

CULTURES & SOCIÉTÉS

été 1996

numéro

7

*Le refuge
en France et en Europe*

Cahiers du CEMRIC

Centre d'Etudes des Migrations et des Relations Inter-Culturelles

Le Centre d'Etudes des Migrations et des Relations Inter-Culturelles (CEMRIC) est un Centre créé en 1976 par l'Institut de Démographie et le Département de Formation Continue de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg. Il assure des enseignements en formations initiale et continue. Il entreprend des recherches documentaires et des études dans le domaine des mouvements migratoires et des situations qui en découlent pour les populations impliquées, migrantes ou non.

Comité de Rédaction : Brigitte FICHET, Elisabeth MILLET-BRUXER, Hossein MOKRY, Claude REGNIER.

Correspondant de Rédaction : Henri VIEILLE-GROSJEAN.

Réalisation : Sylvie KOULLEN

Couverture : Christine FUCHS, L'Intranquille

CEMRIC
Institut de Démographie
Faculté des Sciences Sociales
Université de Strasbourg II
22, rue Descartes
67084 STRASBOURG CEDEX
Tél 88 41 73 02

CEMRIC
Département de Formation
Continue
8, rue de Londres
67000 STRASBOURG
Tél. 88 45 63 00

CULTURES ET SOCIÉTÉS

Cahier N° 7, été 1996

SOMMAIRE

Alice CHAVANNES	Le refuge en Europe : entre image et régulation ?	5
Fabienne DOCREMONT Djamal HAMZA Philippe OBRKNEZEV Esther TRIMBORN Karine WATTELIÉ	Procédure d'obtention du statut de réfugié politique L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides	11
François JULIEN- LAFERRIÈRE	Les difficultés d'accès des demandeurs d'asile au territoire	17
Luc LEGOUX	Lecture des statistiques de l'asile en France depuis la convention de Genève de 1951	35
Olivier BRACHET	1985-1995 : d'un régime de l'asile vers un autre	45
Alice CHAVANNES	La demande d'asile comme échange interculturel	59
Johannes van der KLAAUW	Droit d'asile et processus d'harmonisation dans l'Union Européenne : Schengen, via Dublin, à Maastricht et au-delà	69
Marie-Claire CALOZ- TSCHOPP	Du politique et de l'éthique : La douce installation d'une démocratie sécuritaire	83
Jasna ČAPO-ŽMEGAČ	Les migrants forcés en Croatie 1991-1995	103
<i>En témoignage...</i>		
Fabienne USANOVIC	La vie en Bosnie, avant et pendant la guerre L'accueil des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, et la vie en France	113 123

Ont contribué à ce numéro :

Olivier BRACHET, Directeur du Comité Rhodanien d'Accueil des Réfugiés et de Défense des Droits d'Asile (CRARDDA)

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, philosophe, coordinatrice du Groupe de Genève, "Violence et droit d'asile en Europe", Université de Genève

Jasna ČAPO-ŽEMGAČ, anthropologue, Institut d'Ethnologie et de recherches folkloriques, Zagreb

Alice CHAVANNES, DEA en sociologie, Assistante au Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE)

François JULIEN-LAFERRIERE, Professeur à la Faculté Jean Monnet à Sceaux, Directeur du Centre de Recherches Internationales sur les Droits de l'Homme (CRIDHOM), Université de Paris-Sud

Luc LEGOUX, Docteur en démographie, enseignant-chercheur à l'Institut de Démographie de l'Université de Paris I (IDUP), Migrinter (URA 1145 CNRS), Poitiers

Fabienne USANOVIC, interprète à Migrations-Santé, membre de l'association "Citoyens de Strasbourg-Sarajevo" et du Collectif d'Accueil des Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS)

Johannes van der KLAAUW, Chargé de liaison avec les Institutions Européennes, Bureau Régional du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Bruxelles.

Fabienne DOCREMONT étudiants en démographie à l'Université des Sciences
Djamal HAMZA Humaines de Strasbourg (USHS)
Philippe OBRKNEZEV
Esther TRIMBORN
Karine WATTELIER

Le refuge en Europe : entre image et régulation ?

La notion de refuge remonte à la plus haute Antiquité. Ce n'est donc pas une question nouvelle qu'a voulu examiner ce numéro des Cahiers du CEMRIC, mais la façon dont ce concept est aujourd'hui traité. Alors qu'autrefois, le refuge concernait aussi bien des personnes ayant commis ce que nous appellerions maintenant des délits de droit commun, que des personnes poursuivies pour la notion actuelle de délit d'opinion, ce terme a pris une coloration particulière après la seconde guerre mondiale. Le génocide des Arméniens, et le combat de Nansen pour la protection internationale des personnes déplacées avaient certes préparé les opinions publiques, mais il a fallu cette conflagration à l'échelle planétaire pour que l'Europe, après de longues négociations, mette sur pied un outil international qui allait marquer un changement total dans l'appréhension de cette notion de refuge, la Convention de Genève de 1951. C'est la première fois que le terme de réfugié est défini, nous le verrons dans le premier texte de ce cahier, et qu'autour de cette définition, se met en place un arsenal réglementaire et juridique.

Dans une Europe qui se constitue sur la base de l'économie, dans un monde clairement divisé en deux blocs qui s'affrontent, cet instrument est utilisé de longues années sans être remis en cause. Mais la crise économique du milieu des années 70, la facilité grandissante avec laquelle s'effectuent les déplacements internationaux et se communiquent dans le monde entier toutes sortes d'informations, la volonté de construire l'Europe sur des bases politiques aussi bien qu'économiques et l'interdépendance croissante des pays les uns par rapport aux autres, tout ceci va entraîner peu à peu une remise en cause de cette notion de refuge et de la Convention de Genève. L'effondrement du bloc communiste va provoquer un bouleversement des grands équilibres géo-politiques et susciter une profonde angoisse.

Alors que jusque là il n'avait été question que de réfugié, à la fin des années 70 apparaît un terme, qui désigne le candidat à l'asile

politique. Selon les pays, on le désignera sous le vocable de demandeur d'asile, requérant d'asile, candidat réfugié, etc... Tous ces termes recouvrent une même réalité : désormais la personne qui arrive en Europe et demande à ce que lui soit reconnu le statut de réfugié, n'est plus sûre de l'obtenir, et la proportion de rejets croît de manière très rapide dans toute l'Europe. L'article de Luc Legoux montre comment cela s'est passé en France. Ce changement de vocabulaire est loin d'être anodin, c'est à peu près à la même époque que commence à être répandue une confusion sémantique entre réfugié dit "économique", qui désignerait une personne cherchant à se prévaloir de la Convention de Genève pour des motifs de plus grande aisance financière, et réfugié "politique" — un pléonasmе au regard de la Convention de Genève — et que se noue un fallacieux débat sur ceux qu'il convient d'accueillir et ceux qu'il faut rejeter pour abus de la procédure. Ce débat se passe à peu près à la même époque dans tous les pays d'Europe, à quelques années près. Il faut noter que dans le restant du monde cette distinction n'existe pas et que le terme de réfugié désigne globalement toutes les personnes obligées de fuir leur pays, quelle que soit leur situation juridique.

Une des premières parades est de rendre l'accès aux territoires nationaux plus difficile. L'article de François Julien-Laferrière démonte les mécanismes de ces difficultés dans notre pays. Mais l'arsenal juridique se complexifie rapidement, les droits ouverts aux demandeurs d'asile se restreignant d'années en années. Olivier Brachet brosse un tableau complet de ce passage entre les années 1985 et 1995, qui en France seront particulièrement significatives de ce lent étouffement de la notion de réfugié, telle que conçue à son origine.

Avec le ralentissement de la croissance et la montée des inégalités en Europe, les opinions publiques applaudissent à toutes les restrictions mises à l'accueil de nouveaux venus, eux-mêmes menacés dans leur sécurité¹. Mais cela ne peut pas se faire de façon ouverte, en niant les principes qui sont censés sous-tendre les démocraties : respect des droits de l'homme, égalité entre les individus, lutte pour les libertés. Aussi, de-ci de-là, commencent à apparaître des notions qui, sous couleur de juridisme, servent tout simplement à justifier des restrictions au droit d'asile.

¹ Dans *Le Monde* du 27 février 1996, Philippe Bernard et Nathaniel Herzberg citent le chiffre de 2 825 réponses positives entre janvier et novembre 95 et de 7 025 pour 1994, dans l'article "1995, l'année noire du droit d'asile en France".

Un des premiers concepts qui apparaît ainsi est celui du “réfugié en orbite”. Il désignait à l’origine une personne dont la demande avait généralement été refusée dans un premier pays, et qui tentait sa chance ailleurs, sans plus de succès. Les accords de Schengen et la Convention de Dublin, dont nous parle Johannes Van der Klaauw, étaient censés éviter ce genre de situation en définissant un pays responsable du traitement de la demande mais en fait, ces textes permettent à un pays de se décharger de cette responsabilité sur un pays voisin, et de proche en proche de renvoyer le demandeur d’asile dans un *no man’s land* où il est tout autant en orbite qu’avant, sans avoir le moindre choix du pays de renvoi.

La notion de “pays de premier asile”, prévoyant qu’un demandeur d’asile qui a séjourné — fût-ce très brièvement — dans un pays où sa vie n’était pas en danger, doit y demander l’asile, même si ce n’est pas le pays de son choix, mais peut-être tout simplement le seul pays dont il a pu obtenir un visa, a permis une mise en orbite des demandeurs d’asile encore plus efficacement que lorsqu’aucun texte ne déterminait quel pays était responsable du traitement de la demande d’asile. Voici un exemple éclairant de la perversité des textes juridiques, quand ils sont détournés de leur objectif annoncé.

Les pays de tradition germanique ont été les premiers à utiliser la notion de “pays ~~tiens~~ sûr”. L’Allemagne ou la Suisse par exemple ont élaboré des listes de pays sur lesquels il était possible de renvoyer des demandeurs d’asile déboutés de leur demande de refuge, parce que leur vie n’était pas censée s’y trouver en danger. Les critères pour déclarer un pays comme sûr sont l’objet d’âpres batailles entre associations de défense du droit d’asile et pouvoirs publics. La question est en ce moment en balance en Suisse pour le Kosovo, où pourtant la situation est très tendue, le Sri-Lanka a pu aussi se trouver sur ces listes, sans que la question tamoule se soit apaisée... les exemples peuvent se multiplier. Si en France cette notion est récente et encore assez peu utilisée, la question a pu néanmoins se poser pour le traitement des demandes d’asile de Basques espagnols, originaires d’un pays faisant partie de l’Union Européenne, dûment reconnu comme démocratique, et avec qui des accords de lutte contre le terrorisme ont été passés.

Une autre conception a été largement développée dans les pays nordiques et germaniques, alors qu’elle est encore balbutiante en

France, c'est celle du refuge non couvert par la Convention de Genève. Cette conception est désignée par des termes très divers :

- "asile territorial", décidé par les autorités nationales, — souvent sur des notions de quotas — en dehors des organismes octroyant habituellement le statut,

- "statut humanitaire" en référence à des situation difficiles : personnes s'étant insérées dans le pays d'accueil ou provenant de pays en guerre où l'on ne peut raisonnablement pas les renvoyer,

- "statut B" par contraste avec un statut A, davantage protecteur, qui serait l'apanage des réfugiés statutaires de la Convention de Genève

- "réfugié de facto" qui contrairement aux personnes visées par les dénominations précédentes et qui généralement sont munies d'un permis de séjour, fut-il provisoire et révocable à tout moment, sont dans certains emplois de ce terme, des personnes se trouvant dans un pays pour des raisons de sécurité, sans avoir d'autorisation au séjour. C'est ce que plusieurs auteurs de ce numéro appellent "l'asile au noir". Ces questions de différences de traitement entre réfugiés statutaires et personnes sous statut "humanitaire", sont d'ailleurs évoquées dans un des témoignages de Fabienne Usanovic.

La "demande manifestement non fondée" est aussi un concept juridique d'utilisation encore assez limitée en France. C'est une demande qui est en général étudiée superficiellement ou même pas du tout, car les motifs invoqués sont censés ne pas se trouver dans la Convention de Genève, ou être trop peu étayés pour valoir une étude approfondie. Quand on sait le décalage culturel qui peut être constaté à l'arrivée des demandeurs, tel qu'évoqué dans le cinquième article de ce numéro, on peut voir à quel point ce concept peut être utilisé facilement de manière abusive.

La France, par contre, a exporté très largement une notion qu'elle a beaucoup utilisée, celle de "l'agent de persécution". Considérant que pour obtenir le statut de réfugié, il n'est pas seulement nécessaire d'être persécuté, mais encore de l'être par les autorités nationales, normalement garantes de la sécurité des personnes — ce qui n'est nulle part précisé dans la Convention de Genève, et en est une interprétation très restrictive — elle a ainsi refusé pêle-mêle le statut à des Somaliens, dont le pays n'est plus sous aucune autorité reconnue, ou à des Algériens qui, persécutés par le FIS, ne le seraient donc pas par leurs autorités.

Cette utilisation de concepts juridiques pour justifier une politique de plus en plus restrictive — mais cependant approuvée par la majorité des citoyens en Europe — est bien illustrée par Marie-Claire Caloz-Tschopp dans son développement du cas helvétique.

Ce numéro des Cahiers du CEMRIC est donc très axé sur des questions légales, et de ce fait, peut-être un peu "technique". Mais le maniement des textes est aussi le reflet du fonctionnement d'une société et à ce titre, il nous a paru intéressant d'analyser ce fonctionnement de plus près à travers la question du refuge. Cependant, l'article très sobre de Jasna Čapo-Žmegač, permet de rétablir un peu l'équilibre en rappelant quels sont les enjeux réels en matière de migrations et de souffrances humaines.

Ce numéro étant consacré à l'Europe, nous avons limité à l'ex-Yougoslavie les exemples venant des pays d'origine. Néanmoins, bien d'autres pays auraient pu être évoqués, avec des situations peut-être encore plus dramatiques. Le tour d'horizon est loin d'être complet, mais puisse ce numéro avoir donné envie de creuser la question du refuge !

Alice CHAVANNES

Eléments de bibliographie sur la question du refuge :

- ANAFE, *Frontières du droit, frontières des droits, l'introuvable statut de la zone internationale*, Paris, l'Harmattan, 1993, Actes du colloque de l'ANAFE des 10 et 11 avril 1992.
- Troisièmes assises sur le droit d'asile, 1992 : *Europe et droit d'asile*, Genève, CETIM, 1991, 228 p.
- Coordination asile Suisse MODS SOS-Asile Vaud, *Europe ! Montrez patte blanche, Les nouvelles frontières du "laboratoire Schengen"*, Genève, CETIM, 1993, 481 p.
- "Réfugiés ou intrus", *Esprit*, n° 209, Février 1995, 208 p.
- HCR : Les réfugiés dans le monde, Paris, La Découverte, *L'enjeu de la protection*, 1993, 191 p.
En quête de solution, 1995, 263 p.
- LEGOUX Luc, *La crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED, 1995, 340 p.
- NOIRIEL Gérard, *La tyrannie du national : le droit d'asile en Europe ; 1793-1993*, Paris, Calmann-Levy, Mars 1991, 355 p.
- OFPPA, *Les réfugiés en France et en Europe, Quarante ans d'application de la Convention de Genève 1952-1992*, Actes du colloque des 11-13 juin 1992, Paris, 637 p.

Procédure d'obtention du statut de réfugié politique

L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

*Fabienne DOCREMONT
Djamal HAMZA
Philippe OBRKNEZEV
Esther TRIMBORN
Karine WATTELIER*

Depuis 1952, le seul organisme en France habilité à prendre des décisions concernant le statut de réfugié est l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) qui dépend du Ministère des Affaires étrangères. L'Office considère les demandes qui lui parviennent en fonction de la Convention de Genève de 1951 qui définit un réfugié en ces termes : *"Toute personne qui a été considérée comme réfugié en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 11 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés. [...] Toute personne [...] 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 se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner."*

Quel que soit le lieu de dépôt d'un dossier de demande de statut de réfugié (préfectures, zones d'attente dans les ports et aéroports, postes frontières ou ambassades), toutes les demandes seront traitées par l'Office. Néanmoins, en cas de non-

reconnaissance du statut, différentes possibilités de recours sont envisageables, à l'Office comme à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR).

Les procédures

1) Procédure classique

Ce que nous appelons "la procédure classique" est en fait la plus simple et la plus directe.

La première étape de la procédure consiste, après en avoir manifesté la volonté, à retirer un dossier à la préfecture du lieu de résidence, à le remplir et à le compléter avec les titres de voyage (passeports, laissez-passer) de chaque membre de la famille, des documents d'identité ou d'état civil en possession du demandeur. En même temps que lui est remis le dossier, le requérant obtient un permis de séjour d'un mois. Le dossier (un dossier par personne de plus de seize ans) peut être adressé par la poste ou directement déposé à l'Office.

Quand l'Office reçoit le dossier, il envoie au demandeur d'asile un certificat de dépôt qui lui permettra d'obtenir une Autorisation Provisoire de Séjour (APS). Cette APS est valable trois mois et est renouvelable tant que l'OFPRA n'a pas statué. Dans le formulaire de demande du statut de réfugié, il est précisé que cette autorisation "vaut aussi autorisation de rechercher et d'occuper un emploi", mais depuis la circulaire du premier octobre 1991, les demandeurs d'asile n'ont plus droit au travail.

Le délai légal de l'instruction est de quatre mois. Si passé ce délai, le demandeur n'a pas de réponse de l'Office, il peut considérer que sa demande a été rejetée et saisir la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). Dans les faits, l'instruction durant souvent plus longtemps, le recours après quatre mois n'est pas exigé.

Durant l'instruction, l'Office peut convoquer le demandeur dans ses locaux pour "compléter sa connaissance de [la] situation". Cet entretien peut avoir lieu dans la langue d'origine du demandeur.

L'instruction peut avoir deux issues :

1° L'Office reconnaît le statut de réfugié au demandeur. Dans ce cas, l'Office garde tous les originaux (titres de transports, état civil,...) des documents fournis avec le dossier, et délivre une carte de réfugié qui ouvre droit à une carte de résident, valable trois ans puis cinq ans renouvelables.

2° L'Office rejette la demande. Dans ce cas, le demandeur a un mois pour demander soit un recours gracieux qui, dans les faits, n'est jamais utilisé. Le recours gracieux ne supprime pas le délai d'un mois de recours contentieux et le requérant risque de ne plus pouvoir exercer le recours contentieux, s'il fait appel au recours gracieux; soit un recours auprès de la CRR qui peut annuler le rejet de l'Office (dans ce cas, mêmes suites que pour la reconnaissance du statut) ou le confirmer. Dans le cas d'une confirmation du rejet, le demandeur a deux mois pour solliciter le Conseil d'Etat, uniquement pour vice de forme, qui peut lui aussi annuler le rejet de la CRR (dans ce cas il y a réexamen de la demande de recours auprès de la CRR) ou le confirmer (dans ce cas, il n'y a plus de recours possible). Mais les cas où le Conseil d'Etat est sollicité sont rares.

Dans le cas où le demandeur dépasse le délai d'un mois prévu pour saisir la CRR, son recours ne peut plus être considéré. Dans certains cas de rejet, il est possible de faire une nouvelle demande à l'Office à condition d'apporter des éléments nouveaux, ce qui implique une reprise à zéro de la procédure. Le nombre de réexamens n'est pas limité. Mais dans les faits, il est très rare que la nouvelle demande soit considérée. Elle n'ouvre plus sur un droit au séjour et expose à une Invitation à Quitter le territoire Français (IQF) à tout moment.

Dans le cas d'un rejet définitif, le demandeur reçoit une Invitation à Quitter le territoire Français dans un délai d'un mois. Dans le formulaire de l'Office, il est précisé : "Dans le cas de rejet définitif, la Préfecture du département où vous résidez vous convoquera pour examiner avec vous votre situation sur le plan du séjour en France." La personne qui accepte son retour au pays peut être aidée dans ses démarches pendant le mois de l'IQF. Ensuite l'éloignement du territoire est exécutoire immédiatement et à tout moment.

2) Les zones d'attente

Chaque port et aéroport international est obligatoirement doté d'une zone d'attente délimitée par arrêté préfectoral. Elle doit répondre à certains critères : une personne détenue en zone d'attente doit pouvoir s'allonger, téléphoner, aller aux toilettes, se nourrir et recevoir des visites. La zone d'attente ne peut pas s'étendre à l'extérieur de l'aéroport sauf conditions exceptionnelles (hospitalisations,...). Quand il n'y a pas de zone d'attente, l'étranger ne peut être retenu.

On y garde toutes les personnes non admises sur le territoire français pour différentes raisons :

- elles ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'entrée dans le pays
- il s'agit d'étrangers dont le transit est interrompu
- elles ont déposé une demande de statut de réfugié.

Un étranger qui demande l'asile dans un port ou un aéroport est toujours maintenu en zone d'attente. Comme il est mentionné dans le paragraphe II de l'article 35 Quater¹, un officier de police ou un contrôleur des douanes remplit un registre expliquant les raisons du maintien et donnant des indications sur l'état civil de l'étranger. Une copie de cette notification est immédiatement envoyée au procureur de la République, et l'étranger peut être gardé quarante-huit heures, renouvelables une seule fois. Au-delà de ce délai de quatre-vingt-seize heures, un courrier doit être adressé au président du Tribunal de Grande Instance (TGI) qui peut faire parvenir une autorisation de prolonger le maintien de huit jours, renouvelable une seule fois. Un étranger ne peut donc jamais être retenu plus de vingt jours en zone d'attente (Un projet de loi risque de prolonger ce délai.)

Dans le cas où l'étranger a demandé l'asile, la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ) est contactée et statue sur le caractère fondé ou non de la demande de statut de réfugié. Si la demande est reconnue comme étant fondée, l'étranger est autorisé à rentrer sur le territoire pour suivre les démarches nécessaires à la reconnaissance du statut de réfugié. La procédure est alors la même que celle expliquée précédemment. Sinon, il n'a pas l'autorisation de pénétrer sur le territoire français.

1 Au niveau de la législation, nous nous référons à l'article 35 Quater créé par la loi n° 92-625 du 06/07/1992 de l'ordonnance du 02/11/1945.

Si le TGI n'accorde pas le délai de huit jours supplémentaires, l'étranger se voit remettre un laissez-passer qui lui permettra de se rendre à la préfecture et de d'entreprendre les démarches nécessaires afin qu'il ne soit plus en situation irrégulière.

Ceci n'est valable que dans le cas d'une demande d'asile. Si le délai de détention en zone d'attente est dépassé, l'étranger, quelle que soit la raison pour laquelle il a été maintenu en zone d'attente, obtient un visa de régularisation qui lui laisse huit jours pour se rendre à la préfecture et régulariser sa situation. S'il ne se présente pas dans les délais, il commet un délit.

3) La demande d'asile à un poste frontière

Dans le cas où un étranger est arrêté à un poste frontière en situation irrégulière et qu'il souhaite demander l'asile, intervient, depuis les accords de Schengen, la notion d'état responsable décrite à l'article 30 du chapitre 7 des dits Accords. Sans entrer dans les détails, un état peut être responsable s'il a délivré un visa ou un titre de séjour à l'étranger, s'il traite déjà une demande d'asile de l'étranger, si ses frontières extérieures ont été les premières franchies du territoire Schengen, par l'étranger. L'état reste responsable d'un étranger tant que ce dernier n'a pas quitté le territoire Schengen.

Un étranger qui souhaite demander l'asile peut être retenu au poste frontière où il aura un entretien avec la personne responsable de l'immigration. La demande du statut peut être envoyée directement à l'OFPRA, qui pourra statuer dans les 48 heures.

4) La demande d'asile dans une ambassade

Il est rare que le statut de réfugié soit accordé quand il est demandé dans une ambassade. Cette dernière effectue un premier tri des dossiers afin de délivrer ou non un visa qui permettra au demandeur de se rendre en France. Ce tri s'effectue en liaison avec le Ministère des Affaires étrangères qui consulte le Ministère de l'Intérieur. Cette procédure, autrefois courante dans certains pays (comme l'Afghanistan), est devenue anecdotique.

Conclusion

Depuis 1991, avec le non-accès au droit au travail et l'accélération du traitement de la demande, les entrées abusives sur le territoire sont limitées. Cependant cette limitation entraîne bien souvent une dépendance économique des demandeurs d'asile vis-à-vis de l'Etat. Aujourd'hui, on assiste à une réelle crise de l'asile politique en France.

Les difficultés d'accès des demandeurs d'asile au territoire

François JULIEN-LAFERRIÈRE,

“Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l’asile en d’autres pays”. Par cette disposition, figurant dans son article 14 — entre le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays”, et le “droit à une nationalité”, respectivement proclamés aux articles 13 et 15 —, la Déclaration universelle des droits de l’homme du 10 décembre 1948 est le premier instrument international qui consacre le droit d’asile. On peut aussi, hélas !, dire qu’elle est — actuellement du moins — le dernier et que sa portée est considérablement limitée par le fait que, adoptée sous la forme d’une résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies, elle n’a pas valeur de droit positif et n’est pas contraignante pour les Etats.

Aucun autre texte international n’a, ultérieurement, admis l’opposabilité du droit d’asile par les individus aux Etats. Ni la Convention de l’OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, du 10 septembre 1969, ni la Convention américaine relative aux droits de l’homme — dite “Pacte de San José” —, du 22 novembre 1969, ni les conventions interaméricaines sur l’asile territorial et sur l’asile diplomatique, du 28 mars 1954, ni la Déclaration de Cartagène sur les réfugiés, du 22 novembre 1984, ne font de l’asile un droit pour la personne qui le revendique, toutes ces conventions laissant les Etats parties libres de l’accorder ou de le refuser.

Il en va de même de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, pourtant souvent présentée comme fondant le droit d’asile. En effet, aucune des stipulations de cette convention n’oblige les Etats à accorder l’asile à l’étranger qui le

sollicite, la seule obligation qu'elle leur impose étant de ne pas refouler l'intéressé "vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté est menacée"¹.

Sur le continent européen, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est muette sur le droit d'asile. Et aucun de ses onze protocoles — pas même le quatrième et le septième qui contiennent pourtant des dispositions relatives aux étrangers² — ne traite de cette question.

Quant à la Convention de Schengen, du 19 juin 1990, si elle affirme que "les Parties contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles"³, elle ajoute que "cette obligation n'entraîne pas, pour une Partie contractante, celle d'autoriser dans tous les cas le demandeur d'asile à séjourner sur son territoire" et que "toute Partie contractante — y compris, donc, celle qui est "responsable de l'examen de la demande d'asile" — conserve le droit de refouler et d'éloigner [...] un demandeur d'asile vers un Etat tiers"⁴. En d'autres termes, le traitement d'une demande d'asile n'implique pas nécessairement l'octroi de l'asile pendant la durée de la procédure d'examen de la demande ; cet examen peut donc se faire pendant que l'intéressé se trouve "ailleurs". Où est cet "ailleurs" ? Dans un "Etat tiers". Et quel est cet "Etat tiers" ? La Convention ne le dit pas...

Enfin, en droit français, l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, intégré dans le "bloc de constitutionnalité" par le Conseil constitutionnel depuis sa décision du 15 janvier 1975⁵, dispose que "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République", consacrant ainsi, pour la première fois — mais en faveur des seuls "combattants de la liberté" —, un véritable "droit à l'asile" dont les intéressés peuvent se prévaloir face à l'Etat. Mais

1 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, article 33.1.

2 Parmi les droits reconnus par le Protocole n° 4 figurent le droit de circuler librement sur le territoire d'un Etat où l'on se trouve régulièrement (art. 2.1), le droit de quitter tout pays y compris le sien (art. 2.2), l'interdiction d'expulser un national et d'empêcher l'accès du territoire à un national (art. 3), l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers (art. 4). Quant au Protocole n° 7, il énonce diverses garanties de procédure en matière d'expulsion (art. 1er).

3 Convention de Schengen, art. 29.1.

4 Ibid., art. 29.2.

5 C. const., décision 74-54 DC, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse.

cet alinéa, après avoir été considéré par le Conseil d'Etat⁶ puis le Conseil constitutionnel⁷ comme ne produisant pas d'effet direct en l'absence de convention internationale, de loi et de règlement le mettant en œuvre, a été "neutralisé" par la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 qui a inséré dans la Constitution un article 53-1 ainsi rédigé : "La République peut conclure avec les Etats européens [...] des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.- Toutefois même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour tout autre motif". Ce qui était obligation en vertu du 4^e alinéa du Préambule n'est donc plus que faculté en vertu de l'article 53-1. Le "droit à l'asile" est mort avant même d'avoir vécu.

On comprend que, dans ces conditions, l'exercice du droit d'asile n'est pas aisé, puisqu'il n'est garanti par aucun texte, tant au plan européen qu'au plan national. Aussi les demandeurs d'asile se heurtent-ils à de multiples obstacles pour accéder au territoire des Etats européens. En effet, depuis que ces Etats ont, au cours des années 1975 à 1980, progressivement fermé leurs frontières aux "primo-immigrants" afin de réserver le marché du travail à leurs nationaux et aux étrangers résidant déjà sur leur territoire, l'asile est devenu — avec le regroupement familial — le seul moyen de venir s'établir en Europe et les demandeurs d'asile sont soupçonnés de détourner le droit d'asile à des fins d'immigration économique. La "politique d'asile" s'inscrit donc dans le cadre de la "politique d'immigration"⁸, dont elle constitue un élément, et les préoccupations de police l'emportent sur les impératifs des droits de l'homme. Cette politique est en grande partie fondée sur la Convention de Schengen, dont les Etats parties ont — comme elle leur en fait obligation⁹ — traduit les stipulations dans leur législation interne.

6 C.E. 27 septembre 1985, Assoc. France terre d'asile.

7 C. const., décision 86-216 DC du 3 septembre 1986, loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

8 Elles figurent d'ailleurs toutes les deux à l'article K.1 du Traité de Maastricht parmi les matières constituant "des questions d'intérêt commun" et ayant vocation à devenir matières de droit communautaire.

9 C'est le cas notamment de l'article 26 de la Convention, selon lequel "les Parties contractantes s'engagent à introduire dans leur législation les règles suivantes". Suit

Cette dérive s'observe particulièrement en France. L'accès du territoire y est rendu extrêmement difficile aux demandeurs d'asile par des mesures qui ont pour effet — sinon toutes pour objet — de les retenir dans leur pays d'origine ou aussi près que possible de leur pays d'origine et, s'ils sont parvenus jusqu'aux frontières françaises, de les empêcher de les franchir.

Les obstacles à l'arrivée aux frontières

Dans la mesure où le demandeur d'asile est, *a priori*, un immigrant parmi d'autres, il est traité comme les autres étrangers quand il tente de venir en France pour y présenter une demande d'asile et s'y mettre à l'abri des persécutions ou des risques qu'il encourt dans son pays. Ce qui se traduit par les difficultés qu'il peut rencontrer pour obtenir les documents exigés pour l'entrée en France et pour prendre un moyen de transport qui le conduira jusqu'en France.

A - De la difficulté de se conformer aux conditions d'entrée en France

Le demandeur d'asile, qui veut avoir l'assurance qu'il pourra entrer et rester en France pour y demander l'asile, a tout intérêt à remplir les conditions exigées pour entrer en France. En effet, d'une part, il n'attirera pas l'attention à la frontière puisqu'il sera en règle et passera ainsi le contrôle de police entre deux touristes ou deux visiteurs. D'autre part, une fois sur le territoire, il sera — en vertu de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France issu de la loi du 24 août 1993 dite "loi Pasqua" — admis à séjourner en France, pendant la durée de la procédure de détermination de sa qualité de réfugié, sauf s'il entre dans l'un des cas prévus au même article¹⁰.

l'énonciation des principes relatifs à la "responsabilité des transporteurs" (v. *infra*, II-B).

10 Ces cas de refus d'admission au séjour, limitativement énumérés par l'article 31 bis de l'ordonnance, sont les suivants : "1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat [en application de la Convention de Schengen] ; 2° Il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un Etat autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement ; 3° La présence en France de

Mais les conditions pour entrer en France — comme dans les autres pays européens qui ont tous adopté des législations comparables — sont difficiles à remplir par un demandeur d'asile. Car aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, "pour entrer en France, tout étranger doit être muni" :

1° "Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur", c'est-à-dire pour les ressortissants de plus de cent Etats, parmi lesquels la plupart des pays d'origine des demandeurs d'asile, un passeport et un visa. Or non seulement le demandeur d'asile n'est généralement pas en possession d'un passeport — qui implique qu'il s'adresse aux autorités de son pays pour l'obtenir — mais en conséquence il ne peut demander de visa, celui-ci supposant la possession d'un passeport. Et, si l'intéressé a déjà un passeport, qui lui a été délivré avant qu'il soit en délicatesse avec les autorités de son pays et encore valable, le seul fait de se rendre dans le consulat d'un Etat étranger risque de lui causer des difficultés, car il y aura soupçon de ce qu'il envisage de quitter le pays.

2° "[...] Des documents [...] relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement". Là encore, s'il veut entrer "dans le droit commun", le demandeur d'asile doit se conformer à cette disposition, mais il ne le pourra presque jamais en pratique : comment justifier pourquoi il veut venir en France, sinon pour y demander l'asile ? comment justifier où il séjournera en France, puisqu'il ne pourra, dans la plupart des cas, obtenir le "certificat d'hébergement" qui suppose qu'il connaît en France une personne disposée à le loger et remplissant les conditions — notamment de superficie de son logement — exigées pour ce faire¹¹ ? de quels moyens d'existence disposera-t-il ? et quelles

l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ; 4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente".

11 Le certificat d'hébergement, régi par l'article 5-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, est délivré, sur demande de l'hébergeant, par le maire qui doit l'avoir revêtu de son visa. Ce visa peut être refusé si "l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales ou [si] les mentions portées sur le certificat sont inexactes". Les conditions de logement peuvent être vérifiées par une visite sur place des agents de l'Office des migrations internationales (OMI), à la demande du maire. La demande de visa du certificat d'hébergement donne lieu à la perception d'une taxe de 100 F sous la forme d'un timbre fiscal émis par l'OMI.

garanties de rapatriement — lesquelles sont généralement constituées par un billet de retour — pourra-t-il présenter puisque, précisément, il n'est pas question pour lui de retourner dans son pays s'il parvient à le quitter ?

De plus, les délais nécessaires à l'obtention des documents nécessaires risquent de rendre totalement inefficace le départ du demandeur d'asile de son pays, la procédure pouvant s'étendre sur plusieurs semaines : l'hébergeant, s'il a obtenu le visa du maire — ce qui peut demander jusqu'à un mois —, devra envoyer le certificat d'hébergement à son visiteur, de préférence par pli recommandé avec avis de réception ; ce visiteur devra alors se rendre au consulat de France le plus proche¹² pour y demander un visa d'entrée en France — qui ne lui sera délivré que sur présentation du certificat d'hébergement, si bien qu'il ne peut anticiper cette démarche — ; enfin il devra retourner au consulat, au mieux deux jours plus tard, pour y retirer son passeport revêtu du visa d'entrée et le précieux certificat d'hébergement. Si l'on ajoute les jours ou les semaines qu'il lui aura fallu attendre son passeport, on voit que ces exigences ne permettent pas de faire face à une situation d'urgence, qui est souvent celle du demandeur d'asile. Et, là encore, le souci de se procurer les documents nécessaires ne met-il pas le demandeur d'asile en danger. Si son courrier est surveillé — ce qui est relativement courant dans les pays autoritaires —, quelles conséquences peut avoir pour lui l'arrivée du certificat d'hébergement qui atteste, sans aucun doute possible, son projet de se rendre en France ?

Ainsi s'explique que nombre de demandeurs d'asile ne peuvent satisfaire aux exigences légales et quittent leur pays d'origine sans être munis des documents requis pour entrer en France — ou dans tout autre pays européen —, mais il leur faut alors franchir un nouvel obstacle : pouvoir prendre un moyen de transport — aérien, maritime ou routier — qui les acheminera jusqu'à leur pays de destination.

¹² Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen et la création du "visa uniforme" Schengen, le visa d'entrée peut, en principe, être demandé au consulat de tout Etat appliquant la convention — Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal —, mais il est clair que, si l'intéressé se présente avec un certificat d'hébergement signé par une personne résidant en France et visé par le maire d'une commune française, un consulat d'un pays autre que la France l'invitera à s'adresser au consulat de France. Ce qui n'est pas sans inconvénient si le consulat de France est éloigné du domicile de l'intéressé.

B - De la difficulté de quitter le pays d'origine

Le demandeur d'asile qui n'a pu obtenir un passeport, un visa, un certificat d'hébergement, une certaine somme d'argent censée faire face à ses dépenses pendant son séjour en France, présumé ne durer que quelques semaines ou, au plus, trois mois, durée maximale de validité d'un "visa de court séjour"¹³, va donc tenter sa chance et essayer de se rendre irrégulièrement — mais non clandestinement¹⁴ — en France en empruntant un moyen de transport collectif : avion (le plus souvent), bateau ou car routier.

Il risque alors de se heurter au refus de la compagnie aérienne, maritime ou routière, même s'il paye son billet, car le transporteur risque de souffrir des conséquences de la situation irrégulière des personnes qu'il transporte. En effet, la Convention de Schengen stipule, dans son article 26, paragraphe 2 : "Les Parties contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés [...] et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un Etat tiers vers leur territoire des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis", ainsi qu'à l'encontre des "transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier".

La loi du 26 février 1992 a transcrit cet engagement dans la législation française. Selon l'article 20 *bis*, inséré par cette loi dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, "l'entreprise de transport aérien

13 Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, "tout étranger doit, s'il séjourne en France et après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée sur le territoire français, être muni d'une carte de séjour [...]. Cette disposition est complétée par celle de l'article 22 qui permet au préfet de prononcer la reconduite à la frontière de tout étranger qui "s'est maintenu sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré".

14 Il n'y a entrée clandestine que si l'étranger dissimule sa venue en France, par exemple en passant la frontière en dehors de tout point de contrôle ou en embarquant dans un moyen de transport collectif — aérien, maritime ou routier — sans acquitter le prix du voyage et sans se déclarer au transporteur. En revanche, quand l'étranger entre en France sans être muni des documents exigés mais sans éviter les contrôles aux frontières, il n'est pas clandestin ; il est en situation irrégulière.

ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre Etat, un étranger non ressortissant de la Communauté économique européenne et démuné du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable à raison de sa nationalité", encourt une amende, d'un montant de 10 000 F par personne transportée. Le même article étend cette sanction "à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales en provenance d'un Etat non partie à la Convention signée à Schengen [...] sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers".

Il ne s'agit pas d'une sanction pénale, mais administrative — l'amende est infligée par le Ministre de l'Intérieur —, qui donne lieu à une procédure contradictoire permettant au transporteur de présenter ses observations¹⁵. Mais le plus inquiétant est que la perspective d'être sanctionné conduira tout naturellement le transporteur à refuser d'embarquer tout étranger démuné des documents exigés pour l'entrée dans le pays de sa destination. Certes, pour respecter la réserve des obligations découlant de la Convention de Genève, que contient l'article 26 de la Convention de Schengen, la loi du 26 février 1992 a dispensé le transporteur d'amende, d'une part, "lorsque l'étranger [...] qui demande l'asile a été admis sur le territoire français ou lorsque la demande d'asile n'était pas manifestement infondée" et, d'autre part, "lorsque l'entreprise de transport établit que les documents lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste".

Ces causes d'exemption — qui ont été présentées comme des garanties pour les demandeurs d'asile dans l'exposé des motifs de la loi et lors des débats parlementaires — comportent cependant plus de risques qu'elles ne constituent une véritable assurance que le droit d'asile sera préservé. En effet, pour échapper à l'amende qu'il encourt, le transporteur est incité à contrôler les documents de

¹⁵ Dans sa décision du 25 février 1992 (n° 92-307 DC), le Conseil constitutionnel n'a admis la conformité à la Constitution de ce mécanisme de sanction que parce qu'il présentait des garanties comparables à celles de la procédure pénale : définition précise du manquement, prescription des manquements remontant à plus d'un an, caractère contradictoire de la procédure, absence de disproportion entre la gravité du manquement et le montant de l'amende, voie de recours ouverte — devant le tribunal administratif — contre la décision infligeant la sanction. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a pratiquement aligné le régime des sanctions administratives sur celui des sanctions pénales.

voyage des passagers avant l'embarquement et, s'il constate que l'un d'eux en est démuné — ou que ceux dont il est porteur sont d'une authenticité douteuse —, à lui refuser la montée à bord, même si l'intéressé déclare qu'il entend demander l'asile à la France.

De plus, l'admission sur le territoire français ou l'appréciation du caractère non manifestement infondé de la demande d'asile ne dépend pas du transporteur, mais des autorités administratives françaises, si bien que, même s'il estime que le demandeur d'asile a de fortes chances de se faire admettre en France, il n'est jamais sûr que l'administration aura la même opinion et il hésite à prendre le risque d'acheminer une personne dont, pourtant, il est convaincu qu'elle a besoin de partir de son pays.

Enfin, l'examen de la situation du demandeur d'asile par l'agent de l'entreprise de transport s'effectue dans des conditions qui n'offrent aucune garantie. Cet agent n'a pas la formation nécessaire pour se prononcer sur le bien-fondé d'une demande d'asile ou sur l'authenticité d'un passeport ou d'un visa. En outre la demande d'asile est présentée dans la fièvre du départ, au milieu des passagers attendant pour enregistrer leurs bagages ou pour embarquer, sans la moindre confidentialité, voire devant les agents de sécurité de l'aéroport qui sont souvent des membres des forces de police de l'Etat que fuit le demandeur d'asile.

Quant à la preuve de la bonne foi du transporteur, elle suppose que celui-ci, pour établir que les documents de voyage lui ont bien été présentés, en garde copie. Mais quelle garantie a le demandeur d'asile que ces copies ne donneront pas lieu à un usage attentatoire à ses droits, par exemple à une transmission aux autorités consulaires en vue de leur authentification ?

Les obstacles au franchissement des frontières

Si le demandeur d'asile a pu surmonter les difficultés s'opposant au départ de son pays d'origine et s'il est parvenu à la frontière française, encore doit-il pouvoir franchir cette frontière pour entrer sur le territoire et s'y mettre à l'abri des risques qu'il a fuis.

Mais il sera, auparavant, retenu à la frontière ou en zone d'attente afin que sa demande d'asile soit examinée et, si l'entrée du territoire lui est refusée, il sera renvoyé vers son pays de provenance ou, au mieux, vers un pays tiers.

A - La rétention à la frontière ou le maintien en zone d'attente

Si le demandeur d'asile vient par la voie routière, il ne peut se voir refuser l'entrée du territoire que s'il est frappé d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire ou si sa présence en France est considérée comme représentant une menace pour l'ordre public. En effet, il est de principe que les demandeurs d'asile sont dispensés de la présentation des documents exigés pour l'entrée en France et que, partant, l'entrée ne peut leur être refusée pour ce motif¹⁶. De même, en l'absence de disposition en ce sens, l'entrée ne peut être subordonnée au bien-fondé de la demande d'asile, ce qui implique que celle-ci n'est pas examinée à la frontière¹⁷.

Il en va différemment en cas d'arrivée autrement que par la route. En effet, la loi du 6 juillet 1992¹⁸ a inséré dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un article 35 *quater* qui prévoit que "l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui [...] demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente [...] pendant le temps strictement

16 Ce principe, dit de l'immunité pénale, résulte de l'article 31.1 de la Convention de Genève, aux termes duquel "les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée [...], entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation [...]". Le Conseil d'Etat (27 septembre 1985, Assoc. France terre d'asile) puis le Conseil constitutionnel (décision 86-216 DC du 3 septembre 1986) en ont déduit la dispense de documents pour l'entrée en France des demandeurs d'asile, ce que confirme désormais l'article 31 *bis*, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

17 Le projet de loi, devenu la loi du 24 août 1993, contenait une disposition prévoyant que la demande d'asile pouvait être rejetée à la frontière quand elle était manifestement infondée, mais le gouvernement l'a retirée au cours de la discussion devant l'Assemblée nationale.

18 Un premier projet, issu d'un amendement du Ministre de l'Intérieur — dit amendement Marchand — au texte qui allait devenir la loi du 26 février 1992, a été censuré par le Conseil constitutionnel (décision 92-307 DC du 25 février 1992) car il ne comportait pas de garanties suffisantes, notamment quant à la durée du maintien et à l'intervention du juge judiciaire pour contrôler ce maintien. La loi du 27 décembre 1994 a ensuite étendu les zones d'attente, d'abord prévues dans les seuls ports et aéroports, aux gares ferroviaires ouvertes au trafic international.

nécessaire [...] à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée".

Une telle mesure n'est généralement prise qu'à l'égard du demandeur d'asile qui se présente à la frontière aérienne — les zones d'attente ferroviaires n'ont pas encore été créées et les zones d'attente portuaires ne sont pas utilisées, comme on l'expliquera dans un instant — et qui n'est pas muni des documents exigés¹⁹ car, quand il en va autrement, il n'a aucune raison de demander l'asile à la frontière et peut entrer sur le territoire en toute régularité. Il demandera alors l'asile depuis le territoire, en s'adressant à la préfecture pour y être admis au séjour, en application des articles 31 et suivants de l'ordonnance.

La zone d'attente, qui est créée par arrêté du préfet, s'étend "des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles" de police et peut en outre comprendre, à proximité de la gare, du port ou de l'aéroport, des "lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier", c'est-à-dire des lits, des installations sanitaires et de la nourriture²⁰.

Les zones d'attente portuaires sont actuellement inutiles. En effet, il est de pratique quasiment systématique de maintenir à bord des navires les étrangers arrivant sans les documents exigés, qu'ils demandent l'asile ou non. Ils sont en général renvoyés par le navire à bord duquel ils sont arrivés et, en cas de demande d'asile, celle-ci est examinée sans que l'intéressé soit autorisé à débarquer. Cette pratique — qui ne repose sur aucun texte et constitue, au contraire, une méconnaissance de l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 — a été qualifiée de voie de fait à plusieurs reprises

¹⁹ Selon le Ministère de l'Intérieur (Rapports à la CNCDH pour 1993 et pour le premier semestre de 1994 ; on ne dispose pas de chiffres plus récents), les étrangers arrivant en France par voie maritime ou aérienne — quelque 35 000 — ne représentent qu'à peine 4 % des entrées en France et les personnes maintenues en zone d'attente ne seraient que 2 500 par an environ, dont un peu plus de 450 demandeurs d'asile. Parmi ces derniers, 46 % auraient été admis à entrer sur le territoire en 1994. De plus, la durée d'instruction des dossiers de demandes d'asile est de 3,61 jours, ce qui implique que le maintien de la majorité des demandeurs d'asile n'est pas prolongé et que leur cas n'est donc pas examiné par le juge judiciaire.

²⁰ Il existe environ cent zones d'attente. Parmi elles, près de 55 % sont des zones portuaires et 45 % seulement des zones aéroportuaires.

par les tribunaux judiciaires²¹, mais ces condamnations réitérées n'ont pas conduit les autorités de police aux frontières, agissant sur instructions du Ministère de l'Intérieur, à mettre fin à ces agissements²².

Le maintien en zone d'attente est décidé par le chef du service de contrôle aux frontières, pour une période de quarante-huit heures renouvelable une fois. Au-delà de quatre jours, il ne peut être prolongé, pour une durée maximum de huit jours elle-même renouvelable une fois "à titre exceptionnel", que par ordonnance du président du tribunal de grande instance (TGI) sur le territoire duquel la zone d'attente est située, ou d'un magistrat du siège délégué par lui. Le président du TGI est saisi par le chef du service de contrôle aux frontières qui "expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente".

Cette disposition semble conférer de très larges pouvoirs au président du TGI ou au juge délégué par lui. En effet, l'article 35 *quater* n'autorisant le maintien du demandeur d'asile en zone d'attente que "pendant le temps strictement nécessaire [...] à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée", le juge judiciaire — institué gardien de la liberté individuelle par l'article 66 de la Constitution et intervenant à ce titre en cette matière — ne devrait prolonger le maintien que s'il n'est pas en mesure d'apprécier lui-même si la demande d'asile n'est pas manifestement infondée. S'il est, en revanche, en mesure de le faire et s'il estime que la demande n'est pas manifestement infondée, il doit refuser de prolonger le maintien, sauf à porter lui-

21 V. notamment : TGI Paris, 29 juin 1994, UDAF et Zito Mwinyi c. Min. Intérieur : "l'autorité administrative a gravement porté atteinte à la liberté de l'intéressé sans que son action puisse se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire, ou à l'exercice d'un pouvoir lui appartenant" ; 15 février 1995, Osas et Ojo : "le maintien à bord dans ces conditions constitue [...] une voie de fait à laquelle il doit être mis fin".

22 La légalisation de cette pratique constitue l'une des dispositions de l'avant-projet de loi sur l'immigration élaboré par le Ministère de l'Intérieur en février 1996 (Le Monde, 7 mars 1996). Il est, en effet, prévu d'autoriser la consignation à bord des passagers clandestins, sans débarquement en zone d'attente, pendant un maximum de deux jours sur décision administrative, puis de deux périodes successives de quatre jours sur décision judiciaire.

même une atteinte injustifiée à la liberté individuelle et, partant, à violer l'article 66 de la Constitution²³.

La décision de maintien en zone d'attente peut, comme toute décision administrative, faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif dans le ressort duquel la zone d'attente est située. Ce recours est dénué d'efficacité puisqu'il n'est pas suspensif — le requérant est maintenu malgré son recours — et qu'en outre il n'est jamais examiné avant l'expiration du délai du maintien, au maximum vingt jours.

Les ordonnances du président du TGI ou de son délégué autorisant la prolongation du maintien — après quatre ou douze jours —, peuvent être déférées, par l'intéressé, le Ministère public ou le préfet, "dans les quatre jours" de leur prononcé²⁴, au "premier président de la Cour d'appel ou son délégué [qui] doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine"²⁵. L'ordonnance d'appel peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, par l'étranger, le préfet ou le Ministère public, "dans les dix jours suivant [sa] notification"²⁶. Ni l'appel, ni le pourvoi en cassation ne sont, eux non plus, suspensifs, ce qui réduit leur utilité. Mais la brièveté des délais d'appel — le juge d'appel peut statuer avant l'expiration du délai de maintien — est telle que cette voie est fréquemment employée²⁷.

²³ Cette conception du rôle du juge judiciaire n'est pas unanimement admise. Bien qu'elle ait été exposée, lors de la discussion de la loi du 6 juill. 1992, par Paul Quilès, alors Ministre de l'Intérieur, ses successeurs, Charles Pasqua et Jean-Louis Debré ont soutenu, au contraire, que le juge judiciaire ne peut pas apprécier la demande d'asile. Quant aux juges eux-mêmes, ils divergent également sur ce point, au sein même des TGI de Bobigny et de Créteil — respectivement compétents pour les aéroports de Roissy et d'Orly — et de la Cour d'appel de Paris, certains magistrats adoptant cette conception large, tandis que d'autres se contentent d'un "profil bas". Jusqu'à présent, la Cour de cassation n'a pas été appelée à trancher.

²⁴ Décret n° 92-1333 du 15 décembre 1992, article 8.

²⁵ Ordonnance du 2 novembre 1945, article 35 *quater*.

²⁶ Décret n° 92-1333 du 15 décembre 1992, article 12.

²⁷ Aussi, pour éviter l'infirmité de l'ordonnance de première instance autorisant la prolongation — qui oblige à faire entrer l'étranger sur le territoire —, l'administration précipite souvent le départ de l'intéressé vers son pays d'origine ou vers un pays tiers, en lui faisant parfois emprunter des itinéraires surprenants, que seule la disponibilité d'un vol explique. Le juge d'appel ne peut alors que constater que l'étranger n'est plus en zone d'attente et qu'il n'y a pas lieu de statuer sur son maintien...

B - Le refus d'entrée et le renvoi vers le pays d'origine ou un pays tiers

Si, à l'issue de l'examen de la demande d'asile, l'administration décide qu'elle n'est pas manifestement infondée, l'intéressé est admis sur le territoire et muni d'un visa de régularisation d'une durée de huit jours, qui lui permet de se rendre à la préfecture du lieu où il compte établir sa résidence pour y demander l'asile. En cas contraire, il n'est pas admis sur le territoire français et doit quitter la zone d'attente. Ce qui soulève deux questions : qu'est-ce qu'une demande manifestement infondée ? vers où le demandeur d'asile dont la demande a été rejetée est-il renvoyé ?

La notion de "demande d'asile manifestement infondée" est entendue, dans la pratique, dans des sens divers. Ce peut être une demande qui ne fait état d'aucun risque encouru dans le pays d'origine ; son auteur n'a donc pas besoin de protection puisque sa sécurité n'est pas en danger : la demande d'asile manque alors effectivement de fondement²⁸. Mais une demande est également déclarée manifestement infondée — bien qu'alors elle ne soit pas examinée au fond — quand l'intéressé peut obtenir la protection d'un autre Etat que la France, notamment si, entre son pays d'origine et son arrivée en France, il est passé par un autre Etat auquel il aurait pu demander l'asile et qui était susceptible de le lui accorder ; c'est la théorie dite du "pays tiers d'accueil"²⁹.

Le caractère manifestement infondé de la demande est apprécié par la Division asile aux frontières (DAF), dépendant de la Direction des français à l'étranger et des étrangers en France du Ministère des Affaires étrangères et composée d'officiers de

²⁸ C'est cette conception que retient la Résolution des Ministres des Etats membres des Communautés européennes responsables de l'immigration, réunis à Londres les 30 novembre et 1er décembre 1992, sur les demandes d'asile manifestement infondées, entérinée par le Conseil européen d'Edimbourg le 10 décembre 1992, qui considère comme manifestement infondée la demande dont "il est manifeste qu'elle ne répond à aucun des critères de fond définis par la Convention de Genève", ou quand "la crainte d'être persécuté dans son propre pays, que fait valoir le demandeur, est manifestement dénuée de fondement" ou enfin quand "la demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures en matière d'asile"

²⁹ Résolution des Ministres des Etats membres des Communautés européennes responsables de l'immigration, réunis à Londres les 30 novembre et 1er décembre 1992, sur une approche harmonisée des questions relatives au pays tiers d'accueil, également entérinée par le Conseil européen d'Edimbourg le 10 décembre 1992.

protection de l'OFPRA détachés à cet effet. Les agents de la DAF entendent les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente³⁰ et rédigent une proposition d'avis, qui est transmise au Ministre des Affaires étrangères, sur le caractère manifestement infondé ou non des demandes. Le Ministre des Affaires étrangères formule alors son avis qu'il communique au Ministre de l'Intérieur, seul compétent pour refuser l'entrée en France à un demandeur d'asile³¹.

En cas de refus d'entrée, l'intéressé doit quitter la zone d'attente ou, s'il est arrivé par voie routière, la frontière, pour une destination autre que le territoire français. Toute la difficulté est alors de déterminer le pays vers lequel il peut être renvoyé. Et cette difficulté est double.

D'une part, quand le demandeur d'asile est arrivé irrégulièrement — ce qui est le cas de la grande majorité —, il faut d'abord avoir les moyens de le faire admettre dans un autre pays. Car lui faire quitter la France — même si, juridiquement, il n'y est pas entré — implique qu'il soit admis dans un autre pays. Mais comment obtenir d'un Etat, quel qu'il soit, qu'il laisse entrer sur son territoire un individu dépourvu de papier d'identité ou de document de voyage ? Les autorités françaises doivent donc s'adresser au pays dont l'intéressé affirme avoir la nationalité, ou le cas échéant à un pays tiers, afin qu'il délivre un sauf-conduit permettant le voyage jusqu'à ce pays. Ce qui n'est pas aisé car, en général, les consulats des pays de provenance des demandeurs d'asile se prêtent peu à une telle collaboration³².

30 Du moins la DAF entend-elle les demandeurs d'asile qui arrivent à Roissy et Orly. Pour ceux qui se présentent en province, la brièveté des délais et le nombre réduit des agents de la DAF — ils n'ont jamais été plus de dix — impose un examen à distance des demandes d'asile écrites, envoyées par télécopie, ce qui n'est certainement pas la meilleure méthode pour en apprécier le caractère manifestement infondé ou non.

31 Décret n° 82-442 du 27 mai 1982, article 12.

32 C'est pour tenter de résoudre cette difficulté que l'article 35 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifié par la loi du 30 décembre 1993, autorise une prolongation exceptionnelle de soixante-douze heures de la rétention de l'étranger faisant l'objet d'une reconduite à la frontière et qui "n'a pas présenté à l'autorité compétente de document permettant l'exécution [de la] mesure" et que l'article 469-5 du code de procédure pénale, issu de la même loi, prévoit que le tribunal correctionnel peut, dans le même cas, placer l'étranger "sous le régime de la rétention judiciaire pour une durée de trois mois au plus".

D'autre part, le demandeur d'asile faisant état de risques dans son pays, les autorités préfèrent le renvoyer vers un "pays tiers d'accueil" quand c'est possible. Ce pays tiers sera, soit un pays "dans lequel l'intéressé est effectivement admissible" — par exemple parce qu'il a délivré un visa —, soit un pays par lequel l'intéressé a transité entre son pays d'origine et la France³³. Mais alors se présente le risque que ce pays, qui n'a aucune vocation particulière à accueillir le demandeur d'asile dont la France ne veut pas, refuse de le prendre en charge et le renvoie, soit à son "expéditeur", la France, soit à un autre pays, encore plus proche de son pays d'origine, soit à son pays d'origine lui-même. Dans les deux premières hypothèses, on assiste au phénomène dit des "réfugiés sur orbite", demandeurs d'asile que les Etats se renvoient comme une balle de tennis, jusqu'à ce que l'un d'eux se lasse et finisse par laisser entrer l'intéressé. Dans la dernière hypothèse, le principe du non-refoulement³⁴ n'est pas respecté, avec toutes les conséquences qui risquent de s'ensuivre pour l'intéressé.

Les Etats européens — et la France comme ses partenaires — ont érigé des barrières à l'entrée de leur territoire, en même temps qu'ils ouvraient leurs frontières communes à leurs nationaux et aux étrangers régulièrement autorisés à séjourner ou résider sur le territoire de l'un d'eux. Le principe de la libre circulation, issu du Traité de Rome et réaffirmé par l'Accord de Schengen, s'accompagne de "mesures compensatoires" qui en viennent, dans certains cas, à le priver d'effet. Le territoire européen en vient ainsi à être un territoire fermé à tout élément allogène, même quand est en cause la vie ou la liberté des personnes.

³³ On peut rapprocher cette pratique de la disposition de l'article 31 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui institue en motif de refus d'admission au séjour d'un demandeur d'asile le fait que celui-ci "est effectivement admissible dans un Etat autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement". En pratique, toutefois, les autorités françaises ne vérifient pas le caractère effectif de l'admission dans le pays tiers et de la protection contre le refoulement, qui implique un examen au cas par cas auquel il n'est pas procédé.

³⁴ Ce principe est énoncé à l'article 33.1 de la Convention de Genève dans les termes suivants : "Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée [...]".

La forte baisse du nombre des demandeurs d'asile admis en France en 1995 par rapport à l'année précédente³⁵ montre que les mesures prises sont efficaces, d'un point de vue de police. Mais qu'en est-il du point de vue des droits de l'homme ? Les besoins de protection des ressortissants des pays africains ou asiatiques ont-ils diminué dans les mêmes conditions ? Et les obstacles dressés à l'entrée des demandeurs d'asile permettent-ils à la France de prétendre encore qu'elle est une "terre d'asile ?"

³⁵ Selon le rapport d'activité de l'OFPRA pour 1995, le nombre des demandes d'asile aurait baissé de 22 % par rapport à 1994. Dans le même temps, il a globalement diminué de 17 % dans l'ensemble des pays européens (Libération, 5 mars 1996).

Lecture des statistiques de l'asile en France depuis la convention de Genève de 1951

Luc LEGOUX

Le débat sur l'utilisation partielle des statistiques est probablement aussi ancien que les statistiques elles-mêmes. Dans le domaine des réfugiés politiques, où les droits de l'homme interfèrent avec le droit de l'immigration, des chiffres sont requis pour étayer presque toutes les démonstrations, qu'il s'agisse d'affirmer que la France reste une terre d'asile ou au contraire que la politique migratoire actuelle lui fait perdre son âme. Evidemment, les chiffres ne mentent pas, ils sont seulement interprétés de diverses manières. Voici une interprétation, basée sur les statistiques les plus précises disponibles, de la politique d'asile française depuis la convention de Genève de 1951. Elle repose sur l'analyse d'un certain nombre de points clés où s'articulent l'utilisation des chiffres et l'intérêt politique.

L'image idéalisée du réfugié d'avant la fermeture des frontières en 1974

Avant la fermeture des frontières de 1974, les demandeurs d'asile étaient pratiquement tous reconnus réfugiés statutaires, actuellement plus des trois-quarts des demandeurs sont déboutés. Justifier cette évolution sans remettre en cause l'idée que la France est une terre d'asile implique d'affirmer qu'auparavant tous les demandeurs d'asile correspondaient en tous points à la définition du réfugié, mais qu'actuellement ce n'est malheureusement plus le cas. A l'inverse, affirmer que les demandeurs actuels ne sont pas moins persécutés que ceux d'avant 1974 implique de rejeter ce type d'explication simpliste.

Il n'y a aucune statistique sur l'aspect qualitatif des demandes d'asile. Les statistiques antérieures à 1970 sont de surcroît très parcellaires et on ne connaît d'ailleurs pas réellement les taux de reconnaissance de l'époque puisque les rejets étaient si peu nombreux qu'ils n'étaient même pas enregistrés. Les chiffres contenus dans les rapports d'activité de l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) sont cependant très instructifs et ce à plusieurs titres.

Le plus important est que la population reconnue réfugiée à l'époque est bien celle pour laquelle le statut a été créé, c'est-à-dire les réfugiés de la deuxième guerre mondiale et de la guerre civile espagnole. En effet, la majorité des demandes d'asile à l'OFPPRA avant 1974 sont des demandes tardives de réfugiés résidant légalement en France en tant qu'immigrés et qui découvrent de nombreuses années après leur arrivée les avantages liés au statut de réfugié. L'aspect tardif de ces demandes n'altère en rien la qualité de réfugié des demandeurs et leur droit au statut. Cependant, la raison de leur refuge en France, à la date de l'entrée sur le territoire, était des persécutions collectives liées aux guerres, persécutions maintenant exclues de l'interprétation de la convention de Genève. Cette évidence se trouve effacée si l'on s'en tient au motif officiel de la reconnaissance du statut qui était l'impossibilité du retour de ces réfugiés dans leur pays d'origine.

Le deuxième élément, non chiffré, mais très présent dans les rapports de l'Office, est la faible motivation politique de nombreux demandeurs d'asile des pays de l'Est. Evoquant les jeunes demandeurs de ces pays au début des années soixante, voici ce qu'affirme le rapport d'activité de l'OFPPRA de 1971 : "Les raisons qu'ils donnent à leur arrivée, sont essentiellement économiques, tout au plus le désir d'échapper à un service militaire. Les motivations politiques sont rares, presque toujours incertaines et peu claires : le fait d'avoir une vive discussion avec un supérieur, qui menace de sanctions pour n'être pas un "bon citoyen" est généralement invoqué comme un motif politique. Il convient d'en débattre, mais l'Office interprétant largement les critères d'admission, et prenant en considération le fait que, dans beaucoup de cas, les passeports ne sont plus en règle ou qu'ils n'existent pas, reconnaît la qualité de réfugié afin d'éviter à ces émigrants de se trouver dans une situation inconfortable. (...) Tant que leur nombre sera d'une faible ampleur par rapport à celle de l'émigration de main-d'œuvre étrangère, il n'y a qu'un moindre mal". D'après ce

rapport, la motivation la plus répandue à l'époque est le désir d'immigrer en occident pour accéder à un autre régime économique et social. Cette motivation peut-elle être considérée comme politique lorsqu'il s'agit de fuir la misère d'un pays communiste, et économique lorsqu'il s'agit de fuir la misère d'un pays capitaliste ?

Le troisième élément est l'importance de la situation de l'emploi. On découvre dans les rapports d'activité de l'OFPRA à travers l'exemple des Yougoslaves en 1959, que la reconnaissance de la qualité de réfugié aux demandeurs ayant déjà un pays de premier asile était explicitement liée au marché de l'emploi¹.

Finalement, la caractéristique essentielle de la période antérieure à la fermeture des frontières n'est pas la remarquable "qualité" de la demande d'asile, mais l'interférence entre la politique, les migrations et l'asile. Toutefois, cette interférence a été peu ressentie comme une entrave au droit d'asile tant que la France est resté un pays d'immigration.

La simultanéité entre la fermeture des frontières et l'envolée des demandes d'asile

La simultanéité entre la fermeture des frontières en 1974 et l'envolée des demandes d'asile est évidente, 2 000 demandes en 1974, 8 500 en 1975 et 18 500 en 1976, par contre, le sens de ce phénomène est bien moins évident. La première interprétation que l'on peut totalement exclure est celle d'un report vers la procédure de demande d'asile des flux d'immigration classiques arrêtés par la fermeture des frontières. En effet la quasi-totalité de l'accroissement des demandes provient de deux origines : les demandes d'asile d'exilés du Chili suite au coup d'Etat de Pinochet, et les arrivées massives du Sud-Est asiatique après la chute de Saïgon. Dans ces deux cas, il ne s'agit pas d'immigration classique et jamais personne n'a soupçonné ces exilés d'être des réfugiés économiques.

L'accroissement des demandes d'asile ne peut cependant être vu comme indépendant de la fermeture des frontières. En effet, les années antérieures nous enseignent que lorsqu'ils en ont la possibilité, de nombreux réfugiés préfèrent rester en France avec un

¹ Voir des exemples dans : *La crise de l'asile politique en France*, Luc Legoux, Paris, CEPED, 1995, 344 p.

statut d'immigrant économique qui leur permet d'envisager un retour dans leur pays plus aisément. L'arrêt de l'immigration de travail supprime en partie cette possibilité et augmente d'autant les demandes d'asile parfaitement fondées.

Les dix années qui ont suivi la fermeture des frontières

Les dix années qui ont suivi la fermeture des frontières voient se superposer deux phénomènes. D'une part, l'afflux organisé par l'Etat français des réfugiés du Sud-Est asiatique reconnu à 99% alors que ce sont des réfugiés de guerre ayant un pays de premier asile. D'autre part, la mise en place pour les autres réfugiés de critères de reconnaissance plus stricts excluant les guerres civiles ou militaires, les situations de violence généralisée et les réfugiés ayant déjà un pays de premier asile. L'importance numérique des réfugiés du Sud-Est asiatique reconnus selon la procédure dérogatoire masque ce durcissement des critères de reconnaissance en maintenant des proportions de reconnaissance très élevées. Après un maximum de 95% en 1976 les proportions pour l'ensemble des nationalités baissent lentement jusqu'à 65% en 1984. Prendre prétexte des taux de reconnaissance très élevés de la fin de années soixante dix pour affirmer que la fermeture des frontières en 1974 n'a pas induit une application plus stricte des critères de reconnaissance est méconnaître, volontairement ou non, l'impact statistique des procédures dérogatoires.

Les détournements de procédure lors du pic de 1989

La deuxième envolée des demandes d'asile en 1985-1989 est vue comme le résultat manifeste de détournements massifs de la procédure d'asile. Cependant, avant de jeter la pierre à tous ces "faux" réfugiés qui discréditent l'idée même de l'asile, il importe de réfléchir à deux questions. Premièrement, pourquoi l'envolée des demandes, hors procédures dérogatoires du Sud-Est asiatique, n'apparaît-elle que dix ans après la fermeture des frontières ? Ce décalage interdit de penser que les demandes d'asile ne sont que la simple poursuite par ce biais des flux migratoires antérieurs. La relation entre la pression migratoire qui apparaît au milieu des

années quatre-vingts et les désordres économiques, sociaux et politiques mondiaux est manifestement à explorer.

La deuxième question touche à la notion même de détournement et n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. Deux exemples suffisent à en montrer la complexité. Premier exemple, un Malien qui déclare candidement demander l'asile parce que sa maison a été détruite, son troupeau volé par un groupe armé, et que depuis c'est la famine. Ce Malien a un discours économique, mais se sait non protégé par son gouvernement et se croit un vrai réfugié. Deuxième exemple, un intellectuel algérien persécuté par le FIS qui demande asile pour entrer en France tout en connaissant parfaitement les rouages de l'asile en France. Il sait donc ne pas correspondre à l'interprétation française de la définition du réfugié. Dans ces exemples, le demandeur algérien, gravement persécuté, a conscience d'utiliser une procédure qui ne lui est pas destinée. A l'inverse, le demandeur malien se croit réfugié, mais son problème est essentiellement économique. Dans les deux cas les demandes seront rejetées, mais sont-elles abusives ? Entre ces deux extrêmes, la diversité est immense. S'il est certain qu'il existe de vrais détournements de la procédure d'asile pour des fins exclusivement économiques, il est tout aussi certain qu'on ne peut les mesurer au nombre des rejets, et que le propre de la situation actuelle est le mélange des motivations.

La dissuasion

La chute des demandes en 1990-1992 est réputée être le résultat des mesures dissuasives instaurées ces années-là : raccourcissement des délais de réponse de l'OFPRA et suppression du droit automatique au travail pour les demandeurs d'asile. Ainsi la baisse des demandes ne concernerait que les seules demandes infondées et la France resterait une terre d'asile. Malheureusement, cette interprétation des faits ne résiste pas à l'analyse. En effet, sur le simple plan quantitatif, si la baisse n'avait touché que les demandes infondées, la hausse des taux de reconnaissance, que cette diminution des demandes infondées implique, aurait dû être bien supérieure à ce qu'elle a été en réalité. Nous avons pu calculer, sous l'hypothèse de critères de reconnaissance constants, qu'entre 1990 et

1992, la baisse de la proportion des demandes jugées infondées n'explique que 17% de la baisse totale des demandes d'asile².

Nous devons donc admettre que l'ensemble de la politique dissuasive a également concerné des demandes parfaitement fondées. Ceci ne doit pas surprendre car cette politique de maîtrise des flux de demandeurs d'asile comporte également des éléments purement coercitifs, tels que les amendes aux transporteurs³ ou la restriction du nombre des visas, éléments qui touchent indifféremment les demandes fondées et infondées. De plus, les questions déjà posées à propos de la notion de détournement incitent à penser que la simple dissuasion économique ne peut avoir que des effets limités. Par définition, cette dissuasion ne concerne en effet que les demandeurs à motivation strictement économique, alors qu'une des caractéristiques de la période actuelle est le mélange des motivations.

Les taux de reconnaissance

Les taux de reconnaissance de la qualité de réfugié sont à la base de la plupart des discours sur l'asile, pourtant la signification précise de ces taux est rarement connue et ils sont souvent utilisés avec très peu de rigueur scientifique. Nous avons déjà vu que pour les années anciennes aucun taux ne pouvait être réellement calculé, ce qui n'empêche personne de parler des forts taux de reconnaissance de cette époque. En fait, avant les années quatre-vingt-dix, l'OFPRA n'a jamais publié de taux, et des séries complètes par nationalité n'ont pu être reconstituées qu'à partir de 1981.

Depuis quelques années l'OFPRA diffuse les nombres totaux de demandes, de reconnaissances et de rejets. Pour éviter l'erreur grossière, mais fréquente, qui consiste à rapporter les reconnaissances d'une année aux demandes de la même année, l'Office diffuse également la proportion de reconnaissance dans l'ensemble des décisions de l'année. C'est le seul "taux" que l'on

² Luc Legoux, 1995, op. cit.

³ Amende infligée aux transporteurs qui débarquent en France des voyageurs démunis de document de voyage en règle. Les transporteurs étant censés pouvoir juger sans instruction particulière du caractère manifestement infondé des demandes d'asile, les amendes s'appliquent également dans le cas de demandeurs d'asile dont l'entrée en France a été refusée.

puisse calculer à la fin de l'année courante. En effet, de par les délais normaux de traitement, les décisions d'une année ne concernent pas que les demandes de cette année-là, mais également des demandes de l'année précédente, voire des années précédentes en cas de recours. On comprend donc que les proportions de reconnaissance dans l'ensemble des décisions reflètent plus l'activité annuelle de l'Office que le traitement des demandes de l'année et qu'elles sont extrêmement sensibles aux variations des délais de traitement.

Les taux de reconnaissance de la qualité de réfugié pour les demandeurs d'une année donnée peuvent être calculés, mais seulement à la fin de la procédure de reconnaissance pour l'ensemble des demandeurs considérés. Or, de par les possibilités de recours devant la CRR (Commission des recours des réfugiés), et les possibilités de demander le réexamen de sa demande d'asile en cas de faits nouveaux, la procédure de reconnaissance des demandeurs d'une année ne peut être considérée finie que deux à trois ans après l'année d'origine⁴. La connaissance de ces taux n'est donc possible qu'après ce long délai, et c'est ainsi que l'on découvre fin 1993 que 26% des demandeurs de 1990 ont été reconnus, alors que la proportion de reconnaissance en 1990 n'a été que de 15%. Cependant il ne faut pas croire que la différence entre les deux indices soit toujours aussi importante ou dans le même sens. En 1990 la proportion de reconnaissance parmi les décisions de l'année était faible de par l'importance du déstockage des dossiers anciens considérés comme peu fondés. En 1995, la proportion de reconnaissance parmi l'ensemble des décisions, également assez faible, ne s'explique pas par un tel déstockage, et on ne sait ce que sera le taux de reconnaissance des demandeurs de 1995.

Les statistiques inconnues... et l'asile au noir

Tout ce qui précède concerne l'asile régi par la convention de Genève de 1951. L'explosion de la demande d'asile de la fin des années quatre-vingts et la politique dissuasive qui y a fait suite ont constitué ce que l'on peut appeler la première crise de l'asile. Actuellement, une deuxième crise de l'asile apparaît, crise qui n'est plus numérique, la demande a été divisée par trois, mais qui est liée à l'importance de l'asile territorial et de l'asile au noir. En effet, si le

⁴ En fait, le nombre de réexamens n'étant pas légalement limité, la procédure ne peut jamais être considérée comme légalement close.

nombre de délivrances du statut de réfugié est en forte baisse, la France reste une terre d'asile pour de nombreux exilés politiques, mais il s'agit d'un asile non conventionnel, précaire et multiforme, qui s'insère essentiellement dans les failles du système.

La première forme de l'asile hors convention est l'asile territorial. On appelle ainsi le droit dont dispose le Ministère de l'Intérieur d'accorder l'asile de manière totalement discrétionnaire, mais il ne s'agit pas du statut de réfugié, il s'agit seulement d'un droit de séjour de durée variable et assorti ou non du droit au travail. Historiquement cet asile a concerné des groupes importants ou des individus. On peut citer comme exemple connu d'individu ayant obtenu l'asile territorial le dictateur J. C. Duvalier, par ailleurs débouté de sa demande d'asile par l'OFPRA et la CRR, et comme exemple de groupe important les Libanais pendant la guerre du Liban. Actuellement l'asile territorial est manifestement utilisé pour compenser des défauts de protection et rendre acceptables les conséquences de la politique de l'asile conventionnel. En effet il est accordé à certains demandeurs d'asile dont les persécutions n'entrent pas dans le cadre de l'interprétation française de la convention de Genève, et qui sont donc déboutés de leur demande d'asile, mais dont la vie est réellement en danger dans leur pays. L'exemple type de cette situation est celui des intellectuels algériens persécutés par le FIS. Le nombre des déboutés ayant obtenu ce type d'asile est impossible à connaître, car les statistiques du Ministère de l'Intérieur ne les différencient pas des droits au séjour pour d'autres motifs.

La deuxième grande forme de l'asile hors convention est réellement un asile au noir, il s'agit de toutes les personnes déboutées de leur demande d'asile, ou qui parfois n'ont même pas déposé leur demande, mais qui ne sont pas éloignées du territoire pour de multiples raisons. Cette situation recoupe de nombreux cas de figure dont le recensement a été entrepris dans un texte coordonné par Olivier Brachet à paraître prochainement. On peut citer entre autres les déboutés dont l'adresse n'est plus connue, ceux que les autorités ne peuvent expulser faute d'un pays acceptant de les recevoir, ceux qui ne sont même pas inscrite au fichier des personnes recherchées, etc.

Les statistiques concernant toutes ces situations sont inconnues. Ce qui permet aux chiffres les plus variés de circuler. Une position courante, mais extrémiste, consiste à considérer que tous les

déboutés se maintiennent illégalement sur le territoire. Dans ce cas, et sans compter les effectifs très importants des années 90 et 91, l'asile au noir concernerait plus de 20 000 nouvelles personnes par an. Ces chiffres très excessifs négligent toutes les causes de sorties. On peut citer en premier les reconduites à la frontière puisque, d'après le Ministère de l'Intérieur, environ 20% des arrêtés de reconduite à la frontière prononcés sont effectivement réalisés. Il ne faut pas oublier non plus les régularisations diverses, et surtout les sorties volontaires. Celles-ci doivent être très nombreuses puisque le dispositif Schengen a précisément été mis au point pour éviter que les demandeurs, très mobiles, puissent déposer des demandes successives dans divers Etats membres. Mais ce dispositif n'empêche pas les demandeurs déboutés de tenter leur chance ensuite aux Etat-Unis, au Canada, en Australie, ou en Europe hors Schengen.

Les statistiques inconnues de l'asile territorial et de l'asile au noir empêchent toute comparaison précise avec les chiffres de l'asile conventionnel. Cependant, les ordres de grandeur existent : moins de 5 000 réfugiés statutaires reconnus en 1995 mais probablement bien plus de nouvelles personnes concernées durablement par l'asile au noir et l'asile territorial.

Conclusion

Toutes les statistiques évoquées dans ce texte s'articulent en un tout cohérent qui montre que l'asile est éminemment politique. La volonté actuelle de réduire au maximum tous les flux d'immigration n'est pas favorable à une large politique d'accueil des exilés politiques. Mais, si on peut regretter les interférences entre l'asile et la politique migratoire, le développement des formes précaires de l'asile montre que la France ne peut totalement abandonner son rôle de terre d'asile. La question essentielle n'est donc pas de savoir si la France est suffisamment riche pour accueillir des persécutés politiques, mais d'expliquer pourquoi elle le fait en catimini, sans oser affirmer clairement quelles valeurs elle entend défendre dans le monde.

1985-1995 : d'un régime de l'asile vers un autre

Olivier BRACHET

Les années 1985/1995 se prêtent assez bien à l'étude du déroulement de la crise de l'asile en France. Entre le livre de Mario Betatti, "L'asile politique en question"¹, paru en 1985 et celui de Luc Legoux, "La crise de l'asile politique en France" daté de 1995², nombreux sont les publications et colloques qui traitent du sujet³. Leur intérêt réside d'ailleurs moins dans les divergences d'analyses que dans leurs conséquences sur l'évolution de la façon d'appréhender la question.

Entre la défense des principes dans les formes les plus sophistiquées de leur version juridique et les intérêts immédiats de populations en quête de protection au moins provisoire, la pratique du droit d'asile semble incertaine.

Malgré une critique fondamentale au nom des principes, on sent par moments que certains rêvent à des approches plus pragmatiques des réalités de l'asile aujourd'hui, comme les Allemands ou les Suisses le font depuis longtemps en laissant moins de place aux situations de non droit, sans pour autant renoncer à une générosité quantitative certaine. Bref un des éléments politiques de cette crise tient au fait que la France, qui ne manque pas d'ambition dans ses discours sur le droit d'asile et son fondement civilisationnel, est un des pays d'Europe qui supporte le moins d'arrivées. En outre, elle a une charge quantitative et financière limitée en matière d'accueil, n'a pas de grandes responsabilités en matière de gestion de la frontière commune dans le cadre de Schengen et du fait de sa position géographique se

1 Mario BETATTI, *L'asile politique en question*, Vendôme, PUF, 1985, 205 p.

2 Luc LEGOUX, *La crise de l'asile politique en France*, CEPED n°8, 1995, 344 p.

3 Gérard MOREAU, "La crise du statut de réfugié", *Economie et Humanisme* n°310, 1989, p 29-36.

trouve pratiquement la plus à l'abri d'arrivées massives. Or, la France est probablement le pays qui laisse sans droits et sans papiers le plus grand nombre de ceux qu'elle recale à l'asile sous des prétextes et explications divers.

Cette dernière décennie a vu s'accumuler toute une série d'événements et s'opérer de nombreux ajustements qui ont entraîné des modifications permanentes de la vision de l'asile : alors que la figure emblématique du réfugié "politique" se confondait de plus en plus dans l'anonymat de la "misère du monde", émergeaient ces masses indistinctes de pauvres fuyants certes bien des tragédies mais ne militant pour aucune des causes dont l'Occident aurait pu se réclamer.

Pendant leur qualité d'ambassadeurs d'une idéologie, ils sont peu à peu devenus en eux-mêmes une menace, celle qui reste quand il n'y a plus de régimes politiques à combattre ou à vouloir combattre.

C'est donc à une révision générale des perspectives que nous invitent les années 85/95, période au cours de laquelle la figure moderne du réfugié issue de 1789 et de la convention de Genève se retire peu à peu face au retour des pauvres foules des réfugiés fuyant plus classiquement les guerres et les violences pour partir sur les routes de l'exode. C'est dans le même temps et parallèlement que l'encadrement juridique de l'asile issu de la convention se dissout petit à petit dans le magma sans nom de "l'asile au noir"⁴ à la discrétion du Ministère de l'Intérieur. C'est donc entre le retour des évidences et le dérapage des principes que se situent ces quelques remarques qui feront apparaître que, ce qui a le plus changé, c'est notre vision du monde et non les réfugiés.

Nous allons essayer de montrer que chaque année de cette décennie apporte une information essentielle sur l'entrée en crise de l'asile et la place de celui-ci dans un environnement international renouvelé. Nous vivons en effet une mutation majeure qui donne à cette période une dimension fondamentale dans le passage d'un régime de l'asile à un autre.

4 Olivier BRACHET (GRISA) "L'impossible organigramme de l'asile en France, le développement de l'asile au noir". Communication au colloque du GRISA : *l'asile dans tous ses états*, 24/11/95, article à paraître.

I/ 1985 : l'année 1985 est marquée surtout par la sortie de la circulaire dite Fabius du 17 mai. Il s'agit d'un texte très attendu qui définit une fois pour toutes les modalités pratiques de gestion de la procédure d'asile dans sa double dimension OFPRA/CRR et séjour/Préfecture. Sa portée vaut pour toutes les préfectures et quelles que soient les origines ou modalités d'arrivée des requérants d'asile. Ce texte est très remarquable car il se veut général, pour tout demandeur. Il vise à régler également les problèmes d'accès à la procédure en l'organisant sans délais et sans réserves et en facilitant le droit au travail qui se trouve reconnu sur un seul et même titre. Cette circulaire n'est ni dissuasive ni marquée de la moindre intention soupçonneuse, le demandeur d'asile y est traité comme un réfugié.

Cette même année sera paradoxalement celle du renversement de perception des nouveaux flux d'arrivées par l'opinion et les pouvoirs publics qui considèrent qu'il s'agit surtout d'une immigration à motifs économiques qui opère un détournement de procédure visant à contourner les mesures de suspension de l'immigration. La presse se fait l'écho de nombreuses fraudes, en particulier aux ASSEDIC, qui "illustreraient" le bien-fondé d'une telle appréciation.

1985 est ainsi tout à la fois la fin de la période inaugurée en 1974 durant laquelle la problématique de l'asile tend à remplacer celle de l'immigration du point de vue de ses aspects quantitatifs et le début d'un cycle d'entrée en crise et de remise en cause de plus en plus généralisée du droit d'asile.

II/ 1986 : cette année a été très symptomatiquement marquée par un projet du Ministre des Affaires sociales, Mme Georgina Dufoix, de transformer une partie du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés en centres de premier accueil (CPA)⁵. Ces centres auraient eu pour vocation d'accueillir essentiellement des demandeurs d'asile francophones (les Zaïrois étaient entre autres spécialement visés) n'ayant pas "vocation" à devenir réfugiés ou ayant de faibles probabilités de le devenir ! On verra que cette idée sera partiellement reprise en 1992 avec l'ouverture des CADA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile). Ainsi donc "l'esprit" de la circulaire Fabius de 1985 n'était plus qu'un aimable souvenir en 1986. La perception des choses changeait radicalement au moment où la composante tiers monde et plus

⁵ circulaire du Ministère des Affaires sociales du 5/2/86.

spécialement africaine prenait le dessus sur les deux régions (Amérique latine et Sud Est Asiatique) qui avaient fondé la base du consensus sur l'asile entre la droite et la gauche française. 1986 sera l'année où s'ancrera le débat "vrais ou faux réfugiés"⁶ et "réfugiés économiques ou politiques".

III/ 1987 : par un de ces paradoxes politiques dont la France a le secret, cette année qui sera marquée par la première apparition véritablement politique du problème des "déboutés", dont la question restera durablement d'actualité, sera aussi celle de la première circulaire recommandant l'examen de possibles régularisations par les préfets. Cette circulaire d'août 1987 est signée de Monsieur Pandraud. Peu de textes ont été aussi favorables à un examen bienveillant par les préfets pour qu'ils régularisent les situations humainement difficiles. Jusqu'en 1991, ceux qui ont su se servir de cette circulaire ont réglé la plupart des problèmes difficiles de déboutés. Toujours est-il que 1987 nous éloigne un peu plus de 1985 en considérant que les problèmes les plus difficiles ne sont plus en amont et sur l'accès à la procédure, mais en aval, sur la question des déboutés et par conséquent sur les problèmes d'éloignement du territoire.

IV/1988 : la question des déboutés fait alors apparaître clairement au gouvernement les dysfonctionnements du traitement de l'asile par les deux organismes chargés de l'instruire : l'OFPPA et la Commission des Recours. Un audit est réalisé qui fait apparaître la nécessité d'une profonde réforme d'organisation visant à augmenter sensiblement les moyens, à réduire les délais de réponses aux dossiers déposés, à limiter les fraudes et plus spécialement les demandes multiples, à traiter les dossiers en stock depuis plusieurs années. A la fin de l'année, l'embauche d'un nouveau directeur à l'OFPPA, accompagné d'un profond renouvellement de la direction, permet de mettre en œuvre cette réforme et de procéder aux embauches de personnel pour décongestionner un système totalement enlisé et qui n'était plus en mesure de prendre des décisions dans des délais raisonnables.

V/1989 : cette année est remarquable à deux points de vue. D'une part la demande d'asile en France double par rapport à 1988

6 Jean François PLOQUIN, Cimade, 24/4/86. Notes pour introduire un débat sur le thème "Vrais et faux réfugiés", Documentation interne, 22 p.

7 circulaire du 5/8/87 non publiée, Ministère de l'Intérieur DLPAJ. Problèmes particuliers posés par l'application de la loi du 9/9/86 et notamment son article 22.

pour aboutir à 60 000 cette année-là, inaugurant en cela un phénomène qui apparaîtra dans les années suivantes dans tous les pays d'Europe⁸. Ces augmentations brutales accréditent l'idée d'un contournement des mesures concernant l'immigration⁹ et les premières dispositions à vocation dissuasive sur le plan social apparaissent : suppression des allocations familiales, de l'accès à l'APL (Aide Personnalisée au Logement) et aux HLM, ainsi qu'aux stages rémunérés.

D'autre part, c'est dans ce contexte où prédomine le sentiment d'un risque d'utilisation massive des procédures d'asile par le tiers monde et tout spécialement l'Afrique qu'intervient la chute du mur de Berlin qui va de nouveau brouiller les cartes. Les mesures prises qui visaient un certain type de populations vont se trouver être appliquées dans un contexte géopolitique tout d'un coup complètement renouvelé qui allait repenser la question de l'asile et des réfugiés. Le régime de la convention de Genève¹⁰ largement inspiré par les conséquences de la guerre froide subissait une nouvelle secousse, peut-être fatale pour son ambition d'origine, au moment où de nouvelles demandes de protection allaient s'adresser aux portes-mêmes de l'Europe.

VI/1990 : les craintes ne tarderont pas à se faire jour au moment où des rumeurs incontrôlées font état de "millions de demandes" de visas qui s'adresseraient à nos postes diplomatiques à l'est ! Dans cette ambiance, l'Europe cherche à accélérer le pas en matière d'approche commune de ces problèmes : les accords de Schengen et de Dublin sont signés en Juin 1990.

La nouvelle donne politique issue de la chute du mur de Berlin produit ses effets et c'est avec un certain enthousiasme (qui ne durera pas longtemps) que la France et surtout l'Allemagne vont chercher (délivrer !) les Albanais réfugiés dans leurs ambassades respectives à Tirana. La France découvrira, désenchantée, la réalité de la décompression post communiste ; cet avant-goût laissera des

⁸ Luc LEGOUX, "La demande d'asile en France : le pic de 1989 et la théorie de la dissuasion", *Revue européenne des migrations internationales*, vol 9, n°2, 1993, p 31-41.

⁹ Olivier BRACHET, "1,5 million de personnes ont demandé l'asile en Europe depuis 1980", *Economie et Humanisme*, n° 310, nov-déc 1989.

¹⁰ Aristide ZOLBERG, "Le régime de Genève dans la nouvelle donne internationale", in : *Les réfugiés en France et en Europe. Quarante ans d'application de la Convention de Genève 1952-1992*, p. 29-21. Paris, OFPRA, 1992. (Acte du colloque, 11-13 Juin 1992).

traces peu encourageantes pour la suite des événements et brusquera toute la politique d'accueil vers des mesures dissuasives et minimales tendant à désespérer au maximum les candidats à l'aventure à l'ouest. La menace que l'on croyait au sud et au loin se découvre à proximité et plutôt à l'est. C'est ce que nous enseignent dès la fin 1990 l'expédition du Golfe et plus encore, pour ce qui nous concerne, le risque d'un exode massif de plusieurs centaines de milliers de Kurdes du Nord-Irak vers nos voisins Turcs et donc aux frontières de l'Europe. La hardiesse de la solution choisie du maintien sur place de cette population au nom du droit d'ingérence est en fait justifiée par la prise en compte de la menace immédiate que constituent ces réfugiés pour l'Europe. A d'autres endroits du globe, ce même droit d'ingérence a été plus éphémère, ce qui en dit long sur les exceptions faites aux principes de souveraineté quand le danger d'un déplacement massif à nos portes se précise. Le droit d'ingérence se trouve bien vertueux pour éloigner un risque bien réel et trop proche. L'étape suivante en Yougoslavie en montrera rapidement ses limites.

L'année 1990 aura donc renversé subitement toutes les prévisions et menacé les perspectives de politiques dissuasives nées d'une menace précise alors qu'une autre plus proche et plus immédiate est apparue entre-temps.

VII/ 1991 : L'année de tous les paradoxes. Dans cet univers renouvelé où tout va trop vite, les événements s'entrecroisent et les mesures prises se chevauchent.

Cette année-là verra à la fois :

Le début de la guerre en ex-Yougoslavie et le début du plus grand exode de l'après-guerre en Europe. La même opinion qui refusait le statut de réfugié aux ressortissants du tiers monde subitement ne discute plus cette qualité à ces nouveaux exilés et cela d'autant moins que chaque pays européen y retrouve "en fonction de l'histoire" ses alliances traditionnelles qui deviennent des enjeux vitaux pour l'avenir ! Que sont ces nouveaux réfugiés, une menace, une carte à jouer ou la traduction d'un retour à la tradition ancestrale de l'asile ? Dans tous les cas, ils seront traités hors champ de la convention de Genève, selon ce que l'on appellera "asile territorial ou humanitaire".

La poursuite par la France de sa politique de restriction et de dissuasion en matière d'asile. C'est un gouvernement de gauche qui

supprime le droit au travail¹¹ pour les demandeurs d'asile afin d'en limiter l'attrait et de lutter contre les arrivées à caractère trop économique. Cet état d'esprit, appliqué à l'arrivée des Bosniaques ne manque pas d'entraîner de nombreuses contradictions réglementaires dont la compilation laissera rêveurs de nombreux exégètes.

La réunion du Conseil européen sur les problèmes d'harmonisation des politiques d'asile au moment-même (juin 1991) où chacun de ces pays pratique des politiques improvisées et souvent bilatérales au regard du conflit yougoslave. Cela traduit à quel point ce problème redevient politique, et combien il est peu susceptible de lectures homogènes ou prétendument universalistes surtout en période de risques rapprochés.

Le mouvement de déboutés et de grèves de la faim pendant l'été 1991 qui conduit le gouvernement à prendre une mesure globale de régularisation concernant plusieurs dizaines de milliers d'entre eux !

Enfin, la création par la loi Marchand de zones d'attentes dans certains ports et aéroports. Celles-ci sont destinées à limiter l'accès au territoire à un certain nombre de requérants d'asile. Or c'est essentiellement par franchissement terrestre que se réactualise cette question des réfugiés avec la nouvelle donne à l'est.

La diversité de ces mesures ou événements de l'année 1991 montre assez bien comment tout le système est pris de court dans une sorte de chassé-croisé de mesures à prendre et événements à suivre, dont la concomitance n'a pas facilité l'établissement d'une véritable politique ni même d'une vision claire dans ce domaine. C'est ainsi que l'on observe des analyses sensiblement différentes sur la crise de l'asile entre les diverses administrations que ce soit le Ministère de l'Intérieur à travers le contrôle des flux migratoires, celui des Affaires sociales en charge de l'accueil et de l'intégration, le quai d'Orsay en prise avec la nouvelle réalité des conflits, ou le Ministère des Affaires européennes qui tente de faire avancer une vision commune de Schengen... Sans parler du Ministère de la Défense engagé sur le terrain dans des opérations militaro-humanitaires.

11 circulaire du 26/9/91 du Premier Ministre, relative à la situation du demandeur d'asile au regard du marché du travail.

VIII/ 1992 : Tandis que la crise des Balkans se développe en jetant sur les routes des centaines de milliers de réfugiés de guerre, les gouvernements européens affirment haut et fort que ces personnes ne relèvent pas de la convention de Genève de 1951. On voit ainsi se mettre en place un peu partout en Europe et bien sûr en France un traitement particulier sur le plan réglementaire, non seulement des ex-Yougoslaves en général mais bien souvent de groupes particuliers définis par circulaires successives, parfois confidentielles, chaque opération groupée d'accueil étant plus ou moins organisée à l'initiative du gouvernement ou des acteurs de terrain, l'urgence tenant souvent lieu de politique. La complexité de ce traitement en parallèle des arrivées des Balkans oblige d'ailleurs les associations à produire un guide réglementaire spécialisé¹² ! Cette intrusion subite de l'asile humanitaire ou "à la carte" multiplie les scénarios : c'est ainsi que les va-et-vient qui s'opèrent entre l'asile conventionnel et les autres formes d'asile ne font qu'accroître les difficultés d'appréhension des personnes demandant une protection ou un abri provisoire. Bref le système de Genève est en grande partie contourné ou largement relativisé à l'initiative de recommandations du gouvernement. Dans le même temps, l'OFPRA, bien que renforcé dans ses moyens, se trouve marginalisé par les dérives des procédures alternatives et pris au piège d'une rationalité logistique et jurisprudentielle si sophistiquée qu'elle l'éloigne de plus en plus des réalités de l'asile tel qu'il s'exprime sans détours : c'est-à-dire le plus souvent une demande de protection, de repli transitoire, de mise à l'abri provisoire.

Cet écart entre les flux enregistrés pour demander le statut de réfugiés et les flux réels d'arrivées permet aux organismes en charge de l'asile de se dispenser des interventions "d'évidence" qui leur revenaient pour établir les protections minimales pour des populations qu'on ne pouvait évidemment renvoyer au milieu des champs de batailles, là où quelquefois même nos propres troupes étaient menacées.

Cette année 1992 voit donc se développer en grand désordre cet asile à la discrétion du gouvernement en substitution de l'asile conventionnel géré par l'OFPRA et organisé par la loi de 1952. C'est le début d'une application totalement fragmentée, dispersée de l'asile qui se développera et s'étendra petit à petit aux arrivées

¹² FTDA, Amnesty international, CIMADE, GISTI, Croix Rouge Française, Documentation Réfugiés, SSAE, "Accueil des exilés de l'ex-Yougoslavie en France", guide pratique d'information juridique, Paris, Octobre 1994.

issues du conflit somalien, algérien et en général des pays en proie à des guerres civiles plus ou moins développées.

En ce quarantième anniversaire de la signature de la Convention de Genève célébré en 1992, celle-ci se trouve de facto reléguée au statut de filière "spécifique" inadaptée à la gestion des arrivées nouvelles issues des nouveaux conflits. Il paraît alors pour le moins surprenant que la convention, née en partie, de l'expérience, de la référence, et des effets de deux grands génocides, le génocide arménien puis celui des Juifs, ait par la suite, du fait du perfectionnement de sa jurisprudence, écarté de sa protection les victimes de génocide rwandais.

Cette même année voit également se réaliser en France une transformation très importante du dispositif national d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile. Une grande partie des anciens centres CPH (centres provisoires d'hébergement) sont transformés en CADA (Centres d'accueil pour demandeurs d'asile) où vont stationner exclusivement les requérants d'asile conventionnel jusqu'à la décision de l'OFPPRA/CRR. Cette réorganisation est l'un des effets pratiques de la suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile (1991). Cette transformation ne suffit d'ailleurs pas à adapter le nombre de places offertes à la nouvelle donne, puisque toutes les arrivées nouvelles au titre de l'asile territorial ne peuvent accéder à ces CADA et obligent les pouvoirs publics à ouvrir des capacités d'hébergement spéciales au coup par coup, pour les nouvelles arrivées en dehors du dispositif officiel. Dans l'accueil, comme dans le traitement réglementaire, le système explose en une multiplicité de genres sur lesquels prendront souche les différentes espèces d'asile au noir (cf. note 4).

IX/ 1993 : Après une décennie de débats sur la nécessité de ne pas confondre la question des réfugiés et celle des immigrés, l'année 1993 réduira cette polémique à néant par l'effet des lois dites Pasqua, adoptées par le parlement en août 1993, qui enfermeront en un seul texte le traitement des conditions d'entrée et de séjour de l'ensemble des étrangers, y compris les demandeurs d'asile et réfugiés. Sous le prétexte d'avoir apporté une amélioration substantielle en traduisant dans la loi les éléments de procédure relatifs à l'asile, les lois Pasqua ont en fait opéré un véritable retournement de sens en transformant le demandeur de statut de réfugié en un étranger ordinaire réclamant un statut parmi d'autres. On est bien loin du caractère réconfortant du statut de réfugié, et les

lois Pasqua qui voient derrière tout étranger un candidat à l'immigration réalisent par cette approche du droit commun des étrangers, une véritable transfiguration du réfugié dont l'élément primordial n'est plus la personne menacée mais d'abord l'extranéité.

Plus encore, l'année 1993 est, dans cette décennie de grand chambardement pour l'asile, marquée par une modification constitutionnelle. L'enjeu essentiel se noue en un rien de temps, de ce temps paradoxal dans lequel les époques se bousculent. Les paradoxes du temps vont à la fois faire et défaire les notions fondamentales de l'asile telles qu'elles figurent dans le préambule de la Constitution. Le 13 août 1993 le Conseil Constitutionnel va, dans une décision importante, reconnaître une portée constitutionnelle au droit d'asile (il s'agit des conditions de saisine de l'OFPRA). Désappointé par une décision d'une telle importance, le gouvernement décidera d'en finir une fois pour toutes avec les exigences d'une telle instance et proposera donc une révision de la Constitution tendant à limiter considérablement l'encadrement constitutionnel du droit d'asile. Cette révision du 19 novembre 1993 consacre ainsi une régression significative, dans l'indifférence générale. Comme le fait remarquer Frédéric Thiberghien, c'est "la fin d'un tabou"¹³ et probablement la marque légale d'un début de renoncement à l'ambition universaliste de la convention de Genève. Les mois qui suivront, avec leurs pratiques "adaptées et dérogoatoires", illustrent rapidement cette nouvelle situation par le recul significatif du nombre de demandeurs enregistrés à l'OFPRA, puis du nombre de statuts accordés, et la multiplication des traitements particuliers appliqués à tel ou tel groupe. La balkanisation du traitement des réfugiés va de concert avec les interprétations de situation telle que celle des Balkans. On ne peut que s'interroger sur la symétrie de pensée...

X/ 1994 : Le génocide rwandais rappelle à la conscience du monde les enjeux réels et l'envergure possible des tragédies de l'homme et de sa folie. Un fait divers de l'été où un Rwandais se voit refuser le statut de réfugié contre toutes les évidences oblige à réviser la décision tout simplement parce que l'opinion, subitement, retrouvant une sorte de bon sens, refuse que soit envisagé son renvoi au lieu-même du massacre. Le perfectionnement

13 Frédéric TIBERGHIEU, "L'asile politique et les problèmes voisins depuis la seconde guerre mondiale", in : *Droit d'asile, devoir d'accueil*, DESCLÉE DE BROUWER, 1995, 292 p, p23-66.

jurisprudentiel, qui a sous-produit cette vision du réfugié "hors champ de la convention", ignorait qu'à travers son luxe de raisonnement il conduisait à nier les évidences. La conception purement juridique de l'asile ne pouvait à ce point masquer ses intentions dissuasives et ignorer l'ampleur des événements producteurs de réfugiés. Même dans sa dimension purement juridique, la convention de Genève se voit ainsi réduite à un paradoxe étrange où le statut, en se prévalant des causes exprimées par la jurisprudence, finit par ignorer les besoins de protection qui en sont le fondement. C'est ainsi que les tribunaux administratifs se trouvent saisis de plus en plus fréquemment de la nécessité d'apprécier la réalité des risques et des besoins de protection en cas d'éloignement de quelqu'un qui se dit menacé en lieu et place des institutions issues de la convention. On voit alors se multiplier des décisions d'annulation de renvois soit sur des erreurs manifestes d'appréciation des risques par les préfets, soit sur la destination jugée trop dangereuse. Le droit de l'évidence vient heureusement au secours des personnes et requérants laissés pour compte par la grande fatigue du droit des réfugiés.

XI/ 1995 : Au terme de cette décennie, l'année 1995 vient à la fois boucler une période et peut-être en inaugurer une autre. En effet, le développement de cette crise de l'asile se traduit en 1995 par le plus faible nombre de demandes d'asile enregistrées depuis 1981 (moins de 20 000) au moment même où le HCR fait état d'une année au cours de laquelle il a eu à prendre en charge dans le monde, un nombre record de réfugiés. Malgré les espoirs de paix en Bosnie, l'actualité de la question des réfugiés pour la communauté internationale est devenue une question quantitative et un risque primordial et la situation française paraît bien décalée par rapport à celle-ci. De plus l'année 1995 en France s'avère une année de véritable rupture dans le traitement des demandes d'asile avec le nombre le plus bas de statuts accordés par l'OFPRA. Cela amène à penser que nous sommes bien, en terme quantitatif, au bout de cette crise de l'asile dans la mesure où nous avons probablement atteint un seuil plancher en matière d'application restrictive de la convention de Genève, à moins de considérer cette convention comme définitivement dépassée pour aider à la résolution du dossier global des réfugiés dont nous avons mentionné la grande actualité mondiale.

Mais 1995 n'est pas seulement une "année noire pour le droit d'asile en France" pour reprendre la "une" du journal *Le Monde* du

27 février 1996, c'est aussi celle de la mise en œuvre opérationnelle de l'espace Schengen à partir du mois de mars ; premier étage d'une approche commune de l'asile visant à limiter la possibilité de demander l'asile à un seul des pays partie à la convention. Au-delà des effets restrictifs qui en a aussitôt résulté, en particulier en matière d'accès au territoire, on peut penser que cette convention, pour laquelle il a fallu modifier notre Constitution, inaugure probablement un nouvel âge de l'asile.

En revisitant cette décennie, nous avons tenté de formuler une hypothèse relative à la marginalisation du régime de la convention de Genève. L'accumulation de mesures limitatives, que nous n'avons d'ailleurs pas toutes mentionnées, plaident selon nous pour cette idée que la France et l'ensemble des pays européens ont tenté et réussi durant cette période à encadrer puis limiter le cadre généreux de la convention en multipliant les difficultés d'accès à la procédure, mais aussi en développant une jurisprudence très défavorable à l'octroi du statut. L'évolution depuis le début de la décennie aurait très bien pu s'en tenir là et aucun gouvernement n'avait alors de projets alternatifs visant à rééquilibrer ce recul.

Ce sont plutôt les événements qui se sont déroulés en parallèle, événements il est vrai d'une importance majeure, qui ont conduit ces gouvernements à inaugurer des embryons de réponses alternatives dont l'accumulation encore très disparate et informelle se regroupe sous des termes tels que "l'asile territorial" ou "permis de séjour humanitaire". Nous avons décrit dans un autre article le détail multiforme de cet "asile au noir" qui englobe toutes les situations de droit ou de fait recouvrant une réalité subie ou choisie, asile au noir qu'on a laissé se développer pour établir un peu de protection contre un retour difficile à assumer. Cet asile au noir rend assez bien compte de cette phase de transition dans laquelle nous sommes qui nous conduit probablement d'un régime de l'asile vers un autre et qui montre à quel point nous subissons les mutations de ce monde et combien nous soupçonnons peut-être encore mal les développements futurs en matière d'asile¹⁴. Le HCR lui-même ne se fait plus guère d'illusion sur l'efficacité de la convention pour approcher globalement la question des réfugiés et semble admettre qu'elle aura un rôle quantitatif marginal ; c'est pourquoi celui-ci préconise de plus en plus aux pays européens des

¹⁴ Olivier BRACHET, 1992. "La question des réfugiés. Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas. L'importance des besoins de la recherche", in: Les réfugiés en France, ouvrage cité note 10.

formes d'asile territorial ou de protection provisoire contre le renvoi dans le pays.

Au point où l'on en est, il peut paraître judicieux de faire les constatations suivantes :

C'est au moment où l'Europe croyait pouvoir en finir sérieusement avec l'asile et ses débordements incontrôlables issus du Tiers-Monde que la question des réfugiés s'est subitement reposée avec une grande ampleur.

C'est au moment où les modifications les plus radicales de la loi, y compris la constitution, se sont opérées pour limiter l'asile, que réapparaissent des circulaires plus ou moins confidentielles donnant des instructions aux préfets pour gérer ces "nouveaux réfugiés".

C'est au moment où l'Europe de Schengen tente de maîtriser en commun la convention de Genève que paradoxalement se gèrent pays par pays et dans le plus grand désordre ces petits asiles dont nous avons parlé et qui sont parfois accordés en plus grand nombre que le statut de réfugié.

Ce sont donc les faits aussi, et pas seulement les règles, qui imposent largement les contours des évolutions en cours sur l'asile dont il n'est décidément pas si facile de réduire la portée politique dans nos démocraties où les opinions ont aussi une vision des réfugiés qui ne saurait être réduite à des textes. C'est aussi cela l'enseignement des années 90. On peut donc faire l'hypothèse que le nouveau régime de l'asile vers lequel l'Europe nécessairement devra aller, renonçant à sa chimère de le réduire à rien, sera moins universaliste. Son contenu politique, né de la convergence des intérêts immédiats de l'Europe, sera probablement plus fort et son octroi plus marqué par l'expression des souverainetés tant il est vrai que le poids de l'histoire dans les relations bilatérales demeurera durablement malgré toutes les politiques communes qui seront négociées. Pour le reste, les nouveaux espaces de risques qui se dégagent sur des itinéraires largement prévisibles ou probables à l'Est et déjà largement balisés de conflits devraient suffire à équiper nos esprits d'abord, à prévoir de nouveaux moyens ensuite, mais surtout à renoncer à toute vision chimérique qui tendrait à nous exonérer préventivement du risque. L'histoire de cette dernière décennie est suffisamment explicite pour que notre pays ne confonde pas une nouvelle fois imprévoyance et politique de

dissuasion, ne confonde pas non plus son rôle au milieu de tous les autres acteurs européens qui sont, bien souvent et plus, dans des situations où ils ne peuvent se payer des mots à ce sujet...

La France a besoin de redonner des gages pour continuer à rester crédible dans un domaine où elle pense avoir encore un message à faire passer.

La demande d'asile comme échange interculturel : oppositions de normes, oppositions de valeurs

Alice CHAVANNES

L'interprétation qui est faite de la Convention de Genève et de sa définition du réfugié a beaucoup varié ces dernières années, dans les pays occidentaux. L'évolution de la jurisprudence a conduit à limiter de façon radicale les attributions de statut. La formation d'une jurisprudence est un aspect de la réalité qui échappe largement à la plupart des individus qu'elle vise, que ce soit en matière de droit d'asile ou autres.

Pour satisfaire à ce qu'il pense être les normes de décision, le demandeur d'asile est soumis à un exercice de présentation de soi que nous nous proposons d'analyser ici, dans sa dimension culturelle de processus de confrontation de normes et de valeurs comme dans sa dimension plus institutionnalisée.

La présentation de soi : un acte culturel

La demande d'asile passe concrètement par un formulaire spécial, remis dans les Préfectures, et qui, avant de laisser un grand espace pour permettre d'expliquer les motifs qui justifient la demande d'asile, prévoit un questionnement extrêmement précis sur l'état-civil de la personne.

Une première remarque s'impose : ce questionnaire est rédigé en français. La plupart des demandeurs d'asile ne sont pas francophones. Il leur faut changer de code pour pouvoir communiquer. Ils dépendent ainsi d'un traducteur. Même s'il est admis que le formulaire puisse être rempli en anglais ou éventuellement en espagnol, il faut d'abord pouvoir comprendre ce

qui est demandé pour le remplir. C'est donc le plus souvent en dehors de la familiarité que donne la langue d'origine, que cette première démarche s'effectue.

Ensuite, le questionnaire d'état-civil est établi selon des normes françaises. Or un certain nombre de pays n'ont pas adopté les normes occidentales en la matière et, se basant sur d'autres traditions, ont un système d'état-civil complètement différent. En Europe, le système se base sur un diptyque : nom patronymique, se référant à une famille d'appartenance, et prénom autonymique qui distingue l'individu au sein de sa famille. Mais par exemple au Sri-Lanka ou en Ethiopie, le nom du père se mettra devant le nom de l'enfant, se transformant ainsi à chaque génération : Haïlé Sélassié donnera ainsi Sélassié Alemayehu à la deuxième génération et Alemayehu Michaël à la troisième. Ou dans les pays sémitiques, où une fois située la grande famille d'appartenance, l'individu était situé dans une suite de filiation : Ali, Ben Mohamed, Ben Larbi Ben Mehdi. Dans certains pays d'Afrique, l'enfant est doté d'un nom qui lui appartient en propre et peut, par exemple, faire référence à son jour de naissance ou à sa place dans la fratrie (Ghana ou Togo entre autres : ainsi, chez les Ewés, Kodjo sera un garçon né un lundi, Abra une fille née un mardi, Mensah un troisième garçon successif, ou Kwami Kuma désignera le deuxième garçon de la famille né un samedi), et d'un autre nom qui fera référence à une lignée d'ancêtres¹. C'est ainsi que l'on peut voir des frères ou soeurs biologiques n'avoir aucun nom en commun. Ou bien le nom réel peut ne pas avoir à être divulgué en dehors de circonstances et de personnes précises ou se référer à un événement donné, ou une qualité souhaitée (système également employé pour certains prénoms en Europe, pensons à Pascal qui se réfère à Pâques ou à Aimé ou Patience).

La date de naissance peut être un autre écueil. Dans des civilisations aussi anciennement basées sur l'écrit qu'en Occident, et où actuellement la mémoire des familles ne perdure quasiment plus en dehors des archives, la date de naissance et l'âge sont des

1 Dans l'Afrique traditionnelle, le processus d'identification passait par le nom : celui-ci façonnait l'identité individuelle, il pouvait aussi être porteur d'un message social ou expliquer un événement lié à la naissance de l'enfant. L'identité psychosociale se réalisait par l'attachement aux caractéristiques du groupe ethnique auquel l'enfant appartenait, ou à la classe d'âge ayant subi le même rite d'initiation. Ferdinand EZEMBE "Droits de l'enfant et approche de la maltraitance dans les cultures africaines" in *Migrants-Formation* N° 103, dec 1995.

données essentielles et dont la précision est quasiment sacrée. Dans des pays où l'enregistrement dans un état-civil est peu répandu, ne touche que des populations urbanisées, et où aucun papier n'est requis pour naître, engendrer ou disparaître, l'exactitude d'une date est un souci peu partagé. Dans la plupart des pays, l'habitude de fêter les anniversaires de naissance a été importée d'Europe où ce n'est d'ailleurs pas une habitude répandue depuis si longtemps. Il peut aussi arriver que les demandeurs viennent de pays où le calendrier en vigueur n'est pas le même que notre calendrier grégorien : par exemple le calendrier éthiopien décalé de plusieurs années par rapport au nôtre, commençant le jour que nous considérons comme le 11 septembre et comptant treize mois, ou le calendrier iranien etc...

Le statut matrimonial est encore un écueil : n'est-on pas marié si le mariage n'a pas été enregistré, même si la fête a duré une semaine, que toute la famille et le voisinage étaient présents et que l'on a eu cinq enfants élevés en commun ? Et les enfants, sont-ils uniquement ceux que l'on a eu de son époux ou de son épouse, doit-on mentionner ceux qui sont nés avec un autre partenaire, ou ceux à l'égard de qui, soi-même, la famille ou la société d'origine demandent à ce que s'exerce une responsabilité éducative même si ce ne sont pas les enfants biologiques ?

Par ailleurs la décontraction par rapport à ces données, la difficulté de se procurer le moindre papier d'état-civil, le prix souvent élevé qu'ils peuvent coûter, que ce soit en argent, en temps, en déplacement ou en influence, explique que dans certaines régions ces papiers soient rares et peu fiables. La délivrance d'une pièce d'état-civil peut être aussi un acte politique. C'est ainsi qu'au Kurdistan turc ou irakien, il arrive fréquemment que ces pièces ne soient pas délivrées, ou délivrées pour certaines personnes d'une famille et pas d'autres, ou à un moment et plus à un autre. Quoi d'étonnant alors que des erreurs soient souvent relevées ?

Tous ces points ne concernent que des questions pratiques et immédiates qui se posent lorsque le demandeur d'asile doit remplir les cases de son questionnaire et essayer de se glisser dans des catégories qui ne sont pas adaptées à ses normes et valeurs habituelles.

Mais d'autres problèmes se posent, moins immédiatement perceptibles, moins spectaculaires, mais peut-être encore plus fondamentaux.

Le demandeur d'asile n'arrive pas en France comme un individu isolé. C'est une personne enculturée dans sa propre société, où il a occupé une place bien définie, plus ou moins importante selon les cas. Il a eu des rôles précis à jouer, dans sa famille, dans son milieu professionnel, dans sa classe d'âge et de sexe, et les autres avaient des attentes à son égard. Souvent, il a exercé des responsabilités particulières ou pris position dans des conflits, ce qui a pu lui valoir les ennuis qui l'ont conduit en France.

Bien souvent, son exil n'a pas été décidé par lui seul, mais par sa famille : celle-ci peut quelquefois vouloir se protéger en mettant à l'écart temporairement un membre qui a par trop attiré l'attention des autorités sur tout le groupe familial, ou au contraire mettre à l'abri une personne ressentie par elle comme particulièrement vulnérable. C'est alors tous les membres du groupe, voire même leurs alliés, qui se cotisent pour procurer les papiers nécessaires et les moyens du voyage. Cela peut être aussi le parti politique, le syndicat ou la communauté religieuse qui utilise son réseau de relations et d'influence pour permettre l'expatriation d'un de ses membres menacé, en réunissant des fonds, en organisant des étapes-relais.

Même si la vie est difficile dans son pays, le demandeur d'asile y a tous ses repères. Il sait pouvoir compter sur telle personne, devoir se méfier de telle autre, pouvoir fréquenter tel endroit à tel moment et devoir éviter tel autre. Il peut à peu près évaluer les conséquences de ses décisions, faire jouer ses réseaux, ses relations, sa famille. Ses appartenances sont multiples.

C'est gros de tout ce passé qu'il arrive en France et se présente aux autorités. Mais à part les rares cas où il est suffisamment connu pour que sa réputation l'ait précédé dans des cercles plus ou moins larges — par exemple certains Algériens ayant fait leurs études en France, y ayant noué des amitiés, des relations professionnelles, appartenant à un réseau de chercheurs, et qui y reviennent très naturellement au moment où ils sont menacés —, il se trouve dans un milieu quasi-inconnu, où il a très peu de repères, aucun statut et aucun rôle.

Cette absence de statut et de rôle² est à prendre non seulement au sens sociologique du terme, c'est-à-dire d'absence de position réelle et opérationnelle, d'absence d'un comportement spécifique

2 Ralph LINTON, *Le fondement culturel de la personnalité*, Paris, Dunod, 1986, p. 71.

attendu dans la société d'accueil, mais même au sens juridique. Si le demandeur d'asile peut obtenir une autorisation de séjour, elle est temporaire, la première n'est valable qu'un mois, les suivantes trois, il n'a pas d'autorisation de travail, ne peut avoir aucune occupation officielle, et bien souvent n'a aucun lieu d'accueil pour y résider, les foyers prévus ne couvrant pas le tiers des besoins et étant réservés en priorité aux quelques familles qui arrivent avec des enfants.

Il est donc véritablement en marge de la société française et ne pourra commencer à y trouver sa place que lorsqu'il aura accédé au fameux statut juridique de réfugié.

Cette marginalité est d'autant plus mal vécue que souvent les demandeurs d'asile viennent de sociétés où l'individu n'est pas le centre et le ressort de toute l'organisation sociale, mais de sociétés où l'individu a moins d'importance et où il se plie à des décisions prises en groupe, familial ou communautaire, même si elles le concernent de près. Habitué à donner mais aussi à recevoir des marques de solidarité venant de son groupe d'appartenance, il est souvent assuré par ce groupe proche pour ses besoins vitaux. Il arrive dans une société d'accueil où beaucoup des besoins qui, dans sa société d'origine, recevaient une réponse par son groupe d'appartenance, sont assurés plus ou moins complètement par un magma incompréhensible d'organismes divers.

Le lien social ne se fait plus à travers des relations d'origine ou familiales, mais à travers des relations professionnelles dont il est exclu, ou à travers des institutions professionnalisées telles des administrations ou des services sociaux.

Certes, ce sort est partagé par tous les primo-arrivants en France. Mais la situation des demandeurs d'asile est spécifique sur au moins quatre points:

- ils n'arrivent pas dans la majorité des cas dans une famille qui les attendent, ou dans une communauté de compatriotes déjà structurée et bien organisée. Si en général les demandeurs d'asile quand ils en ont la possibilité, choisissent de se réfugier dans un pays d'accueil où ils ont des relations, des amis, de la famille, des compatriotes, souvent, la communauté qu'ils rejoignent ainsi est plus réduite, implantée moins anciennement, moins bien accoutumée à la société d'accueil que peuvent l'être les communautés de travailleurs migrants, moins diversifiées du point

de vue des origines nationales que ne le sont les communautés de demandeurs d'asile.

- leur avenir est généralement plus incertain en France. Avec l'arrêt de l'immigration en France depuis près de vingt-deux ans, les seuls étrangers qui arrivent en dehors des demandeurs d'asile sont des membres de familles déjà installées en France ou des étudiants, pour qui la voie est à peu près tracée et qui pourront rester au minimum plusieurs années. Le demandeur d'asile ne sachant pas si sa demande va être acceptée, ne peut savoir quelle durée aura son séjour et cette incertitude l'empêche de mobiliser toutes ses forces pour une adaptation dont il ne sait pas si elle vaudra les efforts consentis. Tout l'appareil législatif est conçu de manière à l'empêcher de nouer les liens nécessaires à son insertion.

- la venue en France n'est pas un acte volontaire, posé dans l'espoir d'une amélioration de sa situation. C'est la fuite hors d'un pays où sa sécurité n'est plus assurée pour un inconnu où il sait qu'il va devoir recommencer sa vie sans les atouts dont il disposait chez lui : maîtrise de la langue et des normes sociales, influence de sa famille, situation professionnelle etc... S'il faut nuancer cette affirmation, la venue de certains demandeurs d'asile en France correspondant aussi à un espoir d'améliorer leur situation, il faut malgré tout reconnaître que pour la plupart des demandeurs d'asile à l'heure actuelle, l'exil était la solution de la dernière chance.

Enfin le demandeur d'asile a cet immense handicap de devoir décrypter au plus vite les normes et les valeurs de la société française, pour pouvoir dans le mois qui suit son arrivée présenter une demande qui ait le maximum de chance d'aboutir au statut de réfugié, alors même qu'il se trouve dans une situation de précarité matérielle et psychologique qui lui rend ce décryptage quasiment impossible.

L'objectivation, une norme imposée

La procédure française de détermination du statut de réfugié repose essentiellement sur l'écrit. C'est une originalité par rapport à d'autres pays européens comme la Suisse ou l'Allemagne, qui confrontent systématiquement les demandeurs d'asile aux personnes chargées de décider de leur sort. Chaque système comporte des avantages et des inconvénients, mais le système

français favorise nettement les personnes qui ont un rapport aisé à l'écriture, donc généralement un certain niveau d'instruction.

Cependant la production écrite implique une double distanciation par rapport au récit. Il est beaucoup plus difficile, non seulement de faire partager des émotions, mais même tout simplement de les exprimer quand il faut le faire par écrit et non oralement. C'est toute une qualité, une couleur du ressenti, qui ne trouve pas sa voie à travers l'écrit, alors qu'elle transparaît plus facilement à l'oral et peut parvenir à influencer un interlocuteur même mal disposé au départ. En outre, le contact direct permet une certaine interaction psychologique, complètement absente du contact écrit.

C'est d'ailleurs pourquoi, quand un récit semble apporter des éléments convaincants, l'OFPPRA convoque généralement les personnes. Mais c'est moins de la moitié des demandeurs d'asile qui sont ainsi entendus³, le récit écrit étant à la base d'une décision de convocation.

Ce récit obéit à des critères implicites de production. Aucune règle n'est imposée nulle part, théoriquement toute marge de manoeuvre est laissée au demandeur d'asile, mais des années de fonctionnement ont peu à peu fixé un certain nombre de normes :

- Si possible le récit doit être rédigé dans une langue familière au décideur. Suivant la personne qui reçoit le dossier à l'OFPPRA, il peut être souhaitable de rédiger en français même si tous les officiers de protection de l'OFPPRA sont censés pratiquer une langue étrangère. Suivant les origines géographiques de la personne et donc de la section de l'OFPPRA qui étudiera son dossier, cette norme est plus ou moins souple.

- Le récit doit être clair d'un point de vue chronologique. Il ne s'agit pas de suivre les méandres de la mémoire, de faire des retours en arrière pour donner des explications, mais de présenter un dossier bien structuré où les événements principaux soient relatés dans l'ordre et hiérarchisés dans leur importance. Il est rédhitoire de ne pas se souvenir, ou de se tromper dans certaines dates importantes, de manifestations par exemple.

³ D'après Francis LOTT, directeur de l'OFPPRA, dans son intervention au colloque du GRISA, Paris, 24/11/96

- Il faut être suffisamment précis et détaillé pour emporter la décision, mais sans être long. Le lyrisme est peu indiqué, non plus que les considérations d'ordre personnel et idéologique. Le récit doit si possible être sobre, mesuré et en quelque sorte aseptisé. Il ne faut pas passer sous silence de mauvais traitements - alors qu'il est si difficile de devoir s'en souvenir, et encore plus, de devoir les détacher de soi-même pour les coucher sur le papier, ce qui supposerait qu'on les a d'une certaine manière dominés — mais s'ils sont mentionnés, ils ne doivent pas être trop mis en avant.

- Les stéréotypes sont déconseillés. Se faire aider dans sa rédaction par un compatriote expérimenté comporte le risque de produire un récit moins original, structuré d'une manière forgée par l'expérience, et donc de s'exposer à la critique d'une insincérité supposée.

L'archétype, la référence du "bon" récit par excellence, c'est le témoignage retranscrit par Amnesty International, dépouillé de ses références au contexte global, (qui a généralement été exposé dans un article décrivant la situation du pays donné) et qui est à la fois extrêmement personnalisé, et tout à fait représentatif.

L'expérience prouve qu'il est quasiment impossible de satisfaire d'emblée sans conseils extérieurs, à toutes ces normes du récit écrit, même pour une personne à l'aise dans cette forme d'expression.

Outre que cela demande une compréhension des circuits administratifs et de leurs exigences, il est aussi nécessaire de faire un effort d'objectivation intense, puis même d'essayer de se représenter ce que peut vouloir la personne qui prendra la décision, tout en restant dans le cadre de la stricte réalité. Les enjeux sont si importants — pouvoir résider en France légalement, y travailler, pouvoir à terme y réunir sa famille menacée au pays — qu'il peut arriver que le demandeur d'asile écrive non point sa propre histoire, mais celle qu'il pense que l'on aimerait entendre, ou du moins des éléments qu'il pense propres à améliorer sa demande. Ceci arrive plus souvent lorsque le demandeur est conseillé par des compatriotes ayant déjà obtenu l'asile.

Cette objectivation est un exercice quasiment impossible. Alors que le demandeur se remet avec peine d'une expérience, traumatisante la plupart du temps — il a pu voir massacrer une partie de sa famille sous ses yeux, avoir été torturé, avoir vécu des mois dans la peur et l'incertitude avant de quitter son pays — et

qu'il subit les affres d'une précarité extrême, il doit prendre sur lui de raconter avec détachement ce récit qui fait partie de son vécu le plus intime, en comprenant de plus quels sont les détails qui seront culturellement incompréhensibles à son interlocuteur — l'importance de telle cérémonie, le pourquoi de telle décision familiale — et en étant capable de les expliquer.

Un autre obstacle important est celui du travail de la mémoire. Le récit que donne le demandeur d'asile est une part importante de sa biographie. Quand il relate les événements qui l'ont amené en France, il les ordonne d'une manière qui fait sens pour lui. Il n'est pas anodin que la relation soit faite d'une manière ou d'une autre, que soit accordée une grande importance à une perquisition, par exemple, et qu'une arrestation soit à peine mentionnée. La perquisition a pu se faire au vu de tout un village, traumatiser une famille entière, alors qu'une arrestation loin de la maison n'aura pas eu le même impact. Ou un interrogatoire sans violence pourra être beaucoup plus humiliant qu'une séance de mauvais traitements, qui dans certaines circonstances peut permettre d'accéder à la position d'adversaire reconnu et susciter le respect de la part d'autres militants.

Or ce travail de recomposition qu'effectue la mémoire peut être très irritant pour l'interlocuteur qui doit prendre une décision quant au statut de réfugié. Il va être obligé de décrypter le récit, et de le hiérarchiser à nouveau selon ses propres normes, et il n'est pas toujours sûr qu'il ait les clefs pour le faire, ou le temps de pousser ses investigations plus loin surtout s'il n'a que la base du récit écrit et qu'il ne peut pas poser de questions pour en compléter sa compréhension.

Il existe la même distance entre le récit que peut produire un demandeur d'asile et celui que l'OFPPRA attend idéalement de lui qu'entre la relation d'un divorce par un des conjoints et la décision que prendra le juge, ou qu'entre la relation que fera un cancéreux de ses souffrances et le rapport médical du médecin qui le suit.

Enfin, comme cela était évoqué dans l'introduction, le demandeur d'asile est censé connaître les dernières jurisprudences en matière d'application de la Convention de Genève. Bien des requérants, même quand ils savent la définition du réfugié donnée dans cette Convention, ne comprennent pas pourquoi elle ne pourrait pas s'appliquer à eux. En fait, dans bien des décisions, et avec l'harmonisation européenne qui s'établit peu à peu en la

matière, le récit du demandeur n'a qu'une importance relative. De plus en plus de décisions se prennent sur la forme de la demande — passage par un pays tiers, délais dépassés, etc... — elle n'est plus étudiée au fond. Il faut être bien initié aux arcanes juridiques de la demande d'asile pour en maîtriser tous les aspects et alors que l'assistance d'un tiers informé n'est ni requise ni même souhaitée par l'OFPRA, elle devient de plus en plus nécessaire.

La demande d'asile n'est pas véritablement un échange interculturel, dans la mesure où c'est au demandeur de s'adapter aux valeurs de la société d'accueil, aux normes de production du récit. La seule chose qu'il apporte dans cette confrontation, c'est un enrichissement du savoir et de l'expérience de son interlocuteur, qui lui, s'il doit en tenir théoriquement compte, n'aura pas à adopter ni les normes ni les valeurs du demandeur.

C'est toute une mise en scène de son identité et de sa biographie qui est demandée au requérant, et ceci selon des normes juridiques et des valeurs sociales qui lui échappent largement, peu de temps après son arrivée en France. L'enjeu de sécurité et souvent même de survie, qui est afférent à cette présentation, explique dans une large mesure, à la fois que le solliciteur essaye de se conformer du mieux qu'il le peut à ce qu'il perçoit des normes mais aussi qu'il les réinterprète à sa manière.

Sans parler de la biographie et du récit, tout le système d'état-civil du demandeur et de sa société d'origine doit se plier aux règles françaises, ce qui représente une violence identitaire importante, à un moment de vulnérabilité de cette identité particulièrement forte, car confrontée à d'autres valeurs. Aussi, plutôt que d'échange, il vaut peut-être mieux parler de choc interculturel, ce choc étant d'autant plus agressif qu'il doit se passer dans un laps de temps défini légalement et très court.

Droit d'asile et processus d'harmonisation dans l'Union Européenne : Schengen, via Dublin, à Maastricht et au-delà

Johannes van der KLAUW¹

Dès le milieu des années quatre-vingts, les Etats membres, d'alors, de la Communauté européenne (CE) ont tenté d'harmoniser leurs politiques dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Cette tentative était liée à l'établissement du marché unique, censé assurer la liberté de mouvement et la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Ce processus d'harmonisation a été mené dans le cadre de consultations intergouvernementales et, depuis 1993, dans ce que l'on appelle communément le "troisième pilier" du Traité de Maastricht instituant l'Union Européenne (UE). Ce cadre aménage une coopération entre Etats membres de l'UE pour ce qui touche aux questions judiciaires et d'affaires intérieures (dispositions "Justice et Affaires Intérieures"), y compris l'immigration et les politiques du droit d'asile, la coopération judiciaire et policière. Les pays du BeNeLux, la France et l'Allemagne avaient déjà adopté des mesures communes dans ces domaines suite à la signature de l'accord de Schengen (Luxembourg, 1985). Signée en 1990, la Convention rendant cet accord effectif, stipulant une série de mesures conjointes relatives à une politique commune, entres autres, de délivrance de visas, de sanctions à l'encontre des entrepreneurs de transports, de coopération entre polices, d'échange d'informations et de protection

1 Les vues exprimées dans le présent article reflètent l'opinion de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement aux positions soutenues par les Nations Unies.

des données personnelles, est entrée en vigueur à la date du 26 mars 1995.

La Convention d'application de l'accord de Schengen contient également un chapitre énumérant les critères visant à déterminer quel Etat est responsable de l'examen d'une demande d'asile. Selon le raisonnement avancé par les Etats d'Europe occidentale, l'établissement d'un territoire sans contrôle aux frontières intérieures obligerait les demandeurs d'asile à formuler leur requête auprès d'un seul Etat. D'où la nécessité de mettre au point des critères ayant trait au mode de détermination de l'Etat responsable du traitement du dossier. Toujours selon ce même raisonnement, un tel système permettrait d'éviter qu'un demandeur puisse sélectionner un pays donné pour introduire sa requête, et, simultanément, garantirait l'examen de la demande par au moins l'une des Parties Contractantes, de telle façon que les demandeurs d'asile ne puissent rester indéfiniment "en orbite". La Convention de Dublin, signée par tous les Etats membres de l'UE en 1990, poursuit un objectif similaire et devrait, de fait, remplacer le chapitre sur le droit d'asile contenu dans l'accord de Schengen dès que ce dernier aura été ratifié par tous les Etats membres de l'UE².

Le processus d'harmonisation au sein de l'UE

Bien qu'ils soient à propos dans les circonstances actuelles, les objectifs du processus d'harmonisation au sein de l'UE gagneraient en crédibilité s'ils visaient également à l'établissement d'une norme commune à un niveau acceptable de protection pour les réfugiés et les demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Actuellement, du fait des divergences persistantes entre les procédures et les critères mis en œuvre par les Etats en vue de la détermination du statut du réfugié ou de l'octroi d'autres formes de protection, une demande acceptée par un Etat peut fort bien être rejetée par un autre. Si les

² Début 1996, seuls l'Irlande et les Pays-Bas devaient encore ratifier la Convention. Alors que l'Irlande ratifiera probablement le texte dès qu'elle aura voté une loi sur le droit d'asile, la ratification des Pays-Bas semble plus aléatoire. En effet, le Parlement néerlandais a demandé que la Cour de Justice CE soit dotée de compétences de contrôle quant à l'application de la Convention. Bien que le parlement maintienne cette position — ne visant pas exclusivement la Convention de Dublin, mais également d'autres Conventions conclues entre Etats membres de la CE — il semblerait qu'il ait abandonné son opposition, fondée sur ce seul problème, même s'il est crucial, à l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin.

mécanismes de Schengen et de Dublin poursuivent l'objectif d'une application juste et non discriminatoire dans tout le territoire des parties contractantes, il convient de mettre un terme aux disparités existantes en instaurant une norme commune de protection basée sur des procédures d'asile justes et efficaces dans tous les Etats membres de l'UE.

Toutefois, à cause des positions divergentes des Etats membres, des procédures complexes, tout comme de la nature non obligatoire des multiples résolutions, recommandations et positions communes adoptées, le processus d'harmonisation s'est avéré lent et pesant et a engendré des disparités dans la mise en œuvre de ces instruments dans les législations nationales ainsi que dans la pratique. En même temps, les procédures d'asile des Etats d'Europe occidentale ont été soumises à une pression grandissante du fait du volume accru des demandes d'asile, et de l'abus du canal de l'asile par un nombre toujours plus élevé de personnes qui ont tenté de contourner les réglementations strictes de l'immigration. Ce phénomène a eu les effets pervers suivants : les Etats ont, d'une part, interprété plus strictement les critères de détermination du statut de réfugié et, d'autre part, introduit des procédures de détermination accélérées et plus sévères qui s'accompagnent de moins de garde-fous contre le refoulement. Par ailleurs, les Etats membres estiment que le processus d'harmonisation de l'UE comme la plate-forme la mieux adaptée pour convenir d'un certain nombre de décisions politiques susceptibles d'être introduites ultérieurement dans la législation et la pratique nationale³. Ce fut le cas avec la Résolution relative aux demandes considérées comme clairement abusives ou "manifestement non fondées", avec la Résolution proposant une approche harmonisée de l'application du concept du "pays tiers sûr", ainsi qu'avec un ensemble de Conclusions facilitant la constitution d'une liste de pays où, en principe, il n'existe pas de risque de persécution. Ces trois documents ont été adoptés à Londres, fin 1992, par les Ministres CE responsables de la politique menée en matière d'immigration et d'asile. En 1993, les Ministres ont adopté une Résolution prévoyant des critères pour l'admission

³ Pour disposer d'un résumé des positions du HCR sur certains développements récents dans la politique et dans la pratique d'asile en Europe occidentale, voir "An Overview of Protection Issues in Western Europe : Legislative trends and Positions Taken by UNHCR" (Aperçu des questions de protection en Europe occidentale : tendances observées dans la législation et positions adoptées par le HCNUR). *Bureau Régional du HCNUR pour l'Europe, Série européenne Vol.1, n°3, septembre 1995.*

à titre temporaire des victimes du conflit de l'ex-Yougoslavie, qui ne pouvaient pas prétendre à un statut permanent de réfugié mais avaient néanmoins besoin d'une protection internationale. Ces critères d'octroi d'une protection temporaire peuvent être étendus à d'autres situations d'afflux de populations déplacées pour cause de guerre civile, de conflit intérieur ou de violence généralisée. Toutefois, leur champ d'application s'est avéré plutôt limité, se concentrant sur un nombre restreint de groupes particulièrement vulnérables. Par ailleurs, ces critères ont amené les États membres à accorder différentes formes de protection temporaire parfois contradictoires avec certaines normes fondamentales de traitement telles qu'elles figurent dans les instruments internationaux, comme la Conclusion 22 du Comité Exécutif du HCNUR.

Depuis 1994, le processus d'harmonisation dans l'UE a emprunté une voie quelque peu différente, dans la mesure où les États membres se sont lancés dans un exercice de rapprochement de leurs politiques du point de vue de l'application des critères et des procédures visant à l'obtention du statut de réfugié. En juin 1995, ces derniers ont adopté une Résolution formulant un ensemble de garanties minimales en matière de procédure d'asile. En novembre 1995, ils convenaient, dans une Position Commune, d'une entente politique sur l'application harmonisée de la définition du "réfugié", telle qu'elle est inscrite dans l'Article 1 de la Convention de 1951. Malheureusement, ces deux textes ne reflètent intégralement ni les principes du droit international des réfugiés ni les Droits de l'Homme, ni même les directives relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié telles qu'elles ont été fixées dans les Conclusions du Comité Exécutif et dans le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

En réaction à l'adoption de la série de normes procédurales UE, le HCR a voulu mettre en garde contre le risque de dérive tendant à modifier les "garanties minimales" en "garanties maximales". La Résolution UE inclut un certain nombre d'exceptions susceptibles d'empêcher les demandeurs d'asile d'exercer leur droit d'appel contre une décision négative et d'affecter leur droit d'attendre la décision finale relative à leur cas dans le pays d'asile où l'on examine leur appel. Globalement, la Résolution UE souffre d'un manque de cohérence, dans la mesure où les exceptions introduites donnent l'impression que les États membres ont souhaité préserver la spécificité de leur pratique nationale et ont préféré codifier les

différences plutôt que tenter de réaliser une approche concertée. En particulier, ces exceptions ont trait à des demandes introduites aux frontières ou à des demandes considérées comme "manifestement non fondées". Or, c'est précisément lors du traitement de ces demandes, qui représentent un nombre croissant de l'ensemble des demandes introduites, que les garde-fous procéduraux, tels que le droit d'appel avec effet suspensif, devraient être scrupuleusement respectés. Ce n'est cependant pas toujours le cas, étant donné que ces demandes sont souvent traitées par des autorités telles que la police des frontières qui ne sont pas tout à fait qualifiées pour examiner ces requêtes.

Le processus d'harmonisation UE a également mené à l'adoption d'une position commune sur l'application des critères en vue de la détermination du statut de réfugié. Toutefois, les directives communes en matière d'interprétation des clauses d'inclusion ou d'exclusion de l'Article 1 de la Convention de 1951, démontrent une fois de plus que, si l'on accepte la primauté des interprétations nationales, l'objectif ayant présidé à l'adoption d'une norme commune se conformant aux principes du droit international des réfugiés est susceptible de n'être pas atteint. Certes, le HCR a soutenu l'initiative des Etats membres de l'UE de chercher conjointement à harmoniser l'application des critères de reconnaissance et d'admission au statut de réfugié avec les directives présentées dans le Guide du HCR. En revanche, selon cette interprétation, l'UE peut désormais refuser le statut de réfugié aux demandeurs d'asile qui craignent d'être persécutés par une entité non gouvernementale que les autorités d'un Etat sont incapables de contrôler. Gardant à l'esprit que rien dans la Convention de 1951 ne limite l'interprétation du concept "agent de persécution", le HCR espère que les critères formulés dans la position commune, qui ne lient pas légalement leurs auteurs, puissent être amplifiés et modifiés positivement lors de leur mise en application dans la pratique nationale.

Détermination du statut de réfugié et liberté de mouvement en Europe occidentale

Avant tout, il faut reconnaître qu'en mettant en œuvre le chapitre sur le droit d'asile de l'accord de Schengen, ou de la Convention de Dublin, les Parties Contractantes ne seront pas tenues d'effectuer l'examen exhaustif des demandes d'asile. Les

deux accords stipulent qu'une fois établie sa responsabilité, l'Etat membre appliquera ses procédures nationales pour traiter la demande d'asile. Comme mentionné ci-dessus, la grande majorité des Etats membres a introduit, comme conséquence directe de l'adoption des recommandations et des résolutions par les partenaires de l'UE, diverses mesures légales et administratives excluant effectivement un grand nombre de demandes, en dehors de tout devoir d'examiner leur validité. Beaucoup de demandeurs d'asile doivent désormais chercher protection en dehors du territoire de Schengen ou de l'UE, dans des pays qui n'offrent pas ou ne peuvent pas offrir une vie sûre et digne aux réfugiés et demandeurs d'asile, puisqu'ils n'ont pas encore institué une procédure d'asile ou n'ont pas encore prévu d'autres formes de protection effective. Des tels éloignements hors du territoire de Schengen ou de l'UE peuvent dès lors entraîner des expulsions en chaîne et, en guise d'ultime solution, imposer le retour au pays d'origine, où la personne concernée risque d'être de nouveau persécutée. C'est pourquoi le consentement préalable — explicite, ou pour le moins implicite —, à l'examen de la demande doit être cherché auprès d'un Etat tiers, à l'instar de l'engagement à prendre en considération la demande d'asile sur le fond et à octroyer une protection réelle contre le refoulement, voire contre la situation "en orbite"⁴.

La Résolution UE sur l'approche harmonisée des questions relatives à la notion de "pays tiers sûr" stipule explicitement que ses dispositions prévalent sur les dispositions de la Convention de Dublin. Cela signifie qu'un demandeur d'asile peut être expulsé du territoire de l'UE avant même que ne soit identifié l'Etat membre responsable du traitement de sa demande. Mais cela sous-entend encore que les directives d'une recommandation politique non obligatoire seront prises en considération avant même que ne soient appliquées les dispositions d'un instrument international liant les parties. Le même problème s'est présenté lorsque les Parties Contractantes à l'accord de Schengen ont été confrontées à l'application des dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen en relation avec la notion de "pays tiers sûr".

4 L'étude entreprise par le Conseil européen des Réfugiés et Exilés (Safe Third Country - Myths and Realities (Etats tiers sûrs - Mythes et Réalités), février 1995) démontre l'absence fréquente de recherche d'un tel consentement ou de garanties additionnelles. L'étude porte sur seize cas dans lesquels l'application du concept "d'Etat tiers sûr" a empêché les personnes intéressées de rechercher une protection réelle et a même, pour certaines d'entre elles, mené au refoulement.

En effet, les Parties Contractantes se considèrent également les unes les autres comme des "pays tiers sûrs". Il fut décidé de faire prévaloir les dispositions de la Convention de l'application de l'accord de Schengen et, une fois déterminé l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile, de charger cet Etat, pour le traitement des demandes, d'appliquer ses procédures nationales. Une telle attitude, du fait de l'application du concept du "pays tiers sûr", peut amener l'Etat à éloigner le requérant en dehors du territoire couvert par l'accord de Schengen, évitant ainsi un examen individuel et sur le fond de la demande. Si, préalablement ou en cours de la procédure de détermination, l'assurance d'un examen individuel et sur le fond de la demande peut être raisonnablement mis en doute, le demandeur d'asile devrait se voir offrir l'opportunité d'un appel de la décision d'éloignement vers un Etat tiers en dehors du territoire couvert par l'accord de Schengen. Le HCR explore actuellement avec la Présidence de Schengen la possibilité d'introduire des mesures en vue d'assurer une procédure d'appel judiciaire ou administratif pour réfuter la présomption de "sûreté" d'un pays tiers, si ce pays ne garantit pas l'examen individuel et sur le fond de la demande. On pourrait faire valoir l'argument selon lequel la réfutabilité d'une telle présomption à l'encontre d'un éloignement vers un pays tiers devrait être garantie par chacune des Parties Contractantes avant que son administration ne soit déclarée responsable du traitement de la demande et qu'en outre, le demandeur d'asile puisse être transféré vers ce pays.

Le chapitre relatif à l'asile de la Convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que de la Convention de Dublin, contiennent des listes relativement exhaustives de critères visant à déterminer la responsabilité du traitement de la demande d'asile (Article 30, par. 1.a à g de la Convention d'application des accords de Schengen). Ces listes sont complétées par une série de directives définissant, d'une part, l'application de ces critères et, d'autre part, le recours à des indices de preuve permettant de déterminer la responsabilité en question. Toutefois, les Parties Contractantes doivent encore s'accorder totalement sur l'utilisation et la suffisance de certains moyens de preuve, n'ayant qu'une valeur indicative dans la détermination de la responsabilité, tels que les déclarations du demandeur d'asile et certaines formes de preuves documentaires.

Un autre point de discussion porte sur le recours à l'Article 29, par. 4, de la Convention autorisant les Parties Contractantes à traiter

une demande "pour des raisons particulières tenant notamment au droit national" même si, selon la Convention, la responsabilité en incombe à une autre Partie Contractante. Les Etats signataires des accords de Schengen utilisent cet Article pour des motifs divers, parfois dans l'intérêt du demandeur d'asile (en vue du regroupement familial, pour des raisons culturelles ou humanitaires), parfois pour appliquer une procédure accélérée visant à l'éloignement hors du territoire couvert par les accords de Schengen, puisqu'ils jugent hors de propos l'examen individuel de la demande. La question est de savoir, jusqu'à quel point cet Article peut être invoqué contre l'expulsion vers un tel Etat tiers s'il apparaît que l'intention des auteurs des accords de Schengen et de la Convention de Dublin était d'appliquer cet Article avec le consentement de la personne concernée. En plus, une lacune semble apparaître dans les procédures issues de Schengen lorsque les membres d'une même famille disposent d'un visa pour différents pays signataires des accords de Schengen et qu'aucune des Parties Contractantes ne se sent tenue — à la suite de son interprétation de l'Article 36 de la Convention de l'application de l'accord de Schengen —, de respecter le principe de l'unité familiale et d'accepter la famille toute entière.

Ainsi, l'application des critères de Schengen a eu pour résultat qu'en l'absence d'une décision sur la responsabilité du traitement de la demande en conformité avec ces critères, plusieurs demandeurs d'asile se sont vu refuser toute assistance outre certains avantages sociaux restreints tant que leur cas n'avait pas été déclaré admissible. Il n'existe pas de véritable infrastructure d'accueil pour ces personnes, dépourvues en plus d'un permis de séjour temporaire autre qu'une convocation "Schengen", par exemple un logement ou des soins sociaux. Comme signalé ci-dessus, il n'est pas possible, dans tels cas, de regrouper les familles. Ces difficultés sont exacerbées à cause de l'impossibilité d'obtenir une décision rapide sur la responsabilité du traitement de la demande. En fait, l'approbation de l'Etat signataire des accords de Schengen requis de traiter la demande est parfois considérablement retardée, soit qu'il ne répond pas en temps opportun, soit qu'il conteste la décision d'une autre Partie Contractante lui imputant cette responsabilité. Aussi, le fait d'avoir ramené à un mois le délai de réaction de l'Etat signataire de l'accord de Schengen devant traiter la demande ne peut qu'être bienvenu puisque ceci contribuera à réduire les effets négatifs du manque d'une véritable

infrastructure d'accueil pour les "cas Schengen" dans plusieurs Etats signataires.

Défis futurs pour le processus d'harmonisation UE

Aujourd'hui, la majorité des demandeurs d'asile viennent de pays affectés par de graves et perpétuelles violations des droits de l'Homme ou par de sérieux conflits armés internes, par exemple l'ex-République de Yougoslavie, l'Iran, l'Irak, la Turquie, le Caucase, l'Afghanistan, la région des grands lacs en Afrique centrale, le Liberia, le Sierra Leone, la Somalie ou le Soudan. Ceci ne constitue pas en soi un indice permettant d'exclure la nature abusive de la majorité des demandeurs d'asile introduites auprès des pays d'Europe occidentale. Le fait que de nombreux demandeurs d'asile proviennent de pays où les violations de droits de l'homme, grossières et généralisées, sont notoires, voire où se déroule un conflit armé à large échelle, ne donne pas automatiquement substance et crédibilité à leur requête. Ces demandes peuvent toujours être étrangères à la crainte, valablement fondée, d'une persécution basée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou sur une opinion politique au sens de l'Article 1 de la Convention de 1951. Il faut néanmoins rappeler que même si, depuis quelque temps, le volume de demandes diminue, les taux de reconnaissance sont restés stables et que le nombre de demandes introduites par des personnes venant de pays considérés "sûrs" a diminué. Dès lors, il conviendrait d'éviter — pour le simple motif que l'on suppose, l'augmentation des demandes abusives aidant, que l'institution européenne d'asile est soumise à une pression accrue —, de conclure en faveur d'une politique restrictive.

Sans doute, les mesures restrictives adoptées conjointement par les Etats d'Europe ont-elles contribué, au cours de ces deux dernières années, à la diminution des demandes d'asile. Toutefois, même si à première vue, ces mesures paraissent — à court terme — avoir démontré leur efficacité à contrecarrer les abus envers l'institution d'asile, il reste à voir si, à plus long terme, elles offrent une réponse adéquate à la crise mondiale des mouvements de populations ou au problème des réfugiés en Europe. Des milliers d'immigrants et de demandeurs d'asile continuent à arriver dans l'UE et dans les Etats membres signataires des accords de Schengen

et connaissent une vie incertaine dans l'attente du résultat du traitement de leur dossier. Un grand nombre de demandes d'asile en suspens continuent à encombrer les procédures d'asile. En outre, il semblerait qu'un nombre inconnu de personnes entrent sur le territoire des États industrialisés sans même chercher encore à bénéficier d'un quelconque statut et, dès lors, "disparaissent" dans l'immigration illégale. Sachant qu'elles ne pourront obtenir ni asile, ni statut de résident temporaire, elles finissent par s'installer dans une situation irrégulière. Elles sont rejointes par les demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent être ni expulsés ni maintenus en détention en instance d'expulsion. En fait, les restrictions en matière d'accès au territoire ou de procédure d'asile ne s'avèrent que partiellement efficaces. Il suffit de voir combien, de plus en plus fréquemment, un certain nombre de demandeurs d'asile est soumis au régime de la détention pendant des semaines ou des mois, dans des camps fermés, des prisons ou les zones de transit des aéroports, pour comprendre l'étendue et la gravité du problème. Les demandeurs d'asile sont mis en détention pendant qu'ils attendent soit une décision sur la recevabilité de leur requête et l'accès subséquent à la procédure d'asile, soit une décision d'expulsion, souvent sous escorte. Le HCNUR considère que le recours à la détention des demandeurs d'asile est fondamentalement inopportun et devrait être évité⁵.

Par ailleurs, une protection temporaire est accordée à un nombre croissant de personnes bénéficiaires de divers arrangements juridiques communément appelés "statut humanitaire". Ces arrangements se caractérisent par une grande disparité des normes fondamentales de traitement. Les États membres ont recours à l'octroi d'une forme de protection temporaire dans les situations d'afflux de personnes déplacées quand le volume des demandes est tel qu'il ne peut manifestement plus être traité par le biais d'une détermination d'un statut individuel. L'un des défis qui attend les Gouvernements occidentaux consistera en la recherche de réponses pragmatiques et innovatrices aux potentielles arrivées massives de personnes déplacées pour cause de guerres civiles, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme touchant des populations

⁵ Voir également "Detention of Asylum-Seekers in Europe" (Mise en détention des demandeurs d'asile en Europe) *Bureau régional du HCR pour l'Europe*, Série européenne Vol. 1, n°4, octobre 1995, qui comprend les directives du HCNUR sur la mise en détention des demandeurs d'asile.

entières. Espérons que les Etats membres de l'UE pourront instaurer et coordonner une politique à même de répondre à de semblables circonstances futures, qui fera droit à tous les éléments essentiels de la protection temporaire comme le propose le HCR, tels qu'accès à la sécurité, principes de base normatifs en matière de traitement des cas et respect des droits fondamentaux de l'Homme, protection contre le refoulement et rapatriement lorsque la situation dans le pays d'origine le permet⁶. Récemment, la perspective d'un rapatriement imminent de réfugiés et de personnes déplacées vers l'ex-Yougoslavie a soulevé une série de questions quant à l'établissement de paramètres, d'une part, autorisant la levée de la protection temporaire ou, d'autre part, relatifs à l'avenir de ceux qui continueront à avoir besoin d'une protection internationale (cas de traumatisme, mariages mixtes, personne à profil hautement politique, etc.).

Toutefois, il convient de garder à l'esprit que, dans un nombre accru de cas traités dans le cadre de l'examen individuel de la demande d'asile, les gouvernements d'Europe occidentale ont plutôt tendance à accorder le statut humanitaire qu'à octroyer le statut de réfugié. Les tentatives futures d'harmonisation et de renforcement du régime de protection en faveur des personnes déplacées, qui ne peuvent bénéficier du véritable statut de réfugié, devraient établir des ponts entre le régime de protection temporaire et la procédure de détermination du statut de réfugié. Le HCR encourage les Gouvernements à appliquer la Convention de 1951 dans un esprit de générosité et à éviter le recours à l'octroi de l'une ou l'autre forme de statut temporaire ou "humanitaire" pour les personnes qui semblent, dans une procédure individuelle, entrer en ligne de compte pour l'obtention du statut de réfugié et pouvoir prétendre aux droits conférés par la Convention de 1951.

Les Gouvernements occidentaux sont confrontés à une série d'autres défis relatifs à l'avenir du droit d'asile. La législation sur le droit d'asile et les procédures doivent être appliquées de manière conséquente et cohérente en Europe occidentale. Une politique du droit d'asile de l'UE véritablement harmonisée pourrait tirer profit de l'établissement d'une norme de protection commune, fondée sur des procédures d'asile équitables et rapides. Il faudra peut-être trouver des réponses pragmatiques aux futurs afflux de personnes

⁶ La Note sur la protection internationale du HCNUR de 1994, soumise à la 45ème session du Comité Exécutif (A/AC.96/830) examine plus en détail les différents éléments qui composent le concept.

déplacées suite à des guerres civiles ou à une violence généralisée. La question du retour dans leur pays d'origine des immigrants illégaux et des demandeurs d'asile déboutés doit être traitée de façon à préserver l'institution de l'asile.

Ensuite, vient encore le défi de l'application d'un système équitable de partage du fardeau de l'asile. Cette notion ne devrait pas être interprétée dans une acception étroite comme un élément de contrôle de l'immigration et un moyen de répartition entre les Etats du nombre de personnes nécessitant une protection. Le concept devrait plutôt être conservé et appliqué comme un principe sous-jacent aux principes de protection des réfugiés, lié à la notion de solidarité internationale. Les Etats devraient s'aider mutuellement en augmentant leur capacité d'accueil et de protection des réfugiés, particulièrement dans des situations d'arrivées massives. Les mécanismes futurs de partage de la charge devraient être appliqués avec flexibilité, en vue de respecter les raisons spécifiques et légitimes pouvant inciter un réfugié à chercher asile dans un Etat particulier. De tels mécanismes devraient également remédier aux disparités actuellement observées dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en vigueur aujourd'hui dans les Etats membres de l'UE⁷. En outre, il est essentiel d'instaurer une coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale lorsque l'on s'attellera à l'élaboration d'un quelconque système futur de partage des charges entre les Etats membres de l'UE.

Néanmoins, les défis prioritaires en matière de protection des réfugiés en Europe occidentale se rapportent, d'une part, à la nécessité d'une distinction claire entre la question de l'asile et le débat sur l'immigration et, d'autre part, au besoin de répondre au problème de l'asile en Europe par une approche à la fois régionalisée et globalisée de la politique face aux mouvements de populations et aux flux de réfugiés. A ce jour, les politiques et pratiques issues du processus d'harmonisation européen et des négociations de Schengen ont souvent souffert de l'absence d'une distinction nette entre immigrants et réfugiés. Il est incontestable que les actuels mouvements de réfugiés se découpent sur une toile

7 Voir également la prise de position du Conseil européen pour les réfugiés et exilés dans "Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the Context of Large Scale Arrivals" (Partage de la responsabilité : la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans un contexte d'arrivées massives), mars 1996.

de fond de flux migratoires plus larges et plus complexes. Néanmoins, la protection des réfugiés est fondée sur un instrument légal spécifique, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui définit la condition de réfugié et fixe les obligations des pays d'accueil afin de faire droit au besoin de protection de ces personnes. Ces stipulations devraient être respectées, indépendamment de la pression à laquelle sont soumises les procédures d'asile suite au recours abusif dont usent, à leur égard, les immigrants économiques.

Le débat sur le droit d'asile en Europe occidentale devrait également être mené dans un cadre politique plus large, dans lequel serait établi un lien, entre, d'une part, la politique du droit d'asile et celle de l'immigration et, d'autre part, l'action préventive, telle que l'aide au développement, l'atténuation des causes fondamentales des mouvements de populations, et l'assistance technique aux pays qui sont le témoin d'une hémorragie nationale pour des raisons politiques ou socio-économiques, ou devant accueillir des afflux de personnes déplacées en provenance d'Etats voisins. Une approche basée sur une telle politique globale comprend également la mise au point de mécanismes d'alerte précoce, tout comme de politiques et d'activités permettant de parer à l'urgence, du déploiement d'une diplomatie préventive et de tentatives de résolution des conflits. La recherche de solutions durables est un autre élément clé d'une telle orientation et inclut le retour volontaire dans les pays d'origine, si et quand les circonstances le permettent. Pour y arriver, ce cadre doit également prévoir un effort particulier en faveur d'un développement durable pour assurer la réintégration à long terme de ceux qui retournent au pays dans leur société.

Les résultats obtenus à ce jour au cours du processus d'harmonisation au sein de l'UE exerceront sans aucun doute une influence sur la volonté d'autres Etats de continuer à accueillir des personnes déplacées, à appliquer la définition de "réfugié" de manière consistante et à offrir une protection réelle à tous ceux qui en ont besoin. De ce point de vue, il convient de rappeler qu'avec la Convention OUA de 1969 et la Déclaration de Cartagène de 1984, les Etats d'Afrique et d'Amérique Latine ont adopté une définition plus large de la condition de réfugié. Les systèmes d'asile en Europe occidentale jouent un rôle critique et exemplaire pour le développement d'une politique en faveur des réfugiés dans d'autres régions du monde, où la législation et les procédures administratives sont encore souvent à l'état embryonnaire. C'est

pourquoi le processus d'harmonisation au sein de l'Union européenne exerce un impact plus large que sur les seules politiques et pratiques du droit d'asile dans les Etats membres mêmes. De là, la nécessité absolue pour ce processus de produire des résultats positifs respectant totalement les principes du droit international en faveur des réfugiés. Tout aussi primordial est que les Etats européens ne traitent pas la question de l'asile indépendamment des politiques et des actions visant à combattre et à prévenir les diverses formes de persécution, de violations des droits de l'Homme, de l'intolérance ethnique et religieuse, de la pauvreté, du déclin économique et d'autres expressions d'instabilité comme facteurs sous-jacents aux flux continus des réfugiés et aux déplacements forcés de populations dans le monde.

Du politique et de l'éthique La douce installation d'une démocratie sécuritaire¹

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

Les faits

Le 18 mars 1994, l'Assemblée fédérale suisse a adopté la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Après l'acceptation du projet de loi par le peuple lors de la votation référendaire du 4/12/1994, les nouvelles mesures de contrainte sont entrées en vigueur le 1/2/1995. La loi a introduit, entre autre et pour la première fois, la notion de détention en phase préparatoire (art. 13a Loi sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers, LSEE) et a permis de prolonger la durée maximale de la détention en vue du refoulement (Art. 13b LSEE). Ces deux mesures visent, selon la loi, à "assurer l'exécution d'une procédure de renvoi" (détention en phase préparatoire), respectivement à "assurer l'exécution d'une décision" (détention en vue du refoulement). La détention en phase préparatoire est d'une durée maximale de trois mois ; la détention en vue d'expulsion ou de renvoi, dont la durée ne peut pas non plus excéder trois mois, peut toutefois être prolongée de six autres mois au plus. La possibilité existe de détenir un étranger pendant douze mois, dans le seul but d'assurer l'exécution de son renvoi. (Künzli, Ackermann, 1995, 2).

Une telle détention constitue, dans une conception juridique classique, une atteinte grave au droit fondamental à la liberté individuelle. En bref, on sort d'une logique pénale pour entrer dans une logique administrative. Le remarquer indique l'écart de sensibilité existant entre les parlementaires ayant voté les mesures de contrainte et la doctrine juridique. Par ailleurs, un aspect

¹ Je remercie Ch. Tafelmacher pour la relecture critique de ce texte et pour l'apport d'informations qui ont complété sur plusieurs points mon analyse.

important des mesures de contrainte est l'élargissement de la détention *administrative*. Juridiquement, cette caractéristique permet de sortir des principes généralement reconnus en matière de détention pénale. C'est aussi un retour en arrière sur un des grands principes du droit occidental établi depuis le 19^e siècle, à savoir *pas de détention sans délit*².

Une telle loi n'est pas un phénomène isolé, au moment de la mise en œuvre en Europe d'une politique des refoulements et de détention, comme l'a montré un récent séminaire de l'ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles) à Copenhague. Elle intervient en Suisse dans le contexte du débat sur l'adhésion à l'Europe et des développements des accords de Schengen, de la convention de Dublin, d'accords bilatéraux (avec la Pologne, par ex.), des événements en ex-Yougoslavie et à un moment où est en révision la loi d'immigration et celle de l'asile. Ce qui est symptomatique d'une volonté de normalisation, c'est par exemple, que l'ancien délégué aux réfugiés reconverti en consultant principal du président en titre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), P. Arbenz, qui avait institutionnalisé le modèle de la dissuasion et mis en œuvre la politique des refoulements se transforme en "philanthrope pragmatique"³, faisant preuve d'une malléabilité dans l'air du temps et mettant à l'épreuve la mémoire collective.

Le Letten, une nouvelle prison saturée de déchets humains sous les caméras du monde entier

La loi a été précédée d'un autre fait d'actualité : la fermeture du Letten, scène ouverte de la drogue à Zurich. Le scénario est déroulé "au vu et au su de tous"⁴. Les plaies du Letten ont été exhibées par la télévision. Les images ont pénétré dans chaque foyer suisse et circulé dans le monde entier. Voilà que la Suisse n'est plus renommée dans le monde pour ses banques, son chocolat, ses montres, le pont de Lucerne et le Cervin, mais aussi pour le Letten. Elle n'est plus seulement un lieu d'affaires, de tourisme et de rêve, mais aussi un "lieu de honte" (Schandmal), selon les termes de

² Cette dernière remarque m'a été transmise par Ch. Tafelmacher, juriste.

³ Terme utilisé par le *Journal de Genève* (6/3/1996).

⁴ Terme qui apparaît dans le *Message* (1993, 309) pour qualifier les conditions du trafic de drogue au Letten.

R. de Weck, rédacteur en chef du Tagesanzeiger⁵. Paradoxalement, par le biais de la réputation liée au blanchiment d'argent "sale" et à la consommation de drogue, la Suisse rejoint sur la scène télévisuelle internationale New York, Amsterdam, Panama, mais aussi la Colombie et la Turquie. Aujourd'hui, Zurich, Los Angeles, Istanbul et Medellin sont mondialement connus. La Suisse a sa place dans l'activité de la drogue transformant les règles du jeu économique et politique de la planète.

La logique de l'urgence, de l'instantanéité sacralisée en consonance rythmique avec le zapping, a envahi le politique⁶. Des images défilent et disparaissent. Elles rejoignent alors l'univers du sommeil et de l'oubli, sans effacer les angoisses. "Le Letten est une plaie ouverte qui catalyse toutes les peurs"⁷. Suite logique du Letten, la loi de contrainte dirige les projecteurs sur les étrangers en Suisse. Au-delà de ces délinquants⁸, assimilés à d'autres déchus

5 Un des deux grands journaux zurichois. Voir aussi, Zoran S. (1994) : "Zurich découvre effarée son image de "Toxicoland" à l'étranger. Les envoyés spéciaux des médias internationaux défilent sur les bords de la Limmat pour filmer et décrire le Letten. Les journaux allemands comparent la scène de la drogue à une "marque d'infamie", une "honte". "Orgueil blessé", *Le Nouveau quotidien*, Lausanne, 16/9/1993, 19.

6 En nous confinant au terrain juridique, il suffit de penser à la cascade de révisions de la loi sur l'asile intervenues depuis 1979, fait tout à fait inhabituel dans la législation suisse. En ce qui concerne la loi de contrainte, on doit rappeler que sa mise en place a été menée à tambours battants, comme si le rythme des médias s'imposait au monde politique : "J'aurais préféré qu'on prenne le temps d'étudier cette loi, qu'il y ait une longue procédure de consultation. Il peut être effectivement dangereux de développer sous pression une législation dans un domaine aussi sensible", W. Kälin, in Maillard A. (1994) : "Etrangers sans papiers. Pour ou contre les mesures de contrainte", *Hebdo*, Lausanne, 7/7/1994, 13.

7 "Peur de la criminalité, peur de l'étranger, peur des requérants d'asile, peur de l'incertitude sur l'avenir dans une société qui se vivait comme un flot et un modèle de stabilité, de richesse et de perfection dans un monde chaotique (...) un peuple qui se croyait hors des tumultes du monde, alors qu'il était seulement confortablement installé dans le bateau de sauvetage, à bord d'un grand paquebot qui continue d'avancer", B. Roschild, psychiatre, cité par P. Hazan : Sur les étrangers, les Suisses font la loi, *Libération* 3 et 4 décembre 1994, 9.

8 Les requérants qualifiés dans la campagne de "délinquants" sont en fait pour les 97% (3% de requérants condamnés pénalement pour trafic de drogue) d'entre eux des "illégaux", des "clandestins" (65% des étrangers frappés de mesure d'expulsion "disparaissent" — mot qui les désigne dans les statistiques fédérales). Voir, Campiche M.-P. (1994) : "Entrée illégale et séjour irrégulier des réfugiés et requérants d'asile : la pratique des cantons", *Asyl*, Zurich, 3, 51-57, Doc. III/30.

transformés en déchets⁹ construits par le monde politique¹⁰ et médiatique¹¹, le Letten serait-il la facette exacerbée de la métaphore carcérale de la Suisse décrite par Dürrenmatt (1990) au moment de la chute du mur de Berlin ?

La nouvelle prison n'est plus confinée derrière des murs, organisée dans le strict quadrillage spatial du modèle panoptique de la surveillance de Foucault (1975, chapitre III). Elle n'est plus non plus derrière le mur de Berlin. Les frontières bougent. Paradoxalement, d'un côté, un grave processus d'isolement s'installe entre les détenus et la population (nous y reviendrons). Et de l'autre côté, la prison a débordé dans la vie privée et sur la place publique médiatisée. L'espace privé de la prison, devient par les médias un espace public. Et l'espace public local devient une scène publique mondiale. Des faits locaux deviennent images virtuelles généralisées. La notion politique d'espace public (Aristote, Arendt, Habermas) liée au débat démocratique s'en trouve dévastée. La prison pleine de déchets humains est filmée par les caméras du monde entier. Avant d'être nettoyée et de s'enfoncer dans l'ombre. Tout le monde peut s'imaginer faire partie de ce monde de déchus. A travers ses enfants drogués. Avant de s'imaginer avec horreur en disparu rejeté dans l'ombre, non seulement de l'exclusion, mais de la non-existence, de l'acosmie dans le sens où H. Arendt utilisait ce terme.

La catharsis médiatisée du Letten ne nous cacherait-elle pas un phénomène d'un autre ordre qu'il faudrait *penser* au-delà de l'urgence et du zapping ? Quelque chose qui concerne le politique et

9 Sans pouvoir m'y arrêter, j'aimerais souligner le processus d'exclusion transformant des individus et des groupes sociaux en exclus jetables. Dans une telle catégorie, on trouve autour du Letten, les requérants et aussi les toxicomanes suisses détenus dans un centre administratif puis renvoyés vers leur canton de domicile ou d'origine. A ce propos, voir Tafelmacher Ch., 1996.

10 Voici un exemple de construction et de glissement, parmi d'autres, d'un haut fonctionnaire fédéral : "Plus des deux-tiers des déboutés disparaissent dans la nature avant d'être effectivement refoulés à la frontière. Ces gens-là ne sont *pas tout à fait* des criminels, mais ils ne respectent pas nos lois", R. Schneeberger, porte-parole de l'Office fédéral des réfugiés, cité par *Le Nouveau Quotidien*, 21/11/94.

11 La loi vise essentiellement les requérants d'asile, qui ne représentent pourtant que le 3% des délinquants liés au trafic de drogue. Un journal comme le *Blick* a joué un rôle non négligeable dans la criminalisation des requérants d'asile. Le décalage entre les représentations construites et la réalité est perceptible dans la votation du quartier du Letten (60%) qui s'éloigne sensiblement de la votation du canton de Zurich (80,7%) et de la votation nationale (72,8%).

ses transformations ? La loi de contrainte signifie-t-elle que le système politique suisse est en train d'entrer dans un état de catastrophe social¹² ? On n'en est certes pas là. La Suisse n'est pas la dictature argentine des années 80 (Puget J., 1989). Elle n'est pas non plus un système totalitaire (Arendt H., 1972). La lecture des deux ouvrages cités trouve cependant un écho par rapport à la situation politique actuelle. En ce sens, il peut être utile d'avoir en mémoire des signes avant-coureurs de l'installation d'un régime dictatorial et même du système totalitaire, rappelés par les deux auteurs dans deux contextes historiques différents, mais peut-être pas sans lien entre eux et avec l'actualité : inscription mentale de l'état de menace ; affirmation de certitudes non discutées et discutables ; soumission aux règles d'obéissance ; éthique perverse altérant les valeurs de la vie et de la mort ; réduction de la capacité de penser, désinformation, mensonge ; philosophie de l'ordre et de la propreté ou de la domination totale, rôle grandissant de la police, idéologie de la terreur, (énumération non exhaustive).

En particulier, quand J. Puget parle des liens de la violence d'Etat avec le corps social¹³, on pourrait appliquer ses constats — à un degré moindre, certes — au rapport entre Suisses et étrangers et peut-être entre Suisses. La violence d'Etat installe la peur¹⁴, le silence, l'isolement. Elle n'accorde pas d'espace à la parole. Elle efface la présence des déçus fabriqués socialement puis transformés en *disparus*. Elle coupe les contacts entre les détenus administratifs de la loi de contrainte¹⁵ et l'ensemble de la

12 Une psychanalyse définit un tel état en ces termes : "Subitement ou progressivement, on ne reconnaît plus les règles qui gouvernent l'interdépendance groupale autour de la vie et de la mort, du délit et de la pénalisation. Le sentiment de culpabilité perd un ordre causal historico-génétique et se transforme en culpabilité sociale. Le contexte social devient *incohérent, incompréhensible et insaisissable*" (Puget J. et al, 1989, 12).

13 "La violence d'Etat produit une rupture des échanges sociaux de tous genre et voue à l'isolement et au silence" (Puget et al., 1989, 39).

14 Voir à ce propos Caloz-Tschopp M.C. (1994) : "A propos de sécurité intérieure. Le rêve d'une démocratie sécuritaire et la manipulation de l'angoisse", in, Coordination Asile Suisse, 1993, *Europe : montrez patte blanche. Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen*, CETIM, Genève, 193-218.

15 On retrouve la même logique dans l'installation de la politique de "dissuasion" en matière de politique d'asile importée d'Allemagne vers la Suisse dès les années 80 ; dans la manière de gérer les centres d'enregistrement en Suisse, qui sont de véritables "boîtes noires" où les gens peuvent "disparaître", par exemple, au travers des renvois exécutés immédiatement, sans que personne ne soit au courant ; par les zones grises des aéroports où les milieux associatifs ont de moins en moins accès.

population en installant les détenus dans une situation d'isolement phonique et visuelle¹⁶. Une telle volonté politique se traduit dans la construction des nouvelles prisons avec de nouvelles caractéristiques techniques liées à l'impératif d'isolement. Si pour J. Puget, les disparus liquidés physiquement sont le symbole paroxystique des dictatures latino-américaines, on pourrait penser que les jeunes du Letten montrés comme des délinquants, des déchets puis rejetés dans l'ombre, les disparus statistiques¹⁷ que sont les requérants d'asile déboutés devenus clandestins et les corps violentés des étrangers en situation irrégulière soumis à la loi de contrainte et expulsés de la Suisse par la force, deviennent le symbole d'une transformation du régime politique : le passage de la démocratie libérale, étatique et nationale à une *démocratie sécuritaire*. Avec une loi où est inscrite la privation de liberté, la limitation de la liberté de mouvement par l'assignation dans des lieux, en un mot par une violence physique invisible sur des êtres humains. Les Suisses qui ont voté pour la loi de contrainte auraient-ils oublié la fragilité de la démocratie et consenti à abandonner à un vil prix le bonheur politique ?

I. Un point de vue, la philosophie politique et l'éthique

Je ne vais pas procéder ici à une évaluation juridique de la loi de contrainte, ni à une étude sociologique. Cela a été fait et continue à se faire. Ma perspective est celle de la philosophie politique et de l'éthique. Elle vise à dégager des pistes de réflexion quant à la signification d'une telle loi en rapport aux transformations du régime politique et du pouvoir.

Une telle logique existe aussi dans d'autres pays (centres de rétention en France, prison pour détenus administratifs en Angleterre).

16 A ce propos, racontons un fait concernant l'application de la loi de contrainte. Il s'est déroulé à Zurich. La violence se manifeste dans l'installation de l'isolement des détenus d'avec la population. Lors d'une récente manifestation à Zurich à laquelle participaient 500 jeunes venus crier "Liberté" devant les murs de la prison, ils se sont trouvés en face de 180 policiers. Par ailleurs, la prison avait été mise sous isolation phonique et visuelle complète — vitrages spéciaux, murs — pour que les détenus ne puissent plus voir et entendre les cris des manifestants.

17 Le mot "disparu" est utilisé comme catégorie statistique pour qualifier les requérants déboutés passés dans la clandestinité.

La philosophie politique s'intéresse au *koinon*, au *koinonein*, à la vie en commun, à la création jamais achevée et toujours conflictuelle de la définition de la communauté politique (qui en fait partie, qui en est exclu et selon quels critères ?), des conditions de son organisation, du pouvoir, et aussi l'analyse des modes de légitimation qu'une communauté politique se donne. La philosophie politique a un rapport étroit avec le pouvoir en tant qu'il est à la fois pouvoir de domination et pouvoir d'action, dans le sens où H. Arendt (1972, 1983) utilise ces deux termes. En bref, cela signifie que dans la modernité, la philosophie politique concerne, du côté de la domination, autant l'Etat, ses lois, les limites pour le respect des lois, la tension entre la loi et le droit, ou si l'on veut les limites de l'Etat de droit, que du côté de l'action, la société, les citoyens et leur capacité d'action pour la création, les mesures d'auto-limitation qu'ils mettent en place quand une nouvelle loi se crée et les actions qu'ils envisagent quand elle n'est plus légale, ni légitime. L'éthique dans ce cadre est l'examen des conditions, des règles, des critères, des valeurs à la base des choix et des actes qui président à la vie en commun.

Ces questions sont un cadre général de référence pour réfléchir. Mon objectif est plus limité. Je me propose de situer la loi de contrainte comme un élément de la transformation du régime politique s'accompagnant de transformations de l'imaginaire social (Castoriadis, 1975). En réfléchissant à l'hypothèse de la démocratie sécuritaire, on peut se demander dans quelle mesure la logique interne de la loi de contrainte limite dans la loi pour les étrangers et dans les têtes pour les membres agréés de la communauté politique, la possibilité même de la politique, c'est-à-dire de l'action et de la pensée autonome. Elle interpelle la capacité politique, en tant que capacité politique et psychique d'action et de jugement.

II. Une hypothèse à propos de la signification des mesures de contrainte

Si l'on en croit l'intérêt porté par des juristes des pays européens à la nouvelle loi mise en rapport avec la drogue, on mesure que la Suisse, tout en s'inscrivant dans une philosophie et une pratique de fermeture des frontières générale en Europe et d'usage institutionnalisé de la violence à l'encontre d'étrangers, est peut-être à l'avant-garde. Dans la loi de contrainte, les étrangers désignés le sont, non plus seulement en tant que "réfugiés

économiques" ou "faux réfugiés", mais en tant que requérants-délinquants¹⁸. On peut en effet postuler — argument le plus courant — que la nouvelle loi vise les étrangers délinquants et leurs abus en matière de drogue. Une des explications sur l'origine de la loi est qu'elle a été un diktat zurichois, — le canton le plus puissant de Suisse aux prises avec la drogue (petits dealers et gros bonnets du blanchiment d'argent) — sur l'ensemble de la Suisse. "Les mesures de contrainte ont effectivement contribué à la fermeture du Letten" (*Hebdo*, 8/2/96). La loi a permis aux autorités du canton de Zurich de mettre 3725 étrangers sous les verrous en 1995. Après un an d'entrée en vigueur, A. Koller, conseiller fédéral et chef du Département Fédéral de Justice et de Police (DFJP), déclarait un bilan positif avec 2771 arrestations depuis l'instauration de la loi (surtout à Zurich et Berne, en Suisse alémanique, Genève, avec l'exception du canton de Vaud (où le chef du DJP était opposé à la loi et avait participé à la campagne contre la loi)). A. Koller rappelait à cette occasion que la loi vise les dealers-clandestins et permet des renvois sensiblement plus faciles. Il dévoilait une nouvelle fois, que la loi, tout en visant les étrangers délinquants, s'articule surtout avec la politique des refoulements des requérants déboutés. La lex Letten a en effet été vendue pour punir les petits dealers étrangers mais elle est apparue comme un "outil de chasse pour les clandestins" (*Hebdo*, 8.2.96). Mais au-delà d'eux, ne visait-elle qu'eux ? La loi avait un autre but. "La loi a donné l'impression que l'Etat prenait les choses en main et cela a suffi à calmer les esprits" Peter von Moos, avocat lucernois (*Hebdo*, 8.2.96). En clair, il s'agissait de légitimité de l'autorité gouvernementale.

Une telle remarque fait penser que la loi a une autre portée pour l'ensemble de la communauté politique au moment où ont lieu des conflits à propos du démembrement de l'Etat social et un débat sur la cohésion du consensus de l'Etat politique. Il ne s'agit pas de petits délinquants, d'abus, mais d'autre chose. La loi vise à faire peur¹⁹ (Caloz-Tschopp M.C., 1993). Je pose l'hypothèse que la loi vise à discipliner la population dans son ensemble pour qu'elle accepte sans conflit l'émergence d'une démocratie sécuritaire ou encore d'un "Etat social autoritaire" (Tafelmacher Ch., 1996) avec la déréglementation des conditions de travail, des statuts et des contrats, la baisse des salaires, la remise en cause des assurances

¹⁸ La notion de délinquance est si fortement inscrite qu'elle permet dès lors, autre particularité spécifique à la Suisse, la non distinction entre adultes et enfants et la légalisation de la détention d'enfants (depuis 15 ans).

¹⁹ La peur sert aussi de stimulant à la politique étrangère (L. Monnier, 1993).

sociales, une augmentation importante du chômage et une politique d'admission très sélective à l'intérieur des frontières de l'espace Schengen.

Tout en inscrivant dans la loi et sur un registre nouveau la dissuasion²⁰ et la peur en rapport avec le consentement, elle institutionnalise l'usage de la violence physique pour les étrangers (limitation de la liberté de circulation, arrestation, détention, renvoi, mais violence sans sang, sans signe visible de sa mise en œuvre). Ce qu'elle fait à certains permet d'imaginer ce qui pourrait arriver à tous. Elle *pré-figure* ou si l'on veut, permet à tous *d'imaginer* d'autres changements, de *voir* qu'ils sont envisageables, qu'ils sont *permis*, qu'ils sont peut-être même *possibles*²¹.

Il est vrai que la Suisse n'a pas organisé de camps de la mort, même si le rapport Ludwig²² n'a pas rempli tous *les trous* de mémoire officielle et collective quant à la collaboration des autorités avec le nazisme, au refoulement des Juifs persécutés²³. La Suisse, déchargée de toute culpabilité quant à la *Solution finale*, n'aurait-elle pas une place privilégiée pour jouer un rôle particulier : aujourd'hui, désigner l'Autre en tant que délinquant²⁴ et déchet et lever ainsi le tabou permettant que s'exerce sans entraves une violence politique directe, non visible sur le corps ? Et cela pour domestiquer toutes les têtes.

20 En Suisse, les demandes d'asile ont diminué d'un tiers en 1994. Une tendance amorcée il y a deux ans déjà s'est accentuée l'an dernier. Selon l'Office fédéral des réfugiés (ODR, 16 134 personnes ont demandé l'asile en Suisse l'an dernier. Cela représente une diminution de 34,8% par rapport à 1993.

21 Pour définir le totalitarisme, Hannah Arendt a utilisé à plusieurs reprises dans son œuvre, le passage significatif du *tout est permis* au *tout est possible*. La distinction entre les deux notions, implique le passage d'une violation du droit, des normes, à un changement radical de régime politique, l'instauration d'une nouvelle philosophie, d'une nouvelle vision du monde de ce qu'elle a défini comme le "totalitarisme" nécessaire pour poser la destruction du genre humain.

22 Ludwig K. (1957) : La Politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955, Berne.

23 C'est dans le cadre de ce débat qu'a été demandée la réhabilitation d'un fonctionnaire fédéral, Paul Grüninger, congédié pour avoir laissé entrer illégalement en Suisse des réfugiés juifs. Une "question originaire, n° 93.1113" a été déposée au Parlement en ce sens par le conseiller national, P. Rechsteiner, le 17/12/1993. Doc II/29.

24 La violence apparaît ainsi comme une mesure d'auto-protection contre un agresseur.

Le pouvoir d'Etat, l'usage du corps et la violence dans les têtes

La violence est constitutive du pouvoir d'Etat, avec l'argumentation de légitimation que l'on connaît de Hobbes à Max Weber. Les prisons suisses existent et sont surtout destinées aux classes sociales laborieuses comme nous le montrent les statistiques carcérales. Ce n'est pas la première fois dans l'histoire suisse que les étrangers sont reconduits à la frontière après avoir été emprisonnés. Ce qui est nouveau avec la loi sur les mesures de contrainte, c'est que l'emprisonnement lié au refoulement est institutionnalisé tout en se légitimant en terme de sécurité de la communauté nationale mythique contre des intrus, qui ne sont plus seulement des "faux" réfugiés, mais des "délinquants" et en même temps des déchets. Quoi de plus légitime que d'user de contrainte, de violence sur un sujet politique dépouillé de ses droits, sur un corps humain devenu un simple déchet (à condition de le faire sans traces visibles) ? Avec la loi de contrainte, l'autorité dispose du pouvoir légal d'intervenir *sur le corps* d'individus, après qu'ils aient été dépouillés de la plupart de leurs droits. Un aspect particulier de ce déplacement sont les mauvais traitements infligés en prison aux détenus administratifs. Ce genre de traitement n'existe pour ainsi dire pas dans les prisons pour criminels. L'atteinte au corps se liste donc avec une discrimination raciste évidente qui se traduit, par exemple aussi, par les tabassages d'étrangers par la police dans la rue en toute impunité.

Les actes d'intervention sur le corps sont matériels, concrets, mais invisibles et pas sanctionnés par la loi. Ils se font dans l'ombre²⁵. Des individus sont arrêtés et pour ce faire saisis physiquement. Privés de liberté pour motifs administratifs. Maltraités. Isolés. Puis refoulés physiquement, *manu militari*. Quel est le statut réel et symbolique de cette *civilité* qu'est la limitation de circulation, l'arrestation, la détention, l'isolement, les mauvais traitements et le renvoi physique dans ce contexte ? Comment interpréter, à propos de régime politique et d'autorité, cette modalité du travail de domination politique sur le *corps physique* de personnes humaines, de sujets de droits transformés ainsi en objets *manipulables* ?

²⁵ Quelqu'un de Zurich nous racontait que deux policiers se sont achetés des matraques électriques et chassent durant leur jour de congé les consommateurs de drogues, la nuit, dans les toilettes publiques où certains d'entre eux dorment. Et cela en toute impunité.

M. Foucault (1975) avait montré, à propos de la naissance de la prison, que le XIX^{ème} siècle s'enchantait de cette douceur nouvelle qui consistait à ne plus châtier les corps, et de savoir désormais châtier les âmes. Avec la loi de contrainte on assiste à un double mouvement : à un recul historique sous une forme de violence exercée sur le corps mais non visible (pas de sang !)²⁶ et pourtant bien réelle et au châtement des âmes qu'annonce Foucault. D'un côté le retour légalisé de l'exercice de la violence sur le corps des étrangers. De l'autre, l'inscription de la légitimité de la violence d'Etat dans les têtes des Suisses. Utiliser la violence physique sur certains stigmatisés tout en l'inscrivant dans les têtes de tout le monde. Une double violence est ainsi créée : physique et psychique. *Conduire les conduites*²⁷ sur les corps et dans les têtes pour asseoir l'autoritarisme à défaut de l'autorité ? En choisissant des cibles fragiles, étrangères, pour adresser un message à l'ensemble des administrés ? Il y a assurément un lien entre l'art de la force de fixer, d'enfermer, de violenter dans l'ombre des populations et l'art de gouverner, de dominer dans les têtes l'ensemble des sujets (pas seulement les victimes désignées), même si ce lien reste énigmatique et donc à décrire dans toutes ses composantes. Il y a assurément une nouvelle complémentarité entre la violence sans traces physiques sur le corps, la maîtrise des consciences, la loi, le pouvoir et l'autorité.

III. L'usage de la force sur le corps humain et la domestication des têtes

Contrainte, qu'est-ce à dire ?

Le titre de la loi définit l'objet : "mesures de contrainte en matière de droit des étrangers". "Contrainte", de quoi s'agit-il ? À l'intérieur du texte de loi et du message, les mesures sont qualifiées ainsi : "détention, emprisonnement, assigner à un étranger un territoire, interdire l'accès à une zone déterminée". Le texte officiel

²⁶ Lors du séminaire de l'ECRE à Copenhague sur la détention des requérants d'asile, une psychiatre anglaise expliquait que la détention durait jusqu'à cinq années et que les prisonniers depuis plusieurs années montraient des symptômes décrits à propos de la torture exercée par les dictatures (Cône Sud, Turquie, etc.).

²⁷ Voir à ce propos, Haroche C. (1994) : "Le gouvernement des conduites", *Magazine littéraire*, 325, 40-45.

précise qu'il s'agit d'un "train de mesures *distinct*". Il indique aussi les modalités de l'action de l'Etat : "détention en phase préparatoire (du renvoi), durée et forme de la détention". Dans la partie "condensé" du message (p. 302), le texte précise finalement le but de l'usage de la force et la vision du rapport avec le droit : "renforcement des mesures prévues dans la législation, améliorer l'exécution des renvois". Etymologiquement, le terme "contrainte" vient du terme allemand *Zwang* qui désigne trois choses : la contrainte (ou la force coercitive et compulsive), la violence, la servitude et l'assujettissement. *Zwanglos*, *zwanfrei* signifient sans contrainte, libre de toute contrainte. Il y a donc un lien entre contrainte et servitude. L'euphémisme du mot cache, adoucit l'objet réel : la privation de liberté qui consiste en détention et en limitation de la liberté de mouvement à des zones, régions du territoire suisse : "enjoindre de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée". En clair, le mot *Zwang* (contrainte) doit être pris ici dans ses première et deuxième acceptations de force coercitive sur certains et la recherche d'assujettissement de tous.

Quand il s'agit de saisir le sens de la contrainte, la philosophie politique libérale nous rappelle que deux traditions coexistent : une tradition de pensées de la liberté et du contrat social (Locke, Rousseau, Kant) et une tradition de pensées de la force et de la domination (Machiavel, Hobbes). Les deux traditions philosophiques (liberté, force) ont beaucoup de peine à cohabiter. Quand le mouvement de la pensée s'ancre dans le cadre de la force, comment peut-il s'aventurer dans les espaces de la liberté ? Voilà une des questions philosophiques de la loi de contrainte et de la philosophie qui préside à la politique en général et d'immigration, d'asile en Suisse.

L'énumération, dans le texte du message expliquant la loi, des actions de l'Etat découlant des décisions de la loi de contrainte nous renvoient dans son centre à la tradition de la force²⁸ : "procédure de

²⁸ Enumérons les types d'actions de l'Etat décrits et en écho celles des étrangers visés par la loi de contrainte : "modification du système d'indemnisation, améliorer l'exécution du renvoi, interdiction limitée du travail, prestations en nature, (...) Il y a déjà un certain temps que l'on a admis la nécessité d'agir contre les étrangers et requérants d'asile délinquants" (Message LC, 308), poursuite pénale, exécution des peines, détention, sanctionner les abus du droit d'asile, trouver des mesures de contrainte licites pour palier les insuffisances dans l'exécution des renvois (Message LC, 310) restreindre la liberté de mouvement de ce groupe de personnes (Message LC, 310), maintenir en détention "ainsi le passage à la clandestinité avant le

renvoi, notification d'une décision de renvoi ou d'expulsion, exécution du renvoi ou de l'expulsion, décision quant au droit de séjour, fouille d'un étranger, ordonner la perquisition d'un appartement". C'est bien de force et d'usage de la force qu'il s'agit. C'est bien d'intervention physique sur le corps par la violence et d'intervention dans la sphère privée (fouille) dont il s'agit. Il s'agit d'intervention physique sur le corps d'individus, de détention et de renvoi.

Le tabou de l'Habeas corpus re-visité

On pourrait penser au premier abord qu'avec la loi de contrainte, on assiste à la vieille tension entre les droits de l'homme, la souveraineté nationale ou raison d'Etat. Alors les mesures de contrainte s'inscriraient dans un vieux débat qui est structurel à la conception de l'Etat de droit. Il est évident qu'un tel débat existe et continuera d'exister. Mais en suivant l'hypothèse de la transformation de la démocratie libérale, étatique et nationale en démocratie sécuritaire, on change de point de vue. On s'interroge sur la transformation de l'Etat lié à la transformation du régime politique. La violation de certaines limites indiquent les lieux de passage. Une limite a été transgressée et inscrite dans la loi sur les mesures de contrainte. L'institutionnalisation légitimée de l'intervention sur le corps par la limitation de la liberté de circulation, la détention et le renvoi a été inscrite dans la loi. A ce propos, revenons à M. Foucault lorsqu'il étudie la prison. Il décrit la gestion des populations instaurée au XVIIIème et surtout XIXème siècle (prise en charge des questions de santé, d'hygiène, de natalité, de race et de sécurité²⁹). Celle-ci transforme le problème de la souveraineté politique. Après avoir été occupée par l'autorité (consentement, soumission, crainte, Machiavel, Hobbes), puis par la justice et le droit (théories du contrat social), la raison politique gouverne à l'aide de savoirs et de techniques politiques et bureaucratiques et aussi de techniques de soi qui régissent de

refoulement devient pratiquement impossible" (Message LC, 313), fouille des étrangers (pas un mot sur la fouille des CH), (Message LC, 314).

Quant aux actions des étrangers: "pression migratoire, actes criminels, comportement asocial, abus du droit de séjour, abus, comportement criminel asocial (Message LC, 307), comportement criminel ou asocial (Message LC, 307, 308), besoin de protection, se soustraire au refoulement, se soustraire au renvoi, passer à la clandestinité".

²⁹ Il est intéressant de noter en passant que Foucault ne parle pas de la contrainte de la nationalité, qui est ultérieure.

manière plus intime le contrôle des individus. Dans la loi actuelle, l'accent est mis sur la contrainte corporelle pour les étrangers tout en étant un passage dans l'usage de techniques de soi pour l'ensemble de la population. Les techniques de contrainte externes sur le corps (bureaucratique et policières) chez certains relaient les techniques de dissuasion internes qui s'adressent à l'intimité de la pensée et de la conscience d'autres individus.

La contrainte n'est certes ni torture, ni peine de mort, mais l'exclusion de certains espaces, la détention, les mauvais traitements et le renvoi par la force. Dans la vie civile en Suisse, quand il est fait état de mauvais traitements c'est en rapport à la garde à vue³⁰ et aux conditions de détention. Dans le domaine du droit d'asile, quant il a été fait état de la torture, c'est en rapport aux pratiques du pays persécuteur, du "risque d'être soumis à la torture et à la mise en cause de la sécurité" en cas de refoulement³¹ ou encore "dans de rares cas, de mauvais traitements infligés par des fonctionnaires suisses"³². Bien qu'un lien existe, il est très difficile de démontrer une causalité directe entre le renvoi d'un individu et le fait qu'il soit arrêté, torturé, voire assassiné. A ce niveau, la dynamique de la causalité permettant d'établir les responsabilités est complexe³³. La loi de contrainte nous oblige à nous déplacer des pays d'origine vers la Suisse. Il y a intervention sur le corps et dans les têtes. Le degré de gravité des actes, leur forme — quantité et qualité de la force — et leurs conséquences permet de cerner un peu plus le problème³⁴. Elle oblige à reconceptualiser la notion de violence.

30 Amnesty International (1994) : Suisse. Allégations de mauvais traitements pendant la garde à vue, Londres. Doc. II/7

31 ONU, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1994) : Communication no. 13/1993, présentée par M. Balabou Mutombo le 18 novembre 1993 à la suite de risques encourus. Doc. CAT/C/12/D/13/1993. Doc. II/31.

32 ONU (1993) : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants : Examen des rapports présentés par les Etats parties en vertu de l'article 19 de la Convention (Suisse) du 24.9.1993, 2. CAT/C/17/Add.12. Doc. II/32.

33 Quant à savoir si la torture est un motif d'octroi d'asile, un juriste souligne un déterminisme de la pratique juridique en matière d'asile : "le centre de gravité du débat décisif ne sera donc souvent pas la torture mais l'interprétation de ces notions juridiques indéterminées et leur application dans chaque cas" (Bersier 1988).

34 Quand on se situe non plus au niveau du pays d'origine ou de conséquences de la Suisse après un refoulement mais sur des actes posés à l'intérieur de la Suisse, à propos de la détention et du renvoi, il est fort probable que l'on doive considérer ce qui se passe à partir des notions "autres peines ou traitements cruels, inhumains et

Avec les mesures de contrainte une fracture politique intervient avec la tradition politique, même si elle n'est pas visible, même si elle n'a pas atteint un degré d'extrême gravité dans l'usage de la force. H. Arendt a bien montré comment ce qu'elle a appelé à propos d'Auschwitz "la fabrication industrielle de cadavres" a été précédé d'autres gestes juridiques, administratifs et policiers, qui eux aussi avaient rompu avec la tradition de l'*habeas corpus*³⁵. Le philosophe a décrit de manière magistrale le processus politique. Il n'a été possible d'intervenir sur le corps d'individus, d'imaginer la Solution finale puis de passer à l'acte dans des camps d'extermination qu'après avoir dépouillé des êtres humains de tous leurs droits et ce faisant de les avoir transformés en sous-hommes, de les avoir exclus de toute communauté politique et humaine.

L'histoire nous renvoie aussi à la tradition de l'*Habeas corpus* du XVI^{ème} siècle³⁶ en Angleterre tant de fois remémorée dans les débats sur la torture et les disparitions. Une telle tradition nous rappelle un acquis historique pour la liberté : le fait de ne plus intervenir directement sur le corps humain, de considérer l'inaliénabilité, l'intangibilité du corps humain à la base de l'organisation politique, comme permettant l'existence de sujets politiques. Pas de sécurité, de réciprocité, de liberté, de sujet politique, donc de démocratie, sans respect absolu de la liberté, de la vie et du corps humain.

L'autorité fédérale re-visite, en le banalisant, le système d'interdiction, l'acquis politique et culturel de l'*Habeas corpus*, fondement de la culture politique démocratique libérale qui a sa source dans une institution garantie par la loi anglaise de 1679. Rappelons que l'*Habeas corpus*, véritable fracture dans les mœurs politiques de l'époque, a été institué pour empêcher l'emprisonnement arbitraire ou vexatoire et la déportation³⁷.

dégradants", qui font partie de l'énoncé définissant la torture dans la Convention contre la torture de l'ONU.

³⁵ Voir à ce propos, H. Arendt (1972) : *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, chapitre V, Paris, Points-Politique

³⁶ L'esclavage est un autre héritage social qui nous avait appris cela....En lisant la loi de contrainte, m'est revenu étrangement en mémoire le récit d'une expérience d'esclavage, de la violence des coups de fouet, de la revendication de l'équivalent général de la liberté et à la sécurité par un esclave pour qui, l'affranchissement du fouet et... du maître qui tient le fouet était le passage obligé de l'esclavage à la liberté (Douglas, 1982).

³⁷ Notons que l'on retrouve déjà la paire détention-refoulement (sous forme de déportation).

Rappelons encore que *Habeas corpus* signifie “*que tu aies le corps*” (sous-entendu, pour le produire devant la cour). Interdiction de faire disparaître le corps, par la détention ou la déportation. En d’autres termes, le respect du corps est lié à la possibilité d’être sujet politique. Le sens et le symbole qui en découle mérite d’être rappelé au moment où une loi vise à saisir, à détenir des corps d’êtres humains désignés comme délinquant, déchets et transformés en objets pour les faire disparaître par le renvoi (disparition physique du détenu dans un autre espace d’un autre Etat et parfois, disparition par la mort dans le pays persécuteur qui est parfois la destination du renvoi). Dans une période d’absolutisme, l’*Habeas corpus* visait à empêcher des actes d’Etat abusivement attentatoires et à préserver les libertés individuelles et publiques pour installer le contrat social. En ce sens, l’enjeu des libertés dans son rapport au corps est un des enjeux importants des mesures de contrainte.

En édictant une telle loi qui légalise et institutionnalise la violence sur le corps, l’autorité fédérale brise donc un tabou politique de la tradition politique, tout en tentant ainsi d’installer la légitimité de son autorité dans les têtes. On est amené à le penser en considérant le contenu (violence sur le corps), le symbole et aussi en la manière de mettre en œuvre la violence (euphémisme, non visibilité des traces, pas de sang). On a en mémoire le déni transformé en mensonge quand l’autorité dit qu’elle vise une chose (lutter contre les trafiquants) et fait tout autre chose (renforcer la politique des refoulements des requérants déboutés et les renvoyer en usant de la violence physique). Elle tente ainsi de cacher une double impuissance politique : face à la politique de la drogue, et face à la politique des refoulements.

IV. Qui ne veut pas la démocratie sécuritaire ?

Le débat sur la loi de contrainte a révélé un lieu de contradiction relativement nouveau du système politique suisse, en tout cas par son importance. Ces vingt dernières années un mouvement d’asile constitué de simples citoyennes et citoyens, de membres de la base des syndicats, des partis, d’organisations non gouvernementales, des églises s’est (re)constitué³⁸ et a mené à la fois des actions dans le cadre de l’Etat de droit, de démocratie directe et

³⁸ En 1973, l’Action Place Gratuite (APG) avait été fondée pour les réfugiés chiliens et a développé un travail d’accueil très important.

de désobéissance civile (refuges, parrainage de requérants, guérilla administrative, etc.). Le conflit sur le thème du droit d'asile a été à la fois mené sur le terrain parlementaire, référendaire et sur le terrain d'actions de soutien et de dénonciation juridique.

A part les mouvement d'asile et anti-racistes qui ont lancé un référendum contre la loi sur les mesures de contrainte, et certains secteurs des Eglises³⁹ toujours très actifs dans la défense du droit d'asile, l'élément nouveau est l'entrée de la justice dans l'arène politique. Dans un article paru au mois d'octobre 1995, dans la revue *Pratique juridique actuelle*, le professeur I. Schwander, professeur de droit à l'Université de St-Gall relevait que "les tribunaux s'échinent à corriger ce que le parlement avait raté (...) Déjà surchargée, la justice tente, au coup par coup, d'interpréter la loi de telle manière qu'elle reste en accord avec les exigences posées par les libertés fondamentales et les droits de l'homme". Une telle opposition contre la partie majoritaire du peuple ayant voté les mesures de contrainte, le parlement, le gouvernement exécutif, la bureaucratie, la police a existé durant le débat lors de l'instauration de la loi et surtout depuis sa mise en œuvre progressive. Lors du débat, le projet de loi a été évalué par certains juristes comme mettant en cause les libertés fondamentales (A. Auer, 1994). Par ailleurs, l'opportunité de l'usage de la contrainte a été discutée par certains juristes : "Dans un État de droit, la contrainte ne doit intervenir qu'en dernier ressort. Pas comme mesure de prévention" A. Zünd, greffier du Tribunal fédéral (Hebdo, 8.2..96).

Puis dès la mise en application, les dérapages⁴⁰, dérives⁴¹, défaites, bavures, des cantons (Zurich et Berne) et des polices des

³⁹ La tension Eglise-Etat, dont nous ne pouvons analyser tous les aspects, est une constante depuis les années 1980 dans le conflit à propos du droit d'asile. Le dernier fait significatif est que les aumôniers ont été bannis de la maison d'arrêt de Favra pour détenus administratifs, puis réintégrés après une protestation publique énergique (janvier 1996).

⁴⁰ Quelques mois après l'entrée en vigueur, deux journalistes écrivaient : "le sentiment d'injustice, la haine de l'étranger qui s'épanche librement à l'abri du huis clos administratif, la peur" (D. Masméjan, *Le Nouveau Quotidien*, 27/7/95). "La loi est appliquée à tout va, dans l'irrespect de plus total de la loi et des droits de l'homme. Les mesures de contrainte sont devenues une véritable invite à l'embrouille, à l'insulte raciste, à l'humiliation", B. Schaad, *Le Nouveau Quotidien*, 28/12/95.

⁴¹ Une des dérives a été décrite par le mouvement zurichois Augenauf (les yeux ouverts) : dans une cellule de 10,7 m², prévue pour une seule personne selon les normes fédérales en matière d'exécution des peines s'entassent actuellement de 3 à 4 personnes. A cause du manque de personnel, les promenades dans la cour intérieure

mesures de contrainte sont dénoncés à la fois par les associations de juristes et le Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral ne cesse de faire ce que certains appellent "corriger les abus". Avec quatre-vingt quatorze plaintes déposées à fin janvier 1996 et le Tribunal Fédéral en a accepté vingt-six, plus d'un quart. Un an après leur entrée en vigueur, le professeur I. Schwander avait déjà dressé il y a quelques mois un bilan intermédiaire dénonçant les grossières erreurs de procédure et l'accumulation des détention illégales.

Augenauf

Doit-on interpréter ce fait comme une simple "grogne entre justice et police", comme un non respect de la séparation des pouvoirs ? En revenant à l'hypothèse de départ, on peut interpréter ce fait d'une présence plus active des juristes et des instances de justice, comme un signal d'alarme de plus, de la transformation d'une démocratie libérale, étatique et nationale, en une démocratie sécuritaire. Devant le vide politique, la lâcheté des politiques et de la grande majorité de la population effrayée par le chômage et le démantèlement des droits sociaux, des juristes, des institutions juridiques rappellent les principes légaux et éthiques fondamentaux de la loi face à un Etat de droit qui n'en est plus un. Mais les juristes ne peuvent pas remplacer la politique qui est de l'ordre de la responsabilité de chaque membre de la communauté politique et des institutions politiques.

Alors... *Augenauf*. Ouvrir les yeux, plutôt que détourner le regard. *Hinsehen statt wegsehen* (ouvrir les yeux plutôt que de détourner le regard). Ces deux termes sont le nom d'un nouveau groupe d'associations et d'organisations zurichoises. Parmi les initiateurs on trouve le parti du travail, *Frauen macht politik* (les femmes font de la politique), le Comité la Voix des Sans-Voix, le syndicat Industrie et Bâtiment, le journal *Wochenzeitung*, divers comités de quartiers, regroupements anti-racistes, cafés, cuisines de rue ou encore un collectif d'avocats. C'est un nouveau visage de la résistance et de la création de l'action politique au moment où s'installe la démocratie sécuritaire. Qui indique une nouvelle forme

n'ont souvent pas lieu et ne durent qu'un quart d'heure. Le reste du temps, les détenus restent dans leurs cellules. Ils n'ont pas la possibilité de s'occuper, ni de lire, ni d'écouter la radio ou de regarder la télévision. Ils manquent de vêtements. Il n'y a pas de réelle possibilité de se laver : il leur est permis de prendre une seule douche par semaine.

de résistance et d'action politique que celles connues en Suisse ces dernières années.

Éléments bibliographiques

- ARENDDT Hannah, *Les origines du totalitarisme* (Tome I, II, III) et en particulier, Le système totalitaire, 1972, Paris, Points-poche.
- ARENDDT Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- AUER Andreas, *La constitution fédérale, les droits de l'homme et les mesures de contrainte à l'égard des étrangers*, Genève, 1994, juin, Pratique juridique actuelle, n° 6.
- AUGENAUF, *Mesures de contrainte : des nouvelles de Zurich, Confrontations*, 31, décembre 1996, pp. 10-15.
- BERSIER Rolland, (1994) : *La loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers*, 9/4/1994, Lausanne, 1994, juin, Documentation-Réfugiés no. 243, Paris.
- CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, "A propos de sécurité intérieure. Le rêve d'une démocratie sécuritaire et la manipulation de l'angoisse", in, *Coordination Asile Suisse, Europe : montrez patte blanche. Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen*, CETIM, Genève, 1993, 193-218.
- CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, "Le modèle des trois cercles, un enjeu de civilisation", in *Coordination Asile Suisse : Europe : montrez patte blanche. Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen*, CETIM, Genève, 316-352.
- CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, CLEVENOT Axel, TSCHOPP Maria-Pia, eds. *Asile-Violence-Exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective*, Genève, éd. Université de Genève. Diffusé pour la France : A. Clévenot, 31, rue Trudaine, F-Paris 9e, tel. (1) 48 78 12 35.
- CASTORIADIS Cornélius, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.
- CONSEIL FEDERAL, *Message à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers*, 1993, décembre, Berne.
- CONSEIL NATIONAL, CONSEIL DES ETATS, "Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi", débats aux Chambres fédérales, 1994, mars, Berne.
- DE CICCIO Patrizia, *Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport de situation. Un premier bilan*, 1995, septembre, OSAR, Berne.
- DÜRRENMATT Friedrich, *Pour Vaclav Havel*, 1990, Genève, éd. Zoé-Aube.
- KÜNZLI Jörg, ACKERMANN Alberto, *Avis de droit. Sur les régimes de détention en phase préparatoire et en vue du refoulement*, 1996, septembre, OSAR, Berne.
- ECRE, European Seminar on Detention of Asylum Seekers, Copenhagen, 17/11/1995, Working Documents, London.
- OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, *La détention et le traitement des demandeurs d'asile*, Lyon, 1995.
- TAFELMACHER Christophe, *Assignation, armée, arrêtés fédéraux urgents : émergence d'un Etat social autoritaire*, Genève, éd., Groupe de Genève "Violence et droit d'asile en Europe".
- MONNIER Laurent, "De la peur des réfugiés comme stimulant à l'élaboration d'une politique étrangère en Suisse", *Relations Internationales*, n° 74, été 1993, pp. 225-244.
- UNHCR (regional bureau for Europe), *Detention of Asylum-Seekers in Europe*, Geneva, 1995.
- ZUEND Andreas, *Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers : questions de procédure et protection juridique*, 1995, avril, Tribunal fédéral, Berne.

Les migrants forcés en Croatie 1991-1995

Jasna ČAPO-ŽMEGAČ

La guerre en ex-Yougoslavie est à l'origine des déplacements de population dont la portée est comparable aux migrations qui se sont produites au cours et après la deuxième guerre mondiale. Il ne s'agit en aucun cas d'une catastrophe humaine sans précédent : les migrations de cette extension se sont édifiées en une constante démographique européenne, au moins depuis la révolution industrielle¹. Dans l'entre-deux-guerres, environ six millions de personnes ont subi les migrations forcées, le nettoyage ethnique et le rapatriement². Immédiatement après la deuxième guerre mondiale, environ douze millions de personnes d'origine ethnique allemande ont été expulsées d'Europe orientale, en même temps que dix millions de réfugiés ont été déportés en pays communistes³.

Les millions de personnes, qui ont dû fuir le lieu de leur habitation, la plupart en Croatie et en Bosnie-Herzégovine⁴, afin d'échapper aux combats et aux persécutions, s'inscrivent dans cette longue et triste histoire des migrations forcées en Europe. Les tout récents chiffres du Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'O.N.U. montrent qu'actuellement il y a 370 000 réfugiés en Croatie, environ 70-80 000 dans les régions croates occupées par les Serbes, environ 1 000 000 en Bosnie-Herzégovine, 450 000 en Serbie et Monténégro, 24 000 en Slovénie et 7 000 en Macédoine⁵. En tout, cela fait 1,9

1 MÜNZ, Rainer, *Where did they all come from ? Typology and Geography of European Mass Migration in the Twentieth Century*, Berlin, Humboldt-Universität, 1995, p. 5.

2 *ibidem*, p. 6.

3 *ibidem*, p. 7.

4 C'est sur le territoire de ces deux ex-républiques yougoslaves que s'est déroulée la guerre meurtrière et d'où est venue la majorité de réfugiés.

5 Des sources différentes peuvent diverger dans leurs estimations du nombre des réfugiés. Les raisons en sont nombreuses : des difficultés à tracer les mouvements des réfugiés numériquement jusqu'à leur augmentation artificielle pour des raisons politiques. Chaque fois que les données alternatives dont nous disposons s'écartent

million de réfugiés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Il faut y rajouter quelque 500 000 réfugiés croates et bosniaques enregistrés dans d'autres pays européens.

Il est d'usage en Croatie de faire la distinction entre deux types de réfugiés qui ont trouvé abri sur son territoire. Cet usage ressort de la définition du concept de "réfugié", telle qu'elle est proposée par la Convention de l'O.N.U. en 1951. Selon cette définition, les populations qui ont dû fuir leur domicile et ont trouvé refuge à l'intérieur du pays, dans les régions qui sont restées hors de la portée des combats, ne peuvent pas être traitées de "réfugiés". Pour les différencier des réfugiés propres, c'est-à-dire des personnes qui se sont expatriées (retirées dans un pays autre que le leur), une désignation spéciale leur a été attribuée — *prognanici*. Le terme croate renvoie à l'expulsion, à l'envoi en exil de force. On l'identifie avec les termes anglais "displaced persons" ou "internal refugees", en français "personnes déplacées" ou "réfugiés internes". Le mot *izbjeglice*, employé pour désigner les réfugiés au sens conventionnel du mot, dérive du mot "fuite" et non du mot "refuge" comme dans les termes français et anglais, d'où ses connotations négatives et l'embarras pour les réfugiés de se l'approprier⁶.

Nous allons donc faire la distinction entre les *réfugiés*, qui sont venus en Croatie des autres pays et que la convention internationale reconnaît pour tels, et les *réfugiés internes*, qui sont les citoyens croates déplacés à l'intérieur de la Croatie et qui, du point de vue international, ne jouissent pas des droits de réfugiés. Toutefois, le gouvernement croate a conféré à tous les deux groupes les mêmes droits et un statut spécial. Les droits des réfugiés sont limités du seul fait qu'ils sont des citoyens étrangers.

Les premiers réfugiés internes en Croatie sont apparus en été 1991 avec le commencement de la guerre en Croatie, les premiers réfugiés à peu près un an après, lors de l'éclatement du conflit en Bosnie-Herzégovine. Depuis juillet 1991 le nombre de réfugiés

trop nous allons les présenter toutes. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés se sert de ses propres sources d'informations, des informations de la Croix rouge et de l'enregistrement des réfugiés fait en Croatie par l'Office du gouvernement pour les personnes déplacées et les réfugiés.

⁶ MESIC, Milan, *Osjetljivi i ljuti ljudi* (Les gens sensibles et fâchés), Zagreb, Ured za prognanike i izbjeglice, 1992, pp. 19, 73.

internes n'a pas cessé de croître jusqu'en janvier 1992. De 30 000 personnes, il s'est accru à 550 000⁷.

Dans la deuxième moitié de 1991, le conflit était à son sommet en Croatie : des villes et des villages tombaient un à un au pouvoir des forces unies yougoslave et serbe⁸. Les habitants s'évadaient pour des raisons diverses et selon différents degrés de volonté. Certains ont fui par peur, certains pour échapper à la mobilisation⁹ ; certains se sont exilés par danger réel de mort car ils vivaient en zone même des combats ou à son bord ; d'autres ont quitté leur habitation après sa destruction ou après le meurtre d'un membre de leur famille. Après l'occupation des territoires par les Serbes, certains ont été expulsés et déportés d'une manière organisée, d'autres forcés de s'en aller après avoir signé un document dans lequel ils renoncèrent à leurs possessions au profit de quelque ancien ou nouveau (lui-même exilé d'une autre région) occupant de la région.

La population fut souvent obligée de quitter le domicile en vitesse, avec un sachet plastique à main¹⁰. Particulièrement

7 Selon les estimations, dans le même temps, il y a eu 150 000 personnes qui se sont exilées en d'autres pays européens. Source : *Prognanici i izbjeglice u Republici Hrvatskoj* (Les personnes déplacées et les réfugiés en République de Croatie, Zagreb, Ured za prognanike i izbjeglice, 1995, p. 2.)

8 Dans les années quatre-vingts le régime serbe voulut réorganiser l'état yougoslave en un état centralisé, sous la domination serbe. Leur projet échoua car les autres républiques, en premier lieu la Slovénie et la Croatie, refusèrent d'y consentir. La politique agressive serbe renforça les tendances des deux républiques vers l'autonomie. Tandis que celle de la Slovénie fut acceptée par Belgrade plus ou moins facilement, celle de la Croatie, qui avait 12% d'habitants de nationalité serbe, fut refusée, sous le prétexte que "tous les Serbes doivent vivre dans un même état". Dans le conflit armé qui opposa la Croatie à la Serbie (et Monténégro, réduit à la triste condition de satellite), l'armée yougoslave, traditionnellement contrôlée par les Serbes, s'est rangée du côté serbe. En conséquence du conflit de 1991 à 1995 un quart du territoire de la Croatie était occupé et soustrait au gouvernement croate.

9 La désertion à l'étranger s'est produite parmi les jeunes gens qui avaient atteint l'âge légal de conscription dans l'armée yougoslave et parmi ceux qui à l'époque y faisaient leur service militaire. Il y avait aussi des déserteurs de l'armée croate : selon certaines estimations à la fin de 1991 il y avait environ 100 000 déserteurs de l'armée croate à l'étranger, et à peu près 150 000 déserteurs de l'armée yougoslave. Voir : MOROKVASIC, Mirjana, *Krieg, Flucht und Vertreibung im ehemaligen Jugoslawien*, Berlin, Humboldt-Universität, 1993, p. 7.

10 Nombreuses sont les publications en croate des témoignages de l'exil. En anglais le lecteur pourrait consulter l'ouvrage qui, à côté de témoignages bouleversants, contient des études ethnographiques du quotidien dans la guerre : CALE FELDMAN, L., PRICA, I., SENJKOVIC, R. (dir), *Fear, Death and Resistance, An*

poignants furent l'exode de 15 000 habitants de Vukovar, une ville au nord-est du pays, assiégée pendant trois mois par les armées yougoslave et serbe, et la longue colonne de ses citoyens qui, après la chute de la ville, défilaient dans ses rues désertes et ruinées devant les spectateurs impuissants du monde entier.

Parallèlement à ces déplacements de la population croate en majorité non-serbe, les Serbes croates s'agitèrent aussi : par peur de persécutions par le nouvel état croate¹¹, par peur de la guerre et pour échapper à l'appel aux armes. Selon certaines estimations, à la fin de l'année 1992, 160 000 Serbes croates étaient exilés en Serbie¹².

La création de l'*Office du gouvernement pour les personnes déplacées et les réfugiés* en novembre 1991 établit un moyen de suivre de plus près le développement de la crise des réfugiés en Croatie. Selon les données de l'Office, au début de 1992, il y eut 350 000 réfugiés internes enregistrés en Croatie. Une diminution de 100 000 personnes, qui se produisit au printemps grâce à une interruption majeure des hostilités et au commencement du mandat de l'O.N.U. en Croatie, coïncida pourtant avec l'apparition et ensuite l'augmentation rapide du nombre des réfugiés des autres pays, notamment de la Bosnie-Herzégovine et dans une moindre part de la Serbie. Le nombre de réfugiés internes stagnait entre juin 1992 et juillet 1994 autour du chiffre de 270 000, quand il baissa de 50 000, pour rester ensuite de nouveau plus ou moins stable jusqu'à la fin de 1995.

Pendant ce temps le nombre de réfugiés statutaires, estimé à 1 000 personnes en janvier 1992, montait vertigineusement : 200 000 en avril et 360 000 personnes en juillet 1992. Le sommet fut atteint vers la fin de l'année avec environ 400 000 réfugiés, pour la plupart bosniaques (de nationalités croate et musulmane). A l'époque donc,

Ethnography of War : Croatia 1991-1992, Zagreb, Institute of Ethnology and Folklore Research, 1993.

11 Il est impossible de déterminer les fondements réels de cette peur, car, avant qu'il n'y eût des abus des droits civils, le conflit armé avait déjà éclaté. Il est néanmoins indiscutable que les premières élections démocratiques, la dissolution de l'ex-Yougoslavie et la proclamation de l'état croate étaient accueillis avec triomphe parmi la population croate et qu'ils étaient inacceptables pour la minorité serbe en Croatie. Dans cette conjoncture d'événements, il n'était pas difficile de manipuler la population serbe locale pour servir les buts des dirigeants à Belgrade.

12 Source : Le Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'O. N. U., novembre 1992. Morokvasic estime qu'à la fin de 1991 de 160 000 à 200 000 Serbes croates étaient en exil en Serbie ou en d'autres pays européens (op. cit., pp. 8-9).

l'état croate s'occupa en tout de 670 000 réfugiés et de réfugiés internes, ce qui représentait 15% de la population croate entière ! En hébergeant un nombre significatif de réfugiés, les autres pays européens allégèrent la lourde charge de la Croatie, de manière qu'en mai 1993 leur nombre en Croatie égala à peu près le nombre de réfugiés internes (270 000)¹³. Depuis ce temps, il oscille. En août 1994, il atteignit un plateau encore plus bas — 190 000 réfugiés — qu'il a maintenu jusqu'à la fin de 1995. En décembre 1995, les derniers chiffres dont nous disposons indiquent 180 967 réfugiés internes et 188 031 réfugiés en Croatie. On estime encore de 60 000 à 90 000 réfugiés croates et 380 000 réfugiés bosniaques à l'étranger¹⁴.

La structure ethnique des réfugiés internes est la suivante : 93% sont Croates, 2,5% Serbes et 4% appartiennent à d'autres nationalités. Parmi les réfugiés, 73% sont de nationalité croate, 25% de nationalité musulmane et 1% de nationalité serbe¹⁵. La structure nationale des réfugiés a valu à l'expulsion des habitants des territoires occupés par les Serbes la désignation de "nettoyage ethnique". La conséquence en est l'homogénéisation nationale en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, historiquement des pays multiethniques et multiculturels¹⁶.

Les réfugiés et les personnes déplacées se trouvent aujourd'hui dispersés sur tout le territoire libre de la Croatie. C'est dans les villes bordant les territoires disputés que la population de réfugiés est la plus forte. En relation avec la population domiciliaire, quelques régions ressortent avec un pourcentage plus élevé. Par exemple dans une région de l'est, aux alentours et dans la ville de Vinkovci, 34 000 réfugiés de deux types représentent 23% de la population. A Osijek et ses environs, aussi à l'est du pays, 40 500 réfugiés et personnes déplacées représentent 15% de la population. Pourtant, à Zagreb, capitale d'un million d'habitants, où sont

¹³ Une partie est aussi retournée en Bosnie et Herzégovine.

¹⁴ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., p. 4 ; le rapport de l'Office du gouvernement pour les personnes déplacées et les réfugiés, le 29 Décembre 1995. Les pays étrangers avec le plus grand nombre de réfugiés bosniaques sont l'Allemagne (180 000), la Suède (45 000) et l'Autriche (36 500). Selon le Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'O. N. U., en tout il y a 700 000 personnes réfugiées de l'ex-Yougoslavie en d'autres pays européens.

¹⁵ En 1992 et 1993, avant qu'ils ne fussent retournés en Bosnie ou qu'ils ne se fussent exilés en d'autres pays européens, les Musulmans représentaient la moitié des réfugiés : *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., pp. 20-21.

¹⁶ MOROKVASIC, op. cit., p. 12.

hébergées 82 000 personnes, leur pourcentage par rapport à la population domiciliaire n'est que de 8%¹⁷.

Tout au début de la crise des réfugiés, ils étaient logés dans des hôtels et des logements provisoires : des casernes militaires abandonnées par l'armée yougoslave, des salles de gymnastique, des écoles, des hôpitaux, des wagons, des campings, etc. Depuis 1992, grâce aux donations internationales, des villages entiers ont été bâtis et des bâtiments divers aménagés pour les loger de manière satisfaisante. Aujourd'hui environ 20% sont hébergés dans de tels logements. La majorité (80%) se trouve en logement privé, soit en ménage indépendant dans des maisons et appartements qui leur ont été assignés temporairement (73%), soit en ménage commun avec des amis ou membres de famille (22%)¹⁸. Sauf dans des cas limites et pour une minorité de réfugiés et personnes déplacées, le logement n'est pas ressenti comme une dégradation sociale et individuelle¹⁹.

Seulement 12% de tous les réfugiés sont employés, tous les groupes d'âge compris²⁰. En effet, 20% de réfugiés internes sont employés en contraste avec 3% d'employés parmi les réfugiés. Une enquête menée auprès des réfugiés internes ayant plus de dix-huit ans, montre qu'à peu près un tiers des réfugiés internes ont un emploi²¹. Cette part aurait été plus importante s'il avait été possible de mesurer l'emploi dans le secteur informel de l'économie.

Le logement organisé coûte *per diem* de 22 à 26 FF par personne. Les réfugiés internes qui sont en logement privé reçoivent 150 FF par mois, plus 100 FF s'ils n'ont aucune autre source de revenu²². Cette somme est assurée par le gouvernement croate. Les réfugiés en logement privé reçoivent seulement 100 FF par personne tous les deux mois (en 1994 le paiement était mensuel). La somme est payée par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés de l'O.N.U.²³. Tous les

¹⁷ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., annexe 2.

¹⁸ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., annexe 14, p. 23, ROGIC, Ivan et al., *Progonstvo i povratak* (L'exile et le retour), Zagreb, SysPrint, 1995, p. 94.

¹⁹ Ceci est démontré par une analyse sociologique récente, ROGIC et al., op. cit., pp. 93-4.

²⁰ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., annexe 17.

²¹ ROGIC et al., op. cit., pp. 81, 274.

²² Nous avons converti toutes les sommes de la monnaie croate en monnaie française.

²³ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., p. 24.

réfugiés reçoivent chaque mois une aide humanitaire (aliments, produits hygiéniques) dont la composition dépend des disponibilités²⁴. Depuis la fin de 1991 jusqu'à octobre 1995, la somme totale dépensée pour pourvoir aux besoins des réfugiés dépasse 7,4 milliards FF, dont 80% est fournie par des sources gouvernementales croates. Les principaux fournisseurs internationaux de l'aide sont l'Union européenne et les pays européens individuels, l'O.N.U., la Croix rouge et d'autres organisations (non-)gouvernementales²⁵.

Une analyse des articles, dans un quotidien croate traitant des réfugiés et des personnes déplacées à partir du 11 septembre 1991 jusqu'au 23 août 1994, montre qu'avec le temps la perception et l'identification de cette population a changé²⁶. Tout au début, en 1991, les réfugiés (à l'époque il ne s'agissait que de réfugiés internes) furent identifiés avec des victimes de la guerre, et on leur montra solidarité et compassion. Déjà en 1992, il s'opéra une dissociation entre leur condition et le processus qui y avait mené, et des textes décrivaient les réfugiés avant tout comme dépendants de l'aide humanitaire. En 1992-1993, les réfugiés représentaient des difficultés économiques et sociales. On parlait du besoin de déménagement des réfugiés des hôtels, et on commentait leurs comportements non-normatifs et des actions politiques non-légitimes. Les réfugiés n'étaient plus des membres désirables de la société. En 1994, la perception changea de nouveau après la création de la *Communauté des personnes déplacées de la Croatie*, par laquelle les réfugiés internes sont devenus un acteur social autonome.

En mai et en août 1995, presque tout le territoire occupé pendant quatre ans fut libéré par les actions militaires de l'armée croate²⁷. D'un côté, ces événements ont finalement ouvert la voie pour le retour des 130 000 réfugiés internes. De l'autre côté, malgré les garanties données aux citoyens serbes qui y vivaient, la réintégration des territoires entraîna le déplacement de quelque 90 000 civils et de 30 000 militaires serbes vers la Serbie et la Bosnie-Herzégovine²⁸. A cause des délais dans la reconstruction des régions ravagées par la guerre, le processus du retour des réfugiés

²⁴ *ibidem*.

²⁵ *ibidem*, pp. 22-24.

²⁶ ROGIC et al., op. cit., 125-129.

²⁷ Il en reste encore 4%, à l'est du pays, sous l'occupation serbe.

²⁸ *Prognanici i izbjeglice*, op. cit., p. 9. Les sources serbes ont enregistré 158 000 de réfugiés (d'après le Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'O. N. U).

internes est à peine entamé (environ 12 000 sont retournés). A cause des problèmes politiques, le rapatriement pour les réfugiés serbes sera probablement aussi long. En plus, le sort des 200 000 réfugiés bosniaques qui se trouvent toujours en Croatie est encore insuffisamment connu, ainsi que celui de 80 000 réfugiés internes qui viennent des territoires qui sont toujours occupés. Les deux derniers groupes, ainsi que de nombreux réfugiés qui se trouvent dans d'autres pays européens, attendent que les accords de Dayton (Novembre 1995) établissent des conditions préalables pour leur retour.

En témoignage...

Fabienne Usanovic, qui a accepté de nous livrer ses réflexions, est établie depuis plus de trente ans en France et a fini par en acquérir la nationalité. Venue comme beaucoup de ses compatriotes à une époque où l'unité de la Yougoslavie était fermement maintenue par le pouvoir communiste en place, elle a pu considérer la situation actuelle avec plus de recul que certains de ses compatriotes qui ont été des acteurs ou des témoins directs de la partition de ce pays. Néanmoins, engagée activement dans l'accueil des nouveaux venus en France, et dans l'aide à ceux restés sur place, elle a aussi une expérience ouverte à ce qui se passe en Alsace et dans le reste de l'Europe, expérience dont elle nous fait part ici.

Ces entretiens ont été menés à l'automne 1995. Quelques mois plus tard, ils auraient été fort différents puisque, depuis, des événements considérables se sont passés en Ex-Yougoslavie et que les accords de Dayton sont venus modifier complètement la donne dans cette partie de l'Europe. Cependant, il a paru intéressant de les livrer sans actualisation, comme un témoignage brut sur une époque donnée. Une particularité de ces entretiens est que l'auteur utilise indifféremment les termes de Serbes et orthodoxes, de Croates et de catholiques, de Bosniaques et de musulmans. Elle s'en est expliquée : pour elle, ces qualifications sont équivalentes. Pour marquer cette spécificité, il a été choisi de noter tous ces mots avec la même majuscule initiale.

Nous remercions vivement Fabienne Usanovic d'avoir accepté de nous consacrer ces moments et la publication de ces témoignages.¹

Alice CHAVANNES

¹ Les deux textes suivants ont été recueillis sur magnétophone, le 7 septembre 1995, pour celui sur la vie en Bosnie, et le 23 octobre 1995 pour celui sur l'accueil des réfugiés et la vie en France. Ils ont ensuite été transcrits par écrit, quasiment sans modifications, pour sauvegarder le style oral qui a paru le plus vivant.

La vie en Bosnie, avant et pendant la guerre

Fabienne USANOVIC

J'ai eu un choc la dernière fois que j'y suis allée, je n'avais pas l'impression d'être dans le pays où je suis née, où j'ai vécu, ni en Croatie ni en Bosnie-Herzégovine, surtout en Herzégovine. Le changement de mentalité des gens, c'est quelque chose qui n'a rien à voir avec le passé. Je n'arrive pas à comprendre comment les gens ont pu rester pratiquement cinquante ans avec une haine cachée, camouflée au fond d'eux-mêmes, sans que personne ne remarque rien pendant ce temps là, et c'est sorti d'un seul coup.

Quand j'étais enfant, à Gorazde, la majorité des habitants étaient Musulmans, c'est vrai, mais il y avait des familles Orthodoxes, ceux que j'appelle Orthodoxes, ce sont les Serbes, des natifs de Gorazde. On avait une famille de Catholiques de Croatie et c'était le chef de gare. Il est resté là jusqu'à sa retraite, et quand il est mort, sa femme et ses enfants sont restés. Les enfants, on était très liés.

On n'avait pas le droit de fêter les fêtes religieuses, mais les gens le faisaient un peu en cachette, et nous les enfants on en profitait, pour nous, c'était la fête en permanence : il y avait les fêtes chez les Musulmans et on allait manger les gâteaux chez les Musulmans, il y avait la fête dans une famille Catholique, on y allait aussi, je me rappelle il y avait quinze ou vingt enfants chez eux avec leurs trois enfants. Et après chez les Orthodoxes, c'était pareil, on ne se posait pas la question de savoir pourquoi ou comment. Tout le monde était ensemble aux mariages, on savait qu'on n'avait pas la même religion, les plus petits savaient que certains vont à l'église et d'autres à la mosquée, mais cela ne causait aucun problème.

On a eu un autre Croate venu comme radiologue à l'hôpital, son nom était Voskovic, et mes parents travaillant aussi à l'hôpital,

j'étais vraiment traitée comme son enfant, je faisais les quatre cent coups avec ses enfants.

On avait aussi un maître d'école Orthodoxe, il n'était pas de Gorazde, sa femme était, elle, originaire de Gorazde, orpheline de la deuxième guerre mondiale. Il a été nommé en tant que jeune homme à Gorazde, ils se sont mariés après, il avait deux fils, j'ai été chez eux, ils venaient à la maison. Ils ont toujours vécu à Gorazde où ils ont poursuivi toute leur scolarité, et leurs études à Sarajevo. Quand je suis retournée pour la première fois à Sarajevo, j'ai appris qu'un de ses fils avait rejoint les tchetniks, il était avec Karadzic, engagé auprès de leurs troupes. Cela m'a fait un choc, parce que rien ne laissait prévoir qu'il en arriverait là, il a vécu toute sa vie, là, a été nommé à un poste à Gorazde.

Son père est parti à la retraite et quand il est mort, on lui a pratiquement fait des funérailles nationales, on lui a même érigé une statue, car il avait fait là toute sa carrière, que c'était un homme adorable, dur avec les enfants mais pour leur bien, très dévoué pour cette ville. Les parents de sa mère avaient été tués à l'époque par les tchetniks, en 42 ou 43, et sachant cela, j'ai pensé que la personne qui m'avait donné des nouvelles du fils s'était trompée, mais non, elle l'avait vu dès les premiers jours du conflit sur les barricades

Par contre, l'autre frère est sorti tout de suite à Belgrade, puis au Canada je crois, il a très bien compris qu'il ne pouvait pas rester au milieu de tout cela.

Et il y en a eu tant de gens comme le premier, qui d'un coup ont changé, ont trouvé qu'ils étaient mal...

Gorazde, dans le milieu des années cinquante, a été une des premières villes à se développer, à accepter une usine d'armement. Quand elle a été construite, 80% des ouvriers étaient venus de la Serbie, jusqu'en Voïvodine. L'usine a construit des logements, ils ont tout de suite eu leur logement, ils ont eu une priorité pour le travail, alors qu'au départ, les gens de Gorazde ou des campagnes environnantes n'ont pas pu avoir de place, il a fallu attendre que d'autres postes se créent.

Quand je pense à cela, et qu'aujourd'hui les mêmes gens disent que Gorazde leur appartient, et devrait revenir à la Serbie, je ne comprends pas qu'ils veuillent reprendre cette ville à des gens qui y

sont installés depuis toujours, d'aussi loin que l'on puisse se souvenir.

Par exemple ma famille a toujours été dans ce périmètre de Gorazde, puisqu'il y a même un village qui s'appelle Usanovic, je ne sais pas si c'est eux qui ont pris le nom du village ou qui le lui ont donné, mais autour de la première guerre mondiale, les Serbes ont pris ce village et mes ancêtres se sont installés dans un autre village sur l'autre versant de la montagne, bien que le village d'origine existe toujours. Et que des gens venus dans les années cinquante nous demandent maintenant de partir, j'ai du mal à comprendre d'où peuvent leur venir de pareilles idées.

Et tous ces couples mixtes qui vivaient en harmonie, et d'un seul coup, ça ne va plus. Sans que les gens s'expriment sur leurs origines ou leurs préférences, ils se gardent de s'exprimer, restent neutres, mais il y a pourtant des conflits. Là où c'est le pire, c'est autour des enfants. Les grands-parents font pression sur les petits-enfants : ou ils les rejettent parce qu'ils vont chez les autres grands-parents, ou ils essaient de les mettre de leur côté en leur racontant des histoires.

Il y a énormément de couples mixtes. Au travers de ma sœur, je connais une famille à Sarajevo chez qui je suis allée, où il y a des Musulmans, des Catholiques, des Orthodoxes, des Juifs et des Chrétiens "Supotars", ceux qui fêtent le Samedi, et sont d'ascendance hongroise. Toutes ces religions sont représentées dans une même famille, entre les belles-filles, les gendres. Dans cette famille, chacun est parti de son côté, certains pour ne pas avoir à prendre parti un jour, certains pour mettre les enfants à l'abri, et aussi pour préserver les parents, qui sont encore vivants. Seuls les parents, Musulmans tous les deux, sont restés à Sarajevo. Une des belles-filles avait sa famille à Garbadiza, de l'autre côté, que pouvait-elle faire avec ses enfants entre les grands-parents qui sont Orthodoxes à Garbadiza, et les grands-parents qui sont Musulmans à Sarajevo ? Il doit y en avoir dans le monde entier, jusqu'en Australie. Ils ont dû même faire exprès de s'éparpiller pour n'être pas obligés un jour de s'exprimer, pour ne pas avoir à supporter des réflexions.

Mais il y a eu des déchirures, même au sein de familles d'une même ethnie, absolument Musulmanes ou absolument Orthodoxes, soit qu'il y ait un membre dans l'autre camp, ce qui fait mal au reste de la famille, soit que les gens se découvrent au sein de cette

situation. J'avais l'impression que même au sein de la famille, les gens ne se connaissaient pas, et que les circonstances ont fait qu'ils se sont découverts. Est-ce que c'était à cause du totalitarisme communisme où c'était "Fais ce que je te dis et ne réfléchis pas", mais les gens avaient perdu leurs possibilités de réflexion, et là ils se découvrent.

Ils ne s'entendaient pas très bien, souvent pour des raisons matérielles, et là ils découvrent que leur vie antérieure était ridicule, et ça marche très bien. Ou alors au contraire, des familles qui avaient l'air de s'entendre, se divisent aujourd'hui. Chez certains, cela a développé un égoïsme monstrueux.

Par exemple, je connais un homme dont la femme s'est réfugiée en France avec leurs deux enfants dont un blessé, et qui est donc resté seul. Certes il a moins de besoins qu'un couple avec des enfants maintenant, mais il ne sait pas trop se débrouiller avec la cuisine, comme c'est sa femme qui s'occupait de tout auparavant, il en avait assez de manger du sec et du froid et un jour il avait pu trouver un poulet. Comme il a des frères — et il était malheureux en nous racontant cela — il a pensé aller chez son frère en pensant que sa belle-sœur leur préparerait un bon repas. La famille du frère comptant trois personnes, il y avait largement de quoi manger pour tous les quatre, malgré que jamais son frère et sa famille n'aient songé à l'inviter jusque là. En arrivant, il donne le poulet, en disant à sa belle-sœur "J'ai trouvé ce poulet, si tu veux nous le préparer, il y en a pour tout le monde". Elle a pris le poulet, l'a mis dans le frigo, est revenue s'asseoir pour toute la soirée, a juste préparé un café, et fait semblant de ne rien comprendre de ce qu'il lui avait dit. Pour finir il est reparti, en remerciant pour le café, sans rien avoir mangé, pas plus de poulet que d'autres choses. Et qui lui disait à cette brave dame qu'une coupure d'électricité n'allait pas gâter le poulet, ou qu'une bombe n'allait pas tomber dessus et que personne n'en profiterait ? Des histoires de ce genre, il y en a à tout bout de champ.

Il y a ceux qui vivent au jour le jour, et ceux qui pensent encore au lendemain. Ceux qui avant pensaient au lendemain, maintenant ils n'y pensent plus, et ceux qui vivaient largement sans souci, d'un seul coup il faut qu'ils y réfléchissent. Ceux qui avaient de l'argent, au début ils trouvaient en permanence tout ce dont ils avaient besoin. Aussi seuls les imprévoyants qui n'avaient pas 50 kg de farine ou 1000 Fr. de côté, ont souffert au début. Ceux qui avaient

fait des réserves ont eu beaucoup plus de facilité à traverser la première période, complétant leurs réserves au fur et à mesure des occasions. Mais même la prévoyance a eu ses limites, et au bout d'un moment, il n'y avait plus rien. Et puis d'autres, qui avaient été prévoyants, ont partagé leurs réserves avec un cœur et des mains larges, ne pensant pas que le conflit serait si long. Ils se sont alors retrouvés dans la même situation que ceux avec qui ils avaient partagé, mais il est très rare qu'ils aient reçu quoi que ce soit en retour. Et aussi, quand je suis allée là bas, je me suis rendue compte que ceux qui pleuraient le plus et se plaignaient à l'extérieur, ce sont ceux qui en avaient le plus. Ce sont ceux qui disent "Ne t'inquiète pas, on se débrouille, on s'arrange", ce sont ceux-là pour lesquels il faut s'inquiéter. Et ils ont plus de problèmes avec les réfugiés là-bas, que vous ici. C'est très difficile de caser des réfugiés, car tout ce qu'on leur propose, ça n'est pas assez bien. Des personnes qui avaient accueilli chez eux des réfugiés, l'ont appris à leurs dépens, à tel point que certains auraient pu se retrouver chassés de leur propre maison. J'étais étonnée, en arrivant chez ma sœur, qu'elle n'accueille personne alors qu'elle avait de la place, et c'est alors qu'elle m'a raconté qu'au début, elle avait eu quelqu'un qui avait carrément exigé d'occuper un étage entier et qu'il avait été difficile de s'en débarrasser. Ce que je me demande aussi, c'est ce qui va se passer après, quand ce sera terminé. Pour ceux qui sont là bas et qui ont de la famille à l'extérieur, c'est déjà la division : "vous, vous êtes au calme, au chaud, vous avez de quoi manger à votre faim, et vous ne pensez pas aux autres". Quand ce sera terminé, les réfugiés qui étaient à l'extérieur, même dans les pires conditions, ils ne reviendront pas les mains vides. Ceux qui retourneront auront de quoi recommencer leur vie, alors que ceux qui sont restés là-bas auront tout perdu comme les réfugiés mais n'auront rien pour recommencer. Et si le partage des territoires a lieu, les réfugiés seront obligés de repartir dans d'autres endroits que ceux où ils sont nés et ont vécu. Il y aura énormément d'incompréhension entre ceux qui sont restés et ceux qui sont partis, et ils auront du mal pour retrouver des intérêts, un langage, bref, une vie en commun. Et ce qui me fait peur personnellement, c'est ces femmes qui sont sorties avec les enfants et dont les maris sont restés là-bas. Combien de couples pourront retrouver leur vie antérieure ? Ce sera impossible.

Déjà maintenant je vois des femmes qui me disent : "Oui, lui là-bas, il s'imagine que pour moi tout est rose, il ne se représente pas ce que je vis ici, comment je peine avec les enfants, pour avoir un logement ou un travail". Et quand j'arrive là-bas, je vois le mari : "Je

sais, ce ne doit pas être facile, il y a les enfants, mais il ne faut pas quand même qu'elle s' imagine que pour moi, c'est simple" et moi j'ai les deux versions, et je ne peux pas dire ce que chacun dit de l'autre. Il arrive que la femme soit sortie avec les enfants et que le mari se remarie là-bas.

J'ai connu un cas où la femme se trouvant à Paris avec les enfants, s'est démenée comme un beau diable pour fournir à son mari le certificat d'hébergement pour avoir le visa, elle lui a envoyé de l'argent pour le voyage, et quand il est arrivé à Paris, il n'est même pas rentré dans l'appartement, il est resté sur le pas de la porte, il a embrassé les enfants et a refusé d'entrer en expliquant qu'il continuait sa route, qu'il s'en allait aux Etats-Unis. Sur le coup l'épouse n'a rien compris, avec une camarade qui était chez elle, elles se sont précipitées dehors pour le suivre, le taxi attendait devant la porte et à l'hôtel il est allé reprendre une autre femme pour aller à l'aéroport. L'épouse est rentrée à la maison, elle a fait une crise de nerfs, a dû être hospitalisée.

Il y a eu deux cas comme cela, mais dans le second, l'homme s'est ravisé et a fini par laisser tomber la femme qu'il s'était trouvée là-bas et il a rejoint son épouse. C'est ainsi que les gens se révèlent.

Et puis, quand on a été obligé de partager un ou deux mois un coin de la cave avec la personne que l'on déteste le plus, au bout de quelques mois, on la connaît mieux, par la force des choses, et on peut se découvrir des choses en commun. D'autant plus que l'on se dit "Aujourd'hui j'ai vu la nuit tomber, mais demain, verrai-je le jour se lever ?"

Certaines personnes qui étaient ennemies, en sont venues à être les meilleurs amis, à tout partager, le bon comme le mauvais, alors que d'autres qui pensaient être amies pour la vie, ne se disent même plus bonjour dans la rue.

Et puis on se méfie les uns des autres. Un des voisins de mon beau-frère est Serbe, il n'est pas de Sarajevo, mais cela fait plus de vingt ans qu'il est là, qu'il a construit là. Quand les événements sont arrivés, il est resté, il ne voulait pas prendre parti, il est allé voir les uns et les autres du voisinage: "vous me connaissez depuis longtemps, moi aussi, je n'ai rien à voir avec tout ça, je ne demande rien d'autre que de vivre ma vie, comme vous vivez dans votre maison, je comprendrai très bien que vous ne me donniez pas

d'armes, mais si vous voulez quelque chose, je suis à votre disposition."

Au début, il n'était pas trop inclus dans les activités du quartier, mais à la longue, ils ont commencé à lui confier certaines tâches et à la fin, ils l'ont même inclus dans la garde sur le front. Je l'ai rencontré à table chez mon beau-frère, qui me l'a présenté comme son voisin, en me montrant sa maison. Mon beau-frère m'a dit : "Tu vois, on est voisin, aujourd'hui il prend le café chez moi, hier, c'était moi chez lui, on est côte à côte dans les tranchées, mais quelque part, je préfère ne pas le sentir derrière mon dos. Et c'est exactement la même chose pour lui", ce que le voisin a confirmé : "C'est inexplicable, à l'intérieur de soi, quelque chose pousse à regarder où est l'autre". Et pourtant, ils étaient tous réunis autour de la même table.

Il y a des masses de gens comme cela, qui sont partis parce qu'ils sentaient ce malaise, surtout l'an dernier, au moment du premier cessez-le-feu, quand il y a eu les échanges, beaucoup d'Orthodoxes sont partis. Même s'ils ne faisaient rien du tout, ils comprenaient que les autres se méfiaient et qu'eux-mêmes devaient se méfier des autres. Bien qu'ils comprennent d'où peuvent venir les comportements hostiles, ils ne peuvent plus supporter cette atmosphère.

Ils donnaient cet exemple d'un certain Raczinsa, qui a perdu ses deux fils le même jour.

Ils étaient devant la maison, une grenade est tombée, et ils ont été tués tous les deux. Tous les jours il va à la tombe de ses enfants. Dans les semaines qui ont suivi le décès de ses enfants, ils disaient : "Je ne lui en voudrais même pas s'il venait chez moi pour essayer de supprimer mes enfants. Il a tellement de peine, comment aurais-je réagi si cela avait été mes enfants à moi ? Je ne ferais pas de mal à un enfant, mais si demain, je devais porter les miens en terre, sans savoir quel morceau appartient auquel, est-ce que je raisonnerais toujours de la même façon ?"

C'est pourquoi, de mars à septembre 94, beaucoup de familles Orthodoxes ont quitté la ville. Mais il y en a encore. Ils sont partis de leur propre gré, sans avoir été forcés ou exclus des distributions, mais parce qu'ils ne supportaient plus cette atmosphère, de se dire : "Si ça se trouve, c'est mes cousins qui me tirent dessus". Car dans les lotissements les maisons sont mélangées, un Musulman et deux

Orthodoxes ou le contraire. Cela a dû être très dur psychiquement pour eux.

Ce sera très difficile pour les gens de vivre à nouveau ensemble. Et peut-être plus difficile encore avec les Croates qu'avec les Serbes. Plusieurs me l'on dit, s'ils doivent à nouveau vivre mélangés, ils accepteront plus facilement les Serbes. Cela paraît dur, mais dès le premier jour, les Serbes ont annoncé la couleur. On savait à quoi s'attendre, alors que l'histoire des Croates en Bosnie, c'était une trahison, jusqu'à la dernière minute, c'étaient des amis, jusqu'à ce qu'ils fassent comme les Serbes, et cela les Bosniaques ne l'ont pas compris, ils se sont sentis trahis. Cela a éclaté brusquement, tout a été bloqué, personne ne s'attendait à ce que cela prenne de pareilles proportions. Cela n'a pas duré très longtemps, mais cela a été très dur, bien qu'on en ait peu parlé. Et la confiance est perdue, s'ils ont fait ça un jour, ils peuvent recommencer le lendemain.

La déchirure s'est vraiment faite avec les gens de Bosnie. On ne dira rien sur les Croates de Croatie, mais c'est surtout les Croates d'Herzégovine. Il y a vraiment une différence entre les deux. Par exemple le douanier ou le policier de Croatie à qui l'on dit qu'on va à Sarajevo, il n'y a aucun problème, ils font les papiers, ils facilitent même les choses. Alors que ceux d'Herzégovine compliquent, même aujourd'hui où il y a un accord de fédération qui a été signé.

Je ne sais pas pourquoi, je ne comprends pas comment ils ont pu garder cette haine en eux toutes ces années sans rien montrer.

Même quand la Bosnie-Herzégovine n'avait pas d'existence officielle, elle a toujours été à peu près dans les mêmes frontières, avec un mélange d'habitants et pas de concentration de populations spécifiques à un endroit ou à un autre.

J'ai du mal à mettre cela uniquement sur le compte de questions matérielles. C'est vrai que l'Herzégovine est un pays pauvre, sans ressources agricoles, et que beaucoup de ses habitants ont été obligés d'émigrer à l'intérieur de la Bosnie pour différentes raisons. Peut-être est-ce parce qu'en Herzégovine, il n'y a pas de grandes écoles et que s'ils voulaient continuer leurs études, ils étaient venir à Sarajevo, Zagreb ou même Belgrade. Mostar était une grande ville, la capitale de l'Herzégovine, mais on n'y pouvait pas suivre d'études poussées, de même qu'à Dubrovnik. Est-ce cela qui a provoqué l'amertume, je ne sais pas.

Mais ils se sont démarqués autant de la Bosnie que de la Croatie. Est-ce parce qu'ils se sont sentis rejetés par la Croatie quand ils s'étaient prononcés pour leur rattachement à elle qui ne les a pas acceptés ? Par exemple, les douaniers croates de Croatie portent un uniforme bleu gris, alors qu'eux ont pris un vert acide.

Quand j'y étais allée, il y avait grève au passage de la douane de Merkovice, les habitants trouvaient qu'il y avait trop de passage de camions, qu'ils n'étaient plus tranquilles, en sécurité, aussi nous avons dû emprunter une autre route pour passer un peu plus loin.

Arrivés là, je me suis déjà adressée à la douane croate pour leur donner les papiers pour sortir de Croatie, et ensuite il faut s'adresser à la douane d'Herzégovine pour faire un autre dossier pour y entrer. Le douanier croate d'Herzégovine a refusé en nous demandant un papier dont j'ignore encore aujourd'hui ce que c'était. Au bout d'une demi-heure, un des douaniers croates m'a demandé : "Les Indiens là-bas sont en train de vous embêter ?" Je ne savais que dire car je ne savais pas si c'était une provocation ou s'il pensait ce qu'il disait. J'ai juste haussé les épaules, et il a été chercher son supérieur, lui a expliqué la situation, et son supérieur lui a ordonné d'aller voir un responsable de la douane d'Herzégovine. Il est revenu avec un jeune tiré à quatre épingles et avec des lunettes de soleil. Ce dernier a eu la même attitude que le premier douanier, mais les douaniers croates ont commencé à argumenter, que c'était une camionnette, pas un camion de trente tonnes, que cela ne valait pas la peine de faire des histoires pour quelques bricoles, même pas commercialisables et uniquement destinées à des enfants. La discussion a duré près d'un quart d'heure, et finalement le douanier d'Herzégovine a accepté de nous laisser passer, mais sans nous donner aucun papier. Nous ne nous sommes pas fait répéter, et à la sortie, il y en avait deux autres qui nous ont demandé ces papiers, sinon, il fallait faire demi-tour. Je leur ai dit qu'on était forcément venu de quelque part, je leur ai décrit le jeune tiré à quatre épingles, et ils m'ont dit de passer pour une fois mais que cela ne se reproduirait pas. Tous les 80-100 km, il y a une frontière à traverser, ça n'en finit pas, on a même pas le temps de ranger le dossier qu'il faut déjà le ressortir.

Je vais repartir à Sarajevo, en passant par l'Igman, j'espère qu'ils n'ont pas trop abîmé la piste. La piste bleue de l'aéroport a été rouverte, les gens vont s'y précipiter, au moins ils pourront récupérer du bois pour cet hiver. Avant ils ne pouvaient pas sortir

alors que la forêt d'Igman est le seul endroit où on peut encore trouver du bois. Les choses ont été facilitées par la FORPRONU car ils ont abattu des arbres pour faire circuler leurs engins et manœuvrer, si bien que les gens n'ont plus qu'à les débiter et à les charger, alors qu'avant il fallait les abattre, on ne pouvait pas attendre qu'ils sèchent : rien que d'aller le couper, on annonce où on est, et il y a des tirs là où il y a du bruit. Une partie de l'Igman est toujours contrôlée par les Serbes, mais maintenant, là où on va chercher le bois, c'est tout de même dégagé, on voit autour de soi si quelqu'un s'approche.

Ça ne suffira pas mais ça aidera, car sinon il n'y a ni gaz, ni eau, ni électricité. Et il fait le même temps qu'ici, gris et froid. Il faut imaginer ce que c'est, quand en plus, on se trouve dans des pièces défoncées, sans vitres, avec la pluie qui passe à travers le toit qui a été à moitié arraché. Comme il y a eu des bombardements ces derniers temps, il n'y a même plus de plastique aux fenêtres. Dans des pièces ouvertes à tout vent, tout l'Igman n'y suffirait pas, et le quatrième hiver va être dur.

L'accueil des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, et la vie en France

Fabienne USANOVIC

Il me semble que la France fait quelque chose de très important en accordant le statut de réfugié aux Bosniaques. L'Allemagne n'accorde pas le statut de réfugié mais une espèce de droit au séjour, qui peut être révoqué à tout instant. Ainsi, les personnes qui avaient un ancien passeport yougoslave et à qui les autorités bosniaques refusent de donner ou de renouveler un nouveau passeport bosniaque, se trouvent privées d'une prolongation de leur droit au séjour par les Allemands. Il s'en trouve un certain nombre, je ne sais pas si c'est une décision délibérée des autorités bosniaques ou si c'est un accord entre les deux gouvernements. Mais il semblerait que cela ne se passe pas avec tous les ressortissants bosniaques, seulement avec ceux de certains territoires, j'ai entendu parler de ceux de territoires récemment libérés, de la Krajina bosniaque.

C'est clair qu'en France il y a beaucoup moins de réfugiés qu'en Allemagne, mais qu'au moins, ceux qui y sont peuvent rester tant qu'ils veulent, ils sont libres de repartir, mais ce sont eux qui le décideront, pas quelqu'un d'autre. Il y a une anecdote révélatrice à cet égard : l'autre jour, un Bosniaque a gagné au Loto en Allemagne une somme faramineuse. On lui a posé la question de ce qu'il allait faire de tout cet argent. Et lui, au lieu de se réjouir et de se dire qu'il était à l'abri pour le reste de ses jours, il était presque triste, disant : "tout cela c'est bien joli, mais moi je n'ai pas de titre de séjour ici". Il avait l'air de dire : "à quoi sert tout cet argent si je ne sais pas où je peux vivre ?". C'est typique, et pourtant s'il place cet argent dans une banque suisse, il aura automatiquement un droit au séjour en Suisse ! Mais sur le coup il n'a même pas réfléchi à ça.

Il y a aussi une différence entre la Suisse et l'Allemagne. Je ne sais pas comment s'appelle le droit au séjour en Allemagne, ils ont le droit de résider, la Sécurité Sociale, et une aide financière. Il y en a beaucoup à qui ça convient très bien, qui bricoleront à gauche à droite pour compléter. Mais il y a des gens qui ont du mal à accepter de vivre sur des aides. Et quand on se retrouve dans une chambre pour toute la famille, père, mère et enfants, filles et garçons, c'est pas évident. Sans qu'il y ait droit au travail. Et c'est ainsi pour la majorité. Et pour ceux qui pouvaient travailler, qui l'avaient fait depuis deux ou trois ans et qui perdent ce droit parce que leur passeport bosniaque n'est pas renouvelé, c'est très dur.

Je crois qu'en Suisse c'est différent, il y a un droit au travail. Au début, quand ont commencé les camps de concentration, la Croix-Rouge suisse a sorti pas mal de gens de différents camps de la Krajina bosniaque, et qui étaient stationnés à Carlowatz en Croatie. Ils les ont emmenés et leur ont dit : "Ceux qui veulent rester sur le territoire suisse, avoir la protection des autorités, ils doivent amener leur famille." Ceux qui ont refusé d'emmener leur famille, ils ont été transférés dans d'autres pays. Et ils ont la même protection en Suisse qu'en France, je m'en suis rendu compte en voyant qu'ils avaient le même titre de voyage que les réfugiés d'ici. Tous ceux qui avaient été amenés par des associations ou par la Croix-Rouge, ont obtenu le statut de réfugié en Suisse, me semble-t-il. Pas mal sont arrivés individuellement et ont été régularisés, mais si je ne me trompe pas, avec le même système qu'ici, c'est-à-dire selon la région de provenance, peut-être aussi selon l'ethnie.

Ce n'est pas que ce soit un meilleur système : quand la foule arrive, c'est sûr qu'elle doit bien arriver quelque part, mais c'est peut-être un équilibre qu'il faut avoir. Heureusement que l'Allemagne, que la Suède, en ont accepté en masse, mais il faut pouvoir leur donner le choix s'ils veulent ou non retourner. Le problème se pose si on leur dit demain : "Allez, repartez" d'office. Il y aura de nouveau un exode, mais sans que ce soit de leur propre volonté, c'est cela qui est difficile. C'est l'Allemagne et la Suède qui ont accueilli le plus de réfugiés, selon les autorités bosniaques.

En Suède et en Hollande, beaucoup de réfugiés sont aussi sous la protection de la Convention de Genève, ont un titre de voyage et un droit au séjour. Mais en Allemagne je ne connais personne qui ait eu le statut et peu qui ont essayé de le demander.

Les familles ne se sont pas concentrées une ici ou une là, elles se sont dispersées partout, chacun a des parents en Italie, en Suède, en Allemagne, en Hollande. En Suède le regroupement familial est autorisé sans trop de difficultés. Je connais une femme qui a deux filles réfugiées, l'une en Suède, l'autre en Allemagne. Son mari a disparu, elle n'a plus aucune nouvelle. Sa fille de Suède a pu lui envoyer les papiers nécessaires pour la faire venir. En France je pense que cela aurait été impossible. il y a même des difficultés pour obtenir des visas pour rendre visite à quelqu'un. Sans passer de la pommade sur la France, certaines choses compensent d'autres, ils ont quand même pris en considération les couples mixtes d'origine différentes et leurs enfants, et ça, je ne crois pas que cela ce soit passé dans d'autres pays. C'est une bonne chose que cela ait été pris en compte car c'est très dur pour ces gens-là. Les critères d'attribution du statut peuvent un peu différer d'un pays à l'autre : en France, ce sont les Bosniaques Musulmans qui ont été admis, d'après ce que je vois, il y a très peu de Serbes orthodoxes de Bosnie, ou de Catholiques croates de Bosnie, ils étaient refoulés sous le prétexte que pour les Orthodoxes il y a la Serbie, et la Croatie pour les Catholiques. En Suisse c'étaient aussi des gens arrivés par des institutions officielles et ils ont favorisé le regroupement familial, ce qui n'était pas le cas en France.

En France, en début 93, quand la France a décidé de donner le statut, beaucoup l'ont eu qui ne l'auraient pas mérité, qui étaient depuis des années en train de vadrouiller en Europe sans pouvoir obtenir de droit au séjour nulle part, et qui se sont présentés comme venant de sortir. Et pendant ce temps, il y avait des Catholiques ou des Orthodoxes qui méritaient de l'avoir, vu ce qu'ils avaient subi, et qui eux se sont vus rejetés.

Mais en 1993, les statuts ont été accordés massivement, parce que certains dossiers attendaient depuis des mois et des mois, il fallait faire quelque chose. Mais je suis désolée que certains l'aient eu, autant que désolée que certains se le soient vu refuser et aient été refoulés en Allemagne, où ils n'ont pas toujours obtenu le droit au séjour.

Pour ce qui est de l'Allemagne ou de la Suède, les gens qui ont obtenu le statut, obtiennent aussi des logements. Auparavant ils étaient dans le même genre d'hébergement collectifs que l'on a aussi en France. En France il n'y a peut-être pas autant de place dans les centres d'accueil, pendant que les gens sont en attente. Ceux qui

passent par les centres d'accueil officiels sont suivis, leur situation évolue sans que cela pose trop de difficultés. Là où il y a difficultés, ce sont ceux qui sont en individuel, sans encadrement. Ils ont plus de difficultés pour se loger, obtenir un HLM que ceux qui sont passés par les centres d'accueil.

Or la majorité sont passés par des circuits individuels, parce qu'ils avaient de la famille autour, et pas assez de place dans les centres. Ainsi je connais à Strasbourg peut-être quatre ou cinq familles passées par les circuits officiels, et pour ces cinq, il y a facilement une douzaine, si ce n'est plus qui sont venus en individuel et qui encore aujourd'hui rament pour payer le logement et vivent dans des conditions difficiles. Ceci par manque de places dans les circuits officiels et puis aussi par manque d'orientation. Ceux qui sont venus fin 94 ou même fin 93, ayant de la famille venue depuis 92, ont du mal à accepter des centres d'hébergement, surtout qu'il y a peu de place à Strasbourg, on ne peut leur proposer quelque chose qu'à l'autre bout de la France. Or pour certains qui avaient été séparés pendant un ou deux ans, il était difficile, à peine que l'on s'était retrouvés, de se re-séparer de nouveau, et dans ce cas, même s'ils étaient informés de la possibilité d'aller dans un centre, ils choisissaient quand même de rester à titre individuel et en contact avec la famille ou les amis.

Je connais une famille qui n'a pas osé refuser, qui a été envoyée dans un premier centre en région parisienne puis dans la région de Metz, dans un village oublié du Bon Dieu depuis des siècles et des siècles, isolé et dans lequel il n'y avait aucune possibilité d'emploi.

Finalement, le père est revenu à Strasbourg, on l'a aidé à trouver un travail, sa famille est encore restée deux mois là bas, et après on a trouvé un logement beaucoup trop cher pour lui, qui est seul de la famille à travailler. Mais on ne pouvait pas faire autrement.

Les problèmes à résoudre à l'arrivée en France sont nombreux. Par exemple pour ceux qui passent en centre d'hébergement, il y a la nourriture, ils ont énormément de mal à s'habituer à la nourriture française. Beaucoup y consacrent les quelques francs d'argent de poche qu'ils reçoivent, car ils trouvent la nourriture d'ici fade, elle peut rarement être mangée avec une cuillère, alors qu'ils ont d'autres habitudes avec des plats en sauce.

Il y a aussi la langue. En Allemagne, il n'y a aucune obligation, aucun encadrement, en contre partie des aides et de l'hébergement. De ce fait les gens se morfondent et s'ennuient. C'est surtout grave pour la jeunesse au-delà de seize ans, ils ne peuvent accéder aux écoles qui cessent d'être obligatoires, ils ne peuvent apprendre la langue, et on est ainsi en train de détruire une, voire plusieurs générations. Le soir c'est la télé jusqu'à une ou deux heures du matin, et le lendemain, c'est roupillon jusqu'à une ou deux heures de l'après-midi. Que va-t-on faire avec ces générations, on fabrique des incapables. Ils attendent un retour en Bosnie, mais quand ?

Par contre de ce côté, la France a fait un effort, surtout en Alsace. Le système scolaire pour les étrangers spécialement à Strasbourg, est particulièrement efficace. Plusieurs enfants ont pu rentrer au Lycée International, d'autres sont passés par les classes d'adaptation. Ce n'est pas évident, il faut les encourager, mais ensuite les difficultés se surmontent. Dans une classe d'adaptation ils étaient quinze de treize nationalités différentes, les uns connaissant l'anglais, d'autres l'espagnol, et chacun arrivant à ne communiquer qu'avec l'un ou l'autre, mais au bout de six mois la glace était rompue, et la communication passait entre tout le monde.

Pour les adultes, je crois que les structures sont suffisantes, je vais être mauvaise, mais je vais dire, pour ceux qui le veulent. Tout le monde n'est pas toujours chaud pour faire un effort de ce côté. Cela passe aussi par un problème d'éducation. Ceux qui ont fait des études, se donnent davantage de peine et j'en connais pas mal qui ont déjà presque regagné leur profession d'origine ou qui ont un pied dedans. D'autres ne font pas grand-chose et comme les cours ne sont pas obligatoires on se dit: "A quoi ça sert, demain on retourne en Bosnie". Cela me fait penser à la grande vague d'émigration de l'ex-Yougoslavie des années 70, quand la France faisait venir des ouvriers pour des contrats d'un ou deux ans renouvelables. Ils disaient ne pas avoir besoin de parler la langue pour travailler, qu'ils voulaient juste gagner un peu d'argent et retourner, mais au fur et à mesure des renouvellements de contrats, les années passaient, on construisait la maison, et puis les dépendances, on allait rentrer après, et puis la guerre a éclaté en Yougoslavie, ils ne pouvaient plus retourner, ils ont tout perdu et se sont retrouvés au niveau des nouveaux arrivants pour ce qui concernait la langue. J'ai dû servir d'interprète pour un homme qui était là depuis vingt-quatre ans !

Cela a même provoqué des conflits avec les nouveaux arrivants, des tensions jusque dans les familles: "Moi j'arrive, toi tu es là depuis vingt ans et tu n'es pas capable de m'expliquer ce que je dois faire, il y a un problème quelque part !". De plus, les anciens, ceux qui sont venus en tant que migrants, je ne parle pas de ceux venus il y a longtemps comme réfugiés politiques, ils ont travaillé ici mais ils ont pratiquement vécu là-bas. Ils pouvaient faire là-bas beaucoup plus qu'en France avec leur argent, ils ont construit des maisons à deux étages, etc..., mais personne ne savait dans quelles conditions ils vivaient ici. Et quand les autres sont arrivés en France et ont vu toute la famille dans deux pièces, ou les difficultés de boucler la fin de mois à cause du crédit fait pour construire là-bas, une maison aujourd'hui détruite, mais qu'il faut continuer à payer ici, il y a eu un malaise énorme. Des familles n'ont pas eu les moyens d'accueillir une soeur ou un frère qui s'est retrouvé en foyer, c'était difficile et cela a provoqué des coupures au sein même des familles.

Les personnes arrivées fin 92 début 93, ont très peu subi la guerre. Elles sont sorties en prévention, dès qu'elles ont entendu qu'il allait arriver quelque chose. Et ceux d'ici c'était pareil.

Ensuite il y a eu la vague de ceux qui étaient vraiment sur place, qui ont vraiment tout subi. Ceux-là on les détecte tout de suite par leur récit des événements. Les récits diffèrent considérablement : ceux qui sont sortis avant ne se faisaient pas prier pour raconter qu'ils avaient été maltraités, violés, etc... Ils en parlaient sans aucune gêne, mais je me suis rendu compte que ceux-là, ils n'avaient rien senti du tout. Parce que celui qui a réellement senti quelque chose, il a énormément de mal à parler. Il cherche à oublier. Ou les femmes qui étaient réellement maltraitées, personne n'est capable de leur faire sortir les mots de la bouche, même des années après.

Avant le déclenchement de la guerre, les gens se fréquentaient, on fêtait ceci ou cela. Il n'y avait aucune distinction entre réfugiés et migrants. Moi je suis réfugiée politique, j'ai fréquenté à Paris pendant dix-huit ans des Yougoslaves, qu'ils soient Bosniaques, Serbes ou Croates, et qui sont arrivés des années après. Cela ne posait pas de problèmes, car à un moment, tout le monde a eu envie d'aller voir ailleurs, pour différentes raisons.

Mais il y a peut-être eu des distinctions avec les réfugiés partis tout de suite après la deuxième guerre mondiale. Moi, je suis rentrée en France en 1964, à Marseille. Je me rappelle que la Préfecture des Bouches du Rhône avait fait appel publiquement, dans les journaux

et à la télévision, aux ressortissants yougoslaves pour qu'ils se calment, sous peine d'expulsion. Il y avait le portrait de Draze Mihajlovic dans un café sur la Canebière, et celui d'Ante Pavelic dans un autre, c'était clair et net : Oustachis d'un côté et Tchetrniks de l'autre. Et c'était la pagaille. Quelques uns n'avaient de contacts ni avec les uns ni avec les autres, ou des contacts légers, cela dépendait.

Moi, je ne me suis occupée ni du drapeau des uns ni de la cocarde des autres et je n'ai jamais mis les pieds ni dans l'un ni dans l'autre. Mais cela se sait vite qu'il y a de nouveaux arrivants, d'autant plus que quand je suis arrivée, cinq ou six autres personnes étaient arrivées en même temps et on se trouvait ensemble par hasard à la Préfecture etc... On avait fini par se retrouver le samedi et le dimanche dans un petit café à côté de la Canebière, et par rapport aux plus anciens, on était un peu des corbeaux, des oiseaux noirs, ni avec les uns, ni avec les autres. C'était presque aussi net qu'aujourd'hui. Et je me rappelle des jours où la mitrailleuse travaillait entre eux, il ne fallait pas se retrouver n'importe où à n'importe quel moment.

Je me rappelle surtout, cela m'a frappée, j'étais enceinte de ma fille, j'étais déjà assez forte, et cela m'est arrivé plus d'une fois, en passant, de les entendre dire : "Pft, elle est fière comme si elle portait le fils de Tito". Tout en sachant que j'étais réfugiée, (de toute façon en 1964 c'était impossible d'obtenir un passeport, sinon en demandant l'asile politique), parce que je n'appartenais ni à un camp ni à un autre, voilà, on me disait fière.

Avant de dire bonjour, on demandait de quelle région on venait et qui on était. A cette question je répondais toujours que j'étais Bosniaque de Gorazde, et suivant mon humeur que j'étais femme etc... Il y avait un besoin d'expliquer son appartenance et peut-être aussi sa religion, car si on disait qu'on était Catholique, on devait être Oustacha, et Tchetrnik quand on était Orthodoxe. Les autres étaient déjà un peu négligés dans l'affaire.

Aujourd'hui, cela s'est exacerbé. A Strasbourg, des gens qui se fréquentaient jusqu'en 1992, qui étaient comme des frères et sœurs, des familles qui ne pouvaient pas faire une fête sans l'autre, du jour au lendemain, ils ne se saluaient plus, s'ils se voyaient, ils changeaient de trottoir. Il y a nettement maintenant trois communautés, croate, serbe et bosniaque. Quelques Croates fréquentent encore des Bosniaques, certains Orthodoxes sont en

relation avec des Bosniaques Musulmans, mais plus du tout comme avant.

A Strasbourg, ce sont les Musulmans les plus nombreux. Cela ne veut pas dire qu'ils sont une communauté, qu'ils sont soudés, ont des contacts. Par contre, les autres sont beaucoup plus soudés. Peut-être est-ce à cause de la religion : chez les Musulmans, la coupure entre pratiquants et non pratiquants est beaucoup plus nette, plus visible, se met de soi-même en avant. Chez les autres, les pratiquants et non pratiquants sont plus mélangés. A Strasbourg, les Musulmans pratiquants sont peut-être un peu plus nombreux, mais ils sont ouverts, ils ne sont pas extrémistes, même s'il en existe quelques uns. Mais ce n'est pas spécifique à Strasbourg, je pense que c'est ainsi dans toute la France.

C'est peut-être en Alsace qu'il y a plus de monde, je crois à cause de la proximité de l'Allemagne. Les personnes qui pour une raison ou une autre sont arrivées en Dordogne par exemple ou ailleurs, essaient de se rapprocher de l'Alsace. Peut-être est-ce dû à la politique d'immigration de la France : Quand celle-ci a commencé à demander de la main-d'œuvre à la Yougoslavie, elle s'est adressée à Belgrade, probablement parce que c'était la capitale. Ce sont donc des Serbes majoritairement qui sont arrivés en France.

Quand l'Allemagne a fait de même, Belgrade avait déjà moins de possibilités, et l'Allemagne a donc plutôt traité avec Zagreb et Sarajevo. C'est ainsi qu'en France, il y a toujours eu une majorité de Serbes, et en Allemagne une majorité de Bosniaques ou de Croates. Aussi les Bosniaques en France essaient de se rapprocher de l'Allemagne où ils rendent ou reçoivent plus facilement des visites aux membres de leur famille qui y sont installés.

Toutes les communautés installées en France soutiennent leur communauté d'appartenance au pays. Certains se bornent à soutenir leur propre famille sans aller plus loin, le plus souvent des personnes soulagées d'avoir enfin trouvé un endroit paisible où vivre et penser à leur avenir, les couples mixtes, les personnes d'un milieu social élevé qui savent ne jamais pouvoir retrouver la position sociale dont ils bénéficiaient avant leur départ. Ceux-là font le maximum pour s'intégrer à la vie en France.

Mais les personnes qui envoient de l'argent, pour eux, c'est peut-être une façon d'affirmer une identité, pas toujours consciemment, mais surtout de se racheter une conscience, pour que

personne ne puisse ensuite leur faire de reproches d'avoir déserté le pays au moment des difficultés. Ceux qui vivent en France depuis longtemps, surtout, ont ce genre de réaction. C'est avivé quand les familles restées là-bas avaient profité d'un meilleur niveau de vie au pays, du fait de l'argent envoyé par l'émigré, que les enfants avaient pu faire des études, et que toute la famille avait ensuite pu s'enfuir en France dès que la situation s'était tendue. Les personnes restées au pays ne se privent pas d'accentuer ce malaise.

Mon fils qui a vingt-cinq ans est né à Paris. Quand il m'a accompagné cette année à Sarajevo, c'était son sixième voyage en Yougoslavie depuis sa naissance. Et on a osé me demander pourquoi mon fils n'avait pas été s'engager pour la Bosnie. Je suis restée d'abord interloquée, d'autant plus que la personne qui me posait la question avait un fils né là-bas, ayant poursuivi là-bas sa scolarité, et n'étant venu en France voir son père que lors de vacances, et qui au premier problème était parti. Après je l'ai fait remarquer à la personne, lui disant que la Bosnie avait fait un peu plus pour son fils que pour le mien, pour lequel la Bosnie n'avait guère fait plus que l'Espagne où il est parti quatre fois en vacances !

Moi par contre, je suis une enfant de la Yougoslavie. Mes deux parents ont travaillé pour l'Etat — de toute façon les firmes privées n'existaient pas — et sans être communiste j'ai été élevée comme Yougoslave et non comme Musulmane ou comme Bosniaque. Bien sûr, je savais être née à Gorazde, et nous n'omettions pas de dire que nous étions de Bosnie quand nous étions dans une autre république. Ce qui rend la situation spécialement difficile pour les Bosniaques Musulmans est que c'étaient eux qui pouvaient le plus valablement se dire Yougoslaves. Car avant un Serbe, surtout venant de Serbie, était avant tout un Serbe, un Catholique, surtout venant de Croatie, n'était Yougoslave qu'à l'extérieur de son pays. Auparavant, à l'intérieur des frontières de l'ex-Yougoslavie, le Serbe était Serbe, le Monténégrin du Monténégro.

Il faut dire que ce qui rendait cette identité facile est qu'il y avait recouvrement d'une République et d'une religion : un Catholique était Croate, tandis qu'en Bosnie, il fallait vraiment demander l'appartenance religieuse pour savoir l'appartenance des gens. Jusqu'à la mort de Tito, les Bosniaques se sont proclamés Yougoslaves non alignés, les autres se disaient Serbes ou Croates.

Maintenant tout ça, c'est terminé. C'est en 1989 que j'ai entendu parler pour la première fois d'élections, de partis, et d'appartenance

religieuse. On était dans cette pièce, je discutais avec des membres de ma famille en visite. Mon beau-frère disait que les Bosniaques avaient créé leur propre parti, pour éviter de servir de balle de ping-pong aux autres partis à référence ethnique et religieuse. Cela m'a surpris de lui car je le connaissais comme très tolérant, et bien que son père ait été "hadj", il avait accepté le mariage de son deuxième fils avec une Orthodoxe. Je lui ai dit que sa position me faisait craindre pour l'avenir. Il a protesté, en disant que je n'en faisais qu'à ma tête, que quand le pays ne m'avait plus convenu, j'étais partie chercher ailleurs etc... Mais je lui ai donné des exemples d'autres pays où religion et politique s'entrecroisent et où la situation est invivable, et c'est la pagaille. La discussion s'est close. Mais c'est à peine six mois après cette discussion que les choses ont éclaté avec la Slovénie qui s'y était préparée depuis longtemps. Cela s'est étendu à la Croatie où cela a duré plus longtemps, puis à la Bosnie. Et quand je l'ai revu en juin 94, il a repensé à cette discussion. Au début c'était plus un jeu, personne ne pensait que les conséquences puissent être si graves, à part ceux qui s'y préparaient depuis la mort de Tito. A Sarajevo, ils voyaient l'armée s'installer autour de la ville, s'y enterrer, mais ils se disaient que c'était l'armée nationale, qu'elle ne pouvait pas leur faire de mal. Ils ont commencé à recevoir des obus que certains n'y croyaient pas encore. Aujourd'hui tout le monde y croit et la non intervention des Occidentaux pousse les gens dans les mains des extrémistes car perdre plusieurs membres de sa famille rend difficile de croire encore à la laïcité et au partage. Cherchant quelque chose à quoi se raccrocher, les gens se raccrochent volontiers à leurs livres saints.

Il faut dire que quarante années de régime communiste où il ne faisait pas bon réfléchir et avoir des opinions, n'ont pas favorisé la réflexion au moment où les événements se sont déclenchés, et les gens ont été désarmés devant cette nouvelle situation. Si assez rapidement ces dernières années, ils avaient réfléchi à l'amélioration de leur vie quotidienne, il n'y avait pas vraiment de base de réflexion politique au niveau des intellectuels et encore moins au niveau de simples citoyens. C'est pourquoi les gens ont été surpris des conséquences. Tous les Bosniaques, y compris Catholiques, ou Orthodoxes qui ne désiraient pas tous ces changements, n'ont pas été écoutés et encore aujourd'hui se retrouvent dans une situation délicate. Ils ne comprennent pas pourquoi, pour les Occidentaux, ils ne peuvent être représentés que par Karajic ou Milosevic, pourquoi on ne les écoute pas, on ne les inclut pas dans les pourparlers. Et ils ne se reconnaissent pas non plus en Izedbegovic.

Et pour ceux qui se trouvaient en France, ils étaient doublement éloignés de ce débat : eux non plus n'avaient pas été habitués à réfléchir, et l'éloignement ne leur permettait pas de suivre bien l'évolution du pays, si bien qu'ils ont été encore plus surpris de la situation. La communauté Orthodoxe, la plus nombreuse, a pris la première position en se coupant des autres puis les Croates ont suivi. Et c'est ainsi que partout les cassures se sont répandues.

Résumés

Procédure d'obtention du statut de réfugié politique

Fabienne DOCREMONT, Djamal HAMZA, Philippe OBRKNEZEV, Esther TRIMBORN, Karine WATTELIER

La demande de reconnaissance du statut de réfugié peut être formulée dans différents endroits : de l'intérieur du territoire, d'une zone d'attente dans un port ou un aéroport, d'un poste frontière ou d'une ambassade. Quel que soit ce lieu, l'instruction du dossier se fait toujours par l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides.

Les difficultés d'accès des demandeurs d'asile au territoire

François JULIEN-LAFERRIÈRE

La politique restrictive en matière d'immigration, l'absence d'instrument international de protection du droit d'asile, la collaboration entre les membres de l'Union européenne, spécialement dans le cadre de Schengen, se conjuguent pour rendre de plus en plus difficile l'accès des demandeurs d'asile au territoire français. Qu'ils soient empêchés de quitter leur pays d'origine — par la multiplication des documents exigés pour une entrée régulière comme par les sanctions infligées aux transporteurs — ou que l'entrée en France leur soit refusée — parce que leur demande est jugée "manifestement infondée" ou parce que son examen incombe à un autre Etat — les demandeurs d'asile n'ont plus guère la possibilité de trouver refuge en France.

Lecture des statistiques de l'asile en France depuis la convention de Genève de 1951

Luc LEGOUX

Ce texte commente les statistiques de réfugiés en France et remet en cause certaines interprétations courantes. Pour justifier la baisse des taux de reconnaissance de la qualité de réfugié, l'image des réfugiés d'avant la fermeture des frontières de 1974 est très souvent idéalisée. En fait, la demande de ces réfugiés n'était ni plus ni moins politique que celle des demandeurs actuels. La simultanéité entre la fermeture des frontières et l'envolée de la demande d'asile n'est pas due à un report des immigrants économiques sur la procédure de demande d'asile, mais aux arrivées, sur quotas décidés par l'Etat français, de réfugiés du Sud-Est asiatique. Ces quotas masquent la mise en place d'une politique restrictive pour les autres nationalités dès la fin des années 70. La politique dissuasive mise en place pour lutter contre l'accroissement des demandes de 1989 n'a pas concerné que des demandes infondées, au contraire le nombre de demandes fondées a également diminué, cette politique a restreint les possibilités effectives de dépôt d'une demande d'asile pour les personnes persécutées. Actuellement, l'asile hors Convention de Genève tend à devenir numériquement plus important que l'asile conventionnel. Cet asile est composé de l'asile territorial à la discrétion du Ministère de l'Intérieur et de l'asile au noir constitué par les diverses possibilités pour les demandeurs d'asile non reconnus de rester en France dans des conditions d'infra-droit. Toute cette interprétation des statistiques montre le caractère éminemment politique de l'asile en France.

1985-1995 : d'un régime de l'asile vers un autre

Olivier BRACHET

Dans l'article qui vous est soumis, nous tentons d'articuler la description du développement de "l'asile au noir" avec une problématique provenant du livre de Luc Legoux "La crise de l'asile politique en France" et de l'approche d'A. Zolberg sur la fin du "régime de Genève" ou celle de M. Tiberghien sur la crise du système de Genève.

Notre interprétation propose, à travers la relecture et l'histoire de l'asile de 1985 à 1995, une hypothèse selon laquelle le développement de "l'asile au noir" n'est qu'une transition entre une sorte d'asile et une autre, initiée et accélérée par les changements historiques consécutifs à l'effondrement du bloc communiste.

La demande d'asile comme échange interculturel : oppositions de normes, oppositions de valeurs

Alice Chavannes

La personne persécutée dans son pays d'origine qui vient demander l'asile en France, doit, si elle veut avoir quelque chance d'obtenir le statut de réfugié, savoir adopter des normes et des valeurs qu'elle ne connaît pas toujours parfaitement bien.

Les systèmes d'état-civil en vigueur ailleurs dans le monde — en matière de dénomination des personnes, de date de naissance ou de calendrier — ne s'appliquent souvent qu'imparfaitement en France. La présentation de soi est donc un acte éminemment culturel qui met en jeu non seulement l'individu, mais tous ses réseaux d'appartenance. Or ceux-ci sont géographiquement éloignés et le demandeur doit recréer des liens sociaux rapidement dans une situation très peu propice.

Par ailleurs, il lui est demandé de produire une autobiographie relatant les raisons de sa demande d'asile. Ce récit doit être doublement distancié, obéissant à des consignes de mise par écrit et d'objectivation.

Aussi le solliciteur d'asile doit interpréter rapidement toutes ces consignes pour produire un écrit qui ne lui donne de toute manière que peu de probabilités d'obtenir satisfaction. Dans ces conditions, il est difficile de parler d'échange interculturel, c'est plutôt de confrontation qu'il s'agit, avec une exigence de mise en scène de soi-même et de son histoire.

Droit d'asile et processus d'harmonisation dans l'Union Européenne : Schengen, via Dublin, à Maastricht et au-delà

Johannes van der KLAUW

L'article passe en revue les développements récents du processus d'harmonisation dans l'UE qui ont entraîné d'importants changements dans la politique du droit d'asile et dans sa pratique dans une majorité d'Etats Membres de l'UE. Les décisions politiques communes de délivrance de visas, de sanctions à l'encontre des entrepreneurs de transports et les autres mesures de contrôles des frontières ont rendu pour les demandeurs d'asile l'obtention de la protection dont ils ont besoin de plus en plus difficile en Europe de l'Ouest. Celle-ci n'est pas non plus facilitée par les approches communes en vue d'accélérer le traitement des demandes d'asile "manifestement non-fondées" ou celles concernant l'application de la notion de "pays tiers sûr" et de "pays d'origine sûr". L'article

présente un certain nombre de défis futurs pour le processus d'harmonisation dans l'UE notamment les mesures adéquates à adopter afin d'offrir une protection aux personnes déplacées dans les situations d'afflux de population, ainsi que l'établissement d'un système équitable de partage de la charge de l'asile. Une réponse plus appropriée aux problèmes de l'immigration et du droit d'asile en Europe de l'Ouest se trouve peut-être dans le développement d'une approche politique compréhensive qui établirait un lien entre la politique du droit d'asile et celle de l'immigration avec une action préventive, telle l'aide au développement, l'assistance technique et d'autres mesures qui contribueraient à des solutions durables.

Du politique et de l'éthique. La douce installation d'une démocratie sécuritaire

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

A propos de la récente loi fédérale suisse sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers adoptée le 18 mars 1994 et entrée en vigueur le 1/2/1995 — ce qui est appelé en France la rétention administrative —, après avoir été soumise à référendum en Suisse, l'auteur situe la loi et s'interroge sur sa signification philosophique et éthique du point de vue de la philosophie politique. Une question est centrale lorsqu'on réfléchit aux liens entre la violence d'Etat et le corps social : en partant de l'hypothèse de l'installation d'une "démocratie sécuritaire", on peut se demander dans quelle mesure la logique interne de la loi de contrainte limite dans la loi pour les étrangers et dans les têtes pour les membres agréés de la communauté politique, la possibilité même de la politique, c'est-à-dire de l'action et de la pensée autonome¹. L'objectif est de situer la loi de contrainte comme élément de transformation du régime politique s'accompagnant de transformation de l'imaginaire social. Un constat est fait : la violence dans les têtes accompagne une violence sur les corps qui est spécifique. Bien réelle, elle se fait pourtant dans l'ombre et sans traces apparentes, tout en visant la séparation phonique, visuelle et non seulement sociale entre les détenus et le corps social. Par ailleurs, l'auteur analyse dans quels termes le tabou de l'*Habeas Corpus* est re-visité. Finalement, l'auteur montre que deux types d'acteurs ne veulent pas de la démocratie sécuritaire : le secteur de la justice et Augenauf, une nouvelle forme d'action démocratique directe qui a lieu à Zurich.

Les migrants forcés en Croatie 1991-1995

Jasna CAPO-ZMEGAC

L'article décrit l'histoire des migrations forcées en Croatie de 1991 à 1995, qui sont la conséquence de la guerre en Croatie-même et en Bosnie-Herzégovine. Il présente certaines caractéristiques des réfugiés et les conditions dans lesquelles ils vivent.

¹ Le débat français actuel sur l'immigration contient un point commun avec la loi de contrainte suisse : le délit de solidarité, dont je n'ai pas parlé par manque de temps.

Summaries

Procedure to seek political asylum in France

Fabienne DOCREMONT, Djamal HAMZA, Philippe OBRKNEZEV, Esther TRIMBORN, Karine WATTELIER

Asking for the asylum is possible from several different places: within the territory, a "waiting zone" in a port or an airport, a border or an embassy. Whatever this place, the processing of the application is always forwarded through the French Office of Protection for Refugees and Apatrids.

The difficult access of asylum seekers to the french territory

François JULIEN-LAFERRIÈRE

The restrictive policy concerning immigration, the absence of international regulation for the protection of the right of asylum, the collaboration between the members of the European Union — particularly in the context of Schengen — all combine to make access to french territory increasingly difficult for asylum seekers. Whether they are prevented from leaving their country of origin — by the multiplication of the required documents for a legal entry or by the sanctions imposed on those who transport them—, or whether entry to France is refused them — either because their application is judged as "manifestly unfounded" or because its examination is the responsibility of another State — there is hardly any possibility nowadays for asylum seekers to find refuge in France.

Reading statistics of asylum France since the convention of Geneva in 1951

Luc LEGOUX

This text comments on the statistics of refugees in France and questions some current interpretations. In order to legitimate the decrease of the rates of eligibility to the refugee status, the image of the refugees before the 1974 border closing has often been idealized. In fact, the application of these refugees was no more nor less political than that of the present seekers. The simultaneousness of the closing of the borders and the soaring of asylum applications is not due to a shift of economic immigrants toward the asylum seeking procedure but to the South East Asian refugees' arrivals — on quotas — decided by the French State. These quotas have hidden the implementation of a restrictive policy for other nationalities as early as the late 70'. The dissuasive policy enforced to fight off the increase of the 1989 applications did not only concern the unfounded claims; on the contrary, the number of founded claims also decreased, this policy reduced the actual possibilities for persecuted persons to deposit an asylum claim. Nowadays, the asylum outside the Convention of Geneva tends to become more important in numbers than the conventional asylum is. This asylum is composed of territorial asylum to the discretion of the Home Office and of black asylum which includes the diverse possibilities for unrecognized asylum seekers to stay in France in under-right conditions. All this interpretation of statistics shows the highly political character of asylum in France.

1985-1995 : from one sort of asylum to another

Olivier BRACHET

In the article submitted to you, we try to articulate the description of the development of the "black asylum" with the problematic issued from Luc Legoux's book on "Asylum crisis in France" and A. Zolberg's approach on the end of the "Geneva's regime" or the one of M. Tiberghien on the crisis of the Geneva's system.

Our interpretation proposes through the re-reading and the history of asylum from 85 to 95, an hypothesis according to which the "black asylum" development is only the transition between one sort of asylum to an another sort, introduced and speeded by the historical changes consecutive to the collapse of the communist bloc.

The asylum claim as an intercultural exchange : norms oppositions, values oppositions

Alice Chavannes

If they want to have any chance to get the refugee status, the home country persecuted persons who come to seek asylum in France must adopt norms and values which they do not always know very well.

The identity definitions elsewhere in the world — as for naming persons, birthdate or calendar — only imperfectly apply in France. The presentation of self is therefore a highly cultural act which not only involves the individual but all his social networks. But these are far away, and the seekers has to rapidly re-create social relations in a very unpropitious situation. Moreover, he is asked to write a biography explaining his asylum claim. This report must be doubly held aloof, submitted to requirements of writing and of objectivation.

Thus the asylum seeker must quickly interpret all these requirements to write down a report that provides him only little probability to achieve his purpose. Under such conditions, it is difficult to speak of intercultural exchange ; it would rather be a confrontation, with a requirement of exhibition of self and of one's story.

Asylum Policy and the EU harmonization process : From Schengen via Dublin to Maastricht and beyond

Johannes van der KLAUW

This article reviews developments in the EU harmonization process which has brought about important changes in asylum policy and practice in the majority of EU Member States. Joint policy decisions regarding visa requirements, sanctions on carriers and other border-control measures have made it increasingly difficult for asylum-seekers to obtain the protection in Western Europe as they need it. This holds also true for joint approaches to the accelerated treatment of "manifestly unfounded" asylum claims or the application of the notion of the "safe third country" and "safe country of origin". The article presents a number of future challenges for the EU harmonization process, including adequate measures to offer protection to displaced persons in mass influx situations and the establishment of an equitable system of burden-sharing. A more adequate response to the asylum and immigration problems in Western Europe can be found in the development of a comprehensive policy approach, linking asylum

and immigration policy with preventative action, technical assistance, development aid and other measures contributing to durable solutions.

On politics and ethics. The soft implementation of a "secratory" democracy

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

The recent swiss federal law on constraint measures related to the alien's law — that is called "retention administrative" in France — was passed on march 18th, 1994, and enforced on february 1st, 1995, after it had been submitted to referendum. The author places the law in its context and raises questions about its philosophical and ethical meaning from the point of view of the political philosophy. When one thinks over the links between the state's violence and the social body, following the hypotheses of the implementation of a "secratory democracy", one may wonder in what extent the internal logic of the constraint law limits, in the alien's law and in the heads of the political community agreed members, the very possibility of politics, that is to say of autonomous action and thought.¹ The purpose is to place the constraint law as a piece of the transformation of the political regime along with that of the social imaginary. Undoubtedly, violence in the heads goes along with a violence of the bodies that is specific. It is real, it is done in the shade and without appearing traces while it is aiming at not only social but phonics and visual separation between the prisoners and the society. Moreover, the author analyzes in what terms the taboo of the habeas corpus is re-visited. Lastly, the author shows that two types of actors do not want the secratory democracy: the justice section and Augenauf, a new form of a direct democratic action that takes place in Zurich.

Forced migrants in Croatia 1991-1995

Jasna CAPO-ZMEGAC

The article depicts the history of forced migrations in Croatia from 1991 to 1995. They are the consequence of the war raging in Croatia itself and in Bosnia and Herzegovina. The article presents certain basic characteristics of refugees and the conditions in which they live.

¹ The french debate over immigration shares a common point with the swiss law of constraint: the offence of common cause I didn't speak of for lack of place

Index des articles précédemment parus

Auteur	Titre	Volume	Date
AJILI Hamadi	<i>Mémoire identitaire et identification</i>	n°1	1992
AJILI Hamadi	<i>Le jeune, l'école et la famille</i>	n°5	1995
BEN MABROUK Mohamed	<i>Identité personnelle et identité sociale : quels rapports et quels enjeux ?</i>	n°1	1992
BEN MABROUK Mohamed	<i>De la jeunesse et des jeunes "immigrés" ?</i>	n°2	1993
BIANQUIS-GASSER Isabelle	<i>L'évolution du concept de communauté en Ethnologie</i>	n°6	1995
BICKEL Bertrand	<i>Prévention spécialisée et travail de rue. La rue, une frontière...</i>	n°2	1993
BICKEL Bertrand	<i>Entre itinérance et enracinement : une jeunesse en quête de sens</i>	n°6	1995
BOUKOBZA Éric	<i>Éléments de compréhension pour une construction sociale des jeunesses</i>	n°5	1995
CAPO-ZMEGAC Jasna	<i>Communautés dans le monde rural au début du vingtième siècle : un exemple croate</i>	n°6	1995
CRIVISQUI Eduardo et DROESBEKE Jean-Jacques	<i>Le concept mathématique de distance et la comparaison des éléments d'un tableau de données</i>	n°3	1993
DELARCHAND-KUNTZMANN Chantal et EGHTEHAD Marie-Claire	<i>L'acquisition de la nationalité française par déclaration</i>	Doc. n°1	1994
DODU Brigitte	<i>Identité et ethnologie</i>	n°1	1992
DROESBEKE Jean-Jacques	<i>Heurs et malheurs d'un paramètre : la moyenne arithmétique</i>	n°4	1994
FICHET Brigitte	<i>De l'acquisition sans formalité à la manifestation de volonté</i>	Doc. n°1	1994
FICHET Brigitte	<i>Représentations sociales et représentations identitaires</i>	n°1	1992
FICHET Brigitte	<i>L'identité dans les avatars du culturalisme</i>	n°1	1992

FICHET Brigitte	<i>Y a-t-il une spécificité propre aux jeunes issus de l'immigration ?</i>	n°2	1993
FICHET Brigitte	<i>La distance : un maître à penser ?</i>	n°3	1993
FICHET Brigitte	<i>La distance sociale ou culturelle : dans quelle mesure ?</i>	n°3	1993
FICHET Brigitte	<i>La distance sociale comme représentation chez Emory Bogardus</i>	n°3	1993
FICHET Brigitte	<i>La théorie de l'homme moyen ... dans tous ses écarts</i>	n°4	1994
FICHET Brigitte	<i>Petite note sur un grand classique : Ferdinand TÖNNIES</i>	n°6	1995
FONTENEAU Paul	<i>"Je suis unique"</i>	n°1	1992
GLIETSCH Bernard	<i>Les représentations réciproques des intervenants sociaux et des jeunes d'origine étrangère dans la relation éducative</i>	n°2	1993
GUIBAL Francis	<i>Soi-même comme question</i>	n°1	1992
KOEBEL Michel et MOKRY Hossein	<i>La citoyenneté et les jeunes</i>	n°2	1993
KOEBEL Michel et MOKRY Hossein	<i>Participation sociale et citoyenneté des jeunes Construction d'une réflexion et questions</i>	n°5	1995
LEGAVRE Jean-Baptiste	<i>Parler aux autres Usages de la lexicologie politique experte</i>	n°4	1994
METTEN Gisèle	<i>L'identité dans le champ juridique</i>	n°1	1992
MOHIA Nadia	<i>La distance socio-culturelle : du concept à la réalité</i>	n°3	1993
MOHIA-NAVET Nadia	<i>De l'exil à la communauté</i>	n°6	1995
MOKRY Hossein	<i>Poser la question de la jeunesse</i>	n°2	1993
MULLER Laurent	<i>Les enfants de harkis et leurs parents : entre distance et proximité</i>	n°4	1994
NAVET Eric	<i>"La société parfaite au coeur de la forêt" ou la notion de communauté en ethnologie</i>	n°6	1995
RIBEY Francis	<i>La distance. Quelle(s) distance(s) ?</i>	n°3	1993

SAHLI Anne-Marie	<i>La population de Strasbourg</i>	n°3	1993
SCHMITT Guy	<i>Banlieue, mémoire et... habitants</i>	n°2	1993
VIEILLE-GROSJEAN Henri	<i>En guise de prolégomènes</i>	n°1	1992
VIEILLE-GROSJEAN Henri	<i>Territoire et identité</i>	n°1	1992
VIEILLE-GROSJEAN Henri	<i>Le renard et la cigogne : entre marges et centralités</i>	n°1	1992
VULBEAU Alain	<i>Avenir des origines et invention des racines</i>	n°5	1995
WEBER Rémy	<i>L'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : naturalisation et réintégration</i>	Doc. n°1	1994

Imprimerie Intégrée
de l'Université des Sciences Humaines
de Strasbourg

Dépôt Légal au 2^{ème} trimestre 1996

