne**

Le 9 décembre, la directive dite « retour » a été formellement adoptée au Conseil des ministres des Transports, télécommunications et énergie de l'Union européenne. Cette directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, avait été approuvée par le Parlement européen le 18 juin dernier. Le texte vise à harmoniser les

normes et procédures européennes relatives au retour et à établir certaines garanties procédurales. Cependant, ce texte fixe la durée de rétention maximale à 6 mois et autorise à prolonger celle-ci de 12 mois supplémentaires sur la base de critères flous. Il prévoit également une interdiction de réadmission dans l'UE pouvant aller jusqu'à cinq ans.

### **Nouvel appel d'offres pour l'information aux étrangers dans les CRA**

Le ministère de l'Immigration a publié le 19 décembre au bulletin officiel un nouvel appel d'offres pour la mission d'information et d'accès aux droits pour les étrangers retenus en centres de rétention administrative. Une vive polémique avait précédé l'annulation par le tribunal administratif de Paris du premier appel d'offres. S'il tient le plus grand compte de l'ordonnance du juge des référés, le texte maintient cependant la division du territoire en 8 lots. Il confirme, en réponse aux revendications de plusieurs associations, la possibilité de présenter une offre conjointe et d'exprimer publiquement des opinions, critiques et propositions. Les personnes morales qui le souhaitent ont jusqu'au 10 février pour se porter candidates.

## Janvier 2009

### **Changement au ministère de l'immigration**

Eric Besson est nommé à l'Immigration. Il remplace Brice Hortefeux, après deux ans de services dévoués à la feuille de route tracée par Nicolas Sarkozy.

## Février 2009

### **Annulation du décret d'application sur les tests ADN**

Eric Besson, ministre de l'Immigration, a affirmé que le décret sur les tests ADN resterait un temps dans les tiroirs, afin de vérifier l'éthique et la faisabilité de cette mesure. Les associations ont applaudi ce temps de réflexion.



# [ ProAsile - articles déjà parus ]

| La parole à                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : Smaïn Laacher, sociologue, chercheur au CNRS-EHESS                                                                                        |
| N° 8 : Robert Ménard, secrétaire général de Reporters Sans Frontières                                                                            |
| N° 9 : Claude Leblanc, Maire de Mayenne                                                                                                          |
| N° 10 : François Bayrou, Marie George Buffet, Ozan Ceyhun, Adeline Hazan, Pierre Lequiller et Gérard Onesta, candidats aux élections européennes |
| N° 11 : Jacqueline Costa-Lascoux, présidente de l’Observatoire des statistiques de l’immigration et de l’intégration                             |
| N° 12 : Richard Williams, Représentant du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés à Bruxelles                                            |
| N° 13 : François Bernard, Président de la Commission des recours des réfugiés                                                                    |
| N° 14 : Michel Doucin, Ambassadeur pour les droits de l’homme au ministère des Affaires étrangères                                               |
| N° 15 : Ségolène Royal, Nicolas Sarkozy, François Bayrou, Marie-George Buffet et Dominique Voynet, candidats à l’élection présidentielle 2007    |
| N° 16 : Jacques Toubon, président de Conseil d’orientation de la Cité nationale de l’histoire de l’immigration                                   |

| Droit et jurisprudences                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : « La contribution du Conseil d’Etat à la notion de réfugié » et à l’encadrement des cas d’exclusion ou de retrait du statut de réfugié », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d’Etat, membre du Conseil d’administration de France terre d’asile - « La directive européenne sur les conditions d’accueil des demandeurs d’asile : beaucoup de bruit pour rien », Carmen Duarte, chargée des questions européennes à France terre d’asile - « La réforme du droit d’asile à l’ordre du jour », Pierre Henry, directeur général de France terre d’asile                                                                                                                                                                                                                       |
| N° 8 : « Le droit d’asile au service des Etats », Luc Legoux, Maître de conférences, Université Paris I Panthéon Sorbonne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| N° 9 : « Le contentieux du droit d’asile et l’intime conviction du juge », Michel Belorgey, membre du Conseil d’état, président de section à la Commission des recours des réfugiés - « L’impossible exercice du droit d’asile aux frontières françaises », Olivier Clochard, doctorant Migrinter, Université de Poitiers - « Droit d’asile, un droit de l’homme fondamental », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d’Etat, membre du Conseil d’administration de France terre d’asile                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| N° 10 : « Le droit d’asile en Europe, d’hier à aujourd’hui », Carmen Duarte, responsable adjointe de l’Observatoire de l’intégration des réfugiés statutaires de France terre d’asile - « Les programmes d’aide au retour volontaire de l’OIM », Délégation de l’OIM Paris                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| N° 11 : « Asile : la jurisprudence française depuis l’adoption de la Loi du 10 décembre 2003 », Nabil Benbekhti - « Haro sur le droit au séjour des demandeurs d’asile », Julien Bainvel et Carmen Duarte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| N° 12 : « Du récit de persécution et de la manière de le lire, de l’entendre », Jean-Michel Belorgey, Président de la Section des rapports et des études au Conseil d’Etat, Président de section à la Commission des recours des réfugiés.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| N° 13 : « Outre-mer agitée : l’immigration clandestine et l’asile politique dans les DOM TOM », Marjolaine Moreau, chargée d’études à France terre d’asile - « Les droits des demandeurs d’asile devant le Conseil d’Etat », Matthieu Tardis, chargé des questions juridiques au centre de formation de France terre d’asile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| N° 14 : « Projet de loi sur l’immigration et l’intégration : premier décryptage », Pierre Henry - « Réforme du code des étrangers : la société civile s’exprime » - « Asile, le dessous des chiffres », Frédéric Tiberghien - « Les réfugiés dans le monde, bilan et perspectives », Marjolaine Moreau                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| N° 15 : « L’administrateur <i>ad hoc</i> aux côtés du mineur étranger isolé », Hélène Franco - « Lutte contre l’impunité : des avancées certaines », Renaud de la Brosse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| N° 16 : « La situation des mineurs étrangers isolés en France : bilan et perspectives », Hugues Feltesse, délégué national de la défenseure des enfants - « Les mineurs étrangers isolés et l’Europe », Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l’Homme au Conseil de l’Europe - « La politique européenne d’asile dix ans après Amsterdam, quelles perspectives ? », Henri Labayle, professeur à l’université de Pau et membre du réseau Odysseus - « La réinstallation des réfugiés en Europe : passons (de quelques pas timides) à l’action collective », Patricia Coelho, Senior Policy Officer auprès du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés - « Récentes avancées de la jurisprudence européenne en matière de droit d’asile », Hélène Clément, avocate au barreau de Paris. |

| Santé – social – intégration                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : « Traumatisme de l’exil », Dr. Hélène Jaffé, présidente de l’Association pour les victimes de la répression en exil - « Traumatisme et accès au système de santé », Dr. René Knockaert, médecin conseil de l’association Asire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| N° 8 : « La santé dans les centres d’accueil de demandeurs d’asile et de réfugiés, dix ans de coordination sanitaire » - Dr. René Knockaert, médecin conseil de l’Association Asire - « Un petit pas en arrière pour la protection sociale, un recul historique du droit des soins », René Fassin, anthropologue et médecin, professeur à l’Université Paris XIII et à l’Ehess                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| N° 9 : « Accompagner le demandeur d’asile dans son attente d’obtenir le statut de réfugié : gageure ou travail social ? », Philippe Mahieu, responsable du Centre d’accueil pour demandeurs d’asile de France terre d’asile d’Evreux - « La mémoire familiale de l’exil chilien », Fanny Jedlicki, doctorante Urmis- Université Paris VII Denis-Diderot - « Le difficile accès aux droits des réfugiés statutaires », Fatiha Mlati, responsable du service Conseil emploi réfugiés formation de France terre d’asile - « L’accueil des demandeurs d’asile : un dispositif sous-dimensionné », Jean-Paul Péneau, directeur général de la Fnars, Fédération nationale des associations d’accueil et de réadaptation sociale - « Accueillir les demandeurs d’asile en CADA », Ahmed Chtaibat, responsable du Réseau d’accueil de France terre d’asile - « Quelles perspectives pour France terre d’asile ? », Jacques Rihs, conseiller d’Etat honoraire, président de France terre d’asile |
| N° 10 : « L’accueil des mineurs isolés étrangers, une situation toujours préoccupante », Dominique Bordin, responsable du Caomida de France terre d’asile - « L’exil, une aventure structurante ? », Fatiha Mlati, responsable du Département Intégration de France terre d’asile et Jahl Nehas, docteur en psychologie - « La thérapie familiale, une approche originale de l’aide aux victimes d’atteintes aux droits de l’homme », Pierre Dutertre, médecin directeur thérapeute familial et Sokhna Fall, psychothérapeute thérapeute familiale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| N° 11 : « Perspectives pour les migrants vieillissants », Jameyla Saad - « Les réfugiés tamouls du Sri Lanka. Esquisse de leur insertion professionnelle et résidentielle », Angéline Etienne - « De nouveaux droits pour l’accueil des réfugiés », Jean-Paul Péneau                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| N° 12 : « Réfugiés : de l’importance de la distance dans l’accompagnement », Jalil Nehas, Psychologue au département Intégration de France terre d’asile - « Mariages forcés et droit d’asile », Isabelle Gillette-Faye, Sociologue, Directrice du GAMS - « Les frontières du consentement », entretien avec Edwige Rude-Antoine, juriste, sociologue et psychanalyste, chargée de recherche au CNRS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| N° 13 : « Géopolitique migratoire des Chinois en France et demande d’asile », Pierre Picquart, docteur en géopolitique de l’université de Paris VIII - « L’étrange devenir de la départementalisation du secteur social : le cas de l’insertion », Jean-Philippe Roy, maître de conférences de science politique à l’Université de Tours - « L’insertion des réfugiés, un modèle à revoir », Mohamed Diab et Gérard Julien, respectivement directeur adjoint de Forum Réfugiés et consultant en politique sociale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| N° 14 : « Une convergence croissante des politiques d’intégration en Europe, l’exemple de l’Allemagne », Inès Michalowski - « Les Centres d’accueil pour demandeurs d’asile, d’un statut à un autre », Véronique Lay - De l’intérêt d’être accompagné en CADA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| N° 15 : « Entre les frontières : une mission de MSF auprès des demandeurs d’asile tchêthènes en Pologne », Karine Le Roch - Cachan, retour sur évènement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| N° 16 : « La politique française de l’intégration », Maxime Tandonnet, conseiller à la Présidence de la République pour les questions d’immigration et d’intégration - « L’évaluation des politiques d’intégration en Europe », Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS, ancienne directrice de l’Observatoire statistique de l’immigration et de l’intégration (OSII) du Haut Conseil à l’intégration - « Les stratégies d’adaptation des demandeurs d’asile et réfugiés tchêthènes à Poitiers », Amélia Gracie - « Souffrance psychique et prise en charge médico-psychologique chez les demandeurs d’asile et les réfugiés en France », Yassaman Montazami, psychologue clinicienne, chargée de cours à l’Université Paris VII                                                                                                                                                                                                                                     |

| Dossier central                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : « Asile : quelle protection pour les populations les plus vulnérables ? Femmes victimes de la traite et mineurs isolés étrangers » |
| N° 8 : « L’intégration, au-delà des faux-semblants »                                                                                      |
| N° 9 : « Les associations, l’Etat et l’intérêt général »                                                                                  |
| N° 10 : « Logement des réfugiés : Urgence ! »                                                                                             |
| N° 11 : « Réfugiés statutaires en France : état des lieux »                                                                               |
| N° 12 : « Asile : sortir de l’arbitraire et de l’injustice »                                                                              |
| N° 13 : « Ecrivains en exil, écritures d’exil »                                                                                           |
| N° 14 : « Un emploi, un logement par la mobilité géographique »                                                                           |
| N° 15 : « Logement, quelles solutions ? »                                                                                                 |
| N° 16 : « Migrations : Europe-Afrique, le face-à-face ? »                                                                                 |

| International                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : « Réfugiés et demandeurs d’asile : caractéristiques des politiques européennes », Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherches au CNRS-CERI, membre du conseil d’administration de France terre d’asile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| N° 8 : « Les femmes en Afghanistan, quel avenir ? », Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, coordinatrice et coordinatrice adjointe du programme Droits des femmes de Droits et Démocratie - « Les minorités en Géorgie », Sylvia Serrano, spécialiste du Caucase à l’Inalco - « Les Roms de Zamoly et les autres : au-delà des droits des réfugiés », Ania Marchand, politologue, chargée de mission à l’Ecole de la paix de Grenoble                                                                                                                                                                                                                                        |
| N° 9 : « Quelle paix pour l’Angola ? », Christine Messiant, sociologue, ingénieur d’études à l’Ehess - « L’Europe et le droit d’asile : une lente remise en cause de la Convention de Genève », Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherches, CERI/CNRS, membre du conseil d’administration de France terre d’asile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| N° 10 : « Les migrations de transit au Maghreb, ou les recompositions migratoires au voisinage de l’Europe », Hassen Boubakri, enseignant à l’Université de Sousse, Tunisie - « Haïti, deux ans de solitude », Gérard Barthélemy, anthropologue et économiste - « L’asile dans les dix nouveaux pays membres de l’Union européenne », Carmen Duarte, responsable adjointe, et Najia Kambris, chargée d’étude à l’Observatoire de l’intégration des réfugiés statutaires                                                                                                                                                                                                       |
| N° 11 : « Le Caucase du Nord : une zone de conflits potentiels », Frédérique Longuet-Marx - « La Transcaucasie post-soviétique dans la tourmente : réfugiés et personnes déplacées dans les années 90 », Dzovinar Kévonian - « Tchétchénie : la terreur au quotidien », Aude Merlin - « Les Tchétchènes en exil en Europe : compte-rendu d’une première rencontre », Caroline Bernard                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| N° 12 : « Le Darfour : éléments pour l’analyse géographique d’une guerre civile en milieu sahélien », Marc Lavergne, Directeur de recherche au CNRS, Groupe de recherche et d’étude sur la Méditerranée et le Moyen-Orient - « Caucase, un nouveau Yalta » - « Les enjeux de l’après transition en République Démocratique du Congo », Stanislas Bucyalimwe Marabo, philosophe et historien, professeur-chercheur au Centre d’études de la région des Grands Lacs à l’Université d’Anvers, Belgique.                                                                                                                                                                          |
| N° 13 : « La Bosnie-Herzégovine, dix ans après Dayton », Thierry Mudry, avocat, charheur associé à l’observatoire du religieux et chargé de cours à l’IEP d’Aix en Provence - « L’Algérie, au seuil de la réconciliation nationale ? », entretien avec Selma Belaala, chercheuse à l’IEP de Paris - « L’émigration subsaharienne : le Maroc comme espace de transit », Mohamed Khachani, professeur à l’Université Mohamed V de Rabat                                                                                                                                                                                                                                         |
| N° 14 : « Quelle reconnaissance statutaire pour les réfugiés écologiques ? » Véronique Lassailly-Jacob - « La Côte d’Ivoire sur le fil du rasoir », Olivier Blot - « La tragédie des Somaliens et Ethiopiens traversant le Golfe d’Aden », Nathalie Dérozier.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| N° 15 : « Protection des réfugiés et droit d’asile : l’Afrique sous le signe de la précarité », Luc Cambrezy - « L’asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l’épreuve de la guerre », Marc-Antoine Pérouse de Montclos - « La France et l’Europe au Darfour, dernier recours ? », Mahor Chiche et Emmanuel Dupuy - « La mort programmée du peuple darfour », entretien avec Jacky Mamou - « Entre mauvaise gouvernance et conflit civil : le Sri Lanka, (une fois encore) au bord du gouffre », Olivier Guillard                                                                                                                                                   |
| N° 16 : « Immigration à la carte ? L’Espagne à la recherche d’un nouveau modèle migratoire », Flora Burchianti, ATER à Sciences Po Bordeaux, et Evelyne Ritaine, directrice de recherche FNSP à Sciences po Bordeaux et chercheuse associée au CERI - « Le droit d’asile en Espagne à l’heure européenne », Entretien avec Ignacio Diaz de Aguilar, président de la Commission espagnole d’aide aux réfugiés (CEAR) - « Les étrangers en Algérie : de l’étranger coopérant vers l’étranger immigré », Hocine Labdelaoui, sociologue à l’Université d’Alger - « Migrations à partir de l’Afrique : le Maroc contourné ! », Mehdi Lahlou, responsable associatif, Rabat, Maroc. |

| Ethique et humanisme                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 7 : « Une charte de qualité, pour quoi faire », Jeanne Marie Parly, conseiller d’Etat en service extraordinaire, membre du conseil d’administration de France terre d’asile                                                                                            |
| N° 8 : « Le chiisme duodécimain », Sabrina Mervin, chargée de recherches au CNRS                                                                                                                                                                                          |
| N° 10 : « Travail d’évaluation : travail sur soi », Philippe Mahieu, responsable du service Formation de France terre d’asile                                                                                                                                             |
| N° 11 : « La fraternité : une valeur d’avenir », Jean-Louis Sanchez                                                                                                                                                                                                       |
| N° 12 : « Contrat d’accueil et d’intégration et formation civique : qu’est-ce que l’idée républicaine ? », Paul Baquiast, Docteur en histoire, Président de l’Association des amis d’Eugène et Camille Pelletan, Secrétaire général de l’Union des républicains radicaux. |
| N° 13 : « La laïcité à l’épreuve des droits de l’homme », Jean Bauberot, président honoraire de l’école pratique des hautes études à la Sorbonne                                                                                                                          |
| N° 14 : « La démarche qualité au sens de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l’action sociale et médico-sociale », Marcel Jaeger.                                                                                                                                           |
| N° 15 : « Les discours sur les réfugiés en Allemagne : la dégradation d’une image », Cécile Prat-Erkert                                                                                                                                                                   |
| N° 16 : « La vérité des avocats dans le cadre de la procédure d’asile en France », Hugues Bissoot, anthropologue et juriste, ancien avocat du barreau de Bruxelles, actuellement doctorant à l’Université de Paris I                                                      |

| Perspectives historiques                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| N° 6 : « Hugo, l’exilé », Franck Laurent, maître de conférence en littérature à l’université du Maine                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| N° 7 : « Les Kurdes : Histoire de l’exil d’un peuple », Shewki Ozkan, président de l’Alliance internationale pour la justice                                                                                                                                                                                                                                                   |
| N° 8 : « Asyle, asile et droit d’asile : les origines grecques », Marie-Françoise Baslez, professeur à l’université Paris XII                                                                                                                                                                                                                                                  |
| N° 9 : « La Retirada : le grand exode des républicains espagnols », Geneviève Dreyfus-Armand , docteur en histoire, conservateur général et directrice de la bibliothèque de documentation internationale contemporaine « France terre d’asile, une idée d’avenir », Jeanne Marie Parly, conseiller d’Etat en service extraordinaire, membre du bureau de France terre d’asile |
| N° 10 : « L’exil politique portugais en France de 1958 à 1974 », Victor Pereira, allocataire-moniteur à l’IEP de Paris                                                                                                                                                                                                                                                         |
| N° 11 : « Vivre et combattre l’exil chez Hannah Arendt », Marie-Claire Caloz-Tschopp                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| N° 12 : « “Tyrannie du national” et circulation sélective des réfugiés : le cas des émigrations politiques aux Etats-Unis », Laurent Jeanpierre, sociologue, chercheur à l’Université de Paris XII, Val-de-Marne.                                                                                                                                                              |
| N° 13 : « L’exil français au XIX <sup>ème</sup> siècle », Sylvie Aprile, maître de conférences à l’Université de Tours                                                                                                                                                                                                                                                         |
| N° 14 : « Portrait des réfugiés russes arrivés en France dans les années 1920 », Catherine Gousseff                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| N° 16 : « Abdelmalek Sayad : un intellectuel algérien immigré », Malika Gouirir, maître de conférences de sociologie à Paris Descartes, chercheuse associée au Centre de sociologie européenne (CSE/CNRS-MSH-Paris)                                                                                                                                                            |

## [ Questions à ]

# Mme Myriam EL KHOMRI

Adjointe au Maire de Paris chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée

**ProAsile - Vous êtes actuellement adjointe au Maire de Paris, chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée. Pouvez-vous nous présenter l'ensemble des activités et des services du département de Paris qui entrent dans votre champ de compétence ?**

Ces activités sont nombreuses et essentielles puisqu'elles concernent l'ensemble de la protection de l'enfance. Cela suppose d'être en mesure d'apporter des aides éducatives aux parents et enfants qui en ont besoin, de les soutenir matériellement lorsqu'ils n'ont plus les moyens de faire face, d'être en capacité de protéger les enfants maltraités... Mais le champ de ma délégation ne s'arrête pas là, puisqu'il y a, comme vous l'avez indiqué, la prévention spécialisée. A ce titre, sont comprises toutes les activités menées par les éducateurs de rue ainsi que les centres sociaux. Enfin, il convient d'ajouter que mon champ de compétence comporte également l'adoption ainsi que l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

Au total, ce sont donc plus de 26 000 enfants et jeunes parisiens qui sont pris en charge au titre de ma délégation, dont 16 400 par les 64 équipes de prévention travaillant dans les quartiers, 4 400 pris en charge à domicile, sous forme d'aides éducatives, et 5 000 accueillis dans des établissements ou en famille d'accueil. La mise en place de cette délégation par le maire de Paris, monsieur Bertrand DELANOE, est un enjeu fort, notamment en termes de cohérence et d'efficacité de l'action sociale. Nous entendons mener, au cours de cette mandature, une politique de prévention, auprès des familles et des jeunes, la plus active possible. L'enjeu est important, surtout dans ce contexte du tout répressif voulu par le gouvernement. Il est évident que l'action éducative dans un cadre ouvert, loin de toute stigmatisation, doit garder une place de choix dans les moyens d'action engagés pour lutter contre les inégalités et la violence qui en découle.

**ProAsile - Dans ce contexte, quelle part de votre activité représentent les mineurs isolés étrangers (MIE) ? Leur parcours et leur situation exigent-ils une approche différente de celle des autres enfants pris en charge par vos services ?**

La part qu'occupent les mineurs isolés étrangers (MIE) dans notre dispositif est importante. Ils représentent en effet, sur l'année 2007, environ 15 % de l'ensemble des prises en charge physiques effectuées par le bureau de l'aide sociale à l'enfance (ASE) de Paris, pour un coût global d'environ 30 millions d'euros. Il me semble, compte-tenu des évolutions observées ces derniers mois, que cette part n'est pas amenée à diminuer, bien au contraire... J'ai souhaité faire de ce dossier une de mes priorités. Je me suis donc rendue place du Colonel Fabien pour me rendre compte personnellement de la situation. J'ai discuté avec le collectif des exilés du 10<sup>ème</sup> arrondissement, avec les intervenants de France terre d'asile, j'ai visité votre centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers, le centre Stéphane HESSEL, à Boissy-Saint-Léger et, enfin, j'ai rencontré les responsables de plusieurs associations dont Enfants du monde - droits de l'homme (EMDH) et Hors la rue... Je ne compte pas m'arrêter là, car il est essentiel pour moi que mon action s'inscrive dans les réalités du terrain.

Ces mineurs nous posent un vrai défi en termes d'adaptation de notre dispositif d'accueil. Paris a d'ailleurs pris ses responsabilités depuis longtemps et n'a pas attendu la loi du 5 mars 2007 pour réagir. Ainsi, nous avons créé, dès 2003, une cellule d'accueil des mineurs isolés étrangers. Ce service permet d'accueillir, d'évaluer et d'orienter vers une prise en charge adéquate tout mineur isolé

étranger qui sollicite la protection du département de Paris. Par ailleurs, la ville de Paris, qui a la chance de disposer d'établissements éducatifs de formation, a adapté son offre de prise en charge aux spécificités posées par ce public. Par exemple, ont été mis en place, au sein de ces structures, des cours de français langue étrangère (FLE). J'ai eu l'occasion de visiter un certain nombre d'établissements, qui n'accueillent pas que des mineurs isolés étrangers. Ainsi, ils permettent justement un formidable brassage entre les jeunes, facilitant, de fait, l'intégration sociale des mineurs isolés étrangers.

Bien évidemment, il faut prendre en compte les vécus particuliers et difficiles de ces jeunes qui, avec la peur au ventre, ont fait un long chemin, souvent dangereux, pour arriver jusqu'à nous. Face à cette réalité, nous nous devons de tisser avec eux des liens de confiance. Le bureau de l'aide sociale à l'enfance a d'ailleurs souvent recours, au-delà des interprètes, au service de médecins ethno-psychologues lorsque, notamment du fait de son légitime traumatisme, le jeune ne parvient pas à se « poser » sereinement.

Je ne vous cache pas que, pour certains d'entre eux, la question de la mixité garçons – filles dans nos établissements constitue un vrai défi ! Mais nous avons à cœur de traiter cette question sous un angle pédagogique et éducatif.

Enfin, la question de la régularisation, qui ne se pose pas pour les autres jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, influe dans de nombreux cas sur le suivi éducatif des mineurs isolés étrangers. C'est évidemment une source d'angoisse supplémentaire à laquelle le jeune doit faire face et qui est partagée par son référent. En effet, sans le « précieux sésame », il est impossible pour le jeune de se projeter dans l'avenir, tout projet restant suspendu à la régularisation. Il m'arrive d'ailleurs fréquemment d'intervenir auprès des autorités de police pour débloquer tel ou tel cas...

Je pense qu'une réflexion doit s'engager rapidement sur le statut de tous ces enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne. Il y a quelque chose d'aberrant et de terrible dans le fait de renvoyer ces jeunes à la clandestinité, alors que beaucoup se sont inscrits, grâce à l'ASE, dans un processus d'insertion sociale et professionnelle... C'est en premier lieu extrêmement dur pour eux, mais aussi, et je tiens à le dire, pour les professionnels qui travaillent au quotidien à leurs côtés.

**ProAsile - Nous avons à faire face, ensemble, à un phénomène qui tend à devenir structurel : la migration de jeunes enfants venus d'Asie et du Moyen-Orient, en particulier d'Afghanistan. A la suite de leur mise à l'abri d'urgence, comment expliquez-vous que ces jeunes doivent attendre plusieurs mois avant d'être admis à l'aide sociale à l'enfance de Paris ?**

En premier lieu, il convient de rappeler une réalité : les jeunes pris en charge dans le cadre du dispositif de mise à l'abri ne constituent pas l'essentiel des mineurs isolés étrangers de l'aide sociale à l'enfance de Paris. Nombre d'entre eux en effet sollicitent directement la cellule d'accueil des mineurs isolés étrangers (Camie). Pour les autres, ceux auxquels vous faites référence, on assiste depuis maintenant plusieurs années à une montée en charge des Afghans dans le dispositif. Or, pour beaucoup, et les plus jeunes notamment, la logique de transit prévaut. Il leur est difficile de s'émanciper de la « commande » familiale. Le travail « d'accroche » est beaucoup plus long qu'auparavant, mais il reste essentiel. En effet, précipiter ces jeunes dans le dispositif ASE sans les avoir préparés c'est, à coup sûr, prendre le risque d'une fugue. Il y a là une vraie spécificité à

laquelle je souhaite qu'une réponse soit apportée très rapidement, probablement au cours des prochains mois. J'ai demandé à ce qu'une réflexion soit engagée afin qu'un dispositif permettant d'améliorer la fluidité du système soit mis en œuvre. En attendant, et pour répondre à l'urgence posée par la période hivernale, j'ai souhaité et obtenu l'ouverture de 20 places supplémentaires de mise à l'abri gérées par France terre d'asile. Il me paraît essentiel, à cette occasion, d'indiquer que nous manquons de places pour adolescents, et ce, pour l'ensemble du dispositif de l'aide sociale à l'enfance. Les flux augmentent continuellement face à des capacités d'offres qui restent au même niveau : évidemment les recherches de lieux d'accueil prennent plus de temps. Ainsi, dans le cadre du prochain schéma départemental de protection de l'enfance, sur lequel nous travaillons en ce moment et auquel tous nos partenaires seront associés, je souhaite que l'accent soit mis sur l'ouverture de places supplémentaires au profit des adolescents.

Il me paraît important de saluer le travail et le dévouement des agents du bureau de l'aide sociale à l'enfance de Paris, qui font leur maximum pour que chaque enfant accueilli bénéficie d'une prise en charge adaptée et de qualité. Je suis néanmoins consciente des critiques qui se font jour et nous avons souhaité y répondre en renforçant les moyens de ce bureau, dans son ensemble, par le recrutement de 10 travailleurs sociaux supplémentaires. Cet effort sans précédent, qui concernera évidemment la Camie, devrait permettre d'améliorer sensiblement la situation.

#### **ProAsile - Que pensez vous des méthodes de détermination de l'âge actuellement en vigueur en France ?**

Je n'ignore évidemment pas le débat qui a lieu sur cette question et je souhaite y participer à part entière. Je crois qu'il y a unanimité pour considérer ces méthodes comme trop imprécises. Je n'ai pas encore eu l'occasion de me rendre aux unités médico-judiciaires de l'hôpital TROUSSEAU. Toutefois, je souhaite évidemment le faire prochainement, notamment pour comprendre l'appréciation portée par le corps médical sur ces méthodes de détermination de l'âge. Je pense qu'il convient d'envisager ce sujet, sans idéologie, mais avec le souci de dignité auquel tout un chacun a droit et en laissant au hasard une place aussi insignifiante que possible. Je tiens d'ailleurs à vous indiquer que l'automatisme des expertises d'âge, qui semblerait prévaloir à l'ASE de Paris, souvent décriée par certains, n'existe pas ! Ces méthodes ne sont mises en œuvre qu'en cas de doute sérieux sur la minorité, doute qui, dans la pratique, rendrait nécessairement difficile toute prise en charge dans une structure éducative. Notre objectif prioritaire est de permettre à ces enfants de vivre une vie d'enfant, de leur donner une place dans nos structures éducatives afin qu'ils puissent y évoluer et s'épanouir au milieu d'autres enfants du même âge. L'enjeu est donc bien pour nous de les remettre en position d'enfant.

#### **ProAsile - La minorité, souvent déterminée par le biais de ces méthodes, vous semble-t-elle être le critère essentiel justifiant l'intervention du département et la mise en place de mesures protectrices ?**

La minorité n'est clairement pas le critère essentiel pour la mise en œuvre de mesures protectrices par le département ! Bien évidemment, il est préférable que la prise en charge s'effectue le plus tôt possible, donc durant la minorité. Toutefois, nous nous trouvons confrontés à de nombreuses situations où nous protégeons des jeunes majeurs. Je pense par exemple à ces nombreux cas de jeunes filles désespérées qui frappent à la porte de l'ASE pour échapper à un mariage forcé, à ces jeunes femmes ou jeunes couples avec enfants qui ne savent où aller et que nous prenons en charge. Je pense également à un certain nombre de jeunes, notamment des Ivoiriens, qui, pour échapper à l'enrôlement forcé, faisaient le choix douloureux de l'exil. Nous les avons donc pris en charge en dépit de leur majorité. Certes,

cela ne représente pas une tendance que l'on pourrait qualifier de majoritaire, mais elle montre que l'évaluation sociale de la situation, et donc la vulnérabilité de la personne, constitue le critère essentiel de prise en charge, loin devant la minorité.

#### **ProAsile - En tant qu'acteurs de terrain dans le domaine de la protection des mineurs isolés étrangers, nous sommes sans cesse confrontés au débat récurrent du partage des compétences dans ce domaine entre le département, la région et l'Etat. Comment surmonter cette difficulté afin d'agir au mieux dans l'intérêt supérieur de l'enfant ?**

Dès ma prise de fonction, j'ai souhaité m'impliquer activement dans ce dossier des mineurs isolés étrangers. Je me suis entretenue avec le directeur général de France terre d'asile, Monsieur Pierre HENRY, qui m'a fait part des préoccupations de l'association en la matière. Paris ne se dérobera pas face à ses responsabilités ! Oui, je vous le dis, nous sommes en responsabilité en ce qui concerne la prise en charge, au titre de l'aide sociale à l'enfance, des mineurs isolés étrangers. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de m'en entretenir avec Bertrand DELANOE, qui m'a clairement tracé la route : celle de l'engagement responsable. J'ai donc souhaité initier un débat constructif avec l'Etat. Les associations avaient en effet besoin d'être rassurées sur la pérennité des engagements de l'Etat dans le dispositif de mise à l'abri de ces mineurs, il en allait de même du département de Paris. C'est une réponse en demi-teinte qui nous a été proposée : un engagement de l'Etat, à moyens constants semble-t-il, pour 2009 puis... rien, sinon une réponse suspendue aux évolutions administratives engendrées par la réforme générale des politiques publiques (RGPP). Je rappellerai, à cette occasion, que nous demeurons dans l'attente des textes réglementaires de la loi du 5 mars 2007, notamment pour sa partie concernant la prise en charge par les départements des mineurs isolés étrangers. Quant au transfert des moyens promis par l'Etat... je n'ajouterais rien !

Il est urgent, selon moi, que les questions, à la fois de compétences et de moyens, puissent trouver des réponses cohérentes et acceptables par tous. Des jeunes sont actuellement en danger faute d'une mobilisation adéquate des moyens. Or, l'urgence sociale et la dégradation de leurs conditions de vie font peser sur nous, Etat comme collectivités, une obligation de résultat. A cette fin, j'ai saisi Christine BOUTIN, ministre du Logement, ainsi qu'Eric BESSON, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, pour obtenir des réponses sur les engagements futurs de l'Etat dans ce dossier. Par ailleurs, j'ai écrit au Préfet de région afin que soit relancé le projet de mise en place d'une plate-forme régionale d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers.

Vous le voyez, je souhaite que l'Etat reste pilote dans ce dossier, simplement parce qu'il dispose des leviers qui permettent d'apporter des réponses utiles aux problématiques que nous rencontrons. Cependant, cela n'empêche pas le département de Paris d'assumer les responsabilités qui sont les siennes, c'est ce que je fais. C'est aussi ce que je demande chaque jour aux services qui dépendent de ma délégation. Par conséquent, j'attends de l'Etat qu'il assume également celles qui sont les siennes, dans la transparence et le souci permanent de l'intérêt général.





[ Droits et jurisprudences ]

# Le futur de la politique d'asile européenne : vers un véritable espace de protection

Par Jacques BARROT\*

La création d'un régime d'asile européen commun, pleinement intégré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, trouve son origine dans la volonté de faire de l'Union européenne (UE) un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres.

Il s'agit d'un projet ambitieux et unique dans le monde : pour la première fois dans l'histoire, un groupe d'États a décidé de mener, en commun, leurs politiques d'asile en vue d'aboutir à des règles harmonisées.

Dès le Conseil européen de Tampere (1999), les fondations d'un système européen d'asile commun ont été jetées par mes prédécesseurs. Les piliers de ce système consistent en un ensemble d'instruments législatifs visant à harmoniser les normes minimales en matière d'asile dès le moment où un ressortissant de pays tiers demande l'asile sur le territoire de l'UE, jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

Toutefois, il est maintenant temps de donner une impulsion nouvelle à la politique d'asile. Je me suis déjà investi et, tout au cours de mon mandat, je ferai de l'asile ma priorité afin de compléter le travail entamé.

Ma vision en la matière est simple : la première phase s'est attachée au rapprochement des règles sur la base de normes communes minimales. La seconde phase devra viser à garantir une protection plus élevée et plus équitable dans toute l'Union, ainsi qu'une solidarité renforcée entre les États membres.

Le plan d'action que j'ai présenté, le 17 juin dernier, énonce les principes qui, pour moi, doivent guider l'action de l'Union dans le domaine de l'asile au cours des années à venir : maintenir la tradition humanitaire et protectrice de l'Union, garantir une réelle égalité de protection, améliorer l'efficacité du système d'asile et promouvoir la solidarité au sein de l'Union et entre elle et les pays tiers.

*Il est important d'accroître la solidarité envers les pays tiers accueillant le plus grand nombre*

Afin de mettre en œuvre ces principes et de construire un système d'asile européen qui soit simultanément plus protecteur, plus efficace et plus juste, j'ai l'intention de présenter, encore avant le fin de mon mandat, un éventail de mesures concernant tous les fronts.

En premier lieu, il est nécessaire d'apporter des améliorations à la législation existante. Manifestement, les normes minimales communes n'ont pas atteint l'objectif souhaité.

Il n'est pas acceptable que, dans un espace européen fondé sur les mêmes valeurs et principes, les chances d'obtenir une protection soient radicalement différentes selon que la demande est introduite dans un État membre ou un autre.

\* Vice Président de la Commission européenne.

La nécessaire révision des instruments législatifs en matière d'asile est en cours.

Elle a commencée, en décembre dernier, avec les amendements A) au règlement « Dublin II », qui établit les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers, B) à la directive sur les conditions d'accueil, qui énonce les droits et les obligations des demandeurs d'asile au cours de la procédure d'examen de leur demande de protection et C) au règlement « Eurodac », qui établit une base de données et les règles de fonctionnement pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile aux fins de l'application efficace du règlement Dublin.

Suivra, dans les jours qui viennent, la décision de la Commission de créer le Bureau européen d'appui pour l'asile et, quelques mois plus tard, un deuxième « paquet asile », qui consistera dans les amendements à la directive 2004/83/CE relative au statut de réfugié et de protection subsidiaire et à celle sur les procédures d'asile (directive 2005/85/CE).

Toutefois, dans le domaine de l'asile, le rapprochement des législations ne suffit pas pour garantir une égalité de protection : les pratiques nationales en vigueur doivent également être mises en concordance.

C'est justement dans ce contexte que sera mis en place le Bureau européen de soutien pour l'asile. Sa fonction principale sera de fournir aux administrations nationales une assistance opérationnelle afin d'améliorer la qualité et la cohérence de leurs décisions. Par exemple, par le biais de la compilation d'informations communes sur les pays d'origine, de l'organisation de formations communes et de la coordination d'équipes d'asile composées d'experts susceptibles d'être appelés à aider les Etats membres confrontés à des situations d'urgence.

Finalement la solidarité doit guider l'action de l'UE en matière d'asile.

Je suis conscient des défis auxquels certains Etats membres, notamment en raison de leur taille ou position géographique, sont confrontés à la suite de l'arrivée massive sur leur territoire d'un grand nombre d'immigrés irréguliers, dont certains ont besoin d'une protection internationale. Pour donner un exemple concret, il faut considérer que, depuis 2002, 48% de ceux qui sont arrivés à Malte par voie maritime irrégulière ont obtenu la protection internationale.

Tout en s'assurant que les migrants et demandeurs d'asile bénéficient des conditions d'accueil et de vie dignes et, lorsque nécessaire, de l'accès à la protection internationale, il faut fournir un soutien adéquat aux Etats membres concernés. Je veux donc proposer la mise en œuvre de plusieurs mesures, dont un soutien financier mieux ciblé, le déploiement d'équipes d'experts en matière d'asile et la facilitation de la répartition des bénéficiaires de la protection internationale des Etats membres plus en difficultés vers d'autres prêts à les accueillir.

Il faut également se rappeler que, tandis que le nombre de demandes d'asile a diminué en Europe ces dernières années, il n'en va pas de même au niveau mondial : la grande majorité des réfugiés restent dans leur région d'origine dans des conditions d'extrême pauvreté et de sécurité précaire. Il est, dans ces conditions, important d'accroître la solidarité envers les pays tiers accueillant le plus grand nombre de réfugiés.

A cette fin, j'ai l'intention de renforcer et élargir à d'autres régions du monde les Programmes de protection régionaux (PPR) qui visent à soutenir, dans leurs efforts de protection, certains pays tiers qui accueillent un grand nombre de réfugiés.

Le moment est aussi venu de proposer l'établissement d'un programme de réinstallation européen, reposant sur la participation volontaire des Etats membres, et qui permettra à des réfugiés particulièrement vulnérables actuellement présents dans des pays où ils n'ont pas de perspective de solution durable, d'être accueillis au sein de l'UE pour commencer une nouvelle vie loin des guerres et des persécutions.

Nous sommes à l'aube d'une période stimulante, qui verra se déployer une activité intense sur tous les fronts de la politique d'asile. Cet effort mobilisera les institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement européen, désormais co-législateur, ainsi que les Etats membres. Mais j'entends bien entendu rester à l'écoute de la société civile et continuer à bénéficier de l'étroite collaboration du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Je suis fermement convaincu que la voie que je viens de tracer est la bonne pour faire de l'Union un véritable espace de protection lié à la longue tradition humanitaire de notre continent.



[ Droits et jurisprudences ]

# La procédure de codécision au Parlement européen et son impact sur le développement de la politique d'asile européenne

Par Jonathan Faull\*

L'année 2008 a vu le démarrage de la deuxième phase du régime d'asile européen commun (RAEC) avec la présentation, par la Commission européenne, de son plan d'action sur l'asile<sup>1</sup> le 17 juin et d'un premier ensemble de propositions adoptées le 3 décembre (amendements de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>2</sup> et des règlements Dublin<sup>3</sup> et Eurodac<sup>4</sup>). Ces propositions seront suivies, en 2009, par d'autres liées à la création d'un Bureau de soutien aux activités de coopération pratique dans le domaine de l'asile, à la révision des directives sur la qualification et les procédures, ainsi qu'à l'établissement d'un programme de réinstallation.

Comment ces propositions deviendront-elles des règles de droit ? En droit communautaire, de manière générale, la Commission propose des mesures législatives et il appartient au Conseil, où siègent tous les Etats membres, et au Parlement européen (PE) de les adopter après des négociations plus ou moins complexes.

Longtemps, le Conseil a eu un rôle prédominant : lors de la procédure dite de consultation, qui ne donnait au PE qu'un rôle très faible dans le domaine de l'asile (et plus généralement dans les questions liées à la création de l'espace de liberté, sécurité et justice). Le Conseil devait obligatoirement le consulter sur les initiatives qui se négociaient dans son sein, mais les avis du PE n'étaient pas contraignants. Il était souvent consulté trop tôt (il ne recevait que le texte initial qui subissait des transformations lors des négociations au Conseil) ou trop tard (lorsque le Conseil lui envoyait la version finale d'un instrument législatif, il était rare qu'il change sa position malgré les éventuelles modifications proposées par le Parlement).

Toutefois, grâce aux réformes introduites par les traités d'Amsterdam et de Nice, les pouvoirs du PE ont été progressivement renforcés, avec le résultat, aujourd'hui, que les actes légis-

latifs dans le domaine de l'asile sont adoptés en procédure de codécision<sup>5</sup>, qui donne le même poids décisionnel au Conseil et au Parlement. En même

*Il n'y a aucun doute que la législation adoptée en codécision gagnera en légitimité démocratique*

temps, l'unanimité au Conseil a été remplacée par la majorité qualifiée, système qui empêche les Etats membres d'imposer leur veto. En effet, selon les règles en vigueur actuellement<sup>6</sup>, les délibérations du Conseil sont acquises si

\* Directeur général de la DG Justice, liberté et sécurité de la Commission européenne.

<sup>1</sup> COM (2008) 360

<sup>2</sup> COM (2008) 815

<sup>3</sup> COM (2008) 820

<sup>4</sup> COM (2008) 825

<sup>5</sup> Cette procédure est créée par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>6</sup> Dans le traité de Lisbonne (article 16, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne), la majorité qualifiée se définit, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.



elles ont recueilli au moins 255 voix<sup>7</sup> (sur un total de 345) exprimant le vote favorable de la majorité des membres. Ce qui revient à dire qu'il faut au moins 74 % des voix pour faire adopter une mesure et qu'un seul Etat membre ne peut donc en bloquer l'adoption.

*Avec le vote à la  
majorité qualifiée  
au Conseil,  
il n'est plus possible  
pour un Etat  
d'imposer ses  
conditions aux autres*

Beaucoup de commentateurs estiment que le niveau relativement bas d'harmonisation atteint pendant la première phase du RAEC et la course au plus petit dénominateur commun qui a parfois caractérisé les négociations sont le résultat de la règle de l'unanimité au Conseil et du rôle mineur joué par le PE lors des discussions relatives à ces instruments. Pouvons-nous espérer que l'abandon de la règle de l'unanimité et le nouveau rôle de codécideur du Parlement dans le développement de la politique européenne d'asile ouvriront des perspectives nouvelles pour la deuxième phase du RAEC en le rendant plus juste, plus protecteur et plus solidaire ?

Il n'y a pas de doute que la législation adoptée en codécision gagnera en légitimité démocratique. Le PE est la seule institution de l'Union dont les membres sont élus directement par les citoyens européens. En tant qu'assemblée réunissant des partis politiques de toutes les orientations et de tous les Etats membres, la composition du Parlement reflète plus fidèlement que le Conseil les tendances politiques de la société européenne. Par ailleurs, ses délibérations et votes sont publics (ce qui n'est pas toujours le cas au Conseil), contribuant ainsi à une plus grande transparence.

Un autre aspect important à souligner est l'amélioration de la qualité de la législation. Comme le prouvent les quelques exemples récents de participation du Parlement comme co-législateur dans les négociations d'instruments relatifs à la création de l'espace de liberté, sécurité et justice (le Code frontières Schengen<sup>8</sup>, la directive retour<sup>9</sup>, etc.), c'est grâce à la pression du Parlement que certains aspects de ces instruments législatifs ont été améliorés. Un exemple est la clause sur l'aide juridique gratuite dans la directive retour. Le Conseil avait transformé l'obligation proposée par la Commission de fournir une aide juridique gratuite aux immigrés en attente de retour en une simple option pour les Etats membres. Le Parlement a refusé et a insisté, et obtenu, que l'aide juridique gratuite soit obligatoire. La directive a donc gardé, grâce au Parlement, une garantie importante de protection des droits des immigrés.

*Un autre aspect  
important à souligner  
est l'amélioration  
de la qualité  
de la législation*

L'abandon de la règle de l'unanimité au sein du Conseil ouvre aussi des perspectives. Dans le passé, un seul Etat membre pouvait bloquer l'adoption d'une mesure s'il considérait qu'elle allait lui causer des difficultés ou l'obliger à changer sa législation nationale. Ce qui menait souvent à des compromis par le bas, à des accords contenant seulement le plus petit dénominateur commun. Avec le vote à la majorité qualifiée au Conseil, il n'est plus possible pour un Etat d'imposer ses exigences aux autres : même s'il n'est pas d'accord avec le résultat des négociations, si l'instrument est adopté, il devra le mettre en œuvre dans son intégralité.

Les expériences récentes de codécision entre le PE et le Conseil et de vote à la majorité qualifiée au Conseil dans les domaines liés à l'espace de liberté, sécurité et justice nous donnent ainsi des indications sur la façon dont pourront se dérouler les futures négociations de la législation d'asile européenne : elles risquent d'être longues et complexes, mais le résultat final a beaucoup plus de chances que par le passé d'aboutir à des instruments de qualité irréprochable et plus respectueux des droits fondamentaux, assurant ainsi un rapprochement plus net des mesures nationales. Grâce à la codécision et au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, l'Union sera en mesure de réaliser, comme demandé par la Commission, une harmonisation vers le haut des normes de protection internationale, de mieux respecter sa tradition humanitaire et de garantir le plein respect des droits fondamentaux. Qui plus est, le résultat final aura gagné en légitimité démocratique.



<sup>7</sup> Les voix des Etats membres sont affectées d'une pondération qui est liée – même si ce n'est pas d'une façon directement proportionnelle – à leur poids démographique. Ainsi l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont 29 voix ; l'Espagne et la Pologne, 27 ; la Roumanie, 14 ; les Pays-Bas, 13, etc.

<sup>8</sup> Règlement (CE) 562/2006. JO L 105, 13 avril 2006.

<sup>9</sup> Directive 2008/115/CE. JO L 348, 24 décembre 2008.

[ Droits et jurisprudences ]

# Évolution et perspective de la juridiction française du droit d'asile

Par François Bernard\*

La Convention de Genève est née le 28 juillet 1951. Les structures françaises du droit d'asile reposent sur la loi du 25 juillet 1952, qui instituent une administration, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), et un juge administratif spécialisé, la Commission des recours des réfugiés.

Cela fait déjà plus d'un demi-siècle ; les problèmes d'asile se posent différemment. Les pays d'Europe en ont conscience. Deux directives ont unifié, en 2004 et 2005, les règles applicables et créé la protection subsidiaire. Il importe désormais de moderniser les structures et de renforcer la compétence du juge de l'asile. La Belgique en 2007 et l'Autriche en 2008 ont procédé à des réformes de leur système d'asile. Le parlement français a adopté, le 20 novembre 2007, une loi dont, au-delà de la lettre, l'esprit ouvre des perspectives importantes. Qu'y a-t-il donc de nouveau ?

Toute administration a son juge. En France, l'Ofpra, qui accorde la qualité de réfugié, est un établissement public avec un juge administratif, différent du juge de droit commun (le tribunal administratif). Il s'agit d'un juge spécialisé. Les décisions sont dites « de plein contentieux », le juge n'ayant pas seulement le pouvoir d'annuler une décision de rejet de l'Office, mais aussi celui d'accorder directement la qualité de réfugié (ou la protection subsidiaire).

Il est intéressant de relever que, ces dernières années, plus de la moitié des cartes

de réfugié délivrées en France l'ont été par application d'une décision juridictionnelle. La procédure se définit par son caractère systématique (près de neuf décisions de l'Ofpra sur dix sont déferées au juge), l'importance de l'oralité et la place des avocats. En effet, durant l'année 2008, plus de 70 % des affaires traitées à l'audience l'ont été avec le ministère d'un avocat. L'ensemble de ces particularités subsiste et l'on doit s'en féliciter, puisqu'il en découle une solide protection des droits de la défense.

Par sa composition collégiale, qui assure la représentation du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (Unhcr) ; par la nomination des magistrats confiée au vice-président du Conseil d'État, au premier président de la Cour des comptes et au garde des Sceaux ; par la personnalité des présidents des corps juridictionnels et, finalement, par le contrôle de cassation du Conseil d'État, l'indépendance de la juridiction est parfaitement assurée.

Précisons que, par le volume de décisions rendues, la juridiction de l'asile se situe parmi les premières en France. De plus, le taux d'octroi d'une protection, passé en quatre ans de 12 à 27 % en formations collégiales, fait figurer le pays au premier rang des pays européens.

La loi du 20 novembre 2007 a changé l'appellation de la Commission des recours des réfugiés, désormais nommée Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les symboles ont leur valeur et chaque mot

sa signification. Surtout, la discussion parlementaire a montré que l'unanimité de la représentation nationale et le gouvernement souhaitaient le rattachement administratif et budgétaire au Conseil d'État et l'arrivée de quelques magistrats permanents pour présider certaines formations de jugement. La loi de finances pour 2009 a traduit cette volonté du parlement.

Cette réforme rompt les liens de la juridiction avec l'Ofpra. Bien que ces relations n'altèrent en rien l'indépendance du juge ; les apparences étaient trompeuses. Cette situation, dénoncée à juste titre par la doctrine comme par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh), dans laquelle le juge dépendait budgétairement de l'administration soumise à son contrôle, appartient désormais au passé. Le vice-président du Conseil d'État devient ordonnateur principal des dépenses de la Cour. Le président en est l'ordonnateur secondaire et les agents de la juridiction sont détachés dans les corps correspondants du Conseil d'État et acquièrent vocation à y être intégrés.

L'automne 2009 verra l'arrivée d'une dizaine de magistrats permanents, nommés dans les mêmes conditions d'indépendance que leurs collègues vacataires, dont le nombre sera réduit. Ce changement atténuera une des singularités de la juridiction de l'asile en la rapprochant de l'organisation commune des autres juridictions.

\* Ancien président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Moins nombreux mais plus présents, les présidents contribueront à faciliter la coordination d'une jurisprudence qui, aujourd'hui, s'élabore dans plus de cent formations de jugement.

Tels sont les points saillants de la nouvelle Cour, marquant son ancrage dans l'ensemble de notre système juridictionnel sans toutefois lui faire perdre son originalité. Le juge de l'asile demeure un juge spécialisé, distinct du juge administratif de droit commun, le tribunal administratif. À la différence de celui-ci, au-dessus duquel se situe la Cour administrative d'appel, il demeure le seul juge, dès lors que l'Ofpra, contrairement à une terminologie répandue mais fautive, n'est pas un juge mais une administration et que la cassation ne constitue pas un degré de juridiction. Ainsi, il conserve sa qualité de juge de plein contentieux dont l'appréciation des faits est souveraine. Il garde également son caractère de juge national, hier à Val-de-Fontenay, aujourd'hui à Montreuil.

Il faut bien voir que, en dépit de leur importance, ces réformes ne modifient pas le parcours juridictionnel du requérant. Toutefois, les hasards du calendrier font que, le 1<sup>er</sup> décembre 2008, est entrée en application, sous l'effet de la transposition d'une directive européenne, une disposition législative qui généralise l'octroi de l'aide juridictionnelle au profit des demandeurs d'asile. Jusqu'alors, l'aide était refusée à l'étranger entré irrégulièrement sur le territoire français, solution paradoxale déniaient toute assistance judiciaire gratuite à une personne dont la situation tend à démontrer qu'elle n'est pas en règle vis-à-vis des autorités de son pays d'origine, à l'égard duquel elle doit prouver le risque de persécution.

Il est évidemment trop tôt pour mesurer les conséquences de cette novation juridique. On peut néanmoins penser que, désormais, l'aide juridictionnelle sera la règle pour ceux qui ne pourront recourir spontanément aux services d'un avocat. La protection des droits du requérant, qui bénéficie maintenant devant la Cour de la présence d'un interprète (95 % des affaires examinées devant la juridiction entrent dans ce cas), sera renforcée par l'assistance d'un défenseur. Si l'on ajoute à ces solides garanties le rôle grandissant

des associations, facilité par le regroupement dans les CADA, il est évident que les droits de la défense sont fermement assurés.

Ce tableau peut paraître résolument optimiste. Soulignons que la juridiction française offre toutes les garanties procédurales du droit et, qu'avec un quart d'annulation, elle est la plus libérale d'Europe. Il est vrai que, dans les trois-quarts des cas, le demandeur est débouté et dépourvu de titre de séjour. Le juge ne l'ignore pas, il sait que le requérant est une personne se trouvant dans une situation difficile. Mais il ne suffit pas d'être malheureux pour bénéficier d'une protection internationale ; il faut remplir les critères légaux, c'est-à-dire, convaincre du risque de persécution en cas de retour dans le pays d'origine. Si les autorités gouvernementales ou administratives peuvent accorder un titre de séjour pour des raisons exclusivement humanitaires, la loi ne le permet pas au juge. Il faut noter le malaise éprouvé devant certaines émissions télévisées qui feignent d'ignorer ces évidences.

Les défenseurs du droit d'asile se sont émus de la possibilité ouverte au président par une loi de décembre 2003, de rejeter une requête manifestement irrecevable ou infondée sur le seul rapport d'un rapporteur. C'est en effet l'institution au sein de la Cour du juge unique, ainsi substitué à la collégialité. Si cette procédure vieille de cinq ans est évoquée ici, c'est qu'on ne peut ignorer les inquiétudes qu'elle suscite. Une telle procédure existe dans la plupart des juridictions. La France manque de juges, et c'est vrai chez beaucoup de pays européens.

Le président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat, dans un article paru en octobre 2007 dans la revue *Droit administratif*, soulignait que 45 % des décisions du Conseil sont aujourd'hui rendues sous forme d'ordonnance. Si l'on peut accorder toute l'attention nécessaire aux dossiers qui le méritent, il faut bien régler, selon une procédure accélérée et simplifiée, les affaires dont l'issue négative ne fait pas de doute. Encore faut-il que l'usage de cette procédure soit contrôlé, avant même le recours en cassation toujours possible contre les ordonnances. Le président, assisté du rapporteur, doit en-

dossier cette lourde responsabilité, et l'usage qui en est fait doit évidemment être limité. Tel est bien le cas à la CNDA puisqu'il se situe en dessous de 20 %. On doit surtout noter que le pourcentage global des décisions favorables au demandeur n'a jamais été aussi élevé, ordonnances comprises, que depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003.

C'est le grand défaut de la justice française que d'être trop lente. La juridiction de l'asile n'échappe pas à cette critique : le délai moyen de jugement est supérieur à un an. L'attente prolongée devient insupportable pour tous. Pour l'Etat, car il doit gérer des situations précaires et pas toujours dans de bonnes conditions, mais surtout pour le requérant lui-même et sa famille, qui veulent sortir de l'incertitude et du provisoire.

A cet égard, la situation ne s'est pas améliorée ces dernières années. Le nouvel élan, attendu avec la réforme du 1<sup>er</sup> janvier 2009, impliquera aussi de nouveaux efforts.

Institution renouvelée, efforts redéployés, l'année 2009 devra être marquée par de nouvelles perspectives. Nous avons tendance à raisonner dans le cadre national. Or, s'il est un domaine où cette grille de lecture est inadaptée, c'est celui de l'asile. Nous avons, en Europe, un droit unique avec sa base conventionnelle, la Convention de Genève, et son fondement législatif et réglementaire, les directives européennes. Cependant, nos structures diffèrent, nos jurisprudences divergent et la répartition des compétences entre Etats, définie depuis les accords de Dublin, gagnerait à être précisée. C'est tout le mérite de la présidence française de l'Union européenne que d'avoir organisé, en octobre 2008, la réunion à Paris des ministres des 27 Etats membres et jeté les bases, à l'horizon 2009, d'un « bureau de l'asile » commun, dont il convient maintenant de définir les compétences. Il nous faut apprendre à penser européen et, peut-être, à juger européen. Il y va de l'égalité devant la justice qui, pour le droit de l'asile, doit désormais être appréciée à l'échelle d'un continent.





[ International ]

# Europe et Afrique : une gestion conjointe de l'immigration

Par Louis Michel \*

Le nombre d'immigrés et de réfugiés ayant gagné les rives européennes de la Méditerranée a sensiblement augmenté durant l'année 2008. La tendance s'inverse, puisque les années précédentes avaient été marquées par une baisse du nombre d'immigrés. Ainsi, à la fin du mois d'octobre 2008, quelque 30 000 personnes auraient gagné les côtes italiennes contre 19 900 en 2007. On observe la même évolution à Malte, où l'on a dénombré 2 600 immigrés clandestins sur les neuf premiers mois de 2008 contre 1 800 pour l'ensemble de l'année 2007. Ces immigrés-là ont eu de la chance. On ne compte plus les hommes, les femmes et les enfants qui ont perdu tragiquement la vie au cours de leur voyage. Ce voyage vers l'espoir, qui se transforme trop souvent en tragédie humaine.

Les déplacements forcés causés par des conflits armés et l'instabilité, la perspective de meilleures conditions de vie ainsi que les changements environnementaux - induits par l'homme et les catastrophes naturelles - expliquent, pour l'essentiel, ces flux migratoires. Ces diverses raisons poussent ces personnes à quitter leur pays et à entreprendre un long et dangereux périple vers un eldorado septentrional.

La structure de l'immigration est de plus en plus hétérogène. Les réfugiés, les travailleurs immigrés, les demandeurs d'asile relèvent de logiques d'immigration différentes. Toutefois, il y a un point commun entre les démarches : tous font appel aux mêmes réseaux illégaux, et dangereux, pour entrer en Europe.

Les candidats à l'immigration clandestine sont principalement originaires des pays de l'Afrique subsaharienne. Ils passent par l'Afrique du Nord pour arriver jusqu'en Europe. En chemin, en traversant les pays de transit, il est courant que les candidats à l'immigration se retrouvent livrés à eux-mêmes, sans aucune perspective de retour dans leurs pays d'origine. C'est un réel problème. Il est vrai aussi que la traite des êtres humains est un élément visible et néfaste de l'immigration clandestine.

Je tiens à rappeler que la fuite des cerveaux, provoquée par l'exode des ressources humaines, elle-même encouragée par les politiques de recrutement de nos pays industrialisés, influence fortement les flux migratoires légaux.

Face à cette problématique complexe, une réaction intelligente et honnête serait d'instituer un dialogue réciproque avec les pays d'origine et avec les pays de transit, afin d'examiner ensemble les perspectives offertes par une coopération judiciaire renforcée et une meilleure aide au développement. Dans cette logique, l'Union européenne a ouvert, en octobre dernier, un centre pilote d'information et de gestion des migrations au Mali. Ce bureau a vu le jour dans le cadre du renforcement de l'interconnexion entre relations extérieures, développement et migration. Cette mesure illustre concrètement la manière dont l'Europe et l'Afrique tentent, en partenariat, d'informer et d'aider ces candidats à l'immigration.

Deuxième plus grand pays d'Afrique de l'Ouest, le Mali est l'endroit idéal pour lancer un tel projet pilote. Du fait de sa position centrale et de la perméabilité de ses vastes frontières, il s'agit d'un pays d'origine,

de transit et de destination des flux migratoires. Il est important de signaler que, sur 12 millions d'habitants, quelque 4 millions de Maliens sont des migrants, dont 3,5 millions vivent en Afrique de l'Ouest et 200 000 seulement en Europe. La région subsaharienne prend de plus en plus conscience des avantages que l'immigration est susceptible de lui apporter pour son développement, tels que les flux de trésorerie considérables générés par la diaspora.

Les missions du centre sont diverses. Il peut notamment donner des renseignements sur les risques liés aux réseaux d'immigration clandestine contrôlés par une mafia sans pitié. Il peut fournir des informations : sur certaines perspectives d'immigration légale en Europe ou ailleurs, sur les possibilités de formation professionnelle et d'emploi au Mali même, etc. Finalement, cette structure est également en mesure d'aider les autorités maliennes à négocier des accords d'immigration de main-d'œuvre avec chacun des États membres de l'Union européenne et divers pays tiers.

Dans le premier mois qui a suivi son ouverture, le centre a reçu 302 personnes, dont 261 (soit 86,4 %) étaient d'éventuels candidats à l'immigration, 22 (7,3 %) des rapatriés volontaires et 19 (6,3 %) des rapatriés involontaires. Cent cinquante personnes, parmi ces visiteurs (49,7 %), n'ont pas été scolarisées ou seulement dans le primaire, 65 (21,5 %) étaient diplômées de l'enseignement secondaire ou supérieur et les 87 autres (28,8 %) ont fréquenté l'école secondaire mais n'ont pas obtenu de diplôme. La majorité de ces personnes ont exprimé le souhait d'émigrer pour pouvoir trouver un meilleur emploi et jouir d'une stabilité économique. Elles n'ont toutefois pas exclu la possibilité de rester dans leur pays si elles parvenaient à trouver un emploi intéressant ou à bénéficier d'une formation professionnelle.

Je suis optimiste. Ce centre constitue une première évolution, certes modeste mais importante, dans la coopération instaurée entre l'Europe et l'Afrique pour gérer de façon positive la question de l'immigration. Cette structure rompt avec les formules traditionnelles qui se concentrent exclusivement sur le contrôle des frontières et le retour au pays. Elle propose une véritable solution de rechange à une politique de lutte contre l'immigration fondée sur des mesures répressives et dictées par la sécurité.

Je crois très sincèrement qu'aucune mesure coercitive, répressive ou sécuritaire ne permettra jamais d'empêcher quiconque d'essayer d'améliorer son sort. L'immigration n'est pas un phénomène criminel. Elle existe depuis la nuit des temps. Les grandes civilisations ont toujours été celles qui ont soutenu les migrations et ont finalement tiré profit de ces échanges d'informations et de savoir-faire.

Ce centre est un investissement dans les qualités dont le Mali recèle, tout autant qu'un investissement dans l'avenir de l'Europe.

En quelque sorte, il s'agit d'un investissement en faveur de notre compréhension des flux migratoires. Il me paraît évident que la prise en compte de l'immigration, plutôt que la lutte contre ce phénomène pourra, à termes, être bénéfique pour tous.

\* Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire.

# La République démocratique du Congo : de nouveau dans la tourmente de la guerre !

Par Alphonse MAINDO\*

Les bruits de bottes résonnent  
fortement à l'est de la  
République démocratique du  
Congo (RDC).  
C'est à nouveau la guerre,  
avec son lot de misère  
humaine. Un tiers de la  
population du Nord-Kivu,  
qui en compte six millions,  
est sans abri et dépend  
de l'aide internationale.  
Des crimes graves sont  
commis contre des populations  
civiles désarmées.  
L'immense espoir suscité  
par les élections générales  
de 2006 semble lointain.  
Pourquoi ce pays, qui a tout  
pour être prospère,  
peine-t-il à se relever  
résolument de ses ruines  
et à rompre avec  
des violences politiques ?  
Quels sont les acteurs  
et les enjeux  
de cette nouvelle guerre ?

## Petite histoire de la récente guerre

La reprise des combats était prévisible depuis quelques mois déjà. Le gouvernement avait renforcé ses positions, ses troupes et son armement au Nord-Kivu. Le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), du général renégat Laurent Nkunda, avait fait la même chose, en transformant son groupe de protection des Tutsis en mouvement national de libération visant à libérer tout le pays de la dictature de Joseph Kabila. A cette fin, et au-delà de sa communauté ethnique, Nkunda a multiplié des initiatives pour rallier des Congolais à son mouvement. Kinshasa et Kigali se sont accusés réciproquement de déstabilisation et de non respect des accords passés. Tous les ingrédients étaient réunis pour un affrontement. La seule inconnue de l'équation était le moment de l'explosion. C'est fait depuis la fin août 2008. Le CNDP a mis en déroute les forces armées de la RDC (Fardc).

Quel est l'intérêt de M. Nkunda, et du CNDP, de reprendre une guerre dont l'issue est incertaine ? Il est local, national et régional. Sur le plan local, les Tutsis dominent le Nord-Kivu depuis 1996, occupant tous les postes-clés au

détriment des Nandes, un groupe pourtant majoritaire dans la province. Or, les élections générales de 2006 ont permis aux Nandes de rebondir sur la scène politique provinciale. Ils occupent désormais tous les postes stratégiques de la province.

Au niveau national, la situation est encore pire. Il n'y a aucun Tutsi dans le gouvernement central. Pourtant, à la faveur des deux guerres de 1996 et 1998, la communauté tutsie, fer de lance de ces insurrections, s'était assurée des postes importants. Perdre, par les urnes, l'essentiel de ce qui avait été gagné par les armes, semble insupportable pour certains membres de la communauté tutsie. Des hommes d'affaires tutsis, craignant de perdre les avantages et passe-droits acquis à la faveur de la guerre, soutiennent M. Nkunda qui contrôle une bonne partie de la frontière avec le Rwanda et l'Ouganda, leur permettant de poursuivre des trafics juteux<sup>1</sup>. Des exactions contre des populations rurales par des milices

\* Enseignant-chercheur, Université de Kisangani/  
Université Paris I (Cemaf).

<sup>1</sup> Ces trafics concernent tout le monde et semblent transcender les clivages ennemi/ami, rebelles/loyalistes et ethniques. Selon des témoignages crédibles, des minerais exploités par les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) ou des milices *mai mai* sont transportés par des avions affrétés par des Fardc et exportés par le Rwanda.

de tous genres<sup>2</sup> conduisent une partie des Tutsis à préférer le général déchu Nkunda pour le minimum de sécurité qu'il semble leur apporter. Une partie de rwandophones (Hutus et Tutsis) tend à se replier sur elle-même et sur M. Nkunda, à cause d'un ressentiment anti-rwandophone rampant en RDC, et ce, malgré une nette amélioration des rapports intercommunautaires depuis la réunification du pays en 2003.

M. Nkunda a toujours refusé d'être mis sur le même pied d'égalité que les autres groupes armés, comme le prévoyait le programme Amani<sup>3</sup> issu de la conférence de Goma. Il n'a cessé de réclamer un traitement différent et particulier. En mettant en déroute les Fardc, il montre qu'il dépasse les autres groupes armés et qu'il est une force politico-militaire avec laquelle il faut compter. L'amnistie adoptée par le parlement après la conférence de Goma ne le satisfait pas, puisque, comme une épée de Damoclès, pèsent toujours, sur lui et son chef d'état major<sup>4</sup>, des mandats internationaux. En effet, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide ne sont pas couverts par la loi d'amnistie.

## Réhabilitation politique et enjeux internationaux

M. Nkunda est donc dans une dynamique de réhabilitation politique et civile. Il a gagné une première bataille politique et diplomatique, après avoir échoué à se faire inviter, même officieusement, à la conférence du 7 novembre 2008 à Nairobi sur la crise dont il est un acteur-clé, grâce à sa rencontre avec l'envoyé spécial des Nations unies en RDC, Olusengun Obasanjo, à Jomba le 16 novembre 2008. Cette reconnaissance politique du CNDP est une victoire importante, tant au niveau international que national.

M. Nkunda est conscient qu'il ne peut pas prendre le pouvoir à Kinshasa dans l'état actuel des choses. Les nouvelles autorités congolaises, issues des élections disputées en 2006, jouissent d'une

certaine légitimité. La présence internationale<sup>5</sup> rend improbable une marche armée victorieuse sur Kinshasa depuis les montagnes lointaines du Rutshuru.

L'Angola voisin, un allié militaire fidèle au Président Kabila, ne semble pas envisager de lâcher son protégé et redoute l'extension de l'influence rwandaise aux portes de sa frontière nord. Luanda n'aimerait pas avoir un nouveau régime hostile à Kinshasa comme sous le Président Mobutu qui avait soutenu la rébellion de l'Unita. Le CNDP et son chef sont très impopulaires auprès des Congolais, qui les considèrent comme un instrument de l'impérialisme rwandais. Il est donc peu probable qu'ils arrivent à recruter les milliers de soldats nécessaires pour conquérir Kinshasa, à deux mille kilomètres de Rutshuru, que le CNDP occupe actuellement.

Dès lors, il apparaît que la menace de M. Nkunda de renverser le gouvernement sert surtout à faire monter les enchères pour pouvoir négocier directement et d'égal à égal avec le gouvernement, qui lui, rejette cette exigence. Même une intervention directe de son soutien rwandais dans le conflit ne garantirait pas l'exploit de 1996, lorsque les troupes de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, conduites depuis les collines des Kivus par Laurent-Désiré Kabila et soutenues par plusieurs pays (Rwanda, Ouganda, Angola, etc.), avaient renversé en une campagne militaire éclair de six mois le régime de Mobutu.

Le Rwanda paraît s'accommoder avec le CNDP de Nkunda, qui poursuit sa politique en RDC, lui évite de revenir directement et officiellement au Congo et lui permet de maintenir la RDC sous pression pour neutraliser les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et autres milices rebelles rwandaises<sup>6</sup>. Mieux, la reprise de la guerre par le CNDP lui permettrait de jouer le beau rôle de médiateur, de pompier ; alors même qu'il fait partie des principaux pyromanes.

Cette crise est donc l'occasion de rappeler la nécessité de normaliser les relations entre les deux pays. La RDC rechigne à engager une telle normalisation, prétextant - légitimement d'ailleurs - la mémoire fraîche des invasions rwandaises. Pourtant, cela permettrait, enfin, de mettre à l'agenda l'urgente redynamisation de la Communauté économique des pays des Grands Lacs<sup>7</sup>, au point mort puisque le Congo refuse toujours la reprise des relations diplomatiques. Par exemple, le Rwanda laisse entrer les Congolais sans visa sur son territoire, mais ses citoyens doivent payer le visa d'entrée en RDC qui dit craindre d'être envahie par les Rwandais. La même situation prévaut avec le Burundi.

Quant à Kinshasa, acculé par ses alliés de l'est et pressé par les populations de cette même région, qui ont massivement voté pour M. Kabila et pour les promesses de paix, malmené sur le front intérieur par des mécontentements sociaux croissants (grève des fonctionnaires, des médecins, des enseignants, etc.), il a pensé pouvoir en finir militairement avec le CNDP grâce à l'appui de la Monuc. Malheureusement, c'est une débâcle.

Si cette campagne militaire avait marché comme le souhaitaient les Fardc, elle aurait détourné momentanément les frondeurs sociaux de leurs critiques

<sup>2</sup> Il s'agit notamment des milices locales *mai mai* et des miliciens hutus rwandais des FDLR.

<sup>3</sup> Le Programme Amani (mot swahili pour dire la paix) est issu de la conférence de paix de Goma de janvier 2008. Il vise, selon les termes de l'ordonnance de sa création, à « créer les conditions de sécurisation, de pacification et de reconstruction des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ». La conférence de Goma avait réuni tous les groupes armés actifs au Nord-Kivu et au Sud-Kivu, qui s'étaient alors engagés à renoncer à la guerre.

<sup>4</sup> Bosco Taganda a été inculpé par la Cour pénale internationale pour des crimes de guerre commis en Ituri. M. Nkunda, épinglé par des ONG pour ses crimes de guerre à Kisangani et aux Kivus, est sous le coup d'un mandat international émis par la RDC.

<sup>5</sup> Les Nations unies y ont déployé la plus importante mission de paix avec 17 000 hommes, la Monuc.

<sup>6</sup> La RDC a accepté, le 14 novembre 2008, la participation des officiers rwandais dans la lutte contre les FDLR en RDC.

<sup>7</sup> Cette communauté comprend le Rwanda, le Burundi et la RDC.



contre l'immobilisme et la corruption du gouvernement. M. Kabila a également besoin de convaincre une partie de l'opinion qu'il est bien Congolais et qu'il est prêt à tout pour défendre le territoire dont il s'est engagé à ne pas céder un centimètre. Une victoire militaire des Fardc aurait conforté Kabila dans son rôle de garant de la paix et de l'intégrité territoriale<sup>8</sup>.

La Monuc, pour sa part, est impuissante à cause des limites de New York et des pays contributeurs, des réticences de son commandement à coopérer avec les Fardc sur le terrain<sup>9</sup>, mais aussi de la dispersion de ses troupes et des craintes de débordement et d'engrenage. La Monuc appuie les Fardc dans leur combat contre la Lord's Resistance Army<sup>10</sup>, au nord de la province orientale, des milices en Ituri, au Sud-Kivu et au Nord-Kivu : tout cela, c'est beaucoup pour elle.

## Une solution pour les populations

Pour être durable, la solution à la crise congolaise actuelle doit être à la fois militaire et politique, nationale et régionale. Si, à chaque fois qu'un groupe d'individus se lève et prend les armes, il est récompensé par des postes au gouvernement, la RDC n'est pas encore sortie de l'engrenage de la guerre. Il faut donc neutraliser militairement les groupes armés, afin de protéger les populations civiles, principales victimes des violences. Parallèlement, si ces groupes prospèrent, c'est qu'il y a un sentiment de marginalisation politique (réelle ou supposée), et que la gouvernance n'est pas au rendez-vous.

La corruption règne à Kinshasa, où quelques personnes s'enrichissent au milieu de la misère généralisée. Il faut

s'attaquer en particulier à ce problème politique de la gestion de l'Etat, qui doit être restauré. Les soutiens dont bénéficient les groupes armés auprès des Etats de la région étant connus, il faut alors que tous ces Etats-là (dont la RDC) se mettent à dialoguer et à aplanir leurs divergences et créent une synergie du développement dans la région.

## *Pour être durable, la solution à la crise doit être à la fois militaire et politique, nationale et régionale*

L'assistance humanitaire aux victimes ne suffit pas : d'où la multiplication des initiatives diplomatiques et politiques (inter)nationales ainsi que la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies visant à renforcer la Monuc avec trois mille hommes supplémentaires. Il est urgent de trouver une issue favorable globale et durable à cette guerre pour soulager les souffrances des populations civiles, principales victimes de cette flambée de violences. Plus de 250 000 personnes ont dû fuir leurs villages et abandonner leurs biens, faisant craindre une très grave catastrophe humanitaire au Nord-Kivu dont deux des six millions d'habitants sont désormais déplacés et survivent dans des conditions dramatiques.

Ces populations, dont une bonne partie dépend uniquement de l'aide internationale pour sa survie, font face au quotidien aux menaces de tout genre de la part de milices, des Fardc, du CNDP et des FDLR. Exactions, vols,

viols, massacres, pillages des biens, rackets, insécurité, faim, maladies, recrutement forcé d'enfants par des groupes armés, etc., font partie du lot des malheurs qui s'abattent sur elles.

Malgré le désastre humanitaire, les populations ne baissent pas les bras. Elles se mobilisent pour alerter l'opinion nationale et internationale sur leur sort, à l'instar des femmes militantes du Nord-Kivu qui sont allées, en novembre 2008 à Kigali, remettre un mémorandum aux autorités rwandaises pour l'arrêt de la guerre. Auparavant, elles avaient organisé une manifestation pour la paix à Goma, la capitale provinciale, où diverses initiatives populaires en faveur de la paix se sont multipliées ces dernières semaines : journée de prière, marche, pétitions, lettres ouvertes, diverses manifestations, etc.



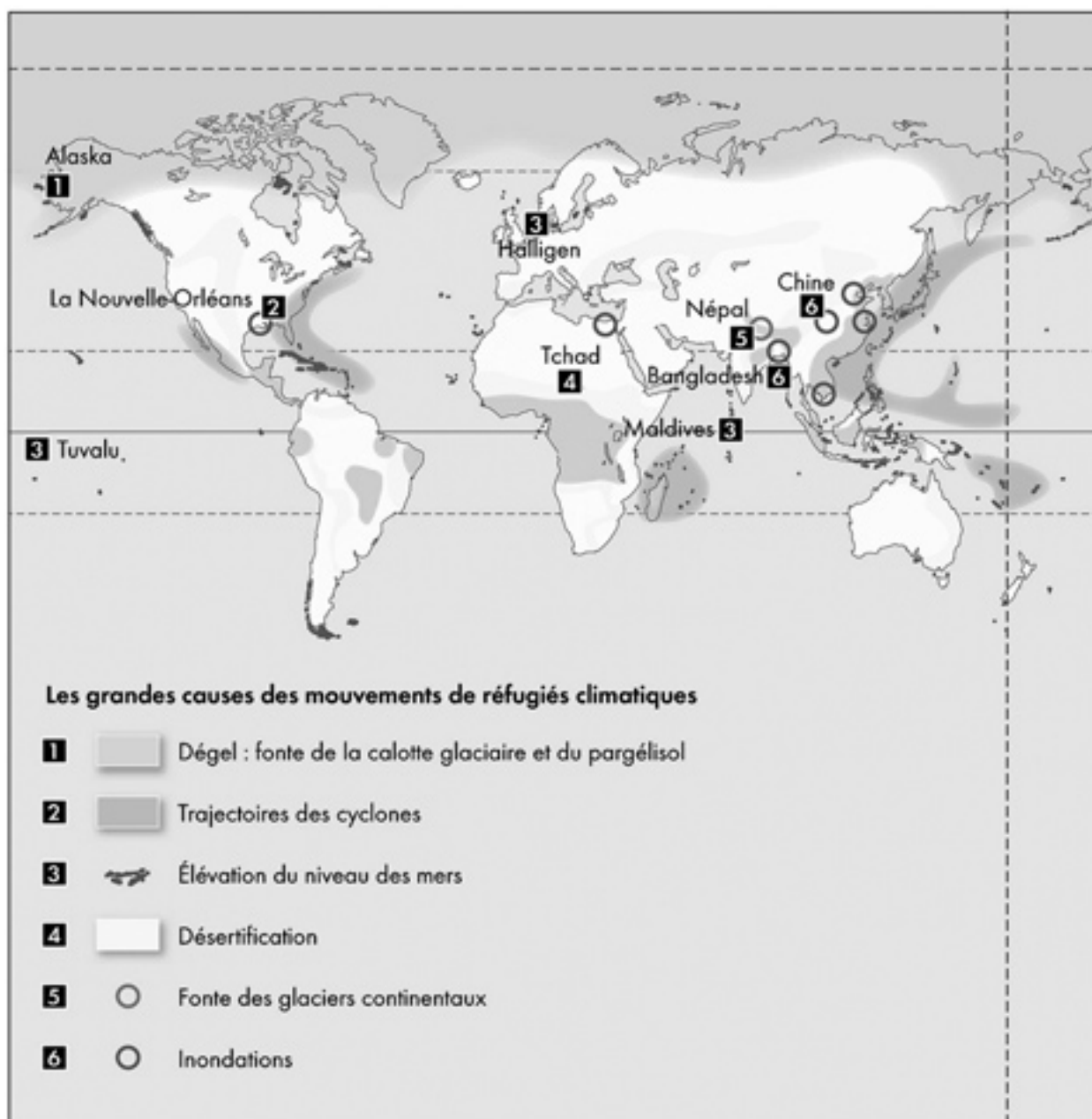
<sup>8</sup> Sous la pression internationale et malgré sa supériorité militaire, le CNDP désormais aux portes de Goma a décrété un cessez-le-feu unilatéral que tente de formaliser l'envoyé spécial des Nations unies, Olusegun Obasanjo en vue des négociations de paix.

<sup>9</sup> Outre des alliances locales de certains éléments des Fardc avec les FDLR dont certains sont des génocidaires, l'indiscipline et le sous-équipement des Fardc n'incitent pas les casques bleus à coopérer étroitement. Au contraire, certains onusiens ont multiplié des signes de sympathie voire de soutien au CNDP.

<sup>10</sup> La rébellion ougandaise de Joseph Kony qui est sous le coup d'un mandat de la CPI pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis dans le nord de l'Ouganda.

# Dossier central :

## Vers un élargissement du statut de réfugié : migrations climatiques et persécutions liées au genre



ATLAS MIGRATIONS  
LES CAUSES DES MIGRATIONS ENVIRONNEMENTALES

# Les réfugiés environnementaux : migrants de demain ?

Catherine Wihtol de Wenden\*

A l'heure de la célébration du sixantième anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 et des tentatives, avec le Pacte européen pour l'immigration et l'asile de 2008, d'harmoniser le droit d'asile européen ; la question de l'élargissement du statut de réfugié est à l'ordre du jour, notamment au sujet des réfugiés climatiques et des persécutions liées au genre. Si les premiers, souvent nommés « déplacés environnementaux » peinent à entrer dans la définition du réfugié de la Convention de Genève de 1951, et ce, malgré l'apparition du concept de vulnérabilité dans les années 1980, les seconds commencent à faire jurisprudence, les femmes obtenant parfois le droit d'asile dans un contexte d'islamisation, de maintien de l'exclusion ou d'inégalité des droits et de traitement dans les pays d'origine.

Le croisement entre changement environnemental et flux migratoires est plus récent. Le climat pourrait faire doubler le nombre de migrants. Le terme de « réfugiés environnementaux » a fait son apparition à la fin des années 1980 et recouvre des réalités diverses. Pourtant, ces migrations devraient concerner de 150 millions à un milliard de personnes dans les années 2050. Le réchauffement climatique est en passe de provoquer des bouleversements catastrophiques pour les pays qui n'auront pas les moyens d'y faire face : dégel, élévation du niveau des mers, désertification, inondations, fonte des glaciers, cyclones.

La déforestation, l'appauvrissement des sols et de la biodiversité, la pollution transfrontalière, les incendies et les accidents industriels sont liés à l'action humaine. Les cyclones, tornades, séismes et éruptions volcaniques sont, pour leur part, liés à l'activité terrestre. Les responsabilités semblent partagées au sujet de l'augmentation de la température. Les effets se font déjà sentir sur les populations directement implantées dans un environnement qui se détériore rapidement. A terme, des communautés, voire des peuples entiers, seront poussés à l'exil et confrontés à la perspective de l'installation définitive dans de nouveaux pays : en Alaska, en prise avec le dégel des sols arctiques ; à Tuvalu, aux Maldives et sur les îles de Helliggen (Allemagne), confrontés à l'élévation du niveau des mers ; au Tchad et en Chine, gagnés par la désertification ; au Bangladesh, menacé d'inondations chroniques ; au Népal, victime de la fonte des glaciers ; aux Etats-Unis, où le cyclone Katrina a déjà provoqué

le déplacement d'un million et demi de personnes, etc. Une multitude de situations aboutissent à des exodes écologiques.

Autant de cas qui marquent l'apparition des premiers réfugiés chassés de leurs territoires, non par la guerre ou les persécutions, mais par les répercussions climatiques des pratiques ou du mode de vie d'une partie de l'humanité. Ces éléments imposent de prévoir l'accueil de millions de nouveaux réfugiés dans le monde, encore peu pris en compte par la protection internationale de l'asile et par les protections sociales nationales.



## Permanence et changement d'un phénomène

Si le terme est nouveau, le problème l'est moins. Beaucoup de vagues migratoires passées sont liées à des crises écologiques : manque d'eau, sols moins riches, abandon de territoires à la suite de catastrophes naturelles : maladie de la pomme de terre en Irlande et de la vigne en France et en Grèce – phylloxera - au 19<sup>ème</sup> siècle, vagues de poussière – le *dust bowl* - dans les Etats-Unis et le Canada des années 1930 poussant 500 000 fermiers vers l'ouest, etc. Autour des années 1950, le lien entre l'activité humaine et le changement climatique est démontré, sans toutefois trouver beaucoup d'écho. Ces bouleversements semblent aujourd'hui sans précédent, comme le montrent l'analyse du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1990, le Protocole de Kyoto entré en vigueur en 2002 et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) fin 2007. Ils affectent surtout les populations pauvres, plus touchées par les dangers naturels, les femmes et les peuples indigènes.

Ironiquement, les pays les plus vulnérables ne sont pas les plus responsables des gaz à effet de serre. Pour une population qui atteindra 9 milliards d'individus en 2050, le rapport Myers (1995) cité dans le rapport Stern (2007) prévoit que les réfugiés climatiques seront 200 millions à cette date (selon une estimation, critiquée par certains, du nombre de personnes résidant dans des régions qualifiées « à risque »), sans tenir compte des comportements et mesures d'adaptation.

\* CNRS, CERI-Sciences-po.



D'autres auteurs (Adger, 2006 ; Roberts et Parks, 2006) placent la question sous l'angle des injustices et des inégalités. Tous ces travaux conduisent à considérer le climat comme un bien public mondial. Ils tendent à substituer le terme de réfugiés climatiques à celui de réfugiés environnementaux.

Ce n'est que récemment que l'environnement a été considéré, après les facteurs politiques et économiques, comme un facteur de migrations à part entière. Le projet européen *Each For* (2008) distingue les migrants environnementaux, qui choisissent volontairement de quitter leur lieu de résidence pour des raisons liées à l'environnement (désastres naturels, dégradation des sols, élévation du niveau de la mer) ; les déplacés environnementaux, forcés de quitter leurs lieux de vies, menacés par des processus ou des événements environnementaux, et les déplacés du développement (construction de barrages, infrastructures de transports, projets de conservation de la nature et de la vie sauvage). Mais très souvent, les facteurs économiques, politiques et écologiques sont entremêlés. Le terme de « réfugié environnemental » est-il adapté ?

Les instances nationales et internationales sont-elles ouvertes à la prise en compte d'une telle

problématique face à la confusion des facteurs et au fait que beaucoup de réfugiés environnementaux restent à l'intérieur de leur pays ?

## Deux cas emblématiques : le cyclone Katrina et les îles Tuvalu

Migration économique ou environnementale ? Dans le cas du cyclone Katrina, survenu en 2006 à la Nouvelle-Orléans, les dégâts de l'ouragan ont été aggravés par l'insuffisance des digues censées protéger la ville. La moitié de la population s'est réinstallée ailleurs dans le pays, sans retour ; l'autre moitié a choisi de revenir. Mais il n'y a pas de causalité directe entre les dégradations environnementales et les mouvements migratoires qui y sont associés. Pour des raisons socio-économiques (pauvreté, absence de voiture), 15% de la population n'ont pas quitté la Nouvelle-Orléans et sont restés coincés entre les eaux avant d'être évacués, faisant de l'événement un désastre naturel mais aussi social. La ville de Houston a soudainement accueilli entre 200 et 300 000 personnes. Le cyclone a eu pour effet de modifier la proportion de la communauté noire (70% avant le désastre) et blanche (60% après celui-ci) à la Nouvelle-Orléans. Les Hispaniques ont aujourd'hui remplacé les Noirs, environ 500 000 sans-papiers seraient arrivés d'Amérique centrale pour la reconstruction.

Migration volontaire ou forcée ? A Tuvalu (9 500 habitants), minuscule archipel du Pacifique-Sud menacé par la montée des eaux, le point culminant se situe à 5 mètres au-dessus du niveau de la mer, la décision du départ est liée à la crainte de la submersion. Elle est aussi liée à la disparition de l'Etat chez une population attirée par les salaires et les liens familiaux tissés avec la Nouvelle-Zélande. Dès le 19<sup>ème</sup> siècle, le risque était déjà compris : la population a d'ailleurs adopté un comportement malthusien limitant sa population. Puis, elle a acheté en 1951 une île à Fidji pour commencer à s'y déplacer. Un tiers de la nation tuvaléenne s'est déjà installé en Nouvelle-Zélande, soit 3000 personnes. L'adaptation réelle de Tuvalu au changement climatique n'est pas claire malgré un plan d'adaptation national.

Dans tous les cas, le droit est insuffisant pour offrir une protection directe : les textes internationaux se chevauchent, la Convention de Genève sur les réfugiés comme le droit communautaire sont inadaptés, une convention internationale spécifique fait défaut. Le « partage du fardeau » à l'échelon régional est envisagé entre pays d'origine et d'accueil de façon bilatérale (par exemple, l'Australie et les îles Tuvalu) ou bien une protection internationale pour les seuls réfugiés climatiques.





# Migrations climatiques : définitions et géographie des vulnérabilités

François GEMENNE\*

\* Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)  
Sciences po Paris,  
[Francois.Gemenne@iddri.org](mailto:Francois.Gemenne@iddri.org)

<sup>1</sup> BROWN, O. 2008. "Migration and Climate Change", IOM Migration Research Series 31. Geneva: IOM. et PIGUET, E. 2008. "Climate change and forced migration", *New Issues in Refugee Research* 153. Geneva: UNHCR.

<sup>2</sup> GUHA-SAPIR, D., D. HARGITT and P. HOYOIS. 2004. *Thirty Years of Natural Disasters 1974-2003: The Numbers*. Louvain-la-Neuve (Belgium) : Presses universitaires de Louvain.

<sup>3</sup> CHURCH, J. A., N. J. WHITE, R. COLEMAN, K. LAMBECK and J. X. MITROVICA. 2004. "Estimates of the Regional Distribution of Sea Level Rise Over the 1950-2000 Period", *Journal of Climate* 17 (13):2609-2625, et HANSEN, J. 2007. "Scientific Reticence and Sea-Level Rise", *Environmental Research Letters* 2 (024002).

<sup>4</sup> MIMURA, N., L. NURSE, R. F. MC LEAN, J. AGARD, L. BRIGUGLIO, P. LEFALE, R. PAYET and G. SEM. 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Quoique l'environnement ait toujours été un important facteur de migrations, les impacts attendus du changement climatique éclairent d'un jour nouveau la relation complexe qui existe entre les dégradations de l'environnement et les flux migratoires, forcés ou volontaires. Si l'on sait peu de choses aujourd'hui sur la manière dont les populations réagissent aux dégradations de l'environnement, il est possible d'identifier une série d'impacts du changement climatique susceptibles de provoquer des migrations ainsi que les régions les plus touchées.

## Impacts du changement climatique et migrations

Le changement climatique n'est pas uniforme : ses effets se traduiront par une multitude d'impacts sur l'environnement aux conséquences diverses. On distingue généralement trois types d'impacts du changement climatique susceptibles de provoquer des flux migratoires significatifs<sup>1</sup> : l'intensité accrue des catastrophes naturelles, la hausse du niveau des mers et la raréfaction des ressources d'eau potable – aussi appelée « stress hydrique ». Ces trois types de changements ne produiront pas des migrations similaires et, par conséquent, n'appellent pas des stratégies d'adaptation identiques.

D'abord, le changement climatique se traduira par une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles : les inondations seront plus nombreuses et les ouragans plus violents. Au cours des dernières années, le nombre de catastrophes naturelles a augmenté significativement, à cause de la plus grande vulnérabilité des populations exposées<sup>2</sup> : une catastrophe n'est jamais purement naturelle mais résulte de la rencontre

entre un risque naturel et une population vulnérable. Alors que la vulnérabilité des populations s'est accrue au cours des dernières années, le changement climatique augmentera les risques naturels. Les catastrophes naturelles affectent les pays du Sud de manière disproportionnée et l'Asie est le continent le plus touché. On a longtemps imaginé que les catastrophes naturelles ne provoquaient pas de flux migratoires à proprement parler, mais plutôt des déplacements temporaires de population. Depuis l'ouragan Katrina, on sait que cette affirmation est fautive : un peu moins de la moitié de la population de la Nouvelle-Orléans n'est jamais revenue. Contrairement à une idée reçue, les déplacements provoqués par les catastrophes naturelles n'offrent pas toujours la possibilité d'un retour dans la région d'origine.

Un autre impact du changement climatique sera la hausse du niveau des mers, provoquée à la fois par l'expansion thermique des océans et la fonte des calottes glaciaires. On estime que le niveau des océans montera d'environ un mètre avant la fin du siècle, même si des variations régionales se produiront<sup>3</sup>. Les régions côtières et deltaïques comptent parmi les plus densément peuplées : de nombreuses métropoles y sont installées et seront directement menacées d'inondation si des mesures d'adaptation ne sont pas prises (digues, restauration des littoraux, etc.). Les petits Etats insulaires sont particulièrement vulnérables à toute infime hausse du niveau des mers. Si des mesures d'adaptation conséquentes ne sont pas prises rapidement, les populations des régions de faible élévation pourraient être contraintes de se déplacer.

Enfin, le changement climatique se traduira par une raréfaction des ressources d'eau potable<sup>4</sup> : il s'agit sans nul doute d'un des impacts les

moins directement visibles, mais parmi les plus dévastateurs. Cette raréfaction des ressources en eau résultera de trois facteurs concomitants : d'une part, les nappes phréatiques seront affectées par la hausse du niveau des océans puisque les réserves d'eau potable seront « contaminées » par l'eau de mer ; d'autre part, la désertification s'intensifiera dans de nombreuses régions ; enfin, la fonte des glaciers provoquera une diminution conséquente des ressources d'eau douce de la planète.

Les effets du stress hydrique sur les mouvements migratoires sont difficiles à prévoir : plusieurs études ont montré que les migrations avaient tendance à décroître lors des périodes de sécheresse, les familles préférant alors affecter leurs ressources à la satisfaction de besoins immédiats pour leur subsistance. On peut néanmoins émettre l'hypothèse que des manques d'eau structurels et permanents pousseraient les populations touchées à l'exil.

## Régions et populations touchées

Ces impacts du changement climatique affecteront des régions diverses qui ont généralement en commun d'être situées dans l'hémisphère sud. Là, réside un problème essentiel de justice et d'équité : alors que les pays industrialisés sont les premiers responsables du changement climatique, ce sont les pays en développement, dont la responsabilité est moindre, qui en subiront le plus durement les impacts. Ces pays disposent des moyens beaucoup moins importants pour financer des mécanismes d'adaptation à ces impacts, notamment la diversification de leurs économies.

Le programme européen *Each-For*<sup>5</sup> a comparé 23 études de cas de migrations liées à des dégradations de l'environnement. Elles font apparaître une relation positive entre changements environnementaux et migrations. Elles révèlent surtout que les populations ne réagissent pas de la même manière aux dégradations de leur environnement : si les populations plus favorisées sont souvent les premières à partir, les plus vulnérables manquent généralement des ressources leur permettant d'envisager de migrer. Lors de l'ouragan Katrina, on a constaté que les habitants qui n'avaient pu évacuer la ville étaient en majorité

pauvres et noirs, résidents de quartiers défavorisés. Beaucoup n'ont pas quitté la ville pour des raisons simples : ils n'avaient pas d'argent, pas de voiture, ni d'endroit où aller.

Si les régions du monde ne seront pas touchées d'égale façon par les impacts du changement climatique, c'est aussi le cas pour les catégories socioprofessionnelles : les populations les plus vulnérables sont les moins susceptibles de migrer.

Quelles sont les migrations qui ont pu être observées ? Les migrations liées à des facteurs environnementaux sont généralement des déplacements internes, souvent sur de courtes distances. Dans certains cas, des migrations internationales sont également observées. Celles-ci constituent toutefois l'exception et non la règle : l'épouvantail – souvent agité – de déplacements massifs vers le nord doit être taillé en pièces. Il est difficile de qualifier l'ensemble de ces déplacements de migrations forcées : l'élément coercitif connaît des degrés variables et un certain nombre de migrations environnementales comportent, pour l'heure, un élément volontaire significatif. S'il est de plus en plus difficile de séparer migrations volontaires et forcées, la contrainte à la migration est significativement accentuée dans un contexte de stress environnemental.

## Combien de migrants ? Une réelle difficulté définitionnelle

Plusieurs définitions des migrations environnementales ont été évoquées, sans qu'aucune ne parvienne véritablement à s'imposer. Faut-il englober tous les migrants dont la décision migratoire est liée à des facteurs environnementaux, quelle que soit l'importance de ceux-ci parmi d'autres ? Faut-il n'inclure que ceux qui seront forcés de se déplacer à la suite d'un changement brutal de leur environnement ? La question est loin d'être purement académique : le nombre de migrants environnementaux dépend largement de la définition donnée. Les estimations varient aujourd'hui de quelques millions à un milliard de personnes d'ici 2050. Plus large est la définition, plus les chiffres sont importants.

Le débat reste handicapé l'absence de définition commune. La plupart d'entre elles se basent sur l'origine de la dégradation environnementale, distinguant ceux qui sont poussés à l'exil par une modification brutale de leur environnement et ceux qui peuvent mûrir leur décision. Il s'agit d'une distinction fondamentale : une migration préparée et planifiée est sensiblement différente d'une éva-

<sup>5</sup> *Environmental Change and Forced Migration Scenarios*, [www.each-for.eu](http://www.each-for.eu)

<sup>6</sup> RENAUD, F., J. J. BOGARDI, O. DUN and K. WARNER. 2007. "Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration ?", In *United Nations University Institute for Environment and Human Security* (Ed.), *InterSecTions* 5. Bonn: UNU-EHS ; CHRISTIAN AID. 2007. "Human Tide: The Real Migration Crisis", London: Christian Aid ; BLACK, R., D. KNIVETON, R. SKELDON, D. COPPARD, A. MURATA and K. SCHMIDT-VERKERT. 2008. "Demographics and Climate Change: Future Trends and their Policy Implications for Migration", *DFID Working Paper T-27*. Brighton (UK): Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.

cuation en urgence. Pour autant, s'arrêter à cette seule distinction ne permet qu'une compréhension imparfaite des dynamiques migratoires à l'œuvre.

Il importe surtout de distinguer l'ampleur du caractère coercitif de la migration : le migrant a-t-il le choix de rester, ou non ? Cette distinction entre les migrations volontaires et forcées, même si elle est parfois équivoque, doit rester le critère fondamental d'une typologie des migrants environnementaux. Les impacts du changement climatique, même s'il s'agit souvent de phénomènes progressifs, n'offriront guère, dans de nombreux cas, la possibilité de rester. Il faut donc se garder d'établir un lien exclusif entre les migrations forcées et les dégradations brutales de l'environnement, comme c'est souvent le cas aujourd'hui : le changement climatique bouleverse ce lien.

Certaines migrations sont proactives, d'autres réactives : la prévisibilité du bouleversement environnemental joue ici un rôle essentiel, de même que les experts et politiques qui conseillent ou ordonnent une potentielle évacuation. Encore une fois, même si des liens peuvent être établis entre le caractère plus ou moins proactif d'une migration et son caractère plus ou moins forcé, il n'est pas possible d'établir une équivalence parfaite.

A ce stade, aucune définition n'a rassemblé autour d'elle un véritable consensus scientifique. Il est clair que toute définition qui voudrait rendre compte des facettes multiples des migrations environnementales devrait, *a minima*, intégrer ces différentes distinctions.

### **L'adaptation, une des clefs du problème**

Le nombre de migrants poussés à l'exil par les impacts du changement climatique dépendra très largement des politiques d'adaptation développées pour confronter ces impacts. Ces politiques d'adaptation, même si elles restent imparfaitement définies aujourd'hui, peuvent prendre des formes variées : renforcement des digues, transformation de l'habitat, diversification de l'économie, réorganisation des pratiques agricoles, etc. La relation entre migration et adaptation est triple : elle concerne à la fois les régions d'origine, de destination et les migrations elles-mêmes.

Outre la nécessaire et urgente réduction de nos émissions de gaz à effet de serre, le développement de stratégies d'adaptation dans les régions d'origine sera le seul moyen de limiter l'ampleur des flux migratoires. Dans bien des cas, la migration se révélera l'option ultime, envisagée qu'après l'échec constaté des différentes stratégies d'adaptation.

L'adaptation ne saurait être réservée exclusivement à la région d'origine : les migrations, surtout si elles sont soudaines et massives, entraînent une pression démographique accrue sur les ressources de la région de destination. Ces ressources ne concernent pas uniquement l'accès à la nourriture ou à l'eau potable, mais également les possibilités d'emploi ou de logement. Les régions de destination sont généralement pauvres et souvent bien incapables de faire face à des afflux soudains de migrants. Les mesures d'adaptation doivent donc également concerner ces régions, de manière à leur permettre de faire face à une pression démographique accrue.

Enfin, la migration elle-même, loin de représenter un échec de l'adaptation, peut aussi, dans certains cas, être développée comme une stratégie d'adaptation à part entière. Dans ces cas, le choix migratoire sera un choix délibéré, qui permettra aux migrants de réduire leur vulnérabilité face aux impacts du changement climatique, tout en relâchant la pression démographique dans leur région d'origine. Ces stratégies peuvent être particulièrement efficaces dans les cas de dégradations progressives de l'environnement, et notamment dans des situations de désertification. L'enjeu politique sera alors de faciliter la migration plutôt que d'essayer de l'empêcher.

### **Pour conclure**

Il est difficile de broser un tableau uniforme de la réalité des migrations climatiques, en raison de la diversité des impacts du réchauffement global, des régions touchées et des types de migrations. Ces diversités, en même temps que l'absence d'une définition consensuelle, rendent difficile la prédiction des mouvements migratoires à venir. Ces mouvements, pourtant, ont déjà commencé : dans un nombre croissant de régions, des migrants citent la dégradation de leur environnement comme un facteur déterminant de leur départ. C'est le cas dans de petits États insulaires, mais également dans des zones côtières (au Bangladesh notamment), arctiques (aux confins de l'Alaska) ou subsahariennes. Ces migrations sont également davantage contraintes, et remettent en question la distinction classique entre migrations forcées et volontaires.

Dans tous les cas, l'ampleur et la nature de ces migrations dépendront largement des politiques qui seront mises en place, à la fois pour lutter contre les impacts du changement climatique, mais aussi pour faciliter, permettre et/ou encadrer ces migrations. A cet égard, il importe de ne pas adopter une vue déterministe de la question : tout reste, *in fine*, affaire de politiques.



# Les « réfugiés environnementaux » : en quête de protection

Christel COUNIL\*

L'expression « réfugiés environnementaux » fait officiellement son apparition en 1985 dans un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Ils y sont définis comme « ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie »<sup>1</sup>.

Cette définition fait toujours l'objet de débats au sein de la communauté scientifique spécialiste des migrations et des questions environnementales. En effet, les migrations environnementales, notamment celles issues des changements climatiques, sont mal connues et complexes (1). Elles posent un certain nombre d'interrogations relatives à leur protection juridique (2). Cette dernière passera donc certainement par l'invention de nouveaux mécanismes (3). Pourtant, ces défis ne semblent pas préoccuper grandement les États et leurs gouvernements qui restent timides dans leurs initiatives (4).

## 1) Une migration mal connue et difficile à protéger

En 2008, à la suite d'un important travail de réflexion, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a élaboré une définition de travail retenant les termes de « migrants environnementaux », c'est-à-dire « les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent »<sup>2</sup>. Pourtant, plusieurs appellations (réfugiés écologiques, réfugiés environnementaux, réfugiés climatiques, éco-réfugiés, *climate evacue*, migrants de l'environnement, personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle, *environmentally displaced persons*, etc.) sont employées par les

agences onusiennes, les experts, les universitaires, certains politiques, les ONG et les médias. Or, derrière ces différents termes se cache une réalité complexe. D'abord, il est difficile d'établir les liens entre les dégradations de l'environnement et les migrations qu'elles suscitent. En effet, les causes « écologiques », politiques et socio-économiques conduisant aux déplacements des populations sont multiples, imbriquées et interdépendantes. C'est souvent un faisceau d'éléments qui poussent à partir. Ces causes restent peu étudiées. Seul le programme européen *Each For*<sup>3</sup>, financé par la Commission européenne, a lancé une vaste étude des liens entre les migrations et l'environnement. Ainsi, l'adoption d'un consensus sur une définition claire des réfugiés environnementaux est encore lointaine. En raison de cette difficulté méthodologique, les estimations chiffrées varient de 150 millions<sup>4</sup> à 1 milliard<sup>5</sup> de victimes pour 2050.

Connaître les destinations des réfugiés environnementaux est également crucial, puisqu'elles n'entraînent pas les mêmes conséquences en droit. D'abord, le départ forcé donne lieu, dans la majorité des cas, à un déplacement « interne » dans un État. Dès lors, ces déplacés sont sous la protection et la souveraineté de l'État d'appartenance. Se pose alors la question de la pertinence et de la faisabilité d'un statut international du réfugié de l'environnement, capable de protéger tout en respectant le principe de droit international de non-ingérence. Ensuite, la migration peut être interétatique, c'est-à-dire avec le franchissement d'une frontière internationale. Seule une protection internationale pourrait être, dans ce cas, envisagée.

\*Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 13 (HDR) Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux.

<sup>1</sup>Rapport rédigé par EL-HINNAWI Essam, *Environmental refugees*, PNUE, 1985, Nairobi, 41 p.

<sup>2</sup>OIM, *Séminaire d'experts sur la migration et l'environnement*, 2008, p. 26. Voir aussi Oli BROWN pour l'OIM, *Migration et changement climatique*, Série Migration Research de l'OIM, Genève, n° 31, 2008, 64 p.

<sup>3</sup><http://www.each-for.eu/>

<sup>4</sup>Cf. les évolutions des chiffres de MYERS Norman, « Environmental Refugee : a Growing Phenomenon of the 21st century », *Philosophical Transaction : Biological Sciences*, 357 (1420), 2002, pp. 609-613.

<sup>5</sup>CHRISTIAN AID REPORT, *Human Tide, the Real Migration Crisis*, May 2007, 28 p.



## 2) Des instruments juridiques peu efficaces

Un rapide panorama des insuffisances des instruments juridiques permet de mesurer les limites actuelles du droit à offrir une protection directe et opérationnelle aux réfugiés environnementaux. Ni les textes relatifs aux réfugiés, ni les droits de l'homme, ni le droit communautaire, ni le droit international et les protections nationales n'offrent de solutions satisfaisantes.

Ainsi, par exemple, les textes spécialisés relatifs aux étrangers et aux réfugiés, muets sur la question, sont décevants. Selon la définition de l'article 1<sup>er</sup> A de la Convention de Genève, le réfugié est celui qui craint « avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (...) ». Il n'existe aucune référence directe aux victimes de catastrophes ou dégradations environnementales. Même le critère d'« appartenance à un groupe social » semble difficilement applicable. Par ailleurs, la notion de « persécution environnementale » sera difficile à défendre au sens de la Convention de Genève. Le caractère individuel de la reconnaissance du statut de réfugié écarte les menaces générales de persécutions, seule la crainte de persécutions personnelles peut être retenue. La convention est fortement marquée par la nature interétatique du droit international et le respect des souverainetés nationales. Ainsi, un État accorde la protection internationale seulement aux personnes qui ont quitté leur pays, c'est-à-dire uniquement celles qui n'ont plus de protection étatique. Dès lors, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine ne relèveraient pas du champ d'application de la Convention de Genève, et ce, même si le pays touché ne peut leur apporter de protection adéquate. Enfin, la Convention est surtout basée sur une approche individualiste des motifs d'exil du réfugié. Or, l'approche *prima facie* (collective, par groupe) paraît plus adéquate face aux situations d'urgence que connaîtront la plupart des réfugiés environnementaux. En définitive, la Convention de Genève a été adoptée dans un contexte d'après-guerre et, par conséquent, dans un contexte migratoire bien différent de celui d'aujourd'hui.

<sup>6</sup> Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques, 23 juin 2005 (<http://www.cidce.org/>).

<sup>7</sup> *First Meeting on Protocol on Environmental Refugees : Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Global Security Cooperation by the International Community, Male Maldives, 14-15 août 2006.

<sup>8</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

<sup>9</sup> MAGNIN V. Véronique, *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit (dact.), Université de droit, Paris, Panthéon Sorbonne, 1999, 645 p.

Dans le droit national des États, certaines protections spécifiques existent en cas de force majeure, de catastrophes naturelles : le Canada a offert quelques titres de séjour pour les membres des familles résidant sur son territoire victimes du tsunami, les États-Unis ont mis en place une protection temporaire pour les victimes du cyclone Mitch, la Nouvelle-Zélande et l'État de Tuvalu ont lancé un partenariat (le programme *Pacific Access Category*) pour accueillir des travailleurs migrants tuvaluans. Toutefois, ce programme est basé sur une migration économique et non environnementale. Ces protections ponctuelles ne sont évidemment pas suffisantes pour protéger l'ensemble des réfugiés environnementaux et ne constituent pas une réponse globale.

## 3) Des pistes de protection

Plusieurs propositions de protections juridiques sont à l'étude.

D'abord, renforcer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine permettrait de donner à cette notion une valeur effective en droit international positif et pousserait ainsi les États à insérer dans leur législation des obligations d'accueil pour les personnes déplacées internes, quel que soit le motif de déplacement.

Puis, l'ajout d'un protocole à la Convention de Genève a été soulevé au colloque de Limoges en 2005<sup>6</sup> et aux Maldives en 2006<sup>7</sup>. Le principal avantage d'un amendement de la Convention de Genève réside dans son application, facilement mise en œuvre puisque les États parties disposent déjà d'un système de reconnaissance opérationnel (par exemple l'Ofpra<sup>8</sup> en France. En revanche, un tel mécanisme ne permettrait pas d'inclure les déplacés internes. Or, il n'est pas certain que les réfugiés environnementaux arrivent à franchir les frontières et invoquent avec succès cette nouvelle protection.

L'idée d'une nouvelle convention internationale a été développée dans la thèse de Véronique Magnin<sup>9</sup> et au colloque de Limoges en 2005. Pour être pertinente, il faudrait qu'elle dépasse les limites de la Convention de Genève : qu'elle offre une protection englobante protégeant les réfugiés environnementaux dans le pays d'origine (ce qui semble peu probable au regard du principe de droit international de non-ingérence) et hors du pays avec une approche *prima facie*. On pourrait imaginer une protection à durée variable avec des caractéristiques différentes dans le temps selon les catastrophes, les résiliences des milieux ou les stratégies d'adaptation. Toutefois, un tel texte



serait difficile à écrire, à négocier et à ratifier au regard du droit international actuel, du contexte de restriction des politiques de l'asile, de la fermeture des frontières et de la complexité des causes environnementales.

Avant la mise en place d'une protection globale, une protection bilatérale pourrait être envisagée, par exemple pour l'île Tuvalu. Il s'agirait d'offrir à ces premiers réfugiés des changements climatiques un accueil régi par un accord bilatéral pensé et ratifié avant la catastrophe. Cet accord poserait une politique préétablie d'accueil (nombre de personnes accueillies, droits offerts, lieux d'accueil, droit au travail, respect de la culture locale, de la langue, reconnaissance des traditions, etc.). Toutefois, la charge de l'accueil risque de peser lourdement sur le pays voisin et ainsi de conduire à des blocages politiques dans les négociations. La communauté internationale devra décider de la répartition de la charge financière que représente l'accueil de ces populations. De surcroît, en décidant unilatéralement de la destination d'accueil, on prive le réfugié du choix de son lieu de migration.

Enfin, un groupe de chercheurs propose, dans le *Global Governance Project*<sup>10</sup>, d'offrir une protection aux seuls réfugiés climatiques, c'est-à-dire aux personnes qui ont juste, ou sont sur le point, de quitter leur lieu de vie en raison d'une soudaine ou graduelle altération du milieu naturel, causée par l'un des trois impacts dus aux changements climatiques suivants : conséquences de l'augmentation du niveau de la mer, événement climatique extrême (cyclones, tempêtes), sécheresse, raréfaction de l'eau. Ils souhaitent que soit créée une protection *sui generis* avec une reconnaissance légale du concept de réfugiés climatiques grâce à l'adoption d'un protocole sur les réfugiés climatiques annexé à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992. Cette proposition est intéressante car elle permettrait de lier la question de la responsabilité des Etats pollueurs à celle des réfugiés environnementaux.

#### 4) Une conscience politique encore embryonnaire

La conscience politique au sujet du problème des réfugiés environnementaux et de leur protection est encore limitée. Seules des actions de lobbying politique relativement isolées ont été menées afin de leur reconnaître une réelle protection juridique. Ainsi, en 2004 deux députés écologistes, Marie-Anne Isler Béguin et Jean Lambert, ont sans succès proposé au vote du Parlement européen une déclaration sur la reconnaissance d'un statut communautaire des réfugiés écologiques. En 2006,

l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a présenté une motion pour une recommandation sur les réfugiés écologiques. Depuis, la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population du Conseil de l'Europe réfléchit à un projet de convention européenne sur les réfugiés écologiques. De même, devant le sénat belge, une proposition de résolution visant la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental a été présentée en 2006. La résolution est en cours d'élaboration (pour une reconnaissance transnationale du statut de réfugié climatique). Par ailleurs, le parti des travailleurs australien a appelé à réfléchir en 2006 à un droit d'asile environnemental. En juillet 2007, la sénatrice Kerry Nettle (parti écologiste australien) a proposé en vain d'amender la loi sur l'immigration en demandant que soit créée une nouvelle catégorie de visa (*climate refugee visa*) permettant d'accueillir 300 personnes par an de Tuvalu et d'autres îles du Pacifique. Dernièrement, le 11 juin 2008, Hélène Flautre, présidente de la sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen, a organisé une conférence internationale à Bruxelles. Cette initiative a été clôturée par l'adoption par le groupe politique des Verts/ALE d'une déclaration sur les migrations climatiques à destination des institutions européennes, particulièrement silencieuses sur cette question.

En définitive, toutes ces actions visent à sensibiliser tant l'opinion publique que les politiques sur les impacts humains et notamment les déplacements de populations menacées par les conséquences des changements climatiques. Elles poussent également les gouvernants à se positionner et à agir pour une reconnaissance et une protection des réfugiés environnementaux. Les pays du nord sont particulièrement silencieux sur ces questions, trop crispés par les enjeux actuels de rationalisation des politiques migratoires et les discours sécuritaires. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'impact des actions de lobbying, de sensibilisation et d'éveil nécessaire des consciences qui peuvent s'avérer contre-performantes dans un contexte de fermeture des frontières. L'instrumentalisation politique de ce concept ne peut-elle pas aussi conduire à un repli sécuritaire des États ? D'autant que, désormais, la sécurité internationale sera menacée par les impacts des changements globaux.

<sup>10</sup> BIERMANN Frank et BOAS Ingrid, (2007) *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Global Governance Project*, November 2007, 39 p.

# En France, quelle protection pour les victimes de persécutions liées au genre ?

\* Professeur à l'université de Paris I.

<sup>1</sup> L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), anciennement Commission des recours des réfugiés (CRR).

<sup>2</sup> Le HCR a produit une série de directives relatives à la prise en compte de genre dans la protection des demandeurs d'asile et réfugiés et ces directives ont été adoptées complètement ou en partie par plusieurs pays, y compris le Canada, les États-Unis, l'Australie, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>3</sup> Nous reviendrons plus tard au problème du lien fait entre les persécutions liées au genre et la protection subsidiaire.

<sup>4</sup> Ofpra, rapport d'activité 2006, p.9.

<sup>5</sup> Pour une discussion plus complète des définitions et des catégorisations des persécutions liées au genre voir J. Freedman et J. Valluy (dir) (2007), *Persécutions des femmes : savoirs, mobilisations et protections*, Broissieux : Editions du Croquant.

<sup>6</sup> Décision no.164078 de la CRR, 18 septembre 1991.

<sup>7</sup> Décisions no.361050 et no.373077 de la CRR, 7 décembre 2001, M et Mme Sissoko.

<sup>8</sup> UNHCR (2002), *Guidelines on International Protection : Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, Geneva: UNHCR.

Jane FREEDMAN\*

## Quel statut pour les victimes des persécutions liées au genre ?

En France, la reconnaissance du statut de réfugié aux victimes de persécutions liées au genre est venue tardivement par rapport à d'autres pays (notamment le Canada et certains pays européens comme le Royaume-Uni et la Suède). Aujourd'hui, on constate l'émergence d'une jurisprudence plus favorable, octroyant l'asile à quelques catégories définies de victimes de persécutions. La reconnaissance du statut reste toutefois difficilement accessible à beaucoup de ces victimes. Les institutions françaises chargées de l'examen de la demande d'asile<sup>1</sup> n'ont pas adopté de principes directeurs sur le genre, contrairement à d'autres pays et aux recommandations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (Unhcr)<sup>2</sup>. Omettre de tels principes ne signifie pas que ces autorités ignorent les questions de genre dans la demande d'asile. Toutefois, cela laisse davantage de place au discrétionnaire dans le processus de jugement, en rendant ainsi plus aléatoires les résultats.

La question de la protection des victimes des persécutions liées au genre se pose de façon croissante en France. La proportion de demandes d'asile faites par les femmes a augmenté ces cinq dernières années, représentant 36,5% des demandes en 2007. L'Ofpra a noté une croissance du nombre de demandes fondées sur des persécutions liées au genre, provenant notamment des femmes fuyant un mariage forcé ou des mutilations génitales. Dans son rapport de 2006, la féminisation de la demande d'asile est liée à « l'attention croissante accordée par l'Ofpra

aux problématiques relevant de la protection subsidiaire<sup>3</sup> (excision, violences conjugales, prostitution etc.) »<sup>4</sup>. Il serait toutefois erroné de réduire les persécutions liées au genre à celles des femmes (et vice-versa)<sup>5</sup>.

La problématique d'une reconnaissance d'un statut aux femmes persécutées a émergé en France au début des années 1990. En 1991, la CRR a été saisie pour la première fois d'une demande d'asile fondée sur la crainte d'une mutilation génitale. La demandeuse d'asile, une femme malienne, s'est vu refuser le statut de réfugié. Elle a toutefois obtenu un permis de séjour à titre humanitaire<sup>6</sup>. Il a fallu attendre dix ans avant que soit reconnu le motif de crainte de mutilation génitale. En 2001, un couple malien cherchant à protéger ses filles contre la mutilation génitale s'est vu octroyer le statut de réfugié par la CRR<sup>7</sup>. Depuis le début des années 2000, les autorités françaises ont aussi protégé des personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle, des femmes fuyant un mariage forcé ou menacées de « crime d'honneur ».

Les cas de femmes victimes de traite et de prostitution forcée sont moins reconnus. Le HCR affirme pourtant que les victimes de la traite doivent être protégées lorsqu'elles subissent des violences et sont ignorées par leur Etat ou qu'elles ont de vraies craintes de persécution dans le cas d'un retour au pays d'origine<sup>8</sup>. Cependant, ce lien entre la traite et l'asile est peu développé. Les craintes de représailles venant des trafiquants sont un réel obstacle pour les femmes. De plus, elles sont souvent contraintes par leurs bourreaux à rédiger une « fausse » demande d'asile, afin de demeurer légalement sur le





# mémoire européen

## Une Europe au service de la protection, la solidarité, la justice et la citoyenneté

### Analyse et propositions de France terre d'asile

#### Sommaire

##### I. Élever les standards de protection de l'Union européenne

1. Garantir l'accès des réfugiés au territoire européen .....02
2. Harmoniser les systèmes de protection européens sur des standards élevés .....03
3. Remplacer le système Dublin.....05

##### II. Pour une politique commune d'immigration basée sur la reconnaissance des droits des migrants

1. Les droits des migrants face à l'immigration choisie .....07
2. Garantir aux étrangers le droit de mener une vie familiale normale.....08
3. Pour une approche équilibrée de l'intégration.....09

France terre d'asile en quelques mots et chiffres.....12



# Première partie :

## Élever les standards de protection de l'Union européenne

### 1. Garantir l'accès des réfugiés au territoire européen

#### Les frontières de l'Europe, un obstacle grandissant pour les demandeurs d'asile

Au cours de l'année 2008, près de 70 000 migrants sont arrivés par voie maritime sur les côtes européennes. Il s'agit d'un phénomène récurrent depuis le début de la décennie. A ces chiffres, il convient d'ajouter les entrées irrégulières par voie terrestre aux frontières orientales de l'Union européenne ainsi que les arrivées dans les aéroports internationaux des Etats membres, qui constituent encore la principale porte d'entrée dans l'Union européenne. Pour répondre à cette situation, les Etats membres ont renforcé les contrôles à leurs frontières avec le soutien de l'Agence européenne de contrôle des frontières extérieures (Frontex) dont l'activité et les moyens n'ont cessé d'augmenter depuis son instauration en 2005.

Ce renforcement des contrôles aux frontières constitue un obstacle supplémentaire à l'accès des réfugiés au territoire européen et accroît les risques liés à leur arrivée. En effet, 90 % des demandeurs d'asile entrent irrégulièrement dans l'Union européenne et utilisent les mêmes routes migratoires que les autres migrants dits irréguliers. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), environ 75 % des personnes arrivées en Italie par la mer ont demandé l'asile, et environ 50 % d'entre eux ont obtenu une protection internationale. L'accès à l'Europe est bloqué pour de nombreux potentiels réfugiés. La demande d'asile a chuté passant de 400 000 dans l'Europe à quinze en 2000 à moins de 200 000 dans l'Europe à vingt-cinq en 2006.

Au cours de l'année 2008, Frontex a renvoyé vers le Sénégal ou la Mauritanie près de 6 000 migrants interceptés au large des Iles Canaries sans s'assurer de leurs besoins de protection. Les pays limitrophes à l'Union européenne, comme l'Ukraine, le Maroc et la Mauritanie, ont en charge *de facto* ces personnes pour qui la destination demeure l'Europe.

#### Des pressions particulières pour les Etats frontaliers

Par ailleurs, ces arrivées engendrent des pressions particulières sur les pays européens ayant par leur situation géographique la charge de la surveillance des frontières extérieures de l'Union. En 2008, près de 31 700 personnes ont débarqué sur la seule Ile de Lampedusa provoquant une grave détérioration des conditions d'accueil. Il s'y ajoute les conditions d'accueil déplorables et indignes à Malte et en Grèce, dénoncées, entre autres, par le HCR, le Conseil de l'Europe mais également par le Parlement européen.

Or, ces Etats ne peuvent pas se soustraire à leurs obligations européennes et internationales en matière de droits de l'homme et de droits des réfugiés, mais n'ont manifestement pas les moyens d'y faire face.

Il convient de reconnaître qu'ils assument une responsabilité au nom des autres Etats membres en étant les gardiens des frontières communes. En janvier 2009, les ministres de l'Intérieur chypriote, grec, italien et maltais se sont réunis pour s'assurer que la question de l'immigration irrégulière reste bien au programme des présidences tchèque et suédoise et pour appeler leurs partenaires européens à adopter des actions urgentes afin de mettre en pratique la solidarité et le partage des charges.



## Quelle priorité pour l'Europe ?

La question de l'accès au territoire européen est ainsi devenue un enjeu de la protection au titre de l'asile en Europe. Le Pacte européen sur l'asile et l'immigration adopté en octobre 2008 souligne « que le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes fondées à en bénéficier. » Il n'apporte cependant aucune indication sur les moyens de respecter cette obligation. A l'inverse, il développe une série de mesures permettant de renforcer le contrôle des frontières.

La Commission doit proposer des modifications à la directive sur les procédures d'asile<sup>1</sup> au cours du premier semestre 2009. Un des enjeux consistera à préciser le champ d'application territoriale de ce texte et les garanties offertes aux demandeurs d'asile aux frontières.

### Propositions

- **France terre d'asile** estime que les institutions communautaires doivent **préciser les responsabilités des Etats membres** sur la question de l'accès des réfugiés au territoire européen. L'activité de l'agence Frontex doit être impérativement contrôlée.
- **France terre d'asile** souhaite que la directive sur les procédures d'asile s'applique explicitement au **territoire maritime** des Etats membres et définisse les procédures à suivre lors de **l'interception en mer**.
- Parmi les garanties offertes aux frontières, **France terre d'asile** considère que la directive pourrait, par exemple, s'appuyer sur les **bonnes pratiques observées en Europe, de coopération entre les gardes-frontières, le HCR et les organisations non gouvernementales**. En effet, la présence des ONG aux frontières est une garantie qui permet d'améliorer la gestion des flux mixtes.

- Les Etats membres doivent mettre en œuvre une **réelle solidarité européenne**. **France terre d'asile** souhaite que soit étudié un système de **répartition intra-communautaire** des personnes bénéficiant d'une protection internationale en cas de crise particulière dans un ou plusieurs Etats membres.

## 2. Harmoniser les systèmes de protection européens sur la base de standards élevés

### Les insuffisances de l'harmonisation du droit d'asile en Europe

Dix ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et du programme de Tampere, il existe encore de grandes divergences dans les systèmes d'asile européens. Les échecs de l'harmonisation du droit d'asile en Europe concernent à la fois les conditions d'accueil, l'accès à une protection, les droits reconnus et les procédures d'asile.

En dépit de la chute de la demande d'asile en Europe, nous observons une détérioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les flux de demandeurs d'asile tendent à croître dans des pays ne disposant pas d'une longue tradition d'accueil et de moyens financiers importants, dessinant une nouvelle carte de l'asile. Ainsi, en 2007, la demande d'asile a augmenté de 105 % en Grèce, 35 % en Italie et de 61 % en Pologne.

Ces nouveaux pays d'accueil tout comme de nombreux pays d'Europe occidentale recourent de plus en plus systématiquement à la rétention des demandeurs d'asile, parfois pour des durées excessives, sans considération des lignes directrices sur la privation de liberté établies par la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme des Nations

<sup>1</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.



unies. Dans d'autres pays, il existe un manque de structures d'accueil ouvertes pour les demandeurs d'asile. Or, les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile sont accueillis déterminent les chances de succès de leur demande de protection. L'expérience de France terre d'asile démontre que les personnes hébergées dans les structures spécialisées d'accueil où elles reçoivent une assistance dans la préparation de leur dossier ont deux fois plus de chances d'obtenir une protection que ceux qui ne bénéficient pas d'un hébergement.

Ces divergences concernent également les procédures d'asile. En effet, les Etats membres ont fait un usage extensif des possibilités laissées par la directive sur les procédures d'asile prévoyant des dérogations souvent contraires à l'esprit ou à la lettre de la Convention de Genève de 1951. Enfin, l'absence d'application harmonisée de la Convention de Genève et des autres formes de protection révèle que la directive qualification<sup>2</sup> reste une tentative insuffisante et insatisfaisante des critères d'accès à la protection internationale.

### **La loterie européenne de l'asile : de grandes inégalités selon les pays**

Il en résulte des taux de reconnaissance extrêmement variables d'un pays à un autre pour une même nationalité. A titre d'illustration, le taux de reconnaissance en première instance des demandes d'asile irakiennes en 2007 variait de 85 % en Allemagne, 82 % en Suède à 0 % en Grèce et en Slovaquie. Cette choquante iniquité ne peut perdurer.

Par ailleurs, la plupart des pays européens connaissent des formes complémentaires de protection, qui sont accordées, selon les pays, pour des motifs très variés. Ce foisonnement de protections présente une image désordonnée de l'asile en Europe et ne s'opère malheureusement pas au profit des demandeurs d'asile. En effet, dans de nombreux pays, ces protections sont plus fréquemment accordées que le statut de réfugié prévu par la Convention de Genève de 1951, et offrent généralement des droits moindres. En 2007, le nombre de protections complémentaires reconnues était presque aussi important que le

nombre de statuts de réfugié, remettant en cause la primauté de la Convention de Genève dans le système européen de protection internationale.

### **La deuxième phase du régime d'asile européen commun**

Les textes législatifs européens relatifs à l'asile font actuellement l'objet d'une révision dans le cadre de la deuxième phase du régime d'asile européen commun. Il est nécessaire que les Etats membres se saisissent de ce processus pour rappeler leur engagement en faveur du respect de la Convention de Genève tel que proclamé à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Commission a publié en décembre 2008 une proposition de modification de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>3</sup>. Elle prévoit des garanties supplémentaires concernant notamment la rétention des demandeurs d'asile, l'accès au marché du travail, le niveau des conditions matérielles d'accueil, l'accueil des personnes vulnérables et des mineurs isolés.

Les propositions de la Commission concernant les directives qualification et procédure devraient être publiées au cours du premier semestre 2009. Afin de réduire les divergences et les inégalités dont sont victimes les demandeurs d'asile, celles-ci devraient préciser les conditions d'accès au statut de réfugié et à la protection subsidiaire. La décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 17 février 2009 apporte des précisions intéressantes sur ce dernier point.

#### **Propositions**

- L'accès à une protection internationale serait illusoire si les institutions communautaires ne **renforcent pas les garanties juridiques offertes aux demandeurs d'asile au cours de la**

<sup>2</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>3</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.



procédure d'asile. France terre d'asile réaffirme également que les notions de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs sont contraires à la Convention de Genève de 1951 et doivent donc être abrogées, les procédures accélérées supprimées.

- **France terre d'asile** rappelle qu'un demandeur d'asile ne peut être privé de sa liberté uniquement parce qu'il a déposé une demande de protection internationale. Par conséquent, dans le cadre du processus de révision des directives sur l'asile, France terre d'asile appelle le **Parlement européen à limiter la rétention des demandeurs d'asile à des cas clairement définis et justifiant une privation de liberté et à renforcer les garanties offertes aux demandeurs d'asile sur ce terrain.**
- **France terre d'asile** souhaite que les restrictions à l'accès au marché du travail soient levées après six mois de procédure dans les Etats membres où elles existent. En effet, occuper un emploi préparerait l'intégration des demandeurs d'asile dans la société d'accueil et leur permettrait de participer aux frais de leur prise en charge en cas de réponse positive à leur demande de protection.
- **France terre d'asile** appelle au **rapprochement des droits reconnus aux réfugiés et ceux accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.** En effet, rien ne justifie une différence de droits et de traitement entre les deux catégories de personnes protégées qui ont les mêmes besoins. Il s'agit d'ailleurs de l'option choisie par plusieurs pays européens comme la Suède ou les Pays-Bas qui accordent un statut unique et aligné sur le plus haut standard à toutes les catégories de personnes protégées.
- L'Union européenne s'oriente de plus en plus vers la **coopération pratique entre les administrations de l'asile.** Pour **France terre d'asile**, celle-ci peut avoir des effets positifs pour harmoniser les pratiques et les jurisprudences nationales à condition que le bureau d'appui en matière d'asile, dont la création a été proposée par la Commission européenne le 18 février 2009, dispose **des pouvoirs et des moyens nécessaires** pour assister la Commission, mais

également le Parlement européen, dans le contrôle du plein respect des normes européennes par les Etats membres. Ce bureau devra exercer ses missions dans la plus grande transparence et indépendance en **association avec le HCR et les organisations non gouvernementales européennes d'aide aux réfugiés.** Le rôle de ces dernières doit être clairement défini.

### 3. Remplacer le système Dublin

#### Un système injuste et inefficace

Le 6 juin 2007, la Commission européenne a présenté au Conseil et au Parlement européen un rapport d'évaluation sur l'application des règlements Dublin et Eurodac, portant sur une période allant de septembre 2003 à décembre 2005.

Selon ce rapport, plus de 55 300 requêtes de transfert ont été formulées, soit 11,5 % du nombre total de demandes d'asile (72 % des requêtes ont été acceptées mais seulement 16 842 transferts ont été effectivement réalisés). Le problème des transferts constitue donc une des principales entraves à l'application du système Dublin et souligne la faible coopération entre les Etats membres.

Le système Dublin a ainsi fait la preuve de son inefficacité. Plus de la moitié des transferts acceptés n'est pas exécutée alors que, parallèlement, le nombre de demandes multiples ne cesse de croître<sup>4</sup>. Il est également coûteux. L'impact financier de la procédure résultant du règlement de Dublin n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation de la part de la Commission même si elle laisse entendre que celle-ci a un coût significatif.

Le système Dublin est injuste dans la mesure où il impose une charge supplémentaire aux pays de l'Union situés à sa frontière. Ce sont précisé-

<sup>4</sup> En 2005, 16 % des demandeurs d'asile avaient déjà déposé une demande, soit dans le même Etat membre, soit dans un autre selon la base de données Eurodac.



ment ces Etats, qui ne disposent pas d'une longue tradition d'accueil des réfugiés et qui ont des moyens financiers limités, qui ont connu une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile en 2007.

Ainsi, en 2005, les transferts Dublin ont provoqué une augmentation de près de 10 % de la charge de dossiers en Hongrie et près de 20 % en Pologne. En fait, si tous les transferts acceptés avaient été effectivement exécutés, cet impact aurait plus que doublé<sup>5</sup>. Au final, ce sont donc les demandeurs d'asile, dont l'entrée dans la procédure d'asile est ainsi retardée de plusieurs mois, qui sont les principales victimes de ce système.

### Un système qui exacerbe les inégalités

Le règlement Dublin a été adopté sur la base présumée de systèmes nationaux d'asile offrant des conditions d'accueil et des perspectives de protection similaires. Or, à l'issue de la première phase d'harmonisation du droit d'asile dans l'Union, force est de constater que les divergences considérables dans les niveaux de protection n'ont pas diminué.

Le règlement Dublin exacerbe ces inégalités en obligeant des demandeurs d'asile à déposer une demande de protection dans un Etat membre où les conditions d'accueil sont inadéquates et où les chances d'obtenir le statut de réfugié sont minces. Les règles de Dublin ont pour effet d'inciter des personnes ayant des besoins de protection à entrer dans la clandestinité afin d'éviter les transferts, notamment pour aller irrégulièrement dans un autre Etat membre.

### Des propositions de la Commission européenne qui vont dans le bon sens

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a présenté des propositions de modifications du règlement Dublin dans le cadre de la deuxième phase du régime d'asile européen commun qui doit s'achever en 2012. Si la Commission n'a pas souhaité revenir sur le principe même de Dublin, ce qui eut été l'idéal, elle ne propose pas moins des modifications importantes qui viennent confirmer notre analyse.

La Commission propose d'améliorer l'efficacité

du système en précisant les délais et les conditions d'application de la part des Etats d'avoir une application plus uniforme du règlement. La proposition renforce les garanties juridiques des personnes tombant sous l'application du règlement, notamment en précisant les motifs de leur rétention. Elle prévoit que les mineurs isolés étrangers ne sauraient être détenus. La proposition de la Commission tend à renforcer le principe de l'unité familiale et définit davantage les critères à prendre en cause pour déterminer le meilleur intérêt de l'enfant. La proposition comprend également un mécanisme de partage d'information entre les Etats membres pour les transferts des personnes vulnérables.

Enfin, la proposition de la Commission prévoit un mécanisme de suspension temporaire des transferts vers les Etats confrontés à une situation d'urgence particulière et qui ne peuvent assurer un niveau de protection des demandeurs d'asile conforme à la législation communautaire.

### Propositions

- **France terre d'asile** appelle les parlementaires européens à soutenir, dans un premier temps, les propositions de réforme du système Dublin de la Commission européenne et à s'assurer que les demandeurs d'asile placés sous ce régime bénéficient de conditions d'accueil et de garanties juridiques adéquates.
- Pour **France terre d'asile**, un fonctionnement solidaire de l'asile en Europe implique aussi un système de **compensation financière entre les pays**, qui prendrait en charge les éventuels surcoûts liés à l'accueil et à l'examen de la demande d'asile.
- **France terre d'asile** souhaite que la détermination de l'Etat responsable prenne en considération les liens familiaux, linguistiques et culturels qui existent entre le demandeur d'asile et l'Etat membre. La prise en compte de ces critères faciliterait l'intégration future du réfugié, ce qui est une des priorités de l'Union européenne.

<sup>5</sup> Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, *Sharing Responsibilities for Refugee Protection in Europe : Dublin Reconsidered*, mars 2008, 35 p.



# Seconde partie :

## Pour une politique commune d'immigration basée sur la reconnaissance des droits des migrants

### 1. Les droits des migrants face à l'immigration choisie

#### L'absence de coopération en matière d'immigration légale

Jusqu'à aujourd'hui, l'action de l'Union européenne a davantage porté sur la lutte contre l'immigration illégale que sur l'immigration légale. En effet, les Etats membres sont disposés à s'entendre sur le renforcement des contrôles frontaliers et sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière davantage que sur les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers pour lesquelles l'unanimité et la simple consultation du Parlement européen sont encore la règle.

Les Etats membres restent donc attachés à leur souveraineté en matière d'admission au séjour des ressortissants de pays tiers. Ils l'ont affirmé à l'occasion de l'adoption du Pacte européen sur l'asile et l'immigration qui rappelle « qu'il revient à chaque Etat membre de décider des conditions d'admission sur son territoire des migrants légaux et de fixer, le cas échéant, leur nombre. » Au-delà des conditions d'admission des étrangers, ce sont également leurs conditions de séjour qui varient d'un Etat à l'autre.

#### Une immigration utile pour les économies européennes

Nous observons toutefois un retournement des positions des Etats membres à l'égard des migrations légales. Ainsi, il semble que l'Union européenne abandonne progressivement le principe d'immigration zéro pour relancer l'immigration professionnelle. En effet, la Commission européenne estime que d'ici 2050, 56 millions

de travailleurs immigrés seront nécessaires pour maintenir le taux d'activité économique de l'Union. Parallèlement, la Commission fait également le constat de la faible attractivité de l'UE pour les migrants dits qualifiés comparée à des pays comme le Canada ou l'Australie.

#### Le plan d'action de la Commission européenne en matière d'immigration légale

La Commission européenne a publié en décembre 2005 son plan d'action relative à l'immigration légale dans lequel elle prévoyait de présenter cinq propositions législatives. Les deux premières propositions ont été présentées en novembre 2007. Elles prévoient la création d'une carte bleue européenne pour les étrangers hautement qualifiés et un socle commun de droits pour l'ensemble des travailleurs migrants.

Ces deux propositions poursuivent des objectifs différents.

La proposition de directive carte bleue a pour objectif d'attirer les migrants hautement qualifiés en facilitant leur admission et en leur reconnaissant des droits plus importants que les autres migrants. Il s'agit de la priorité affichée par les chefs d'Etats et de gouvernements lors de l'adoption du Pacte européen sur l'asile et l'immigration qui entend organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités et des besoins déterminés par chaque Etat membre.

Cependant, les migrants qualifiés connaissent un déclassement professionnel parce que leurs compétences et qualifications initiales ne sont pas toujours reconnues par les employeurs. Par ailleurs, la majorité des étrangers admis au séjour pour des motifs familiaux et personnels s'insèrent



sur les marchés du travail européens, à condition que les Etats membres ne leur imposent pas de restrictions à l'accès au marché du travail.

### **Propositions**

- **France terre d'asile considère que la valorisation de la migration des personnes hautement qualifiées ne doit pas tendre à opposer une bonne immigration qui serait utile à l'économie et une immigration essentiellement familiale qui constituerait une charge pour la société d'accueil.**
- **France terre d'asile estime que l'Union européenne doit favoriser la reconnaissance des droits fondamentaux de tous les migrants et le développement de leur potentiel économique par une vraie politique de reconnaissance des qualifications et une politique de lutte contre les discriminations.** A cet effet, l'égalité de traitement entre les ressortissants de pays tiers et les citoyens européens est prioritaire. Plus particulièrement, un droit au séjour durable constitue un élément essentiel puisqu'il détermine, dans une large mesure, l'accès à l'emploi et au logement ainsi qu'à une stabilité sociale.
- **France terre d'asile considère que l'Union européenne ne doit pas adopter une approche idéologique restrictive de la régularisation dans un monde où les déséquilibres démographiques et économiques ne cessent de croître.** Il convient d'éviter l'opposition entre régularisation massive et au cas par cas. Toute régularisation doit se faire sur la base de critères clairement énoncés (travail, durée de présence sur le territoire...), tel que le préconise l'article 69 de la Convention internationale sur les travailleurs migrants.
- **France terre d'asile appelle les Etats membres de l'Union européenne à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille,** adoptée le 18 décembre 1990 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Ce texte institue un cadre propre à garantir des conditions saines, équitables et dignes en ce qui concerne

les migrations internationales. La Convention invite les Etats à procéder à des consultations et à coopérer dans ce domaine. Sa ratification marquerait la volonté de l'Union européenne d'améliorer la coopération internationale dans ce domaine.

## **2. Garantir aux étrangers le droit de mener une vie familiale normale**

### **Un droit fondamental de plus en plus conditionnel**

Le droit de mener une vie familiale constitue un droit fondamental garanti par l'ensemble des textes internationaux de protection des droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Constitution française. Pourtant, les Etats membres tentent sans cesse de réduire l'effectivité de ce droit. Par exemple, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile entend « mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre... à prendre en considération dans sa législation nationale... ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles... »

A l'heure où les politiques d'immigration légale connaissent une réorientation visant à favoriser une immigration économique sélective, les garanties en matière de respect de la vie familiale ne semblent pas correspondre, pour les Etats, aux priorités politiques du moment. La procédure de regroupement familial a d'ailleurs connu des modifications dans plusieurs pays depuis 2003, ces changements allant dans un sens toujours plus restrictif. C'est notamment le cas en France où le nombre de personnes ayant rejoint un membre de la famille a été d'environ 17 000 en 2008 (23 283 en 2002).



## De fortes disparités entre les Etats membres

Dans un rapport rendu public le 8 octobre 2008, la Commission européenne dresse même un bilan mitigé de la mise en œuvre de la directive relative au regroupement familial, applicable aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans un des Etats membre<sup>6</sup>. L'évaluation menée sur l'application de ce texte, premier instrument législatif sur l'immigration légale adopté au niveau européen, met en évidence de fortes disparités entre pays, ce qui est d'autant plus préoccupant lorsque l'on sait que l'immigration familiale représente une des principales sources d'immigration dans l'Union européenne.

En effet, si la directive reconnaît l'existence d'un droit subjectif au regroupement familial, elle laisse une trop grande latitude aux Etats membres dans la transposition des normes, transposition qui s'écarte d'ailleurs fréquemment des engagements de ces pays en matière de droits fondamentaux. La Commission européenne doit lancer, au cours de l'année 2009, une consultation sur l'avenir du régime de regroupement familial.

### La réunification familiale des réfugiés favorisée

En principe, les réfugiés sont censés bénéficier d'une procédure plus favorable, exigence que ne respectent pas des pays comme Chypre et Malte. Ils ne devraient notamment pas être soumis à la condition relative au logement, exemption que ne met pas en pratique la Pologne. Un autre point qui distingue la procédure applicable aux réfugiés porte sur les mesures d'intégration, imposées dans les pays d'origine, disposition facultative de la directive, mais introduite dans certaines législations nationales. Ces mesures ne peuvent s'appliquer aux membres de la famille d'un réfugié qu'une fois le regroupement familial accordé. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, exclus du champ d'application de la directive, ont fait l'objet, dans certains Etats membres (Autriche, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal), de normes plus favorables qui leur ouvrent également l'accès à ce droit.

## Propositions

- **France terre d'asile appelle les Etats membres à réaffirmer le droit de vivre en famille et à le rendre effectif indépendamment de leurs capacités d'accueil.** Plus particulièrement, nous nous alarmons de la longueur excessive des procédures de regroupement familial. France terre d'asile recommande **une procédure qui ne peut être supérieure à neuf mois** entre le dépôt de la demande et la délivrance des visas à la famille dès lors que les conditions d'accueil sont remplies.
- **France terre d'asile considère que l'Union européenne doit davantage prendre en considération la situation particulière des réfugiés et des autres personnes protégées.** En effet, l'absence de document apportant la preuve d'un mariage ou d'une filiation ne doit pas faire obstacle à la réunification familiale dans la mesure où les réfugiés viennent souvent de pays ravagés par les guerres ou autres instabilités politiques où il n'est pas aisé de se procurer de tels documents. Pour ces mêmes raisons de situations troublées, les compositions familiales ont pu être modifiées ainsi que les liens de dépendance et affectifs. Face à ces situations, on ne saurait limiter par principe le bénéfice **du rapprochement familial aux seuls membres de la famille nucléaire.**

## 3. Pour une approche équilibrée de l'intégration

### L'approche commune de l'intégration

L'Union européenne ne dispose pas de compétences en matière d'intégration. Elle ne peut qu'encourager et soutenir budgétairement les actions nationales. Son objectif consiste à développer une approche commune, en se fondant sur les meilleures pratiques étatiques. Depuis 2004, en effet, différentes initiatives ont vu le

<sup>6</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.



jour comme la mise en place d'un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration, la publication de rapports annuels et de manuels pratiques ou encore la création prochaine d'un site Internet sur l'intégration.

Ces initiatives s'articulent autour des onze principes de bases communs (PBC), adoptés en novembre 2004, et considérés comme « fondement de la conception européenne de l'intégration »<sup>7</sup>. L'intégration y est définie comme un « processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des Etats membres » (PBC 1).

Ces principes directeurs couvrent les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'accès des immigrants aux institutions et aux services publics ; encouragent leur participation au processus démocratique ; prônent le dialogue interculturel et enfin, soulignent la nécessité de recentrer les politiques d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et de prévoir des mécanismes pour les évaluer.

Dépourvus, malheureusement, de toute force contraignante, ils ne servent qu'à guider les Etats membres dans la mise en œuvre de leurs politiques d'intégration, au niveau national, régional et local. Or, ces principes, étayés par des propositions d'actions concrètes formulées par la Commission en 2005, sont loin d'être véritablement pris en compte dans les stratégies nationales, comme l'évoque le Parlement européen en 2006, qui « regrette que les Etats membres n'aient pas observé ces principes de manière significative depuis leur adoption »<sup>8</sup>.

### Une injonction d'intégration adressée aux seuls migrants

La tendance à imposer aux migrants une obligation de s'intégrer semble cependant se confirmer au niveau européen. Les programmes nationaux prennent en effet de plus en plus la forme d'un passage obligé pour les immigrants.

Parmi les principes de base communs, c'est d'ailleurs celui prévoyant que « des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration » qui prend le pas sur les autres. L'intégration est ainsi conçue comme un préalable indispensable, une exigence juridique, qui, si elle n'est pas respectée, peut entraîner des sanctions, voire même des répercussions sur le droit au séjour de la personne.

La conférence ministérielle sur l'intégration qui s'est tenue à Vichy les 3 et 4 novembre était attendue pour préciser les nouvelles orientations européennes en la matière à la suite de l'adoption du Pacte européen. Une déclaration proposée par la France a été adoptée à l'issue des débats. Conçue comme une « boîte à outils », voulant toucher à toutes les facettes du processus d'intégration, elle énumère des préconisations diverses et variées, qui reprennent en partie les conclusions des conférences précédentes<sup>9</sup>. C'est ainsi que les thèmes abordés passent de la promotion des valeurs de l'Union européenne et des parcours d'intégration à l'accès à l'emploi, l'intégration des femmes, l'éducation des enfants et le dialogue interculturel.

### Propositions

- **France terre d'asile** considère que pour favoriser l'élaboration d'une approche commune et des politiques nationales d'intégration équilibrées et respectueuses des droits des personnes, les politiques d'intégration doivent être améliorées suivant les deux axes majeurs que sont le **renforcement de l'accompagnement**, soutien individualisé tout au long du parcours d'intégration, et le **développement**

<sup>7</sup> Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures sur le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité, Luxembourg, 12-13 juin 2007.

<sup>8</sup> Parlement européen, *Rapport sur les stratégies et moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A6-0190/2006, 17 mai 2006, p. 8.

<sup>9</sup> A Groningen aux Pays-Bas en 2004, et à Potsdam en Allemagne en 2007.



de dispositifs adaptés aux besoins des nouveaux arrivants. L'apprentissage de la langue du pays d'accueil et la formation civique y tiennent une place essentielle, et nécessitent un engagement renouvelé des Etats membres et de l'Union européenne. **La réussite à ces programmes ne doit pas conditionner le droit au séjour.** L'intégration doit être considérée comme un engagement réciproque entre le migrant et la société d'accueil.

- **France terre d'asile** estime que l'intégration implique également une **amélioration de l'accueil des migrants**. Ainsi, les représentations véhiculées par les médias et les discours publics ont un impact fort sur la société d'accueil. La société civile doit promouvoir l'émergence

de discours informés et impartiaux sur les migrations et l'asile, en favorisant par exemple l'élaboration de codes déontologiques. **Les Etats membres doivent également agir sur la qualité de l'accueil dans les services publics**, qui gagnerait à être améliorée.

- **France terre d'asile** considère que les migrants, qui accèdent au statut de résident de longue durée après cinq ans de résidence régulière, doivent pouvoir **voter et être élus aux élections locales**. La citoyenneté de résidence doit devenir un objectif dans l'Union européenne.



**France terre d'asile**  
**[www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)**  
**24, rue Marc Seguin**  
**75 018 Paris**

# France terre d'asile en quelques mots et chiffres

[www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)

France terre d'asile, fondée en décembre 1970, a principalement pour but le maintien et le développement d'une des plus anciennes traditions françaises, celle de l'asile et de garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes en faveur des migrations de droit.

Pour l'association, il s'agit d'aider toutes les personnes qui répondent aux définitions de réfugié et d'apatride précisées par les conventions internationales, notamment par l'article premier de la convention de Genève du 28 juillet 1951 complété par l'article premier du protocole de New-York du 31 janvier 1967 et par la convention de New-York du 28 septembre 1954.

Depuis 2007, France terre d'asile a élargi son objet social à l'ensemble des migrations de droit.

***L'association poursuit en particulier les activités suivantes :***

- 1)** Promouvoir, auprès de l'opinion et des pouvoirs publics, toutes les activités favorables au développement de la tradition d'asile et des migrations de droit, quelle que soit la conjoncture politique et économique. A cet effet, elle établit tous les contacts utiles et développe des liens avec les organismes nationaux et internationaux concernés.
- 2)** Entreprendre et soutenir toute action en faveur des réfugiés. En particulier, elle participe à l'accueil des demandeurs d'asile et des apatrides sur le territoire français, des réfugiés reconnus, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire et de leurs familles.
- 3)** Favoriser l'intégration des migrants, et notamment des personnes régularisées, des bénéficiaires du regroupement familial, par toutes actions en faveur de l'accès à l'emploi, au logement et à l'apprentissage du français.

**4)** Accueillir, accompagner et protéger les mineurs isolés étrangers.

**5)** Développer et participer à toute action d'information et de formation en France comme à l'étranger en faveur de la protection internationale et de l'accueil des populations migrantes.

**6)** Participer à l'accompagnement et à la réinsertion dans le pays d'origine des personnes qui souhaitent y retourner volontairement.

## La promotion du droit d'asile et des droits des migrants en France et en Europe

France terre d'asile mène un travail juridique et politique, des actions d'information, des démarches auprès des organismes publics et privés concernés. Son directeur général est membre du comité exécutif du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE). France terre d'asile est membre de la Plate-forme des droits fondamentaux de l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Prix des droits de l'homme de la République française en 1989, elle est également reconnue de bienfaisance, grande cause nationale Fraternité 2004, et a reçu le label « Paris Europe » en 2006.

Après plusieurs années de développement sur des secteurs aussi variés que celui de l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, le soutien des populations vulnérables comme les mineurs isolés étrangers, la formation des acteurs intervenants dans le champ de l'asile et des migrations ou encore en matière d'accompagnement des parcours d'intégration des primo-arrivants, elle compte aujourd'hui près de 500 salariés, et accueille et accompagne chaque jour près de 5 000 personnes.



suite de la page 28

territoire français. Il est ensuite très difficile de présenter une nouvelle (et vraie) demande. Récemment, la CNDA a accordé une protection subsidiaire à deux femmes aidées par des associations à se libérer des trafiquants. Elles ont présenté une deuxième demande basée sur leurs persécutions comme victimes de la traite<sup>9</sup>. Ces cas pourraient dessiner le début d'une timide avancée de la jurisprudence.

Le statut de réfugié est généralement accordé aux femmes victimes des persécutions liées au genre au motif de l'appartenance à un certain groupe social, un des cinq motifs de la Convention de Genève de 1951. Toutefois, le terme de « groupe social » demeure imprécis. Le Conseil d'Etat a retenu deux critères pour en définir le sens.<sup>10</sup> D'abord, l'existence de caractéristiques communes définissant les membres du groupe aux yeux des autorités et de la société. Ensuite, l'exposition des membres de ce groupe à des persécutions. Sur le fondement de ces critères, la CRR a reconnu dans ses décisions l'existence de plusieurs groupes sociaux : les personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle, les femmes craignant une mutilation génitale ou entendant soustraire leurs filles à une telle menace et celles fuyant un mariage forcé ou un crime d'honneur. La reconnaissance de ces groupes sociaux est évidemment une avancée dans la jurisprudence française. Cependant, il faut noter le caractère limité de cette définition du groupe social, restreinte par rapport à celle du HCR.

Par ailleurs, les persécutions liées au genre ne relèvent peut-être pas uniquement du motif du groupe social. Ces persécutions sont en effet les conséquences de l'expression d'une opinion politique. Les femmes s'opposant à des normes, des discriminations ou des violences basées sur les inégalités de genre pourraient donc être considérées comme persécutées en raison de leurs opinions politiques. Par exemple, les femmes persécutées par refus de porter le hijab expriment clairement leur désaccord avec des lois ou pratiques discriminatoires. C'est également vrai pour les femmes s'opposant à des mutilations sexuelles ou des mariages forcés. Le fait de reconnaître de telles persécutions comme conséquences des opinions et des actions politiques des femmes aiderait à s'éloigner des débats stériles sur la définition d'un groupe social, et valoriserait l'opposition active des femmes aux persécutions liées au genre.

Malgré les avancées de la jurisprudence, il existe toujours des obstacles. L'Ofpra a récemment reculé dans les cas de femmes voulant protéger leurs filles contre une mutilation génitale. Depuis les décisions prises au début des années 2000, les femmes ou familles souhaitant protéger leurs filles contre ces menaces recevaient un statut de réfugié fondé sur le critère du groupe social. En juillet 2008, l'Ofpra a modifié sa politique, estimant qu'il fallait prêter davantage d'attention à la situation des parents, en particulier à la durée de résidence au pays et au titre de séjour. Le statut de réfugié n'est désormais plus accordé aux femmes et familles habitant depuis longtemps en France. On octroie une simple protection subsidiaire à l'enfant, laissant baigner les parents dans une situation administrative incertaine.

Ce changement de politique provient de la peur d'un effet d'« appel d'air », par lequel les femmes et les familles seraient tentées d'instrumentaliser le droit d'asile pour régulariser leur séjour en France, s'appuyant sur le fait qu'elles ont une jeune fille qui risque une mutilation génitale. Cette peur d'un appel d'air semble généralisée : des entretiens auprès des officiers de l'Ofpra ont révélé ces mêmes craintes. La peur d'un appel d'air semble aussi à l'origine des restrictives définitions françaises du groupe social.

Dans les cas de victimes de persécutions liées au genre, un autre danger est le glissement vers l'octroi systématique d'une protection subsidiaire plutôt qu'un statut de réfugié conventionnel. Dans ses rapports d'activité, l'Ofpra semble faire un lien direct entre la féminisation de la demande d'asile et l'introduction de cette forme de protection. Le rapport de 2007, par exemple, constate que l'augmentation du nombre des femmes demandant l'asile en France « est à mettre en parallèle avec la progression de l'octroi de la protection subsidiaire pour laquelle les femmes sont majoritaires (56%) dans le cadre du développement d'une nouvelle forme d'asile "social" »<sup>11</sup>. Ce rapprochement entre les persécutions liées au genre et la protection subsidiaire risque de miner les progrès réalisés dans la reconnaissance des persécutions liées au genre sous la Convention de Genève. En assignant ces formes de persécutions à un asile « social », la nature « politique » des persécutions liées au genre est occultée.

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur ces cas voir l'entretien avec N. Martin dans *Human Security Journal*, vol.6, 2008, pp.130-132.

<sup>10</sup> Voir l'arrêt du Conseil d'Etat dans les cas de Mlle Shpak, no. 272679, 23 août 2006.

<sup>11</sup> Ofpra, rapport d'activité 2007, p. 9.



Encore une fois, il ne semble pas exister de règles ou de pratiques clairement définies définissant l'octroi d'un statut de réfugié conventionnel ou d'une protection subsidiaire. Cela a pour conséquence que des demandes similaires (basées sur la crainte d'un mariage forcé par exemple) puissent recevoir une réponse différente. La loi de 2003<sup>12</sup>, introduisant la protection subsidiaire, a sans doute ouvert des opportunités pour les femmes victimes de persécutions liées au genre qui n'auraient pas été protégées avant (notamment les victimes de violences conjugales). Néanmoins, il faut rester vigilant et s'assurer que les demandes qui n'entrent pas facilement sous la Convention de Genève – en l'occurrence celles qui ne sont pas qualifiées de proprement « politiques » - ne soient pas assignées au « second rang » de la protection subsidiaire.

### **Comment faire valoir les droits des victimes de persécutions liées au genre ?**

Les difficultés existantes dans l'octroi de l'asile aux victimes de persécutions liées au genre ont amené des chercheurs et des militants à appeler à l'inclusion d'un sixième motif dans la Convention de Genève. Cependant, ce n'est pas tant le texte de la Convention qui fasse défaut mais bien les interprétations nationales. Pour aider les victimes de persécutions liées au genre à surmonter ces obstacles, il faut d'abord des pratiques qui prennent en compte les spécificités de ces femmes. Les associations d'aide et d'accompagnement des demandeurs d'asile ont ici un rôle important à jouer.

Tout d'abord, il est nécessaire d'introduire des principes directeurs au niveau national, basés sur ceux du HCR, permettant d'assurer la prise en compte des spécificités du genre à toutes les étapes de la demande d'asile. Ces outils serviraient de base pour comprendre les besoins des victimes des persécutions liées au genre et uniformiser les réponses des autorités françaises. Les persécutions liées au genre peuvent avoir des conséquences particulières pour leurs victimes. Ces dernières auront peut-être par la suite des difficultés pour témoigner de ce qu'elles ont vécu. Les victimes de violences sexuelles, par exemple, pourraient difficilement s'exprimer sur les violences subies, et auront donc besoin de conditions adaptées.

Lors de l'examen de la demande d'asile par l'Ofpra, il serait important que les demandeur(e)s d'asile puissent être interrogés par des officiers de protection du même sexe, si ils/elles le souhaitent<sup>13</sup>. L'Ofpra a certes consenti des efforts dans cette direction, mais il n'en reste que beaucoup de demandeurs d'asile n'ont pas le choix du sexe de leurs interlocuteurs. On peut faire le même constat concernant l'utilisation d'un huis clos

à la CNDA. Ce dispositif pourrait s'avérer essentiel pour que les victimes des persécutions liées au genre s'expriment devant les juges. Dans des recherches menées auprès de femmes demandeuses d'asile, nous avons constaté que beaucoup d'entre elles ne savaient pas qu'elles pouvaient être entendues à huis clos<sup>14</sup>.

Ce dernier constat renvoie à une remarque plus générale sur le manque actuel d'information concernant le processus de demande d'asile, surtout des informations spécifiques pour les victimes de persécutions liées au genre. Pour ces femmes demandeuses d'asile, l'accès à leurs droits est souvent compliqué par ce manque d'information. C'est ici que les associations peuvent jouer un rôle fondamental d'information et d'accompagnement. Mais s'il y a eu une mobilisation des associations sur la question des persécutions liées au genre ces dernières années, surtout avec la création du Groupe asile femmes (GRAF) en 2004<sup>15</sup>, il demeure des lacunes importantes concernant le soutien spécifique pour les femmes demandeuses d'asile et pour les demandes concernant les persécutions liées au genre. Il y a un grand besoin en France de formation pour les décideurs mais aussi pour les associatifs et les militants, permettant une meilleure compréhension des enjeux de ces demandes.

### **Conclusion**

Dans une période de restriction du droit d'asile en France et en Europe, il est difficile à faire valoir les droits de demandeur(e)s d'asile et d'assurer la reconnaissance d'un statut de réfugiés à tous les types de persécution. Comme nous l'avons montré, la Convention de Genève n'exclut pas la reconnaissance des persécutions liées au genre. Toutefois, une interprétation ouverte de cette convention est nécessaire afin que ces persécutions soient reconnues en France. Il est important de souligner que ces persécutions ne devraient pas être vues uniquement comme les persécutions d'un « groupe social », mais aussi comme des persécutions proprement « politiques », frappant celles qui s'opposent à des structures et des institutions d'inégalité et de discrimination basées sur le genre. Une meilleure connaissance des enjeux de ces persécutions et des besoins spécifiques des victimes pourrait aussi assurer un meilleur accès aux droits pour les femmes persécutées qui demandent l'asile en France.

<sup>12</sup> Loi no. 2003-1176 du 10 décembre 2003.

<sup>13</sup> Ce constat est vrai pour les femmes victimes de persécutions liées au genre mais aussi pour certains hommes qui auront du mal à s'exprimer devant une femme.

<sup>14</sup> Freedman (2008), Une analyse « genrée » des politiques européennes de l'asile, in C. Audebert et E. Ma Mung (eds), *Les migrations internationales : enjeux contemporains et questions nouvelles*, Bilbao : Université de Deusto (Humanitarian Net).

<sup>15</sup> Le guide pratique, *Droit d'asile et femmes*, produit par le GRAF en 2007, est un outil indispensable pour ceux et celles qui accompagnent des femmes demandeuses d'asile en France.

\*Chargées de politiques,  
Lobby européen des femmes  
(LEF)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Site Internet :  
[www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)

<sup>2</sup> Collins Mary. *Parcours d'exil, demande d'asile : prise en compte des persécutions et de l'appartenance sexuelle dans la demande d'asile des femmes en Belgique, étude de cas, mémoire de licence, Louvain-la neuve, UCL-FOPES, 2008.*

<sup>3</sup> Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). *Lignes directrices sur la protection internationale : les persécutions liées au genre dans le cadre de l'article 1A-2 de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié et/ou de son Protocole de 1967, HCR/GIP/02/01, 7 mai 2002.*

<sup>4</sup> Au Royaume-Uni, les lignes directrices adoptées en mars 2004 sont l'aboutissement d'un long travail de la part du *Refugee Women's Legal Group* (RWLG) et du *Refugee Women's Resource Project* (RWRP) de l'ONG *Asylum Aid*.

# Quels outils pour une réelle prise en compte des femmes demandeuses d'asile ?

Mary COLLINS et Amandine BACH\*

Depuis l'article 63 du traité d'Amsterdam (1997), la compétence en matière d'immigration et d'asile est partagée entre les Etats membres et l'Union européenne (UE). L'UE s'est engagée dans un processus d'harmonisation de la politique d'asile et de mise en place d'une politique commune d'immigration. Celle-ci comporte deux volets : la gestion des flux migratoires et l'intégration des ressortissants des pays tiers. La nécessité de tenir compte de la situation spécifique des femmes fait son chemin, notamment grâce à la pression exercée par les mouvements féministes et organisations de femmes migrantes. Les défis restent de taille : la politique d'immigration – y compris son volet asile – doivent être accessibles aux femmes et sensibles au genre.

Cet article invite à la réflexion : en France et ailleurs dans l'UE, les femmes peuvent-elles revendiquer leur droit au statut de réfugié et y avoir accès ? Il existe, aux niveaux national et européen, un manque de données ventilées par sexe précisant qui sont ces femmes, pourquoi elles cherchent l'asile et pourquoi elles sont déboutées. On estime que les femmes constituent en moyenne 30% des demandes d'asile dans l'UE avec des écarts observés selon les pays : 12% au Portugal, 38% au Danemark et environ 1/3 en Belgique. Les filles représentent également environ 1/3 des demandes de mineurs non-accompagnés introduites en Belgique.<sup>2</sup> Ces chiffres sont sous-estimés, la pratique voulant que seul l'homme demande l'asile au nom d'une famille.

la religion, la nationalité, l'opinion politique ou l'appartenance à un certain groupe social. Celui-ci est défini par la jurisprudence comme un « *groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées (cette caractéristique étant) innée, immuable ou bien fondamentale pour l'identité, la conscience ou l'exercice des droits humains (...) et reconnue en tant que telle par la société* ». Les demandes d'asile émanant des femmes sont souvent examinées par rapport au critère du groupe social, réduisant les femmes à un groupe minoritaire en dépit du fait qu'elles constituent la moitié de l'humanité. Or, les quatre autres critères peuvent être interprétés dans une perspective de genre.

## La Convention de Genève et les femmes en quête de protection internationale

La Convention de Genève a été critiquée par les féministes pour sa vision masculine : elle s'applique essentiellement au jeune homme blanc, intellectuel, politiquement engagé et militant ; vu son contexte historique (d'après-guerre), à l'objecteur de conscience.

La Convention ne propose pas de définition de la persécution. Elle stipule que cette dernière doit être établie en fonction d'une crainte fondée sur la race,

Il existe des outils d'interprétation : les **principes directeurs du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux « persécutions liées au genre dans le cadre de l'article 1A-2 de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié et/ou de son Protocole de 1967 »**<sup>3</sup>, adoptés en mai 2002. Actuellement, au sein de l'UE, seuls le Royaume-Uni<sup>4</sup> et la Suède imposent des lignes directrices de genre à l'autorité d'examen des demandes d'asile. D'autres pays ont intégré des aspects liés au genre dans leur politique générale ou leurs règlements internes, telle la Belgique et sa « cellule du genre » (2005).

L'application des principes ne signifie pas qu'une demande faite par une femme conduise *de facto* à un



statut de réfugié ; plutôt que cette demande a été évaluée selon des facteurs spécifiques au genre ou à l'expérience de persécution liée au genre. Ils exacerbent les normes anti-discriminatoires des instruments des droits de l'homme, y compris la Convention de Genève. Ils reconnaissent que maintes formes de violence contre les femmes ne relèvent pas de la sphère privée et correspondent à l'une des cinq raisons de demande d'asile. Ainsi, les femmes fuyant ces violences devraient avoir recours à la protection internationale si les autorités du pays d'origine sont incapables d'assurer leur protection. Enfin, les lignes directrices liées au genre sont nécessaires pour souligner les obstacles procéduraux et relatifs à la recension de preuves pouvant entamer l'impartialité des décisions relatives aux demandes faites par les femmes.

Il ne faut donc pas rouvrir la Convention de Genève pour insérer un critère lié au genre. Il convient plutôt de renforcer la compréhension des relations de genre et de la persécution qui en découle.

Afin de dessiner une éventuelle intégration de la perspective du genre, nous proposons de parcourir les lignes du HCR, de les appliquer aux critères de la Convention de Genève et de s'intéresser à leur interdépendance. Ces principes précisent au paragraphe 9 qu'« *il n'y a aucun doute que le viol et d'autres formes de violence liée au genre [...] sont des actes qui infligent une souffrance - à la fois mentale et physique - [...] qui ont été utilisés comme formes de persécution, qu'ils soient perpétrés par les Etats ou les acteurs privés.* »

● En interprétant le motif lié à l'**opinion politique**, le HCR permet une définition élargie du mot « politique », généralement compris comme « parti politique ». Or, les principes stipulent que « *toute opinion ou toute question impliquant l'appareil étatique, le gouvernement, la société ou une politique* [équivalent] à *une opinion sur les rôles attribués aux hommes et aux femmes* [qui peuvent mener à avoir] un *comportement non-conformiste qui conduira le persécuteur à imputer à la personne une opinion politique particulière.* »

● Le motif de **la religion** est proche de celui de l'opinion politique car « *la religion assigne des rôles et des codes de comportement particuliers aux hommes et aux femmes respectivement* ». Dès lors, « *les motifs de religion et d'opinion politique dans les demandes liées à l'appartenance sexuelle se rejoignent, particulièrement dans le domaine de l'opinion politique imputée.* » Souvent, les principes religieux imposent un comportement féminin spécifique. Une opposition est interprétée comme contraire aux croyances religieuses et signe d'une opinion politique inacceptable. C'est particulièrement vrai dans le cas de sociétés où les règles, lois et institutions de l'Etat et de la religion sont liées et influencent l'organisation de la vie sociopolitique.

● Quant au motif lié à **la race**, la persécution peut être vécue différemment par les femmes et les hommes : les

femmes peuvent être « *perçues comme vecteurs de l'identité ethnique ou raciale et être persécutées par la violence sexuelle ou le contrôle de la reproduction* » tandis que les hommes peuvent être tués, torturés ou incarcérés pour le même motif.

● Etroitement lié au précédent, le motif de **la nationalité** ne doit pas être réduit au concept de la citoyenneté. La nationalité se réfère aussi à l'appartenance à un groupe ethnique ou linguistique. Elle n'est pas spécifique aux femmes mais la forme de persécution qui en découle peut être spécifique à l'appartenance sexuelle, comme la violence sexuelle.

● Au sujet de l'appartenance à **un certain groupe social**, les principes directeurs mettent en garde contre l'attention portée à ce motif en ce qui concerne les femmes, avec comme conséquence la négligence des autres critères à leur égard.

Par ailleurs, s'il est admis que la discrimination ne constitue pas d'emblée une persécution, les principes maintiennent que le **cumul de discriminations**, en lien avec les motifs ci-dessus, peut mener à la persécution, justifiant une demande de protection internationale, surtout si l'Etat manque à son devoir de protection (ou s'il est à la source même de la discrimination cumulative).

## La directive européenne de qualification : vers la reconnaissance ?

La Directive 2004/83/CE « directive qualification », est intéressante pour les demandeuses d'asile. Pour la première fois, une législation européenne reconnaît les actes de persécution comme une forme de « *violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles* » (article 9, 2 (a)) pouvant être « *dirigées contre les personnes en raison de leur sexe ou contre les enfants* » (article 9, 2 (f)). En outre, l'article 6 reconnaît que les acteurs de persécution peuvent être « *non étatiques* ». Cela est primordial pour les femmes : l'auteur de persécutions liées au genre est souvent un membre de la famille, le motif lié à la transgression des normes sociales et l'acte perpétré au nom de la culture ou la tradition.

Le deuxième volet de la directive porte sur la protection subsidiaire, introduite pour être conforme à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, il faut porter un regard critique sur la protection subsidiaire. Celle-ci peut être préjudiciable aux femmes, surtout les victimes de viols dans les conflits armés. En effet, l'article 15 (c) de la directive stipule que [les atteintes graves sont] « *des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.* » Or, les statuts de Rome établissant la Cour pénale internationale, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002,

stipulent à l'article 7(g) que parmi les crimes contre l'humanité se trouvent le « viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute forme de violence sexuelle de gravité comparable. » Dès lors, une demande d'asile provenant de femmes et basée sur un viol dans une situation de conflit doit être examinée en fonction des critères de qualification au statut de réfugié (Convention de Genève). Le cas contraire révélerait un déni de la nature politique du viol systématique de femmes civiles, utilisé comme tactique de guerre pour terroriser, humilier et anéantir les communautés civiles. En outre, la protection subsidiaire octroie des droits différenciés, par exemple : le permis de séjour (d'une durée supérieure avec le statut de réfugié) et en matière d'accès aux soins de santé (laissé à l'appréciation des Etats membres pour le statut subsidiaire).

Mais, sans outils tels que des lignes directrices sensibles au genre, il demeure difficile de cerner les raisons pour lesquelles un statut de réfugié ou une protection subsidiaire est accordé dans les cas des demandes émanant des femmes. A titre d'illustration, nous avons analysé le type de protection accordée aux femmes en 2006 par l'instance de recours en France<sup>5</sup> sur les persécutions féminines et sur les violences contre les femmes.

Retenons deux éléments. D'abord, c'est lors du recours que les femmes ont pu exposer les motifs de leur demande refusée en première instance. Ensuite, en cas d'obtention du statut de réfugié, le critère « appartenance à un groupe social » est souvent évoqué malgré les autres critères – la transgression des mœurs sociales et traditionnelles pouvant être interprétée en tant qu'opinion politique. Quant à la protection subsidiaire, elle est accordée lorsque les risques de mort sont reconnus mais que demeure sous-jacente la notion de menace personnelle. En ce qui concerne la traite, la prostitution n'est pas étudiée sous l'angle de la contrainte.

La jurisprudence d'autres Etats membres montre que, si la directive qualification représente en principe une avancée dans la protection des victimes de persécution en raison de leur sexe, la protection est inégale et parfois totalement absente (du fait notamment de l'absence de lignes directrices sensibles au genre). La marge d'interprétation laissée aux Etats a conduit à la mise en place de « mauvaises pratiques » telles que la reconnaissance d'ONG locales ou d'autres groupes ethniques comme acteurs de protection pour les femmes victimes de persécutions de genre. C'est pourquoi il est essentiel que la révision de cette directive actuellement à l'étude par la CE garantisse le droit et l'accès à la protection pour les femmes victimes de persécutions liées à leur sexe.

<sup>5</sup> Anciennement Commission des recours des réfugiés (CRR) - maintenant Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

<sup>6</sup> Pour une liste détaillée des éléments pouvant être inclus, voir la contribution du LEF au *EC's Green Paper on the Future Common Asylum System*, COM (2007) 301 final et les documents de la campagne d'Asylum Aid sur ce thème dont la publication : Collier, B. (2007) *Country of Origin Information and Women*, disponible à : [http://www.asylumaid.org.uk/pages/women\\_and\\_country\\_of\\_origin\\_information\\_campaign.html](http://www.asylumaid.org.uk/pages/women_and_country_of_origin_information_campaign.html)

## L'avenir de la politique européenne d'asile : recommandations

La CE évoque, dans sa communication sur l'asile de juin 2008, la nécessité « d'incorporer des considérations de genre » dans le futur régime d'asile européen commun (RAEC). Nous demandons aux Etats membres et à la Commission européenne :

### 1. La mise en place d'une unité de genre dans le futur Bureau européen d'appui en matière d'asile

Cruciale pour l'appui institutionnel sur les questions spécifiques au genre, les responsabilités de cette unité incluraient : l'échange de bonnes pratiques et d'expertise sur l'intégration transversale d'une perspective de genre dans les politiques d'asile ; la compilation de modèles de bonnes pratiques sur les demandes liées au genre afin d'informer les politiques européennes et d'influencer les initiatives législatives ainsi que les réformes des directives existantes ; la mise en place de formations pour les autorités d'octroi de l'asile, y compris sur l'identification des groupes vulnérables aux besoins spécifiques ; la mise en place de lignes directrices sensibles au genre en matière d'asile.

### 2. L'adoption par tous les Etats membres de lignes directrices sensibles au genre en matière d'asile

Afin d'assurer un processus d'harmonisation sensible aux questions de genre, le LEF demande la mise en place de lignes directrices basées sur celles du HCR. Dans le cadre de la coopération pratique, le LEF propose la création d'un groupe d'expert(e)s européen(ne)s ad hoc qui réfléchirait à la mise en place de principes afin d'aider les autorités dans l'interprétation des demandes fondées sur des persécutions liées au genre.

### 3. Des données et des recherches désagrégées en termes de genre

Le manque de données et de statistiques désagrégées en termes de genre empêche de connaître le nombre de femmes qui demandent l'asile et les causes de ces demandes, plus particulièrement celles liées à des persécutions spécifiques au genre. Cela empêche de déterminer le statut sous lequel les demandes d'asile sont examinées ainsi que le résultat de la procédure d'asile. Les critères de non-octroi, demandes estimées infondées, sont également essentiels, particulièrement dans le contexte des demandes spécifiques en terme de genre. Il est urgent de réaliser une étude sur les différences d'octroi de protection dans les Etats membres sur la base de persécutions liées au sexe.

### 4. L'information sur les pays d'origine

L'information sur les pays d'origine doit être sensible au genre : elle doit préciser le statut des femmes dans ces pays et les risques d'un retour éventuel ou d'un déplacement à l'intérieur du pays<sup>6</sup>. L'asile est un droit individuel : le concept de « pays sûr » est en totale contradiction avec ce droit, particulièrement pour les femmes. En effet, aucun pays ou région ne peut être considéré « sûr », puisque la violence contre les femmes et les persécutions spécifiquement liées au genre existent dans le monde entier.

## [ Santé - Social - Intégration ]

# LES PROPOSITIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE SUR L'INTEGRATION

## FRANCE TERRE D'ASILE DEFEND LES PRINCIPES SUIVANTS SUR L'INTEGRATION DES MIGRANTS

### UNE SOCIÉTÉ D'ACCUEIL TOLÉRANTE

L'intégration, dynamique à double sens, engage la société dans son ensemble. Les Etats membres doivent à la fois promouvoir les valeurs de tolérance et de solidarité auprès de la société d'accueil et renforcer leurs actions à destination des migrants.

#### **Mieux accueillir**

L'amélioration de l'accueil des migrants repose sur des éléments divers, participant tous d'une promotion du dialogue interculturel. Les représentations véhiculées par les médias et les discours publics ont un impact fort sur la société d'accueil. La société civile doit promouvoir l'émergence de discours informés et impartiaux sur les migrations et l'asile, en favorisant par exemple l'élaboration de codes déontologiques. Les Etats membres doivent également agir sur la qualité de l'accueil dans les services publics, notamment par le biais de programmes européens de formation tout au long de la vie.

#### **Mieux accompagner**

Les politiques d'intégration doivent être améliorées suivant les deux axes majeurs que sont le renforcement de l'accompagnement, soutien individualisé tout au long du parcours d'intégration, et le développement de dispositifs adaptés aux besoins des nouveaux arrivants. L'apprentissage de la langue du pays d'accueil et la formation civique y tiennent une place essentielle et nécessitent un engagement renouvelé des Etats membres et de l'Union européenne. La réussite à ces programmes ne doit toutefois pas conditionner le droit au séjour : l'intégration doit être considérée comme un engagement réciproque, non comme une obligation juridique.

### **Développer une stratégie d'inclusion socio-professionnelle**

Les Etats membres doivent favoriser l'inclusion sociale et professionnelle des migrants en développant des outils adaptés à leurs besoins, tels que la formation professionnelle et la validation des acquis de l'expérience.

*L'intégration doit être  
considérée comme un  
engagement  
réciproque, non comme  
une obligation  
juridique*

Le régime européen de reconnaissance des qualifications professionnelles doit être étendu aux ressortissants non communautaires afin de faciliter leur accès au marché de l'emploi.

### **Lutter contre les discriminations**

Depuis le traité d'Amsterdam, qui a fait de la lutte contre les discriminations une compétence communautaire, l'Union européenne a mis en place un cadre législatif et développé des programmes

et des outils de sensibilisation, de formation et d'analyse. Les Etats membres doivent s'engager à appliquer les trois directives relatives à la lutte contre les discriminations adoptées le 29 juin et le 27 novembre 2000 et le 13 décembre 2004, mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, en matière d'emploi et de travail, et entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services. Ils doivent se doter des moyens nécessaires pour mener à bien les objectifs définis par l'Union.

### **RECONNAITRE UNE EGALITÉ DE DROITS**

Les Etats membres et l'Union européenne doivent promouvoir une égalité de statut et de droits entre ressortissants de pays tiers et ressortissants communautaires, afin d'instaurer une citoyenneté européenne de résidence.



*Les États membres doivent  
promouvoir une égalité  
de droit entre ressortissants  
de pays tiers et ressortissants  
communautaires,  
afin d'instaurer une citoyenneté  
européenne de résidence*

### **Réaffirmer le droit de vivre en famille**

Le droit de vivre en famille est reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Une directive communautaire, adoptée le 22 septembre 2003, reconnaît un droit au regroupement familial. Néanmoins, les conditions posées par les États membres rendent l'exercice de ce droit difficile. La directive doit être modifiée afin de mieux encadrer les législations nationales.

### **Un accès égal aux droits sociaux**

Un égal accès aux droits sociaux doit être la règle dans l'Union européenne. Le droit communautaire peut renforcer les droits des ressortissants des pays tiers, en modifiant la directive dite qualification du 29 avril 2004 et la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée du 25 novembre 2003. L'Union doit également soutenir le développement d'un socle commun de droits pour les travailleurs de pays tiers, conformément à la proposition de directive présentée le 23 octobre 2007. L'accès aux prestations sociales (assistance sociale, logement, santé, éducation) inclus dans ce socle est un élément important de l'intégration qui doit être garanti dans tous les États membres.

### **Renforcer la participation à la vie du pays d'accueil en reconnaissant le droit de vote aux résidents étrangers**

Le droit de vote au niveau local des résidents de pays tiers est accordé dans seize pays européens, avec des conditions variables de permanence et de réciprocité. Dans l'ensemble de l'Union européenne, les migrants doivent pouvoir participer aux choix locaux de proximité dès lors qu'ils remplissent une condition de durée de présence régulière qui ne soit pas inférieure à cinq ans sur le territoire d'un État membre.

La Conférence ministérielle qui s'est tenue à Vichy constitue une occasion pour l'Union européenne d'affirmer ce socle de valeurs communes aux États membres. Il revient à chacun de définir, sur la base de ces principes, les chantiers prioritaires de sa politique nationale d'intégration en fonction de sa situation interne.

## **LES CHANTIERS PRIORITAIRES EN FRANCE**

Les politiques d'intégration françaises ont connu de profondes modifications depuis 2002. Elles n'atteignent pas, à ce jour, certains des objectifs européens. Face à ce constat, France terre d'asile demande que des chantiers publics soient ouverts sur un certain nombre de thématiques prioritaires :

- L'apprentissage de la langue pour les nouveaux arrivants doit être développé en lien avec les objectifs d'insertion sur le marché du travail et d'amélioration des compétences. Les dispositifs et les partenariats innovants, mis en place pour favoriser la formation linguistique dans le cadre de l'entreprise, dans les secteurs d'activité en demande de main d'œuvre en particulier, doivent être évalués et développés.
- Dans le domaine de l'emploi, il est nécessaire de valoriser les compétences professionnelles des migrants en ouvrant le chantier de la validation des acquis de l'expérience, en simplifiant les procédures de reconnaissance des diplômes étrangers et en lançant une réflexion collective sur les discriminations légales, notamment sur les professions fermées.

*Dans l'ensemble de l'Union  
européenne, les migrants  
doivent pouvoir participer  
aux choix locaux de proximité*

- En ce qui concerne le logement, la France doit s'engager sur les questions du logement social et de la lutte contre la ségrégation urbaine et territoriale. Elle doit améliorer la prise en compte des besoins spécifiques des migrants dans les dispositifs publics prioritaires d'hébergement et de logement, tout en assurant le lien avec le logement de droit commun, envisagé comme aboutissement de leur parcours résidentiel. La garantie des risques locatifs doit être rendue accessible à tous les publics et financée par un fonds mutualiste. La mobilité géographique doit être encouragée comme solution à la précarité résidentielle des migrants dans les grandes villes et comme outil d'aménagement et de développement des territoires.



[ Santé - Social - Intégration ]

# Immigration et intégration en Europe : de nécessaires améliorations<sup>1</sup>

Jacqueline COSTA-LASCOUX \*

Le programme européen de septembre 2005<sup>2</sup> avait invité les Etats à faire une évaluation de l'intégration des immigrés dans leur pays d'accueil. Les traditions nationales étaient alors contrastées entre les pays anglo-saxons, dits « multiculturalistes », recensant les groupes ethniques et les appartenances religieuses et pratiquant l'*affirmative action* ; et le système « républicain » ou « universaliste » de « l'intégration à la française », dans lequel les communautés n'ont pas de reconnaissance juridique spécifique, l'intégration y étant d'abord individuelle et les politiques compensatoires des inégalités ou les politiques incitatives en direction des personnes ou des groupes défavorisés développées indépendamment des origines ou des appartenances.

Mais, au-delà des modèles nationaux, les échecs de l'intégration sont patents dans tous les pays : chômage accru, conditions de vie difficiles, discriminations... frappant en priorité les populations immigrées.

Aujourd'hui, les divergences entre les Etats européens s'estompent dans les faits. Cette tendance est accentuée par la volonté d'aller vers une politique européenne de l'immigration et de l'intégration. Après l'adoption par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, la Conférence des ministres des 3 et 4 novembre 2008, à Vichy, annonce la construction d'une politique commune comme l'une des priorités de l'Union européenne (UE). La question essentielle, cependant, n'est pas tant le rapprochement des politiques publiques que le socle de valeurs communes sur lequel vont s'édifier les mesures prises au nom de l'intégration. S'agit-il d'affirmer l'égalité de traitement, la reconnaissance des droits et libertés, tel le droit fondamental de se marier et de vivre en famille, la protection du statut de réfugié servant de modèle pour faire évoluer la protection subsidiaire ... ?

Ainsi que l'a montré Thomas Huddleston du *Migration Policy Group*, la Convention européenne des droits de l'homme

et les textes internationaux sur les migrants sont à considérer non comme des pétitions de principes, mais comme des outils opérationnels pour les réformes à venir. Or le contexte interna-

*Lorsqu'un rapprochement opérera, le risque sera l'alignement sur la mesure la plus restrictive*

tional fait craindre un repli de l'Europe sur ce que Jürgen Habermas appelait le « chauvinisme du bien-être », une sorte de château fort qui n'ouvrirait ses portes qu'à une immigration « choisie ».

\* Directrice de recherche au CNRS.

<sup>1</sup> Intervention présentée au cours du Petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration du 15 octobre 2008 sur les politiques européennes en matière d'intégration (l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires est un projet soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire).

<sup>2</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM(2005)389 final, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

La crise économique, qui est aussi sociale, politique et culturelle, une crise de civilisation diront certains, n'incite pas à une politique généreuse d'accueil. Les premières victimes seront les migrants, dont la force de travail est exploitée, dont l'apport démographique est apprécié en fonction du taux d'accroissement et de vieillissement de la population locale et en fonction des relations des Etats de l'Union avec le pays d'origine. Le Pacte européen n'est pas de très bon augure. La crise accentue certaines divergences d'intérêt entre les pays et il sera difficile d'avoir une position européenne, précisément sur la question des migrations de main-d'œuvre. Et lorsqu'un rapprochement opérera, le risque sera l'alignement sur la mesure la plus restrictive.

### Les contraintes de l'immigration choisie

Le contrôle renforcé des flux migratoires aux frontières de l'UE, l'application du règlement Dublin, la collaboration des services de répression dans la lutte contre l'immigration irrégulière sont prônés par l'Union comme la garantie d'une meilleure intégration des immigrés déjà installés. En réalité, la maîtrise des flux est toujours aléatoire, la demande des employeurs en direction d'une main-d'œuvre à bas prix ne diminue pas et la pression migratoire due aux déséquilibres géopolitiques perdure.

Or, la réponse apportée d'une immigration « choisie » pour adapter l'obtention du séjour à un ensemble de conditions conduit surtout à l'amélioration des moyens d'Europol, de l'agence Frontex, au nom de la lutte contre le terrorisme, de la répression des infractions au séjour, de la lutte contre la traite des êtres humains et les filières de trafic... mais à partir, le plus souvent, des personnes qui en sont les victimes.

Dans le même temps, les textes prévoyant un rapprochement des droits des étrangers n'ont pas mis en place les procédures communautaires favorisant leur application. C'est donc le

concept d'immigration choisie qui l'emporte, avec un luxe de conditions (niveau de langue, formation, profession...) limitant les possibilités d'une immigration régulière. Au lieu de s'acheminer vers un statut unique de résident et une conception unitaire de la citoyenneté de résidence, on aggrave la diversité des statuts au gré de l'offre économique (déjà plus de deux cents titres de séjour en France !); cette pluralité de statuts favorise autant de dérogations aux normes européennes. Par ailleurs, contrairement à une certaine vision de l'intégration fondée sur des valeurs, la condition juridique de l'étranger dépend toujours de la liste des pays d'origine sûrs et des relations bilatérales avec tel ou tel pays. L'appréciation de l'intérêt du pays d'accueil devient prévalent et, à court terme, loin d'une véritable régulation internationale des mouvements migratoires.

### *Sous prétexte de le généraliser, le contrat d'accueil et d'intégration a perdu sa vertu civique*

L'immigration choisie est une immigration conjoncturelle qui a peu à voir avec la conception d'une citoyenneté européenne, avec la pédagogie du droit et des libertés. Les politiques publiques passent ainsi à côté des phénomènes croissants de diaspora, de norias et de mobilité internationale qui pourraient être des atouts considérables dans la mondialisation s'ils étaient traités dans le sens d'un développement plus égal et durable. Non seulement les politiques migratoires européennes actuelles sont répressives, mais elles sont dangereuses parce que décalées par rapport aux nouvelles réalités de la mondialisation. On assiste alors à une série de mesures contestables et souvent absurdes. Au nom de la volonté affichée de « mieux ac-

cueillir pour mieux intégrer », les Etats adoptent des ensembles complexes de mesures sans grande cohérence : d'un côté, la surveillance maritime et aérienne des frontières, des pouvoirs accrus conférés aux postes consulaires pour délivrer de façon très sélective les visas, la négociation autour de « camps d'attente » pour les candidats à l'exil dans plusieurs pays d'origine, comme par exemple en Libye ou à l'est de l'Europe, des réformes drastiques des conditions d'entrée et de séjour, des accords avec des pays d'origine pour fixer des quotas de travailleurs qualifiés au titre des « compétences et talents » ou des « métiers sous tension »<sup>3</sup>, l'allongement des durées de rétention<sup>4</sup> et l'expulsion des irréguliers (31 000 expulsés d'Espagne en 2007) avec des quotas fixés à l'avance ; d'un autre côté, la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration qui prévoit des formations civique et linguistique ainsi qu'un accompagnement social pour les primo-arrivants en situation régulière. L'intégration est désormais présentée comme un volet des politiques de cohésion sociale et la présence durable d'immigrés dans la société d'accueil est rapportée à une réflexion sur l'identité nationale<sup>5</sup>. Ainsi, les Etats européens se sont-ils engagés dans des programmes d'accueil et d'intégration qui se voulaient conformes aux recommandations de la Commission européenne<sup>6</sup>, pour définir une charte des « droits et des devoirs », mais l'inféodation de l'intégration à la régulation

<sup>3</sup> La France a ainsi signé des accords avec le Congo, le Bénin, le Gabon, le Sénégal, la Tunisie et le Cameroun.

<sup>4</sup> Les durées de rétention des personnes en instance de décision concernant leur séjour ou leur expulsion variaient considérablement d'un pays à l'autre ; les 27 Etats de l'Union se sont prononcés en juin 2008 sur une directive prévoyant une durée pouvant atteindre 18 mois, ce qui a déclenché une action de protestation des associations.

<sup>5</sup> Cf la dénomination du ministère de l'Immigration, l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement du gouvernement Fillon de mai 2007.

<sup>6</sup> Cf « Les politiques d'accueil et d'intégration des pays européens. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède », par Clotilde Giner, sous la direction de Brigitte Théveniau, Fasild, -rapport, février 2006 ; le rapport annuel du Haut Conseil à l'intégration de 2006, édité à La Documentation française en 2007.



des flux a inversé la logique initiale du contrat passé entre le migrant et l'Etat d'accueil.

## Une inversion de logique

L'idée d'un contrat d'accueil et d'intégration s'est généralisée en Europe. Mais tout le travail fait sur la notion de contrat d'accueil et d'intégration, émanation du contrat social, a été détourné de ses ambitions initiales, pire, de sa finalité. C'est lors du bicentenaire de la révolution française, en 1989, et dans le premier rapport du Haut Conseil à l'intégration (1991) que la notion d'intégration a été définie comme un processus dynamique par lequel des éléments différents créent par leur synergie une réalité nouvelle. Ce processus, qui est celui de la construction de l'UE – « l'unité dans la diversité » –, ne concerne pas seulement les immigrés mais la société dans son ensemble. Simplement, lorsque l'intégration concerne des étrangers, elle s'appuie sur des règles d'hospitalité obligeant l'Etat d'accueil à expliquer ses institutions, son droit, ses normes sociales, à favoriser l'apprentissage de la langue et à assurer un suivi social lorsque celui-ci est nécessaire. Il y a une certaine réciprocité entre les obligations de l'Etat d'accueil et celles de l'immigré, qui a notamment le devoir de respecter la loi. Refondée en 2002, après le discours de Jacques Chirac à Troyes, l'intégration se présentait comme un contrat signé volontairement par l'immigré bénéficiant d'un ensemble de services. Or, le contrat est devenu obligatoire, une condition d'obtention ou de renouvellement de titre de séjour ! Sous prétexte de le généraliser, le contrat a perdu sa vertu civique – la formation civique est d'ailleurs réduite à une demi-journée (plusieurs semaines en Allemagne) et la formation linguistique reste inadaptée à l'extrême diversité de niveaux d'instruction et d'âge des migrants. Citons le cas de cette mère sino-vietnamienne n'arrivant pas à parler correctement le français, mais se débrouillant parfaitement dans la vie quotidienne et dans son travail, ayant une fille pédiatre et

un fils polytechnicien chargé de négocier des contrats importants au bénéfice de la France en Chine !

Lorsque l'on déroule le film montrant les artistes, scientifiques, ouvriers qui ont participé à la gloire ou au développement de l'Europe et qui ne parlaient pas à leur arrivée ni le suédois, ni le néerlandais, ni le français ; lorsque l'on observe la variété des engagements associatifs des immigrés, lorsqu'on mesure la volonté d'émancipation de ceux qui ont fui des persécutions politiques, ethniques ou religieuses... on se prend à rêver d'une politique commune de l'intégration conforme aux droits de l'homme.

*La violence  
institutionnelle et la  
discrimination sont  
redoutables lorsqu'un  
discours officiel semble  
autoriser les agents du  
service public à ne pas  
respecter l'égalité  
des personnes*

L'Europe a permis de lutter contre les inégalités et les discriminations, par exemple, avec le projet *Equal*. L'Europe a avancé dans la reconnaissance des droits grâce à des organisations comme ECRE, le *Migration Policy Group* et France terre d'asile qui analysent les contradictions des nouvelles politiques européennes au bénéfice des droits des migrants. Mais c'est la condition des demandeurs d'asile face aux nouvelles exigences de la « maîtrise des flux » qui risque d'être la plus difficile. Il est essentiel que le Forum européen de l'intégration avance sur un programme prenant en compte les propositions des associations. Ainsi, parallèlement à la vigilance sur les réformes législatives, il convient de s'interroger sur le « droit du guichet », sur

les relations des institutions aux justiciables et administrés, lorsque ceux-ci sont des immigrés.

La violence institutionnelle et la discrimination sont redoutables lorsqu'un discours officiel semble autoriser les agents du service public à ne pas respecter l'égalité des personnes. Dans la plupart des pays européens, être dans les services qui s'occupent des étrangers, c'est se retrouver au bas de l'échelle administrative. Du Pacte au guichet, la vie du droit est loin d'être exemplaire. Alors, nous avons à observer, analyser, proposer des réformes. Et les procédures ont ici un rôle essentiel à jouer.

Plutôt que de raisonner en termes de catégories de populations, de publics « cibles » ou de « minorités visibles », peut-être serait-il préférable d'étudier les logiques discriminatoires pour les prévenir. L'intégration individuelle évite de tomber dans les explications « à raison de la nationalité, de la race, de l'origine ethnique, de la religion », mais il ne suffit pas de la prôner, encore faut-il lui donner la cohérence de l'indivisibilité des droits de l'homme. Il s'agit bien de travailler sur les normes européennes à partir de l'égalité de traitement et des droits fondamentaux... et au-delà des listes de « bonnes pratiques », en réfléchissant notamment aux « indicateurs de l'intégration », car il convient aussi que nos sociétés évaluent ce qu'elles font, et ne se contentent pas de motiver des politiques d'affichage. De nouveaux chantiers s'ouvrent à nous : l'amélioration de la connaissance est aussi un élément du débat et de l'engagement associatif.



## [ Santé - Social - Intégration ]

# Entre *minima* et *maxima* : un état des lieux de la construction d'une politique communautaire en matière d'intégration<sup>1</sup>

Thomas HUDDLESTON\*

Les institutions européennes se trouvent actuellement dans une période de transition en ce qui concerne l'immigration. De nombreuses réformes ont été faites, principalement durant les quatre dernières années avec le programme de travail de La Haye. D'autres sont à venir : notamment la ratification du traité de Lisbonne et le programme de travail de Stockholm à la fin de 2009. C'est donc le moment idéal pour repenser la politique européenne des affaires intérieures et de la justice.

L'objectif de cet article est de brosser un rapide état des lieux de la situation. Il commencera par la description des normes européennes et du cadre légal en matière d'égalité des chances. Ensuite, des éléments de bonne pratique et de coopération mis en place par les autorités européennes seront abordés.

## Les normes européennes et le cadre légal contraignant en matière d'égalité de traitement

Puisque l'intégration n'est pas une compétence des institutions européennes, il est logique de s'interroger sur la pertinence de normes au niveau européen. Cependant, la Commission européenne a une vision élargie de l'intégration, et y inclut, par exemple, les droits des citoyens non-communautaires au sein de l'Union européenne.

Le cadre légal en matière d'égalité de traitement a été formulé par Tampere avec les conclusions de la présidence finlandaise en 1999. Selon Tampere, il doit y avoir un rapprochement des droits et des devoirs entre les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers. Ces droits touchent essentiellement à la sécurité de résidence, y compris le regroupement familial et la résidence de longue durée, et à la non-discrimination.

La sécurité de résidence est primordiale parce qu'elle donne la possibilité d'investir dans la société d'accueil. Cette intégration légale pose les bases pour une bonne intégration sociale et économique. Il s'agissait de la vision de la Commission européenne

après Tampere.

En ce qui concerne le regroupement familial<sup>2</sup> et la résidence de longue durée<sup>3</sup>, qui sont les deux textes entrés en vigueur et transposés par les Etats membres à ce jour, les normes finalement adoptées sont extrêmement floues, les directives permettant une très grande marge de manœuvre. On peut donc dire qu'elles posent des exigences *a minima*.

On peut aussi reprocher à ces deux directives le manque de précision dans la définition de l'intégration. Elles contiennent toutes deux une clause dérogatoire permettant aux Etats membres d'exiger des conditions d'intégration supplémentaires avant d'autoriser le droit de résidence ou le regroupement familial. Cependant, ces « conditions supplémentaires » ne sont pas définies, même dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui recommande simplement de respecter le droit communautaire et les droits fondamentaux. Ainsi, comme nous l'avons souligné plus haut, si la Commission européenne considérait auparavant l'intégration légale comme vecteur de l'intégration sociale, ces deux textes répondent à une logique différente. En effet, on prétend désormais que ce sont ces conditions supplémentaires, par exemple les connaissances linguistiques, qui vont permettre de promouvoir l'intégration.

Selon des études menées sur leur application, ces deux directives ont eu peu d'impact réel et ont même produit certaines conséquences néfastes. Des politiques discriminatoires de certains pays peuvent s'intégrer dans le cadre de ces normes *a minima*. Dès lors, elles sont utilisées pour légitimer des comportements inappropriés.

Les reproches émis à l'encontre de ces directives ont été reçus par la Commission européenne, qui propose d'ailleurs un

\* Policy Analyst, Migration Policy Group.

<sup>1</sup> Intervention présentée au cours du Petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration du 15 octobre 2008 sur les politiques européennes en matière d'intégration (l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires est un projet soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire).

<sup>2</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

<sup>3</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée. Cette directive prévoit la délivrance du statut de résident de longue durée et une égalité de traitement avec les citoyens européens aux ressortissants de pays tiers présents régulièrement sur le territoire d'un Etat membre depuis au moins 5 ans.

dialogue en vue d'un éventuel amendement de la directive relative au regroupement familial. Une directive en vue d'étendre le statut de résident de longue durée aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire est prête à être votée. Seul Malte la bloque encore au niveau du Conseil. On peut espérer que l'octroi du droit de vote aux ressortissants des pays tiers aux élections locales fera également l'objet d'un amendement lors de la révision de la directive.

Ces normes *a minima* relatives à la sécurité de résidence contrastent avec celles émises par la Commission concernant la lutte contre les discriminations, que nous pouvons qualifier de normes *a maxima*. Les directives relatives à l'égalité raciale<sup>4</sup> et à l'égalité de traitement en matière d'emploi<sup>5</sup> ont eu un impact majeur sur les législations nationales qui sont devenues plus progressistes. La plupart des Etats ont à présent des lois anti-discrimination et donnent des pouvoirs à des agences de lutte pour l'égalité, par exemple la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) en France.

### **L'échange de bonnes pratiques et la coopération non contraignante mis en place par les autorités européennes**

En complément au cadre légal contraignant, les autorités européennes ont mis en place des éléments d'échange de bonnes pratiques et de coopération : des principes communs de bonne gouvernance en matière d'intégration ont été adoptés en 2004, des manuels pratiques sont publiés depuis 2004 et un portail pour l'échange des pratiques doit voir le jour en 2009. Ainsi, si les textes législatifs ne comprennent pas de définition de l'intégration, ces échanges permettent à la Commission européenne de développer un vocabulaire commun dans ce domaine.

Aujourd'hui, l'intégration ne concerne pas seulement les ministres de l'Intérieur. Elle intéresse aussi les ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales. Cette phase de *mainstreaming* s'applique également à la Commission européenne où l'intégration ne relève plus uniquement de la direction générale Justice et affaires intérieures mais aussi des directions chargées des affaires sociales et maintenant du multilinguisme, qui s'intéresse aux bénéfices apportés par des migrants maîtrisant plusieurs langues. Enfin, la direction Education vient de publier un livre vert sur l'éducation des migrants<sup>6</sup>. Force est de constater l'apparition de nouvelles et innovantes approches.

Plusieurs projets nationaux et transnationaux ayant trait à l'intégration ont été financés par la Commission européenne - notamment à travers un nouveau fonds pour l'intégration d'un montant total de 825 millions d'euros. A la suite d'un compromis entre les Etats membres et le Parlement européen, la somme *a priori* proposée par la Commission a toutefois été réduite de moitié. En observant l'utilisation que font les Etats membres de cet argent, on peut pressentir les facteurs d'intégration considérés importants (cours de langue, insertion professionnelle, etc.) et l'interprétation diverse, en fonction des priorités nationales, des vagues critères de ce fonds.

La création d'un forum d'intégration a également été proposée par la Commission européenne. Cet organe consultatif regrouperait

les organisations nationales d'immigrants et des organisations expertes dans le domaine de l'intégration. Un forum semblable avait été fondé dans les années 1990 afin de mobiliser les résidents issus de l'immigration dans un réseau transnational. On peut se demander si ce nouveau forum fonctionnera comme un contre-pouvoir à l'échelle européenne, permettant d'équilibrer le poids des gouvernements nationaux et celui de la société civile, ou comme une pression sur les politiques nationales afin d'ouvrir aux immigrants de nouvelles voies à la participation politique.

### **Les actions du Migration Policy Group dans le domaine de l'intégration**

Le Migration Policy Group est un groupe de réflexion et d'action indépendant qui participe à l'élaboration des normes, à l'évaluation des politiques et favorise la coopération entre les différents acteurs de l'intégration. Il est l'auteur du manuel sur les bonnes pratiques en matière d'intégration avec la Commission européenne et les points de contact des Etats membres. Le Migration Policy Group développe également des portails d'information sur l'immigration. Il s'agit d'un site Internet qui vise à fournir aux migrants potentiels vers l'Europe des informations sur les possibilités légales d'entrée et de séjour dans l'Union. Un autre portail sur les bonnes pratiques en matière d'intégration ([www.integration.eu](http://www.integration.eu)) sera rendu public au printemps 2009. Ce dernier reposera sur la volonté des acteurs de discuter et d'échanger.

Le Migration Policy Group travaille sur le suivi de la transposition des directives communautaires relatives à l'égalité de traitement. Il enquête également sur l'impact de l'Union européenne sur les législations nationales. Il effectue ce travail pour le compte de la Commission européenne en ce qui concerne la lutte contre les discriminations. En 2000, il a développé ses propres propositions pour Amsterdam, visant l'adoption d'une directive achevant la vision de Tampere. Il a mis en œuvre des projets d'évaluation, notamment par des pairs, afin de souligner les interactions entre les échelles européenne et nationales. Dans ce cadre, il a publié le Mipex, un index des politiques d'intégration des pays européens ([www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu)).

Le Migration Policy Group a développé plusieurs réseaux européens de la société civile. Le renforcement de la capacité de la société civile à participer au débat constitue, en effet, une de ses principales missions. Il a notamment dirigé le groupe *Starting Line*, un réseau d'environ 400 associations dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Il a aussi développé ENAR, le réseau européen contre le racisme, ainsi que Equinet, un réseau d'agences de lutte pour l'égalité comme la Halde. Enfin, il dirige la plate-forme des ONG migration/asile.

Malgré le travail déjà effectué, il reste inéluctablement beaucoup à faire pour développer la pleine participation de la société civile à l'échelle européenne.

<sup>4</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

<sup>5</sup> Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

<sup>6</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens*, COM(2008)423 final.



## [ Santé - Social - Intégration ]

# Le budget 2009 de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

La loi des finances 2009 prévoit un budget à rabais pour l'asile, l'immigration et l'intégration. Voici deux incontournables analyses qui permettent de mieux cerner les choix et les conséquences politiques qui en découlent.

*Par Éric Diard, rapporteur de la commission des lois sur le budget « immigration, asile et intégration » 2009*

Le parlement a adopté, en séance plénière les 13 novembre et 4 décembre 2008, les crédits de la mission « immigration, asile et intégration ». Ces 514 millions d'euros en crédits de paiement ne reflètent pas intégralement les moyens du ministère de l'Immigration, créé en 2007. En effet, il convient d'y ajouter les 24,5 millions d'euros de crédits dévolus au développement solidaire, figurant dans la mission interministérielle relative à l'aide publique au développement.

En moins d'un an, le ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux, a mis en place un nouveau ministère régalien inédit en France. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, près de 610 agents (équivalents temps plein travaillé, ETPT) œuvrent à l'application de la politique de l'immigration voulue par le président de la République et le parlement. Les premiers effets de cette politique sont d'ores et déjà visibles :

- un net rééquilibrage des flux migratoires à destination de notre pays s'est amorcé en faveur de l'immigration économique. Le pourcentage des titres de séjour délivrés pour motif professionnel est passé de 9,4 % à la fin 2007 à 16 % au premier semestre de 2008. Dans le même temps, le nombre de cartes de séjour délivrées au titre de l'immigration familiale a reflué de 12,6 % ;
- le nombre d'éloignements a progressé : 21 263 sur les huit premiers mois de 2008, en hausse de 55,5% par rapport à la même période en 2007 ;
- le nombre d'étrangers refoulés a diminué, passant de 23 162, entre juin 2006 et mai 2007, à 22 403, entre juin 2007 et mai 2008. Ces chiffres montrent les premiers effets dissuasifs de la politique menée à l'encontre des candidats à l'immigration clandestine ;

- enfin, la lutte contre les fraudes s'est intensifiée. De janvier à septembre 2008, 2 478 employeurs ont été interpellés, soit une augmentation de 24,6% sur la même période en 2007, 73 filières d'immigration irrégulière ont été démantelées et 1 187 passeurs appréhendés, contre 1 033 sur la même période en 2007, une augmentation de 15%.

Ces résultats justifient les grandes orientations budgétaires retenues pour 2009.

La lutte contre l'immigration clandestine demeure un objectif prioritaire : 79 millions d'euros y seront consacrés. Le ministère s'est engagé dans une démarche de développement des places en centres de rétention administrative (CRA). Près de 30 millions d'euros seront dévolus à leur fonctionnement en 2009. Se pose la question des coûts induits par les transferts de personnes retenues devant l'autorité judiciaire. Certaines salles d'audiences délocalisées, au sein de CRA ou à Roissy, restent inutilisées malgré les efforts d'aménagement. Cette situation ne peut perdurer. De même, un recours accru à la visioconférence permettrait d'économiser 1,3 million d'euros chaque année. Grâce à l'insistance du parlement, de nouveaux développements sont à attendre en 2009.

La préservation des capacités d'accueil des demandeurs d'asile constitue une autre des priorités du budget voté pour 2009. La France est tenue par ses engagements internationaux et il n'est nullement question de s'y dérober, conformément à la tradition d'ouverture de notre pays à l'égard des réfugiés.

Le budget de l'année civile qui s'ouvre est marqué par la clarification des situations respectives de l'Office français

de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La seconde, juridiction d'appel des décisions du premier, relevait jusqu'à présent d'un budget commun. Cela n'est désormais plus le cas. Elle est rattachée aux crédits de la mission « *conseil et contrôle de l'État* ». L'Ofpra doit bénéficier d'une subvention publique de 29 millions d'euros lui permettant d'employer 412 ETPT. La CNDA dispose d'un budget de 17,5 millions d'euros pour 239 ETPT. Un effort doit s'engager pour améliorer ses performances en termes de durée de traitement des dossiers : fin juin 2008, les délais de jugement atteignaient 13 mois et, d'ici 2010, ils devront être ramenés entre 8 et 10 mois. On ne peut que saluer la décision du gouvernement d'y affecter une dizaine de magistrats, à titre permanent, dans des fonctions de président de section.

Les délais de traitement des dossiers par l'Ofpra et la CNDA ont des incidences sur les taux de rotation et d'occupation des places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le nombre de places, de l'ordre de 20 410, n'évoluera pas en 2009. Toutefois, il sera augmenté de 500 places en 2010 et en 2011. L'enveloppe consacrée à l'hébergement et à l'accueil des demandeurs d'asile est la plus conséquente de la mission « *immigration, asile et intégration* ». Elle s'élève à un peu plus de 195 millions d'euros. C'est dire que l'État entend assumer ses responsabilités.

Deux motifs d'inquiétude ont néanmoins été soulignés lors du débat parlementaire. D'abord, une sous-dotation de l'enveloppe de l'hébergement d'urgence, les 30 millions d'euros inscrits semblant en deçà des prévisions objectivement réalisables sur la base de l'exécution budgétaire de l'année 2008. En second lieu, l'insuffisance des moyens destinés à l'allocation temporaire d'attente (ATA), 30 millions d'euros étant censés financer le versement mensuel de 7 643 allocations sur un an. Bien entendu, les ajustements nécessaires pourront intervenir par voie de loi de finances rectificative en cours d'exercice budgétaire.

Il convient finalement d'insister sur les crédits destinés à l'intégration des immigrés en situation régulière. Quelques 78 millions d'euros sont prévus, du fait d'un transfert vers la mission « *ville et logement* » de 40 millions d'euros auparavant utilisés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) en vue de revitaliser certains quartiers urbains.

### *La lutte contre l'immigration clandestine demeure un objectif prioritaire*

En l'espèce, 2009 se traduira par la mise en place des nouveaux dispositifs relatifs à l'accueil et à l'intégration que le parlement a votés en 2007 : 30 millions d'euros ont été provisionnés. Afin d'assurer l'efficacité de l'opérateur en charge de cette mission, il a été convenu de réformer l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem). L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), son successeur, disposera désormais de ressources propres, reposant sur des taxes à assiette rationalisée et élargie. Employant 890 ETPT, l'OFII devrait pouvoir recourir à un budget de près de 130 millions d'euros.

Au total, les crédits 2009 de la mission « *immigration, asile et intégration* » connaissent des évolutions principalement liées aux réajustements de périmètre des politiques interministérielles (en direction des quartiers, notamment) et à des réformes administratives internes (transformation de l'Anaem en OFII aux ressources propres). Ces crédits restent en fait plutôt stables à périmètre constant car, si le ministère dédié aux enjeux de l'immigration a montré sa pertinence, la poursuite de son action dans la durée est indispensable. Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à poursuivre dans cette voie lors du vote de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, en maintenant l'effort à un niveau oscillant entre 509 et 514,5 millions d'euros en 2010 et 2011.

Naturellement, en ce début 2009, on ne saurait préjuger des effets que la crise économique majeure que traverse notre pays pourrait avoir sur ces prévisions de moyen terme.

*Par George Pau Langevin, députée (PS) de Paris*

La discussion budgétaire est le rendez-vous annuel qui permet de faire le point sur une politique publique. Adopté en l'absence du ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux, qui n'a pas jugé utile de se déplacer pour la séance publique, le budget 2009 « *immigration, asile et intégration* » a été l'occasion, pour les députés socialistes, d'exprimer leur hostilité à l'action menée en ce domaine important.

Cette discussion budgétaire a été expédiée en deux étapes (commission élargie puis séance publique), qui, chacune,

laissent peu de temps aux parlementaires pour s'exprimer. Ceci, conformément à une nouvelle procédure cherchant à réduire, autant que faire se peut, les possibilités d'expression de l'opposition, et, par le fait même, toute contestation.

Dans le contexte morose actuel, le budget pour l'immigration, l'intégration et l'asile est en baisse, comme la majorité des budgets. Toutefois, il est à noter que les crédits accordés à l'éloignement des étrangers sont en hausse.

Le groupe socialiste a contesté l'affichage, cher au gouvernement, qui s'entête à vouloir rééquilibrer l'immigration de travail au détriment de l'immigration familiale. Comme l'a expliqué le rapport de la commission Mazeaud, cette distinction est artificielle, car tout travailleur étranger a le droit de vivre en famille et nombre d'étrangers admis au séjour en tant que conjoints de Français recherchent immédiatement un travail. D'ailleurs, les chiffres sur ce rééquilibrage sont annoncés avec prudence. Il est tout aussi illusoire de prétendre contourner la demande d'asile.

Ce budget a acté la création d'un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont l'unique objectif est la maîtrise des flux migratoires. Or, il aurait été judicieux d'évaluer les précédentes structures, l'Agence nationale d'accueil des étrangers et migrations (Anaem) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSE), existant depuis deux ans seulement, avant d'en créer une nouvelle. Voire, il aurait mieux valu décider de la création de celle-ci avant de la doter en crédits. Mais le pouvoir actuel confond efficacité et activisme. Pour avoir reçu une délégation des personnels, je sais à quel point ceux-ci ont été ignorés et peu informés, alors qu'une nouvelle fois leurs conditions d'emploi seront perturbées.

Le gouvernement se targue d'autofinancer l'immigration en augmentant les taxes imposées pour les formalités administratives requises. Alors que de très nombreux migrants sont poussés au départ par la misère ou la guerre, il est choquant de faire peser sur eux le coût de la multiplication des obstacles opposés à leur embauche légale.

Nous avons dénoncé la reconstruction annoncée d'un centre de grande capacité à Vincennes, ainsi que la présence inacceptable d'enfants dans les centres de rétention. Des associations comme l'Anafe, et même la Défenseure des enfants, s'élèvent contre cette anomalie contraire aux engagements pris par la France, qui a signé la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CIDE).

Le gouvernement, dans ce budget pour l'année 2009, persiste à remettre en cause la spécificité de l'asile. Certes, il faut se féliciter de voir la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), récemment créée, bénéficier d'un budget distinct de celui de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), telle une véritable juridiction. Toutefois, alors que l'asile relève du droit international, protégé par la Convention de Genève de 1951, il est présenté, une fois de plus, comme un instrument de gestion des flux migratoires. Les demandeurs d'asile se heurtent à des difficultés administratives innombrables. Or, parallèlement,

cette protection est proposée aux ex-guérilleros des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) pour les inciter à venir dans notre pays.

Nous avons constaté un tour de passe-passe regrettable quant à l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile. A la suite d'une jurisprudence du Conseil d'Etat, il aurait fallu l'accorder à tous. Malheureusement, la mise en conformité n'a été effectuée qu'en apparence, puisque l'administration réclame toujours, aux demandeurs d'asile issus de pays dits « d'origine sûrs », pour les prendre en charge, un récépissé qu'en fait on ne leur délivre pas.

Pourtant, souvent, des étrangers venant de pays dits sûrs se voient accorder la protection de l'Ofpra. Il est donc regrettable qu'ils ne puissent pas attendre dans des conditions décentes l'examen de leur dossier.

Le soutien à des actions d'accompagnement, comme le financement des plates-formes d'accueil pour les demandeurs d'asile, a diminué de 45 % par rapport à la dotation 2008, avec un budget de 3 millions d'euros. Le projet de loi de finance n'a prévu aucune nouvelle création de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2009, alors même qu'aucune n'avait été créée en 2008.

Avec mon collègue Serge Blisko, nous avons déposé une proposition de loi visant à garantir les droits des demandeurs d'asile. Nous attendons qu'elle soit mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La présidence française de l'Union européenne, qui s'est achevée, a été marquée par l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile. Notons également la critiquable « directive retour ». Cette politique frileuse n'en est pas moins inadaptée à la mission historique de l'Europe et aux idéaux qu'elle a répandus à travers le monde.





[ Ethique et humanisme ]

# Enfermement des étrangers ; prison, CRA et autres... à bon ou mauvais escient ?

Serge Portelli \*

En 2008, le parlement européen a voté une directive autorisant l'enfermement des étrangers en situation irrégulière durant de dix-huit mois. Jamais l'Europe n'avait voté aussi démocratiquement une loi commune qui, pourtant, fait honte. Elle fait basculer la rétention administrative, jusque-là limitée à de courtes durées, dans un autre régime. Il ne s'agit plus de faciliter le départ vers le pays d'origine ou d'isoler un étranger : cette peine rappelle plutôt l'emprisonnement réservé aux délinquants. Cette directive oblige les démocraties européennes à se questionner. Pourquoi recourent-elles si facilement à l'enfermement des étrangers ? Sont-ils victimes d'une discrimination particulière ? Au-delà des mesures propres à la police des étrangers, retrouve-t-on, notamment dans la justice pénale, la même volonté répressive ? À quoi correspondent ces mesures ? Sont-elles ponctuelles et réactives ou sommes-nous face à une tendance profonde révélant un nouveau positionnement de nos sociétés face à l'étranger, voire une évolution de notre civilisation ?

## I. L'histoire de l'enfermement des étrangers en France

L'enfermement des étrangers a une longue histoire. Le 20<sup>ème</sup> siècle a été, de ce point de vue, le siècle de l'horreur.

C'est en novembre 1938 que le gouvernement français crée les « centres d'internement », de « rassemblement » ou « centres spécialisés », permettant de regrouper les étrangers soupçonnés de porter atteinte à la sécurité du pays. Le premier camp est installé à Rieucros, près de Mende. Une quinzaine de baraquements surveillés par la gendarmerie

sous l'autorité du préfet et dédiés à une population d'apatrides qu'on ne peut expulser. En 1939, une loi d'exception étend son application aux Français susceptibles de menacer l'ordre public. Cette politique prend une autre tournure lorsque l'afflux des réfugiés espagnols conduit le gouvernement à choisir la voie du regroupement de masse dans des camps construits à la hâte à Argelès-sur-mer, Saint-Cyprien, Barcarès... Nombre d'Espagnols quittent ces camps, retournent dans leur pays, s'installent en France ou sont déplacés dans de véritables camps. Les structures subsistent et sont utilisées dans un tout autre esprit en 1940. En mai, un décret

prévoit que les ressortissants des « nations ennemies » seront internés. Ces populations sont regroupées dans des camps du sud de la France aux conditions d'hygiène déplorables. Sous l'occupation, ces camps servent à l'internement des populations juives et tsiganes. En mai 1941 commencent les rafles. Les camps de Pithiviers, Beaune-la-Rolande puis Drancy se remplissent grâce au zèle du gouvernement de Vichy et de la police. À partir de 1942, les autorités allemandes définissent leur politique d'extermination et Drancy

\* Magistrat,  
membre du CA de France terre d'asile.

devient un camp de transit avant les camps de concentration. Il reste l'antichambre de la mort jusqu'en août 1944.

## 2. Les centres de rétention

Les centres de rétention en France poursuivent donc une longue tradition d'enfermement des étrangers.

Les centres de rétention sont nés au milieu des années soixante d'une simple pratique administrative. Il n'existe plus alors de centres d'internement. La pratique des expulsions n'est encadrée par aucun texte réglementaire. Dans l'enceinte du port de Marseille, le centre d'Arenc est créé pour regrouper les personnes en instance d'expulsion, dans l'attente d'un navire en partance. Cette pratique se généralise au début des années soixante-dix. Après quelques tentatives juridiques - circulaire puis décret - le gouvernement fait voter la loi dite Bonnet, du 10 janvier 1980. Elle prévoit la possibilité d'un placement, dans des locaux ne relevant de l'administration pénitentiaire, des étrangers ne pouvant justifier d'un titre de séjour. Cette réforme de l'ordonnance de 1945, qui définissait jusque-là le statut juridique des étrangers, fait basculer le pays dans un cadre répressif d'enfermement qu'il ne doit plus quitter malgré l'arrivée de la gauche au pouvoir un an plus tard.

À voir aujourd'hui ce qu'est un centre de rétention, on peut se demander quelle est la différence avec une prison. Question de régime évidemment. Question de durée aussi. Trente-deux jours au maximum, en France. Mais de rétention à détention, il n'y a qu'une lettre de différence. Poser la question de la nécessité de ces centres aujourd'hui fait passer pour idéaliste. Nous sommes pris dans une logique, plutôt une idéologie, mise en place dans le courant des années soixante-dix, qui n'a cessé de se renforcer. Le repli sur soi, la peur et la peur de l'étranger en particulier l'alimentent. Elle trouvait d'excellentes justifications économiques - la fin de

la politique d'immigration massive, l'entrée progressive dans une période de crises - mais elle s'appuyait aussi sur la xénophobie ordinaire attisée par des politiques populistes de plus en plus puissantes dans le monde entier et pas seulement en France. Il en est résulté une superstructure administrative et normative dont les centres de rétention ne sont que l'une des traductions les plus choquantes avec pour corollaire une politique chiffrée où la qualité d'un ministre s'apprécie aux performances en matière de reconduites à la frontière. Discuter de l'existence de ces centres suppose donc de mettre en débat toute l'économie d'une politique installée depuis une trentaine d'années.

### *Mais de rétention et détention, il n'y a guère qu'une lettre de différence*

Les centres de rétention sont officiellement nés en 1980. On en compte aujourd'hui 22 en métropole auxquels s'ajoutent ceux de Guyane et de Mayotte (1 700 places) ainsi que plusieurs dizaines de locaux de rétention. En 2007, plus de 35 000 personnes y ont séjourné. Même si les conditions d'hébergement ont été améliorées, elles restent précaires et proches de la condition carcérale. Le centre de Paris, dans des locaux en sous-sol du Palais de justice, après avoir été dénoncé par les associations et les organismes de contrôle européens, a fini par être fermé en 2006. Les images diffusées en décembre 2008 du centre de Mayotte n'ont montré qu'entassement sordide et hygiène déplorable.

En juin 2008, l'Union européenne a adopté une directive aggravant la situation, même si les Etats restent libres d'établir des normes plus favorables. A la suite de travaux engagés depuis 2002 visant à harmoniser la lutte contre l'immigration clandestine et les légis-

lations européennes sur l'éloignement et la détention des étrangers en situation irrégulière, la Commission européenne a fait, le 1<sup>er</sup> septembre 2005, une proposition de directive sur le retour de ces personnes. Le but est d'améliorer l'efficacité de l'expulsion. Une procédure de co-décision du conseil et du Parlement européens a été adoptée, donnant au Parlement un droit de veto. Il s'est prononcé en faveur de cette directive par 369 voix contre 197 et 106 abstentions. Plutôt que de pousser l'Europe à adopter les normes les plus protectrices des libertés publiques et des droits de l'homme, le texte a au contraire harmonisé par le bas. La rétention administrative ou judiciaire peut durer jusqu'à six mois afin de préparer le retour ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite ou que l'étranger empêche la procédure d'éloignement. Elle peut être prolongée d'un an en raison du manque de coopération de l'intéressé ou « en raison des retards subis pour obtenir du pays tiers les documents nécessaires ».

Le danger d'un tel texte est d'autoriser une interprétation très large de la notion de « risque de fuite » ou de « manque de coopération » et de faire supporter à l'étranger des retards qui ne lui sont pas imputables mais résultent des lenteurs administratives d'un pays tiers. Autoriser une rétention de 18 mois incitera les Etats à prendre leurs aises avec des standards juridiques aussi flous. Quelle que soit la lenteur de l'administration, on ne voit pas comment justifier cette attente. Un tel régime est la porte ouverte à tous les abus et, surtout, transforme la rétention en un véritable internement administratif, voire en un emprisonnement classique. Il en résulte que le nombre d'étrangers pouvant justifier de cette rétention sera beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui puisque la durée de cette mesure - pour la France - pourra être multipliée par 18 ! Cette directive appelée à juste titre par ces détracteurs la « directive de la honte » contribue à criminaliser un peu plus la situation des étrangers en situation irrégulière.

Il faut savoir que la France possède, par rapport à ses partenaires, un système libéral. Elle a la plus courte durée de rétention, soit 30 jours au maximum. D'autres pays ont des durées plus longues et des conditions de détention pires qu'en France.

### 3. L'emprisonnement des étrangers en France

Des étrangers ne sont pas enfermés que dans les centres de détention. Ils sont aussi dans les prisons. Pour les mêmes raisons que les nationaux ou pour des motifs spécifiques à leur situation administrative.

L'étranger est surexposé à l'interpellation. C'est une réalité que personne ne conteste. La politique de reconduite à la frontière a des effets en amont et conduit les forces de l'ordre à privilégier les arrestations d'étrangers. Les chiffres sont éloquentes. En 2007, les étrangers mis en cause par la police représentent 20,9% du total. Sur ces 235 767 interpellations d'étrangers, 108 675 (46%) ont pour motif un délit à la police des étrangers. Cette tendance ne fait que s'accroître : en 2005, sur 219 789 interpellations d'étrangers, 82 032 (37%) avaient pour motif un délit à la police. Sans ce type d'infractions, les étrangers ne représentent que 15% de la délinquance. On retrouve à peu près ce chiffre dans les condamnations prononcées par les juridictions pénales. Début 2007, 20,4% des détenus sont des étrangers. Ce chiffre signifie que les délits à la police des étrangers (essentiellement le délit de séjour irrégulier) conduisent en prison tout autant que les autres infractions.

L'existence d'un délit de séjour irrégulier, qui motive tant d'interpellations et d'incarcérations, n'est malheureusement aujourd'hui plus discutée. On en oublie que cette infraction, si elle existait bien en 1945, n'était pas considérée comme un délit. Il ne s'agissait que d'une contravention. C'est, là encore, la loi Bonnet du 10 janvier 1980 qui l'a transformée en délit, passible des tribunaux correctionnels. Quelle nécessité y a-t-il au-

jourd'hui de mobiliser la justice pénale pour sanctionner cette situation qui relève essentiellement de la police administrative ? La possession d'un titre de séjour régulier est-elle devenue une valeur si essentielle de notre société qu'il faille l'intégrer dans les normes pénales les plus élevées ? Ce sont les sénateurs français qui, en 2000, dans leur rapport sur les prisons (« Une humiliation pour la République »), se posaient ouvertement la question : ils distinguaient « mal l'intérêt d'incarcérer des étrangers en situation irrégulière » et affirmaient courageusement qu'une « politique réaliste de lutte contre l'immigration incontrôlée passe sans doute par d'autres moyens ». Dans son « Etude sur les étrangers en prison », en 2004, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh) ne disait rien d'autre, ajoutant que cette incarcération pour séjour irrégulier reste « une question entière qui interroge les fondements philosophiques de la sanction pénale mais aussi le respect des libertés fondamentales ».

Privés de certains droits essentiels et en particulier de celui de travailler régulièrement, les étrangers en situation irrégulière sont exposés plus que n'importe quel autre groupe social à l'emprisonnement. La clandestinité est par nature criminogène. La première infraction est liée à la possession de faux papiers. S'il veut travailler, il sera obligé d'utiliser ces faux papiers. En ouvrant un compte bancaire, en s'affiliant à une caisse de sécurité sociale, en bénéficiant d'une quelconque prestation sociale. C'est ainsi que des étrangers qui n'ont rien de délinquants se retrouvent titulaires d'un casier judiciaire impressionnant où sont répertoriées toutes ces infractions.

Être étranger et en prison, c'est subir une double peine. Aux souffrances de la vie carcérale s'ajoutent d'autres handicaps. La pauvreté, bien plus terrible encore que pour le détenu moyen ; l'isolement, qui éloigne de la famille et du pays d'origine ; les difficultés accentuées de l'accès au droit et à notre culture (le taux d'illettrés dans la langue

maternelle par exemple est cinq fois plus élevé que pour les Français) ; le problème de la langue (les difficultés de l'accès à l'interprétariat)... se conjuguent pour transformer cette incarcération en un traitement cruel et criminogène. Une précarité plus importante conduit davantage à l'emprisonnement (surtout en comparution immédiate) et empêche une remise en liberté qui ne peut s'appuyer sur des garanties de représentation suffisantes. Les chances de régularisation sont encore plus faibles lorsque le candidat est détenu.

### Conclusion

La condition des étrangers enfermés, dans un cadre judiciaire ou administratif, est une des plus dures qui soit. Le plus souvent ces personnes n'ont d'autre faute à se reprocher qu'un espoir déçu. Pour la masse des étrangers en situation irrégulière, nous n'avons pas affaire à des criminels ou des délinquants animés de l'intention de nuire à notre pays, de porter atteinte aux biens ou aux personnes. Il s'agit d'hommes ou de femmes qui ont tenté de vivre dans un pays plus prospère, à l'abri de la misère ou de la violence. Les bateaux de fortune qui chavirent près des côtes italiennes n'importent pas une quelconque délinquance. Faut-il répondre à cette misère et à ce désespoir par la souffrance de l'enfermement ? Le coût de cette politique répressive est évident. Son inefficacité patente. Si ce n'est qu'elle porte un rude coup à l'un des droits les plus fondamentaux de l'humanité, le droit d'asile.

Cette politique de l'enfermement n'est pas propre aux étrangers. Mais elle traduit la volonté d'utiliser la force, la peur et la souffrance comme ressort d'une politique. Elle habitue la société à traiter les personnes en situation irrégulière comme des délinquants et nourrit les fantasmes sur la criminalité de l'étranger. Elle alimente des réflexes xénophobes dangereux en démocratie. Il ne faut pas hésiter à combattre cette idéologie dominante de l'enfermement qui ne tire sa force que de notre lâcheté à ne pas en dénoncer clairement et inlassablement la perversité.



[ Ethique et humanisme ]

# Le psychothérapeute confronté à la survivance :

## les stratégies défensives mises en œuvre dans la clinique menée auprès des réfugiés

Par Elise Pestre \*

Sur la scène internationale, les conflits armés et les guerres engendrent l'exil de millions de personnes fuyant les violences des persécutions. Les réfugiés qui parviennent à atteindre l'Europe consultent, pour la majorité d'entre eux, au sein de structures de soins qui leur sont dédiées, dépendantes ou non de l'Etat. Des professionnels de la santé tentent de venir en aide à ces populations qui sont, le plus souvent, en grande précarité sociale et psychique<sup>1</sup>. Parmi les demandeurs d'asile, beaucoup présentent une symptomatologie bruyante qui est à lier à l'exil, aux ruptures familiales, culturelles et parfois psychiques, qui s'enchevêtrent par ailleurs à la quête difficile d'une reconnaissance juridique, à savoir le statut de réfugié. Un maillage subtil se constitue dès lors entre ces différentes dimensions et rend les conditions de vie psychique de ces sujets complexes et douloureuses. Les professionnels du champ social et de la santé, parmi lesquels les psychologues, se situent en « ligne de front » d'une clinique difficile. Je tracerai ici les grandes orientations caractérisant les spécificités de cette pratique et qui constituent un pan majeur de ce que j'ai appelé la « clinique de l'asile »<sup>2</sup>.

Dès le début de ma pratique menée auprès d'une population en quête d'asile, la difficulté psychique générée par cette position m'a interpellée. C'est donc à partir de mes ressentis que je me suis interrogée sur le vécu des autres professionnels en contact avec cette population, et sur celui des cliniciens en particulier : comment les autres psychologues vivent-ils cette pratique ? Que font-ils de ce dépôt de maux, du désespoir ou de l'agressivité parfois massive qui entre en circulation dans l'espace transférentiel lors des consultations ? Ressentons-nous tous des impressions du même ordre ? J'ai alors mené des entretiens auprès de divers psychologues travaillant avec une population réfugiée en

détresse psychique et sociale. Au fil de ces rencontres, le sentiment de souffrance s'est dégagé de manière récurrente, m'amenant à explorer les effets produits par ces rencontres réfugié/professionnel.

Si la rencontre avec ce qui touche au chaos et à la mort produit des effets sur celui qui a vécu des tentatives de déshumanisation perpétrées par des hommes (tortures, sévices, violences sur les membres de la famille, etc.), la subjectivité de celui qui a été confronté plus indirectement à ce vécu, le clinicien notamment, est elle aussi affectée. En effet, placés en première ligne « de dépôt » des éléments malades de leurs patients, les psychothérapeutes font « les frais » de cette rencontre avec le réel dans la mesure où elle est, en partie, transférée sur leur personne.

Au fil des observations, il est apparu que celui qui accueille des réfugiés s'identifie massivement au vécu douloureux des patients. Les phénomènes de vases communicants ou de « contagion » entre la symptomatologie des patients et celle du psychologue s'observent en abondance. La majorité des thérapeutes confrontés à cette population en demande de refuge déploient, tout comme leurs patients, des mécanismes de défense plus ou moins opérants pour se soustraire de l'angoisse générée par cette identification à l'état de survie du patient-réfugié et à la souffrance psychique qui en résulte.

\* Docteur en psychologie (Univ. Paris 7, Denis Diderot), elise.pestre@gmail.com

<sup>1</sup> La santé de droit commun est elle aussi de plus en plus confrontée à l'arrivée de sujets étrangers en souffrance qui, de surcroît, parlent une autre langue.

<sup>2</sup> Pour plus de précisions sur cette terminologie, consultez la thèse soutenue en juin 2007 « L'Etat, le réfugié et son thérapeute. Les conditions de vie psychique des réfugiés. », Ecole doctorale de recherches en psychanalyse, Paris, 2007.

Une puissante identification au réfugié est ressortie de manière plus ou moins manifeste, et à des degrés divers, chez tous les thérapeutes rencontrés, nous amenant à formuler l'hypothèse suivante : les phénomènes identificatoires et projectifs à l'égard du patient réfugié occupent une place majeure et se dessinent comme caractéristique essentielle de cette clinique.

Le symptôme est en quelque sorte porté très rapidement par les deux protagonistes concernés : le patient et son thérapeute. Aussi, des symptômes propres à la névrose traumatique (le syndrome de répétition avec cauchemars, les agirs répétitifs, les reviviscences, les troubles neuro-végétatifs, les affects dépressifs, etc.) se retrouvent parfois chez des cliniciens ; cette souffrance est liée à leur posture clinique et les affecte parfois jusque dans leur vie quotidienne.

La massivité de la « dimension interpersonnelle des co-fonctionnements psychopathologiques »<sup>3</sup> nous amène à penser combien les composantes contre-transférentielles de cette clinique (à savoir le vécu du psychothérapeute) sont particulièrement intenses. Pour parer aux effets de la destructivité et soutenir l'exercice de sa praxis, les stratégies de survie du thérapeute sont donc vastes.

Des mécanismes de défense, tels que l'intellectualisation, le recours au « faire », à l'idéologie, le « débordement » de l'empathie, tentent de métaboliser ce vécu délié éprouvé lors des séances. Parfois, ces défenses ne parviennent pas à endiguer la « déliaison » à l'œuvre. L'émergence de symptômes « calqués » sur ceux du patient semble inéluctable. Là, c'est l'interruption brutale de la pensée qui survient, voire son éparpillement soudain qui engendre la perte du fil associatif. Ce phénomène se manifeste par des effets de sidération qui suscitent la sensation d'être « abattu », voire arraché de sa propre pensée.

La présence de cauchemars est aussi mentionnée à plusieurs reprises par les cliniciens et illustre la tentative de liaison. L'épuisement psychique et la sensation d'endormissement qui fait irruption à l'occasion de moments inopportuns, voire cruciaux dans la psychothérapie (le récit de l'événement qui a fait trauma par exemple), sont plusieurs fois évoqués. Ce recours au sommeil est ici à envisager comme une forme de régression qui permettrait au thérapeute de s'extraire, lors de séances difficiles, des débris du réel reçus. L'envie soudaine de dormir se présente comme l'une des manifestations symptomatiques récurrentes témoignant de la nécessité, pour le thérapeute, de désinvestir momentanément ce qui est menaçant, se retirer en lui-même pour se protéger du vécu de non-sens relatif au traumatisme dans lequel il se sent lui aussi immergé.

La honte est un affect qui apparaît de manière sous-jacente chez celui qui se sent désemparé et « à bout » de recours. Honte de lui, « mauvais professionnel » qui ne parvient pas

à « sortir » son patient de sa symptomatologie et, surtout, une forme de honte qui apparaît sur le versant de l'identification imaginaire : avoir honte pour le patient, éprouver de sa place de clinicien ce qui fait honte en lui, avoir « la honte de la honte »<sup>4</sup>.

Par ailleurs, quelque chose de la désespérance, d'un dépit profond à l'image de la souffrance du patient ressort chez la plupart des thérapeutes. A travers cet affect, ce qui a trait au mortifère se noue à des affects dépressifs qui vont parfois jusqu'à terrasser le thérapeute ou le rendre fataliste au regard d'un futur embué de désespoir (« De toutes façons, le patient n'aura pas accès à son titre de séjour, il ne pourra pas reprendre une vie normale », etc.) Un des psychologues interrogés le formulera ainsi : « *Travailler auprès des réfugiés, c'est une activité assez désespérante puisqu'on est spectateur-auditeur de situations qui n'ont pas d'issues (...) On est dans une attente impossible à gérer, qui en plus a souvent une fin de non recevoir [rejet de la demande d'asile par les autorités compétentes]. C'est vraiment épuisant.* »

Il est en effet ressorti de l'analyse de ces entretiens qu'il y avait une influence directe de la politique gouvernementale actuelle, relative au durcissement des lois et à l'expulsion des migrants, sur la relation psychothérapeutique. La scène transférentielle est parfois affectée par le discours de l'Etat et parasitée par la politique du soupçon. Pour certains thérapeutes, se raccrocher à leur insu à ce discours se présente comme une modalité défensive. Pour mener à bien son travail, le psychothérapeute devra se dégager d'une logique de l'expertise pour que le champ de la vérité juridique ne se substitue pas à celui de la réalité subjective. Pour demeurer le garant « du croire » et conserver la précieuse « présomption d'innocence » de son patient dont parlait P. Aulagnier<sup>5</sup>, le clinicien devra se rendre compte de sa capture possible par la logique étatique et subvertir la demande de l'Etat - être un expert qui témoigne de l'état psychique de son patient - pour conserver un véritable positionnement clinique et éthique.

L'apparition de symptômes somatiques chez certains cliniciens témoigne de l'ampleur des phénomènes projectifs à l'œuvre et laisse penser que des modes d'identification archaïques, propres au registre de l'auto-conservation, se développent chez le thérapeute. Lorsque les symptômes psychiques ne « contiennent » plus les effets destructeurs générés par la puissance du transfert et les affects véhiculés, l'incorporation d'un trait, généralement corporel, appartenant initialement au réfugié se produit. Un psychologue exprime par exemple combien il se « *sentait mal physiquement* » au début de sa pratique, les veilles de consultations : « *La première année*

<sup>3</sup> P. FEDIDA, (2002), *Crise et contre-transfert*, PUF, Paris, p. 156.

<sup>4</sup> D. SCOTTO di VETTIMO, « Actes barbares et clinique d'une situation extrême : à propos de la prise en charge d'une mère et de son enfant né d'un viol », *Cliniques méditerranéennes*, n°67, 2003, pp.248- 260.

<sup>5</sup> AULAGNIER, P. (1972) *Les destins du plaisir. Aliénation, amour, passion*. PUF.

*je me suis rendu compte que j'étais pas mal malade, des rhumes, etc. J'ai réalisé à un moment donné que le vendredi soir j'avais ma consultation et que le samedi matin j'étais malade. »*

Lors d'échanges informels avec les cliniciens, d'autres symptômes ont aussi émergé : si certains vont jusqu'à parler de nausées, d'autres évoquent, et ce, dans un domaine plus émotionnel, la sensation d'oppression et d'accélération du rythme cardiaque. On perçoit ici combien la flambée des identifications projectives est intense et comment le corps lui-même peut être affecté par ces rencontres.

J'ai pu repérer, à partir de mes propres observations et de l'analyse des entretiens menés auprès des cliniciens, que fréquemment, et dès que s'établit la relation avec un patient réfugié, l'investissement transférentiel envers la personne du thérapeute est puissant. Ce phénomène est repéré par la majorité des psychothérapeutes qui le désignent comme une « demande massive », perception qui s'est constituée comme l'une des manifestations centrales de cette clinique. D'ailleurs, lorsque les cliniciens comparent cette praxis à celle qu'ils rencontrent par ailleurs avec des névrosés « classiques » (en cabinet, en institution, etc.), elle est posée comme étant « très différente » au regard de leur propre vécu : « *Ils n'arrivent pas avec une demande classique de psychothérapie analytique mais la demande se situe dans l'urgence et à la limite de la mort. Quelque chose d'une nécessité vitale : « Aidez-moi, sinon je vais devenir fou... ». Et (...) oui, je pense que j'ai l'impression que ça me demande un peu plus d'énergie. »*

Si le réfugié qui rencontre le thérapeute n'a pas toujours une idée précise du type de « travail » qui va lui être proposé, il sait qu'il s'adresse à une personne qui peut l'aider de manière spécifique et qui est en capacité de répondre à « quelque chose » de sa demande. Rappelons que le transfert s'articule directement à la relation de demande qui s'instaure d'emblée par le cadre thérapeutique<sup>6</sup>.

Si la demande d'aide adressée au thérapeute et l'investissement des patients réfugiés à son égard sont généralement très intenses, on peut se demander si ce n'est pas parce que l'enjeu est devenu vital et que cet espace incarne parfois l'unique lieu d'écoute et de survie dont ils disposent. Mettre un terme à ses symptômes qui le « rendent fou » et l'empêchent de vivre, telle est la volonté du patient. N'est-ce pas aussi parce que l'indifférence ou le désaveu des institutions étatiques amène le patient à « tout » transférer sur le thérapeute que celui-ci se transforme en « béquille vitale vivante » et que cette demande devient si forte ? Pour beaucoup de ces sujets, l'espace psychothérapeutique se dessine comme « Le » refuge, espace où circule encore de l'humain, des mots et de la vie.

Cette modalité de demande qui dévoile la massivité du transfert est donc vécue par la majorité des cliniciens comme étant « débordante ». Une métaphore employée par l'une des thérapeutes incarne la puissance de ce corps-à-corps avec les patients et la sensation d'être « vidée » de ses substances organiques. La psychologue S. exprime par exemple son impression d'opérer « une transfusion » avec les patients pour qu'ils viennent puiser en elle des ressources nécessaires à leur survie, des « pulsions de vie » devenues matérielles et palpables qui, dans son discours sont, de fait, « transfusables ». Les patients sont ici vécus comme des semblables qui ont néanmoins été désubstantialisés et automatisés, et à qui l'on se doit de redonner vie. Si la transfusion vide en partie de son sang celui qui le donne, elle peut sauver celui qui est en danger vital. On remarque combien le fantasme de sauvetage à l'égard des patients en détresse accompagne le sentiment d'une « mission thérapeutique » à la portée salvatrice, idéal thérapeutique qui provoque une sensation d'essoufflement largement exprimée et dont la dimension gratifiante n'est pas négligeable.

Le clinicien qui vit certaines séquences cliniques avec angoisse, tente généralement de s'extraire de ce contre-transfert par des stratégies de survie thérapeutique. Nous employons ici le terme « survivre » au sens de « pouvoir endurer les modes d'expression de cette destructivité sans retrait ni rétorsion – je devrais dire ici sans trop de retrait ni sans trop de rétorsion car je ne suis pas sûr, avance R. Roussillon, de la possibilité d'éviter complètement de tels mouvements. »<sup>7</sup>

Face à ce type d'angoisse de dissolution, le clinicien peut se sentir submergé, sa propre capacité d'élaboration étant devenue inapte à maîtriser cette énergie qui est démesurément mortifère. Quand le thérapeute ne peut se soustraire de cette position imaginaire induite par une telle imago archaïque, l'angoisse et la crainte d'être détruit dominant et conditionnent parfois la relation dans son ensemble, induisant une réaction thérapeutique négative de la part de leurs patients. Les psychothérapeutes confrontés à cette clinique « extrême » tentent d'opérer une sorte de réanimation psychique, retour à la vie attendu par certains de leurs patients en grande souffrance. Il est également apparu que si l'étayage institutionnel et l'entraide entre pairs étaient essentiels à celui qui exerce auprès de réfugiés, c'est la supervision qui s'avère être un outil fondamental pour que le clinicien continue à exercer sa pratique. Cette modalité lui offre un soutien nécessaire et lui permet de retrouver du plaisir et une capacité à penser. Si la « clinique de l'asile » englobe des caractéristiques propres au vécu du réfugié (psychotraumatisme conjugué à l'attente prolongée des « papiers » et à l'exclusion), elle permet également d'évoquer une pratique complexe pour des professionnels de la santé en contact avec ce public.

<sup>6</sup> P. J. LAPLANCHE, J.-B. PONTALIS, (1967), *Le vocabulaire de la psychanalyse*, PUF, Paris, p.498.

<sup>7</sup> R. ROUSSILLON, (1999), *Agonie, clivage et symbolisation*, PUF, Coll. « Le fait psychanalytique », Paris, p.144.



## [ Perspectives historiques ]

# Les migrations entre les Etats-Unis et le Mexique : regard sur l'histoire et l'avenir

*María Eugenia Anguiano Téllez \**

L'immigration mexicaine aux Etats-Unis est un processus social apparu dès la délimitation de la frontière entre les deux pays en 1848. La nation mexicaine, venant de naître, perd, à l'issue de la « guerre Mexique/Etats-Unis », la moitié de son territoire, concédée à son voisin puissant et expansionniste.

Néanmoins, la frontière ne détruit pas les liens entre les habitants. Au contraire, les centaines de milliers de Mexicains qui changent de nationalité conservent et étendent leurs liens des deux côtés de la frontière. Ils sont la première génération à se considérer mexicanos-américains.

L'émigration du Mexique vers les Etats-Unis commence véritablement à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. A cette époque, le développement de l'industrie manufacturière et de l'agriculture, les grands travaux d'irrigation et la construction de voies ferroviaires nécessitent l'embauche de nombreux travailleurs immigrés. Les Etats de l'Illinois, du Texas et de la Californie sont les principales terres d'accueil des travailleurs provenant des territoires densément peuplés du centre et de l'ouest du Mexique. Ces premières vagues migratoires sont l'œuvre de recruteurs mexicains privés, mandatés par les nouveaux accords bilatéraux, à la recherche de travailleurs ferroviaires, de l'agriculture ou d'ouvriers manufacturiers. Ces travailleurs sont obligés, après leur mission, de rentrer au pays.

Durant les deux guerres mondiales, à la différence des vagues migratoires européennes et asiatiques, les travailleurs mexicains demeurent géographiquement et financièrement accessibles. Ils sont également considérés comme « politiquement convenables ». La proximité réduit les coûts de transport et assure le retour dans le pays d'origine de ces travailleurs. Ainsi se définissent les caractéristiques particulières de l'émigration mexicaine aux Etats-Unis – mises en évidence par d'éminents chercheurs, notamment Jorge A. Bustamante, Mario Ojeda, Jorge Durand et Douglas

Massey. Le premier attire l'attention sur la temporalité et la dynamique circulaire de l'émigration mexicaine durant plus de 50 ans, la présence majoritaire de jeunes hommes partis temporairement pour travailler dans l'agriculture, alternant vie productive et familiale sur les deux territoires.

Durand et Massey retracent l'historique de ce phénomène qui a duré plus de 100 ans. Ces chercheurs illustrent également le caractère unidirectionnel de ces relations : l'émigration mexicaine aux Etats-Unis représentant plus de 95 % des échanges. Ils mettent en évidence la dynamique de masse qui s'instaure alors.

Les Mexicains sont la première population immigrée aux Etats-Unis. Le *Pew Hispanic Center* affirme qu'en 2006 les Mexicains représentent 30,7 % des immigrés possédant un titre de séjour aux Etats-Unis, totalisant 11,5 millions de personnes. Ils comptent pour 64,1 %, soit 28 396 000 personnes, des immigrants dénommés « hispaniques », personnes nées à l'intérieur ou à l'extérieur des Etats-Unis mais originaires d'Espagne ou d'Amérique latine avec ou sans permis de résidence ou de travail. Cette même année, ils représentent 9,48 % des habitants du pays. En 2008, les travailleurs mexicains sans permis de travail, au nombre de 7 000 000, forment 59 % des personnes en situation irrégulière dans le pays. En additionnant les citoyens, les immigrants, les résidents, les travailleurs temporaires, les travailleurs en situation régulière ou non, on atteint un chiffre dépassant toute autre population immigrée dans ce pays.

Il y a d'autres aspects de l'histoire centenaire de ces migrations qu'il convient de noter. Le premier, souligné par Mario Ojeda, est lié à l'asymétrie de pouvoir entre les deux pays. En effet, lors des négociations bilatérales, les Etats-Unis imposent leurs conditions au Mexique. Le

\* El Colegio de la Frontera Norte.

second est lié aux conjonctures et changements imposés, tant par la relation bilatérale entre les pays que par la politique migratoire américaine. Le troisième relève des transformations du phénomène migratoire comme résultats de sa propre évolution (ce que certains auteurs nomment « somme des causalités » (*causalidad acumulada*), qui est l'histoire du changement social).

Afin de préciser ces facteurs, résumons en trois périodes le phénomène migratoire. La période du *Programma Bracero* (programme de manœuvre) de 1942 à 1964 ; la réforme de 1985 (*Immigration Reform Control Act – IRCA*) et, finalement, le contrôle progressif des frontières, commencé en 1993 et renforcé après le 11/09/2001.

Nous concluons en présentant des *scenarii* possibles des futures relations bilatérales et du phénomène migratoire pour les années à venir, spécialement après l'élection de Barack Obama, qui suscite tellement d'espoir... et de spéculations.

Durant la Deuxième Guerre mondiale, l'économie nord-américaine a besoin de travailleurs agricoles sur ses territoires du sud (principalement la Californie et le Texas). En 1942, les Etats-Unis et le Mexique signent un accord bilatéral relatif aux travailleurs temporaires, nommé « Programme mexicaino-américain de prestation de main d'œuvre – *Programa mexicano estadounidense de prestación de mano de obra* ». Ce programme est prolongé jusqu'en 1964 et nommé « *Programa Bracero* ». Durant ces 22 années, plus de 4,5 millions de travailleurs obtiennent un contrat (soit environ 200 000 par année). Cette force de travail, surtout masculine, temporaire et circulaire, est composée de jeunes adultes d'origine rurale, provenant surtout de huit Etats mexicains du centre-sud du pays, territoire historique de l'émigration mexicaine aux Etats-Unis. Durant ces deux décennies, seuls 814 337 Mexicains régularisent leur situation, soit à peine 18 % des travailleurs.

En 1964, les Etats-Unis décident unilatéralement de rompre le programme et les accords. Ils refusent l'embauche des travailleurs mexicains, même en situation régulière. En 1965, la nouvelle politique migratoire américaine est basée sur un système de quotas par pays. Malgré cela, les travailleurs mexicains continuent d'affluer de manière temporaire et circulaire, au rythme des besoins de main d'œuvre de l'agriculture, de l'industrie et des services. Le marché du travail s'étend géographiquement et selon les secteurs vers de nouveaux territoires, notamment les centres urbains en développement.

Durant les deux décennies suivantes, comme ailleurs dans le monde, le système de quotas, rendant possible le choix par pays, par catégorie de travailleurs et selon la durée des séjours, permet aux Etats-Unis de réguler l'immigration par le biais de décrets et de dispositions législatives stimulant

certain flux et en restreignant d'autres. Durant cette période d'asymétrie croissante du pouvoir entre les deux pays, le gouvernement mexicain s'abstient de négocier de nouveaux programmes avec son voisin du nord. Manuel Garcia y Griego, démographe mexicaino-américain, décrit cette forme de politique comme « la politique de la non politique » (*la política de no tener política*). Cette attitude est celle des trois décennies suivantes. Malgré cela, le marché du travail américain est toujours en demande de main d'œuvre et continue d'embaucher des travailleurs mexicains, en situation régulière ou non.

En 1986, après 20 ans de régulation du marché du travail par le système de quotas, les Etats-Unis repensent la politique migratoire et la stratégie de contrôle à la frontière mexicaine. La reconnaissance de la présence d'une importante population étrangère en situation irrégulière, l'argument exacerbé de la sécurité nationale et le contrôle de la frontière sud des Etats-Unis, mènent les autorités à entamer un important, bien que sélectif, processus de régularisation. Elles délivrent alors les autorisations nécessaires à de nombreux travailleurs étrangers, surtout agricoles. Cette démarche s'accompagne de mesures inhabituelles de contrôle des frontières. Cette réforme, l'IRCA, permet à plus d'un million de personnes d'obtenir les autorisations de séjour et de travail nécessaires à la régularisation de leur situation. La dynamique circulaire et temporaire, comme la composition surtout masculine des flux de travailleurs mexicains vers ce pays, se modifient radicalement. Les fondamentaux de la politique migratoire américaine évoluent également, passant du recrutement de travailleurs étrangers au contrôle des frontières.

L'amnistie et les régularisations, accompagnées d'un processus de regroupement familial, augmentent les possibilités d'installation des Mexicains aux Etats-Unis, ce qui équilibre la composition des flux, au départ surtout masculins, et augmente la création de communautés mexicaines dans le pays. Parallèlement et ironiquement, l'augmentation progressive du contrôle de la frontière mexicaino-américaine a pour effet de sédentariser aux Etats-Unis les migrants en situation irrégulière, qui avaient pour habitude de faire de courts, bien que récurrents, séjours.

Le contrôle de la frontière se traduit par des mesures et des méthodes inédites de surveillance. A compter de 1993, le budget du ministère de l'Immigration et des naturalisations américain augmente, passant de 1,6 à 4,3 milliards de dollars en 2001 – même avant le 11 septembre. L'importance de la patrouille frontalière assignée à la frontière mexicaine triple, passant de 4 000 agents en 1993 à 12 000 en 2006. La Chambre des représentants approuve alors le déploiement de 6 000 effectifs de la garde nationale à la frontière, espérant atteindre 18 300 agents en 2008.

Au cours de ces 15 années, des systèmes spéciaux sont implantés sur les sites où les entrées illégales sont fréquentes, surtout aux frontières du Texas, de la Californie et de l'Arizona. Les méthodes de sécurisation des frontières impliquent la construction de murs (barbelés et autres barrières physiques), pourvus d'éclairage, de détecteurs thermiques et de mouvement. Toutefois, au départ, le mur atteint à peine un centième des 1 951 miles de la frontière. En 2006, le Sénat américain approuve l'agrandissement du mur sur 700 miles, équipé de 1 800 tours de surveillance, de caméras et de détecteurs de mouvement agissant sur 7 km. Ces mesures ont pour conséquence le déplacement du flux de migrants vers des zones moins visibles et des espaces plus dangereux (le désert d'Arizona), ce qui provoque la mort de près de 5 000 personnes entre 1993 et 2008.

L'histoire centenaire des migrations entre le Mexique et les Etats-Unis est un processus de mobilité pour le travail, générant un réseau de relations sociales entretenu par les familles, amis, citoyens américains et passeurs (on les appelait les « vendeurs de poulet » (*polleros*) ou coyotes (*coyotes*)), ayant des activités dans les deux pays. Avec le temps, ces acteurs sociaux ont lié les espaces territoriaux et les secteurs économiques de l'offre et de la demande d'un marché du travail international, tissant une trame sociale et culturelle complexe qui engendre et reproduit la mobilité des travailleurs entre les deux pays, et qui se manifeste par l'émigration temporaire ou permanente. Durant la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle et compte-tenu de cette croissance de la population, le Mexique commence à prêter attention à la diaspora mexicaine. L'attitude passive, puis réactive, définie par la « politique de la non politique », change. Les droits de l'homme deviennent prioritaires. Comme d'autres pays d'émigration massive, l'Etat mexicain met sur pied une entité gouvernementale dédiée à sa diaspora, surtout celle des Etats-Unis.

Dans la situation de crise mondiale actuelle, les immigrés deviennent une source de vifs questionnements. Aux Etats-Unis, la structure et la composition des populations autochtone et immigrée, la position de chacune dans la structure du travail, l'organisation sociale et la sphère politique ont certainement influencé le rythme et l'avenir de l'immigration mexicaine. Dans une récente étude, Dowell Myers analyse ce qu'il considère comme une nouvelle transition démographique, qui, aux Etats-Unis comme dans les autres pays d'immigration, se caractérise par le vieillissement de la génération des baby-boomers, la croissance de la jeune population immigrée et la diversité raciale et ethnique des territoires.

Cette transition démographique nécessite, selon Myers, un nouveau contrat social. La vieille génération « blanche » laisse la place aux jeunes issus de l'immigration, d'origine et d'ethnies différentes. Toutefois, au poids démographique

de la génération vieillissante s'ajoute son pouvoir d'électorat actif. En effet, les immigrants et leurs enfants forment une minorité d'électeurs : les premiers à cause de leur situation irrégulière, les seconds à cause de leur âge.

Cette situation complexe crée une nouvelle réalité politique dans laquelle les enfants d'immigrants, qui représentent l'avenir du pays, n'ont pas le droit de vote sur les questions qui dessinent leur présent, leur futur et celui du pays. Pour ces raisons, il est nécessaire de penser un nouveau contrat social, fondé sur l'intérêt partagé d'une coopération permettant de répondre aux besoins présents et futurs de chacun. Il faut garder à l'esprit que les contribuables d'aujourd'hui sont les retraités de demain. De même, l'investissement dans l'éducation des jeunes, locaux comme immigrés, garantit une force de travail scolarisée et qualifiée apte à accéder aux emplois bien rémunérés, et donc capable de payer des impôts, de prétendre à la propriété et de contribuer à la prospérité du pays. Cette réalité est partagée par de nombreux pays, dont plusieurs en Europe.

Le futur de l'émigration mexicaine aux Etats-Unis et les relations entre les deux pays ne dépendent pas uniquement de la démographie. Il faut compter sur l'évolution économique, dont le scénario actuel est assez pessimiste. Il faut aussi tenir compte de la politique intérieure américaine et des relations bilatérales. Les impératifs américains : la gestion de la crise économique, la sécurité nationale et les guerres au Moyen-Orient auront priorité sur la politique migratoire, bien qu'elle définisse le sort de 12 millions d'étrangers en situation irrégulière, parmi lesquels 7 millions de Mexicains. Ces décisions ne dépendent pas seulement des volontés présidentielles, mais également de groupes de pression représentés au Sénat et à la Chambre des représentants américaine, de groupes anti-immigration, de l'électorat hispanique et de l'organisation des migrants eux-mêmes.

Le gouvernement mexicain, obligé de reconnaître cette forte émigration, a lancé une initiative à l'attention des Mexicains, en l'expliquant et en tentant d'en atténuer les risques. Le gouvernement mexicain insistera certainement afin de négocier, avec la nouvelle administration d'Obama, une réforme intégrale favorable à ceux qui habitent et travaillent aux Etats-Unis. Le défi pour les deux pays, tout comme les échanges migratoires, restent d'actualité.





Découvrez toutes nos publications au : [www.france-terre-asile.org/publications](http://www.france-terre-asile.org/publications)

## Collection Les cahiers du social : les plus récents numéros



### Cahier du social n° 16, « Guide juridique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile », février 2008, 3<sup>e</sup> édition

Dans un contexte administratif et juridique complexe et changeant, cet ouvrage constitue un outil technique destiné aux acteurs associatifs et aux personnels des services sociaux confrontés aux difficultés de la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Ce guide, préfacé par Dominique Versini, Défenseur des enfants, est le fruit de 10 années d'expérience de France terre d'asile dans l'accueil, l'accompagnement juridique, administratif et socio-éducatif des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



### Cahier du social n° 17, « Guide pratique de l'aide aux dossiers de demande d'asile », avril 2008, 3<sup>e</sup> édition

Ce guide décrit en détail la procédure de demande d'asile, les critères de reconnaissance d'une protection et la méthodologie à suivre pour toute personne chargée d'aider le demandeur d'asile dans la rédaction et la constitution des dossiers à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et à la Cour nationale du droit d'asile. Cette nouvelle édition présente également la jurisprudence de la CNDA concernant la loi de 2003 et des informations sur les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



### Cahier du social n° 18, « La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits », septembre 2008

La directive qualification, adoptée en 2004, a tenté d'harmoniser les pratiques nationales divergentes en instaurant la protection subsidiaire au niveau européen. La directive laisse toutefois aux Etats membres une importante marge de manœuvre quant au contenu du statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui demeure moins favorable que le statut de réfugié. Cette étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'intéresse aux droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire en Allemagne, en Belgique, en France, en Hongrie et en Suède. Elle offre un éclairage sur la situation de ces personnes au moment où l'Union européenne entend mettre en place un régime d'asile européen commun.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



### Cahier du social n° 19, « L'intégration locale des réfugiés : quatre départements à la loupe », novembre 2008

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les dispositifs d'intégration dans quatre départements (Dordogne, Haute-Marne, Maine-et-Loire et Mayenne) ainsi que les interactions entre les acteurs institutionnels et associatifs. Elle offre un diagnostic de l'intégration des réfugiés dans ces territoires ruraux ou semi-ruraux où les problématiques de logement, d'emploi et d'insertion sociale se posent de façon particulière.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**



### Cahier du social n° 20, « Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées », décembre 2008

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les politiques française et canadienne en soulignant les points de convergences et de divergences entre les deux pays en matière de maîtrise de flux migratoires. Elle s'interroge sur la place de la protection internationale dans des pays qui souhaitent favoriser une immigration adaptée à leurs besoins. Cette étude s'intéresse également aux politiques d'intégration des réfugiés en France et au Canada, qui, bien que disposant de modèles d'intégration et de dispositifs différents, n'en demeurent pas moins confrontés à des difficultés similaires.

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus**

## Pour commander :

Nom..... Prénom.....

Adresse.....

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

Je souhaite commander les numéros suivants des *Cahiers du social*.....

Je règle la somme de ..... €

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

☐ Par prélèvement sur mon compte .....

☐ Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : ..... Signature :

# Immigration : regard critique

Jacques FOURNIER \*

**Immigration** : dans la lettre ouverte qu'il adresse « aux humanistes en général et aux socialistes en particulier » (Editions Les points sur les i, 2008), Pierre Henry, directeur général de France terre d'asile, pose des questions pertinentes. Son livre aborde utilement les dimensions d'un débat dont il dénonce, à juste titre, les approximations.

## La liberté pour les hommes aussi

Il faut, en premier lieu, bien faire apparaître la contradiction fondamentale qui affecte le discours dominant sur la mondialisation de l'économie.

Pas de barrière pour les produits, pas d'obstacle pour l'argent. Mais l'on cautionne le refus de visas, les murs, les contrôles, les « rétentions » (on n'ose parler d'internement...), les expulsions, etc. Cette contradiction n'est pas moralement admissible.

## Visas, familles, régularisations

En matière d'immigration, la mise en œuvre d'une réelle politique ouverte et responsable implique une nette inflexion des orientations actuelles, en particulier dans trois domaines : l'octroi des visas, l'immigration familiale, la régularisation des sans-papiers.

**Visas** - On ne mesure pas le tort que font à notre pays les pratiques suivies en matière d'octroi des visas. La France se coupe de ceux qui l'aiment à travers le Monde.

La formule du visa de travail de long séjour à entrées multiples, permettant l'alternance entre l'exercice périodique d'activités en France et des retours au pays, avait été préconisée par Ségolène Royal au cours de la campagne européenne. Pierre Henry suggère d'en rechercher une application au niveau européen. Cela me paraît être une excellente idée.

**Immigration familiale** - Dans les années 70, le Conseil d'Etat a fait entrer le droit à mener une vie familiale normale dans la liste des principes généraux du droit français. Par la suite, le Conseil constitutionnel en France et les instances européennes ont reconnu ce principe. Mais il est fortement battu en brèche depuis quelques années.

Nicolas Sarkozy a fait de la restriction de l'immigration familiale l'un des thèmes de sa campagne présidentielle, valorisant l'idée selon laquelle l'immigration économique devait lui être préférée. Diverses mesures, plus ou moins vexatoires (durcissement des conditions de ressources, apprentissage préalable de la langue française, recours possible à des tests ADN) sont venues concrétiser cette orientation.

Ces mesures sont contraires au droit, à l'éthique et au bon sens.

Immigration économique et immigration familiale sont complémentaires. Il est absurde de vouloir établir une hiérarchie entre elles. Il est normal qu'une personne régulièrement autorisée à exercer en France une activité professionnelle veuille s'y faire rejoindre par sa famille.

La mise en œuvre de ce principe fondamental peut être subordonnée à des conditions. Elles avaient été fixées il y a 30 ans à des niveaux raisonnables. Il faudra faire disparaître les aggravations apportées depuis.

**Régularisations** - Le problème des « sans-papiers » ressort périodiquement dans la presse, avec la même contradiction : une opinion sensibilisée aux cas particuliers mais inquiète devant l'annonce d'une régularisation.

Comme le souligne Pierre Henry, la notion d'examen au cas par cas ne signifie rien : un tel examen aura toujours lieu. Ce qui compte, c'est l'existence et le contenu de la règle générale.

En l'absence de règle, on est dans l'arbitraire. C'est assez largement la situation actuelle. Nul ne sait au nom de quoi les demandes de régularisation sont refusées ou acceptées. Le recours à des critères « clairs » constituerait un progrès. Reste à préciser la nature de ces critères.

La durée du séjour comme l'exercice régulier d'une activité professionnelle et la scolarisation des enfants sont également à considérer, sans parler de l'application à faire des règles particulières du droit d'asile et de la nécessité de prendre en compte un certain nombre de situations humanitaires.

## Un dossier pour les européennes

Je devrais ici aborder d'autres éléments concernant notamment l'intégration en France des immigrés (accès au travail, conditions de logement, protection sociale, formation culturelle et linguistique, droit de vote aux élections locales, etc.). Ce sera pour une autre fois.

Aucune des questions abordées ci-dessus ne peut être traitée aujourd'hui dans un cadre purement national. La problématique est mondiale. L'action à mener est pour une bonne part européenne.

Les élections européennes peuvent donner l'occasion d'inverser cette tendance. Il sera de la responsabilité des socialistes français et européens d'y parvenir, en liaison avec toutes les organisations qui, comme celle que dirige Pierre Henry, défendent, avec les droits des étrangers, une certaine vision du monde et de ses solidarités.

Cette tribune a été extraite du blog :

<http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/2008/10/22/a-propos-de-limmigration/>

\* Conseiller d'Etat honoraire, ancien secrétaire général du gouvernement.

## [ Livres ]



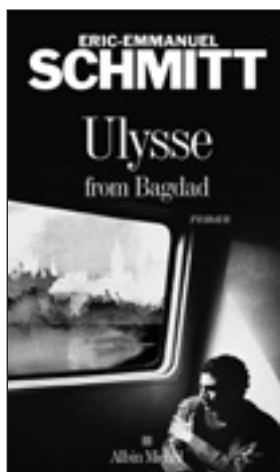
### **Gérer les indésirables – Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire**

**Michel Agier**

Editions Flammarion, Collection bibliothèque des savoirs

Novembre 2008

Michel Agier a enquêté dans les camps de réfugiés africains, dans les centres de rétention européens. Il dresse un inventaire des formes de camp et s'interroge sur l'« inquiétante ambiguïté » du dispositif humanitaire. Les camps abritent des personnes « vulnérables » mais sont aussi des lieux de parage des « indésirables » durant des années, voire des décennies. Localement comme à l'échelle mondiale, un gouvernement humanitaire se forme, qui consolide et fait perdurer des situations d'exception concernant des dizaines de millions de personnes.



### **Ulysse from Bagdad**

**Eric-Emmanuel Schmitt**

Editions Albin Michel

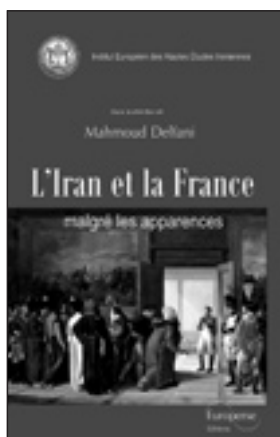
Octobre 2008

« Je m'appelle Saad Saad, ce qui signifie en arabe Espoir Espoir et en anglais Triste Triste. »

Saad veut quitter Bagdad, son chaos, pour gagner l'Europe, la liberté, un avenir. Tour à tour violent, bouffon, tragique, le voyage sans retour de Saad commence.

D'aventures en tribulations, rythmé par les conversations avec le fantôme d'un père tendre et inoubliable, ce roman narre l'exode d'un de ces millions d'hommes qui, aujourd'hui, cherchent une place sur la terre : un clandestin.

Les frontières sont-elles le bastion de nos identités ou le dernier rempart de nos illusions ?



### **L'Iran et la France, au-delà des apparences**

**Collectif, dirigé par Mahmoud Delfani**

Editions Europeperse

Janvier 2009

Ces dernières années beaucoup d'encre a coulé sur l'Iran en France. On parle d'Iran dans les médias, la presse et les livres. Cependant, certains aspects de ce pays à la civilisation millénaire ne sont jamais abordés pour le grand public. Dans ce livre, les différents aspects des relations entre l'Iran et la France de 1807 jusqu'à nos jours ont été abordés et analysés par d'éminents chercheurs et hommes de lettres. A une période où la nécessité de connaissance mutuelle se ressent de plus en plus, l'Iran et la France, malgré les apparences est un ouvrage collectif qui pourra être considéré comme une initiative pour combler cette lacune.