

# ProAsile

LA REVUE DE  
FRANCE TERRE D'ASILE  
NUMÉRO SPÉCIAL / 22

60  
ans de  
protection  
internationale

# Pro Asile

## France terre d'asile

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

**FONDATEURS** : Abbé GLASBERG,  
Docteur Gérold de WANGEN, Pasteur Jacques BEAUMONT

**Président** : Jacques RIBS  
**Secrétaire générale** : Jacqueline BENASSAYAG  
**Trésorier** : Patrick RIVIERE

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

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

**Directeur général** : Pierre HENRY

**Directeur de publication** : Jacques RIBS

**Rédacteur en chef** : Pierre HENRY

**Comité de rédaction** : Jacqueline BENASSAYAG, Nathalie COUDERT, Asisé MATEO, Anaïs MERCIER, Caroline MORVAN, Matthieu TARDIS

**Maquette** : Julien RIOU

**Impression** : ENCRE NOUS

Supplément à l'Observatoire de l'asile et des réfugiés

## 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>



**Couverture** : Après le passage du typhon Ketsana - Marikina City  
2009 © EC/ECHO/Maria Olsen

# UN JOYAU BIEN VIVANT

**Jacques RIBS et Pierre HENRY**  
Président et directeur général de France terre d'asile

**D**es millions de déplacés sur les routes d'une Europe en guerre, un holocauste et des violations massives des droits de l'homme perpétrés au cours du second conflit mondial, voilà ce qui détermina l'élaboration, il y a soixante ans, de la Convention de Genève pour les réfugiés. Depuis, le monde a connu bien d'autres convulsions avec son lot de persécutions et cet outil de protection, qui a su étendre au fil des années son champ d'application aux réfugiés autres qu'européens comme aux persécutions liées au genre, n'a jamais cessé de révéler toute sa pertinence et aujourd'hui encore, toute sa modernité. Un chiffre parle de lui-même : celui des onze millions de personnes qui, de par le monde, sont actuellement déclarées réfugiées selon les termes de la Convention de Genève. Onze millions, c'est beaucoup mais c'est peu quand on sait que la planète compte cinquante millions de déplacés forcés. Le temps serait-il alors venu de réformer cette Convention, de l'élargir pour qu'un plus grand nombre puisse bénéficier d'un cadre de droit qui les protège ?

Il est vrai que le tour du monde de la protection que nous vous proposons dans ce numéro spécial, élaboré avec nos amis belges et québécois du Ciré et du TCRI, et le regard que posent juristes, chercheurs et bon nombre d'acteurs de terrain sur les failles, les entorses faites au droit en matière de protection comme sur les perspectives d'avenir, invitent à l'ouverture du débat.

Les défis à relever sont en effet nombreux, qu'ils concernent la protection des réfugiés climatiques, des déplacés internes ou encore celle des douze millions d'apatrides dont la communauté palestinienne n'est pas l'unique représentante, bien que la plus connue et la plus importante. Défi encore que de questionner l'« encampement » des exilés dans les camps de réfugiés, avec la mutation du lieu de protection en espace de désocialisation et de mise à l'écart du monde, comme le dénonce l'anthropologue Michel Agier.

Quant aux dysfonctionnements du système de protection dans le pays signataires de la Convention de Genève, et notamment les nôtres, la Belgique, le Canada, la France, les exemples ne manquent pas. Qu'ils touchent les demandeurs d'asile afghans ou kosovars, la difficile prise en compte des persécutions liées au genre, ou la détention d'enfants pour raisons migratoires, le constat est sans appel : « l'emmurement des pays riches » est à l'œuvre, avec sécurisation à l'appui : il s'agit de limiter l'accès des nouvelles forteresses aux étrangers, même victimes de persécution, quitte à bafouer les principes de la justice fondamentale.

C'est pourquoi, avec une tentation populiste qui prospère dans nos pays sur fond de crise et transforme certains de nos politiques en véritables propagateurs de xénophobie, nous ne pouvons que nous satisfaire du joyau, même imparfait mais vivant, qu'est la Convention de Genève. Réunir nos dirigeants aujourd'hui autour d'une table pour l'élargir reviendrait à la détricoter, à l'affaiblir, à la rendre moins protectrice.

Si nous n'y touchons pas, nous devons en revanche continuer à nous battre pour sauvegarder ses acquis, pour chercher à offrir la meilleure assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, comme pour promouvoir les différents outils de ratification le mieux à même de répondre aux besoins de protection et aux enjeux migratoires. L'accueil des personnes persécutées dépend de notre acharnement à défendre les valeurs de la démocratie. À nous de les faire prospérer.

**3** **EDITO - UN JOYAU BIEN VIVANT** - Jacques RIBS et Pierre HENRY

**5** **ARTICLES DÉJÀ PARUS**

## **PARTIE 1 : LES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

**6** **CONTEXTE DE L'ADOPTION DE LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1951** - Jean-Yves CARLIER

**9** **LES DEMANDEURS D'ASILE AFGHANS EN BELGIQUE : UN CAS RÉVÉLATEUR DE DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'OCTROI DE LA PROTECTION INTERNATIONALE** - Jessica BLOMMAERT

**13** **LES DÉPLACEMENTS INTERNES DANS LE MONDE** - Nina BIRKELAND

**18** **LES RÉFUGIÉS PALESTINIENS DANS LE MONDE ARABE** - Françoise DE BEL-AIR

**22** **KOSOVO, ÉTAT DES LIEUX** - Brigitte MARTINEZ

**28** **DIX ANS DE COMBAT CONTRE L'ENFERMEMENT D'ENFANTS ÉTRANGERS** - Benoît VAN KEIRSBILCK

## **PARTIE 2 : LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE PROTECTION INTERNATIONALE**

**33** **AUTOPSIE DU SYSTÈME JURIDIQUE AFRICAIN EN MATIÈRE DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS** - Henri-Joël TAGUM FOMBENO

**36** **CONSTRUIRE UN RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN SUR DES NORMES ÉLEVÉES DE PROTECTION DANS L'UNION EUROPÉENNE : MYTHES ET RÉALITÉS** - Kris POLLET

**41** **LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS EN AMÉRIQUE LATINE** - Francisco GALINDO VELEZ

**46** **LA SÉCURISATION DU SYSTÈME CANADIEN D'ASILE** - Idil ATAK

## **PARTIE 3 : PERSPECTIVES ET ENJEUX DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

**49** **RÉAFFIRMER LE DROIT D'ASILE** - Michel AGIER

**52** **DROIT D'ASILE EUROPÉEN : QUELLE PROTECTION POUR LES « RÉFUGIÉS CLIMATIQUES » ?** - Vikram KOLMANNSSKOG

**58** **QUELLE PLACE POUR LES VICTIMES D'EXCISION ET DE MARIAGES FORCÉS AU COEUR DU DROIT D'ASILE ?** - Thérèse LEGROS

**62** **L'APATRIDIE DANS TOUS SES « ÉTATS » : QUE FAIRE ET COMMENT S'ENGAGER** - Colleen FRENCH

**64** **FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES : UN HUMANISME EUROPÉEN CONTRE LA TENTATION POPULISTE** - Pierre HENRY

## Questions à...

N° 12 : Richard Williams, Représentant du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés à Bruxelles  
 N° 13 : François Bernard, Président de la Commission des recours des réfugiés  
 N° 14 : Michel Doucin, Ambassadeur pour les droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères  
 N° 15 : Ségolène Royal, Nicolas Sarkozy, François Bayrou, Marie-George Buffet et Dominique Voynet, candidats à l'élection présidentielle 2007  
 N° 16 : Jacques Toubon, président de Conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration  
 N° 18 : Myriam El Khomri, adjointe au Maire de Paris chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée  
 N° 19 : Martine Denis Linton, Présidente de la CNDA  
 N° 21 : Annick Goeminne, conseillère en matière d'asile et d'immigration du vice-premier ministre belge Joëlle Milquet

## Droit et jurisprudences

N° 12 : « Du récit de persécution et de la manière de le lire, de l'entendre », Jean-Michel Belorgey, Président de la Section des rapports et des études au Conseil d'Etat, Président de section à la Commission des recours des réfugiés.  
 N° 13 : « Outre-mer agitée : l'immigration clandestine et l'asile politique dans les DOM TOM », Marjolaine Moreau, chargée d'études à France terre d'asile - « Les droits des demandeurs d'asile devant le Conseil d'Etat », Matthieu Tardis, chargé des questions juridiques au centre de formation de France terre d'asile  
 N° 14 : « Projet de loi sur l'immigration et l'intégration : premier décryptage », Pierre Henry - « Réforme du code des étrangers : la société civile s'exprime » - « Asile, le dessous des chiffres », Frédéric Tiberghien - « Les réfugiés dans le monde, bilan et perspectives », Marjolaine Moreau  
 N° 15 : « L'administrateur ad hoc aux côtés du mineur étranger isolé », Hélène Franco - « Lutte contre l'impunité : des avancées certaines », Renaud de la Brosse  
 N° 16 : « La situation des mineurs étrangers isolés en France : bilan et perspectives », Hugues Feltesse, délégué national de la défense des enfants - « Les mineurs étrangers isolés et l'Europe », Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'Homme au Conseil de l'Europe - « La politique européenne d'asile dix ans après Amsterdam, quelles perspectives ? », Henri Labayle, professeur à l'université de Pau et membre du réseau Odysseus - « La réinstallation des réfugiés en Europe : passons (de quelques pas timides) à l'action collective », Patricia Coelho, Senior Policy Officer auprès du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés - « Récentes avancées de la jurisprudence européenne en matière de droit d'asile », Hélène Clément, avocate au barreau de Paris.  
 N° 18 : « Le futur de la politique d'asile européenne : vers un véritable espace de protection », Jacques Barrot, « La procédure de codécision au Parlement européen et son impact sur la politique d'asile européenne », Jonathan Faull, « Évolution et perspective de la juridiction française du droit d'asile », François Bernard.  
 N° 19 : « Le bureau européen d'appui à l'asile : premiers commentaires sur la proposition d'un règlement communautaire », Henri Labayle, « L'évolution du droit d'asile en Espagne », Javier De Lucas  
 N° 21 : « L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne », Adriano Silvestri - « La rétention en France », Radek Ficek

## Santé – social – intégration

N° 12 : « Réfugiés : de l'importance de la distance dans l'accompagnement », Jalil Nehas, Psychologue au département Intégration de France terre d'asile - « Mariages forcés et droit d'asile », Isabelle Gillette-Faye, Sociologue, Directrice du GAMS - « Les frontières du consentement », entretien avec Edwige Rude-Antoine, juriste, sociologue et psychanalyste, chargée de recherche au CNRS  
 N° 13 : « Géopolitique migratoire des Chinois en France et demande d'asile », Pierre Picquart, docteur en géopolitique de l'université de Paris VIII - « L'étrange devenir de la départementalisation du secteur social : le cas de l'insertion », Jean-Philippe Roy, maître de conférences de science politique à l'Université de Tours - « L'insertion des réfugiés, un modèle à revoir », Mohamed Diab et Gérald Julien, respectivement directeur adjoint de Forum Réfugiés et consultant en politique sociale  
 N° 14 : « Une convergence croissante des politiques d'intégration en Europe, l'exemple de l'Allemagne », Inès Michalowski - « Les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile, d'un statut à un autre », Véronique Lay - De l'intérêt d'être accompagné en CADA.  
 N° 15 : « Entre les frontières : une mission de MSF auprès des demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne », Karine Le Roch - Cahan, retour sur événement  
 N° 16 : « La politique française de l'intégration », Maxime Tandonnet, conseiller à la Présidence de la République pour les questions d'immigration et d'intégration - « L'évaluation des politiques d'intégration en Europe », Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS, ancienne directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) du Haut Conseil à l'intégration - « Les stratégies d'adaptation des demandeurs d'asile et réfugiés tchétchènes à Poitiers », Amélia Gracie - « Souffrance psychique et prise en charge médico-psychologique chez les demandeurs d'asile et les réfugiés en France », Yassaman Montazami, psychologue clinicienne, chargée de cours à l'Université Paris VII  
 N° 18 : « Les propositions de France terre d'asile sur l'intégration », « Immigration et intégration en Europe : de nécessaires améliorations », Jacqueline Costa-Lascoux, « Entre minima et maxima : un état des lieux de la construction d'une politique communautaire en matière d'intégration », Thomas Huddleston, « Le budget 2009 de l'immigration, de l'asile et de l'intégration », Deux analyses de Éric Diard et George Pau Langevin  
 N° 19 : « Repères pour l'évaluation dans les établissements du dispositif national d'accueil », Philippe Lemaire, « Un partenariat au service de l'accès aux soins psychologiques pour les demandeurs d'asile », Pierre Martin et Patricia Delord  
 N° 21 : « Avis critique sur l'intégration "à distance" », Dora Kostakopoulou

## Dossier central

N° 12 : « Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice »  
 N° 13 : « Écrivains en exil, écritures d'exil »  
 N° 14 : « Un emploi, un logement par la mobilité géographique »  
 N° 15 : « Logement, quelles solutions ? »  
 N° 16 : « Migrations : Europe-Afrique, le face-à-face ? »  
 N° 18 : « Vers un élargissement du statut de réfugié : migrations climatiques et persécutions liées au genre »  
 N° 19 : « Images de l'exil »  
 N° 21 : « La montée des intolérances en Europe »

## International

N° 12 : « Le Darfour : éléments pour l'analyse géographique d'une guerre civile en milieu sahélien », Marc Lavergne, Directeur de recherche au CNRS, Groupe de recherche et d'étude sur la Méditerranée et le Moyen-Orient - « Caucase, un nouveau Yalta » - « Les enjeux de l'après transition en République Démocratique du Congo », Stanislas Bucyalimwe Marabo, philosophe et historien, professeur-chercheur au Centre d'études de la région des Grands Lacs à l'Université d'Anvers, Belgique.  
 N° 13 : « La Bosnie-Herzégovine, dix ans après Dayton », Thierry Mudry, avocat, chercheur associé à l'Observatoire du religieux et chargé de cours à l'IEP d'Aix en Provence - « L'Algérie, au seuil de la réconciliation nationale ? », entretien avec Selma Belaala, chercheuse à l'IEP de Paris - « L'émigration subsaharienne : le Maroc comme espace de transit », Mohamed Khachani, professeur à l'Université Mohamed V de Rabat  
 N° 14 : « Quelle reconnaissance statutaire pour les réfugiés écologiques ? » Véronique Lassailly-Jacob - « La Côte d'Ivoire sur le fil du rasoir », Olivier Blot - « La tragédie des Somaliens et Ethiopiens traversant le Golfe d'Aden », Nathalie Dérozier.  
 N° 15 : « Protection des réfugiés et droit d'asile : l'Afrique sous le signe de la précarité », Luc Cambrezy - « L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre », Marc-Antoine Pérouse de Montclos - « La France et l'Europe au Darfour, dernier recours ? », Mahor Chiche et Emmanuel Dupuy - « La mort programmée du peuple darfour », entretien avec Jacky Mamou - « Entre mauvais gouvernement 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 FNRS 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 Labdelaloui, sociologue à l'Université d'Alger - « Migrations à partir de l'Afrique : le Maroc contourné ! », Mehdi Lahlou, responsable associatif, Rabat, Maroc.  
 N° 18 : « Europe et Afrique : une gestion conjointe de l'immigration », Louis Michel, « La République démocratique du Congo : de nouveau dans la tourmente de la guerre ! », Alphonse Maindo  
 N° 19 : « Kosovo : une indépendance qui n'a rien réglé », Jean-Arnault Dérens, « L'accueil et la prise en charge des réfugiés irakiens en Suède », Wiwi Samuelson  
 N° 21 : « Un anniversaire en demi-teinte, La Convention de Genève sur les réfugiés à 60 ans », François Corbiau - « Une liste de "pays sûrs" : protection internationale ou diplomatie ? », Mathieu Beys

## Ethique et humanisme

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 Bisso, anthropologue et juriste, ancien avocat du barreau de Bruxelles, actuellement doctorant à l'Université de Paris I  
 N° 18 : « Enfermement des étrangers ; prison, CRA et autres... à bon ou mauvais escient ? », Serge Portelli, « Le psychothérapeute confronté à la survivance : les stratégies défensives mises en oeuvre dans la clinique menée auprès des réfugiés », Elise Pestre,  
 N° 19 : « Dénoncer ? », Michel Tubiana  
 N° 21 : « La politisation de la question des droits de l'homme en Argentine », Renée Fregosi

## Perspectives historiques

N° 12 : « "Tyranie du national" et circulation sélective des réfugiés : le cas des émigrations politiques aux États-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)  
 N° 18 : « Les migrations entre les États-Unis et le Mexique : regard sur l'histoire et l'avenir », María Eugenia Anguiano Téllez, « Regard critique sur l'immigration », Jacques Fournier  
 N° 19 : « Migrations africaines : ni exode, ni invasion », David Lessault et Cris Beauchemin  
 N° 21 : « Il y a trente ans, la crise des boat people », Hugues Tertrais

## Numéros spéciaux

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

# Contexte de l'adoption de la Convention de Genève de 1951



Jean-Yves CARLIER | Professeur aux universités de Louvain et de Liège, avocat

**L'**écrivain Albert Cohen, auteur notamment du superbe roman *Belle du Seigneur*, disait du passeport pour les réfugiés, appelé « titre de voyage de Londres » créé par les accords du même nom en 1946, que ce « luxueux passeport » était son « plus beau livre ». <sup>1</sup> Il travaillait à cette époque pour le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR) chargé de gérer les réfugiés avant, pendant et après la deuxième guerre mondiale (1938-1947). L'histoire qui précède la Convention de Genève de 1951 et celle de son élaboration permet de mettre en lumière deux questions encore très débattues de nos jours : l'afflux massif d'exilés et le statut des apatrides.

## AFFLUX MASSIF D'EXILÉS

Avant les Accords de Londres de 1946, il y avait déjà eu, dans les années 1920 à 1935, des textes destinés à protéger les réfugiés mais ceux-ci visaient des catégories de personnes spécifiques qui, si elles appartenaient à telle catégorie, bénéficiaient de plein droit du « passe-

port Nansen » créé en 1922, du nom de l'explorateur norvégien, premier Haut Commissaire aux réfugiés de la Société des Nations. Du reste, ces catégories de personnes peuvent, encore au XXI<sup>e</sup> siècle, se trouver sur le chemin de l'exil ; on note en effet que ces textes des années 1920 - 1930 concernaient notamment les Russes, les Arméniens, les Assyriens et Assyro-Chaldéens, les personnes d'origine syrienne ou kurde, les Turcs...

La différence de perspectives suscitée par la montée du régime nazi et par la deuxième guerre mondiale est que l'extension croissante des persécutions à l'égard des Juifs va conduire les pays d'Europe et d'Amérique, susceptibles de les accueillir, à fermer progressivement leurs frontières par crainte d'afflux massif. La position, ici reproduite, du ministre belge de la justice de l'époque est exemplative de cette évolution :

« S'il est vrai que les événements d'Allemagne atteignent des catégories entières d'individus [...], chaque étranger doit faire l'objet d'un examen particulier. Cette condition [...] est destinée à éviter de graves abus qui doivent être écartés [...]. La situation des pays démocratiques est suffisamment grave pour que l'immigration soit resserrée dans des limites telles que la population de ces pays ne soit pas amenée à un revirement d'opinion à l'égard des immigrés. <sup>2</sup> »

<sup>2</sup> Herman Bekaert, lettre du 4 janvier 1939 à Hugo Marx, porte-parole des réfugiés allemands, reproduite dans F. Caestecker, « Onverbiddelijk, maar ook clement. Het Belgische immigratie beleid en de joodse vlucht uit nazi-Duitsland, maart 1938-augustus 1939 », *Les cahiers d'histoire du temps présent*, 2004, nos 13-14, p. 99, ici p. 128, note 96.

<sup>1</sup> Chronologie in A. Cohen, *Belle du Seigneur*, Gallimard 1968, La Pléiade 1986, p. XCVII.



Il est évident que, en supprimant le seul mot « Allemagne », telle phrase peut s'entendre aujourd'hui. Elle consacre le passage d'une protection de groupe à une protection individuelle, paradoxalement, mais pour des motifs que la peur explique, au moment même où l'ensemble du groupe paraît devoir être protégé.

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 a poursuivi cette approche individualiste en exigeant d'examiner pour chaque réfugié si, selon la définition de l'article 1er, il existe une crainte avec raison de persécution. Certes, le texte de la Convention de Genève n'exclut pas expressément les hypothèses d'afflux massif de personnes. Les travaux préparatoires ont abordé la question par un débat assez fort entre les pays de premier accueil de l'époque (Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, France, Suisse) et les pays de réinstallation (Canada, Etats-Unis). Les premiers, qui l'emporteront, s'opposent avec vigueur à l'application de la Convention de Genève en cas de « *mass migration across frontiers* » selon la formule du baron van Boetzelaer, délégué des Pays-Bas. A dire vrai, depuis, l'évolution des

**« La Convention de Genève du 28 juillet 1951 a poursuivi cette approche individualiste en exigeant d'examiner pour chaque réfugié si, selon la définition de l'article 1er, il existe une crainte avec raison de persécution. »**

droits de l'homme ne permet pas, en cas d'afflux massif, d'exclure les personnes du bénéfice du principe de non-refoulement, inscrit à l'article 33 de la Convention de Genève, et découlant des jurisprudences relatives aux articles 3 de la Convention contre la torture et de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais une question de procédure se pose : matériellement, il n'est pas possible de faire un examen individuel des risques en cas d'afflux massif. C'est ce qui justifie et nécessite la mise en place de protections de groupes complémentaires dans des textes régionaux sous forme de protection *prima facie* (Afrique : convention de l'OUA, Amérique : déclaration de Carthagène) ou de protection temporaire (Europe : directive personnes déplacées). Les textes antérieurs à la Convention de Genève et l'historique de celle-ci montrent que le problème des

afflux massifs n'était pas ignoré et nécessite la mise en place de deux types de protection complémentaires : la protection individuelle et la protection de groupe, l'une n'étant pas exclusive de l'autre.

## **STATUT DES APATRIDES**

La Convention de Genève « relative au statut des réfugiés » trouve son origine dans une « étude sur l'apatridie » réalisée en 1949 par le Secrétaire général des Nations unies, à la demande du Comité économique et social. L'étude sera finalement titrée « Apatrides et réfugiés » aux motifs que « la grande majorité des personnes apatrides est à présent réfugiée ». Il est vrai que, au moment de leur fuite, les Juifs allemands étaient des sans patrie, des sans droits, selon la formule d'Hannah Arendt,

# Contexte de l'adoption de la Convention de Genève de 1951

 Jean-Yves CARLIER | Professeur aux universités de Louvain et de Liège, avocat

des *outlaws*. Après guerre, le retour étant pour beaucoup unimaginable, la question principale devint de leur donner un statut, des droits, dans les différents pays d'accueil, ce qui explique l'évolution des travaux de l'apatridie vers un statut de réfugié. La Convention de Genève relative

de Genève, tantôt parce que se trouvant dans leur « pays » d'origine sans en avoir la nationalité, ils ne répondent pas au critère objectif de l'article 1er de la Convention de Genève de se trouver « hors du pays » d'origine. Dans les travaux préparatoires de la Convention

ignorer les situations d'afflux massif de personnes déplacées ou la situation des apatrides qui fut à son origine même. Correctement interprétée, à la lumière de son histoire et de l'évolution des textes de protection des droits de l'homme, elle permet soit par elle-même, soit en complément de textes régionaux, de protéger des exilés qui se trouvent dans des situations d'afflux massif ou d'apatridie. Loin de la ranger au rayon des instruments dépassés, son histoire donne à la Convention de Genève de 1951 sa pleine actualité. ■

**« La Convention de Genève relative au statut des réfugiés devait être dotée d'un protocole relatif au statut des apatrides. L'acte final de la Convention précisera toutefois que « ce sujet exige encore une étude plus approfondie ». »**

au statut des réfugiés devait être dotée d'un protocole relatif au statut des apatrides. L'acte final de la Convention précisera toutefois que « ce sujet exige encore une étude plus approfondie ». Ce sera finalement la Convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides, ratifiée par un nombre très restreint d'États, et complétée par la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Les apatrides demeurent toutefois un nombre conséquent dans le monde, environ douze millions. Si l'apatridie n'exclut pas du bénéfice du statut de réfugié, elle n'y conduit pas nécessairement. De nombreux apatrides ne peuvent être reconnus réfugiés, tantôt parce que leur situation n'est pas liée à l'une des cinq causes de la Convention

de Genève, le rapport initial sur l'apatridie souligne la nécessité de délivrer un document d'identité et de voyage à l'apatride, permettant notamment un droit de retour dans le pays qui l'a délivré.

La question des apatrides qui fut à l'origine de la Convention de Genève mériterait aujourd'hui des développements juridiques plus conséquents qui pourraient, comme la question des protections de groupe, se construire de façon plus adaptée dans les cadres régionaux. La Convention de Genève s'est construite à la suite de violations massives des droits de l'homme sur les horreurs de la deuxième guerre mondiale et de l'Holocauste. Elle ne peut, aujourd'hui, par des interprétations erronées, conduire à

# Les demandeurs d'asile afghans en Belgique :

## un cas révélateur de dysfonctionnements dans l'octroi de la protection internationale



Jessica BLOMMAERT | Juriste et collaboratrice politique au CIRÉ

**L**e cas des Afghans est symptomatique. Il nous révèle plusieurs manquements dans l'octroi de la protection internationale de la part des instances d'asile belges. Le CIRÉ<sup>1</sup> est régulièrement interpellé par des ressortissants de ce pays. Certains d'entre eux sont sur le point d'être expulsés vers leur pays en guerre ou transférés vers un autre État européen en vertu du Règlement « Dublin II »<sup>2</sup>. D'autres, de plus en plus nombreux et désespérés de ne pas se voir accorder de protection, entament des grèves de la faim.

1 La Coordination et Initiative pour Réfugiés et Etrangers est une ONG coupole qui rassemble 23 associations et qui est membre des réseaux transnationaux Migreurop et ECRE.

2 Le Règlement "Dublin" N° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 règle les critères de détermination de l'État européen responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il vise à assurer qu'un seul et unique État européen examine la demande de protection introduite par un demandeur d'asile. Un de ses principaux critères est celui du premier pays d'entrée dans l'Union européenne.



Camps de réfugiés afghans  
Pakistan 2002 © EC/ECHO/Yvan  
Hildebrand

L'Afghanistan constituait, en 2010, la quatrième nationalité de demandeurs d'asile en Belgique et la première nationalité introduisant des demandes multiples. Sur 19 941 demandes d'asile enregistrées en 2010 par l'Office des étrangers, 1 411 demandes ont été introduites par des Afghans, dont 131 demandes « multiples » soit 15% des demandes multiples. En avril 2010, le Secrétaire d'État à la politique de migration et d'asile a pris la décision de ne plus effectuer pour le moment de rapatriements vers l'Afghanistan, suite aux problèmes qu'avait rencontrés une personne après son rapatriement à Kaboul. Malgré cela, la politique des instances d'asile belges à l'égard des candidats réfugiés afghans n'est pas favorable et ne semble pas toujours respecter le droit ou les recommandations émanant d'autorités telles que le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (HCR).

### PROBLÈME DE L'OCTROI D'UNE PROTECTION

Avant la réforme profonde de la procédure d'asile belge en 2006, les ressortissants afghans obtenaient rarement le statut de réfugié car ils étaient souvent dans l'impossibilité de prouver la réunion des conditions de la Convention de Genève, dont l'existence de persécutions individuelles sur la base d'un des motifs de la Convention (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social et opinions politiques). Aujourd'hui encore, alors que le HCR insiste sur le fait que des catégories assez larges de ressortissants afghans ont un besoin de protection internationale et requièrent une attention toute particulière, bon nombre de candidats réfugiés se voient refuser le statut. Il s'agit

# Les demandeurs d'asile afghans en Belgique : un cas révélateur de dysfonctionnements dans l'octroi de la protection internationale

Jessica BLOMMAERT | Juriste et collaboratrice politique au CIRÉ

notamment de civils soupçonnés de soutenir des groupes armés anti-gouvernementaux, de membres des groupes religieux minoritaires, de personnes perçues comme contrevenant à la charia et de groupes sociaux à risque en Afghanistan dont les femmes, les enfants, les membres de minorités ethniques, et les personnes victimes de vendettas ou de représailles en vertu du Code de l'honneur.<sup>3</sup>

Or, c'est dans ce contexte de conflit armé où des communautés entières sont susceptibles d'être persécutées ou l'ont déjà été, que le HCR préconise et recommande un taux de protection élevé. Pourtant, si l'on regarde les chiffres et le taux élevé des demandes multiples des ressortissants afghans, nous pouvons nous interroger sur la manière dont les instances d'asile belges examinent la crainte de persécution de ces personnes.

3 UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Afghanistan*, United Nations High Commissioner for Refugees, 17 December 2010, HRC/EG/AFG/10/04.

## LA PROTECTION SUBSIDIAIRE : PROBLÈME DE L'EXAMEN RÉGION PAR RÉGION

Ce n'est qu'en octobre 2006 qu'une nouvelle forme de protection complémentaire et issue du droit européen<sup>4</sup>, appelée la protection subsidiaire, entre en vigueur en Belgique<sup>5</sup>. Avec l'introduction de cette protection, la loi du 15 décembre 1980<sup>6</sup> (dite « loi des étrangers ») prévoit désormais que l'asile est aussi accordé à l'étranger qui n'est pas reconnu réfugié mais qui, en cas de renvoi dans son pays d'origine, court un risque réel de subir une atteinte grave à son intégrité. Par « atteinte grave », on entend notamment : des menaces graves contre sa vie ou

4 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004.

5 À partir de 2007, quelques protections subsidiaires ont été accordées aux demandeurs d'asile afghans. Toutefois, si on regarde les chiffres pour les années suivantes, la primauté est en général donnée au statut de réfugié.

6 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

sa personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Cette disposition vise les potentielles victimes de guerre. Il est important de noter que le législateur belge n'a pas retenu, lors de la transposition de la « Directive qualification », le caractère « individualisé » de la menace qui est en contradiction avec le caractère aveugle de la violence.

Les Afghans peuvent donc en principe prétendre à l'obtention d'un statut légal sur la base de la protection subsidiaire, puisqu'ils seraient en mesure de prouver ici plus « objectivement » le risque réel de « torture ou de traitement inhumain et dégradant »<sup>7</sup>, lié au conflit armé généralisé sur place qui perdure depuis 30 ans et qui a affecté des générations entières d'Afghans.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), l'instance d'asile compétente en première instance, va se focaliser sur l'intensité du conflit armé mais ne va pas octroyer automatiquement une protection à

7 Au sens de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

## Les étapes de la procédure d'asile en Belgique



### Office des étrangers (OE)

① Une personne en quête de protection internationale introduit sa demande d'asile à l'OE, dès son arrivée si elle se trouve à la frontière ou dans les 8 jours si elle se trouve à l'intérieur du pays.

L'OE enregistre la demande, prend les empreintes digitales et questionne la personne (sur son parcours, son identité, les raisons de sa demande).

Après un premier examen, s'il ressort que la Belgique est bien l'État compétent pour examiner la demande d'asile ou, dans le cas d'une demande multiple, que les nouveaux éléments justifient un nouvel examen de la demande, l'OE transmet le dossier au CGRA.



tous les Afghans provenant pourtant d'un pays dont personne ne remet en cause le fait qu'il est en guerre.

Pour évaluer le besoin de protection dans ce contexte de conflit armé, le CGRA va déterminer quelles provinces sont assez dangereuses pour pouvoir établir le caractère « aveugle » de la violence.

Les instances d'asile ont ainsi découpé le territoire afghan en parties de territoire sécurisées ou non sécurisées en fonction de l'intensité des violences et considèrent que seules les personnes provenant d'une zone jugée « peu sûre » ont droit à la protection subsidiaire, les autres pouvant en principe être renvoyés sans crainte dans leur région. Bien que la liste des provinces et districts « sûrs » ait été réévaluée dans un sens plus favorable par le CGRA en septembre 2010, l'examen région par région ne nous semble pas être une méthode adaptée pour examiner le besoin de protection internationale des Afghans. Cet examen n'est pas conforme aux nombreuses évaluations faites sur place et aux « guidelines » du HCR. En effet, bien que le HCR ait procédé à un tel découpage du pays en zones

sécurisées ou non sécurisées dans ses précédentes recommandations, la situation actuelle de violence généralisée, reconnue par le CGRA lui-même, la nature volatile du conflit et la détérioration de la situation sécuritaire ne permettent plus au HCR de définir quelles sont les zones actuellement insécurisées en Afghanistan.

Il importe dès lors que les instances d'asile aillent au-delà de cet examen géographique et analysent, au cas par cas, la situation concrète de la personne et son réel besoin de protection. Et ce, d'autant plus que bon nombre de rapports récents<sup>8</sup> démontrent que la situation sur place a fortement empiré, même à Kaboul qui ne peut plus être considérée comme sûre, et qu'il règne un climat général de violence dans le pays.

8 Voir notamment : The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security, December 2009, UN Security Council ; « Afghanistan : Mise à jour. Situation actuelle de sécurité », par Corinne Troxler Gulzar, pour l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Berne, 11 août 2009 ; New assessment of the situation in Afghanistan, Migration Board, February 2010 ; Les Affaires étrangères belges : les conseils aux voyageurs pour l'Afghanistan, août 2010 ; Le Ministère français des affaires étrangères et européennes : conseils aux voyageurs Afghanistan, mai 2011.

## PROBLÈME DE L'ÉTABLISSEMENT DE L'ORIGINE ET DE LA CRÉDIBILITÉ

La preuve de l'origine et de l'identité sont des éléments fondamentaux qui devraient justifier à eux seuls l'octroi de la protection subsidiaire. Il n'est toutefois pas toujours possible de prouver son origine. Cela est d'autant plus vrai que le CGRA considère que les documents émis par l'ambassade afghane ne sont pas toujours une preuve suffisante de l'identité et de la présence récente du demandeur d'asile en Afghanistan et ce, sans motiver sa décision, ni même examiner l'authenticité des documents transmis.

Et quand bien même la nationalité du demandeur d'asile ne serait pas remise en cause, le CGRA va évaluer la crédibilité du récit du demandeur d'asile et ne va accorder une protection que s'il juge les déclarations du candidat réfugié afghan véridiques et son récit cohérent. Pour évaluer la crédibilité de la personne, le CGRA pose une série de questions de con-

### Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA)

② La personne est alors entendue par le CGRA au sujet des motifs de sa demande d'asile. C'est une étape clé de la procédure car le CGRA va évaluer la crainte de persécution de la personne en cas de retour dans son pays d'origine ou le risque pour elle de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays. Le CGRA peut rendre une décision positive et reconnaître le statut de réfugié ou octroyer le statut de la protection subsidiaire. Le CGRA peut aussi prendre une décision négative et ne pas accorder de statut de protection.

### Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)

③ La personne a le droit d'introduire, dans le mois qui suit la décision de refus du CGRA, un recours auprès du CCE. Le demandeur d'asile peut, dans certaines conditions, invoquer de nouveaux éléments. A l'issue du recours, le CCE peut, soit confirmer la décision du CGRA, soit la réformer, soit l'annuler et renvoyer le dossier au CGRA.

### Conseil d'État (CE)

④ Une décision du CCE est définitive mais elle peut encore faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans le mois qui suit la décision du CCE. Il ne s'agit pas d'un degré d'appel supplémentaire puisque le Conseil d'État ne se prononce pas sur le fond du dossier. Si le pourvoi est déclaré admissible, le Conseil d'État peut casser la décision, s'il s'avère que la procédure d'asile ne s'est pas déroulée en conformité avec la loi et, le cas échéant, renvoyer le dossier au CCE qui devra statuer à nouveau. Notons encore que ce recours est non suspensif, ce qui signifie que l'étranger peut à ce stade être renvoyé dans son pays.

# Les demandeurs d'asile afghans en Belgique : un cas révélateur de dysfonctionnements dans l'octroi de la protection internationale

Jessica BLOMMAERT | Juriste et collaboratrice politique au CICR

naissances au demandeur d'asile. Le problème est que les questions posées lors de l'interview sont très techniques et peu adaptées à la majorité des demandeurs d'asile, surtout aux personnes ayant un profil vulnérable ou provenant d'une région en conflit. Mais surtout, les questions posées ne prennent pas assez en compte les spécificités des ressortissants afghans. En effet, l'Afghanistan est un pays touché par une situation de conflit depuis plus de trente ans. Les conflits incessants ont causé une déliquescence de l'État afghan, de ses institutions, de ses écoles... Des rapports démontrent que presque tous les Afghans ont été affectés physiquement, psychologiquement, économiquement et socialement.<sup>9</sup> Ainsi, beaucoup d'Afghans ne savent ni lire ni écrire et n'ont pas une bonne connaissance géographique, politique et historique de leur pays. De plus, beaucoup d'Afghans sont partis d'Afghanistan en raison des conflits pour aller dans des pays limitrophes tels que l'Iran ou le Pakistan avant de rentrer et de retrouver un pays toujours en guerre. Ce sont là autant d'éléments qui permettent d'expliquer qu'il est difficile pour les demandeurs d'asile afghans de répondre précisément à toutes les questions qui leur sont posées et que leur discours n'est pas toujours cohérent.

Le résultat est qu'actuellement, le contrôle des connaissances du pays et l'examen de la crédibilité quant au parcours de fuite, à la dernière résidence ou à la date du départ d'Afghanistan prennent le dessus sur les preuves concernant la nationalité, l'origine ou encore l'appartenance à

un groupe à risque et semblent devenir la finalité de l'examen en soi. Ainsi, le danger en cas de retour en Afghanistan passe au second plan. Encore récemment, les décisions prises par le CGRA au sujet d'Afghans sollicitant un nouvel examen de leur demande d'asile, et dont la nationalité afghane est pourtant prouvée, sont relativement stéréotypées. Le CGRA fait ainsi systématiquement référence aux millions d'Afghans qui ont quitté leur pays et, sans aucune preuve matérielle directe, il soupçonne que la personne ait une alternative de fuite interne (dans une région « sûre » de l'Afghanistan) ou externe (dans un pays limitrophe où aurait séjourné le demandeur, comme par exemple l'Iran ou le Pakistan).

Cet argument de possibilité de fuite externe est tout à fait inapproprié. Quand bien même le ressortissant afghan aurait séjourné au Pakistan ou en Iran, il convient de noter que ces pays ne garantissent pas une véritable protection des ressortissants afghans, que la notion de « pays tiers sûr » n'a pas de fondement en droit belge et qu'on ne peut envisager un renvoi vers un pays dont on n'a pas la nationalité.

Enfin, concernant l'alternative de fuite interne, le HCR considère qu'elle n'est raisonnablement envisageable, pour les Afghans fuyant des persécutions ou la violence généralisée, que si la famille ou la tribu étendue est présente et que si la région n'est pas affectée par des violences. Ce qui semble actuellement difficile à définir individuellement au moment de l'examen de la demande d'asile. Si la région est identifiée comme sûre pour une relocation interne, encore faudra-t-il pouvoir y accéder par des routes et des régions sûres, ce qui remet en question la mise en œuvre d'une telle alternative.

Certaines nouvelles décisions ne font quant à elles que renvoyer aux précédentes, sans examiner plus en détail la situation actuelle en Afghanistan, alors même que les personnes viennent parfois de régions particulièrement dangereuses et que, dès lors, l'octroi de la protection subsidiaire semble indispensable.<sup>10</sup>

Or, en prenant des décisions basées essentiellement sur la crédibilité des déclarations faites lors de l'interview, le CGRA faillit à sa mission parce qu'il rejette des demandes d'asile sans avoir examiné le besoin de protection du candidat afghan. La question étant de savoir : la personne risque-t-elle pour sa vie ou ses libertés fondamentales en cas de retour en Afghanistan ? La réponse est bien souvent positive.

## DES VICTIMES DE LA GUERRE SACRIFIÉES ?

Face à ces dysfonctionnements récurrents et au nombre croissant d'Afghans demandeurs d'asile en Belgique, beaucoup de réfugiés afghans sont susceptibles d'être renvoyés vers Kaboul et d'y subir un traitement inhumain et dégradant. La Convention de Genève et la protection subsidiaire, si elles étaient pleinement appliquées, permettraient pourtant de répondre au besoin de protection des ressortissants afghans persécutés ou victimes d'une violence aveugle, compte tenu des spécificités de l'Afghanistan et de la dégradation de la situation sécuritaire dans tout le pays. ■

<sup>9</sup> Voir notamment : ICRC, Afghanistan. Opinion Survey and in-depth research 2009 ; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Dimension of Poverty in Afghanistan, March 2010 ; Oxfam International, « Les coûts de la guerre. Les expériences afghanes du conflit 1978-2009 », novembre 2009.

<sup>10</sup> Les personnes recevant une décision négative du CGRA ont une possibilité de recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE). Notons que le CCE ne dispose pas d'un pouvoir d'instruction propre.

# Les déplacements internes dans le monde



Nina BIRKELAND | Membre du Centre d'étude sur les déplacements internes (IDMC)

**I**l y a deux fois plus de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qu'en dehors de leur pays. Le nombre de déplacés internes en raison de conflits armés, de violence généralisée et de violations des droits de l'homme s'élève à environ 27,5 millions à travers le monde. Cette augmentation au cours des dernières années reflète une tendance à la hausse à plus long terme dans la dernière décennie, à partir de 25 millions environ en 2001. Tandis que le nombre global de déplacés internes a continué à augmenter, le nombre de réfugiés à l'échelle mondiale a progressivement baissé au cours des deux dernières décennies pour se stabiliser à environ 15 millions.

Les déplacés internes (dits aussi PDIPP, c'est-à-dire personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) sont des « personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par

1 Le Centre d'étude sur les déplacements internes ou IDMC (*Internal Displacement Monitoring Centre*) a été fondé en 1998 par le Conseil norvégien aux réfugiés, à la requête des Nations unies, pour créer une base de données globale sur le déplacement interne. Dix ans plus tard, l'IDMC reste la source d'information et d'analyse principale sur le déplacement interne provoqué par le conflit et la violence à l'échelle mondiale. Ce centre a pour objectif de promouvoir de meilleures réponses nationales et internationales aux situations de déplacement interne et au respect des droits des déplacés internes, qui font souvent partie des personnes les plus vulnérables. Il vise aussi à promouvoir des solutions durables pour les déplacés, notamment l'intégration locale comme option d'installation des déplacés.



Back to Bunia 2003 © EC/ECHO/  
François Goemans

*l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat* ». (Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, introduction, paragraphe 2)

## LES CAUSES

Le déplacement interne est habituellement provoqué par des conflits entre gouvernements et groupes armés, ou par la violence généralisée, qui est souvent répandue dans les pays où les conflits armés ont officiellement cessé. Dans presque la moitié des situations de déplacement, les agents du déplacement sont soit les forces armées gouvernementales, soit les groupes armés associés au gouvernement. Dans plus d'un quart des situations suivies par l'IDMC, les agents du déplacement étaient des groupes armés opposés au gouvernement. Dans les autres cas,

# Les déplacements internes dans le monde

Nina BIRKELAND | Membre du Centre d'étude sur les déplacements internes (IDMC)

des forces armées internationales ou étrangères étaient impliquées, ou bien le déplacement était provoqué par une violence généralisée impliquant des groupes ethniques, comme au Kirghizistan, ou encore des groupes armés comme l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) au Sud Soudan et les cartels de la drogue au Mexique. Bien que les populations disposent du droit fondamental de ne pas être déplacées sauf dans des situations très spécifiques, plusieurs gouvernements et dans certains cas des groupes armés non-étatiques mènent des politiques et des pratiques délibérées de déplacement arbitraire. De telles politiques et pratiques se retrouvent souvent au Moyen-Orient, suivi par l'Asie et l'Europe. Elles n'ont été rapportées que dans quatre pays d'Afrique et nulle part en Amérique.

## DÉPLACEMENT URBAIN

Plus de la moitié de la population mondiale vit dans des zones urbaines, et les projections de croissance de la population pour les 30 années à venir prévoient qu'elle vivra presque en totalité dans des

« Bien que les populations disposent du droit fondamental de ne pas être déplacées sauf dans des situations très spécifiques, plusieurs gouvernements et dans certains cas des groupes armés non-étatiques mènent des politiques et des pratiques délibérées de déplacement arbitraire. »

zones urbaines. La tendance globale à l'urbanisation a vu passer la migration des zones rurales vers les zones urbaines, mais on constate aussi dans de nombreux pays l'existence d'une migration forcée par des conflits et des catastrophes naturelles. Un nombre significatif de personnes déplacées par des conflits ou des violences vivent dans des zones urbaines.

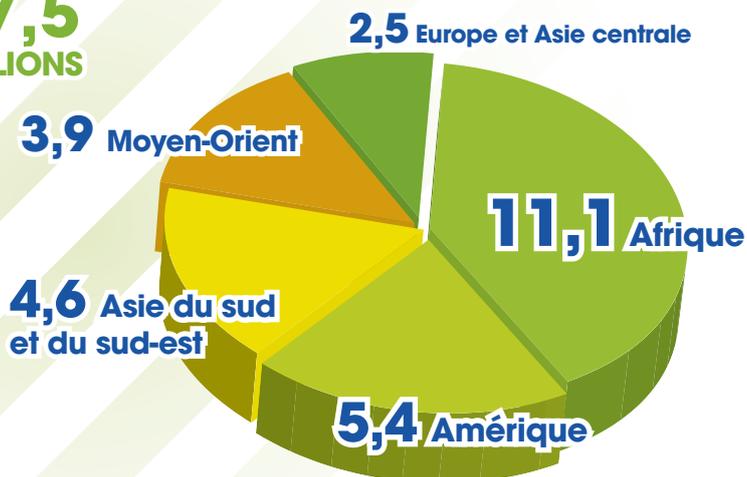
Les déplacés internes fuient des zones rurales vers les zones urbaines en quête de services et surtout d'opportunités de trouver des moyens de subsistance offerts dans les villes. La plupart d'entre eux ont d'abord fui les conflits ou

les violations des droits de l'homme dans des régions proches de leur foyer d'origine, à la recherche d'un abri temporaire auprès de leur famille ou de leurs amis, et à partir de ces régions ils se déplacent progressivement jusqu'aux zones urbaines, toujours à la recherche de protection et de chances de survie. D'autres ont fui d'une zone urbaine à une autre. Dans beaucoup de situations à travers le monde, ces déplacés urbains choisissent de ne pas s'identifier en tant que déplacés internes ou bien cherchent à ne pas se différencier des autres populations urbaines.

### Estimations du nombre de déplacés internes par région (en millions) :

A la fin de l'année 2010, la plupart des déplacés internes se trouvait en Afrique, où ils étaient 11,1 millions. Ils étaient plus de deux fois plus nombreux que sur le continent américain, région où l'on enregistre le second chiffre le plus élevé avec 5,4 millions.

**TOTAL**  
**27,5**  
**MILLIONS**





On estime que plus de 90% des déplacés internes en Colombie ont été déplacés dans des zones urbaines. Des dizaines de milliers de personnes dans les campagnes colombiennes ont été forcées de quitter leur foyer et leurs terres en 2010, et la plupart d'entre elles sont d'abord parties vers le centre urbain le plus proche et plus tard vers des villes de taille plus importante. En Afghanistan, beaucoup de personnes déplacées en raison d'un conflit ont fui pour rejoindre des bidonvilles, par exemple à Kaboul, Herat, Jalalabad. Les réfugiés afghans rentrant chez eux, qui s'étaient déjà habitués à vivre dans des environnements urbains dans d'autres pays, ont continué à migrer vers ces villes après avoir échoué à reconstruire leurs vies dans leurs campagnes d'origine.

Plus la durée du déplacement est longue et plus il est probable que les déplacés internes vont rester dans des zones urbaines, même quand les conditions leur permettent de rentrer chez eux. Beaucoup ont obtenu de nouveaux moyens de subsistance et établi de nouveaux liens sociaux, tandis qu'ils sont de moins en moins incités à retourner dans les zones rurales. Un grand nombre de dé-

placés internes au Népal n'avaient pas l'intention de revenir dans des zones rurales en 2010, bien que le conflit armé dans le pays ait cessé en 2006.

Des études ont montré que l'on doit se pencher sur les besoins des déplacés internes urbains dans le contexte plus large des processus d'urbanisation ; une assistance ciblée pourrait conduire à un traitement de faveur des déplacés internes, ce qui augmenterait les probabilités de tensions et exposerait à des risques ceux qui voudraient rester anonymes dans les villes. Il y a nécessité d'aborder les besoins à la fois des déplacés internes et des communautés autour d'eux, de porter assistance aux zones urbaines dans leur ensemble. Malgré tout, les études soulignent que les déplacés internes auraient encore besoin d'un soutien spécifique pour résoudre les défis relatifs à leur déplacement et pour s'intégrer pleinement dans leur cadre de vie urbain s'ils le souhaitent.

## LA DISCRIMINATION DES DÉPLACÉS INTERNES

Dans le monde entier, les déplacés internes sont régulièrement confron-

tés à la discrimination. Dans plus de la moitié des situations observées par l'IDMC, les déplacés internes ont connu une discrimination significative à un ou plusieurs stades de leur déplacement.

Les membres de minorités sont souvent exposés au risque de déplacement dû aux politiques discriminatoires d'un gouvernement qui représente essentiellement une majorité, ou dû à un conflit armé, entre une majorité et une minorité, et dans lequel des civils sont pris pour cibles. La forme la plus répandue de conflit armé oppose les forces gouvernementales à des groupes armés d'insurgés. Ces derniers naissent souvent de groupes minoritaires privés de droits civiques ou négligés dans les régions où ils vivent. Les membres de la majorité n'ont souvent pas réussi à s'identifier aux revendications des populations de ces régions, et les gouvernements qui luttent contre les groupes armés ont souvent fait usage d'une force excessive à leur rencontre, sans distinguer les combattants des civils, ou même ont pris pour cibles des civils pour affaiblir la base de soutien des insurgés. Ces groupes minoritaires ont de fortes chances, non seulement d'avoir vécu dans des zones de conflit, mais aussi d'avoir été affectés et déplacés par ce conflit.

### Les déplacés internes et le principe de non-discrimination

Le principe de non-discrimination est au cœur des droits de l'homme en ce qui concerne les déplacés internes. Une grande majorité des violations des droits de l'homme qui ont lieu avant et pendant le déplacement, et après leur retour, leur intégration sur le lieu du déplacement ou leur installation ailleurs, sont ancrées dans la discrimination.

Le Comité des droits de l'homme a décrit la discrimination comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou autre statut, qui a pour but ou pour effet d'annuler ou d'affaiblir la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité, de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales ».

La discrimination peut être la cause du déplacement, l'effet du déplacement ou la raison de l'absence de solutions viables et durables.

Les déplacés internes peuvent faire face à la discrimination en raison de leur appartenance à un groupe déjà discriminé, par exemple une minorité, ou, par rapport avec les non déplacés autour d'eux, tout simplement parce qu'ils sont déplacés internes.

# Les déplacements internes dans le monde

 Nina BIRKELAND | Membre du Centre d'étude sur les déplacements internes (IDMC)

Dans bien des cas, la discrimination continue pendant le déplacement des populations. En tant que membres de minorités, certains déplacés internes ont moins accès à l'aide formelle de l'État et à la protection collective informelle. Leur vulnérabilité est aggravée s'ils ont perdu l'accès aux réseaux d'entraide traditionnels. Par exemple, les femmes déplacées internes de la minorité Bantu et des groupes Benadiri du Puntland au Nord de la Somalie ont subi des violences sexuelles continuelles perpétrées par des hommes issus des groupes majoritaires, dont des membres de la police locale, de l'armée et des services de sécurité. Leur difficulté d'accès à la protection judiciaire était aggravée du fait qu'elles avaient perdu le soutien des structures collectives au moment de leur déplacement.

**« Le retour a tendance à être l'option préférée des autorités. Il est cependant impossible dans de nombreux pays, tandis que dans d'autres, les déplacés ne souhaitent pas en bénéficier. »**

Comme les personnes déplacées le sont souvent vers des zones où elles se retrouvent au sein de minorités locales, la discrimination peut aussi être exercée par les communautés d'accueil, soucieuses de conserver leur accès aux ressources. L'assistance de base aux déplacés internes au Yémen n'a pas, dans certains cas, été fournie uniformément parmi les personnes déplacées et les communautés d'accueil ; leur répartition était plutôt basée sur l'affiliation clanique et politique.

La discrimination peut aussi constituer un obstacle important, empêchant les minorités de dépla-

cés internes de s'en sortir. La plupart des déplacés internes en Turquie sont issus de la minorité kurde ; après avoir été déplacés pendant une décennie ou plus aux périphéries des villes, ils ont, en 2010, continué à subir des discriminations, limitant ainsi leur accès au logement, à l'éducation et aux soins médicaux, ce qui a donc empêché leur pleine intégration. Quant aux Roms déplacés au Kosovo ou en Serbie, ils demeurent les victimes d'une exclusion sociale systématique.

La non-possession de papiers d'identité est souvent un obstacle pour les déplacés internes qui viennent de groupes traditionnellement marginalisés. Les enfants déplacés issus de communautés dalits au Népal peinent à obtenir des actes de naissance, ce qui peut les empêcher de s'inscrire à l'école. De

nombreuses familles de Roms en Europe ont évité tout contact avec l'État depuis des générations, et des Roms déplacés ou non déplacés en Serbie manquent des documents nécessaires pour bénéficier d'avantages sociaux ou sont bloqués, pour leur renouvellement, par des procédures bureaucratiques inefficaces et contraignantes.

## LE LIBRE CHOIX DE L'INSTALLATION

Plus de quarante pays connaissent des situations de déplacement prolongé, dans lesquelles le

processus de recherche de solutions durables a été bloqué, et/ou les déplacés internes ont été marginalisés suite au manque de protection de leurs droits. Le retour a tendance à être l'option préférée des autorités. Il est cependant impossible dans de nombreux pays, tandis que dans d'autres, les déplacés ne souhaitent pas en bénéficier.

Les autorités nationales ont la responsabilité d'assurer que les conditions soient réunies pour permettre aux déplacés de bénéficier d'une solution durable à leur déplacement, et qu'ils disposent d'informations suffisantes pour effectuer un choix libre et éclairé entre différentes alternatives s'offrant à eux, à savoir de retourner dans leur région d'origine, de s'intégrer là où ils ont été déplacés, ou de s'installer ailleurs dans le pays.

De nombreux gouvernements manquent de volonté ou sont dans l'incapacité d'informer les déplacés des options autres que le retour. Dans les cas où les autorités étaient opposées à l'intégration au niveau local ou à l'installation ailleurs dans le pays, les organisations nationales et internationales devaient lutter pour aider les déplacés internes à demeurer dans le pays.

Malgré des années passées loin de leurs terres d'origine, certains déplacés internes peuvent garder des liens solides avec elles. A Sri Lanka, selon certains rapports, les musulmans du nord déplacés il y a une vingtaine d'années se sont bien intégrés dans le district de Puttalam à l'ouest, et ce avant 2010. Néanmoins de nombreux déplacés continuent à se considérer comme des personnes déracinées distinctes de la communauté locale. Dans une enquête menée en 2010, presque la moitié d'entre eux disaient vouloir rentrer chez eux, puisque le conflit était ter-



miné. La raison la plus fréquemment invoquée était qu'ils considéraient toujours Jaffna comme leur foyer, même s'ils ne l'avaient pas vu depuis presque vingt ans. Cette réponse transcendait les générations : parmi ceux qui souhaitent retourner chez eux, certains avaient une vingtaine d'années et avaient passé presque toute leur vie en tant que déplacés à Puttalam.

Dans certains cas les déplacés ont choisi de s'intégrer localement sur le lieu de leur déplacement, mais leurs intentions et l'évolution de leur intégration n'ont généralement pas été suivies. D'autres n'ont peut-être pas choisi consciemment de s'intégrer, mais au fil du temps, ils ont simplement continué à vivre et à chercher à améliorer leur situation là où ils avaient été déplacés.

L'adaptation au nouvel environnement peut être un facteur qui influence le choix progressif des déplacés de s'installer sur les lieux de leur déplacement. Au Burundi, où les autorités ont encouragé le retour comme but ultime, 90 % des déplacés interrogés par l'IDMC dans les provinces de Muyinga et Karuzi au nord-est ont exprimé un fort désir de rester dans les endroits où ils étaient installés. Certains vivaient là-bas depuis 17 ans et avaient noué de fortes relations avec les autres résidents. Un grand nombre d'entre eux étaient des personnes âgées ou des veuves, dépendantes du réseau de soutien social de leur nouvelle communauté.

Les populations peuvent préférer l'intégration locale si elles faisaient partie d'une minorité dans leur lieu d'origine, mais qu'elles ont fui vers un autre lieu où elles n'étaient plus minoritaires. Elles craignent probablement que, même si le retour est possible, il ne soit pas durable et un nouveau cycle de discrimi-

nation, d'abandon et de conflit les contraindrait à nouveau au déplacement. Par exemple, de nombreuses personnes non tchéchènes déplacées de Tchétchénie vers d'autres régions de la Fédération de Russie ont préféré s'intégrer localement, de peur de subir une violence récurrente de la part des Tchétchènes en cas de retour.

## **PROMOUVOIR L'INTÉGRATION LOCALE DES DÉPLACÉS INTERNES**

Tandis que dans de nombreux pays, le gouvernement promeut uniquement le retour comme solution, dans plusieurs d'entre eux les déplacés n'ont d'autre choix que de s'installer là où ils ont été déplacés, par exemple quand le conflit non résolu a limité leur liberté de mouvement et que le retour est impossible.

Certains gouvernements commencent à accepter ces réalités et soutiennent l'intégration locale des déplacés. Le gouvernement de Géorgie affirmait au départ que les déplacés retourneraient chez eux, dans les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Les déplacés eux-mêmes avaient fini par l'espérer aussi. Cependant, après la guerre avec la Russie en 2008, qui a commencé en Ossétie du Sud mais qui s'est aussi étendue à l'Abkhazie et à la Géorgie et qui a eu pour résultat une seconde vague de déplacement, la perspective d'un retour s'est éloignée, et le gouvernement géorgien a commencé à se consacrer à l'amélioration de la situation des déplacés tout en continuant à affirmer leur droit au retour. En 2010, les autorités géorgiennes ont poursuivi l'adoption de mesures visant à améliorer l'hébergement et la sécu-

rité locative des déplacés internes, en rénovant progressivement des centres collectifs d'hébergement et en cédant un droit de propriété aux déplacés dans certains cas.

De façon similaire, en Serbie, le gouvernement a commencé, après la déclaration d'indépendance du Kosovo, à mettre en place des mesures durables et efficaces pour permettre l'intégration des déplacés internes, notamment en améliorant leur accès aux services et aux moyens de subsistance. Il a offert plusieurs options d'hébergement aux déplacés, par exemple la distribution de matériaux de construction, l'achat de logements pour les déplacés, et le placement des déplacés particulièrement vulnérables dans des logements sociaux avec le parrainage d'une « famille tutrice » pour les aider dans leurs relations avec les institutions de protection sociale. Pendant ce temps, le gouvernement a continué à promouvoir le droit au retour des déplacés, dans le cadre de sa revendication constante de souveraineté sur le Kosovo. Le gouvernement irakien, quant à lui, a accru son soutien à l'intégration locale tout comme au retour et à l'installation des déplacés dans d'autres parties du pays. Au Pérou et en Colombie, les gouvernements ont progressivement inclus les déplacés dans des programmes de protection sociale, et promu pour eux de meilleures conditions de vie dans leur lieu de déplacement. ■



# Les réfugiés palestiniens dans le monde arabe



Françoise DE BEL-AIR | Chercheur et consultante

**D**epuis la création de l'État d'Israël en 1948, les réfugiés palestiniens constituent l'une des plus anciennes diasporas au monde. Fin 2010, le Bureau central palestinien des statistiques évaluait leur nombre à 11 millions. Cependant, ce chiffre recouvre une extrême variété de situations politiques, juridiques, historiques et socio-économiques, ce qui affecte les modalités de la protection de ces réfugiés : les Palestiniens, en effet, sont dans leur quasi-totalité exclus du champ d'application de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951.

Cette contribution présente et analyse les diverses catégories et situations caractérisant les réfugiés palestiniens dans quatre de leurs pays d'accueil au Moyen-Orient (Jordanie, Liban, Syrie, Égypte), produits de l'action internationale et des stratégies d'adaptation des individus mais aussi des politiques des pays hôtes, la question du droit au retour des réfugiés palestiniens restant structurelle dans la politique intérieure et régionale de ces pays.

## LES PALESTINIENS : DÉMOGRAPHIE, CATÉGORIES

Parmi les onze millions de Palestiniens de par le monde, 600 000 d'entre eux résideraient hors du monde arabe, 1,4 million en Israël, 4,1 millions dans les territoires palestiniens

(dont 2,5 millions en Cisjordanie et 1,6 million dans la bande de Gaza) et cinq millions dans le reste des pays arabes. Cette dispersion résulte de l'exode de 700 000 Palestiniens des territoires sur lesquels a été fondé l'État d'Israël, en mai 1948.

Divers statuts juridiques ont été établis en fonction des circonstances de l'exil et du mode de protection attribué aux exilés. Les personnes absentes de Palestine avant 1947, par exemple, ne sont pas considérées comme victimes directes du conflit, même si leur retour dans ces territoires et le recouvrement des propriétés familiales leur est de fait devenu impossible et fait de ces personnes des migrants forcés. Le statut de réfugié a été attribué aux personnes ayant quitté en 1948 les territoires reconnus comme israéliens par la

communauté internationale, mais pas aux personnes originaires de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, la première ayant été annexée par la Jordanie et la seconde administrée par l'Égypte de 1949 à 1967. A l'issue de la Guerre des Six-Jours et de l'invasion de la Cisjordanie et de Gaza par les forces israéliennes, une autre catégorie est créée, celle des « personnes déplacées », définies par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967 comme « dans l'impossibilité de retourner dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967 ». Les réfugiés de 1948 ayant trouvé asile en Cisjordanie et à Gaza entre 1948 et 1967, chassés une seconde fois, sont alors qualifiés de « réfugiés-déplacés ». Enfin, un autre critère administratif de discrimination reste celui de la nationalité et des



Gaza (à droite)  
2004 © EC/ECHO/Denis Van Praet  
Photo de gauche  
© UNHCR/A.Branthwaite / 26 August 2006

documents y afférant : selon la loi internationale, sans État palestinien, l'attribution d'une nationalité palestinienne est impossible. Les réfugiés n'ayant pu obtenir la nationalité d'un État tiers restent donc apatrides et ne disposent que de documents de voyage ou de passeports temporaires, ce qui affecte grandement leurs capacités de circulation, d'accès au logement et à l'emploi, leur intégration politique et sociale. Chaque catégorie ou combinaison de catégories implique un type particulier de (non-)protection pour les Palestiniens. Ces catégories découlent à la fois de l'action internationale et des politiques des pays hôtes, en réaction au contexte politique fluctuant dans la région.

## DÉFINITION ET PROTECTION DES RÉFUGIÉS PALESTINIENS PAR LES TEXTES INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX

La résolution 194 votée le 11 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies reste le principal document fondant les revendica-

tions du droit au retour ou à une indemnisation des réfugiés palestiniens.

Au plan de la protection humanitaire, le conflit israélo-palestinien a été le seul à engendrer la création d'une instance de secours spécifique, distincte du HCR : l'UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*) par la Résolution de l'Assemblée Générale 302 du 8 décembre 1949. L'Agence vise à répondre aux besoins économiques des réfugiés et descendants de réfugiés, définis comme « toute personne qui a eu sa résidence normale en Palestine au moins pendant deux ans avant le conflit de 1948 et qui, en raison de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens d'existence et a trouvé refuge en 1948 dans l'un des pays où l'UNRWA assure des secours. Les réfugiés qui correspondent à cette définition ainsi que leurs descendants directs ont le droit à l'assistance de l'Agence si ils sont enregistrés auprès de l'UNRWA, qu'ils vivent dans une des régions d'opération de l'UNRWA, et sont dans le besoin ».

L'UNRWA fournit des services sociaux, sanitaires et d'éducation aux personnes immatriculées. Sa zone d'intervention est constituée du Liban, de la Jordanie, de la Syrie, de la Cisjordanie et de la bande de

Gaza, où 5 millions de réfugiés sont enregistrés (voir tableau).

Les réfugiés de Palestine sont les seuls exclus du mandat du HCR, en vertu de l'article 1 D de la Convention de Genève de 1951, qui dispose que la protection des réfugiés est déjà prise en charge par une autre instance, au sein de la zone des opérations de celle-ci. Cette décision est justifiée par le souci de ne pas impliquer le HCR dans un mandat politique mais aussi d'éviter des chevauchements entre les attributions du Haut Commissaire et celle de l'UNRWA<sup>1</sup>.

Pourtant, hors de la zone d'intervention de l'Agence, les Palestiniens ne sont pas non plus protégés par le HCR, alors que l'article 1 D de la Convention devrait logiquement pouvoir s'appliquer aux réfugiés palestiniens s'ils résident hors de la zone géographique de ce mandat, dans d'autres pays arabes ou ailleurs dans le monde. En outre, au sein même de la zone d'intervention de l'UNRWA, les personnes déplacées pour la première fois en 1967 de Gaza ou de Cisjordanie<sup>2</sup>, celles

1 Document du HCR cité par Destremau, B., "Le statut juridique des Palestiniens vivant au Proche-Orient", *Revue d'Études palestiniennes*, n° 48, été 1993, pp. 35-62 (p. 36).

2 Évaluées à 450 000 personnes au moment

# Les réfugiés palestiniens dans le monde arabe

Françoise DE BEL-AIR | Chercheur et consultante

n'ayant pas pu ou voulu être immigrées ou bénéficiant en 1948 de moyens de subsistance, les absents de la région dans l'impossibilité de faire renouveler leur permis de séjour délivré par Israël et ainsi empêchés de revenir dans leurs foyers, par exemple, comptent parmi les exilés privés d'un statut garantissant la reconnaissance par le droit international des préjudices subis.

A l'exception des États du Maghreb et de l'Égypte, les États arabes ne sont pas signataires de la Convention de Genève de 1951, ni du Protocole de New York de 1967. La Ligue des États arabes a néanmoins voté des résolutions en faveur de la protection des réfugiés palestiniens, dont le principal est le Protocole de Casablanca adopté en 1965. Les pays arabes signataires garantissent par ce texte aux réfugiés palestiniens la délivrance de documents de résidence, de voyage et la liberté d'exercer une activité économique. Pourtant, ces libertés fondamentales ne seront à peu près respectées qu'en Syrie et en Jordanie, deux des quatre principaux pays hôtes de la diaspora : la Jordanie, la Syrie, le Liban et l'Égypte.

des négociations multilatérales sur les réfugiés en 1995.

## LES RÉFUGIÉS PALESTINIENS ET LES PAYS ARABES : DÉMOGRAPHIE POLITIQUE

La situation des Palestiniens dans ces pays illustre bien la variété des situations de refuge rencontrées. Les facteurs définissant les divers types de protection internationale des réfugiés recoupent ici les enjeux de politique intérieure et régionale attribués à la présence des réfugiés dans ces États.

Parmi ceux-ci, seule l'Égypte a signé la Convention de Genève de 1951. Pourtant, les 75 000 Palestiniens estimés y résider<sup>3</sup> (à l'exception de certaines familles fortunées) ont été progressivement assimilés à des étrangers, sans droit à la scolarisation publique, privés d'accès au logement et à la propriété, au marché du travail légal, ce qui confine la majorité d'entre eux au secteur informel. Les réglementations administratives gouvernant l'attribution et le renouvellement des permis de résidence poussent aussi dans l'illégalité une proportion grandissante de cette

3 La seule étude récente sur les Palestiniens d'Égypte émane de O. El-Abed : *Unprotected. Palestinians in Egypt since 1948*, Beirut/Washington: Institute for Palestine Studies and Ottawa: IDRC, 2009, dont sont tirées les données et analyses présentées ici.

population, l'exposant ainsi à tous les risques économiques, politiques et sociaux. Cette politique serait consécutive à la signature des Accords de paix de Camp David entre l'Égypte et Israël en 1978 et destinée à réaffirmer, face aux États de la région, l'implication égyptienne dans le processus de paix israélo-arabe et la défense du droit au retour des réfugiés, le respect des droits fondamentaux pourtant définis par le Protocole de Casablanca étant assimilé, dans le discours officiel, à une tentative de réinstallation des réfugiés.

C'est en Syrie que les termes de ce Protocole sont les mieux respectés. Les Palestiniens y constituent environ 3% de la population totale. Détenteurs de documents de voyage valables six ans, à l'instar des passeports syriens, ils bénéficient des mêmes droits économiques et sociaux que les Syriens. Seule une naturalisation leur est impossible, en vertu de la protection de l'identité palestinienne et de la lutte contre la réinstallation des réfugiés.

La Jordanie<sup>4</sup> est le seul État de la région à avoir attribué, en décembre 1949, la citoyenneté jordanienne aux

4 Les données et analyses présentées ici sont tirées de De Bel-Air, F., *Population, politique et politiques de population en Jordanie, 1948-1998*, Thèse de Doctorat nouveau régime, Laboratoire de Démographie historique, EHESS, Paris, soutenue le 22 septembre 2003.

### Réfugiés palestiniens enregistrés par l'UNRWA selon le pays de résidence (décembre 2010).

Source : UNRWA in Figures as of December 2010, Gaza: UNRWA Public Information Office, July 2011.

	Jordanie	Liban	Syrie	Cisjordanie	Gaza	Total
Réfugiés enregistrés	1 999 466	455 373	495 970	848 494	1 167 361	4 966 664
% habitant un camp	17,7%	53,5%	31,7%	26,5%	46,8%	30,5%



350 à 500 000 réfugiés palestiniens répartis entre la rive ouest du Jourdain (Cisjordanie) et sa rive est (l'actuel Royaume hachémite de Jordanie), ainsi qu'aux 300 à 450 000 habitants de la Cisjordanie formellement annexée par le Royaume en 1950. La Guerre de 1967 et la Guerre du Golfe de 1990-

au retour et lutte contre la réinstallation de fait des réfugiés de Palestine. Également, la décision annoncée en juillet 1988, de rompre les liens administratifs et juridiques unissant depuis 1967 la Cisjordanie et la Jordanie, a signifié pour un million au moins de résidents de la rive ouest du Jourdain la perte

constitue un enjeu politique majeur. Le système politique y est structuré par la répartition confessionnelle, qui détermine celle des fonctions et postes politiques sur la base du poids démographique de chaque communauté religieuse. Les réfugiés de confession chrétienne ont pu bénéficier de naturalisations ponctuelles, mais l'éventuelle installation des réfugiés, en majorité musulmans sunnites, inquiète certains hommes politiques libanais, anxieux d'un renversement des ratios démographiques. Là encore, la défense du droit au retour des réfugiés et la lutte contre tout signe de leur réinstallation dans les pays d'accueil sert de prétexte à leur refuser les droits économiques et sociaux les plus élémentaires. L'absence d'intégration de la plus grande part d'entre eux au contexte libanais est traduite par la forte proportion de résidents dans les camps au Liban (plus de 50%, voir tableau), de même que par la forte prévalence de la pauvreté et des mauvaises conditions sanitaires dans cette population. Ce n'est qu'à la mi-2010 que le parlement libanais a envisagé la possibilité d'ouvrir le marché du travail aux Palestiniens.

## CONCLUSION : L'HUMANITAIRE CONTRE LE POLITIQUE ?

Les situations, statuts et définitions caractérisant les réfugiés palestiniens au Moyen-Orient sont donc extrêmement divers, définis par des facteurs historiques, géographiques, humanitaires et juridiques de la part des organismes internationaux et par des facteurs plutôt politiques et diplomatiques dans chacun des pays arabes d'accueil envisagés ici. Une protection efficace des réfugiés ne pourra donc que passer par la prise en compte de l'ensemble de ces facteurs. ■

## « Là-encore, la défense du droit au retour des réfugiés et la lutte contre tout signe de leur réinstallation dans les pays d'accueil sert de prétexte à leur refuser les droits économiques et sociaux les plus élémentaires. »

1991 ayant respectivement poussé vers le Royaume 240 000 à 330 000 réfugiés et déplacés, puis 350 000 Palestiniens naturalisés Jordaniens, émigrés au cours des années 1970 dans les pays producteurs de pétrole, la population jordanienne serait de 30% (si seuls les réfugiés sont comptabilisés) à 50% (estimation officielle tolérée) d'origine palestinienne. L'ensemble de ces Palestiniens naturalisés et leurs descendants, dont la résidence principale est la Jordanie (rive est) bénéficient des mêmes droits économiques, sociaux et, dans une certaine mesure, politiques que les Jordaniens « de souche »<sup>5</sup>.

La situation des Palestiniens originaires de Gaza (120 000 environ) est différente : réfugiés, déplacés ou réfugiés-déplacés, ils sont assimilés à des étrangers puisque originaires d'un territoire administré par l'Égypte entre 1949 et 1967. Tous ne bénéficiant pas de la protection de l'UNRWA, leur situation en Jordanie est comparable à celle des Palestiniens d'Égypte et justifiée dans les mêmes termes : défense du droit

de la nationalité jordanienne pleine et entière, conditionnée à la résidence sur la rive est. Enfin, depuis 2004, selon Human Rights Watch (2010) la Jordanie aurait retiré la nationalité à plus de 2 700 de ses citoyens d'origine palestinienne, même si, parallèlement, nombre de naturalisations de Palestiniens sont dénoncées par les nationalistes.

L'accueil, puis la naturalisation des réfugiés obéissent à l'orientation nationaliste arabe du régime hachémite, de même qu'au désir d'une plus grande « visibilité » démographique, politique et diplomatique. Cependant la peur de l' « option jordanienne », c'est-à-dire le transfert, défendu par certains hommes politiques israéliens, de tous les Palestiniens d'Israël et des territoires vers la rive est, reste vive dans la population. Le régime revendique donc toujours le droit au retour des réfugiés, parfois au prix des droits humains, malgré la réinstallation de fait de certains réfugiés observable dans le pays.

Au Liban enfin, la présence de plus de 400 000 réfugiés palestiniens<sup>6</sup>, soit environ 10% de la population,

5 Depuis le milieu des années 1970, les postes aux échelons supérieurs des domaines les plus sensibles de l'Armée et de la fonction publique sont rarement confiés à des Jordaniens d'origine palestinienne.

6 Selon l'UNRWA, même si ce chiffre est contesté et serait probablement inférieur.

# Kosovo, état des lieux



**Brigitte MARTINEZ** | Réalisatrice, spécialiste des questions de défense

**Le 11 mars 2011, douze ans après la fin de la guerre, le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) ajoutait le Kosovo à la liste des pays d'origine sûrs. L'occasion de revenir sur la situation d'un jeune État, dont une partie seulement des deux millions d'habitants vient de fêter avec enthousiasme trois années « d'indépendance supervisée ». Et l'occasion de se demander également si les efforts humains et financiers - quatre milliards d'euros - déployés par la communauté internationale depuis le cessez-le-feu ont réussi à faire émerger l'État de droit multiethnique tant espéré.**

Le fond est bleu, les étoiles blanches. L'inspiration graphique du drapeau, visiblement européenne, donne le ton : le Kosovo indépendant s'annonce démocratique et pluriethnique, chaque communauté ayant pu accrocher son étoile parmi les six représentées. Celle des Albanais, majoritaires à 90 % dans le pays, est de même dimension que celles des cinq groupes minoritaires coexistants sur le territoire et qui composent les Serbes, les Roms, les Ashkalis, les Egyptiens, les Bosniaques, les Goranis et les Turcs. Les étoiles, disposées en demi-cercle autour de la carte du Kosovo, peuvent aussi se déployer en suivant la cadence du nouvel

hymne national. Il fut choisi sans paroles pour ménager les différentes sensibilités linguistiques et son nom, *Europe*, permet de flatter l'avenir. En matière de symbole rien ne fut laissé au hasard : l'hymne comme le drapeau furent soumis à concours, et un vote parlementaire départagea les finalistes. C'est ainsi que le 17 février 2008, jour de la déclaration unilatérale d'indépendance vis-à-vis de la Serbie, le Kosovo put afficher son engagement vers la réconciliation de ses populations, sous l'œil vigilant de ses tuteurs internationaux : l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Union européenne (UE).

Mais quand le visiteur s'aventure aujourd'hui dans ce très jeune État, le bel affichage se fissure sous ses yeux. Il note que les Serbes des enclaves et du nord du Kosovo, où leur communauté est majoritaire, commercent en dinars, alors que l'euro s'impose dans le reste du pays. Et, s'il s'étonne de voir les automobilistes albanais changer leurs plaques d'immatriculations kosovares avant de traverser l'Ibar, il en comprendra vite la raison : les plaques serbes étant toujours en vigueur au nord du pays, mieux vaut cacher son origine pour éviter les tensions si l'on veut y circuler « en toute liberté »... On invitera en revanche l'observateur à se réjouir : les soldats de l'OTAN n'ont plus besoin d'assurer la sécurité des trajets des personnes de groupes minoritaires à travers le pays, comme ils le firent pendant de longues années. Mais attention ! Les bus dits « humanitaires » existent toujours, véhiculant par exemple des Albanais du sud vers le nord où leur communauté vit repliée en petit nombre.

Le visiteur s'apercevra aussi très vite que le drapeau bleu six fois étoilé de blanc fleurit rarement aux balcons kosovars. Il verra en revanche qu'au nord, on agite le drapeau tricolore orné d'armoiries serbes, tandis qu'au sud, c'est un aigle à deux têtes, noir sur fond rouge que brandissent les



Le «Newborn monument» à Pristina  
2009 © jonworth-eu

Albanais. Et on lui expliquera que les Roms, sans doute aussi fiers de leur drapeau que les autres communautés, n'ont guère l'esprit à l'arbore : ils tentent avant tout de survivre dans une société qui les discrimine et limite dangereusement leur accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la santé et à la citoyenneté.

Les observateurs et leurs nombreux rapports en témoignent : 12 ans après la fin de la guerre, et malgré les efforts déployés par la communauté internationale, le rêve d'un Kosovo multiethnique n'est pas encore réalisé. Le Kosovo est-il au moins devenu un pays sûr, de cette sûreté qui éviterait à ses ressortissants d'aller chercher protection ailleurs ? C'est à voir.

## LA GUERRE

En 1999, pour protéger les populations albanaises du Kosovo des exactions serbes, l'OTAN lance ses bombes pendant 78 jours sur la République fédérale de Yougoslavie et notamment sur la province du Kosovo qui a perdu son autonomie dix ans auparavant. Une guerre pour mettre fin à une catastrophe humanitaire, l'événement est encore inédit et la doctrine inaugurée par Tony Blair, la « guerre humanitaire », fera date. Mais

**« Les observateurs et leurs nombreux rapports en témoignent : douze ans après la fin de la guerre, et malgré les efforts déployés par la communauté internationale, le rêve d'un Kosovo multiethnique n'est pas encore réalisé. »**

l'urgence détermine l'engagement : depuis 1998, les forces militaires et paramilitaires du président Milosevic sont sans pitié pour la population à 90 % albanaise du Kosovo, et pas seulement pour les combattants de l'armée de libération du Kosovo, l'UCK : expulsions, détentions arbitraires, tortures, viols systématiques, meurtres... Bien peu échappent à la haine et aux atrocités des forces serbes.

Les populations y échapperont d'autant moins qu'en représailles des frappes aériennes de l'OTAN, les forces serbes multiplieront leurs exactions. Et c'est ainsi que la communauté internationale, intervenue pour protéger les populations depuis le ciel, ne pourra pas empêcher le massacre de 10 000 Albanais du Kosovo. Ni stopper l'exode des populations fuyant les bombes et les violences serbes. Un million et demi de personnes se retrouveront ainsi sur les routes avant d'être orientées dans d'immenses camps de réfugiés aux

frontières de la province. L'Europe, les États-Unis et le Canada ouvriront aussi leurs portes, à titre temporaire, à plus de 100 000 réfugiés kosovars. Avec la paix, la majorité des réfugiés albanais rentra chez elle et leur revanche fut terrible : au tour de slavophones de subir les discriminations, les intimidations. D'être victimes d'enlèvements, de crimes, d'expulsions, de voir leurs maisons pillées et incendiées, et cela malgré la présence de 50 000 soldats de l'OTAN sur le territoire. Ces violences poussèrent hors du Kosovo 200 000 Serbes et Roms, tandis que les autres se terraient dans les enclaves.

La haine organisée explosa de nouveau pendant 48 heures en mars 2004, relevant l'incapacité de la police internationale de la MINUK<sup>1</sup>, et celle des troupes de l'OTAN avec la KFOR<sup>2</sup>, à protéger une nouvelle

1 Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo.  
2 Force de Paix au Kosovo.

# Kosovo, état des lieux

Brigitte MARTINEZ | Réalisatrice, spécialiste des questions de défense

fois les minorités menacées. En deux jours, les émeutes provoquèrent des morts, des pillages, des incendies et la destruction par dizaines de lieux de cultes orthodoxes. Elles précipitèrent la fuite de plus de 4 000 personnes hors du Kosovo. La volonté des Albanais d'effacer toute présence serbe de la province, et celle d'autres communautés minoritaires, notamment les Roms et les Ashkalis, se réalisait en partie.

## LA QUESTION DES MINORITÉS SERBES

Cette défaillance dans les missions de protection, bien qu'elle ne soit pas le seul facteur, a conforté la fixation

d'enclaves serbes au Kosovo en les transformant en zones refuges. Le processus d'homogénéisation ethnique des territoires est aujourd'hui bien conforté et, comme le souligne Amaël Cattaruzza, maître de conférences à Saint Cyr : « *la cohabitation autrefois possible entre les communautés est de moins en moins fréquente et le Kosovo devient de plus en plus une juxtaposition d'espaces mono-ethniques* ». <sup>3</sup>

Les enclaves et le nord du Kosovo où vivent respectivement environ 60 000 et 40 000 Serbes, sont ainsi doublement

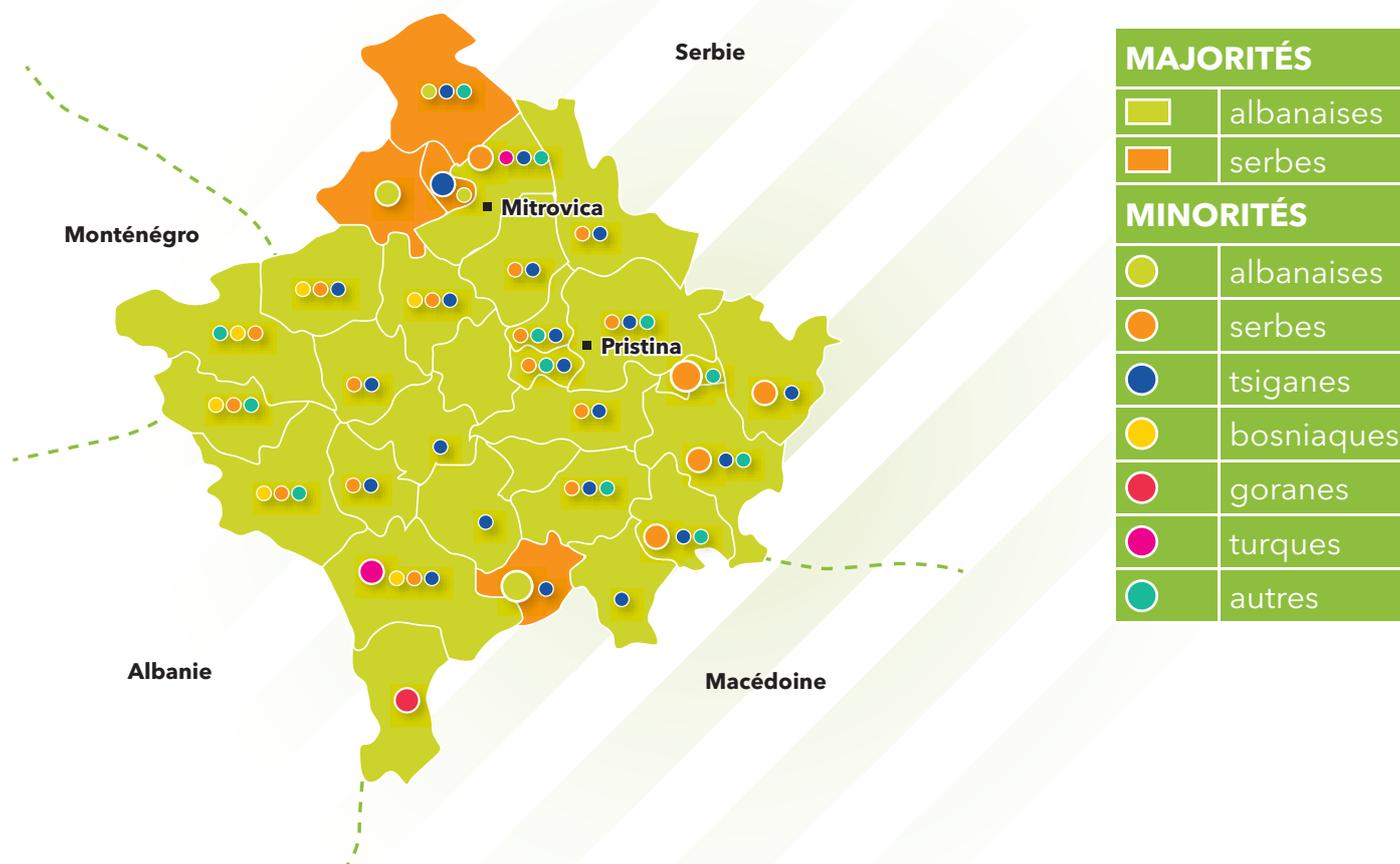
administrés : par Belgrade, qui a refusé de reconnaître l'indépendance de Kosovo en 2008, et par Pristina. Il semblerait toutefois que la nette diminution des sommes allouées par la Serbie pour faire fonctionner ces structures parallèles <sup>4</sup> pousse les habitants des enclaves isolées, pauvres et rurales, à une intégration progressive dans le nouvel État. Les Serbes adoptent en effet une attitude pragmatique en acceptant de travailler, par contrainte économique, dans des administrations ou des entreprises albanaises. Leur participation aux élections municipales de 2009 puis aux législatives de 2010 constitue un autre pas vers l'intégration.

<sup>3</sup> Kosovo, enclaves : quel État pour quel territoire ? [http://www.strategicsinternational.com/31\\_11.pdf](http://www.strategicsinternational.com/31_11.pdf)

<sup>4</sup> 42 millions d'euros versés en 2010, soit la moitié par rapport à 2009.

## Répartition ethnique du Kosovo en 2005

(source Wikipedia + OSCE)





Des exemples de ce type sont des signes encourageants vers la consécration d'un Kosovo multiethnique, et la communauté internationale s'en félicite. Mais elle pourrait tout aussi bien trouver matière à s'inquiéter : la minorité serbe, environ 6 % aujourd'hui, décline au Kosovo, à l'instar du nombre d'enfants dans l'enseignement secondaire serbe, comme le précise le rapport de la MINUK<sup>5</sup>, « *car davantage de parents envoient leurs enfants au nord du Kosovo ou en Serbie, pour qu'ils bénéficient de meilleures possibilités d'éducation et d'emploi* ». Une tendance continue à la baisse serait signe d'échec, comme le sont déjà les multiples tentatives avortées de faire revenir dans leurs anciens foyers, au nord du Kosovo, des familles albanaises. Les Serbes s'y opposent et le manifestent chaque fois avec violence.

On le voit, la question des enclaves comme celle de l'avenir de la zone nord - faut-il envisager une partition ? - relèvent d'enjeux majeurs, tant pour la communauté internationale que pour la Serbie. Aucune des deux parties n'a intérêt à la partition pour des raisons différentes : récupérer le nord du Kosovo reviendrait pour Belgrade à reconnaître de fait l'indépendance du Kosovo, ce qu'elle refuse encore. S'en séparer signifierait l'abandon par Priština de particularités coulées dans la constitution comme dans le drapeau par les acteurs internationaux : le caractère multiethnique du pays et son intégrité territoriale. Un handicap certain pour une intégration européenne encore en suspens.

## LA SITUATION SÉCURITAIRE

La difficile réconciliation des communautés serbes et albanaises rend

5 Rapport du secrétaire général de la MINUK, 29 octobre 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N10/604/78/PDF/N1060478.pdf?OpenElement>

la situation sécuritaire instable dans le nord, où de violents incidents à caractère ethnique se produisent régulièrement. Et, comme le précise le rapport de l'OTAN<sup>6</sup>, le « *risque de volatilité et d'instabilité ne doit pas être sous-estimé* »<sup>7</sup>. Si tous les observateurs s'accordent à décrire une situation calme ailleurs dans le pays, l'OTAN conserve malgré tout une présence d'environ 10 000 hommes, un chiffre en baisse constante. Si la mission essentielle de l'Organisation est aujourd'hui de mettre sur pied une force de sécurité multiethnique, les soldats patrouillent encore, renseignent et protègent notamment les sites orthodoxes d'importance<sup>8</sup> comme certains monastères où vivent encore des moines. Il en est ainsi à Decani, où 26 religieux vivent reclus : « *les soldats* » dit un frère « *nous aident non seulement en assurant notre sécurité, mais aussi en nous permettant de mener une vie normale. Par exemple, si nous devons nous rendre quelque part, ou sortir pour acheter quelque chose, nous avons besoin d'une escorte armée* ».<sup>9</sup>

Bref, la situation au nord du Kosovo et dans les enclaves habitées par les minorités serbes semble être, à première vue, la seule à poser problème en matière de sécurité. Mais il serait trop simple de s'arrêter au bord du chemin.

6 « *Les Balkans Occidentaux, 15 Ans Après Dayton : Réalisations Et Perspectives* », Assemblée parlementaire de l'OTAN, session annuelle 2010,

<http://www.natopa.int/default.asp?CAT2=2059&CAT1=16&CAT0=2&COM=2086&MOD=0&SMD=0&SSMD=0&STA=&ID=0&PAR=0&LNG=1>

7 La situation est à ce point volatile au nord du pays que la KFOR a obtenu le renfort de quelques 700 soldats allemands et autrichiens, pour faire face à la flambée de violence déclenchée à la frontière avec la Serbie le 25 juillet 2011.

8 Le transfert de la protection des sites s'effectue progressivement vers la police du Kosovo.

9 « *Les autorités locales assurent la protection du patrimoine serbe au Kosovo* », article du 16 mai 2011. Site de l'OTAN : [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news\\_74392.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_74392.htm)

Si l'existence d'une double administration pénalise la mise en place d'un État de droit au nord du pays, la situation au sud de l'Ibar n'est guère plus aboutie, même si des progrès peuvent être signalés sous l'action des 3 000 agents d'Eulex<sup>10</sup> en place depuis l'indépendance. Cette mission européenne civile, chargée d'accompagner les institutions du Kosovo dans le domaine de la police, de la justice et des douanes, œuvre en effet pour la construction d'un État de droit. Mais de nombreux obstacles, notamment la multiplication des autorités décisionnaires (ONU/UE/le poids de Belgrade), la non-reconnaissance par cinq États membres de l'indépendance du Kosovo (Espagne, Grèce, Chypre, Roumanie, Slovaquie), et un certain rejet de cette mission par les populations, limitent la mise en pratique des réformes institutionnelles adoptées par Priština. Des difficultés qui, reconnaît l'OTAN<sup>11</sup>, limitent « *la capacité des autorités kosovares à exercer pleinement les compétences et les pouvoirs qui reviennent normalement aux institutions étatiques. En conséquence, de nombreux problèmes demeurent dans des domaines essentiels comme la consolidation de l'État de droit* ».

## UN ÉTAT DE DROIT EN CHANTIER

La corruption est l'un des phénomènes les plus fréquemment avancés pour expliquer les dysfonctionnements du nouvel État. Et des scandales apparaissent parfois à la « une », révélés au détour d'un rapport du Conseil de l'Europe<sup>12</sup> et de documents déclassifiés de l'OTAN<sup>13</sup> :

10 Dont 1200 fonctionnaires locaux.

11 Voir note 6.

12 Il s'agit du rapport Marty sur le Kosovo, adopté à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg le 25 janvier 2011.

13 Selon l'article du 25 janvier 2011 de

# Kosovo, état des lieux

Brigitte MARTINEZ | Réalisatrice, spécialiste des questions de défense

sous le masque du premier ministre kosovar Hashim Thaçi se cacherait un dirigeant de réseau mafieux, trafiquant d'armes, de drogues et d'organes. Eulex a l'enquête en main, mais le discrédit est lourd : la communauté internationale aurait su qu'un « parrain » et criminel de guerre se cachait sous l'homme politique

mission européenne : « *La poursuite des prévenus dans les affaires de criminalité organisée est souvent paralysée par les pressions et menaces dont sont victimes les magistrats et leur famille. De plus, la volonté politique et les moyens manqueraient, l'absence de protection efficace des témoins, eu égard à la taille du Kosovo*

le précise le médiateur du Kosovo : « *Alors que les atteintes aux droits de l'homme sont mises en avant et peuvent faire l'objet de débats dans la presse, les mécanismes en place ne parviennent toujours pas à les prévenir ou à y remédier. Et la majorité de la population, qui n'a pas pris pleinement conscience de ses droits, porte rarement plainte parce qu'elle s'est habituée à un état de fait, ou parce qu'elle pense que personne ne pourra l'aider. Dans ces conditions, la réelle protection relève davantage du hasard et des circonstances liées aux cas particuliers qu'elle ne devrait être* ». <sup>18</sup>

## « La corruption est l'un des phénomènes les plus fréquemment avancés pour expliquer les dysfonctionnements du nouvel État. »

avant de l'adoubé. De forts soupçons pèsent en outre aujourd'hui sur d'autres membres éminents du parti du premier ministre, le PDK : ils seraient impliqués dans des trafics d'essence et d'héroïne. Pour le trafic de cocaïne et de cigarettes, il faudrait paraître s'adresser au parti politique concurrent, issu lui aussi de l'UCK, l'AAK. Quoi qu'il en soit, la question de la légitimité de la victoire du PDK aux dernières élections pourrait aussi se poser, tant les fraudes électorales se révélèrent massives en décembre 2010<sup>14</sup>.

Malgré la bonne volonté d'Eulex, il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour que le Kosovo ne soit plus un lieu d'activité et de transit de trafics en tous genres, y compris d'êtres humains. Le rapport de l'Ofpra<sup>15</sup> se fait ainsi l'écho des difficultés rencontrées par la

qui serait un pays où « tout le monde se connaît » et où « un témoin ne dure pas longtemps », restant en outre un problème ». <sup>16</sup>

Mais la question de la protection des témoins ne freine pas seulement la résolution d'affaires concernant le crime organisé. Elle touche aussi les dossiers des personnes disparues au cours du conflit<sup>17</sup> et des crimes de guerre impliquant l'UCK. Et tant que la justice n'avancera pas sur ces points-là, l'hypothèque d'une réconciliation entre les communautés serbes et albanaises ne sera pas levée, pas plus que celle d'un dialogue serein entre Belgrade et Priština.

Le système judiciaire kosovar est à ce point défaillant que la population ne lui fait pas confiance. Partialité des juges, ingérence politique dans les affaires, intimidations, pressions, lenteur extrême des procédures : les dysfonctionnements sont tels que certaines victimes n'osent pas porter plainte, par peur de représailles, ou parce qu'elles savent qu'elles ne seront pas entendues. Ainsi, comme

Ces manquements peuvent ainsi affecter les affaires concernant les violences commises envers les femmes, les discriminations homosexuelles, les victimes de trafics d'êtres humains - souvent des femmes et des enfants exploités sexuellement. Ils peuvent aussi affecter les Albanais soupçonnés d'avoir collaboré avec les Serbes et les individus composant des familles mixtes, c'est-à-dire dont les membres, issus de communautés différentes, peuvent affronter des discriminations susceptibles d'engendrer des persécutions : où trouver la sécurité si les deux communautés d'origine les excluent ?

Mais cette énumération de groupes à risque tels que les détermine le HCR ne serait pas complète sans qu'il soit fait mention des Roms, des

Paul Lewis, « Hashim Thaçi, le gros poisson de Priština », paru dans *The Guardian*, Londres. Traduit par presseurop : <http://www.presseurop.eu/fr/content/article/476341-hashim-thaci-le-gros-poisson-de-pristina>

14 Selon le compte rendu de réunion de la Commission des affaires européennes du mercredi 16 février 2011 au Sénat, sur « *La situation au Kosovo* », <http://www.senat.fr/europe/r16022011.pdf>

15 OFPRA, Rapport de mission en République du Kosovo, 31 octobre - 9 novembre 2010. [http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport\\_Kosovo.pdf](http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Kosovo.pdf)

16 L'Ofpra rapporte que, selon le Conseil de l'Europe, 80% des affaires de corruption portées devant les autorités impliquent des membres du monde judiciaire.

17 Le CICR estime que 1 837 personnes demeurent encore disparues en 2010.

18 "While human rights violations are raised and may also be discussed in the media, the mechanisms in place still do not have the power to actually prevent or remedy human rights violations. At the same time, the majority of the population is not fully aware of their rights and thus often do not even complain, because they have become used to the situation as it is or believe that nobody can help them anyway. Under such circumstances, the actual protection of human rights depends more on fate and on the actual circumstances of each individual case than it normally should", cité dans le rapport HCR de novembre 2009 sur le Kosovo, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4af842462.pdf>.



Askhalis et des Egyptiens (identifiés en tant que groupe RAE), les minorités aujourd'hui les plus exposées au Kosovo.

## LES ROMS, ASHKALIS, EGYPTIENS

La réinstallation forcée des RAE au Kosovo depuis 2008 a cruellement fait resurgir les situations de discriminations dont ils font l'objet. Le rapport de la MINUK<sup>19</sup> s'en fait d'ailleurs l'écho : « *La récente signature d'accords de réadmission entre des pays d'Europe occidentale et le Kosovo et le rapatriement prévu de plusieurs milliers de familles roms, ashkalis et égyptiennes originaires du Kosovo en application de ces accords a suscité des préoccupations, car les actuels programmes de réintégration atteignent leurs limites et ne suffisent pas à répondre aux besoins des plus vulnérables. D'après des études de l'UNICEF, les pratiques actuelles de retour et de rapatriement ne permettent pas le retour dans la sécurité et dans la dignité* ». <sup>20</sup>

La sécurité pour les Roms, c'est avoir l'assurance de pouvoir circuler librement dans leur pays. Mais, considérés comme des alliés de la communauté serbe et souvent soupçonnés par les Albanais d'être complices de crimes de guerre<sup>21</sup>, la plupart des Roms, majoritairement serbophones, redoutent les dé-

placements, les discriminations et les harcèlements qui peuvent parfois conduire à la violence.

La dignité, c'est l'autre point noir de la situation des populations RAE qui avoisinaient les 200 000 personnes au Kosovo avant le conflit et qui seraient environ 38 000 aujourd'hui. L'accès à l'emploi leur est quasiment interdit. Alors que le chômage touche 45 % des Kosovars, il affecte ces minorités à plus de 90 %, malgré les quotas ethniques en vigueur. Et leur exclusion, qui s'étend à bien d'autres secteurs que l'économie, s'aggrave notamment à cause du défaut d'enregistrement sur les registres d'état civil, pour 40 % d'entre eux<sup>22</sup>. Sans documents d'identité, les membres des communautés RAE sont privés de leurs droits à l'éducation, à la santé, à l'emploi et aux maigres aides sociales. Leur incapacité à justifier de leurs droits de propriété les a aussi souvent empêchés de rentrer en possession de leurs biens après la guerre et, quand leurs maisons furent détruites, elles n'ont pour la plupart pas été reconstruites<sup>23</sup>. Ces minorités vivent encore pour beaucoup dans des camps de fortune supposés provisoires, et si des efforts en matière de logement ont été entrepris, tous les observateurs s'accordent pour dénoncer leur insuffisance. Marginalisation et discrimination, voilà le lot commun de ces populations, chez elles, au Kosovo.

## UN KOSOVO RÊVÉ

La lecture de tous les rapports l'indique nettement : l'instauration de l'État de droit dans un Kosovo multiethnique, capable d'assurer la sécurité de tous ses citoyens et de garantir la poursuite pénale pour

toute atteinte aux droits de l'homme, n'est pas encore du domaine de la réalité. Mais le désir si fort qu'il le soit conduit, en mars 2011, le conseil d'administration de l'OFpra à ajouter le Kosovo à la liste des pays sûrs.

Étrange décision que celle de rendre sûr le premier pays de provenance des demandeurs d'asile en France<sup>24</sup>. Tous ceux qui demandent protection ne la mériteraient-ils donc pas ? Alors pourquoi un Kosovar sur six a-t-il obtenu son statut en 2010 ?

Étrange décision, à moins qu'elle ne soit motivée par l'augmentation des minorités roms parmi le nombre des demandeurs d'asile kosovars. Comme si la France devait cesser de protéger ces populations pour se mettre à l'unisson de ses voisins européens, notamment allemands : ne procèdent-ils pas à leurs réinstallations forcées, et de façon souvent dramatique, dans un Kosovo qui les rejette en raison de leur origine ethnique ?

Des mesures de ce type ont peut-être pour seul objectif de renforcer l'illusion d'un Kosovo multiethnique, respectant l'État de droit, pour mieux préparer une intégration européenne inéluctable. Si c'est le cas, méfions-nous. L'avenir pourrait se venger de précipitations qui font fi du réel et bafouent les droits de l'homme. N'oublions pas trop vite qu'un État où « vivre ensemble » relève davantage de l'artifice que d'une volonté commune est un pays fragile. Sans doute pas un pays sûr. ■

19 Voir note 5.

20 Ce que confirme le rapport HCR citant, note 37, le rapport Human Rights Watch, 2009 : « *over the last decade, the Kosovo and international authorities have routinely failed to protect minority communities from violence and intimidation* ». (« *Durant la dernière décennie, les autorités kosovares et internationales ont systématiquement échoué à protéger les minorités des violences et des intimidations* »).

21 Rapport d'Amnesty International 2010, « *Not Welcome Anywhere : Stop The Forced Return Of Roma To Kosovo* », note 67 page 24.

22 Kosovo 2008 Progress Report, Commission Of The European Communities.

23 Documentation OSAR, Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés, octobre 2008.

24 Avec 3 463 demandes en 2010 selon l'Ofpra, dont deux tiers d'Albanais. 3 % de ces demandes ont abouti à l'octroi d'une protection en première instance et 13,9 % après appel auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

# Dix ans de combat contre l'enfermement d'enfants étrangers



**Benoît VAN KEIRSBILCK** | Directeur du Service droit des jeunes de Bruxelles, président de Défense des enfants – International Belgique

**L**e régime carcéral qui régit les centres fermés n'est pas adapté à un enfant et ne répond pas à son intérêt supérieur : les barbelés, la promiscuité, la rupture avec le milieu scolaire, l'impossibilité pour les parents d'exercer leur autorité parentale, l'absence d'activités et la violence font des centres fermés un milieu pathogène qui ne rencontrera jamais les besoins d'un enfant.

**L'impact de la détention sur la santé mentale des enfants est bien documenté. De nombreux rapports soulignent que la privation de liberté d'un enfant comporte de multiples risques pour l'enfant d'être confronté à des violences, de voir ses parents développer des maladies mentales, de bénéficier d'une protection inadéquate et de souffrir de graves troubles mentaux et de développement. Sur le court et long terme, cette expérience peut entraîner des troubles du comportement, des troubles psychosomatiques tels que l'énurésie ainsi que le développement de troubles psychologiques tels que la dépression et l'anxiété.**

**Le pédopsychiatre Peter Adriaenssens rappelle que des études montrent qu'un enfant étranger détenu en centre fermé a dix fois plus de chances de développer des troubles psychopathologiques qu'un autre enfant.<sup>1</sup>**

Alors que la plupart des pays d'Europe enferment encore des enfants pour des raisons migratoires (pour interdire l'entrée sur le territoire ou pour en faciliter leur expulsion), la situation en Belgique, qui était encore dramatique il y a quelques années à peine, a considérablement évolué puisqu'aujourd'hui, en principe, plus aucun enfant ne peut être détenu, qu'il soit en famille ou non accompagné<sup>2</sup>.

C'est le résultat d'une action concertée, systématique et de longue haleine de la société civile, appuyée par des avocats, des enseignants, des académiques et quelques parlementaires courageux. Cet article se propose d'analyser quelques unes des principales dimensions de cette action qui a abouti à ce résultat. Certaines d'entre elles étant plus particulièrement destinées à combattre la détention des mineurs non accompagnés, d'autres la détention des enfants avec leur famille, mais toutes partent du principe qu'aucun enfant ne devrait jamais être détenu pour des raisons migratoires.

<sup>1</sup> Policy paper, La détention des enfants migrants en centres fermés, UNICEF Belgique - mai 2011

<sup>2</sup> Il subsiste une détention qui peut aller jusqu'à une dizaine de jours, pendant la durée de l'identification d'un mineur non accompagné, en cas de doute sur sa minorité.



© Jérémie Souteyrat / [www.jeremie-souteyrat.com](http://www.jeremie-souteyrat.com)

## LES CAMPAGNES DE PRESSE

La détention d'enfants en centres fermés est bien sûr un phénomène caché dont le grand public ignore généralement l'ampleur, les conséquences et certainement aussi, en grande partie, l'existence. Il est donc fondamental de lui donner une visibilité, de préciser les conditions de détention, de citer des chiffres, d'expliquer les raisons invoquées par les pouvoirs publics, de démonter ces arguments fallacieux... La médiatisation participe aussi à la sensibilisation du public en général et des professionnels (enseignants, avocats, services sociaux...) en particulier.

C'est pourquoi, pour accompagner toutes les actions menées, on ne compte plus les communiqués de presse émanant de très nombreux acteurs, qui se sont bien souvent mis ensemble pour constituer un poids social plus important, une force qu'il est difficile d'ignorer.

Nombre de situations de détention, des analyses, de la jurisprudence, des actions ont ainsi été médiatisées ; le fait que des enfants soient concernés a rendu la presse beaucoup plus sensible, ce qui a généralement permis des couvertures médiatiques très importantes.

## LES EXPERTISES ET GROUPES DE TRAVAIL

Il ne suffit pas bien sûr de dénoncer, encore faut-il démontrer non seulement l'illégalité de l'enfermement des enfants pour motif de migration mais aussi les conséquences désastreuses qu'il entraîne. Nombre d'acteurs ont mis une énergie considérable dans la constitution de groupes de travail destinés à réfléchir aux actions à mener, analysant tous les aspects de la détention, proposant parfois des alternatives.

Certains de ces groupes de travail ont été mis en place par les autorités elles-mêmes (pensons à la mission confiée par le ministre de l'Intérieur à Sum Research, une entreprise privée de consultance, qui aura finalement pris des positions beaucoup plus critiques que ce que les autorités avaient attendu<sup>3</sup>).

S'agissant d'expertises, on ne peut passer sous silence le travail réalisé par des centres de santé mentale, des experts psychologues et psychiatres, qui ont analysé et documenté, de manière extrêmement poussée, les effets de la détention sur les enfants<sup>4</sup>.

3 Voyez leur rapport : <http://www.sum.be/research/item.php?item=21&ID=44&lang=2>

4 Rapport d'expertise du Centre de guidance

Les conséquences dommageables ayant été démontrées, il est bien certain que les autorités ne pouvaient plus dire qu'elles ne savaient pas !

La détention d'enfants pour cause de migration a également fait l'objet de nombreuses analyses juridiques, sociopolitiques, psychologiques... dans la presse spécialisée ainsi que dans des revues plus « grand public ». Ces articles ont donné une visibilité à ce phénomène qui autrement serait resté largement ignoré, y compris des professionnels de l'aide à l'enfance.

Le fait que certaines revues et certains auteurs importants se soient penchés sur cette question n'est pas négligeable, puisque cela a donné une légitimité au combat mené par des associations plus militantes.

## LES PROCÉDURES EN JUSTICE

Constatant que la détention d'enfants, non seulement persistait, mais augmentait, des associations ont constitué un réseau d'avocats qu'elles ont formés et outillés (avec de la documentation, de la jurisprudence,

de l'ULB, service santé mentale, 24 septembre 1999. Voir à ce sujet [www.cire.be](http://www.cire.be) (centres fermés - Journée internationale des droits de l'enfant)

# Dix ans de combat contre l'enfermement d'enfants étrangers

 Benoît VAN KEIRSBILCK | Directeur du Service droit des jeunes de Bruxelles, président de Défense des enfants - International Belgique

des informations utiles, des modèles de requêtes et autres actes de procédure...). S'appuyant sur ces avocats, les associations ont veillé à ce que chaque enfant dispose d'un avocat spécialisé, qui introduisait immédiatement une requête de mise en liberté et les autres procédures requises. Même si ces actions ont connu des succès variables, la pression fut maintenue de manière permanente. Les juges de la Chambre du conseil, compétents en la matière, se sont progressivement formés face à une législation et un public auxquels ils n'étaient pas habitués, les enfants ne constituant certainement pas leur « clientèle habituelle » (la première compétence de cette juridiction étant de statuer sur le maintien en détention préventive de détenus de droit commun). Quelques décisions ont marqué le coup, pour rappeler que l'enfermement d'enfants en centres fermés pour étrangers est contraire à leur intérêt supérieur et, bien plus, constitue un traitement inhumain et dégradant.

Une décision en particulier mérite d'être pointée ; la détention servant (en principe) à organiser et faciliter une expulsion, il s'est avéré indispensable de questionner les conditions d'expulsion de ces enfants. La plupart du temps, les autorités belges ne se préoccupaient pratiquement pas de l'accueil de l'enfant rapatrié dans son pays d'origine ; l'arrêt « Tabitha » (voir ci-dessous) en est l'exemple le plus flagrant. C'est ainsi qu'une association a initié une action en justice contre l'État belge pour faire interdire que des enfants soient expulsés sans garanties d'accueil formelles dans le pays d'origine. Cette action a débouché sur une telle interdiction, le juge des référés de Bruxelles a considéré que : « Quant à l'éloignement du territoire, de jeunes mineurs risquent de se trouver totalement livrés à eux-mêmes dans un pays qu'ils ont parfois fui et dans lequel ils n'ont, peut-être, plus aucune famille. Cette situation est une source évidente de danger pour

**« Quelques décisions ont marqué le coup, pour rappeler que l'enfermement d'enfants en centres fermés pour étrangers est contraire à leur intérêt supérieur et, bien plus, constitue un traitement inhumain et dégradant. »**

*les mineurs. Refouler des mineurs sans s'être assuré d'une possibilité de prise en charge fiable sur place paraît donc pouvoir effectivement être assimilé à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Et de conclure que « Il est important de bénéficier de réelles garanties quant à la prise en charge de l'enfant avant de procéder à une mesure d'éloignement. Le seul accompagnement de l'enfant lors de son trajet de retour par un membre de l'Office des étrangers ne paraît pas être une mesure suffisante. Il convient d'interdire à l'État belge de procéder à l'expulsion ou au refoulement du mineur s'il ne dispose pas de réelles garanties quant à l'accueil et la prise en charge adéquate du mineur (...) ».* (Tribunal de première instance, Bruxelles (référé) - 17 novembre 2003<sup>5</sup>).

S'agissant de la détention, le juge des référés a estimé ne pas pouvoir déclarer la détention d'enfant illégale *in abstracto* mais a posé des balises qui, de facto, reviennent à la déclarer illégale : « La détention d'un mineur étranger ne semble pas contraire à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (point f de la disposition). La détention d'un mineur n'est pas illégale en tant que telle au regard de l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant mais il s'agit d'une mesure exceptionnelle qui ne peut être prise que dans certaines conditions limita-

*tives : la détention doit être conforme à la loi, être une mesure prise en dernier ressort (c'est-à-dire lorsqu'il n'existe pas d'autres possibilités de prise en charge), être aussi brève que possible et doit être prise en tenant compte de l'intérêt de l'enfant. Seul un contrôle de chaque cas d'espèce permettra, en conséquence, de déterminer si la mesure de détention est effectivement prise en dernier ressort, parce qu'aucune autre alternative ne paraît possible compte tenu des circonstances propres à l'espèce et que sa durée est effectivement aussi brève que possible » (même décision).*

On ne pourrait terminer cette brève revue de jurisprudence en passant sous silence l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'affaire Tabitha »<sup>6</sup> (cette petite fille congolaise de 5 ans qui a été expulsée vers le Congo, après avoir passé deux mois derrière les barreaux, sans que la moindre garantie d'accueil ne soit mise en place à son arrivée pour l'accueillir et la prendre en charge). La Cour, dans un des arrêts les plus sévères qu'on lui connaisse, n'a pas trouvé la moindre circonstance atténuante à la Belgique : la détention d'enfants est un traitement inhumain et dégradant, contraire à l'intérêt de l'enfant, les conditions de détention sont traumatisantes, la Belgique a violé le

5 Cette décision peut être consultée sur : [www.sdj.be/admin/docs/refere\\_Bruxelles\\_17-11-03\\_interdiction\\_expulsion\\_MENA.pdf](http://www.sdj.be/admin/docs/refere_Bruxelles_17-11-03_interdiction_expulsion_MENA.pdf)

6 Cette affaire a donné lieu à l'arrêt *Mubilanzila Mayeke et Kaniki Mitunga contre Belgique* de la Cour européenne des droits de l'homme, condamnant la Belgique le 12 octobre 2006.



droit de cette enfant à la vie privée et familiale ainsi que celui de sa mère.

## L'ACTION DIRECTE

D'autres acteurs ont utilisé des moyens plus directs : manifestations devant les centres fermés, dénonciations bruyantes, actions dans les aéroports au moment d'expulsions... Ces actions ont aussi fait l'objet d'une médiatisation qui a participé au fait de convaincre une partie de l'opinion publique de l'inanité des centres fermés et surtout du caractère inadmissible de l'enfermement d'enfants.

Dans ce cadre, il convient sans doute de s'attarder sur une action un peu particulière : « une journée à la mer pour les enfants en centres fermés ». Cette action est partie d'une décision surréaliste de la Cour de cassation belge, qui, à la suite de différents tribunaux, considère que les enfants en centres fermés ne sont pas détenus (ce qui permet d'éviter de devoir répondre aux arguments de la défense sur l'illégalité de la détention des enfants), mais qu'ils suivaient volontairement leurs parents !

Prenant la Cour de cassation au pied de la lettre, diverses associations et acteurs ont alors proposé aux parents détenus avec leurs enfants, de leur confier leurs enfants pour qu'ils participent à une activité pour une journée en dehors du centre. S'il est exact que les enfants suivent leurs parents et restent donc sous leur autorité, ceux-ci peuvent donc les autoriser à quitter le centre, pour une journée, ou plus. Munis des autorités parentales, ces associations et autres activistes, se sont présentés au centre fermé avec un autocar pour conduire les enfants aux activités organisées.

Comme il fallait s'y attendre, l'Office des étrangers a refusé de laisser les enfants sortir ; or, outre les journalistes et parlementaires qui avaient accompagné cette « expédition », un huissier de justice était aussi présent qui a acté le refus de l'Office. Munis de cette constatation officielle, des parents d'enfants détenus et des associations ont déposé plainte pour détention arbitraire contre les responsables de la détention, maintenant une pression permanente sur les pouvoirs publics.

## ET LE TRIBUNAL D'OPINION

Le coup de grâce de toutes les actions entreprises est sans doute l'organisation d'un tribunal d'opinion sur la détention des enfants et des familles en centres fermés. En janvier 2008, diverses associations avec plusieurs avocats ont mis sur pied le jugement de la Belgique pour sa pratique d'enfermement d'enfants. Pendant deux jours, on a entendu l'acte d'accusation, des témoignages de familles et d'enfants qui ont été enfermés, des experts, des visiteurs en centres fermés, des avocats... Deux jurys ont été constitués : l'un composé d'adultes, renommés dans le domaine des droits de l'homme et des droits de l'enfant, présidé par un ancien président du Comité des droits de l'enfant, et l'autre, composé d'enfants âgés de 12 à 18 ans.

A l'issue de ces deux jours d'audition, lors desquels un public important s'est présenté, deux jugements ont été prononcés (celui des adultes et celui des enfants) qui condamnent, chacun à leur manière, la détention des enfants<sup>7</sup>.

7 Voir : <http://www.dei-belgique.be>, rubrique outils, « La détention des enfants étrangers en centres fermés »

Le « jugement » prononcé par les enfants a été rédigé sous forme de déclaration ; il mérite d'être repris *in extenso* : « *Nous sommes douze jeunes entre 12 et 18 ans, francophones et néerlandophones. Nous n'avons pas vécu l'enfermement. Nous sommes là pour juger si l'enfermement des enfants viole la Convention relative aux droits de l'enfant.*

*Nous avons entendu des témoins et des experts pendant deux jours. Nous aurions aussi voulu entendre l'État belge pour essayer de comprendre objectivement pourquoi nous en sommes arrivés là.*

*Nous en savons trop et nous avons un message à faire passer.*

*Il y a urgence. Des enfants innocents sont enfermés dans des prisons. Et même si ces prisons sont dorées, elles restent des prisons.*

*Il y a urgence. Selon des études scientifiques, les enfants détenus dans les centres fermés courent dix fois plus de risques d'avoir des troubles psychopathologiques. Comment une petite fille peut en arriver à trouver « normal » de menotter sa poupée ?*

*Il y a urgence. L'enfermement a des conséquences sur la relation parents-enfants, le parent perd son rôle d'éducateur, l'enfant prend le rôle de parent. Il est obligé de grandir trop vite.*

*Il y a urgence. Trop d'enfants ont vu leurs parents maltraités. Des papas et des mamans ont été saucissonnés pour monter dans l'avion, de jeunes enfants ont passé des nuits seuls quand leur papa était en cellule d'isolement, des mamans ont été séparées de leur bébé. Des parents ont subi trop de chantage pour être renvoyés.*

*Il y a urgence pour tous ceux qui ne savent pas ce qui va se passer et qui n'ont presque plus d'espoir de pouvoir vivre une vie normale.*

*Il y a urgence pour tous ceux qui sont dans les centres fermés et qui ne peuvent pas faire entendre leur voix. Ils crient pour avoir de l'aide mais personne ne peut les entendre.*

# Dix ans de combat contre l'enfermement d'enfants étrangers

 Benoît VAN KEIRSBILCK | Directeur du Service droit des jeunes de Bruxelles, président de Défense des enfants - International Belgique

*Il y a urgence, les conditions de vie dans les centres fermés sont tout à fait inadaptées aux enfants. Les enfants sont toujours en présence d'adultes. Ils n'ont plus l'occasion d'être des enfants et de vivre avec d'autres enfants. Les deux enfants de Jean ont été témoins de choses qu'ils n'auraient pas dû voir. La fumée de cigarette, la télévision, l'absence de sommeil, la lumière, le bruit sont aussi inacceptables. Le devoir d'aller à l'école ne compte pas pour les enfants des centres fermés. Roman espérait y retourner pour passer ses examens mais il a été expulsé. Quant à la santé, nous ne pouvons pas accepter que les soins soient minimalistes et que chaque problème soit résolu avec un Dafalgan. On ne peut pas attendre qu'un bébé ait 40 degrés de fièvre pendant trois jours pour appeler le médecin. Quand un problème de santé survient, chaque minute compte !*

*Il y a des infrastructures pour jouer mais nous ne comprenons pas pourquoi les enfants ne peuvent pas en profiter toute la journée.*

*On ne peut rester silencieux face à cette situation. Il est urgent de penser à un autre système. Nous exigeons la fin de l'enfermement des enfants dans les centres fermés. Nous ne voulons pas d'un embellissement. Nous ne voulons pas d'une prison dorée pour les familles avec enfants. Nous ne voulons pas non plus qu'on sépare les enfants de leurs parents.*

*Il existe des alternatives moins chères et plus efficaces dans d'autres pays comme en Suède. En Belgique, des alternatives pour les mineurs étrangers non accompagnés ont été trouvées. Pourquoi ne pas étendre ces efforts aux enfants avec familles ? Nous n'avons plus le temps. Faut-il attendre un nouveau drame pour que les choses changent ? Nous n'avons plus d'excuse. Les dégâts que provoque l'enfermement sur les enfants sont connus depuis longtemps et sont contraires à la Convention rela-*

*tive aux droits de l'enfant. Il faut un changement radical, des alternatives humaines et dignes pour ces enfants dont la seule faute est d'avoir espéré une vie meilleure dans un pays démocratique.»*

Yasmin Bhatti, Santiago Dierckx, Sarah Fassi, Zoé Grosjean, Yaëlle Leloup, Britt Lievens, Charlotte Marres, Katarina Pantic, Dorothee Pietruszewski, Eleke Raeymaekers, Jakob Lesage et Marcel Vandamme.

## « Un lieu de détention n'est pas un lieu d'éducation ou d'apprentissage et l'enfermement cause de graves traumatismes aux enfants. »

Une pétition rédigée et signée par des enfants a accompagné la réalisation de ce tribunal d'opinion et a par la suite été remise par le jury d'enfants, directement à la ministre de l'Intérieur et au Premier ministre. Ces actions ont bien entendu été accompagnées d'une médiatisation importante (plusieurs reportages ont été consacrés au tribunal d'opinion, dont une émission de 52 minutes ; le tribunal d'opinion a également fait la une des journaux télévisés). Quelques mois après cette action, le gouvernement annonçait qu'il mettrait un terme à l'enfermement des enfants et mettrait en place des alternatives consistant en l'espèce à des « maisons retour ».

## CONCLUSION

Le résultat obtenu, soit la fin presque totale de la détention d'enfants en centres fermés, n'aura été possible que moyennant la mise en œuvre d'une conjonction d'actions poursuivant un objectif commun et qu'avec le concours de nombreux acteurs : le monde associatif (composé d'associations de défense des droits de l'homme et des enfants, de droit des étrangers...), les avocats, les visiteurs en centres fer-

més, la presse, des parlementaires et bien souvent aussi le grand public qui a été sensibilisé à ce problème.

Les défenseurs des droits de l'enfant en Belgique ne se font pour autant pas d'illusions ; la tentation d'en revenir à la détention pour faciliter l'expulsion est extrêmement forte ; dès lors que l'interdiction de la détention n'a pas été inscrite dans

la loi, le risque est grand qu'elle soit réintroduite, en tous cas pour certaines catégories d'enfants. Le nouveau centre fermé qui est en construction, sur le site du tristement célèbre « centre 127 bis », comprend des « ailes pour les familles ». Elles répondront sans doute à certaines critiques qui étaient formulées par rapport aux lieux antérieurs de détention puisqu'elles seront nouvelles, modernes, et que les enfants seront maintenus avec leur famille et pas mélangés avec les autres détenus.

Elles ne parviendront cependant jamais à répondre aux critiques les plus fondamentales à l'encontre de la détention d'enfants innocents : un lieu de détention n'est pas un lieu d'éducation ou d'apprentissage et l'enfermement cause de graves traumatismes aux enfants. On n'arrivera pas à légitimer moralement, philosophiquement ou juridiquement le fait qu'on traite des enfants de cette façon dans notre société.

La mobilisation contre l'enfermement des enfants ne peut donc fléchir. ■

# Autopsie du système juridique africain en matière de protection des réfugiés



Henri-Joël TAGUM FOMBENO | Docteur d'Etat en droit <sup>1</sup>



Somalie - Un enfant d'une famille de déplacés internes aide à reconstruire un abri. © UNHCR/R . Gangale/May 2011

**A**près avoir affirmé leur engagement à la Convention de Genève de 1951 et à son Protocole additionnel de 1967, les États africains ont édifié un cadre juridique particulier en vue de la protection des réfugiés en Afrique. Ce cadre est matérialisé par la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Il a été renforcé par d'autres instruments importants, comme la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981. La situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui était traitée en parent pauvre a trouvé un début de solution avec l'adoption en 2009 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique<sup>2</sup>.

A l'époque de la signature de la Convention de l'OUA, l'Afrique comptait environ un million de réfugiés. Aujourd'hui, ils sont plus de 7 millions de réfugiés et autres personnes déplacées relevant de la compétence du HCR. L'Afrique représente à elle seule un tiers des réfugiés et la moitié des personnes déplacées de la planète. La vulnérabilité géographique, l'immensité territoriale, les richesses naturelles et minières incommensurables ont fait de l'Afrique un terrain favorable à la production de réfugiés plus que tout autre continent de la planète.<sup>3</sup>

L'ampleur du drame que vit cette catégorie de personnes commande d'axer désormais la réflexion sur le cadre juridique même de la protection des réfugiés. Ce cadre est-il adapté ? En d'autres termes,

1 Membre de la Ligue africaine des droits de l'homme et des peuples (LADHP). Il est, par ailleurs, responsable du personnel de l'ASECNA, qui est une organisation internationale regroupant 17 pays africains et la France.

2 L'Union africaine a adopté, lors de sa Session extraordinaire des 22 et 23 octobre 2009 tenue à Entebbe en Ouganda, une Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées.

3 Pour une étude approfondie de la question, voir Henri-Joël TAGUM FOMBENO, « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique », RTDH n°57, 2004, pp 245 - 274, [www.tagumjoel.com](http://www.tagumjoel.com)

# Autopsie du système juridique africain en matière de protection des réfugiés

Henri-Joël TAGUM FOMBENO | Docteur d'Etat en droit

comment organiser une protection juridique adéquate des réfugiés en Afrique ?

## I. L'APPORT DE LA CONVENTION DE L'OUA DANS LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Réunie à Addis-Abeba le 10 septembre 1969, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA a doté l'Afrique d'un instrument propre en matière de protection des réfugiés. On ne peut manquer de s'interroger sur les raisons de ce particularisme.

La Convention de Genève de 1951 a été élaborée essentiellement pour venir en aide aux réfugiés de l'après-guerre en Europe<sup>4</sup>. Elle définit le réfugié comme un individu qui a fui son pays en raison d'une crainte fondée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social et qui ne peut ou ne veut pas rentrer du fait de cette crainte.

Cette définition, conçue dans des termes assez généraux, est inadaptée au contexte africain. Il n'est d'ailleurs pas inutile de relever que l'Égypte est le seul pays africain à avoir participé à la conférence qui s'est réunie à l'Office européen des Nations unies du 2 au 25 juillet 1951 pour finaliser cette Convention. A cet égard, la Convention de 1951, supposée universelle, ne l'est pas vraiment.

La Convention de l'OUA a élargi la définition du réfugié en prenant

« La Convention de l'OUA a élargi la définition du réfugié en prenant en compte d'autres raisons de protection, telles que l'agression extérieure. »

en compte d'autres raisons de protection, telles que l'agression extérieure. Aux termes de l'article 1.2 de cette Convention, le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui, en raison d'une agression extérieure, d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements perturbant sérieusement l'ordre public dans tout ou partie de son pays d'origine ou de nationalité, se voit dans l'obligation de quitter son lieu habituel de résidence afin de chercher refuge en un autre endroit en dehors de son pays d'origine ou de nationalité.

Cette définition large, qui englobe les situations de guerres civiles et ethniques, permet d'assurer une meilleure protection internationale en cas de mouvements massifs de populations, comme on a pu le constater récemment dans la région des grands lacs. En vertu de cette définition, le statut de réfugié peut être accordé aussi bien à des individus qu'à des groupes. Sans cette approche *prima facie*, il aurait été matériellement impossible d'examiner les demandes individuelles des réfugiés en cas d'afflux massifs.

La convention de l'OUA a servi de référence et a inspiré les rédacteurs de la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés d'Amérique centrale.

## II. LES LIMITES DE LA CONVENTION DE L'OUA

En dépit de la générosité de la Convention de l'OUA envers les réfugiés, elle montre aujourd'hui des signes de vieillesse et d'inadaptation. D'abord, elle a une conception restrictive du droit d'asile. Ensuite, elle ne prend pas en compte la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, tout comme celle des personnes qui ont fui leur pays en raison des désastres écologiques.

### A. L'ÉPINEUSE QUESTION DU DROIT D'ASILE

L'asile est la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. L'octroi de l'asile élimine la menace d'un rapatriement forcé et garantit au réfugié le bénéfice d'un sanctuaire jusqu'à ce que son problème ait été réglé. A cet effet, le statut de réfugié est indissociable de la question du droit d'asile. Or, dans la Convention de l'OUA, le droit d'asile est perçu comme un droit humanitaire, c'est-à-dire qu'il vise la protection de l'exilé non pas en raison de son engagement, mais en raison de ses droits fondamentaux.

Les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les réfugiés et demandeurs d'asile ne sont pas également d'un grand apport. L'article 12 de cette Charte traite de la liberté de circulation et du droit de rechercher et de recevoir asile en cas de persécution à l'étranger, conformément aux règles nationales et in-

<sup>4</sup> Le protocole de New York de 1967 qui complète cette Convention a supprimé les restrictions géographiques et temporelles de la Convention.



ternationales<sup>5</sup>. La portée de cet article est limitée, car il n'existe pas de traité ou de convention ayant force de loi pour contraindre les États à accorder l'asile. Chaque État se détermine lui-même quand il s'agit de décider qui sera admis sur son territoire.

Dans ce contexte, la protection effective des réfugiés peut varier d'un pays à un autre en fonction de sa situation politique, économique et sociale. Cette situation ne contribue guère à soulager la souffrance des populations qui ont dû fuir leurs pays pour échapper à la violence ou tout simplement survivre. Il n'est donc pas surprenant que le chemin de l'exil soit parsemé de violations graves des droits de l'homme.

**« Les chiffres sont effrayants. Au Soudan, plus de quatre millions de civils ont été déplacés du fait des violences et de la persistance des affrontements. »**

## **B. LA SITUATION DES DÉPLACÉES INTERNES : UNE LUEUR D'ESPOIR**

Les déplacés internes sont des personnes qui ont été forcées de fuir leur foyer en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou créées par l'homme, et qui n'ont pas traversé de frontière reconstruite au niveau international.

Suivant la Convention de l'OUA, pour bénéficier du statut de réfugié, il faut que le postulant soit en dehors du pays dont il est ressortissant ou, dans le cas d'un

5 Adama DIENG, « Droits de l'Homme, souveraineté de l'État et protection des réfugiés en Afrique », *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 20, n°1, 2001.

apatride, en dehors de son pays de résidence habituelle. Or, il est indéniable qu'en Afrique, des milliers d'individus sont souvent obligés de fuir leur domicile, leur village, pour les mêmes raisons que les réfugiés, même s'ils ne traversent pas la frontière de leur pays d'origine.

Les chiffres sont effrayants. Au Soudan, plus de quatre millions de civils ont été déplacés du fait des violences et de la persistance des affrontements. La République démocratique du Congo (RDC) et la Somalie comptent chacune plus de 1,3 million de personnes qui ont dû quitter leurs habitations, leurs foyers ou leurs villages pour

échapper à l'oppression. Le Burundi, l'Ouganda ne sont pas en reste. Jusqu'à présent, la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays se heurtait au principe de la souveraineté des États. L'Afrique vient de franchir un pas important dans ce domaine avec l'adoption de la Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance des personnes déplacées.

En signant cette Convention, les États acceptent d'assumer une responsabilité importante en matière de prévention des déplacements forcés. Ils s'engagent à aider les personnes déplacées et à faciliter leur relocalisation après un déplacement forcé. Cette obligation s'étend également aux groupes armés, s'agissant des personnes déplacées dans les zones sous leur contrôle.

Toutefois, de nombreux défis restent à réaliser. Depuis son adoption en octobre 2009, seuls onze États africains ont ratifié cette Convention<sup>6</sup>. Or, elle doit être ratifiée par quinze États pour entrer en vigueur. En outre, il est à craindre que les pays africains dont les capacités et les ressources sont assez limitées ne réussissent pas à mettre en œuvre cette Convention. Au-delà de la volonté politique, l'appui de la communauté internationale sera donc nécessaire.

## **C. L'ABSENCE DE PROTECTION JURIDIQUE DU RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE**

De tout temps, l'homme s'est déplacé vers des lieux plus cléments pour sa survie lorsque la nature devenait trop contraignante<sup>7</sup>. Des milliers d'Africains sont obligés, chaque année, de fuir leur foyer ou leur pays pour échapper à la sécheresse ou à une catastrophe naturelle.

Rigoureusement, les réfugiés écologiques ne répondent pas aux critères de la Convention de l'OUA - tout comme à celle de 1951 - qui considère comme réfugié celui qui fuit la violence ou la persécution. Le HCR ne dispose donc pas d'un mandat officiel pour assister cette catégorie de populations. Il est donc temps de donner un statut juridique à ces individus, en situation de détresse humanitaire et écologique, afin de mieux assurer leur protection. ■

6 Ouganda, Sierra Leone, République centrafricaine, Zambie, Gabon, Somalie, Djibouti, Gambie, Togo, Mali et Guinée Bissau.

7 P. GONIN et V. LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI* 2002, 18, 2, p. 39.



# Construire un régime d'asile européen commun

sur des normes élevées de protection dans l'Union européenne : mythes et réalités

 **Kris POLLET** | Juriste au Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

**A** l'heure où le monde célèbre le soixantième anniversaire de la Convention de Genève sur les réfugiés, l'Union européenne s'efforce d'établir un régime d'asile européen commun (RAEC). Ce dernier doit, en premier lieu, reposer sur une interprétation intégrale et globale de cette même convention. Il est certain que l'UE s'est engagée dans un projet ambitieux. Ce qui doit être mis en place n'est rien de moins qu'un espace commun de protection et de solidarité basé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Alors que le RAEC doit être fondé sur des normes élevées en matière de protection, il doit être capable de prévenir les abus et proposer un niveau de traitement équivalent quant aux conditions d'accueil, et égal quant aux procédures et à la détermination du statut. L'objectif final de la dimension interne du RAEC est simple et clair, selon le programme de Stockholm : « les cas analogues devraient être traités de la même manière, et ce traitement devrait aboutir au même résultat », et ce « quel que soit l'Etat membre où les personnes introduisent leur demande d'asile ».

Nous savons que cela est plus facile à dire qu'à faire. Plus de dix ans d'harmonisation européenne n'ont, pour l'instant, pas produit beaucoup de cohérence au sein de l'Union européenne dans les différents aspects mentionnés de la politique d'asile. Des divergences considérables dans

les taux d'admission de certaines nationalités perdurent entre les Etats membres de l'UE, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile sont fortement problématiques dans certains pays alors qu'elles sont sensiblement meilleures dans d'autres, et les normes procédurales pour

les demandeurs d'asile sont encore profondément ancrées dans les traditions administratives et juridiques nationales, aboutissant à des approches et des résultats très variés.

L'existence de ces divergences est manifestement incompatible avec l'idée même d'un régime d'asile européen commun. La recherche de solutions pour résoudre ces divergences, et pour atteindre les objectifs du RAEC décrits plus haut, va déterminer, dans une grande mesure, son succès ou son échec. S'agit-il d'objectifs réalistes ? L'UE dispose-t-elle des outils pour les atteindre ? Il semble évident que les trois instruments à la disposition de l'UE - la loi, la coopération pratique et la jurisprudence - ont chacun leurs limites.

## UNE HARMONISATION LÉGISLATIVE DANS L'IMPASSE

En premier lieu, le niveau d'harmonisation qui peut être atteint par l'outil législatif est limité. Que ce soit du point de vue de la protection ou de l'harmonisation, la valeur ajoutée de la législation européenne adoptée jusqu'à présent dans le domaine de l'asile est relativement décevante. Les normes minimales pour



© France terre d'asile / ECRE

sées par les textes européens proposent généralement un faible niveau de protection alors que certaines dispositions seraient même en contradiction avec le droit international des réfugiés et des droits de l'homme. La directive sur les procédures d'asile<sup>1</sup>, par exemple, est davantage un catalogue des mauvaises pratiques européennes, offrant aux Etats membres une large discrétion pour maintenir leurs systèmes et instruments nationaux. Elle permet aux Etats de placer n'importe quelle demande d'asile en procédure accélérée et comprend pas moins de quatre concepts différents de pays sûrs. Elle autorise également aux Etats membres de dénier aux demandeurs d'asile le droit à un entretien individuel dans diverses situations.

Si la directive qualification<sup>2</sup> a certainement permis de clore de manière positive le débat qui portait dans plusieurs Etats membres sur la quali-

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

2 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.

## « Il apparaît que la France accorde des statuts de protection subsidiaire là où les demandeurs pouvaient se voir reconnaître le statut de réfugié. »

fication en tant que réfugiées de personnes fuyant des persécutions non étatiques, elle prévoit également des clauses d'exclusion dérogatoires à la Convention de Genève, ce qui a conduit à une application plus ample des clauses d'exclusion dans certains Etats membres par rapport à la situation antérieure. De plus, une étude récente<sup>3</sup> a souligné que là où la directive qualification est en théorie réellement innovante pour le régime international de protection en créant un motif spécifique de protection pour les personnes fuyant des violences aveugles, elle est à peine appliquée en pratique dans de nombreux Etats membres. Un exemple positif qui émerge de cette étude est le traitement des Somaliens au Royaume-Uni, qui se voient majoritairement reconnaître le statut de réfugié plutôt que la protection subsidiaire. A l'inverse, il apparaît que la France accorde des statuts de protection subsidiaire là où les demandeurs pouvaient se voir

reconnaître le statut de réfugié. Une part importante du problème est que la disposition pertinente de la directive qualification est le résultat classique d'un compromis politique entre quinze Etats membres - à l'époque - mais tout sauf l'exemple d'une législation précise. Les éléments qui émergent de l'étude sur l'application de l'article 15c par les cours nationales suggèrent que, jusqu'à présent, les juges peinent à appliquer ce nouveau motif de protection à des cas individuels et ont des points de vue très différents sur sa signification.

Le récent compromis entre le Conseil et le Parlement européen sur la proposition de refonte de la Commission de la directive qualification améliore certainement la directive actuelle sur plusieurs aspects. Plus particulièrement, des étapes importantes ont été franchies concernant l'alignement du statut de protection subsidiaire sur celui de réfugié. Cependant, au même moment, des questions politiquement sensibles portant sur des défaillances en termes de protection, concernant les clauses d'exclusion ou

3 HCR, « *Safe at last ? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence* », juillet 2011.

# Construire un régime d'asile européen commun sur des normes élevées de protection dans l'Union européenne : mythes et réalités

 Kris POLLET | Juriste au Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

« La promotion et la coordination de la coopération pratique sera la principale mission du bureau d'appui européen en matière d'asile (BAE) qui vient d'être créé. Cette agence de l'Union européenne va également traiter des questions concernant directement la convergence des décisions telles que la formation du personnel et l'information sur les pays d'origine. »

la définition de l'article 15c, n'ont pas été abordées. Il s'agissait d'un choix délibéré de la Commission, craignant que l'issue de ce débat soit pire que ce qui est actuellement prévu. Jusqu'à présent, la refonte de la directive qualification est la seule proposition de la Commission dans le cadre du paquet asile à avoir abouti positivement. Les négociations sur la proposition de refonte du Règlement Dublin sont en cours depuis décembre 2008 ; la Commission a dû présenter une proposition amendée de refonte des directives sur les procédures d'asile et sur les conditions d'accueil en juin 2011 afin de surmonter l'impasse créée par le Conseil.

Si l'issue de la deuxième phase d'harmonisation législative est incertaine, elle soulève nombre de questions stratégiques cruciales pour l'avenir du régime d'asile européen commun. L'une d'entre elles relève de l'amélioration des procédures d'asile en première instance : investir des moyens suffisants dans la qualité du processus de décision en première instance, y compris en fournissant une aide juridique aux demandeurs d'asile dès le début de la procédure. La proposition de la Commission de refonte de la directive sur les procédures d'asile reposait entièrement sur ce concept qui était largement soutenu par le Comité liberté du Parlement européen.

Cependant, le Conseil a fait preuve d'un enthousiasme beaucoup plus limité, et nous attendons encore de voir comment les Etats membres vont réagir à l'approche adoptée par la proposition de refonte amendée.

## UNE AGENCE EUROPÉENNE SANS MANDAT DE PROTECTION

La coopération pratique est un autre outil indispensable pour la construction du régime d'asile européen commun. En effet, il serait naïf de penser que seule l'harmonisation législative suffirait à réduire les différences entre les Etats membres à un niveau acceptable ou à s'assurer que les normes élevées de protection soient en pratique appliquées. Si l'objectif formulé dans le programme de Stockholm doit être un jour atteint, davantage de convergence dans le processus de décision sur les demandes d'asile sera indispensable, en plus d'une meilleure législation. En premier lieu, les administrations de détermination et les juges nationaux sont responsables de la mise en œuvre de la loi et appliquent aux cas individuels les principes définis dans l'acquis européen sur l'asile. Nous savons à quel point il est déjà difficile d'assurer une certaine cohérence dans les pratiques de détermination

au sein d'une seule autorité d'asile nationale. Par conséquent, essayer d'atteindre une cohérence dans les pratiques de 27 administrations, sans compter les autorités d'appel, semble être une tâche pratiquement impossible.

La promotion et la coordination de la coopération pratique sera la principale mission du bureau d'appui européen en matière d'asile (BAE) qui vient d'être créé. Cette agence de l'Union européenne va également traiter des questions concernant directement la convergence des décisions telles que la formation du personnel et l'information sur les pays d'origine. Le bureau aura, par exemple, un rôle important dans la collecte d'information et l'analyse de la situation dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Cependant, son impact potentiel sur la convergence des décisions des Etats membres pourrait être contraint, puisqu'il n'a pas de mandat sur la détermination des cas individuels et qu'il ne peut pas donner d'instructions aux Etats membres sur la reconnaissance ou le rejet d'une protection internationale.

Par ailleurs, il reste encore à voir dans quelle mesure les efforts d'amélioration du processus de décision par le biais du bureau d'appui auront pour objectif le renforcement de la protection et la garantie d'une interprétation appropriée des motifs de protection en droit européen. C'est finalement moins évident que cela en a l'air. Après tout, le bureau d'appui n'a pas de mandat de protection à proprement parler. Il s'agit d'une agence européenne qui a trois fonctions principales : soutenir les Etats membres dans la coopération pratique, les assister lors de situations de crise en coordonnant les équipes d'appui d'asile, et contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre du régime d'asile européen commun, principalement en collectant l'information sur les pra-



tiques des Etats membres. Notons également, à ce sujet, que la majorité des autorités de première instance dans les Etats membres ne sont pas des organisations spécialisées indépendantes, mais font partie du ministère de l'Intérieur.

## LES LIMITES DES JUGES EUROPÉENS

Il peut y avoir des limites à ce que la Cour de justice peut mettre en œuvre pour garantir une interprétation uniforme du droit européen de l'asile dans l'examen des demandes. En effet, la Cour de justice n'intervient pas sur des questions aussi importantes que la crédibilité des demandeurs d'asile, l'établissement des faits et la situation dans le pays d'origine. L'arrêt de la Cour dans l'affaire Elgafaji<sup>4</sup> sur l'interprétation de l'article 15c de la directive qualification, qui inclut les situations de violences aveugles dans la notion de menace grave, est un exemple des limites de l'intervention du juge. Dans cette affaire, la Cour a considéré de manière utile que cette disposition avait une signification autonome en droit européen et qu'elle est différente de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. De même, selon la Cour, un demandeur n'est pas obligé de « personnaliser » le risque de violence aveugle si un niveau suffisant de violence aveugle est atteint. Cependant, l'évaluation concrète d'une situation de violence aveugle et les critères qui peuvent être utilisés pour cette évaluation relèvent toujours de la compétence des administrations et des juges nationaux. C'est exactement sur ces aspects que ceux-ci continuent d'avoir des positions différentes. Et c'est justement cet aspect qui fera la différence pour un requérant en termes d'accès à une protection ou non.

4 CJUE, 17 février 2009, Elgafaji contre Staatssecretaris van Justitie, C-465/07.

Il reste également à savoir comment la Cour va maintenir la conformité du droit européen à la Convention de Genève, et dans quelle mesure elle va se sentir liée par le rôle de supervision du HCR, en particulier à la lumière des possibilités limitées d'intervention du HCR à Luxembourg. Dans une certaine mesure, l'éventuelle adhésion de l'UE à la Convention de Genève pourrait bien sûr répondre à ces inquiétudes. Il est rassurant que la Cour ait rappelé expressément que la Convention de Genève constituait la pierre angulaire du régime juridique international de la protection des réfugiés, et que la directive qualification devait être interprétée conformément à cette dernière. Cependant, cela ne l'a pas empêché de dire, dans l'affaire B&D<sup>5</sup>, que l'exclusion du statut de réfugié en application de l'article 12(2)b de la directive qualification n'exigeait pas un examen de proportionnalité au regard du cas d'espèce. Ou que les forces internationales en Irak peuvent être considérées comme acteur de protection sur le fondement de l'article 7(1) de la directive qualification, dans l'affaire Abdullah et autres<sup>6</sup>.

Ce dernier exemple démontre une fois de plus l'importance de mettre en place des normes élevées de protection dans la législation de l'Union européenne - puisqu'à terme, ce sont ces normes que les tribunaux, y compris la Cour de justice, vont utiliser - et l'importance de définir les objectifs des différentes formes de coopération pratique dans lesquelles vont s'engager les Etats. Il existe à la fois un besoin de normes élevées de protection et d'une coopération pratique qui améliore la qualité et la convergence des décisions. Sans cela, le régime d'asile européen commun court sa perte.

5 CJUE, 9 nov. 2010, B et D contre Allemagne, C-57/09.

6 CJUE, 2 mars 2010, Aydin Salahadin Abdulla e.a. contre Allemagne, C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08.

## LE RÈGLEMENT DUBLIN REMIS EN QUESTION

Malgré l'existence de ces divergences entre les Etats membres, et des limites à ce que nous pouvons atteindre en termes de convergence des décisions, selon le programme de Stockholm, le Règlement Dublin demeure « la pierre angulaire » du régime européen. Les conséquences injustes du système Dublin autant pour les réfugiés arrivant dans l'UE que pour certains Etats membres ont été soulignées à de multiples reprises. Puisque les demandeurs d'asile n'ont pas le choix de l'Etat membre dans lequel ils souhaitent déposer leur demande d'asile et que les taux de reconnaissance entre les Etats diffèrent toujours considérablement, le système Dublin crée tout simplement une loterie de l'asile. De même, puisque le système Dublin alloue schématiquement la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à l'Etat membre par lequel le demandeur d'asile est entré dans l'UE, cela signifie que les pays qui se trouvent aux frontières extérieures de l'UE sont, le plus souvent, au moins théoriquement, responsables de l'examen des demandes déposées en Europe.

Parallèlement, les principaux protagonistes font tout ce qu'ils peuvent pour éviter l'application de cette soi-disant pierre angulaire. Les Etats membres du Sud ne sont apparemment pas très rigoureux dans l'enregistrement des demandes d'asile ou dans la prise des empreintes digitales, bien que ce soit le seul élément qui permette, en pratique, l'application du règlement. Les demandeurs d'asile interceptés sur le chemin d'un Etat membre dont ils souhaitent faire leur destination finale et ceux qui sont piégés dans des pays dans lesquels ils n'ont aucun réseau familial ou social ou aucun accès aux conditions d'accueil de base, vont poursuivre leur voyage sans que l'on

# Construire un régime d'asile européen commun sur des normes élevées de protection dans l'Union européenne : mythes et réalités

 Kris POLLET | Juriste au Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

puisse réellement le leur reprocher. Sans surprise, les Etats membres situés davantage au centre de l'UE sont parmi les plus grands partisans du règlement Dublin. Cependant, même dans ces pays, les autorités s'aperçoivent qu'il est souvent plus rapide et moins coûteux d'examiner la demande d'asile, même si un autre Etat membre est responsable, que de s'engager dans une longue et pesante procédure en vue de mettre en œuvre le règlement Dublin. En fait, le pourcentage de cas Dublin qui sont effectivement transférés reste très modeste, ce qui indique clairement l'importance relative de ce texte dans la pratique. Cela ne signifie pas toutefois que les problèmes auxquels font face ceux qui sont touchés par le règlement Dublin doivent être sous-estimés, et nous devons garder à l'esprit que ce dernier affecte toujours les vies et les droits fondamentaux de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants demandant l'asile dans l'Union européenne.

Et pourtant, toute volonté politique au niveau européen pour s'engager dans un débat franc sur les principes régissant le système Dublin semble être absente. L'histoire sans fin de la refonte du règlement Dublin au Conseil montre que les Etats membres ne sont pas prêts à reconsidérer les fondements du système. En effet, alors que la présomption sur laquelle le système repose dans son ensemble, c'est-à-dire le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés par les Etats membres et la confiance systématique dans les Etats membres, a pris un coup important à Strasbourg avec l'arrêt M.S.S. contre la Belgique et la Grèce<sup>7</sup>, les Etats restent déterminés à préserver le système. Le Conseil semble cependant moins pressé que nous pouvions l'espérer après le tremblement de terre provoqué par M.S.S. Après

## « Quelle que soit la perspective, le débat sur le régime d'asile européen commun a atteint un point crucial l'année même où nous célébrons les soixante ans de la Convention de Genève. »

tout, n'oublions pas que la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la Belgique avait exposé un demandeur d'asile afghan à des traitements inhumains ou dégradants en le renvoyant vers un autre pays de l'UE où il n'avait pas accès à des conditions d'accueil adéquates et à une procédure d'asile juste. Par ailleurs, et peut-être de manière encore plus inquiétante pour l'avenir du règlement Dublin, la Cour a aussi déclaré que la Belgique avait violé le droit du demandeur d'asile à un recours effectif dans la mesure où il n'y avait aucun appel avec effet suspensif automatique disponible qui aurait pu empêcher son retour en Grèce. Que reste-t-il du système Dublin en pratique s'il suffit à un demandeur d'asile de faire appel d'une décision de transfert pour le stopper ?

De plus, la Cour de justice de l'Union européenne doit rendre au cours de l'année 2011 un arrêt sur une question préjudicielle concernant l'interprétation du règlement Dublin et ses interférences avec les droits fondamentaux, notamment la charte de l'UE. Une des dispositions importantes en cause est la clause de souveraineté du règlement Dublin, selon laquelle un Etat membre peut toujours examiner une demande d'asile même si un autre Etat est responsable en vertu des critères du règlement. La principale question posée à la Cour de justice est de savoir si la possibilité d'assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile devient une obligation pour les Etats membres lorsque le transfert vers un autre Etat membre résulterait en une atteinte aux droits de l'homme

ou lorsque cet Etat ne respecte pas ses obligations européennes en matière d'asile. Une réponse positive remettrait encore plus en question la viabilité du système et, cette fois, non seulement du point de vue des droits de l'homme mais également du point de vue du droit européen.

L'enthousiasme initial autour d'une politique commune d'asile qui régnait au sein des différents acteurs aux premiers jours de l'harmonisation européenne semble s'être volatilisé. Des Etats membres essentiels comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont indiqué sans ambiguïté à la Commission et au Parlement européen les limites de l'harmonisation. Ils préfèrent de plus en plus discuter des défis posés par l'asile en petit comité ou dans un cadre intergouvernemental, plutôt qu'au niveau européen. En faisant cela, ils remettent ouvertement en question la faisabilité mais aussi le souhait de travailler à un régime d'asile européen commun tel que défini par le programme de Stockholm en dépit d'une rhétorique politique affirmant l'inverse. La Cour européenne des droits de l'homme a, de toute façon, interrogé la pertinence juridique du règlement Dublin, c'est-à-dire la pierre angulaire du régime européen. La Cour de justice risque d'y ajouter ses propres interrogations dans les prochains mois. Quelle que soit la perspective, le débat sur le régime d'asile européen commun a atteint un point crucial l'année même où nous célébrons les soixante ans de la Convention de Genève. ■

7 CEDH, 21 janvier 2011.

# La protection des réfugiés en Amérique Latine



Francisco GALINDO VELEZ | Ambassadeur du Salvador en France<sup>1</sup>



2005 © EC/ECHO/Susana Perez Diaz

**Sur le continent américain, dans la partie latino-américaine pour être plus précis, un système de protection de personnes persécutées ou qui craignent la persécution en raison de leur opinion ou activité politique, a été créé très tôt dans l'histoire des jeunes républiques. Le premier traité date de 1889 ; l'asile dans cette partie du monde peut être octroyé soit directement dans le territoire des pays où se rendent les persécutés, soit dans leurs légations diplomatiques.**

Depuis 1889, au moins onze traités ont été adoptés, mais tous n'ont pas été ratifiés par les pays concernés. Ils sont tous en vigueur car la règle

établissant que le postérieur remplace l'antérieur n'a pas été appliquée. En outre, il n'y a pas eu de règle concernant les réserves qui pouvaient être faites par les Etats au moment de la ratification ou de l'adhésion, et maintenant il est difficile de savoir quelles dispositions sont en vigueur dans les différents pays.

<sup>1</sup> Ancien fonctionnaire du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (1985-2010), et du Centre pour les droits de l'Homme des Nations unies (1981-1985). Les opinions dans cet article sont de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas, nécessairement, l'opinion du gouvernement salvadorien.

Il existe des traités à caractère régional, mais aussi sous régional. De nombreux traités bilatéraux ont également des dispositions importantes concernant l'asile. Finalement, bien qu'on parle pour le qualifier de système interaméricain d'asile, et du fait que quelques jurisprudences importants l'ont utilisé comme exemple pour défendre leur thèse de l'existence d'un droit international américain, en réalité il s'agit d'un système circonscrit à la partie latino-américaine du continent, car les autres pays, qui font partie du continent et qui ont des langues non latines et des traditions juridiques différentes, n'ont pas ratifié un seul de ces instruments.

L'asile diplomatique n'est reconnu comme doctrine juridique que dans cette partie du monde, bien que beaucoup de pays d'autres régions de la planète aient octroyé l'asile dans leurs ambassades en

# La protection des réfugiés en Amérique Latine

 Francisco GALINDO VELEZ | Ambassadeur du Salvador en France

différentes périodes de leur histoire. Mais l'existence même d'une pratique de l'asile diplomatique comme coutume régionale a été questionnée dans les années 1950 par la Cour internationale de justice, dans le cas du politicien péruvien Víctor Raúl Haya de la Torre qui a opposé la Colombie au Pérou. Selon la Cour, il ne s'agissait pas de s'interroger sur la possible existence de coutumes régionales, mais plutôt de questionner l'existence d'une pratique d'asile diplomatique par les pays latino-américains pouvant constituer une coutume régionale. Pour la Cour, une coutume régionale « doit prouver qu'elle est constituée de telle manière qu'elle est devenue obligatoire par l'autre partie [...] et que la règle dont il se prévaut est conforme à un usage constant et uniforme, pratiqué par les États en question ». La Cour n'a pas donné une solution se limitant à déclarer que l'asile devait prendre fin ; finalement la résolution du litige a été obtenue grâce à un accord négocié entre les deux pays et M. Haya de la Torre a pu quitter la légation colombienne à Lima pour se rendre au Mexique.

Un deuxième système de protection s'applique en Amérique latine depuis que les Nations unies ont décidé de créer leur propre système de protection des réfugiés, avec la

fondation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en décembre 1950 et l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés en juillet 1951. Bien qu'ils aient un point fondamental en commun, à savoir la protection des personnes, il y a des différences évidentes entre les deux systèmes qui s'appliquent maintenant en Amérique latine : la première et la plus évidente se trouve dans le fait que le système des Nations unies est universel et non pas régional. Nous pouvons énumérer quelques autres différences : tout d'abord il

non refoulement bien établi, des droits et des devoirs des États et des réfugiés clairement définis, et des dispositions claires concernant l'extradition et l'expulsion des réfugiés ainsi que sur les réserves possibles au moment de la ratification ou de l'adhésion.

Ce n'est pas le cas dans le système régional, car chaque instrument a une définition. Le principe de non refoulement n'est pas mentionné dans tous les instruments, mais dans bon nombre il y a des dispositions concernant l'extradition. Il n'existe

**« L'asile diplomatique n'est reconnu comme doctrine juridique que dans cette partie du monde, bien que beaucoup de pays d'autres régions de la planète aient octroyé l'asile dans leurs ambassades en différentes périodes de leur histoire. »**

existe une institution internationale, le HCR, qui non seulement veille sur l'application des règles de la Convention, mais qui a aussi un mandat propre de protection des réfugiés indépendamment des États. Ensuite, s'agissant d'un système universel, il y a une seule définition du terme de réfugié applicable, avec un principe de

pas d'institution régionale avec des responsabilités semblables à celles du HCR, car l'Organisation des États américains sert en réalité au dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion.

Il est aussi important de noter qu'avec le temps, le système des Nations unies a connu d'importants

**« Du dire au faire la distance est grande »**

**Don Quichotte**



développements. En premier lieu, il faut mentionner l'importante mise à jour de 1967 avec le Protocole relatif au statut des réfugiés, qui a permis l'application des dispositions de la Convention de 1951 au-delà de la date limite d'application établie par ladite Convention, à savoir, « événements survenus avant le premier janvier 1951 », et au-delà de la « limitation géographique » qui permettait aux Etats qui le voulaient de limiter l'application des dispositions de la Convention aux événements survenus en Europe seulement. En second lieu, bien que le HCR ait été créé pour s'occuper des réfugiés, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé qu'il devait aussi s'occuper des deux conventions sur les apatrides, à savoir, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

D'autre part, il y a eu des développements régionaux de ce système universel. En Afrique, la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique élargit considérablement la définition du terme de réfugié. En Amérique latine, la Déclaration de Carthagène de 1984, qui comporte aussi une définition élargie du terme de réfugié, s'inspire de celle de la Convention de l'OUA, et bien qu'il ne s'agisse pas d'une convention au sens propre du terme, sa définition et ses dispositions ont été incorporées dans la législation de plusieurs pays. Elle est donc bien plus qu'une simple déclaration. Ainsi, le système universel de protection a connu deux développements régionaux très importants, avec également un rôle important pour le HCR. Il faut aussi mentionner que

**« Il faut bien noter qu'en Amérique latine, la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ne s'arrête pas avec ces deux systèmes, car l'adoption en 1969 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José) a ouvert la voie à d'autres moyens de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. »**

l'ONU a commencé à s'occuper de plus près des problèmes des déplacés internes.

Il faut bien noter qu'en Amérique latine, la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ne s'arrête pas avec ces deux systèmes, car l'adoption en 1969 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José) a ouvert la voie à d'autres moyens de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il ne s'agit pas d'un système de protection des réfugiés *per se*, mais d'un système de protection des droits de l'homme, et le droit à demander l'asile est reconnu par cette Convention. Au moment de son adoption, plusieurs juristes, et pas seulement latino-américains, ont considéré qu'elle reconnaissait le droit d'asile comme un droit subjectif dans le sens où la demande faite par une personne comporte de la part de l'État une obligation de l'octroyer.

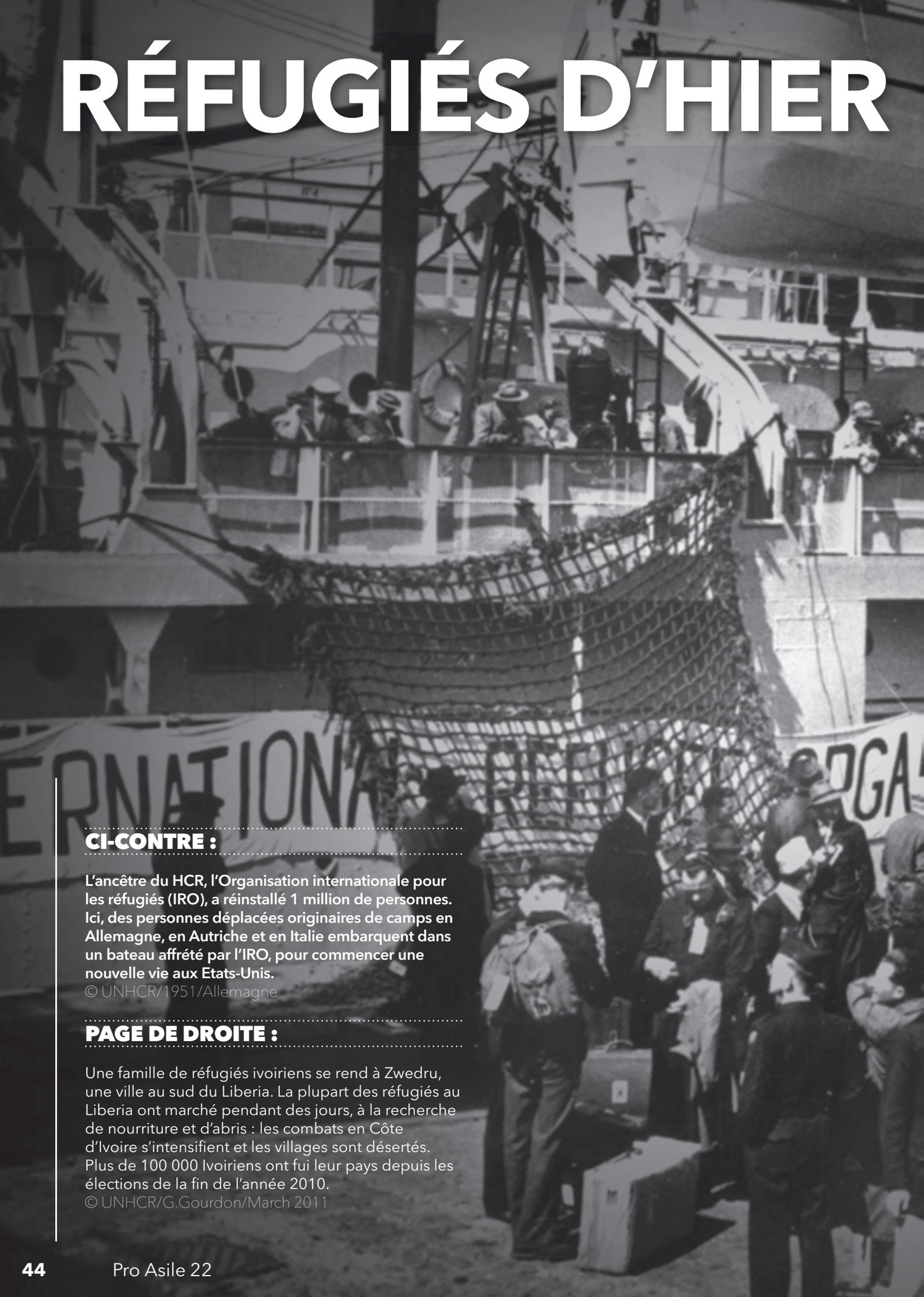
Selon cette Convention, « toute personne a le droit, en cas de persécution pour délits politiques ou pour délits de droit commun connexes à des délits politiques, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger conformément à la loi de chaque Etat et aux conventions internationales ». Elle réaffirme le principe de non refoulement, qui est le principe fondamental du droit des réfugiés :

« en aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays, que ce soit son pays d'origine ou non, lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques ». Finalement, elle établit une interdiction de l'expulsion collective d'étrangers.

Pour revenir à la discussion sur un droit subjectif à l'asile, il est certain que le droit de demander et de recevoir est bien établi, mais rien n'est précisé concernant l'obligation de l'État d'octroyer l'asile. Une norme coutumière ne saurait être changée avec un langage général et vague et demanderait une décision claire et nette avec une rédaction bien précise.

En outre, cette Convention a créé une Cour des droits de l'homme et a intégré la Commission des droits de l'homme, établie en 1959. Toutes deux ont des compétences bien établies, et l'une comme l'autre peuvent considérer des cas de violation du droit d'asile. La compétence de la Cour doit évidemment être reconnue de manière explicite par les États, et quand on analyse les pays qui ont reconnu cette compétence on remarque que la plupart sont des pays latino-américains. ■

# RÉFUGIÉS D'HIER



## CI-CONTRE :

L'ancêtre du HCR, l'Organisation internationale pour les réfugiés (IRO), a réinstallé 1 million de personnes. Ici, des personnes déplacées originaires de camps en Allemagne, en Autriche et en Italie embarquent dans un bateau affrété par l'IRO, pour commencer une nouvelle vie aux Etats-Unis.

© UNHCR/1951/Allemagne

## PAGE DE DROITE :

Une famille de réfugiés ivoiriens se rend à Zwedru, une ville au sud du Liberia. La plupart des réfugiés au Liberia ont marché pendant des jours, à la recherche de nourriture et d'abris : les combats en Côte d'Ivoire s'intensifient et les villages sont désertés. Plus de 100 000 Ivoiriens ont fui leur pays depuis les élections de la fin de l'année 2010.

© UNHCR/G.Gourdon/March 2011

# À AUJOURD'HUI





# La sécurisation du système canadien d'asile



**Idil ATAK** | Docteur en droit, chercheure postdoctorale au Centre sur les droits de la personne et le pluralisme juridique de l'Université McGill

**L**e système canadien d'immigration et de protection des réfugiés est, depuis quelques années, marqué par une tendance lourde de sécurisation. Ce processus s'appuie sur une politique de maîtrise des flux migratoires, d'insertion contrôlée et de surveillance des étrangers ainsi que par un discours plaçant pour des solutions d'exception. Le Canada a renforcé sa politique des visas, établi des sanctions à l'encontre des transporteurs et criminalisé l'aide à la migration irrégulière, même s'il s'agit d'un acte humanitaire non rémunéré. Il a aussi un recours grandissant à des mesures dissuasives comme le renvoi forcé d'étrangers vers leur pays d'origine.

Les récents changements sont légitimés par un discours politique qui présente les « vrais réfugiés » comme étant ceux qui se trouvent dans des camps et qui attendent patiemment leur tour de venir au Canada au titre de la réinstallation. Les demandeurs

d'asile qui se présentent aux frontières du Canada sont souvent considérés comme des personnes abusant de notre générosité. La façon dont le gouvernement les décrit a un impact négatif sur la perception de la question par l'opinion publique. Elle délégitime le bien-fondé des demandes de protection et justifie l'introduction des mesures controversées.

1 Une version plus longue de cet article a été publiée dans le *Bulletin de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations*, Hiver 2011, vol. 7, no. 1, p. 15-16.

2 Vérificatrice générale du Canada, *Rapport à la Chambre des Communes sur Chapitre 7, les détentions et renvois*, Agence des services frontalières du Canada, Ottawa, mai 2008.

## NOUVELLES MESURES LÉGISLATIVES CIBLANT LES DEMANDEURS D'ASILE

Une nouvelle loi sur la protection des réfugiés a été adoptée en juin 2010, avec pour but de désengorger le système et de procéder rapidement au renvoi des demandeurs d'asile déboutés<sup>3</sup>. La loi accélère les délais prévus pour la première entrevue (quinze jours) et la tenue de l'audience (trois mois contre 18 mois actuellement). Les nouveaux délais sont trop courts pour permettre aux demandeurs de se préparer à l'entrevue et de présenter des preuves. L'exemple de certains pays européens montre que l'accélération de la procédure se fait toujours au détriment de l'équité du système. Les garanties procédurales s'en trouvent considérablement réduites. Cela a pour conséquence de priver le demandeur d'asile d'une protection internationale et, souvent, de le renvoyer vers la persécution<sup>4</sup>.

3 *Loi C-11 modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales*, 29 juin 2010.

4 DIONNE Louise et ATAK Idil, « Au-delà des contrôles. Le droit d'asile, une question de justice », Mémoire déposé par le Centre Justice



© UNHCR/P. Moore / February 2011

La création d'une liste de « pays désignés » fait partie des nouvelles mesures. Les ressortissants des États considérés comme « pays d'origine sûrs » seront soumis à un traitement accéléré de leurs demandes et privés du droit d'appel de la décision négative de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Cette politique s'avère problématique puisqu'elle instaure un traitement différencié de la requête suivant la provenance géographique des demandeurs. La nouvelle mesure est également contraire au principe de l'examen individuel, au cas par cas, des revendications.

Alors que les demandeurs d'asile déboutés disposent sous le régime actuel d'un accès immédiat à un examen des risques avant renvoi après la décision défavorable définitive de la CISR, la nouvelle loi suspend l'exercice de ce droit pendant une période d'un an. Pendant cette période l'intéressé peut être renvoyé. La loi limite aussi la possibilité pour les demandeurs d'asile de déposer une demande pour considérations d'ordre humanitaire.

---

et Foi Secteur *Vivre Ensemble*, auprès du Comité permanent de la Chambre des Communes sur la citoyenneté et l'immigration lors des audiences sur le projet de loi C-11, 2010.

## « Le projet de loi, qui contient des dispositions répressives sans précédent, vise en réalité à dissuader les demandeurs d'asile de venir au Canada. »

Le projet de loi C-49 « visant à empêcher les passeurs d'utiliser abusivement le système d'immigration canadien » est la plus récente manifestation d'un virage sécuritaire de la politique canadienne de protection des réfugiés. Ce texte est présenté le 21 octobre 2010 en réaction à l'arrivée en Colombie-Britannique d'un navire transportant 490 migrants irréguliers tamouls sri-lankais. L'objectif du gouvernement est de sévir contre les passeurs de clandestins qui abusent du système d'immigration. Le projet de loi, qui contient des dispositions répressives sans précédent, vise en réalité à dissuader les demandeurs d'asile de venir au Canada. Dans le cas des personnes ayant eu recours au service des passeurs, il prévoit une période de détention obligatoire pouvant durer jusqu'à un an. D'autres mesures régressives sont prévues : l'absence d'appel de la décision négative de la CISR, l'interdiction imposée aux personnes reconnues comme réfugiées de parrainer des

membres de leur famille ou de devenir citoyens canadiens pendant une période de cinq ans et un accès limité aux services de santé de base<sup>5</sup>. Malgré le rejet de ce projet de loi par les partis politiques en opposition, le gouvernement conservateur sorti majoritaire des élections législatives du 2 mai 2011 a annoncé son intention de le soumettre à nouveau au Parlement.

Il est hautement probable que les tribunaux canadiens s'érigent contre certains dispositifs susceptibles de porter atteinte notamment au droit à la liberté, à un procès juste et équitable, à la vie familiale et au principe de non-refoulement. Cependant, le projet de loi contribue à la criminalisation du demandeur d'asile dans l'imaginaire social.

---

5 Sécurité publique Canada, « Empêcher les personnes de venir au Canada dans le cadre d'une opération de passage de clandestins », Communiqué, 21 octobre 2010, en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-3-fra.aspx>>

# La sécurisation du système canadien d'asile

 widil ATAK | Docteur en droit, chercheure postdoctorale au Centre sur les droits de la personne et le pluralisme juridique de l'Université McGill

## MESURES D'INTERCEPTION DES DEMANDEURS D'ASILE

L'émergence d'un agenda de coopération nord-américain en matière de contrôle migratoire est un autre développement cristallisant les considérations de sécurité dans la politique canadienne. L'Accord de tiers pays sûr, signé entre le Canada et les États-Unis, permet à chacune des parties de renvoyer un demandeur du statut de réfugié arrivé à un point d'entrée d'une frontière terrestre sur le territoire de l'autre partie. Le dernier pays de séjour examine la demande d'asile<sup>6</sup>. Cet accord entré en vigueur le 29 décembre 2004 présente un risque de déni de justice à l'égard des étrangers, puisqu'il expose la personne retournée par le Canada au danger d'être soumise à une détention prolongée aux États-Unis et d'être privée de garanties procédurales contre le refoulement vers une destination où elle risquerait la persécution<sup>7</sup>.

Plus récemment, dans la foulée du projet de loi C-49, le gouvernement canadien a resserré sa coopération avec certains pays sud-asiatiques afin d'empêcher les migrants irréguliers, y compris des demandeurs d'asile, de partir vers le Canada. Le conseiller spécial sur le passage de

« La sécurisation des migrations contribue à l'émergence d'un régime d'exception qui, au nom de la gestion des demandes d'asile d'une manière ordonnée, limite l'application des droits fondamentaux pour certaines catégories d'étrangers. »

clandestins et l'immigration illégale nommé en octobre 2010 a rencontré des fonctionnaires en Australie, dans les pays de transit comme la Thaïlande et l'Indonésie, pour discuter des moyens de contention des migrants. Le Canada aurait ainsi joué un rôle déterminant dans l'arrestation de 155 migrants sri-lankais prêts à embarquer dans un bateau en Thaïlande en direction du Canada<sup>8</sup>.

Des mesures d'interception prises en amont des frontières sont contraires à la Convention de Genève qui enjoint aux États parties de ne prendre aucune mesure visant à empêcher les personnes craignant une persécution de quitter leur pays d'origine. Ces mesures sont préjudiciables au droit d'asile lorsque les conditions ne permettent pas aux individus de demander la protection internationale. Or, on sait peu sur ces conditions : les personnes interceptées ont-elles droit à l'information, au conseil juridique, à un interprète, etc.?

mais aussi les valeurs découlant de la Charte canadienne des droits et libertés. La sécurisation des migrations contribue à l'émergence d'un régime d'exception qui, au nom de la gestion des demandes d'asile d'une manière ordonnée, limite l'application des droits fondamentaux pour certaines catégories d'étrangers. Comment préserver un système qui assure une pondération équitable des intérêts de l'État et de ceux de l'individu, telle qu'exigée par les principes de la justice fondamentale ? Tel est l'enjeu majeur de la réforme de l'asile au Canada. ■

6 Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statuts de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers, entré en vigueur le 29 décembre 2004, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/pays-surs.html>>.

7 ANKER Deborah et Harvard Law Student Advocates for Human Rights & The International Human Rights Clinic, Human Rights Program, "Bordering on failure: the US-Canada safe third country fifteen months after implementation", mars 2006, en ligne : <<http://www.ilw.com/articles/2006,0518-anker.pdf>>

Les développements récents sont de nature à remettre en question non seulement les engagements internationaux du Canada en matière de droits des réfugiés,

8 COHEN Tobi et QUAN Douglas, "Concerns raised about Canadian role in Tamil migrant sweep in Bangkok", *Vancouver Sun*, Postmedia News, 12 octobre 2010.

# Réaffirmer le droit d'asile



Michel AGIER | Ethnologue et anthropologue, directeur de recherche à l'IRD et directeur d'études à l'EHESS

**D**ans son dernier ouvrage, *Le couloir des exilés. Etre étranger dans un monde commun* (Editions du Croquant, janvier 2011), l'anthropologue Michel Agier nous alerte sur le remplacement progressif des frontières par des murs, érigés aussi bien au-dehors qu'au-dedans des Etats. La stagnation des exilés, des réfugiés dans les camps et des réfugiés urbains dans des zones « hors du monde » s'oppose à la mondialisation humaine effrénée et n'offre pas la vision d'un monde commun. L'emmurement de l'Europe et sa peur panique d'une vague migratoire en provenance des pays arabes l'empêche, selon Michel Agier, de « voir le monde changer » car, il nous le rappelle, « dans le "nous" de l'Histoire, l'autre est nécessairement là ».

**France terre d'asile :** Combien y-a-t-il aujourd'hui de réfugiés dans le monde ? Quelle est l'évolution du nombre de réfugiés urbains ?

**Michel Agier :** Je ne suis pas garant des chiffres, ni démographe. Je me réfère donc aux chiffres du HCR, qui parle de 48 millions de personnes en déplacement forcé dans le monde. Ce chiffre inclut quinze millions de réfugiés et comprend les réfugiés palestiniens, donc onze millions reconnus par le HCR comme ayant traversé une frontière. Cela ne veut pas dire qu'il y a seulement onze millions de réfugiés à travers le monde, mais ce sont ceux qui ont été enregistrés par le HCR, ou par des organisations qui transmettent ensuite ces chiffres au HCR.

Par ailleurs, il y aurait dans le monde entre 27 et 28 millions de déplacés internes, qui n'ont pas quitté leur pays mais ont quitté leur région de résidence habituelle. A cela s'ajoutent des personnes qui sont dans une situation

de transit, des rapatriés mais aussi des personnes recensées par le HCR comme apatrides. Globalement, nous approchons des cinquante millions.

Je ne connais pas le nombre exact des réfugiés urbains, cependant il faut noter qu'il existe deux catégories de réfugiés urbains : il y a d'abord ceux qui n'ont pas besoin des camps, qui peuvent se « débrouiller » seuls. Ils proviennent principalement des classes moyennes ou supérieures.

La deuxième catégorie concerne des réfugiés en Afrique ou en Asie, qui restent en ville car ils y trouvent des moyens de survie, mais ils veulent être reconnus comme réfugiés. On retrouve ce type de réfugiés urbains dans la première moitié des années 2000 dans des quartiers en Guinée à Conakry, par exemple, en périphérie de la ville. Dans ces quartiers vivent des réfugiés urbains qui viennent du Libéria et également de Sierra Leone. Dans ce type de situations, on assiste

souvent à des conflits puisque la reconnaissance du statut de réfugié passe par l'acceptation des réfugiés à se rendre dans des camps.

**FTDA :** Dans les camps de réfugiés, « un monde dans le monde », comment les organisations peuvent-elles assurer un accueil viable, pérenne ?

**MA :** Pour le monde humanitaire, l'installation de réfugiés dans un camp est considéré comme temporaire. On agit dans l'urgence puisque l'urgence est indiscutable. En ce qui me concerne, je pense que l'on peut la discuter. Lorsqu'une catastrophe naturelle ou une guerre survient, les choses ont lieu rapidement et entraînent des réactions rapides, c'est le propre de la situation d'urgence. Pourtant, à ce moment-là, aucune organisation n'est présente sur place, les gens se débrouillent. Le temps que les organisations, au nom de l'urgence, installent leur logistique, il s'est déjà écoulé plusieurs semaines, un mois. Les gens sont dans la détresse, dans une demande de besoins vitaux, mais plus dans l'urgence.

## Réaffirmer le droit d'asile

Michel AGIER | Ethnologue et anthropologue, directeur de recherche à l'IRD et Directeur d'études à l'EHESS

L'autre aspect qui caractérise un peu l'état du monde actuel, c'est la « mise en camp » des personnes pour lesquelles il n'y a pas politiquement de solutions d'intégration, soit chez elles, soit dans leur destination d'exil. Les camps sont un peu la solution de mise à l'écart. On entretient les gens *a minima*, et cela pose problème, puisqu'à travers cette aide on maintient les réfugiés dans un « hors-lieu ».

**FTDA :** Par définition, l'urbain est ce qui est adapté et qui rend possible la vie en société. Cependant, il est censé être conçu par et pour la société à laquelle il est destiné. Par quels processus les réfugiés urbains mettent-ils en place de nouvelles formes de sociabilité, alors que l'identité collective, les repères de la vie quotidienne ont été bouleversés profondément ?

**MA :** Les réfugiés urbains ne sont pas « encampés » ni privés de liberté, comme dans un camp. Par exemple, les réfugiés de Sierra Leone, du Kenya ou de Guinée qui ne vont pas dans les camps, ne sont pas pris en charge dans leurs pays « d'accueil » ; ils sont considérés *grosso modo* de la même manière qu'en Europe : comme des migrants. La question des papiers dans ce cas est toujours un peu problématique, puisque les migrants partent sans prendre de documents voire n'en ont pas du tout. Il existe aussi dans ces zones une réorganisation sociale de la vie ou de la survie, qui se fait dans des conditions très précaires et illégales dans le sens où les réfugiés urbains n'ont plus de papiers. Ils font leur place dans une économie informelle, ce qui n'a rien d'exceptionnel en Afrique.

Les réfugiés urbains organisent une économie à part entière dans un environnement déjà régi par un système existant antérieurement. Cela peut devenir problématique quand les réfugiés urbains restent durablement dans les campements informels. Pour exemple, en Sierra Leone, une ville comme Kailahun, située près de la frontière avec la Guinée, a été surnommée « Kula Camp ». En fait, ce n'est pas vraiment un camp : il s'agit d'un quartier où les gens se sont installés de manière informelle. On y trouve des déplacés internes,

« Les camps sont un peu la solution de mise à l'écart. On entretient les gens *a minima*, et cela pose problème, puisqu'à travers cette aide on maintient les réfugiés dans un « hors-lieu ». »

des « retournés » sierra leonais, des réfugiés libériens... Ces personnes, ne souhaitant pas se rendre dans les camps de réfugiés ou n'y ayant pas de places, se sont retrouvées dans ces quartiers informels. Les problèmes qui se posent sont, entre autres, ceux de l'installation durable et de la caractérisation de ces lieux, qui deviennent ainsi des « quartiers d'étrangers ».

**FTDA :** Dans ces zones urbaines où se trouvent les réfugiés, il est difficile de recenser ou d'évaluer l'importance de la population. La protection et l'accompagnement des réfugiés sont-ils de nouveaux défis pour le HCR ?

**MA :** Certains chercheurs ont déjà montré que la solution du camp n'était pas si économique qu'on a pu le prétendre. Les coûts de la machine logistique, la re-création d'espaces vivables ainsi que la mobilisation de la main-d'œuvre humanitaire... une fois tout cela rapporté par tête, on se rend compte que l'intérêt économique est quasi nul. Le postulat selon lequel « le camp est pratique » est faux. Il est en réalité pratique pour les organisations humanitaires, mais pas nécessairement pour les réfugiés puisqu'ils sont obligés, eux, de se déplacer pour arriver là. D'une certaine façon, dans le contexte urbain, le HCR pourrait être un organisme qui ajoute à la socialisation, mais là avec les camps on désocialise les réfugiés. Il faudrait des négociations, des politiques différentes avec les États concernés pour ajouter à la socialisation.

**FTDA :** Vous effectuez un parallèle entre le pouvoir du monde humanitaire et celui du monde traditionnel, tous deux dictant une conduite et une identité aux individus. Par quels processus les réfugiés peuvent-ils se libérer du carcan de ce régime de pensée ?

**MA :** Les camps sont des mondes hybrides : il y a, d'une part, des travailleurs humanitaires qui viennent de très loin, des Occidentaux, des blancs et puis, d'autre part, les réfugiés qui arrivent dans cet endroit inconnu ainsi que les villageois qui voient les camps se construire. Cela crée un monde inédit, puisque les gens découvrent tout cela en même temps. C'est l'épreuve de « l'extranéité », c'est-à-dire être en même temps hors de chez soi et dans quelque chose d'étrange. Lors des enquêtes monographiques sur le terrain, on voit que le camp est quelque chose d'inédit, d'original. A partir de ce moment-là, des tensions naissent et provoquent bien souvent du désordre. Les organisations humanitaires, le HCR, veulent contrôler la situation et l'ordre dans les camps. Cependant le contact d'éléments épars qui sont dès le départ hétérogènes crée très logiquement du désordre. On voit un conflit entre un ordre, une norme supposés internationaux et le désordre que l'on associe à la tradition, à du local et à du culturel.

**FTDA :** Dans votre dernier ouvrage, *Le couloir des exilés*, vous mettez en opposition la frénésie de la circulation humaine et la stagnation dans ces couloirs, ces refuges aux frontières des États. Quels sont selon vous les risques de cette évolution à deux vitesses pour les exilés ?

**MA :** Il existe aujourd'hui une véritable apologie de la mondialisation, les sociabilités et nos représentations nous font ressentir l'idée que « le monde nous ap-



partient, nous vivons tous dans le même monde ». À travers les médias on a vraiment l'impression d'avoir le périmètre de la planète comme monde réel, qui dépasse pour chacun son lieu de naissance, son lieu de travail...

Cette mondialisation est particulièrement ressentie par ceux qui vivent dans les pays les plus prospères et qui, de manière générale, circulent très librement dans le monde. De ce point de vue-

## « Les pays qui vont s'ouvrir à la mondialisation humaine maintenant seront, dans le futur, à la pointe de la géopolitique mondiale. »

là, disons du point de vue de la « mondialisation humaine », on s'aperçoit qu'il y a une sorte de conflit. Alors que nous, nous allons à peu près partout dans le monde sans être bloqués à la frontière, la majorité des individus, et en particulier ceux qui vivent dans les pays du Sud, a énormément de mal à se déplacer.

Nous sommes en réalité une minorité face aux personnes qui ne peuvent circuler librement. On peut ajouter que c'est peut-être même ceux qui ont des difficultés à se déplacer qui en ont le plus besoin, pour que leurs sociétés puissent à leur tour entrer dans la mondialisation. En effet, lors de crises politiques, écologiques ou de guerres, la mobilité permet la transformation des pays, et sur le plan économique, le mouvement peut faciliter l'intégration. Or aujourd'hui, les pays les plus riches sont dans un processus d'emmurement et cherchent à emmurer les autres ! C'est un double « emmurement », un double emmurement.

**FTDA :** Double absence pour les immigrants, double enfermement pour les nationaux des pays d'accueil, que préconisez-vous pour une interaction ? Est-ce que « la cosmopolitique de l'hospitalité » serait justement ce lien qui pourrait servir de base à un renouveau des relations sociales ?

**MA :** L'idée de la double absence est une très belle image. Je pense

qu'Abdelmalek Sayad<sup>1</sup> avait anticipé ce qui se passe maintenant. Au moment où il en parle, il le fait d'un point de vue existentiel et personnel, aujourd'hui c'est politique et mondial. Le migrant, quand il vient ici et qu'il a un travail, ne se sent pas entièrement chez lui... et il n'est pas non plus là-bas. Cependant, et c'est ma réponse à cette idée, le migrant est bien arrivé quelque part, il a bien une place. Ses enfants peuvent prétendre y trouver

leur place aussi. La double absence me semble plus forte de nos jours. Les exilés qui ne trouvent pas de lieu d'arrivée sont doublement absents : du point de départ et du point d'arrivée. Ils sont dans une sorte d'état intermédiaire que je nomme « hors-lieu » ; le couloir qui s'étend et qui dure.

L'idée de l'hospitalité, c'est une idée toute simple au départ : c'est ce qui rend possible la rencontre. Tous les murs, les emmurements, les « encampements » empêchent la rencontre. Toute société qui enferme l'autre finit par s'enfermer elle-même. Cela peut atteindre des niveaux de barbarie que l'histoire connaît et que l'on peut voir venir à partir de ce rejet et de cet enfermement de l'autre. La barbarie, dans notre histoire, a souvent débuté par l'agression contre l'étranger. L'idée de l'hospitalité, c'est donc laisser venir l'autre à soi, mais en soi également, car on se construit individuellement par le rapport à l'autre. Une société devient une société pleine par son rapport aux autres. Aujourd'hui, nous sommes à l'échelle de la mondialisation et nous avons besoin de créer une nouvelle hospitalité : la « cosmopolitique de l'hospitalité ». On ne peut plus penser seulement à l'échelle locale ou nationale.

1 SAYAD A., *La double absence. Des illusions aux souffrances de l'immigré*, Préface de Pierre Bourdieu, Paris, Seuil, 1999.

**FTDA :** Les révolutions dans le monde arabe nous montrent une accélération, un changement profond du rapport à la démocratie, alors qu'au contraire, selon vous, « l'Europe est un continent qui ne voit pas le monde changer »<sup>2</sup>. Dans le futur, quels types de relations l'Europe pourra-t-elle entretenir avec le nouveau monde arabe ?

**MA :** Je crois que l'on peut dire que l'Europe est en train de passer à côté des bouleversements du monde actuel. Par exemple, il est assez surprenant de voir, aux Etats-Unis, un président expliquer que l'on n'empêchera pas les migrants de circuler ! Selon Barack Obama, on aura beau envoyer des patrouilles frontalières et « même des crocodiles », cela ne permettra pas de stopper les flux migratoires. Il affirme qu'il est « insensé » d'attaquer les migrants comme s'ils étaient des ennemis, en finissant par ajouter « on a besoin de la migration ». Ce discours, que je relate et qui date de mai 2011, a pris dans le contexte actuel un caractère révolutionnaire.

J'aimerais bien entendre ce même discours quelque part en Europe, puisqu'il est acquis que sur le plan démographique et économique, nous avons besoin des immigrants. Les pays qui vont s'ouvrir à la mondialisation humaine maintenant seront, dans le futur, à la pointe de la géopolitique mondiale. L'Europe, de ce point de vue, est en péril. La réaction à l'égard des migrants originaires des pays arabes était pitoyable, nous avons omis d'offrir une protection à ces migrants et, par ce biais, la possibilité de réaffirmer le droit d'asile. On voit bien que l'asile est une idée qui a dérangé et qui dérange toujours les gouvernements européens. Depuis la fin de la guerre froide, ces gouvernements n'en veulent plus. Au moment où nous commémorons les 60 ans de la Convention de Genève, je pense qu'il faut réaffirmer l'idée de l'asile et les mots qui vont avec : hospitalité, monde commun... un nouveau concept qui corresponde au monde actuel. ■

2 Télérama Horizons, Hors-série, *Etrangers. Une obsession européenne*, avril 2011



# Droit d'asile européen : quelle protection pour les « réfugiés climatiques » ?



**Vikram KOLMANNKOG** | Juriste, chercheur et consultant indépendant, spécialiste des questions relatives au changement climatique et aux migrations forcées<sup>1</sup>

**L**es répercussions du changement climatique sur l'environnement et les hommes, déjà visibles aujourd'hui, le seront davantage encore demain. Les experts prévoient en effet d'« importants déplacements forcés »<sup>2</sup> notamment en Afrique, région du monde parmi les plus exposées et les plus vulnérables. La question de la protection des déplacés environnementaux se posera alors avec insistance. Il paraît donc opportun d'interroger la pertinence des instruments juridiques en vigueur, notamment la Convention de Genève de 1951 et le régime d'asile européen commun. Répondent-ils aux besoins spécifiques des déplacés environnementaux ? Si ce n'est pas le cas, comment les améliorer ?

## CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DÉPLACEMENTS

Des catastrophes naturelles soudaines comme des inondations, ou plus continues, comme des sécheresses peuvent être considérées comme des catastrophes climatiques, dans la mesure où leur fréquence, leur intensité, leur déclenchement et/ou leur localisation peuvent être influencés par le changement climatique. Le nombre de catastrophes naturelles enregistrées a doublé au cours des deux dernières décennies : elles sont passées d'environ 200 à plus de 400 par an<sup>3</sup> et la plupart d'entre elles sont liées au climat. D'après le Coor-

1 Vikram Kolmannskog est diplômé en droit (LLM, Oslo ; LLM Droits de l'homme avec mention, LES) et en sciences humaines (histoire des idées, religion et psychologie ; *Candus magisteri* en espagnol). Il a travaillé abondamment sur le changement climatique et les migrations forcées, d'abord en tant que conseiller juridique au sein du Conseil norvégien pour les réfugiés, et actuellement en tant que chercheur et consultant indépendant. Voir son site internet : [www.vikramkolmannskog.no](http://www.vikramkolmannskog.no).

2 Hodgkinson, D., Burton, T., Anderson, H., et Young, L., « Copenhagen, Climate Change "Refugees" and the need for a Global Agreement », *Public Policy*, Vol. 4, n°2, 2009, p. 159.

3 Voir la base de données du Centre de recherches sur l'épidémiologie des catastrophes naturelles (CERD) sur [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulté le 12 avril 2011).



En Inde, dans la région du Bihar, des habitants fuient après des inondations.  
2008 © EC/ECHO/Malini Morzaria

dinateur des opérations de secours d'urgence des Nations unies, il pourrait s'agir de la « nouvelle norme »<sup>4</sup>.

Selon une étude-pilote menée par le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et le Centre d'étude sur les déplacements internes (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), pas moins de 36 millions de personnes ont été déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine en 2008<sup>5</sup>. Parmi elles, plus de vingt millions l'ont été suite aux seules catastrophes naturelles soudaines liées au climat. S'il est difficile de quantifier avec précision les mouvements de population - du fait des causes multiples de toute migration volontaire ou contrainte - ces chiffres donnent néanmoins une indication de l'ampleur des déplacements déclenchés aujourd'hui par des catastrophes naturelles liées au changement climatique.

4 Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et à l'aide d'urgence, Remarques d'ouverture de la Conférence internationale de Dubaï sur l'aide internationale humanitaire et le développement, DIHAD 2008, 8 avril 2008. Disponible sur <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (consulté le 12 avril 2011).

5 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), IDMC/NRC, *Monitoring displacement in the context of climate change*, Genève, 2009.

## « Il est en effet problématique de parler de persécution au sens traditionnel du terme au sujet du changement climatique lié aux activités humaines. »

Les déplacements environnementaux restent souvent temporaires, internes et régionaux mais certains peuvent devenir permanents et les migrations peuvent se produire sur de plus grandes distances. Et tandis que les personnes déplacées internes sont clairement couvertes par les principes directeurs sur le déplacement interne<sup>6</sup> de 1998, la situation juridique des « personnes déplacées pour des raisons environnementales » (PDE) au-delà des frontières est moins claire<sup>7</sup>. C'est pourquoi nous nous pencherons sur ce cas.

6 HCR, *Principes directeurs sur le déplacement interne*, 22 juillet 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.

7 Voir notamment Informal Group on Migration/Displacement and Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee (IASC), « Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected? » *Working paper*, 31 October 2008, p. 1.

## LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Dans l'article 2c de la directive sur la qualification<sup>8</sup>, l'Union européenne reprend la définition de réfugié de la Convention de Genève de 1951, modifiée par le Protocole de 1967. D'après l'article 1a de la Convention, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité (...) et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

8 Directive 2004/83/CE 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. Voir également les articles 9 et 10.

# Droit d'asile européen : quelle protection pour les « réfugiés climatiques » ?

 Vikram KOLMANSKOG | Juriste, chercheur et consultant indépendant, spécialiste des questions relatives au changement climatique et aux migrations forcées

Ni le changement climatique, ni les catastrophes naturelles ne sont mentionnées explicitement dans la Convention, et certains militants ont suggéré de l'amender. Néanmoins, les critiques - y compris le HCR - en ont souligné le risque : celui de conduire à une renégociation de l'intégralité de la Convention, ce qui, dans la situation politique actuelle, risquerait de saper le régime de protection des réfugiés lui-même<sup>9</sup>. Par ailleurs, les concepts et les mécanismes de la Convention de 1951 pourraient s'avérer inappropriés. Il est en effet problématique de parler de persécution au sens traditionnel du terme au sujet du changement climatique lié aux activités humaines. À supposer qu'on le puisse, les grands pays pollueurs - et non les gouvernements des pays d'origine - apparaîtraient comme les persécuteurs. Avec un certain nombre de personnes déplacées susceptibles de rechercher une protection dans ces mêmes pays, ceci constituerait, comme l'écrit Jane McAdam, « un renversement complet du paradigme traditionnel des réfugiés »<sup>10</sup>. Et comme il est probable que la volonté politique manque pour établir un nouveau cadre effectif et complet instaurant des droits solides et clairs pour les personnes déplacées, il convient de se demander comment alors protéger ces personnes<sup>11</sup>.

9 Voir par exemple HCR, *Climate change, natural disasters, and human displacement : a UNHCR perspective*, Genève, 2009, et V. KOLMANSKOG, *Future floods of refugees*, NRC, Oslo, 2008.

10 J. McADAM, op. cit.

11 Pour une critique approfondie de l'approche par la convention, voir J. McADAM, « Articles swimming against the tide : why a climate change displacement treaty is not the answer », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, n° 1, 2011, p. 2-27.

« On peut ainsi concevoir la persécution et le manque de protection comme un continuum, de sorte qu'un certain manque de protection peut apparaître dans des circonstances extrêmes comme une persécution en soi. »

Au cours de ses soixante ans d'histoire, la Convention de Genève a su faire preuve de flexibilité et rester pertinente. Ainsi, alors que les persécutions liées au genre n'avaient pas été prises en compte par les rédacteurs de la Convention, les lectures féministes du droit sont parvenues à soutenir une interprétation qui tienne compte de la dimension du genre. De la même manière, il serait hâtif de considérer que les PDE ne seraient en aucun cas couvertes par la définition de réfugié.

Comme pour le genre, l'exigence d'un lien avec la Convention peut être satisfaite dès lors qu'un manque de protection de la part de l'État est lié à l'un des cinq critères (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social, opinion politique). On peut ainsi concevoir la persécution et le manque de protection comme un continuum, de sorte qu'un certain manque de protection peut apparaître dans des circonstances extrêmes comme une persécution en soi. Une telle conception s'inscrit parfaitement dans la tendance à l'augmentation des obligations positives que l'on observe en matière de droits de l'homme. La Convention de 1951 sera au minimum applicable dans les cas où les populations fuient parce que leur gouvernement a consciemment fait obstacle à l'assistance dans le but de les sanctionner ou de les marginaliser sur la base de l'un des cinq critères évo-

qués. Ce point a été clarifié par le HCR<sup>12</sup>, et récemment confirmé lors de la réunion d'experts qu'il a organisée sur le changement climatique et les déplacements en février 2011 à Bellagio. Il s'agirait des cas dans lesquels, pour reprendre l'expression de l'autorité néo-zélandaise, « les requérants peuvent être considérés comme soumis à un risque de subir des dommages du fait de persécutions liées à ces cinq critères ».

## UNE PROTECTION TEMPORAIRE

La possibilité d'octroyer une protection temporaire dans les cas d'« afflux massif » a été instaurée par une directive de l'UE<sup>13</sup>. Les minutes officielles des négociations préalables à l'adoption de cette directive révèlent que la délégation finlandaise n'a pas réussi à y inclure les PDE<sup>14</sup>. La protection temporaire pouvait, malgré tout, être

12 HCR, *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, 2009.

13 Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

14 Conseil de l'Union européenne, *Outcome of proceedings*. 6128/01. Disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st06/06128en1.pdf> (consulté le 12 avril 2011). Cité dans V. KOLMANSKOG et F. MYRSTAD, op. cit., note n°14.



appliquée à leur situation<sup>15</sup> : en premier lieu parce que la directive ne contient aucune liste exhaustive des personnes protégées. Deuxièmement parce que des violations généralisées des droits de l'homme ont souvent lieu pendant ou après une catastrophe naturelle, et enfin parce que le terme d'« afflux massif » doit être défini au cas par cas par le Conseil à la majorité qualifiée. De fait, si une telle majorité décide qu'une catastrophe naturelle peut permettre d'activer les mécanismes prévus par la directive sur la protection temporaire, rien ne l'empêche de le faire. Le défi serait de parvenir à mobiliser la volonté politique pour aboutir à un accord entre les États dans ce sens.

À ce jour, la Finlande est le seul État membre de l'UE à accorder une protection temporaire aux personnes « qui ne peuvent retourner en sécurité dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence, parce qu'il y a eu un déplacement massif de personnes dans le pays ou ses régions voisines à la suite d'un conflit armé, d'une autre situation de violence, ou d'une catastrophe naturelle »<sup>16</sup>. Cette disposition n'a néanmoins pas encore été utilisée jusqu'à présent.

15 V. KOLMANNSSKOG, F. MYRSTAD, op. cit.

16 Utlänningslag 30.4.2004/301. Traduction non officielle par l'auteur. Seules les versions suédoises et finlandaises sont juridiquement contraignantes. Le texte suédois affirme : « Tillfälligt skydd kan ges en utlänning som är i behov av internationellt 4/301skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bostättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden ».

## LA PROTECTION SUBSIDIAIRE ET L'INTERDICTION DES TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS

Le régime d'asile européen commun établit également une protection internationale fondée sur des obligations en matière de droits de l'homme. D'après l'article 2 e de la directive sur la qualification, un demandeur peut recevoir la protection subsidiaire s'il court « un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15 »<sup>17</sup>. Ces atteintes comprennent la torture, les peines et les traitements inhumains ou dégradants. Bien que les rédacteurs de la directive se soient écartés d'une approche axée sur les droits de l'homme, l'article 15 reste basé sur la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (CEDH). Des indications sur l'interprétation de cet article peuvent par conséquent être trouvées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, très développée dans ce domaine. Elle s'articule autour de l'interdiction absolue de la torture et des traitements et peines inhumains ou dégradants (article 3 de la CEDH). Du fait de la place particulière qu'occupe ce droit dans la Convention et la jurisprudence de la Cour, il est fréquent qu'une violation des droits économiques et sociaux (comme le droit à un niveau de vie décent, le droit à la santé, le droit d'être à l'abri de la faim) soit considérée comme une forme de traitement inhumain ou dégradant<sup>18</sup>.

17 Directive 2004/83/CE.

18 Les traités et organes de contrôle en matière de droits de l'homme n'ont pas donné la même importance aux droits économiques,

Ainsi, dans l'affaire *D. contre Royaume-Uni*, la Cour a considéré que renvoyer une personne atteinte du VIH vers Saint-Kitts-et-Nevis constituerait un « traitement inhumain » à cause, entre autres, du manque de traitements médicaux suffisants, d'un réseau social, d'un logement, ou d'une quelconque perspective de revenu<sup>19</sup>. Bien que cette interdiction du refoulement sur la base de violations de droits socio-économiques soit plutôt exceptionnelle dans la jurisprudence de la Cour, l'arrêt a tout de même du poids. De la même manière, on pourrait considérer que les personnes particulièrement vulnérables devraient être protégées contre le renvoi vers des régions affectées par des catastrophes majeures. Dans de tels cas, les logements et les infrastructures vitales sont souvent détruits ou endommagés, entravant la fourniture de services de base tels que l'eau potable, la nourriture ou l'électricité. La volonté politique de ne pas ouvrir trop grandes les portes de l'asile impose néanmoins que tout demandeur devrait continuer à démontrer l'existence d'un risque individuel<sup>20</sup>.

sociaux et culturels qu'aux droits civils et politiques. Ceci a donné lieu à l'approche « intégrée » ou « holistique », qui considère que les droits civils et politiques intègrent des éléments socio-économiques. Voir V. MANTOUVALOU, « *Work and Private Life: Sdabras and Dziautas v. Lithuania* », *European Law Review* 573, 2005; et « *Airey v Ireland* (1979-80) », EHRR 305, §26; tous les deux cités dans J. McADAM, « Climate change displacement and international law : complementary protection standards » (op. cit.).  
19 CEDH, D. c. *Royaume-Uni* (n° 30240/96), arrêt du 2 Mai 1997.

20 Le considérant 26 de la directive sur la qualification, proposé par l'Allemagne, précise que « les risques auxquels la population d'un pays ou une partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en eux-mêmes des menaces individuelles à qualifier d'atteintes graves ». Cité dans V. KOLMANNSSKOG et F. MYRSTAD, op. cit., note n° 31. Ce qualificatif est d'autant plus probable

# Droit d'asile européen : quelle protection pour les « réfugiés climatiques » ?

 Vikram KOLMANNSKOG | Juriste, chercheur et consultant indépendant, spécialiste des questions relatives au changement climatique et aux migrations forcées

Il pourrait y avoir une dynamique intéressante entre le développement du droit national et la pratique et la jurisprudence de la Cour pour déterminer les applications de l'article 3 aux cas de déplacements environnementaux. On pourrait imaginer, comme en droit des réfugiés, une interprétation contextualisée et dynamique des droits de l'homme. Une telle lecture, en accord avec l'« interprétation évolutive » de la Cour<sup>21</sup>, est également soutenue par la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

À ce jour, seules la Finlande et la Suède accordent explicitement une protection subsidiaire aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays du fait d'une catastrophe environnementale. En général, les lois sur la protection subsidiaire ou complémentaire sont largement construites autour du concept de retour. Nous avons proposé d'établir une mesure des besoins de protection sur la base d'une évaluation du caractère possible et raisonnable d'un éventuel retour dans un pays donné<sup>22</sup>. Dans les cas de catastrophes de longue durée, il ne s'agirait pas tant de s'interroger sur les motifs initiaux de l'exil que de se demander si la dégradation progressive de la situation a atteint un point tel que les personnes ne pourraient être renvoyées.

à la lumière de l'idée selon laquelle l'Europe risque d'être submergée par les réfugiés climatiques.

21 Voir notamment l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* (n°5856/72), 25 avril 1978.

22 Voir V. KOLMANNSKOG, « Climates of Displacement », *op. cit.*, 2008 et « The point of no-return », *op. cit.*, 2009 ; ainsi que W. KÄLIN, *op. cit.*

« Le climat politique actuel concernant les demandeurs d'asile en Europe influe sur la volonté politique d'étendre la protection aux PDE. C'est un sujet brûlant, surtout dans une période économiquement difficile. »

## LE PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT

Le principe de non-refoulement fondé sur l'article 3 de la CEDH pourrait fournir une protection contre le retour, même si l'article 15 de la directive qualification ne prévoit pas de protection contre toutes les violations du droit à la vie. Il protège contre la peine de mort, l'exécution, la violence aveugle, et ne peut de ce fait pas être directement applicable aux PDE.

Un lien entre le droit à un environnement sain et le droit à la vie a cependant été établi par le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, par la Cour internationale de justice<sup>23</sup> et par la Cour<sup>24</sup>. Dans l'arrêt *Budayeva et autres contre Russie*, cette dernière constate ainsi une violation du droit à la vie parce que les autorités n'avaient pas agi de manière appropriée pour prévenir un glissement de terrain<sup>25</sup>. Cela pourrait permettre de plaider en faveur d'un

non-refoulement dans des situations où l'État ne protège pas des dommages environnementaux.

Il existe quelques exemples d'application du principe de non-refoulement, ou de principes similaires de nature moins contraignante et plus discrétionnaire, dans des situations de catastrophes naturelles. Ce fut le cas avec l'appel du HCR à une suspension des renvois vers les régions dévastées par le tsunami de 2004. Bien qu'il n'ait pas été fondé sur des obligations juridiques, il a été bien respecté<sup>26</sup>.

## L'AUTORISATION DE SÉJOUR DISCRÉTIONNAIRE

Dans des cas moins extrêmes, les États européens pourraient, de manière souveraine et discrétionnaire, accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires. Les implications d'un tel statut en termes de droits varient d'un pays à l'autre. On trouve de telles pratiques à la fois chez les États européens membres de l'UE et les autres.

Le paragraphe 38(2)c de la nouvelle loi norvégienne sur l'immigration traite de l'asile humanitaire. Il dis-

26 ExCom, « Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection » *Refugee Survey Quarterly* Vol. 25 n°1, 2005. Cité dans V. KOLMANNSKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*



pose que les aspects sociaux et humanitaires de la situation de retour peuvent être des motifs pour octroyer des permis de séjour. Dans les travaux préparatoires, qui ont généralement une grande importance dans la jurisprudence norvégienne, le ministère de l'immigration reconnaît la nécessité de pouvoir accorder (éventuellement de manière temporaire) des permis de séjour aux demandeurs originaires de régions affectées par une crise humanitaire, par exemple une catastrophe naturelle<sup>27</sup>. D'après certains experts, même si la loi suisse sur l'asile ne mentionne pas explicitement les catastrophes naturelles, la législation sur la protection temporaire et subsidiaire peut être interprétée de manière à prendre en compte les PDE<sup>28</sup>.

Le Royaume-Uni s'ouvre également à une telle protection. Il est toutefois inquiétant d'observer que ce pays tente d'éviter que la privation socio-économique puisse constituer un « traitement inhumain ou dégradant », en distinguant entre la protection subsidiaire découlant de l'article 3 et la « non-protection » découlant de l'autorisation discrétionnaire de séjour<sup>29</sup>. Que des cas de protection soient traités par des procédures plus arbitraires est évidemment le danger inhérent à toutes les dispositions prévoyant un permis de séjour sur une base discrétionnaire.

Le Danemark a octroyé des permis de séjour humanitaire temporaire basés sur un « critère de sur-

vie »<sup>30</sup>, dans des cas particuliers de femmes seules et de familles avec de jeunes enfants, originaires de régions où les conditions de vie sont considérées comme extrêmement difficiles, du fait par exemple d'une famine<sup>31</sup>. De 2001 à 2006, le Danemark appliquait même une présomption selon laquelle les familles avec enfants ne devaient pas être renvoyées en Afghanistan en raison de la sécheresse. Cette pratique fut ajustée, de sorte qu'elle inclut également les personnes sans terres qui venaient de régions où les ressources alimentaires manquaient, et qui se seraient trouvées dans une situation particulièrement vulnérable en cas de retour.

## CONCLUSION

L'Europe a les moyens de construire sa propre jurisprudence et d'adapter la notion de réfugié afin d'y inclure certains groupes de PDE. L'Europe dans son ensemble, mais aussi les États européens pris individuellement, peuvent jouer un rôle important pour développer la protection des personnes déplacées pour raisons environnementales. Il est essentiel d'interpréter le droit en fonction des changements permanents de l'environnement dans lequel il est appliqué. Cela implique une interprétation contextualisée et dynamique. La législation finlandaise et le concept de retour constituent de bons exemples d'une telle démarche. Ils pourraient servir de sources d'inspiration aux autres États européens. Des initiatives peuvent être prises aux niveaux national, régional

(via le régime d'asile européen commun) et international. Au niveau international, le HCR reste l'interlocuteur naturel.

Le climat politique actuel concernant les demandeurs d'asile en Europe influe sur la volonté politique d'étendre la protection aux PDE. C'est un sujet brûlant, surtout dans une période économiquement difficile. Une communication, une information, et une sensibilisation publiques à la question du changement climatique et des déplacements sont donc nécessaires. Reste à espérer que l'interdépendance et la connectivité qu'illustrent les changements climatiques mondiaux déclenchent de nouvelles formes d'empathie et de solidarité. ■

27 Odelstingsproposisjon 75, 2006-2007 7.6.3.3. p. 157, en référence au § 38(2) c). Cité dans V. KOLMANNSSKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n°48.

28 W. KÄLIN, *op. cit.*, p. 100. Il s'agissait également de sa conclusion d'une discussion inter-départementale organisée par le Ministère suisse des affaires étrangères le 13 janvier 2009.

29 J. McADAM, *op. cit.*

30 Ministère danois sur les réfugiés, les immigrants et l'intégration. *Notat om Integrationsministeriets praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b*, stk. 1. 2 septembre 2008, p. 11.

31 Udlændingeloven 24.8.2005/826 § 9 b, 1.

# Quelle place pour les victimes d'excision et de mariages forcés au cœur du droit d'asile ?



Thérèse LEGROS | Coordinatrice de l'asbl INTACT (Belgique)

**L'excision et les mariages forcés sont des violences subies par un nombre important de femmes dans le monde. Elles constituent une violation des droits humains les plus fondamentaux. Quelles que soient les justifications avancées (religion, tradition...), leur objectif final est le contrôle de la sexualité et de l'autonomie des femmes. Avec la migration, la question des mutilations génitales féminines (MGF) et des mariages forcés touche tous les pays.**

Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), plus de 130 millions de femmes, jeunes filles et fillettes sont victimes de MGF à travers le monde. Ce chiffre augmente de trois millions chaque année. Elles seraient plus de 500 000 femmes et filles vivant en Europe à avoir subi des MGF, à un moment ou l'autre de leur vie.

Concernant les mariages forcés, l'International Centre for Research on Women (ICRW) estimait en 2003 que plus de 51 millions de filles ayant moins de 18 ans étaient mariées de force et que ce chiffre passerait à cent millions dans les dix années à venir. Il s'agit d'un sujet délicat à aborder hors de la sphère privée et donc difficilement quantifiable. D'autant plus que si la contrainte physique peut

être objectivée, la contrainte morale et les divers types de pression sont, eux, plus subtils à déceler.

Les mutilations génitales féminines recouvrent un ensemble de pratiques aboutissant à l'ablation partielle ou totale ou à l'altération des organes génitaux féminins externes pour des raisons non médicales. Elles sont généralement pratiquées sur les petites filles, mais aussi parfois sur des femmes sur le point de se marier, ou qui viennent d'accoucher. L'âge ainsi que le type d'excision varient en fonction de l'ethnie ainsi que des conditions sociopolitiques du pays. Le plus souvent, les femmes subissent des violences multiples : MGF, mariage forcé et, en cas d'opposition, mise au ban de la société, accompagnée

dans certains cas, de violences liées à l'honneur pouvant parfois conduire jusqu'à la mort. Quelquefois, la fuite et la demande de protection internationale s'imposent comme la seule issue possible pour échapper à un environnement qui les opprime.

Ceci pose la question de l'appréciation de la violence faite aux femmes dans le cadre d'une demande d'asile. La violence liée au genre n'est pas abordée comme telle dans le texte de la Convention de Genève<sup>1</sup>. En effet, au moment de l'adoption du texte de la Convention de Genève, au sortir de la guerre, en 1951, la Convention visait surtout à assurer une protection aux dissidents fuyant le régime communiste. Cette convention définit la notion de réfugié et les critères à prendre en compte par les États pour octroyer une protection. La définition du réfugié connaîtra de nombreuses évolutions, notamment en ce qui concerne la notion d'appartenance au groupe social comme cause de la crainte de persécution.

1 Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne : (...) 2) Qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner."



Marja, 15 ans. Sa mère l'a retirée de l'école par peur qu'elle soit enlevée en chemin et mariée de force.  
2008 © UNHCR

Depuis ces dernières décennies, de nombreux combats pour que les violences faites aux femmes soient reconnues et combattues sont menés de toutes parts. Les violences liées au genre sont indirectement visées par de nombreux textes internationaux et régionaux protégeant les droits de l'homme. Les plus connus sont la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales (CEDH), la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE)... Ces textes s'appliquent à différentes formes de violences dans la mesure où celles-ci sont une violation des droits les plus fondamentaux tels le droit à l'intégrité physique et mentale, le droit à la santé, le droit de se marier avec la personne de son choix... Par contre, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes de 1979 (CEDAW) évoque la question des discriminations fondées sur le sexe de manière explicite.

Bien qu'une violation des droits fondamentaux puisse constituer une persécution, il y a des hésitations de la part des États à la reconnaître comme telle. On note au début des années nonante les prémices de la reconnaissance de certaines formes de persécutions liées au genre. Ainsi, en France<sup>2</sup> ou au Can-

2 Affaire Aminata Diop, Commission des Recours des Réfugiés (CRR), 17 Juillet 1991,

## « Ce n'est véritablement que dans le courant des années 2000 que la qualité de réfugiée à une femme victime de MGF ou de mariage forcé est accordée. »

ada<sup>3</sup>, notamment, quelques décisions isolées s'accordent sur le principe selon lequel les MGF peuvent constituer une persécution, même si elles n'aboutissent pas nécessairement à une décision de reconnaissance du statut de réfugié.

Ce n'est véritablement que dans le courant des années 2000 que la qualité de réfugiée à une femme victime de MGF ou de mariage forcé est accordée. Plusieurs instruments européens ou institutions internationales, comme le HCR, s'attelleront à en définir les contours au regard de la Convention de Genève.

Dès 2002, le HCR affirme que les MGF et les mariages forcés rentrent dans le champ d'application de la Convention de Genève sous l'angle d'une crainte liée à l'appartenance sexuelle et rappelle le fait que les autorités d'asile doivent tenir compte de l'incapacité

164078, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7294.html>

3 Décision du 10 mai 2004, disponible (en anglais) sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b70618.html>

d'un État à faire cesser effectivement cette pratique<sup>4</sup>.

En Europe, dans le cadre de l'harmonisation des dispositions relatives à l'asile des États membres de l'Union européenne, plusieurs directives imposent des normes minimales relatives aux procédures d'asile<sup>5</sup>, aux conditions d'accueil<sup>6</sup> et à la qualité de réfugié<sup>7</sup>. Malheureusement, malgré

4 Principes directeurs sur la protection internationale : La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, UNHCR, 7 mai 2002.

5 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 États membres, Journal officiel n° L 326 du 13/12/2005 p. 0013 - 0034.

6 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, Journal officiel n° L 031 du 06/02/2003 p. 0018 - 0025

7 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes, qui pour d'autres raisons, ont besoin d'une pro-

# Quelle place pour les victimes d'excision et de mariages forcés au cœur du droit d'asile ?

Thérèse LEGROS | Coordinatrice de l'asbl INTACT (Belgique)

quelques références à la notion de sexe ou de violence sexuelle, ces directives prennent encore trop peu en considération les spécificités liées au groupe particulier des femmes et filles concernées par les problématiques de genre, particulièrement vulnérables. Pour nombre d'États, les critères ne sont pas neufs dans la mesure où ils sont déjà appliqués par les instances d'asile, parfois de manière plus large que ne le prescrit la directive.

En juillet 2008, le HCR édicte des principes directeurs sur la protection internationale liée au genre<sup>8</sup>. Ce document incite tout d'abord les autorités d'asile à prendre en considération les questions de genre dans le cadre de l'examen de la qualité de réfugié. Ainsi, une demandeuse d'asile qui invoque des persécutions « genrées » devra d'abord établir que les violences qu'elle subit sont bien des actes de persécution au sens de la Convention de Genève. A cet égard, la directive « qualification » précitée énumère notamment les actes de persécution qui peuvent être pris en considération et y inclut expressément « les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre les enfants ».

Par ailleurs, la requérante devra établir que les persécutions subies ont été perpétrées en raison d'une des cinq causes énoncées dans la convention, à savoir du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Si l'appartenance à un groupe social, et plus particulièrement « le groupe social des femmes » est généralement retenu par les instances d'asile, cela n'exclut pas l'existence de reconnaissances de la qualité de réfugié liées au genre

pour des motifs religieux, ou même politiques. On notera aussi que certains États ont peine à octroyer la qualité de réfugié aux victimes de ces violences, préférant accorder la protection subsidiaire, offrant pourtant un statut de séjour plus précaire à celui du réfugié.

Outre les questions d'actes de persécution et de critères de rattachement à la Convention, les principes directeurs précités incitent à mettre en place des mécanismes procéduraux qui tiennent compte des caractéristiques spécifiques de ces demandeuses d'asile. S'il est indéniable que la prise en compte du contexte global fut par la requérante est à prendre en considération, celui-ci ne pourra être ap-

première femme en quête d'asile n'établissent pas de lien entre les questions portant sur « la torture » et les formes de préjudices qu'elles redoutent.

En outre, les femmes éprouvent souvent des difficultés à raconter leurs expériences avec précision, tantôt parce qu'elles ont peur des représailles de leur famille ou de leur communauté, tantôt parce qu'elles sont honteuses des expériences vécues ou encore parce qu'elles n'ont pas eu l'habitude de prendre la parole dans leur pays d'origine.

En mai 2009, le HCR publie encore une note d'orientation<sup>9</sup> sur les demandes d'asile relatives aux MGF. Cette note met en lumière que les MGF constitu-

**« En effet, s'il est reconnu que les questions liées au genre peuvent constituer une persécution en raison de l'appartenance au groupe social, encore faut-il pouvoir avancer des éléments de preuve concernant des persécutions qui se déroulent généralement dans la sphère privée. »**

préhendé que moyennant la mise en place de mécanismes de procédure spécifiques, vu la vulnérabilité particulière des requérantes.

Ainsi, de manière générale, les États sont invités à mettre en place un « environnement bienveillant, dans lequel les requérantes peuvent être rassurées de la confidentialité de leur demande ». Par ailleurs, il est notamment recommandé d'informer les requérant(e)s de la possibilité qui leur est offerte d'être entendues par des interviewers ou des interprètes du même sexe, mais aussi d'intégrer les questions « ouvertes » ou les questions précises qui pourraient favoriser l'évocation d'aspects liés au genre. En effet, certaines femmes particulièrement vulnérables omettent souvent des informations pertinentes au cours de l'entretien. Il arrive aussi que les

ent une forme de préjudice constant. La demande de protection fondée sur une MGF ne concerne pas uniquement les femmes ou les filles qui craignent de subir cette pratique en cas de retour dans le pays d'origine, mais concerne également les femmes et les filles qui en ont déjà été victimes. En fonction du cas d'espèce, des traitements infligés et des pratiques spécifiques à sa communauté, une femme ou une fille peut craindre de subir un autre type de mutilation et/ou de souffrir à terme des conséquences de la pratique subie. Ces conséquences peuvent être d'ordre physique ou même psychologique, tel le traumatisme lié au vécu de l'événement, particulièrement atroce.

tection internationale, et relative au contenu de ces statuts, JO L 304 du 30.9.2004, p. 12

8 Principes directeurs sur la protection internationale no. 2: "Appartenance à un certain groupe social" dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, UNHCR, Genève, le 8 juillet 2008.

9 Note d'orientation sur les demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines, UNHCR, Genève, mai 2009.



Malgré ces évolutions importantes, il y a lieu de mettre en lumière les défis pour assurer une protection internationale aux victimes de ces violences. En effet, s'il est reconnu que les questions liées au genre peuvent constituer une persécution en raison de l'appartenance au groupe social, encore faut-il pouvoir avancer des éléments de preuve concernant des persécutions qui se déroulent généralement dans la sphère privée. Or, la question de l'établissement des faits est centrale dans le cadre de la demande de protection. Il arrive que les questions techniques prennent le pas sur le besoin de protection internationale et que l'expérience individuelle, particulière et « genrée » de la personne qui demande la protection soit négligée.

Il est tout d'abord important d'admettre qu'en ce qui concerne ce type de demandes, les modes de preuves habituels utilisés dans d'autres demandes de statut de réfugié risquent de ne pas être si facilement disponibles. Il se peut que des données statistiques ou des rapports sur l'incidence de la violence sexuelle ne soient pas disponibles, en raison du peu d'information sur ces faits ou de l'absence de poursuites judiciaires<sup>10</sup>.

Face à ce constat qui doit être reconnu par les États membres, la directive dite « qualification » fixe les conditions à respecter pour que le récit soit pris en considération. Ainsi, si les déclarations du demandeur sont jugées pertinentes et plausibles et s'il a présenté tous les éléments pertinents à sa disposition en justifiant l'absence d'autres éléments, son récit devra être considéré comme crédible.

Dans une affaire belge dont le Conseil du Contentieux des étrangers<sup>11</sup> a été

saisi, il a été jugé que « dans les cas où un doute existe sur la réalité de certains faits ou sur la sincérité du demandeur, l'énoncé de ce doute ne dispense pas de s'interroger in fine sur l'existence d'une crainte d'être persécuté qui pourrait être établie à suffisance, non-obstant ce doute, par les éléments de la cause qui sont, par ailleurs, tenus pour certains. En l'occurrence, le Conseil estime que la réalité tant du mariage forcé que de la seconde excision auxquels tente d'échapper la partie requérante est établie à suffisance au regard de ses déclarations et des éléments du dossier<sup>12</sup> ».

Par ailleurs, la directive « qualification » prévoit également qu'une présomption de crainte fondée de persécution existe dans le chef de la requérante si elle a déjà subi des atteintes graves ou des persécutions. Dès lors, on pourrait tout à fait considérer que le fait pour une femme d'avoir été mariée de force et/ou d'avoir été excisée constitue une présomption de crainte fondée de persécution, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que ces persécutions ou atteintes graves ne se reproduiront pas.

Enfin, certaines décisions sont allées encore plus loin en faisant primer le risque objectif d'être soumis à des persécutions en cas de retour dans le pays d'origine sur la crédibilité du récit. On citera encore ici une décision belge invoquant que « la lecture de la décision attaquée ne permet pas de comprendre en quoi la circonstance qu'elle (la requérante) aurait par ailleurs fait des déclarations inexactes ou imprécises sur d'autres aspects de sa déposition priverait de fondement cette raison objective de craindre (une ré-excision en cas de retour à Djibouti) »<sup>13</sup>.

Plusieurs perspectives permettent d'espérer, dans un avenir proche, une meilleure prise en considération des

groupes vulnérables et de la violence liée au genre. Tout d'abord, une refonte de la directive « procédure »<sup>14</sup> et de la directive « qualification »<sup>15</sup> est en cours. Il appert qu'en substance, plusieurs amendements visent un meilleur niveau de protection pour les victimes de violence liée au genre, notamment au travers de la notion de « groupe social ».

Par ailleurs, le 7 avril 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une nouvelle convention phare sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO)<sup>16</sup>. Elle définit et érige en infractions pénales différentes formes de violence contre les femmes, dont le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, tout en créant un cadre juridique complet pour prévenir la violence, protéger les victimes et mettre fin à l'impunité des auteurs de violences.

Si l'on peut se réjouir de ces nouveaux outils juridiques pour œuvrer dans le combat pour plus d'égalité entre les hommes et les femmes, il n'y a pas à perdre de vue l'important travail, non moins négligeable, de sensibilisation des communautés au respect des droits fondamentaux. ■

10 Principes directeurs sur la protection internationale no. 2: "Appartenance à un certain groupe social" dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, UNHCR, Genève, le 8 juillet 2008.

11 Le CCE est une juridiction administrative belge, statuant en matière d'asile dans le cadre

d'un recours contre une décision administrative.

12 Conseil du contentieux des étrangers, arrêt n°60622 du 29 avril 2011 (Belgique).

13 Conseil du contentieux des étrangers, arrêt n°61832 du 19 mai 2011 (Belgique).

14 European Union: European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast), 21 October 2009, COM(2009) 554 final; 2009/0165 (COD), at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:EN:PDF>.

15 European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, 21 October 2009, COM(2009) 551 final; 2009/0164 (COD), at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:EN:PDF> ["the Proposal"].

16 Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 11 mai 2011, disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/HTML/DomesticViolence.html>

# L'apatridie dans tous ses « États » : que faire et comment s'engager



Colleen FRENCH | Coordinatrice de la communication et du réseautage, Conseil canadien pour les réfugiés

**L'apatridie - la situation des personnes qui ne sont reconnues citoyennes d'aucun État - touche environ 12 millions de personnes mondialement selon le HCR.<sup>1</sup> Quand on pense à la problématique de l'apatridie, les images des Palestiniens - la plus grande communauté apatride au monde - viennent peut-être à l'esprit. Peu importe la situation qui nous est familière, le profil de l'apatridie dans certaines régions du monde est de plus en plus reconnu.**

Il est vrai qu'une certaine sensibilisation publique a eu lieu depuis la conclusion de la Convention relative au statut des apatrides en 1954, mais la Convention n'ayant que 70 signataires et au vu des millions de personnes apatrides actuellement, le problème est loin d'être réglé. C'est pour ces raisons, en partie, qu'au moment du soixantième anniversaire de la Convention sur les réfugiés, le HCR propose que les États s'engagent pour améliorer concrètement les efforts de protection et d'assistance auprès

des réfugiés et des apatrides, lors d'une réunion ministérielle les 7 et 8 décembre 2011.

Dans un premier temps, il est suggéré<sup>2</sup> que les États s'engagent à adhérer à ou à ratifier les deux conventions internationales relatives aux apatrides et à les mettre en œuvre. Pour des pays tel que le Canada, cela implique la ratification de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Pour plusieurs pays en Europe occidentale, dont la France, cela implique la ratification de la Convention de 1961 sur la

réduction des cas d'apatridie. Pour la plupart des États, il faudrait adhérer aux deux conventions.

Dans un deuxième temps, et en ce qui concerne l'engagement concret des États face à l'apatridie, le HCR suggère de nombreux volets<sup>3</sup> :

- identifier les apatrides sur leur territoire;
- prévenir l'apatridie à travers la révision des lois sur la nationalité et leur mise en œuvre;
- réduire les cas d'apatridie sur leurs territoires;
- améliorer la protection des apatrides.

Des pays comme le Canada se sont déjà engagés à réinstaller des réfugiés apatrides. Il y a quelques années, le Canada s'est engagé à réinstaller près de 5 000 réfugiés bhoutanais du Népal, leur offrant un chemin vers la citoyenneté. Ces personnes sans citoyenneté et reconnues réfugiées par la communauté internationale ont subi des violations massives des droits

1 HCR, *UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note*, mars 2010. <http://bit.ly/jvLQxT>

2 HCR, *Note d'orientation supplémentaire visant à appuyer le processus d'engagement de la part des États*, mai 2011. <http://www.unhcr.fr/4dee163b9.html>, 1.

3 HCR, *Note d'orientation supplémentaire visant à appuyer le processus d'engagement de la part des États*, mai 2011. <http://www.unhcr.fr/4dee163b9.html>, 8-9.



humains en tant que minorité ethnique. Leur réinstallation est un engagement à saluer et à répliquer ailleurs.

Pourtant, pour les pays comme le Canada, la ratification des accords internationaux et la réinstallation des réfugiés apatrides ne présentent qu'un côté de la médaille. De l'autre côté, il faut une réflexion des situations et des lois nationales qui créent ou qui maintiennent l'apatridie sur leurs territoires et auprès des enfants de leurs citoyens.

Prenons ces exemples qui démontrent des dynamiques concrètes de l'apatridie à la canadienne :

- Rachel, née apatride à l'étranger en juin 2009, obtient la citoyenneté du pays de son grand-père car le Canada, le pays de son père, ne la reconnaît pas comme citoyenne.<sup>4</sup> À peine quelques mois avant sa naissance, des modifications à la Loi sur la citoyenneté ont été mises en vigueur (avril 2009) et ont fait en sorte que certains enfants nés de parents canadiens à l'extérieur du

Canada pourront être apatrides. Depuis, nous avons entendu parler de plusieurs enfants apatrides de citoyens canadiens, comme Rachel. À l'heure de la mondialisation, alors que plusieurs Canadiens travaillent et étudient à l'étranger, nous pouvons prévoir que cette situation s'appliquera à de plus en plus de Canadiens et leurs enfants nés à l'extérieur du Canada.

- Deux frères palestiniens apatrides ayant vécu des histoires de persécution semblables demandent l'asile au Canada. Le Canada accorde la protection en tant que réfugié à l'un des frères, mais refuse de l'accorder à l'autre. Le résultat : l'un suit un chemin vers la citoyenneté tandis que l'autre reste sans statut et n'a pas de moyen de se sortir de l'état d'incertitude dans lequel il vit au Canada depuis dix ans.<sup>5</sup>

Comment le Canada et d'autres États devraient-ils s'engager pour régler de telles situations ?

Le soixantième anniversaire de la Convention sur les réfugiés présente une occasion de se saisir du problème.

Les gouvernements ne sont pas les seuls à devoir agir et à s'engager lors de ce soixantième anniversaire. Les individus ont aussi un rôle à jouer. Selon les cas, il faut agir auprès des États pour qu'ils :

- adhèrent à la *Convention de 1954 relative au statut des apatrides* et/ou à la *Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* et de se conformer à leurs obligations ;
- amendent les lois pour s'assurer que tous les citoyens soient égaux et qu'aucun enfant de citoyens ne soit apatride ;
- incluent l'apatridie comme motif de protection en vertu des lois nationales qui gouvernent l'octroi du statut de réfugié ;
- offrent la réinstallation aux réfugiés apatrides et un chemin vers la citoyenneté. ■

4 'Ireland gives statehood to Canadian's daughter'. *Vancouver Sun*, 9 octobre 2010. <http://bit.ly/ITQmsO>

5 'Stateless refugees sit in limbo'. *Toronto Star*, 7 août 2007. <http://www.thestar.com/news/article/243802>



# Franchissement des frontières : un humanisme européen contre la tentation populiste



Pierre HENRY | Directeur général de France terre d'asile

**L'**une des pièces maîtresses du débat sur l'immigration des vingt prochaines années sera celle des frontières : de celles qui excluent au nom de la souveraineté et protègent en vertu du même concept, de celles que l'espace Schengen supprime et que certains voudraient rétablir. La tentation nationale fera-t-elle exploser l'intégration européenne ? Sera-t-il encore possible d'offrir notre protection à ceux qui fuient la tyrannie et traiter dans le même temps avec dignité ceux qui souhaitent échapper à la pauvreté et au mal développement ?<sup>1</sup>

Avec des coalitions conservatrices aujourd'hui au pouvoir en Europe, qui passent le plus clair de leur temps à courir après les courants les plus extrêmes de l'échiquier politique, ces questions ont toutes leur pertinence. Et si l'on veut pouvoir y répondre en évitant les impasses, en relevant les défis qui se profilent entre Realpolitik et respect des droits humains, il nous faut commencer par démasquer puis éloigner les démagogues et les excès servis depuis trop longtemps par le discours dominant.

C'est la première étape qui permettra de construire - avec quelques chances de succès - une politique migratoire réaliste n'excluant ni le courage, ni la justice et pouvant déboucher sur une régulation.

## UN JEU DE PASSE-PASSE POUR MASQUER L'IMPUISSANCE EUROPÉENNE

Dans un contexte de crise financière et économique mondiale, une partie de l'opinion publique européenne s'inquiète, nous dit-on, de

ses voisins qui se comptent par milliards, bientôt sept. L'angoisse identitaire surgit avec le fantasme de l'invasion et là, tout vacille. Pour flatter leurs opinions publiques, les gouvernants européens leur servent leurs citoyens en leur servant une fable : celle d'un contrôle des flux migratoires réglés par la magie de quelques tours de passe-passe et de déclarations bravaches. Ils vendent l'horizon sécuritaire comme étant forcément national.

Le Royaume-Uni procède ainsi depuis dix ans pour faire face à l'arrivée de jeunes gens, pour la plupart Afghans, qui tentent de rejoindre l'île clandestinement depuis les rives du Pas-de-Calais. Grâce à l'habileté de négociateurs britanniques - qui n'ont jamais voulu que leur pays rejoigne l'espace de libre circulation Schengen, mais qui se sont empressés de signer le règlement Dublin - les migrants restent bloqués en France, formant des concentrations visibles et accentuant les difficultés d'une région marquée par la crise. En 2009, Paris afficha sa solution en dispersant les migrants à coups de bulldozers et de surveillance policière, sur un axe reliant Paris à Ostende. Cela ne résolut évidemment rien, mais les Français virent l'agitation et purent

<sup>1</sup> Une version plus longue de cet article a été publiée en postface de L'HELGOUALC'H E., *Panique aux frontières*, Max Milo, 2011, 313 p.



© France terre d'asile / ECRE

croire, l'espace de quelques jours, que le gouvernement répondait à ses attentes... Comme on pouvait s'y attendre, les concentrations resurgirent ailleurs avec des migrants encore plus fragilisés. Quant aux causes de la migration, inhérentes à la guerre presque cinquantenaire qui ravage l'Afghanistan, elles ne disparurent évidemment pas. Les autres pays européens tournèrent alors dédaigneusement la tête. Le problème ne les concernait pas.

Lorsqu'au début de l'année 2011, la révolution des peuples arabes se mit à tonner sur la rive sud de la Méditerranée et que la guerre en Libye provoquait le déplacement de centaines de milliers de réfugiés vers la Tunisie et l'Égypte, c'est l'Italie qui s'émouvait avec cynisme de son propre sort face à l'arrivée de vingt mille personnes. Alors, à l'instar de la Grande-Bretagne, la France s'inventa une nouvelle ligne Maginot du côté de la ville de Menton. L'espace d'un jour, elle bloqua les trains à Vintimille et se répandit en grands discours et gesticulations. Pendant ce temps-là, le reste de l'Europe commentait la situation. L'Allemagne, l'Autriche et d'autres refusèrent la mise en application d'une directive permettant l'accueil temporaire des migrants

## « L'angoisse identitaire surgit avec le fantasme de l'invasion et là, tout vacille. »

en cas d'afflux massif, et leur répartition dans les pays de l'Union. Berlin avait pourtant contribué à la faire adopter en 2001 suite à la crise du Kosovo. Mais à l'époque, l'Allemagne était en première ligne lors de la crise des Balkans. Ce n'était plus le cas avec les migrants tunisiens. La diplomatie d'outre-Rhin regarde plus volontiers vers la mer Baltique et les montagnes de l'Oural que vers les rivages du sud de la Méditerranée.

On le voit, la France, l'Italie et l'Allemagne renâclent à s'emboîter dans l'ensemble européen, suivant en cela l'exemple de la Grande Bretagne. Tous et chacun forment le rêve d'une grande Suisse : coffre-fort et blockhaus anti-intrusions à l'abri des soubresauts et des convulsions du monde. L'Europe politique est à l'agonie, incapable en ce domaine comme en bien d'autres d'utiliser les outils dont elle s'est pourtant dotée. La perspective d'une politique dynamique et ouverte de l'immigration s'éloigne ainsi chaque jour davantage des rivages européens.

## LA COURSE-POURSUITE À L'EXTRÊME DROITE

Surfant sur la mauvaise volonté européenne et sur une vague d'inquiétude généralisée, certains chefs d'État ou de gouvernement continuent leur boniment en suivant leurs opinions publiques plutôt que d'éclairer leur chemin. En prompts démagogues, ils montrent du doigt les modèles d'intégration et les pourfendent. Les uns, Angela Merkel et David Cameron, déclarent la fin du multiculturalisme, quand d'autres, comme Nicolas Sarkozy, annoncent la fin du modèle républicain d'intégration : tout serait à ranger aux magasins des illusions perdues. La mise en scène du choc des civilisations est quotidienne et le discours officiel est inquiétant. Il a pour trait commun la construction plus ou moins explicite d'un « ennemi intérieur » qui menacerait la cohérence du corps national et ses valeurs traditionnelles. De Silvio Berlusconi à Claude Guéant, en passant par l'allemand Hans Peter Friedrich, l'amicale des ministres de l'intérieur propagateurs

# Franchissement des frontières : un humanisme européen contre la tentation populiste

 Pierre HENRY | Directeur général de France terre d'asile

de mots qui blessent, fragmentent et divisent, s'étoffe : leur florilège de petites phrases trouve écho au Danemark, en Tchéquie, en Pologne, aux Pays-Bas. Elles ancrent les peurs dans l'opinion publique, faisant du même coup reculer l'esprit public, l'intérêt général et la compréhension réelle d'un phénomène complexe. Ce qui fait dire en privé au très libéral patron de la Commission européenne, José Manuel Barroso, que l'Europe se trouverait dans une situation préfasciste. Excessif ? Pas sûr. Avec la percée du parti des « vrais Finlandais » aux récentes élections législatives, Helsinki annonce le retour des nationalismes. Quant au massacre perpétré fin juillet 2011 en Norvège par un Behring Breivik se présentant comme un « croisé » engagé contre une « invasion musulmane », il peut être vu comme l'un des symptômes extrêmes de ce climat malsain qui prospère partout en Europe.

## LA FABRICATION DES PEURS ET DES IDÉES REÇUES

L'univers virtuel d'Internet et la profusion d'images satellites rétrécissent la géographie et rapprochent des mondes pourtant lointains. Résultat ? Beaucoup de nos compatriotes européens et nationaux, leurrés, pensent que les peuples du monde entier migrent par millions, voire par milliards, qu'ils franchissent monts, mers et rivières, se jouent des frontières et s'installent sans coup férir en voisins plus ou moins gênants. Il n'en est pourtant rien.

97 % de la population mondiale ne migre pas. Elle aspire à vivre en paix, chez elle, là où elle a ses racines, sa famille, ses biens. Et lorsqu'elle

migre, le plus souvent contrainte, elle le fait d'abord à proximité de son village, de sa province. C'est ainsi que bon nombre de conflits ou de catastrophes naturelles se soldent par des déplacements internes aux pays concernés. Ainsi, lorsque Laurent Gbagbo refuse de quitter le pouvoir en Côte d'Ivoire fin 2010, la population civile craint avec raison une vague de violences et des milliers d'Ivoiriens se précipitent au Libéria voisin. Il en va de même pour l'Irak qui, déchiré par ses divisions religieuses et des décennies de guerre, compte plus d'un million de ses ressortissants en Syrie, sept cent mille en Jordanie. Les Afghans sont près de quatre millions à vivre en réfugiés hors de

L'ultralibéralisme, le chômage de masse, le mal logement, l'angoisse du déclassé d'une partie des classes moyennes ont déjà commis bien des ravages dans la perception du phénomène migratoire. La migration est souvent perçue comme une atteinte à l'identité originelle, aux caractéristiques essentielles des fondements d'une société, d'un collectif supposé homogène. Alors, pour se préserver des conditions changeantes, des menaces probables ou réelles importées de l'extérieur, la communauté est prête à accepter un certain nombre de mesures sécuritaires. On les lui offre même sans qu'elle n'en formule la demande. On peut alors légitimement se de-

**« 97 % de la population mondiale ne migre pas. Elle aspire à vivre en paix, chez elle, là où elle a ses racines, sa famille, ses biens. »**

leurs frontières : deux millions et demi sont au Pakistan, un million en Iran pour seulement quelques dizaines de milliers en Europe. Et, quand une coalition emmenée par la France décide de faire la guerre à la Libye, c'est d'abord la Tunisie et l'Égypte qui assument la charge de l'accueil de centaines de milliers de déplacés et réfugiés. Peu de médias ont montré les 10 000 à 15 000 personnes venant au plus fort de la crise libyenne se réfugier chaque jour au camp de Choucha, et c'est dommage : la comparaison avec la situation de Lampedusa aurait alors pris tout son sens. Elle aurait permis de ridiculiser la dramatisation italienne traitant d'« exode biblique » la migration tunisienne sur l'îlot européen, et empêché le fantasme de l'invasion de prospérer un peu plus dans l'imaginaire collectif...

mander jusqu'où les politiques, qui inscrivent leurs actes dans le sillage de la démocratie d'émotion dans laquelle nous sommes entrés de plain-pied, sont capables de nous mener. Jusqu'à une fermeture totale des frontières ? C'est à voir.

## FERMETURE DES FRONTIÈRES, MODE D'EMPLOI

L'extrême droite et les droites rattachées aux populismes nationaux ne s'embarassant guère de subtilités, fermer les frontières est l'une des solutions qu'elles vantent. Mais que l'on ne s'y trompe pas : l'extrême droite ne souhaite pas seulement dresser des obstacles supplémentaires aux confins de l'Europe pour barrer la route aux migrants, elle veut aussi rétablir, comme au bon



vieux temps, toutes les barrières désormais levées entre les 23 pays membres de l'espace Schengen. Que les droites de gouvernement, notamment la France et l'Italie avec l'affaire des migrants tunisiens en avril 2011, jouent avec ce symbole, est particulièrement préoccupant.

Mais hormis des jeux de posture, il ne reste plus grand monde à part l'extrême droite pour plaider en faveur d'une immigration zéro. L'hypothèse est d'ailleurs qualifiée d'irréaliste et de dangereuse par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté à l'initiative de la France par les pays de l'Union en mai 2008 sous présidence fran-

çaise. L'enjeu démographique, avec des taux de natalité très inférieurs au simple renouvellement des générations et le vieillissement de la population active en Europe imposent l'évidence : l'Europe a besoin de l'immigration pour sa croissance et son bien-être. Mais paradoxalement, elle se ferme de plus en plus au monde : elle renforce la lutte contre l'immigration illégale en externalisant la gestion des flux migratoires vers des États, comme la Libye, qui ont encore d'énormes progrès à faire dans le domaine des droits de l'homme. Et mène une politique des visas très restrictive. De 1986 à 2005, le nombre total de visas délivrés

chaque année en France est passé de 5,6 millions à deux millions. En 2009 le chiffre se réduisait encore pour atteindre 1 645 000. En dix ans, le nombre d'entrées annuelles de demandeurs d'asile a été divisé par deux dans l'Union européenne.

On le voit, les frontières européennes sont bien gardées et les portes à peine entrebâillées. Vouloir les fermer davantage, ou vouloir faire croire que l'on pourrait les verrouiller complètement serait néfaste. Dans la course aux extrêmes nationaux, c'est toujours le précipice qui guette. Faut-il pour autant souhaiter l'abolition des frontières ? Certains le pensent.

## Tendances migratoires en 2009/2010

(source Frontex Risk Analysis Network)



# Franchissement des frontières : un humanisme européen contre la tentation populiste

 Pierre HENRY | Directeur général de France terre d'asile

## ET SI L'ON OUVRAIT LES FRONTIÈRES ?

Loin des idées convenues sur l'immigration, de nombreux travaux élaborés par des instances internationales et relayés par des organisations de la société civile font la promotion de la libre circulation et de la libre installation des hommes. Ils présentent cette option comme une alternative raisonnable à court ou moyen terme aux politiques de repli qui sont notamment à l'œuvre sur notre continent.

À l'initiative de l'ONU, des forums mondiaux comme ceux de Bruxelles, de Manille et de Dakar sont venus ces dernières années appuyer cette orientation. Des chercheurs experts viennent y prôner un pilotage politique des migrations relevant de la gouvernance mondiale au nom de la transversalité, de l'interdépendance et de l'emboîtement des politiques de développement, de santé, de commerce, de travail, d'environnement et de finance. Mais ces recommandations ne tiennent pas compte de la méfiance qui pointe de toutes parts à l'égard de la gouvernance mondiale. Les populations reçoivent en effet avec de plus en plus de scepticisme ce mode de fonctionnement, celui d'un monde dominé par des organisations régionales à partir d'une délégation de souveraineté des États-nations. Le centre de décision leur paraît très éloigné de leurs préoccupations quotidiennes et, la crise ayant fait son œuvre sans qu'elles aient vu la couleur des bénéfices promis, elles interrogent la responsabilité, la qualité des décisions et les légitimités démocratiques d'institutions mondiales comme l'OMC, le FMI ou l'OMS.

« Dans un contexte de circulation accrue, l'instauration d'un visa unique de long séjour autorisant des entrées et des sorties multiples en France et dans les pays de l'Union permettrait de répondre en partie à la réalité des migrations. »

Les défenseurs de la libre circulation et installation des hommes ne tiennent pas compte non plus de ce que la démocratie définit comme partageable, c'est-à-dire les valeurs, les richesses. Or la migration interroge le partage des ressources disponibles. Et si les nouveaux arrivants apportent une richesse économique, culturelle, sociale au pays d'accueil dès lors que leur installation est durable et régulière, celle-ci peut cependant présenter à court terme un coût social et économique qui alimente le rejet. Le partage des valeurs du pays d'accueil est aussi une question que pose la migration : elle peut les bousculer et parfois les rejeter.

D'autre part, s'il est possible de penser que chaque personne possède un droit individuel à la mobilité, qu'elle a le droit de quitter son pays, comment considérer que cela n'implique aucun devoir d'accueil de la part des États ? Si les États laissaient chacun se débrouiller, on peut aisément imaginer ce qu'il adviendrait : une éruption de profondes tensions et un éloignement de l'État de ses obligations universelles de justice. Or en démocratie, accueillir veut dire délibérer, établir des priorités. C'est au peuple souverain de le faire dans le respect des valeurs de l'Union et des traités internationaux. Vouloir déconnecter le degré d'ouverture des frontières de la nature et de la qualité de l'accueil des migrants se-

rait pour le moins irresponsable ou ingénu. Les préférences collectives et les responsabilités communes en viendraient à ne s'articuler qu'autour des peurs, aidées en cela par la dictature du fait divers et de l'émotionnel.

## LE PROGRÈS DU DROIT DES GENS

Quand il s'agit d'admettre des étrangers non communautaires sur leur territoire, les États européens refusent d'abandonner une parcelle de leur souveraineté au profit de l'Union. Ils rechignent à verser les politiques d'intégration dans le domaine communautaire. Mais quand il est question de promouvoir une politique de sécurisation des frontières et d'externaliser des politiques d'accueil, il en va tout autrement. Dans ce cas-là, les États n'en font jamais assez : renforcement des contrôles à la frontière, augmentation considérable du budget de l'agence Frontex chargée de la surveillance des frontières et de la coordination des polices, accroissement de la durée de rétention et du nombre de personnes éloignées... L'imagination dans ce domaine est sans borne. C'est pourquoi il faut en modifier le cours et nous mettre à penser autrement. Notre avenir en dépend, autant que celui des migrants et de leurs sociétés d'origine.

Si l'on ne remet pas en cause le droit souverain des États à contrôler l'entrée



et le séjour sur leur territoire, il est nécessaire que ce pouvoir s'exerce en conformité avec les obligations internationales et européennes des États membres, et en respecte la lettre et l'esprit. Parmi ces obligations fondamentales figure l'accueil des demandeurs d'asile et son corollaire, le principe de non-refoulement. Sur ce point l'Europe doit faire plus, mieux et plus vite. Il est tout à fait possible de protéger, d'offrir des conditions d'accueil décentes, un accès à des procédures d'asile justes et dans un temps maîtrisé. Nul n'a évidemment intérêt à des procédures d'asile surchargées pas plus qu'à l'absence de procédure qui débouche toujours sur l'arbitraire. Depuis deux ans la Commission propose, sans succès et sous le regard courroucé des États, des modifications à l'absurde règlement Dublin. La Grèce est par exemple pointée du doigt par tout ce que compte la planète comme institutions de défense des droits de l'homme, mais rien ne change car la solidarité avec ce pays fait défaut. L'accueil des personnes persécutées dépend de notre acharnement à défendre les valeurs de la démocratie.

Cette défense passe aussi par le respect et l'évolution du droit qui s'applique aux migrants. La ratification par les États membres de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille serait un évident progrès, signe d'une volonté de s'inscrire dans un cadre de droit. L'ordre juridique national et international doit mieux protéger l'entrée sur le territoire des conjoints d'Européens, des rejoignants familiaux, des familles de réfugiés et des apatrides. Notre loi est celle de l'universalité des droits. Il y a dans tous les pays européens comme dans les pays de l'OCDE des migrations non discrétionnaires que les États ne peuvent interdire. Le

droit de vivre en famille s'impose à l'Union européenne. Ce droit est quotidiennement bafoué : aujourd'hui en France, il faut quatre ans en moyenne pour qu'un étranger en situation régulière puisse faire venir sa famille. Pourtant chacun s'accorde à dire qu'une vie familiale normale est un facteur d'intégration...

Mais il est vrai que la volonté d'intégrer fait cruellement défaut. Pour finir de s'en convaincre, il n'y a qu'à interroger les lieux d'installation des primo-arrivants en Europe : ce sont prioritairement les grandes agglomérations, seules à pouvoir offrir diversité et dynamisme économique. Pour exemple, en France, quatre étrangers sur dix possédant un titre de séjour d'au moins un an s'installent en Ile-de-France. Viennent s'ajouter à cette proportion environ la moitié des personnes en situation de demande d'asile et celles ayant un statut

Il n'est pas acceptable qu'en France, seuls un peu plus de 20 000 migrants primo-arrivants accèdent à une formation linguistique alors que ce sont près de 100 000 personnes qui signent un contrat d'accueil et d'intégration chaque année. Et pourtant nul n'ignore que celui qui est étranger à la langue reste étranger au pays.

L'assouplissement de la politique des visas est une autre priorité, notamment en direction des étudiants, des chercheurs, des artistes et des journalistes de façon à favoriser les échanges culturels, scientifiques et technologiques. Dans un contexte de circulation accrue, l'instauration d'un visa unique de long séjour autorisant des entrées et des sorties multiples en France et dans les pays de l'Union permettrait de répondre en partie à la réalité des migrations. Ce type de visa, pertinent à l'échelle européenne,

**« L'harmonisation des politiques européenne en matière d'immigration ne signifie pas l'uniformisation. Elle doit indiquer un cadre de convergences. »**

d'étudiant. Et beaucoup d'entre elles vivent dans les quartiers les plus précaires des villes de la région. La sur-représentation des étrangers et des immigrés en zone urbaine sensible et dans les communes les moins aisées fait du rééquilibrage des territoires et de la mixité sociale l'enjeu majeur des prochaines années. Commencer par faire appliquer les lois existantes comme la loi SRU<sup>2</sup> suppose une détermination sans faille, la même qui permettra de définir une vraie politique linguistique et de l'appliquer.

ne, permettrait en outre de protéger les migrants les plus vulnérables : il leur éviterait d'être assignés à résidence sur un territoire de peur, s'ils le quittent, de ne jamais pouvoir retourner travailler en Europe. Et pour contribuer à l'apaisement et à la désinstrumentalisation de la question migratoire, il conviendrait d'élaborer des critères de régularisation clairs, permanents et non discrétionnaires. Cela permettrait d'en finir avec les situations absurdes et inhumaines vécues par les travailleurs en situation irrégulière mais légalement employés et contribuables patentés. Quant à l'exercice de la citoyenneté,

2 Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

# Franchissement des frontières : un humanisme européen contre la tentation populiste

 Pierre HENRY | Directeur général de France terre d'asile

**« Il est préférable que l'Union signe des accords régionaux avec les pays de transit plutôt que de laisser à ses États membres le choix de signer seuls : le multilatéralisme sera toujours plus protecteur et moins asymétrique que l'unilatéralisme ou le bilatéralisme actuels. »**

qu'il passe par une participation à la vie civique par le droit de vote des résidents non européens ou par des mesures favorisant l'accès à la nationalité, il doit être combiné à d'autres outils afin de mieux stabiliser les parcours de séjour.

## DES PROGRÈS POUR L'EUROPE

Dans trente ans, l'Europe aura perdu près de soixante millions de travailleurs. Une personne sur trois aura plus de 65 ans, et le taux de fertilité aura encore baissé. À l'inverse, les pays de la rive sud et de l'est de la Méditerranée disposeront de plus de 180 millions de jeunes travailleurs de moins de 25 ans. L'Europe aura besoin d'immigration de travail et ne pourra à l'évidence pas absorber l'ensemble de la main-d'œuvre disponible hors du continent. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Ce simple constat montre la nécessité de combiner à l'échelle européenne un projet politique, notamment dans l'espace méditerranéen - avec un plan d'investissement et de développement d'envergure - et l'ouverture raisonnée des frontières. Avec un montant de 49 milliards d'euros, l'Europe est le premier contributeur en matière d'aide publique au développement. C'est beaucoup et c'est peu si l'on compare cette somme à celle que transfèrent les travailleurs migrants dans leurs pays

d'origine : elle est, selon les estimations, à multiplier par quatre ou cinq. Il n'y a donc aucun doute : une politique européenne d'immigration et de développement est vitale pour l'avenir démographique, économique, social et sécuritaire du continent européen. Ces données conditionnent le cadre d'action : il est européen, forcément européen. Et il doit dépasser l'europhobie béat ou le nationalisme étroit dans lequel nombre de libéraux et de nationalistes veulent nous enfermer. L'harmonisation des politiques européennes en matière d'immigration ne signifie pas l'uniformisation. Elle doit indiquer un cadre de convergences.

L'humilité doit d'abord être un mode de gouvernance. Les politiques publiques que nous mettrons en œuvre seront comme toujours des solutions collectives soumises à l'arbitrage de décisions individuelles. Un accueil digne a un coût mais l'Europe, pas plus que les États membres, ne peuvent être pingres et s'abriter derrière la crise pour instaurer un climat de maltraitance généralisé à l'égard des étrangers. La sécurité des frontières de l'UE est une nécessité. Encore faut-il clarifier où elles se situent : en Europe, ou de manière délocalisée à des milliers de kilomètres ? Lorsque cette dernière option est retenue, le rôle dévolu aux pays tiers doit être précisé. Le droit des personnes doit en toutes circonstances être

préservé. Il est préférable que l'UE signe des accords régionaux avec les pays de transit plutôt que de laisser à ses États membres le choix de signer seuls : le multilatéralisme sera toujours plus protecteur et moins asymétrique que l'unilatéralisme ou le bilatéralisme actuels. À côté de Frontex, une force de protection Protex pourrait être créée. Elle permettrait de mieux déterminer les besoins de protection et s'assurerait de leur respect aux frontières.

Quant à la politique économique à l'intérieur de l'Union, elle a un rôle primordial à jouer en évitant les effets du dumping social. Celui qui vient d'ailleurs et concurrence à la baisse le prix du travail, rajoute à l'inquiétude de déclassement d'un grand nombre d'Européens. Cela s'appelle la question sociale. De son traitement dépendra en partie la résolution des tensions autour de l'immigration.

Penser les migrations ce n'est pas s'adresser à la frange d'un électeurat, c'est analyser les rapports complexes de la planète, mesurer l'interdépendance des États. Les migrations ne sont pas une affaire d'ego national, même si elles ne sont pas sans rapport avec l'histoire de chaque pays. Elles ne se règlent pas à coups de viles flatteries, d'étendards déployés. Les opinions, et c'est heureux, ne vont pas disparaître mais elles doivent être éclairées. Agissons vite, notre sort commun face à la barbarie intellectuelle des droites extrêmes en dépend. ■



# CIRÉ

Coordination et initiatives  
pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954 en Belgique, le **CIRÉ (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers)** est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



Fondée en 1971, **France terre d'asile** est une association de solidarité française dont le principal objet est le soutien aux demandeurs d'asile et la défense du droit d'asile en France. L'association apporte une assistance administrative et sociale aux migrants primo-arrivants demandeurs d'asile. Elle gère aussi une trentaine de centres d'hébergement et d'accompagnement, et plusieurs structures sont réservées à l'accueil des mineurs isolés étrangers. Des actions sont également entreprises en faveur de l'intégration des réfugiés et des migrants de droit.



table de concertation des organismes au service  
des personnes réfugiées et immigrantes

Créée en 1979, la **Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)** est un regroupement d'une centaine d'organismes œuvrant auprès des personnes réfugiées, immigrantes et sans statut. Sa mission vise la défense des droits et la protection des personnes réfugiées et immigrantes au Québec dans leur parcours d'immigration, d'établissement et d'intégration en termes de services, d'aide, de soutien, de réflexion critique et de solidarité sur le territoire du Québec.





## BULLETIN D'ADHESION ANNUELLE 2011

Organisme : .....  
Nom : ..... Prénom : .....  
Adresse : .....  
Code Postal : ..... Ville : .....  
Téléphone/Fax : ..... E-mail : .....

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

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

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

\*La déduction fiscale :

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

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

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

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

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

Je règle la somme totale de..... €

- Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile
- Par virement sur le compte France terre d'asile : Crédit Coopératif-42559 00008  
210204234088

Date et signature

Merci de compléter ce bulletin d'adhésion et de le retourner avec votre règlement à :  
France terre d'asile - Secrétariat administratif général  
24 rue Marc Seguin - 75018 Paris

Pour toute information, contactez-nous par téléphone au 01.53.04.39.99.  
ou par mail à [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)

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